

## L'expertise technique internationale, mode de partage des savoirs, vecteur d'influence

par Cyril Bouyeure, Président de l'Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe (IDEFIE) <sup>1</sup>

**L'essentiel >** Née de la guerre froide, l'expertise technique demeure un vecteur d'influence efficace, même si elle s'est adaptée et a changé de mode opératoire, passant de la substitution à l'accompagnement.

Président de circonstance avant d'être élu à la tête de l'État, Harry Truman marqua durablement l'histoire des États-Unis, mais plus encore influa sur le cours des affaires internationales. Accédant à la fonction suprême au décès de Roosevelt, dont il était le vice-président, et qui, malade, disparu peu après sa quatrième élection, il dut mettre fin à la guerre puis bientôt s'engager dans un nouveau combat lorsque commença une « guerre » sous d'autres formes avec l'Union soviétique.

Face à l'expansion de la zone d'influence de Staline, Truman énonça durant son premier mandat la doctrine de l'endiguement. Réélu, il frappa de nouveau un grand coup en annonçant dans son discours d'investiture de janvier 1949 le lancement d'« un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées ». Après avoir mis un coup d'arrêt à l'influence soviétique en Europe, en lançant le plan Marshall, il s'agissait de la contrer dans le Tiers-Monde. Le président des États-Unis inventait par là même le concept de sous-développement qui survécut jusqu'aux années 70.

Le quatrième point du discours de Truman mentionnait la création d'une « aide technique pour le développement économique » et l'envoi de spécialistes ingénieurs, médecins, techniciens... chargés de préparer les projets d'infrastructures dont les pays pauvres avaient besoin. Deuxième concept formulé, la coopération technique connue aujourd'hui comme assistance technique ou expertise technique internationale <sup>2</sup>.

L'idée d'une coopération s'appuyant sur des experts envoyés à l'étranger ne venait pas tout à fait de nulle part puisque, quelques mois auparavant, les Nations Unies (où les Américains disposaient d'une influence certaine) avaient créé un programme élargi d'assistance technique, qui deviendra le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1966.

Fille de la guerre froide, l'expertise technique internationale (terme souvent préféré à celui de coopération, moins valorisant pour les bénéficiaires) fut dès l'origine conçue comme l'instrument d'une politique d'influence, non pas tant de manière défensive face à la menace soviétique, mais bien dans une démarche offensive. La loi adoptée par le Congrès, en 1950, pour mettre en œuvre le plan Truman prévoyait que les pays qui solliciteraient l'aide technique devraient accepter certaines règles vis-à-vis des investisseurs américains. Autrement dit, pas de coopérants techniques sans signature d'un traité bilatéral de protection des investissements. Les États-Unis étaient prêts à apporter une aide à leurs alliés, à mieux les défendre ainsi contre des risques de déstabilisation, et par là même à mieux défendre les États-Unis eux-mêmes, cela n'empêchait pas que des retombées économiques directes devaient suivre.

L'Amérique de Truman dissémina une armée pacifique de dizaines de milliers d'experts et les autres grandes nations industrialisées ne furent pas en reste. Bientôt, au tournant des années 60, la France et le Royaume-Uni durent gérer la décolonisation et accompagner la création de nouveaux États. La France envoya dans ses anciennes colonies un réseau de coopérants résidents, placés auprès des autorités locales, souvent au plus haut niveau. Ces conseillers étaient issus de la prestigieuse École nationale de la France d'outre-mer (ENFOM) créée sous la III<sup>e</sup> République pour former les cadres des colonies et transformée en 1959 en Institut des hautes études d'outre-mer (IHEOM) destiné à former les cadres des nouveaux États d'Afrique et de Madagascar membres de la Communauté française. L'IHEOM céda la place à l'Institut international d'administration publique (IIAP) en 1966, qui sera finalement intégré à l'École nationale d'administration (ENA) en 2002.

