



Le recrutement de l'expertise par la Commission européenne dans le cadre de son action extérieure

Mai 2016

Résumé

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

1. Le contexte de la mobilisation de l'expertise.....	2
1.1 La mise en concurrence des opérateurs et des experts.....	3
1.2 Pression sur les coûts et alourdissement des procédures	3
1.3 Déséquilibre entre efficience et efficacité	3
2. Le cas des contrats-cadres.....	4
3. Des dysfonctionnements dans le processus de sélection de l'expertise.	6
3.1 Des dysfonctionnements dans le processus de passation des contrats.	6
3.1.1 Le mécanisme de prix ne fonctionne plus.	6
3.1.2 Les références des sociétés de consultance : un concept ambigu.	7
3.2 Perte d'expertise interne, expansion des « marchands de CVs » et abandon des fonctions d'innovation de la part des sociétés de consultance.	8
4. Un besoin de réforme dans le recrutement de l'expertise internationale.	9
4.1 Vers une vraie gestion axée sur les résultats, mettant l'accent sur ce qui est attendu en application des termes de référence.	9
4.2 Préciser les critères d'éligibilité et de qualification des sociétés de consultance.....	9
4.4 Prendre en compte les performances des firmes et des experts.....	10

1. Le contexte de la mobilisation de l'expertise

Les Directions Générales pour la Coopération Internationale et le Développement (DEVCO) et pour le Voisinage et l'Elargissement (DG NEAR) de la Commission européenne mobilisent, en complément de leurs ressources humaines, un volume très important d'expertise externe pour la mise en œuvre des projets qu'elles financent, même si celui-ci ne peut pas être chiffré avec précision¹. On peut toutefois l'évaluer à plus d'un milliard d'euros² par an.

La Commission mobilise cette expertise à travers différentes modalités qui varient suivant la forme (contrats de services, subventions, gestion déléguée...) et le montant du contrat^{3 4}.

Entre la Commission et les experts individuels, un ensemble d'acteurs interviennent sur le marché de l'assistance technique tels que :

- des associations (ONG de coopération et de développement), think tanks et des organismes consulaires : associations d'ingénieurs, de spécialistes de santé publique, etc. que la Commission regroupe sous l'intitulé « Société civile »,
- les grands cabinets de conseil, privés ou publics,
- les petits cabinets de conseil⁵,
- des structures universitaires...

Dans les années 1990, de nombreux changements sont intervenus dans les modalités de mobilisation de l'expertise externe par la Commission Européenne. Deux tendances majeures peuvent être mises en évidence, directement liées entre elles :

- une mise en concurrence systématique des opérateurs⁶ ;
- une pression croissante sur les coûts de transaction des projets (coûts d'étude, de mise en œuvre, de suivi (monitoring) et d'évaluation, accompagnée par une stagnation des prix).

1 Il est intéressant de noter que ces données ne sont pas disponibles avec précision, comme l'indique un rapport de la Cour des Comptes Européenne de 2007 : « Les systèmes d'information en matière de comptabilité et de gestion de la Commission n'ont pas permis à la Cour d'obtenir des informations précises et fiables sur les montants dépensés en matière d'assistance technique, que ce soit au titre des Fonds européens de développement ou du budget général. La Cour a estimé la valeur totale des engagements relatifs aux contrats d'assistance technique signés au cours de la période 2000-2005 et encore ouverts au début de 2006 à quelque 2 200 millions d'euros ».

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR07_06/SR07_06_FR.PDF

2 Exploitation des dernières données publiées à la date de rédaction de ce papier, soit au titre des marchés attribués par Devco et ex DG Elarg (préexistant à la DG Near) en 2013 sur les instruments IPA, ICD et le FED.

3 Ainsi, pour les « contrats de services » les projets d'un montant supérieur à 300 000 € doivent faire l'objet d'un appel d'offres, ceux dont le montant varie entre 20 000 € et 300 000 € peuvent être passés suivant la procédure des contrats-cadres (voir plus bas) ou suivant une procédure dite « négociée concurrentielle » ; les contrats dont le montant est inférieur à 20 000 € qui peuvent être conclu sur la base d'une seule offre remise

4 PRAG : <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?nodeNumber=3.2.3>

5 La différence entre « grands » et « petits » ne peut être définie précisément. On peut considérer qu'un « grand » cabinet comporte différents départements thématiques, et peut comporter plus de 40 salariés tandis qu'un « petit » cabinet sera composé de collaborateurs généralistes, intervenant dans différents types de projets.

