

# ÉVALUATION

2013

→ n° 122



## Le transfert de l'assistance technique à l'AFD

Direction générale  
de la mondialisation,  
du développement  
et des partenariats



Rapport

*Ce document est un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.  
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent  
pas une position officielle.*

### **Remerciements**

*Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur  
disponibilité et la qualité de leurs contributions.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Photo de couverture : Échantillonnage pédologique en vue de l'estimation  
de la densité apparente du sol et des stocks de carbone organique du sol,  
en Afrique du Sud. © Vincent Chaplot/IRD

Photo de 4<sup>e</sup> de couverture : Mesures géophysiques au sein d'une ravine naissante  
et préalable à une simulation de ruissellement visant à identifier les zones  
d'infiltration préférentielle de l'eau, en Afrique du Sud. © Vincent Chaplot/IRD

Réalisation : DGM

© Ministère des Affaires étrangères 2013

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS

# ÉVALUATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE BILATÉRALE FINANCÉE PAR L'AFD



Évaluation réalisée par :

Le Gret / Pôles DAT et PPRI

M. Serge ALLOU

M. Marc LÉVY

Rapport final avec la synthèse

Remis en février 2012

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

---

## Sommaire

LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	4
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
1. INTRODUCTION : OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION.....	9
2. HISTOIRE ET CONTEXTE DU TRANSFERT .....	10
3. LE BILAN DU TRANSFERT .....	11
4. QUATRE QUESTIONS EVALUATIVES SUR LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT .....	15
5. RECOMMANDATIONS .....	25
<b>RAPPORT FINAL</b> .....	33
1. INTRODUCTION : OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION.....	35
2. HISTOIRE ET CONTEXTE DU TRANSFERT .....	39
3. LE BILAN DU TRANSFERT .....	46
4. LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT : ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION.....	57
5. RECOMMANDATIONS .....	124
ANNEXE 1 : LE DISPOSITIF ORGANISATIONNEL .....	130
ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME MAEE (2011).....	133
ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DGM (2011) .....	134
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME AFD (2011).....	135
ANNEXE 5 : ORGANIGRAMME FEI (2011) .....	136
ANNEXE 6 : ORGANIGRAMME DGCID (2008) .....	137
ANNEXE 7 : ORGANIGRAMME AFD (2005).....	138

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS

AE.	Autorisation d'engagement
AFD.	Agence Française de Développement
ANMO.	Direction Afrique du nord et Moyen-Orient
APD.	Aide publique au développement
ATR.	Assistance technique résidentielle
ATT.	Direction des politiques de mobilité et d'attractivité
BPM.	Biens publics mondiaux
CA.	Conseil d'administration
CARC.	Cellule chargée du suivi de l'assistance technique et du renforcement des capacités
CAD.	Comité d'aide au développement
C2D.	Contrat de désendettement et de développement
CEE.	Comité des États étrangers
CICID.	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP.	Cadre d'intervention pays
CP.	Crédit de paiement
COM.	Contrat d'objectifs et de moyens
COS.	Conseil d'orientation stratégique
CPS.	Comité de pilotage stratégique
DAF.	Directeur des affaires financières
DAOI.	Direction Afrique et Océan Indien
DCP.	Documents Cadres de Partenariat
DGCID.	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM.	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DGR CST.	Direction générale de la coopération culturelle, scientifique et technique
DPDev.	Direction des politiques de développement
DRH.	Direction des ressources humaines
ECODEV.	Direction de l'économie globale et des stratégies du développement
GIP.	Groupe d'intérêt public
ETI.	Expert technique international
FAC.	Fonds d'action et de coopération
FCI.	France Coopération Internationale
FEI.	France Expertise Internationale
FERC.	Fonds pour les études et le renforcement des capacités
FSP.	Fonds de solidarité prioritaire
HCCI.	Haut conseil de la coopération internationale
LOLF.	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE.	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MINEFI.	Ministère de l'économie et des finances
RGPP.	Révision générale des politiques publiques
SCAC.	Service de coopération et d'action culturelle
TAD.	Pôle de pilotage de l'AFD à la DGM

ZSP.        Zone de solidarité prioritaire

# Synthèse

## 1. INTRODUCTION : OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

### 1.1 Champs et objectifs de l'évaluation

Cette évaluation entre dans le dispositif des évaluations stratégiques menées par la Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). Selon les termes de référence, la période concernée va de 2004 à 2010 et l'évaluation a pour objectifs :

- « D'effectuer un bilan du premier transfert partiel de l'assistance technique à l'AFD : coûts, financement, gestion et pilotage de cet instrument, évolution quantitative et qualitative des postes ;
- De contribuer à une clarification des différentes fonctions de l'assistance technique « résidentielle », catégorie dont il conviendra de préciser les caractéristiques au regard des objectifs définis par le Département (renforcement des capacités, visibilité et influence de la coopération française ...).
- D'apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de l'ensemble du dispositif mis en place au regard de ces objectifs, incluant une comparaison avec les dispositions prévues par le CICID et avec la pratique de quelques autres bailleurs de fonds. »

### 1.2. Méthodologie

L'évaluation a été réalisée entre mai et décembre 2011 sous l'autorité d'un comité de pilotage<sup>1</sup>. Elle a été organisée en quatre grandes phases successives.

#### 1.2.1. Préparation et cadrage

Les personnes rencontrées lors des entretiens<sup>2</sup> ont insisté sur l'intérêt de compléter le regard évaluatif rétrospectif par une réflexion de nature prospective fournissant les bases d'une doctrine commune qui oriente l'action à venir. Trois attentes complémentaires ont en particulier été précisées :

- Débattre du sens de l'assistance technique résidentielle, de son rôle et de sa fonction dans la politique française de coopération au développement ;
- Clarifier la façon dont elle est gérée au sein du ministère et de l'AFD ;
- S'interroger sur l'environnement professionnel des assistants techniques résidents financés par l'AFD, au regard de celui des assistants techniques employés par le ministère.