La générosité - il s'agissait d'une politique fort coûteuse - allait de pair avec l'influence. Les conseillers des ministres, partageant leur connaissance de la machinerie d'un État, l'art de

1951

ÉTUDES ET COMMENTAIRES / Chronique

(1) IDEFIE est un *think tank* consacré aux pratiques de l'expertise internationale en politiques publiques, lieu d'analyses et d'échanges rassemblant universitaires, consultants, avocats, diplomates, institutions... [www.idefie.org](http://www.idefie.org). (2) M. A. Heilperin, Le point IV du président Truman, in *Politique étrangère*, 1950, Centre d'études de politique étrangère, vol. 15, p. 165-177.

préparer des décisions, de rédiger des textes, de veiller à leur exécution, veillaient, ou du moins s'efforçaient, à défendre nos intérêts. L'efficacité, du point de vue du développement, c'était autre chose. Car ces assistants techniques, comme ils furent longtemps appelés, débarquaient avec des solutions prêtes à l'emploi et empêchaient l'émergence d'une administration locale, maintenant ainsi les pays aidés en situation de dépendance. Certes, les experts étaient demandés par les États, certes, ils apportaient leur compétence et contribuaient à la mise en œuvre des réformes, mais souvent, la greffe ne prenait pas, la réforme ne se diffusait pas dans l'administration, encore moins dans la société et dans l'économie. Il fallait sans cesse recommencer. Un assistant technique prenait la relève d'un autre assistant technique.

L'expertise conduite par des expatriés était largement une illusion coûteuse, n'ayant des résultats qu'en surface, ne contribuant pas au rattrapage de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les pays en développement. Le constat fut tiré par le PNUD lui-même au début des années 90, dans le rapport Berg<sup>3</sup> ; la coopération technique ne conduisait pas à de véritables transferts de connaissances, elle empêchait l'autonomisation des bénéficiaires, elle n'avait pas d'effet durable, bref, elle était inefficace du point de vue du développement.

La réflexion s'engagea au sein des Nations Unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le paradigme changea : l'expertise devait être d'accompagnement et non plus de substitution, il fallait renforcer les capacités des administrations pour que la transformation s'opère et que le décollage réussisse.

La France s'est adaptée de manière spectaculaire au fil du temps à cette transformation, la subissant largement. Le réseau de 20 000 assistants techniques dans les années 70 a été ramené à 9 000 en 1990, puis 2 800 en 2000. Ceux que l'on désigne désormais comme les experts techniques internationaux (ETI) sont désormais moins de 500. Le ministère des affaires étrangères vient, au début de 2016, de confier le portage juridique de ce réseau à la nouvelle agence Expertise France, dans un cadre soumis au droit du travail et, par conséquent, aux prélèvements sociaux des salariés du secteur privé, ce qui ne sera pas neutre sur le plan financier. Dans le même temps, l'administration transfère à l'Agence française de développement (AFD) ses crédits d'intervention dans le domaine de la gouvernance - qui couvre, parmi d'autres, les sujets de type « Appuis aux institutions juridiques et judiciaires » - poursuivant ainsi le désengagement initié de longue date, dont la précédente étape avait été, en 2005, le transfert des crédits dans les domaines de l'agriculture et du développement rural, de la santé et de l'éducation de base, de la formation professionnelle, de l'environnement, des

infrastructures et du développement urbain. Les crédits ne suivant pas le nombre de postes transférés, le déclin de l'effectif des experts s'est poursuivi<sup>4</sup>. Les perspectives pour les prochaines années ne sont à l'évidence pas meilleures, l'AFD privilégiant des modes d'intervention centrés sur les projets définis par les maîtrises d'ouvrages locales.

**De nouvelles formes d'expertise pour de nouvelles modalités d'influence.** Comment, dans ces conditions, l'expertise résidente déclinant, conduire une politique d'influence ? C'est bien l'enjeu des débats qui se sont succédé en France depuis une dizaine d'années, Nicolas Tenzer tirant un fameux cri d'alarme dans un rapport remis au premier ministre en mai 2008<sup>5</sup>.