6 Sauf pour des contrats de faible montant (inférieur à 20 000€).

1.1 La mise en concurrence des opérateurs et des experts

Le recrutement direct des experts par la Commission n'existe quasiment plus depuis la fin des années 90 (Chute de la Commission Santer en 1999, mise en cause pour mauvaise gestion). Pourtant, la Commission a un besoin pressant d'une expertise flexible et rapidement mobilisable sur chaque phase du cycle de projet afin de mener à bien les missions qui lui sont confiées par le Traité. Pour ce faire, elle a développé un dispositif de sous-traitance de l'expertise à des bureaux d'études, encore appelés « Sociétés de conseil ». Afin d'organiser la mise en concurrence entre les acteurs économiques (entreprises et consultants), ceci en accord avec les règles des marchés publics, elle attribue les missions d'expertise via des appels d'offres auxquels répondent les bureaux d'études en intégrant dans leurs offres les CV des experts appelés à intervenir. Ces experts peuvent être des salariés permanents des bureaux d'études ou des experts indépendants recrutés spécialement pour le projet⁷.

1.2 Pression sur les coûts et alourdissement des procédures

La Commission est responsable de la mise en œuvre des politiques et programmes de l'UE et doit, à ce titre, rendre des comptes à la fois devant le Parlement européen (qui représente les citoyens) et devant le Conseil (qui représente les Etats membres) de la gestion efficace et efficiente des ressources. Dans une logique de productivité administrative, l'efficacité doit être mesurée par le coût de transaction de mise en œuvre des programmes, c'est à dire le ratio entre le coût du dispositif d'accompagnement et le montant des activités directes financées par le programme, doit être le plus bas possible.

Pour ce faire, le choix a été effectué d'accroître de manière significative la taille et par conséquent le budget moyen des programmes, réalisant ainsi des économies d'échelle. Par ailleurs, la Commission développe le recours à de nouveaux instruments de financement comme l'aide budgétaire, qui permet des débours importants en allégeant les coûts de transaction.

Pour autant, la Commission met en œuvre et applique des processus complexes et chronophages, dans des délais souvent très courts, avec des moyens humains et budgétaires limités. Ne disposant pas de spécialistes des différents domaines traités par les projets, elle applique, pour sélectionner les offres et surveiller l'exécution des projets des critères qui portent de plus en plus sur le respect des procédures financières et administratives, au détriment des résultats, c'est-à-dire des objectifs qui étaient visés dans la formulation du projet en terme de renforcement et de développement des bénéficiaires. Les profils d'experts recherchés sont souvent plus ciblés selon leur capacité à gérer des procédures que sur les aspects substantifs de la mission. Enfin, les équipes en Délégations (dans les pays d'intervention) et dans les services à Bruxelles disposent d'un temps de plus en plus réduit pour l'analyse des propositions faisant suite aux appels d'offres et pour le suivi des projets sur le terrain.

1.3 Déséquilibre entre efficacité et efficacie

Au fil des ans, une culture administrative de gestion et de processus s'est substituée à une culture de résultats. Cette tendance est contraire à celle de nombreux bailleurs comme les

⁷ Les bureaux d'étude mettent en place un système de veille et, dès qu'ils repèrent un appel d'offres susceptible de les intéresser, identifient des experts dans le domaine concerné, généralement sur la base de mots clés figurant dans leur CV. Un même expert peut être contacté par plusieurs bureaux d'étude, mais ne pourra s'engager qu'avec un seul d'entre eux. Des bureaux d'étude peuvent se regrouper pour répondre à un appel d'offres : un consortium est alors constitué avec un chef de file.

agences bilatérales britannique DFID, américaine USAID, japonaise JICA ou encore la Banque Asiatique de Développement.

Le concept d' « efficacité administrative » tend à devenir la référence principale sinon unique, mesurant le succès des opérations de DEVCO, au détriment d'une analyse de leur impact humain, matériel et politique .

La création, utile par ailleurs, des ROM (Results oriented monitoring, évaluation par les résultats) et de divers outils d'évaluation de la qualité et d'analyse de la performance n'ont pas profondément modifié cet état de chose.