Une note de cadrage reprenant ces principaux éléments a été débattue par le comité de pilotage le 7 juin 2011. Le comité s'est accordé sur les orientations complémentaires proposées, a validé la méthodologie de travail et les quatre pays de mission (Sénégal, Cameroun, Tchad, Cambodge).

---

<sup>1</sup> La liste des membres du comité de pilotage est portée en annexe du rapport final.

<sup>2</sup> La liste des personnes rencontrées au cours de cette phase de cadrage est portée en annexe du rapport final.



### **1.2.2. Analyse documentaire et entretiens**

Lors de la deuxième étape, une lecture attentive de l'ensemble de la documentation disponible a été faite et une quarantaine d'entretiens ont été réalisés au ministère, à l'AFD et à FEI/France Expertise Internationale<sup>3</sup>.

La principale contrainte a été de reconstituer les faits, les informations étant éparpillées et bien souvent partielles. La « reconstruction de l'histoire » (du volume de postes réellement concernés par le transfert, de leur coût, des transferts financiers correspondants) a pris plus de temps qu'initialement prévu.

Cette étape a donné lieu à l'élaboration d'un rapport documentaire organisé autour des sept premières questions évaluatives figurant dans les termes de référence et d'une grille de questionnements pour les missions-pays. Il a été débattu en comité de pilotage le 19 juillet 2011. Les commentaires apportés par le comité ont été pris en compte dans le rapport final.

### **1.2.3. Les missions pays**

Lors des quatre missions, ont été réalisés des entretiens semi-directifs, avec la diversité des interlocuteurs nécessaire. L'ensemble a donné lieu à la production d'un rapport regroupant les comptes-rendus des quatre missions pays assortis d'une synthèse proposant une lecture transversale selon les objectifs de l'évaluation. Le document a circulé dans les pays et fait l'objet de différents commentaires.

### **1.2.4. Analyse et synthèse finale**

L'ensemble a été repris, complété et mis en forme dans un rapport final que synthétise le présent document.

## **2. HISTOIRE ET CONTEXTE DU TRANSFERT**

Le transfert d'une partie de l'assistance technique du MAEE vers l'AFD a été décidé dans son principe par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement/Cicid, du 20 juillet 2004 et mis en œuvre par une décision du Cicid du 18 mai 2005.

Ces décisions de 2004/2005 ont complété l'importante réforme de 1998 qui avait regroupé les services du Secrétariat d'Etat à la Coopération et du ministère des Affaires étrangères, créant une Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ayant pour mission de piloter conjointement « la solidarité et l'influence ». La réforme de 1998 avait peu concerné l'assistance technique. Pourtant le sujet avait fait l'objet, en 1991<sup>4</sup>, d'une importante étude à la fois rétrospective (1960-1990) et prospective (horizon 2000) qui proposait de « réviser les modalités d'intervention » en développant une coopération par objectifs et en redéfinissant le rôle de l'assistance technique pour éviter l'effet d'éviction des compétences locales.

Précisément, le Cicid instituait un partage sectoriel des opérations de dons financées par le Fonds de solidarité prioritaire/FSP :

---

<sup>3</sup> La liste des sigles et des personnes rencontrées est portée en annexe du rapport final, ainsi que la liste des principaux rapports, notes et documents utilisés.

<sup>4</sup> L'assistance technique française (1960-2000). Ministère de la coopération. La documentation française. 332p. 1994.

- MAEE : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche ;
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

Du contexte, il importe de retenir tout d'abord la capacité réformatrice de l'Etat dans un domaine, la « Coopération », qui avait du mal à se moderniser depuis plusieurs dizaines d'années. Néanmoins, malgré ces efforts de rationalisation, il faut aussi noter la permanence d'une organisation pluricéphale complexe et la réalité d'une certaine résistance au changement.

Il importe ensuite de retenir la réduction des budgets et la tendance baissière ancienne de l'assistance technique française<sup>5</sup>. La décision de transfert s'inscrit dans un contexte de diminution des personnels mobilisés par le ministère. L'assistance technique, à la périphérie du volume d'emplois, a constitué à cet égard une « variable d'ajustement » privilégiée.

La décision de transfert renvoie également, à l'évidence, au souci de modernisation de l'aide française. A l'objectif de mettre fin à l'assistance technique de substitution que l'on pouvait considérer pour une large part atteint au début des années 2000, se sont ajoutées de nouvelles lignes de débat. Une première concerne la pertinence et l'impact de la mise en œuvre directe de projets, avec la question de la responsabilisation des maîtrises d'ouvrage nationales et celle de la mobilisation des compétences du pays partenaire. Une seconde, le passage d'une coopération de « projets » à une assistance technique bilatérale en appui aux politiques publiques. Une troisième ligne de débat enfin porte sur le double objectif de solidarité et d'influence de l'aide française, celui-ci pouvant se décliner de façon relativement opposée selon que l'accent est mis sur l'objectif de transfert du modèle français ou bien davantage sur celui d'échange sur des processus de changement.

### **3. LE BILAN DU TRANSFERT**

#### **3.1. Préparation et organisation du transfert**

La préparation du transfert a été confiée à un comité technique rassemblant les directions de l'Agence et de la DGCID du ministère. Ce comité s'est réuni régulièrement entre octobre 2004 et juin 2005. Les décisions arrêtées par le Cigid du 18 mai 2005 ont défini une position de consensus sur les différents sujets de débat au sein de ce comité :

- Un volume d'assistants techniques à transférer : 320 postes ;
- L'assistance technique transférée sera mobilisée selon le mode opératoire de l'Agence ;
- 20% au plus d'AT non français pourront être mobilisés sur les financements AFD ;
- Le recours à FCI par l'AFD est réservé au recrutement et à la gestion des AT fonctionnaires. ;
- L'Agence est redevable vis-à-vis du ministère quant au suivi du transfert.