Tenzer constate que l'offre d'expertise est devenue multiforme, provenant d'acteurs publics et privés, d'États comme de fondations, d'entreprises qui en font leur activité principale ou l'exercent afin de mieux assurer leur présence sur des marchés plus rémunérateurs dont les conditions sont déterminées par des spécifications, des référentiels établis dans une phase préalable. L'expertise est un monde où se croisent, s'associent ou se confrontent des réseaux de spécialistes, des sociétés de pensées parce que, souligne Tenzer, elle est un formidable vecteur d'influence par les idées, les modèles, les normes qu'elle véhicule. Elle est désormais au centre d'un immense marché, financé par les institutions internationales, et l'auteur s'inquiète de ce que la France n'y est pas suffisamment présente, se laissant distancer par ses concurrents. « Les Britanniques, comme les Allemands, les Canadiens, les Suédois et naturellement les Américains ont des réseaux d'experts, largement universitaires et privés, présents dans les appels d'offres des organisations internationales et ceux des États. Ils structurent le débat mondial par une participation large aux divers groupes d'experts dans les organisations et les groupes de pensée »<sup>6</sup>.

Avertissement salutaire qui ne fut pas sans lendemain puisqu'après de longs débats, l'expertise technique internationale est devenue l'objet d'une politique interministérielle, animée par un délégué rattaché au premier ministre, et une grande agence, Expertise France, a été créée en 2015, que le délégué interministériel à la coopération technique internationale préside. La France s'inspire ainsi de l'exemple de l'Allemagne qui établit, dès 1975, une agence spécialisée, aujourd'hui la GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), qui dispose de moyens considérables (18 000 agents, plus de 2 milliards d'euros de crédits budgétaires) et est le premier acteur mondial dans son domaine. Comparaison prestigieuse, mais qui peut se révéler périlleuse compte tenu de l'étroitesse des moyens consacrés par l'État au financement de l'expertise, soit quelques pour cent de l'effort allemand. Plus récemment, et pour ne retenir que des exemples proches de nous, l'Italie et le Royaume-Uni ont

(3) E. Berg (dir.), *Repenser la coopération technique: Réformes pour repenser les capacités en Afrique*, Bureau régional pour l'Afrique, PNUD, 1993. (4) Le transfert de l'assistance technique à l'AFD, Rapp. d'évaluation n° 122 édité par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des affaires étrangères, 2013. (5) N. Tenzer, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI<sup>e</sup> siècle. Instrument pour une stratégie française de puissance et d'influence*, Rapp. remis au premier ministre, mai 2008. (6) *Ibid.*, résumé du Rapp.

également engagé une réflexion sur la réforme de leurs dispositifs publics respectifs afin d'en accroître l'efficacité et pour renforcer leur présence face à la concurrence.

Ce marché pèse, en effet, directement une dizaine de milliards d'euros par an mais a des retombées qui vont bien au-delà, déterminant les modes d'organisation des institutions publiques, la définition, l'exécution des politiques publiques les plus diverses, mais également les termes de référence des grands projets d'infrastructures.

Les avantages comparatifs de l'offre française se situent ailleurs que dans la dépense publique; ils sont, d'une part, la capacité à mobiliser des agents publics qui peuvent travailler avec leurs homologues d'autres pays dans une relation, non pas de consultant à client, mais de pair à pair, et, d'autre part, l'agilité des grands ingénieristes français à se placer sur le marché de l'assistance institutionnelle, celui dont les bénéficiaires sont des entités publiques. Ainsi, les opérateurs français se placent depuis des années au deuxième rang sur les financements européens<sup>7</sup>, captant une information et des références précieuses pour leur activité principale qui est souvent de concevoir de larges équipements et des travaux d'aménagement.

La France dispose ainsi d'opérateurs nombreux, entreprises privées et agences publiques, mieux introduits sur le marché de l'expertise que certaines analyses ne l'ont parfois cru; celles-ci ont pu regretter la multiplicité des acteurs face à un illusoire « modèle » allemand et redouter les effets de la baisse des crédits publics. Ce n'est pas faux mais l'enjeu est d'abord, dans un contexte budgétaire donné, de donner une cohérence à l'offre française.

Il s'agit de disposer d'une ressource disponible, c'est-à-dire identifiée, et en nombre, d'experts qui soient au fait des thématiques recherchées par les États et les institutions internationales dans le cadre de leurs stratégies, déclinaisons des objectifs du développement durable et d'organiser la mobilisation de ces experts en bonne intelligence entre acteurs publics et privés.