Cette situation crée par conséquent un déséquilibre entre l'efficacité (« do the right thing »), c'est-à-dire la réalisation d'un changement réel et mesurable, et l'efficience (« do the thing right »), au détriment de la première alors même que l'action extérieure de l'Union européenne répond à des enjeux politiques, plus que gestionnaires. Par ailleurs, elle déresponsabilise les bénéficiaires qui jouent pourtant un rôle croissant dans la conduite des projets.

2. Le cas des contrats-cadres.

Dans ce système, les contrats-cadres⁸ forment une catégorie particulière. Il s'agit d'un processus d'appel d'offres spécifique à la Commission Européenne, permettant de recruter une assistance technique selon une procédure assouplie. L'assistance peut être destinée aux pays bénéficiaires ou à l'institution elle-même, lorsqu'elle a par exemple besoin de renforcer l'expertise interne pour concevoir des programmes ou contrôler des projets en cours. Leur objectif est de mobiliser l'expertise en un minimum de temps à travers un processus d'appel d'offres simplifié. Les contrats-cadres sont généralement pluriannuels et peuvent couvrir la plupart des programmes et projets de coopération de la Commission Européenne. Ils sont subdivisés en lots (il y en a ainsi 12 dans le contrat-cadre bénéficiaire sur la période 2014-2017) et il existe un domaine d'activité différent pour chaque lot.

Le mode de recrutement se fait en deux étapes. Dans un premier temps, des consortiums sont présélectionnés et désignés comme étant les attributaires d'un lot ou de plusieurs lots pour la durée prescrite par le contrat, par exemple 3 ans. Dans ce cas, les consortiums deviennent donc des fournisseurs de services de la Commission dans le domaine d'activité du lot ou des lots gagnés. En réalité, les consortiums « vainqueurs » sont en position d'attente. Ils sont préqualifiés de manière permanente, sans en retirer une activité certaine. Lorsque la Commission a besoin de services spécifiques, supposant l'intervention d'un ou plusieurs experts, elle leur envoie une demande, en les invitant à soumettre des propositions. Ces propositions doivent inclure les CVs des professionnels susceptibles de participer à la mission ainsi qu'une brève méthodologie décrivant la façon de développer la mission. Après avoir reçu les différentes propositions, la Commission choisit celle qu'elle juge la plus adaptée et signe un contrat avec le consortium qui, cette fois-ci, peut réellement être considéré comme gagnant puisqu'il va vendre une prestation.

⁸ Les accords-cadres qui fixent tous les termes (les contrats-cadres) sont des instruments juridiques par lesquels les stipulations contractuelles applicables aux commandes (éventuelles) fondées sur ce type d'accord-cadre sont fixées de manière contraignante pour les parties à l'accord – en d'autres termes, l'utilisation de ce type d'accord-cadre ne nécessite pas la conclusion de nouveaux accords entre les parties par exemple par des négociations, de nouvelles offres etc.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_fr.pdf

Du point de vue de DEVCO, ce mécanisme possède les avantages suivants : il simplifie le processus de recrutement de l'expertise puisque les prestataires potentiels sont déjà présélectionnés, permet ainsi de la mobiliser plus rapidement et d'alléger les coûts de gestion des appels d'offres. Cette procédure est utilisée notamment pour le recours à des experts individuels pour des durées courtes, par conséquent pour des montants relativement limités. Le mécanisme a ainsi conduit les sociétés de consultance à développer des bases de données d'experts ce qui a permis d'accroître la réserve de Curriculum Vitae disponibles et donc le nombre d'experts mobilisables. On peut cependant souligner que cet avantage est érodé par la multiplication de bases de données de CV, indépendantes et accessibles à faible coût, dont les bureaux d'études font grand usage, ce qui réduit leur valeur ajoutée dans la sélection de l'expertise.

A l'expérience, ce dispositif présente de sérieux écueils. Le premier d'entre eux est le risque d'une détérioration progressive de la qualité de l'expertise. Les Délégations et les pays bénéficiaires en font régulièrement état. Les experts doivent être disponibles dans des délais très courts ; les CV sont ainsi souvent des collages de missions dont la sincérité et la qualité n'est pas vérifiée par de nombreuses firmes, faute de temps (certains experts pouvant « enjoliver » leur parcours) et de connaissance précise du domaine. Le cadre imposé, très strict, ne laissant pas de place à un ajustement des TDR, c'est au CV d'être malléable. Ainsi, si les experts adaptent leur parcours aux circonstances, les firmes de conseil, à qui revient la responsabilité de démontrer l'adéquation du profil proposé à celui qui est recherché par la Commission, sont tentées d'en faire autant pour « coller » aux critères fixés dans les termes de référence. Moins la firme a de connaissance et de pratique du domaine couvert, moins elle dispose de personnels spécialisés en son sein, plus le risque est grand.