---

<sup>5</sup> Evalué à plus de 20.000 au début des années 1980, le nombre de coopérants avait chuté à moins de 4000 au milieu des années 1990. En 2003, à la veille de la décision du Cigid, l'on dénombrait 1726 assistants techniques, dont 1402 agents sous contrat avec le ministère et 324 volontaires internationaux.

C'est, pour l'essentiel, une logique budgétaire complétée d'une « logique de territoire » qui a présidé à l'exercice de préparation du transfert. Les débats sur les objectifs de l'assistance technique dans la politique française de coopération sont restés très marginaux. Aucune trace n'existe en particulier d'un débat sur les missions de l'AT résidentielle (à l'interface des maîtrises d'ouvrage nationales, des autorités françaises et des autres bailleurs de fonds) qui aurait alors pu se tenir et éclairer les décisions.

### 3.2. Le bilan du transfert

#### Evolution du nombre d'AT financés par l'AFD

12/2005	12/2006	12/2007	12/2008	12/2009	12/2010
118	137	212	237	194	145

Source : AFD, Tableaux de bord de l'assistance technique 2005-2010

Au 31 décembre 2010, l'AFD finançait un total de 145 assistants techniques résidents. Si l'on exclut de ce total 23 postes pourvus dans le cadre de la seconde vague de transfert engagée en 2010, c'est le chiffre de 122 postes qu'il convient donc de considérer et rapporter au chiffre de 320 postes qui constituait son engagement suite à la décision du Cicid du 18 mai 2005. Trois ensembles de faits permettent d'éclairer cet écart.

#### 3.2.1. Le nombre de postes transférés

Le chiffre de 320 correspondait à 239 postes rattachés à un total de 99 projets du Fonds de solidarité Prioritaire/FSP, 75 postes hors projet et 6 postes supplémentaires. Au final, il semble que ce soient 55 projets du FSP qui aient été réellement transférés à l'AFD et non pas les 99 initialement identifiés<sup>6</sup>. L'évaluation du nombre d'assistants techniques correspondant à ces 55 projets conduit à un chiffre de 137 postes. Ce chiffre est certainement un peu inférieur à la réalité. S'agissant par ailleurs des postes hors projets, l'AFD affirme que lui ont été transférés 45 postes sur les 75 initialement identifiés et 14 postes supplémentaires (qui n'avaient pas été comptabilisés dans la première liste des 320). Selon les données recueillies, le transfert aurait donc porté sur 196 postes, mais on peut estimer que le nombre de postes effectivement transférés s'est situé dans **une fourchette de 200 à 220 postes**. Un chiffre quoi qu'il en soit très inférieur au chiffre des 320 postes qui constituait la référence initiale.

Selon les informations données par l'Agence, 35 des 118 postes d'AT mobilisés en 2005 correspondaient à des projets développés par l'AFD avant le transfert. Le chiffre de 237 postes atteint en 2008 tendrait donc à montrer que l'Agence aurait effectivement atteint l'objectif d'intégration des 200 à 220 postes réellement transférés.

#### 3.2.2. La mobilisation des ressources financières

Les transferts de projets et de postes ont fait l'objet de différents mouvements financiers entre le MAEE et l'AFD : 90 millions € d'autorisations de programmes/AP pour la première vague de 47 projets du FSP puis 4,7 millions pour la seconde vague de 8 projets ; soit, au total, 94,7 millions € d'autorisations de programmes transférés au titre du FSP.

<sup>6</sup> Ce chiffre de 55 FSP effectivement transférés diffère du chiffre de 64 FSP transférés, régulièrement mentionné dans les éléments de réponse aux questions parlementaires fournis par l'AFD. Après vérification des sources, ce chiffre de 55 est maintenu.

En fait, après accord du ministère des Finances, le MAEE a pris trois arrêtés de transfert d'autorisations de programmes de FSP à l'AFD pour un montant total de 140 millions €. Il semblerait donc que la DGCID ait fait un effort budgétaire particulier au bénéfice de l'AFD, à un moment où l'APD française repartait (provisoirement) à la hausse.

Selon le dispositif budgétaire en vigueur en 2005, c'est-à-dire antérieur à la Lolf (Loi organique relative aux lois de finance, entrée en application en 2006), les ressources correspondant au financement de l'AT dans le budget du ministère étaient inscrites en titre IV, celles relatives aux projets du FSP en titre VI. Or si le ministère a bien procédé au transfert des moyens du titre VI<sup>7</sup> (correspondant aux crédits d'intervention desdits projets du FSP), il n'en a pas été totalement de même sur le titre IV (correspondant au financement de l'AT attachée à ces projets). De fait, le financement de l'assistance technique transférée a été assuré pour l'essentiel à partir de dividendes et de fonds sans emplois de l'AFD (engagements annulés) et peu à partir des crédits ouverts dans les lois de finances des années correspondant aux dépenses.

Il est clair par ailleurs que pour qu'un volume de postes soit préservé dans la durée, il est nécessaire que les moyens de financement correspondants soient renouvelés. Cela n'a pas été le cas. Les ressources nécessaires au financement de l'assistance technique ont été globalisées, à partir de 2008, dans la subvention projet octroyée à l'AFD. Or celle-ci a connu cette même année une baisse de 30% par rapport à 2007, tassement qui s'est confirmé les années suivantes.

#### Autorisations d'engagement de l'AFD en subvention-projets au titre du programme 209

2006		2007		2008		2009		2010	
327,8		309,5		217		228		178,5	
285	42,8	194	115,5	127	90	222	6	178,5	-
Notifié*	Ress.AFD.*	Notifié	Ress.AFD	Notifié	Ress.AFD	Notifié	Ress.AFD	Notifié	Ress.AFD

Source : AFD, Département Finance et comptabilité

\*Notifié : notification annuelle par le ministère

Ress. AFD : ressources mobilisées de manière interne par l'AFD (redéploiement interne d'AE, dividende valant AE)

On peut comprendre dans ces conditions que le nombre d'assistants techniques financés par l'AFD qui a atteint le chiffre de 237 postes en 2008, n'ait cessé de décroître ensuite. L'Agence a été en effet amenée à opérer des arbitrages certainement difficiles entre le financement de projets et le financement de l'assistance technique sur une enveloppe de subvention en diminution<sup>8</sup>.