Car la ressource en experts, non plus conseillers à demeure pour le compte de l'État, mais spécialistes mobilisables sur des projets de durées plus ou moins longues, est la clé d'un dispositif d'influence efficace. Mettant à disposition connaissances et pratiques acquises, les experts, publics ou privés, ont tendance à reproduire peu ou prou ce qu'ils connaissent le mieux. Cela fait d'ailleurs partie de la règle du jeu: on choisit une expertise spécifique, dans le cadre d'une coopération institutionnelle ou d'un appel d'offres concurrentiel parce qu'elle porte un acquis. Les consultants qui répondent aux appels d'offres doivent présenter leurs références, convaincre par leur CV - ou lorsqu'il s'agit d'une équipe assemblée par un opérateur, par la complémentarité et la pertinence de l'ensemble des CV - de leur technicité et de leur pratique éprouvée en rédac-

tion de textes, formation, évaluation... dans les spécialités de la consultation. Le prix est ici un critère souvent secondaire; le budget est connu à l'avance et il suffit de coter quelques points en dessous du plafond pour être dans l'épure. En règle générale, c'est bien la qualité des CV qui est le critère discriminant entre les offres.

L'expertise publique, apportée par des fonctionnaires en poste dans les administrations et agences spécialisées (ou jeunes retraités, lorsqu'il s'agit de missions de longues durées que les ministères auront des difficultés à pourvoir avec des agents en activité), renforce les liens entre États. Le pourvoyeur d'expertise contribue à mettre en place un cadre institutionnel qui lui permettra d'avoir un dialogue privilégié avec l'administration partenaire. Le renforcement des capacités permet de construire une relation entre pairs qui ne soit plus unilatérale et est un gage de durée et de qualité dans les échanges qui peut être gratifiant pour les deux parties.

Ainsi, les coopérations engagées par le ministère de l'intérieur et par l'administration fiscale permettent, en connaissant mieux leurs interlocuteurs, d'obtenir des informations opérationnelles précieuses dans le cadre de la lutte contre les trafics, la criminalité organisée, la fraude...

En coopérant, on se fait des amis et des alliés dans les enceintes internationales. À titre d'exemple, le fait d'avoir aidé l'Algérie, sur un financement européen (jumelage institutionnel), à mettre en place un dispositif de signes de qualité, indication géographique (IG) et appellation d'origine, pour protéger des produits réputés comme la datte Deglet Nour de Tolga, la figue sèche de Beni Maouche et l'olive de table, a gagné ce pays aux positions défendues par la France au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) où le débat est heurté avec les États-Unis et leurs alliés qui s'opposent à l'élargissement de la protection des IG. Ce succès est le résultat d'une démarche construite du ministère de l'agriculture, démarrée par l'envoi d'un expert pour quelques jours en 2011 qui recommanda de préparer un projet de jumelage, idée qui fut reprise par la Commission européenne et, le temps d'être formulé et attribué, a été exécuté de 2014 à 2016. L'Algérie dispose ainsi d'un dispositif juridique établi en dialogue avec les groupements de producteurs qui reconnaît et protège la qualité de ses productions selon un cadre dont d'autres pays voudront s'inspirer.

Un exemple tiré d'un autre champ d'expertise illustre également comment des liens solides peuvent se nouer par apport d'expertise au sein même de l'Union européenne ou du moins dans le cadre du processus d'élargissement. Ainsi, la France s'est appuyée sur les coopérations engagées en Europe centrale et orientale avec les États candidats à l'accession (programmes PHARE) dans le domaine du contrôle des dépenses publiques, pour construire une coalition et éviter que la Commission n'impose en 2009 le cadre unique du *Public Internal Financial*

(7) V. IDEFIE, Lettre d'analyse 6, Les bonnes performances des opérateurs français d'expertise sur le premier marché au monde d'expertise, celui des financements extérieurs de l'Union européenne.