On notera au passage que ces ajustements de CV crée une concurrence entre experts très spécialisés et plus généralistes, ce qui peut induire un nivellement par le bas du travail et ce qui amènent les premiers à accepter des honoraires plus faibles.

De plus, les experts mobilisés sont de facto soumis au bon vouloir des sociétés de conseil ou aux consortiums dont les critères de performance mêlent nécessairement la maximisation de la marge financière -dans une industrie qui, il est vrai, est bien moins rémunératrice que d'autres - et la recherche d'un impact de la mission sur le développement du bénéficiaire.

Les experts sont d'autant plus placés en position de dépendance que lorsqu'ils sont sélectionnés par un cabinet de conseil pour une mission, la Commission exige qu'ils signent un engagement de disponibilité et d'exclusivité (SoE) parfois plusieurs mois à l'avance, ce qui empêche, en principe, de postuler sur d'autres missions. Or la candidature peut ne jamais être présentée ce qui permet de façon indirecte de réduire la concurrence.

Sur le contenu des missions, les termes de référence, rédigés par la Commission, sont rarement discutés avec l'expert qui est pourtant spécialiste en son domaine ; ils sont inamovibles par principe de même que la planification de la mission est figée. Ainsi, en règle générale, il n'est pas question qu'un expert apporte sa valeur ajoutée et sa connaissance de terrain même si certains chefs de projets dans les délégations sur place comprennent l'intérêt de ce dialogue.

Sur le plan financier, les experts peuvent parfois jouer le rôle de variable d'ajustement. Les honoraires sont tirés à la baisse, ce qui est la loi du marché mais, ce qui est plus contestable, les per diems versés aux experts peuvent être remis en cause ou rognés, ce qui est proprement aberrant, puisqu'il s'agit en principe de rembourser des frais d'hébergement, de restauration et de transport sur place directement liés aux missions. Ceci se traduit par une perte de rémunération pour l'expert, alors que les honoraires doivent couvrir, entre autres, la retraite, la protection sociale, les achats de matériel informatique personnel et autres

fournitures utiles, et la couverture du risque de chômage pour les experts. Autre aberration, certaines firmes se refusent à avancer le prix des billets d'avion ou les per diems, et ne le font que quand la Commission Européenne a payé la mission. Elles transfèrent ainsi au maximum les coûts et les risques des missions sur les experts. D'ailleurs nombreux sont les experts qui se sont constitués en entreprise et sont des sous traitants de fait.

3. Des dysfonctionnements dans le processus de sélection de l'expertise.

Si la situation résultant du mécanisme des contrats-cadre peut sembler résulter de leurs particularités, force est de constater que le diagnostic porté sur les contrats-cadres peut dans une large mesure être étendu aux contrats portant sur des projets de longue durée. On peut ainsi considérer que d'une part le processus qui préside à la passation des contrats entre la Commission et les sociétés de consultance présente des dysfonctionnements significatifs et que, d'autre part, il a abouti à l'émergence et à l'expansion rapide de sociétés sans compétences techniques propres, qui n'ont plus de « conseil » que le nom et sont en réalité des « marchands de Cvs ».

3.1 Des dysfonctionnements dans le processus de passation des contrats.

3.1.1 Le mécanisme de prix ne fonctionne plus.

La rémunération proposée à l'expert pour une mission donnée n'est pas déterminée par la recherche d'un résultat au titre du renforcement des bénéficiaires ou en terme d'aide au développement mais en terme d'« input », c'est-à-dire, de nombre de jours prévus -jours de préparation et temps passé sur le terrain inclus- et de profils requis. Ainsi une mission peut « coûter » 30 jours ou 120 jours selon l'initiateur de la demande. Cette approche n'est pas en ligne avec les principes de base de la gestion axée sur les résultats, car « l'homme-jour » n'est alors qu'une unité de compte plutôt qu'une mesure de l'effort à fournir.