### **3.2.3. Les écarts de coût paramétrique**

Les coûts paramétriques d'un assistant technique employé par le ministère et d'un poste d'assistant technique financé par l'AFD diffèrent sensiblement (prise en compte des charges patronales, des frais de gestion<sup>9</sup>, des coûts de suivi et d'accompagnement en base arrière).

<sup>7</sup> Les 140 millions € cités supra

<sup>8</sup> Du côté du ministère par ailleurs, les postes budgétaires correspondant aux postes transférés avaient définitivement disparu.

<sup>9</sup> Des frais de gestion sont également encourus par le ministère (correspondant au coût des personnels administratifs chargés de la gestion des postes à Paris et dans les pays) mais ils ne sont pas évalués par le ministère ni intégrés dans ses coûts paramétriques.

En 2005, l'AFD évaluait ainsi à 150.000 € par an le coût unitaire moyen d'un assistant technique tandis que le ministère considérait que le coût réel de l'assistance technique était de 11.000 € par homme-mois calculé sur 12 mois, soit 132.000 € par an. En 2009, l'AFD évaluait à un peu plus de 160.000 € le coût moyen annuel d'un AT, le ministère quant à lui à un peu plus de 144 000 € ce même coût, dont 126.000 € correspondant à la rémunération annuelle paramétrique de l'AT. Ces différences de coût entraînent, pour les mêmes montants disponibles, un nombre de postes sur financement AFD, logiquement plus faible.

### **3.3. Le transfert « vécu » dans les pays : quelques compléments d'éclairage**

Il semble tout d'abord qu'à aucun moment, les agences, les Services de coopération (Scac) et a fortiori les AT concernés dans les pays n'aient été associés aux débats préparatoires qui ont conduit aux décisions de transfert. Les interlocuteurs rencontrés<sup>10</sup> témoignent avoir vécu ces transferts comme une « injonction parisienne ». La transition qui s'en est suivie a laissé partout des souvenirs difficiles.

De façon générale, l'AFD a partout cherché à préserver la continuité des opérations et à mener les projets transférés à leur terme. Néanmoins, dans certaines situations, les assistants techniques sont restés employés par le MAEE jusqu'au terme de leur contrat quand ces contrats devaient s'achever dans des échéances proches. Dans d'autres situations, certains AT décidèrent de ne pas accepter les conditions nouvelles qui leur étaient faites et interrompirent leur séjour. Par ailleurs, la réforme a conduit à la suppression d'un certain nombre de postes d'AT MAEE dans les secteurs transférés, sans qu'il soit possible de déterminer avec précision si ces postes firent l'objet d'un transfert à l'AFD.

En règle générale, les transferts se sont correctement opérés dans le secteur du développement rural où l'AFD avait le plus souvent une tradition d'intervention antérieure à la réforme. Les transferts semblent s'être aussi passés sans trop de difficulté dans le domaine du développement urbain. Les choses se sont globalement moins bien passées s'agissant des secteurs de la santé et dans une moindre mesure de l'éducation.

Dans le secteur de la santé, des oppositions existaient entre deux visions de l'intervention française : l'une préconisant une coopération hospitalo-universitaire combinée à une politique d'influence et mobilisant des praticiens de haut niveau (souvent en fonction de « substitution ») et des « conseillers de ministre » ; l'autre privilégiant une approche plus ancrée sur les territoires, la prévention, la santé primaire combinée à la construction de politiques nationales de santé autour de thèmes structurants, la santé maternelle et infantile par exemple. Dans ce contexte, la réforme a engendré de réelles tensions qui sont parvenues pour partie à s'apaiser laissant place dans le meilleur des cas, à des complémentarités.

Dans le secteur de l'éducation, les transferts se sont la plupart du temps opérés sans heurts majeurs mais avec des difficultés dans le déroulement des opérations.

---

<sup>10</sup> Certains étaient alors en poste dans d'autres pays.

Cela dit, la réforme est désormais révolue. Les AT qui l'ont vécue ont tous achevé leur contrat et plus aucun n'est aujourd'hui en poste. De nouveaux programmes et projets ont vu le jour à l'initiative de l'Agence, sur les secteurs et les compétences devenus de son ressort. Dans tous les pays visités, en tant que de besoin et en dialogue avec les maîtrises d'ouvrage nationales, l'Agence a continué de mobiliser, en nombre proche des postes transférés, une assistance technique résidentielle.

#### Bilan du transfert dans les quatre pays

	Cameroun	Tchad	Sénégal	Cambodge
Postes transférés en 2005-2007*	14	10	10	4
ATR financés par l'AFD à mi-2011**	10	9	9	8

\* Sont considérés tous les postes ayant fait l'objet d'un transfert dans le cadre des opérations basculées à l'AFD incluant ceux restés MAEE le temps de l'achèvement des contrats et repris/prolongés ensuite sur financement AFD, et excluant ceux sur lesquels les AT ont décidé de démissionner.

\*\* Hors 2<sup>ème</sup> vague de transfert. Si l'on inclut la 2<sup>ème</sup> vague de transfert, le nombre total d'ATR financés par l'AFD est de 13 au Cameroun et de 19 au Sénégal.