*Control* (PIFC) aux dispositifs de contrôle et audit interne des fonds publics. Appuyée en particulier par la Pologne, l'administration française a fait valoir qu'un tel cadre unique était inutilement contraignant, de peu d'effet pour améliorer la qualité de la dépense publique et a pu obtenir, en 2012, que soient lancés des travaux associant États et Commission, pour définir un cadre dépassant le contrôle formel et intégrant des critères de performance et d'action de modernisation de l'État.

Comme l'avaient compris les Américains dès 1950, l'expertise contribue à ouvrir les marchés. Les retombées économiques attendues amènent secteur public et privé à travailler main dans la main. Un exemple, les actions menées pour valoriser l'expertise française en matière d'urbanisme. En Inde, le ministère de l'écologie promeut le savoir-faire public français en matière de ville durable, en ciblant, avec les entreprises, le programme « *100 smart cities* » lancé par le premier ministre Modi ; au Bahreïn, l'agence Expertise France dirige un consortium public/privé, comprenant trois bureaux d'études, qui va contribuer à planifier et anticiper les besoins en infrastructures urbaines du Royaume. Dans les deux cas, l'effet d'entraînement économique de l'expertise institutionnelle est potentiellement considérable.

L'expertise juridique apportée aux États est, autant que le pur renforcement des capacités institutionnelles, un puissant mode pour façonner leur mode de pensée et ouvrir des marchés. Les exemples sont innombrables, retenons celui des montages permettant la réalisation de grands projets d'infrastructures.

On sait ainsi à quel point le modèle français des concessions et des partenariats public/privé a pu ouvrir des marchés aux grands groupes français de construction, d'équipement et de services (et à leurs conseils). De nombreuses actions d'appui juridique et

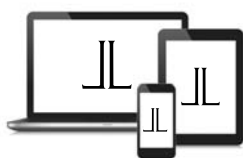
financier (rédaction de textes, mise aux points de méthode de calcul de taux de rendement, formations) pilotées par les institutions internationales, les banques de développement, conduites par les groupements d'entreprises ont pour objet d'aider les pays qui veulent lancer des programmes d'équipements publics à minimiser leur endettement. Ces initiatives multiples ont donné lieu à une véritable lutte d'influence entre différents modèles, aboutissant à une certaine confusion pour les emprunteurs. Il était nécessaire de remettre un peu de clarté dans un débat souvent complexe en raison de la multiplicité des approches et des concepts. La création par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en 2015, à l'initiative de la *Confederation of International Contractors'Associations* (CICA) et de l'Institut français des experts juridiques internationaux (IFEJI), d'un Centre d'excellence global sur les concessions et les PPP<sup>8</sup> illustre le fait que la France demeure un acteur influent sur ce sujet. Les experts indépendants de tout lien d'affaires que ce centre mobilise présentent des schémas simples intégrant des retours d'expérience et font la promotion de schémas que connaissent bien les groupes français, veillant à la protection de l'intérêt de la collectivité publique (maîtrisant tout risque d'engagement excessif), tout en étant respectueux des besoins de sécurité, de lisibilité et d'adaptabilité.

À l'intersection de l'aide et du marché, l'expertise est un puissant vecteur d'influence si elle combine adaptation au contexte local et projection d'une certaine manière de voir. Elle a pour objectif final de rendre son autonomie au bénéficiaire, qui devient un partenaire, un allié ou un client. Réussie, elle est un investissement bien placé.

(8) Partenariats public privé.

1954

## INCLUS DANS VOTRE ABONNEMENT PAPIER : LA VERSION NUMÉRIQUE



### Les +

- L'accès aux revues 2 à 10 jours avant la parution papier ;
- Le confort de lecture et des fonctionnalités de recherche et de navigation avancées ;
- Les archives depuis 2009 ;
- Un accès 24 h/24 sur Internet et hors connexion via les applis iOS et Android.

Téléchargez gratuitement l'application

  compatible smartphones et tablettes

et en version feuilletable  
sur [www.dalloz-revues.fr](http://www.dalloz-revues.fr)

Pour toute question, notre service Relations clientèle se tient à votre disposition au  **N° Indigo 0 820 800 017**

0,12 € TTC/mn