Au démarrage de la mission, et particulièrement dans les projets de longue durée, les experts seront souvent amenés à réajuster le plan de travail de manière à réduire les activités au détriment des résultats visés par la mission. Ceci est fondamentalement différent d'un engagement visant à atteindre un résultat. En spécifiant le nombre de jours plutôt que les résultats, la Commission prend de fait la responsabilité du succès ou de l'échec de la mission car les résultats ne sont pas imputables aux cabinets de recrutement ou consortium. A l'inverse, il est fréquent que soit opérée une sous-évaluation du budget temps, l'expert étant amené à travailler plus que le nombre de jours déterminé dans les termes de référence, ou une sous-estimation de la qualification de l'expert qui doit en réalité disposer de compétences allant au-delà de ce qui est précisé. Certains termes de référence demandent par exemple un CV d'un expert ayant moins de dix ans d'expérience mais qui cumulerait vingt années d'expertise dans les différents domaines de la mission. Dès lors, on comprend qu'aucune garantie professionnelle ne soit exigée.

Il est vrai que la Commission transfère une partie du risque sur les firmes en imposant des calendriers de paiement et de déblocage de la restitution d'acompte (qui représentent jusqu'à 40 % du montant du contrat) qui font peser sur les prestataires l'avance d'une large partie des dépenses et conditionne le versement du solde et la libération de la caution bancaire à l'approbation du rapport final d'audit. La charge ainsi supportée par les bureaux d'études a un effet par ricochet sur le mode de gestion des projets visant à optimiser les marges.

Nonobstant ce risque final, c'est bien le principe du temps passé qui est la règle générale pour la Commission. Or, ce n'est pas le seul possible. Les banques de développement (Banque mondiale, banques régionales, Agence Française de Développement) utilisent le système du forfait : le contrat définit les tâches à accomplir et c'est à la firme de déterminer, à ses risques,

dans son offre, de combien de jours elle a besoin pour les mener à bien. La firme de consultant est sélectionnée sur cette base, qui l'engage, et elle ne peut ensuite facturer une durée supérieure même si les engagements n'ont pu être tenus dans la durée inscrite dans le contrat, parce que par exemple les tâches étaient excessives au regard du budget disponible, faute sans doute que des priorités suffisamment précises aient été définies. Ce système transfère le risque sur les firmes de consultance et oblige à définir précisément a priori la durée jugée comme nécessaire. La Commission applique de plus en plus souvent ce mode de rémunération, en transférant un risque lourd sur les prestataires qui sont souvent réglés avec retard et sous réserve de l'approbation du rapport final.

Un travail de fond sur les vertus respectives du système du temps passé et du système forfaitaire, s'interrogeant sur l'effet en matière de qualité des prestations est nécessaire. IDEFIE le conduira en organisant un débat avec praticiens et spécialistes, comme suite à la présente note.

3.1.2 Les références des sociétés de consultance : un concept ambigu.

Les références produites par les entreprises en réponse à un appel d'offres, supposées représenter leurs expériences précédentes récentes dans des domaines équivalents à celui du projet sur lequel elles se positionnent, reposent sur un concept qui manque de clarté. Il n'est pas défini précisément dans les documents réglementaires de la Commission et est donc difficile à établir de manière univoque. La pratique a conduit à utiliser comme référence toute prestation effectuée par la société de consultance, que ce soit directement ou indirectement alors que les experts individuels sont les véritables porteurs de l'expertise technique. En acceptant toutes les références sans distinction, malgré les contrôles qu'elle tente d'effectuer, la Commission accepte de leur attribuer une valeur, donc des points lors de l'évaluation, valeur qui peut être fictive. On peut faire apparaître les défauts principaux à cette procédure:

- Les entreprises ne sont pas obligées de préciser l'ancienneté de leur personnel, ni son affectation. Les sociétés de consultance sont ainsi en mesure d'embaucher des juniors⁹ avec le diplôme approprié, ce qui permet de les présenter comme compétents pour une mission, même s'ils ne sont pas encadrés par des seniors, et ont principalement une fonction de sélection des experts, d'encadrement (*backstopping*, c'est-à-dire suivi et appui à l'exécution des projets) voire de contrôle-qualité des projets. Le fait de confier à du personnel peu expérimenté la sélection des experts, eux-mêmes censés être spécialistes d'un domaine, aboutit à choisir les CV sur « critères de beauté », formels, sans réelle discussion possible avec l'expert sur les particularités, les risques qu'il entrevoit sur le projet sur lequel il présente sa candidature. De plus, le personnel junior a souvent la responsabilité de rédiger la méthodologie de l'offre ou, dans le meilleur des cas, il la confie à l'expert sélectionné. Cette prestation de l'expert fait partie de ce qui est attendu de lui et n'est en général rémunérée que si le contrat est gagné.