## **4. QUATRE QUESTIONS EVALUATIVES SUR LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT**

### **4.1. Le dispositif organisationnel : la tutelle et l'opérateur ?**

La réforme de 1998, complétée par le transfert de 2004/05 a clarifié le partage des responsabilités entre le MAE (DGCID puis DGM) et l'AFD. La première ligne de partage, en particulier concernant les opérations sur dons qui financent l'assistance technique, est de type fonctionnel : au ministère les responsabilités de définition des politiques et des orientations stratégiques et à la fois de coordination des acteurs de la coopération française ; à l'AFD celles d'instruire et de mettre en œuvre les opérations. La ligne de partage n'est cependant ni parfaitement étanche ni totalement « rationnelle ». Par exemple, en tant que responsable politique, le MAEE reste opérateur (dans les domaines de la gouvernance, de la santé, de l'enseignement supérieur) et participe aux décisions sur les opérations de l'AFD (avis des Ambassadeurs, participation aux Conseils d'administration/CA et aux Conseils d'orientation stratégique/COS de l'Agence, Contrat d'objectifs et de moyens/COM). De son côté, l'AFD n'est pas un opérateur strictement « exécutant », l'Agence dispose d'une marge de manœuvre sur les décisions relatives à ses opérations et participe au pilotage de l'aide et à la réflexion stratégique (Article 2 de la Convention-cadre). Autrement dit, la relation MAEE/AFD n'est pas strictement de type tutelle/opérateur puisque le ministère est aussi opérateur et que l'AFD est attendue pour sa contribution à la réflexion stratégique.

#### *Les relations MAEE/AFD*

Les relations entre le MAEE et l'AFD sont certes perfectibles, elles constituent néanmoins un cadre adéquat pour l'exercice d'un « pilotage stratégique » :

- Réunion du conseil d'administration/CA et du comité des Etats étrangers/CEE où sont examinés les projets les plus importants et les documents transversaux (budget, plan d'affaire, programme de production intellectuelle, stratégies pays et secteurs, etc.) ;
- Réunion du conseil d'orientation stratégique/COS qui coordonne la préparation du contrat d'objectifs et de moyens liant l'Agence à l'Etat et en contrôle l'exécution, et qui prépare les orientations fixées par l'Etat en application des décisions arrêtées par le CICID ;



- Rédaction d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, énonçant les priorités fixées par l'Etat à l'AFD ;
- Réunion de comités techniques pour le suivi budgétaire et financier ;
- Existence d'un « pôle de pilotage de l'AFD » au sein de la Direction de l'économie globale et des stratégies de développement dans la DGM, pouvant fonctionner comme un « portail » d'entrée en relation avec le MAEE et comme un interlocuteur permanent ;
- Négociation des CIP/Cadre d'intervention pays avec les Ambassadeurs ;
- Avis des Ambassadeurs au moment de l'instruction des projets et adjonction de ces avis au document soumis à la décision du CA (ou CEE) ;
- Réunions régulières et groupes de travail ad hoc sur les événements internationaux, les questions européennes, les partenariats, les questions d'actualité, les chantiers initiés par le Cigid, etc.

Pour une part ces relations ont lieu aussi dans les pays entre le service de coopération/Scac, la représentation de l'AFD et l'Ambassadeur dans sa fonction de coordination actée par le décret de 1979, précisée par le Cigid 2004/05, confirmée par celui de juin 2009 et reconnue par l'AFD. Des observations conduites dans les quatre pays, il ressort que la réforme est vue comme une avancée pour autant qu'il y ait une bonne articulation entre le ministère et le Scac d'un côté, l'Agence et sa représentation locale de l'autre. Ce qui nécessite dialogue et concertation à la fois dans la définition des interventions et des postes et le suivi de la mise en œuvre des activités. Or la réforme de ce point de vue est restée incomplète. C'est à la construction de ces complémentarités, dans le respect des mandats et des métiers de chacun (un métier plus « politique » d'un côté, un métier plus opérationnel de « banque de développement » de l'autre) qu'il est nécessaire de s'atteler aujourd'hui.

Les procédures, pour ce faire, peuvent être améliorées, mais celles qui existent, (cf. ci-dessus), constituent de réelles opportunités. Dans cette même perspective et dans le cadre de la coordination assurée par l'Ambassadeur, il devrait être possible de donner un caractère plus systématique et régulier aux échanges entre chargés de projets locaux de l'AFD et attachés de coopération du Scac, dans leurs secteurs respectifs de compétences. Partout est souligné l'intérêt de promouvoir ou renforcer des échanges réguliers, sectoriels et inter sectoriels, avec les AT concernés, pour favoriser la confrontation des pratiques et la construction d'un esprit d'équipe. Selon l'opinion de tous les partenaires rencontrés dans ces quatre pays, il n'existe en effet qu'une seule coopération française.

#### **4.2. La gestion de l'AT par l'AFD : la relation aux maîtrises d'ouvrage et le dispositif de suivi**

L'une des dimensions clé de la réforme tient à l'évolution des modes de mise en œuvre de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD. Les décisions arrêtées par le Cigid du 18 mai 2005 fixent le cadre du nouveau dispositif organisationnel : « *S'agissant de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD, les règles de l'Agence s'appliquent* ». Le relevé de conclusions du Cigid souligne par ailleurs que « *la réforme de l'assistance technique vise également à renforcer le rôle du Gip FCI/France Coopération Internationale pour l'ensemble de l'assistance technique française* ». Après de nombreux débats au moment de la préparation du transfert, sur le rôle du Gip FCI (qui deviendra FEI), il fut finalement décidé que la mobilisation de l'assistance technique résidentielle dans le cadre des projets financés par l'AFD s'appuierait sur la sollicitation de FCI lorsqu'il s'agissait de recourir à des agents fonctionnaires et sur le recrutement d'opérateurs par appel d'offres sur marché dans les autres cas.