- La possibilité de présenter des chiffres de personnels « semi-permanents » est à l'origine de pratiques plus ou moins contrôlées, qui peuvent s'apparenter à des détournements des règles. Ainsi, des entreprises créent des réseaux d'experts « associés » dans lesquels il n'existe aucunes relations contractuelles formelles ni de partage d'expertise et encore moins de partage de la responsabilité. Cela permet aux entreprises d'accroître artificiellement leur effectif, sans en

⁹ La notion d'expert junior n'est pas définie précisément. On peut considérer qu'un expert junior a entre trois et cinq ans d'expérience professionnelle. Au-delà on est donc senior. Cependant, il arrive que des experts ayant plus de dix ans d'expérience professionnelle soient embauchés comme juniors. La différence entre les deux est alors seulement... le niveau de rémunération de l'expert.

supporter les coûts. Il est même des cas où les sociétés comptent dans leur personnel les experts, sans que ceux-ci n'en sachent rien.

- Il peut n'exister aucun lien entre les références des sociétés, correspondant aux projets conduits précédemment et le personnel proposé pour la mission à venir.
- Souvent, l'instruction préalable de l'équipe d'experts, destinée à préciser ce qui est attendu d'eux est réduite à la plus simple expression et ceux-ci se rencontrent pour la première fois lors de la réunion préliminaire au démarrage du projet organisée par la délégation de l'UE ou l'unité de DEVCO à Bruxelles.

Au total, les sociétés disposant d'une expertise en interne, de personnel ayant la maîtrise de sujets traités et l'expérience d'avoir dirigé des projets similaires ne peuvent la valoriser face à celles qui reposent exclusivement sur la sous-traitance.

3.2 Perte d'expertise interne, expansion des « marchands de CVs » et abandon des fonctions d'innovation de la part des sociétés de consultance.

La pression sur les coûts, et les particularités des procédures d'appel d'offres ont eu comme conséquence le développement en Europe d'un nombre important de « marchands de CVs », professionnel du recrutement et de la gestion d'experts au détriment des sociétés disposant d'une expertise et de capacités en interne.

Il est devenu de plus en plus difficile pour les sociétés de conseil conservant une capacité interne d'être compétitives avec ces « marchands de CV », qui externalisent intégralement l'expertise. Si en apparence les critères de sélection par la Commission sont identiques, les coûts et la qualité sont significativement différents. Les « marchands de CVs » peuvent dégager une marge significative en réduisant au minimum les coûts internes. Par conséquent, de nombreuses sociétés de consultance se contentent de maintenir leur capacité administrative de réponse à des appels d'offres et leur capacité de gestion contractuelle; elles n'investissent pas dans le renforcement de leurs propres capacités techniques et ne disposent pas par exemple d'une expertise interne minimale, pouvant assurer le pilotage des experts qui interviennent sur les projets. Ainsi, ces entreprises sont de plus en plus incapables de fournir un appui significatif dans les domaines clés que sont le contrôle de la qualité (contenu), la création d'un esprit d'équipe entre les experts, la gestion de leur plan de travail ou la capitalisation des savoirs acquis lors de l'exécution des projets. On peut alors imaginer les conséquences que ces évolutions peuvent avoir sur la qualité des projets et l'obtention des résultats¹⁰.

Ceci est paradoxal, car le développement d'une expertise interne est la raison d'être des sociétés de conseil qui devraient avoir à cœur de proposer des solutions permettant d'atteindre les résultats recherchés par la Commission. On peut se demander si les procédures utilisées ne contribuent pas à une concurrence déloyale entre les entreprises spécialisées, attachées à la maîtrise de leurs savoirs et à la recherche de solutions efficaces et innovantes et les pures gestionnaires de main d'œuvre.