#### **4.2.1. La place des maîtrises d'ouvrage nationales : enjeux et réalités**

Le dialogue avec les maîtrises d'ouvrage dans la décision de mobiliser une assistance technique résidentielle, de même que la redevabilité des assistants techniques vis-à-vis d'elles, ne peuvent être considérés comme une marque spécifique de l'assistance technique financée par l'AFD. A la faveur de la déflation du nombre de postes, l'assistance technique mobilisée par le ministère des Affaires étrangères a connu des évolutions considérables et obéit aujourd'hui pour une large part aux mêmes règles, du moins dans son intention et son principe.

De façon générale, le ministère et l'Agence s'accordent sur le fait que l'appropriation de l'assistance technique par les maîtrises d'ouvrage est une condition nécessaire de sa pertinence, de son efficacité et de son impact, que celle-ci doit être explicitement négociée avec ces maîtrises d'ouvrage et qu'elle doit par conséquent faire l'objet d'un dialogue politique et stratégique auquel, dans tous les cas, et le ministère et l'AFD peuvent et doivent avoir leur part. La différence principale tient aux modalités respectives de la mobilisation de l'AT : elle est mise à disposition des maîtrises d'ouvrage et directement financée par le ministère dans un cas, elle est à l'inverse contractée et rémunérée par les maîtrises d'ouvrage dans l'autre.

Partout, les maîtrises d'ouvrage nationales en relation avec l'AFD expriment leur satisfaction vis-à-vis de la réforme dans le sens où elle leur a donné des responsabilités accrues. Le fait qu'ils doivent désormais directement rémunérer l'AT, qu'ils en connaissent les coûts est jugé une bonne chose. De la même façon, la possibilité de participer plus fortement à la définition des profils puis au choix des AT est particulièrement appréciée. La double voie de recrutement qui leur est offerte est intéressante.

Le recours à FEI permet dans certains cas de ne pas avoir à engager des procédures complexes d'appels d'offres internationaux et de pouvoir mobiliser l'AT requise dans des délais en général plus courts. Les modalités qui consistent à leur proposer un choix parmi plusieurs candidats les satisfont.

La possibilité par ailleurs de faire appel à des bureaux d'études est également intéressante dans certains cas, dans la mesure où elle permet de mobiliser, au-delà de l'assistant technique stricto sensu, une équipe d'appui en base arrière et en apport de possibles compétences complémentaires sous forme de missions courtes. Ces responsabilités accrues données aux maîtrises d'ouvrage nationales induisent aussi de leur part des exigences plus fortes vis-à-vis de la qualité de l'AT mobilisée.

Cela dit, dans la pratique, le rôle donné aux maîtrises d'ouvrage dans le suivi de l'assistance technique se limite parfois à la validation du temps de service des AT et de leurs grandes lignes d'activité. A travers ces procédures, les maîtrises d'ouvrage nationales ont le sentiment d'être associées au pilotage de l'AT plus qu'elles ne l'étaient par le passé et plus qu'elles ne le sont avec l'ensemble des autres coopérations. Néanmoins, elles considèrent que leur implication dans le suivi et l'évaluation des AT reste aujourd'hui insuffisant.

#### **4.2.2. Modalités, outils et indicateurs de suivi**

Les modalités de suivi de l'assistance technique financée par l'AFD sont détaillées dans le contrat d'objectif triennal 2006-2008 entre le MAE et l'AFD, en regard de ses modalités de mise en œuvre. Le chapitre indique qu'un comité de suivi de l'assistance technique est créé entre le MAEE et l'AFD ; ce comité n'a jamais été mis en place.



En actant que l'Agence fonctionnerait selon ses règles propres, c'est-à-dire en considérant que les moyens transférés seraient gérés en « compte propre » par l'AFD et non pas gérés par l'Agence pour le « compte de l'Etat », le ministère limitait d'emblée son emprise sur leur processus de mise en œuvre. Dans ce contexte, le fait que l'Agence se soit engagée à maintenir le volume de postes qui lui était transféré peut paraître étonnant.

Afin de satisfaire à son obligation de redevabilité, l'AFD a créé, fin 2008, au terme de la première vague de transfert, un module spécifique dédié à la gestion de l'assistance technique résidente<sup>11</sup> dans son Système d'information opérationnel (Siop)<sup>12</sup>. Ces indicateurs pourraient certainement être améliorés et complétés, mais ils fournissent, un premier socle à partir duquel peuvent d'ores et déjà être analysées certaines évolutions du dispositif. Une de leurs principales limites est qu'ils constituent des indicateurs d'exécution plus que des indicateurs de performance. Dans la perspective d'une amélioration du pilotage stratégique de l'assistance technique, deux champs d'investigation mériteraient qu'on s'y attarde : (1) le processus de mise en œuvre : comment se construit la demande et sont arrêtées les décisions ? Quel rôle des différentes parties quant au suivi de l'assistance technique ? (2) L'impact de l'assistance technique, en considérant les deux objectifs qui traversent les débats entre l'AFD et le ministère sur celle-ci : le renforcement des capacités et l'influence. Il conviendrait certainement d'avancer vers la définition d'un ensemble de critères qui permettrait d'apprécier les effets obtenus sur ce champ.

### 4.3. Les évolutions de l'assistance technique résidentielle

#### 4.3.1. La baisse des effectifs

Le premier transfert en 2004/05 est intervenu après trente ans de baisse régulière des effectifs d'assistance technique. Cette baisse corrélée à la contrainte budgétaire ne s'est pas appliquée à toutes les catégories de personnel de la même façon. Un rapport de 2010 souligne ainsi : « *le ministère des affaires étrangères est confronté, depuis plus de 15 ans, à une contraction de ses effectifs dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. Ces effectifs ont diminué de 13% entre 1995 et 2008. Entre 2006 et 2008, les agents sous contrat à durée déterminée (CDD) et les volontaires internationaux (VI) ont été les principales victimes des réductions d'effectifs* »<sup>13</sup>. Un autre rapport récent<sup>14</sup> confirme ce point : « *les effectifs sont mal connus et les suppressions d'emplois ont surtout porté sur des agents de droit local, sur les stagiaires, sur les volontaires internationaux, plutôt que sur les titulaires en administration centrale ou à l'étranger* ». Ces rapports ne mentionnent pas explicitement les assistants techniques. Ils laissent néanmoins entendre qu'avec une baisse de 45% ces cinq dernières années<sup>15</sup> et d'environ 75% entre les années 90 et les années 2010<sup>16</sup>, rapportée aux 13% s'agissant des effectifs du ministère, les AT rejoignent les catégories qui ont subi les sup-

<sup>11</sup> C'est-à-dire correspondant à des « prestations intellectuelles résidentielles de plus de six mois consécutifs, à l'exception des prestations de maîtrise d'œuvre technique ».