¹⁰ Cet aspect est aussi mis en avant dans le rapport de la Cour des Comptes Européenne, précédemment cité :

« Le risque existe que des sociétés proposent délibérément des experts disposant de CV intéressants afin de remporter le marché, alors qu'elles savent pertinemment que l'expert ne sera pas disponible pour cette mission. Dans tous les cas, trouver des remplaçants retarde le démarrage du projet » op. cit, p.11

A défaut de disposer d'expertise interne, certaines sociétés de conseil ont cherché à renforcer leur capacité en établissant des réseaux d'information et d'échange de connaissances, sans mettre au point un mécanisme de rémunération de ces échanges. Ceci ne semble pas avoir produit d'effets significatifs. Les experts utilisent ces réseaux au mieux pour faire état de leurs compétences et pour se faire repérer pour des missions futures.

4. Un besoin de réforme dans le recrutement de l'expertise internationale.

De nombreux acteurs du marché comprennent clairement les dangers résultant de la situation qui vient d'être décrite. Ils souhaitent que la Commission fasse évoluer ces pratiques, comme elle a su faire évoluer sa programmation budgétaire en recherchant la meilleure efficacité de l'aide. C'est bien à ce titre qu'elle a conçu son *Programme pour le changement (2014-2020)* qui cherche à maximiser les effets de l'aide européenne.

La recherche de solutions est à l'évidence une tâche difficile, notamment parce que les sociétés « marchands de CVs » ont tout intérêt à ce que le système actuel perdure. Il est néanmoins possible d'indiquer quelques pistes, qui, pour être mises en œuvre, impliqueraient un dialogue accru entre la Commission, les Etats membres, les sociétés de consultance et les experts. De nombreux exemples de systèmes de sélection et gestion intégrées d'experts existent (y compris au sein de la Commission européenne, comme Horizon 2020) et il serait utile que DEVCO en tire profit.

4.1 Vers une vraie gestion axée sur les résultats, mettant l'accent sur ce qui est attendu en application des termes de référence.

Actuellement dans la plupart des termes de référence, l'accent est davantage mis sur les « inputs », les moyens mis en œuvre, que sur les « outputs », les résultats. Les termes de référence devraient, à l'avenir, contenir explicitement les résultats attendus de l'action proposée, en rapport avec des priorités clairement définies. Une telle démarche serait d'ailleurs cohérente avec les réformes qui devraient intervenir dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable¹¹ : il est ainsi prévu de mettre en place des mécanismes de suivi et de rapportage afin de veiller à ce que les actions définies contribuent réellement, par leurs résultats, à atteindre les objectifs définis. Ces actions prendront des formes diverses, engageant acteurs publics et privés, institutions et société civile, dans chacun des Etats, ce qui suppose le recours à d'importants volumes d'expertise.

4.2 Préciser les critères d'éligibilité et de qualification des sociétés de consultance.

La Commission devrait élaborer un mécanisme, en partenariat avec les experts et les entreprises et les États membres, visant à imposer le respect de normes et de procès qualité par les firmes¹² et l'appliquer à l'utilisation des références dans les processus de sélection. Cela peut passer par plusieurs voies : 1) veiller à ce que les firmes disposent de procédures de contrôle interne et de procédures de contrôle qualité ; 2) les accréditer préalablement sur cette base ; 3) opérer régulièrement des audits, dépassant les seuls audits comptables actuellement pratiqués et portant également sur les performances réalisées ; 4) concevoir une forme de normalisation de l'expertise afin de consolider la place de l'Europe sur ce marché ; 5)

11 Les Nations unies ont adoptés en septembre 2015 les Objectifs de développement durable, qui concernent les pays du monde entier et obligent les gouvernements à trouver un point d'équilibre entre progrès économique et progrès sociaux sans porter atteinte à la résilience environnementale. Cf http://idefie.org/IMG/pdf/la3.2_developpement_mai_2015.pdf

12 Une autre option pourrait consister dans l'élaboration d'un contrôle qualité du projet plutôt que sur le contrôle de la qualité de l'entreprise. Cependant, outre qu'une telle procédure paraît particulièrement complexe à mettre en œuvre (diversité des paramètres entrant en ligne de compte), in fine, dans le cadre d'une procédure de sélection, ce sont bien les firmes, et les experts, qui sont évalués.

créer une capacité interne à mesurer et conserver les évaluations des prestataires, individuels et firmes.

Les références devraient être liées à la capacité interne réelle des sociétés de conseil et il faudrait aussi établir des critères clairs permettant d'identifier le personnel permanent, et notamment celui qui a une expérience effective dans la mise en œuvre des projets. Cela conduirait les entreprises à intégrer des mécanismes d'assurance qualité, y compris dans l'appui aux experts, pour s'assurer que les références peuvent être utilisées pour des réponses à de futures offres.

4.3 Renforcer les dispositifs d'évaluation et de monitoring des résultats des projets financés par la Commission

La Commission dispose de mécanismes permettant de vérifier que les projets qu'elle finance sont conduits de manière satisfaisante. Le monitoring intervient en cours de projet et a pour objet de permettre des corrections ou des inflexions éventuelles. L'évaluation intervient en général lors que le projet a été terminé. Elle doit apporter, synthétiser et diffuser des informations précieuses sur l'atteinte des objectifs, la satisfaction du partenaire, la bonne utilisation des fonds européens.

La Cour des Comptes européenne a relevé en décembre 2014¹³ que les systèmes d'évaluation et de contrôle axé sur les résultats (« Results-oriented monitoring », ROM) ne permettaient pas de faire remonter l'information pertinente. Son rapport, très critique a considéré que le système utilisé par EuropeAid était « inadéquat », que « les évaluation des projets et de programmes organisées par les délégations de la Commission et conduites dans les pays partenaires n'étaient pas dirigées de manière satisfaisante », que le travail des évaluateurs était gêné par l'absence d'objectifs et d'indicateurs pertinents.

4.4 Prendre en compte les performances des firmes et des experts.

Cette idée a été évoquée dans le rapport de la Cour des Comptes Européenne déjà cité¹⁴ :

« Il n'y a pas d'évaluation systématique de la performance des sociétés et des experts en matière d'assistance technique. Les évaluations éventuellement effectuées par une délégation, par un bénéficiaire local ou par le pouvoir adjudicateur local (dans le cas du FED) ne sont que ponctuelles et informelles. La Commission ne dispose pas d'un système permettant le partage de ces informations, même limitées¹⁵. En l'absence d'un système approprié d'information de gestion en matière d'assistance technique, il n'est pas possible, lorsque de nouvelles décisions sont prises en ce qui concerne la passation des marchés d'assistance technique, de mettre à profit les expériences fructueuses acquises lors de collaborations antérieures avec certaines sociétés ou certains experts ».

13 <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=5451>

14 RAPPORT SPECIAL N° 6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités, accompagné des réponses de la Commission
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR07_06/INSR07_06_FR.PDF , p. 13.

15 La Commission s'est engagée à combler cette lacune en formulant sa stratégie de « learning and development » cf. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/km-ks/blog/learning-and-knowledge-development-strategy-europeaid>

Cela conduisit la Cour des Comptes Européenne a formuler les deux recommandations suivantes, auxquelles on ne peut que souscrire :

- Les critères d'évaluation des appels d'offres en matière d'assistance technique devraient être revus de manière à mieux tenir compte de la qualité des experts et de la société de conseil, ainsi que de l'expérience acquise avec eux. (Recommandation 5, p. 15, op.cit.)

- Il faudrait évaluer systématiquement les performances des sociétés d'assistance technique et des experts en la matière et élaborer un système d'information de gestion permettant d'enregistrer ces performances, d'en rendre compte et de s'y référer. (Recommandation 8, p. 15, op. cit.).

On notera que le projet de simplification administrative mené par DEVCO en 2014 avait recommandé la création de bases de données d'experts et de systèmes d'évaluation de l'expertise, sur la base des bonnes pratiques reconnues, en particulier celle de la Banque Asiatique de Développement.

In fine, les pistes qui viennent d'être indiquées devraient permettre d'améliorer la qualité de l'expertise, condition essentielle de celle des projets, ce qui est tout de même l'objectif final de l'aide au développement.

Références bibliographiques et Internet

- RAPPORT SPÉCIAL N° 6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités, accompagné des réponses de la Commission , Cour des Comptes Européenne,

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR07_06/SR07_06_FR.PDF

- Les programmes de l'union européenne vers les sociétés civiles africaines : idéologie de la transparence et hyperprocéduralité, N. Flamel, Revue Tiers Monde ou <http://pfongue.org/Logique-de-l-Union-Europeenne-face.html>

- Commission Européenne, EuropeAid, PRAG, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/>