<sup>12</sup> Le Siop est une application qui permet la gestion et le pilotage opérationnel des projets de l'Agence. Il comprend l'ensemble des données relatives à chaque projet ; il est renseigné au moment du lancement du projet puis aux différents moments de son cycle de vie.

<sup>13</sup> « Le ministère des affaires étrangères : pour un projet d'avenir ». Richard YUNG. Sénateur représentant les Français établis hors de France. 23 février 2010. [http://www.adfm-munich.de/pdf/LeMAE-Pour\\_un\\_projet\\_davenir-Richard\\_YUNG.pdf](http://www.adfm-munich.de/pdf/LeMAE-Pour_un_projet_davenir-Richard_YUNG.pdf).

Une autre source cite un chiffre proche : 11% de baisse des effectifs depuis 1997 (en autorisations d'emplois). <http://www.linternaute.com/actualite/economie/emplois-etat/affaires-etrangeres.shtml>

<sup>14</sup> Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824), par M. Gilles Carrez, rapporteur général, député. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

<sup>15</sup> 1354 AT en 2007 à la DGM / 756 en 2011 (chiffres DGM)

<sup>16</sup> Si on considère que le nombre d'AT est passé d'environ 4000 à 1000.

pressions d'emploi. On comprend ainsi la qualification de « variable d'ajustement » entendue à propos de cette baisse des effectifs d'assistance technique qui serait justifiée par la contrainte budgétaire.

#### 4.3.2. Un contexte d'ores et déjà évolutif

Le transfert est intervenu à un moment de l'évolution de l'assistance technique marquée par plusieurs débats qui vont prendre forme dans les années 2000 dans la Déclaration de Paris, les Objectifs du Millénaire, la thématique de la gouvernance et du renforcement des capacités. Ces débats ont en particulier porté sur le rôle accru des maîtrises d'ouvrage et la mobilisation des compétences nationales, une certaine permanence de la mise en œuvre directe des opérations, le passage de l'approche « projet » à l'appui aux politiques publiques, l'importance des questions institutionnelles et des capacités nécessaires pour engager des processus de changement. Le transfert va aller de pair avec ces évolutions.

La comparaison entre les postes transférés en 2005 et les postes d'AT existant à l'AFD en 2009 met en évidence les évolutions suivantes :

- L'évolution par secteur d'activités montre que l'agriculture reste le principal secteur d'intervention et que la santé maintient son importance. L'éducation, est le secteur le plus concerné par la baisse des effectifs.
- L'évolution par secteur géographique montre que l'Afrique sub-saharienne baisse relativement mais reste la principale zone d'intervention. La région Asie-Pacifique maintient en l'augmentant son attractivité. Les Caraïbes, avec Haïti en particulier, sont en augmentation. De même que les affectations régionales et transversales.
- Du point de vue des statuts des AT, la proportion de fonctionnaires a fortement décliné sous l'effet conjugué d'une évolution des profils recherchés pour les nouvelles opérations et de la disponibilité moindre de l'expertise publique française. Quant aux structures de rattachement, l'administration centrale reste le principal « employeur » mais l'indication est insuffisante pour apprécier la nature des fonctions.
- Les missions ont évolué. Le premier apport est d'insuffler une « culture projet » avec des méthodes de travail, des « *outils conceptuels* » pour donner plus de rigueur et d'organisation à l'action, aider à bâtir des diagnostics des situations, promouvoir une gestion de la chose publique fondée sur des résultats, apporter une expertise dans de nouveaux domaines (l'environnement par exemple). Un deuxième apport est de favoriser le dialogue au sein des organismes au sein desquels les AT sont basés mais aussi entre les organisations. Un troisième et dernier apport enfin renvoie au rôle d'interface que les AT sont amenés à jouer avec l'environnement international des opérations en ayant toutefois le souci de respecter les responsabilités des maîtrises d'ouvrage. Ces différentes missions renvoient à des qualités de l'AT : il doit être en mesure de « *produire* », de faire montre d'une « *capacité critique* » par rapport à ce qu'il vit et observe, et d'être en « *posture de co-construction* ». L'AT « ne peut se situer en surplomb, fort de sa compétence et de son positionnement, dans une logique descendante et dirigiste ». Il doit être ouvert au débat contradictoire, savoir travailler en partenariat et adopter une posture d'accompagnement. C'est à ces conditions qu'il peut être accepté et efficace. En ce sens, la coopération est un « métier » qui nécessite des gens expérimentés et présents dans la durée.
- En matière d'accompagnement, beaucoup d'AT expriment un sentiment d'isolement. Les AT qui possèdent une certaine expérience de coopération, construite au fil des postes qu'ils ont occupés dans d'autres contextes, sont à l'évidence plus à l'aise à cet égard que les jeunes professionnels moins aguerris et à l'expérience plus récente

- L'accompagnement signifie aussi d'avoir des experts « habillés » : les AT considèrent qu'ils ne peuvent remplir efficacement leurs tâches qu'à la condition de pouvoir recourir à des moyens qui permettent d'engager un certain nombre d'actions attendues par les partenaires (missions, formation, études, etc.). L'accompagnement dépend également du positionnement des AT. Une première condition est qu'ils soient postés auprès de maîtrises d'ouvrage qui les acceptent. Une seconde est d'être au bon endroit et de dépendre de personnes influentes donc d'être placés auprès de maîtrises d'ouvrage qui soient suffisamment fortes pour mener à bien les missions auxquelles l'AT est appelé à contribuer.
- Enfin, il n'est évidemment pas facile d'aborder la question de la rémunération qui n'est pas la dernière motivation à accepter un contrat d'AT, en reconnaissant par ailleurs que les AT ne sont pas les seuls expatriés bien payés et que la transparence sur la variété des rémunérations reste faible malgré les progrès accomplis. Le recours aux appels d'offre, aux experts juniors, aux bureaux d'étude et compétences issus des pays partenaires, a orienté à la baisse le niveau des rémunérations. La conséquence est néanmoins plutôt l'existence de fortes inégalités que la baisse générale. Peu se plaignent aujourd'hui de ces différences, ou des salaires élevés que certains AT continuent de gagner, mais certains se demandent malgré tout si de telles rémunérations sont toujours justifiées et dans un contexte de baisse générale des moyens d'aucuns osent prôner des salaires moindres.

#### 4.3.3. Une autre évolution encore en suspens

Il importe de revenir sur trois fonctions des AT couramment nommées de **substitution, de renforcement des capacités et d'influence** pour en préciser le contenu et se demander d'une part si elles sont exclusives ou si toute assistance technique ne combine pas, à des degrés divers, ces fonctions ; d'autre part s'il y a une différence aussi marquée que certains l'affirment, du point de vue de ces fonctions, entre AT/MAEE et AT/AFD.

Des faiblesses persistent assurément dans certaines administrations qui incitent à la substitution. Certains AT font ainsi de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Il convient d'apprécier cela positivement comme une façon de ne pas être seulement dans le conseil, mais de collaborer à la mise en œuvre : « *c'est dans l'exécution que tout se joue* ». Ce qu'on qualifie parfois de substitution et qu'il vaut probablement mieux retenir comme **une fonction d'exécution**, n'est pas contradictoire avec le renforcement de capacités. La réalité des missions de l'AT est plus complexe que les distinctions de principe couramment utilisées et il est souvent réducteur d'opposer **exécution et renforcement de capacités**.

La notion de capacité est venue enrichir l'approche en vigueur orientée sur les compétences et la formation des individus. Le CAD/OCDE en a donné une définition dans une publication qui fait désormais référence<sup>17</sup> : « *les capacités renvoient à l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès* ». Mais subsiste une « *confrontation entre une conception plus technique (gestionnaire) et une autre plus politique (processus de changement)*. (...) *Et en faisant du manque de capacités le paramètre explicatif des problèmes de développement ou du non-développement, le renforcement des capacités devient l'indispensable et déterminante activité à entreprendre quelle que soit la situation* »<sup>18</sup>.

Une analyse de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD<sup>19</sup> met bien en évidence la nécessité de distinguer le diagnostic en termes de déficit de capacités et la demande réelle : souvent en effet le renforcement de capacités institutionnelles fait l'objet de demandes insuffisamment identifiées.

Un important matériau (études, évaluations, recherches, etc.) est disponible pour positionner le renforcement de capacités comme un objectif et une démarche d'accompagnement du changement, conformément aux objectifs de développement de la politique de coopération française. Et ce faisant, positionner l'assistance technique comme un des moyens du renforcement de capacités sans pour autant qu'elle ait le renforcement des capacités comme seule fonction.

Si le renforcement de capacités, ainsi lié aux actions de solidarité de la coopération française, s'entend comme un appui direct ou indirect à l'amélioration du travail, à l'amélioration de l'organisation interne des services, à l'amélioration des relations de l'institution avec les autres institutions concernées, faut-il, l'opposer à **l'influence**, autre objectif de cette politique ?

L'influence ne serait-elle pas moins réelle quand on analyse les résultats techniques obtenus dans des opérations d'irrigation, d'aménagement urbain, de services innovants (micro assurance) que lorsqu'on parle de formation d'élites à l'université ou de réformes institutionnelles. Dit autrement, « aider à se développer » n'est-ce pas une façon d'avoir de l'influence ? De ce point de vue, sans doute plus que de transmettre des modèles ou des solutions, l'influence consiste à promouvoir des processus et l'assistance technique peut certainement y contribuer en se positionnant en « acteur de changement » et en agissant sur le renforcement de capacités. Il convient probablement de nuancer la distinction **entre le régalién et le technique** ; il n'y a pas le renforcement de capacités d'un côté et l'influence de l'autre, l'opérationnel et le conceptuel, comme certains parfois y insistent. Nombre des interlocuteurs rencontrés s'accordent à penser qu'influence et renforcement des capacités sont deux façons de qualifier l'activité des AT qui bien souvent se recoupent.

Certes, cette appréciation ne recouvre pas toutes les conceptions possibles de l'influence, en particulier celle qui se réfère à un modèle de développement « à la française » qu'il s'agirait de promouvoir et qui insiste sur l'importance de conquérir des parts de marchés

<sup>17</sup> Relever le défi posé par le renforcement des capacités. Evoluer vers de bonnes pratiques. CAD/OCDE 2006.

<sup>18</sup> « Quinze structures engagées dans le renforcement des capacités : une analyse du panorama », pour le compte de l'Agence Française de Développement. Marc Lévy avec Jeske van Seters et Volker Hauck. ECDPM. Août 2010.

<sup>19</sup> « Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD ». Laurent Cafferini, Bertrand Commelin, Jean-David Naudet. Ex Post, série évaluation et capitalisation n°9, 57p. Novembre 2007 & Ex Post, série notes de synthèse n°03, 8p. Novembre 2007.

pour les entreprises françaises. Il ne s'agit ni d'exclure la défense des conceptions et des intérêts de la partie française dans une relation de coopération, ni d'exclure des formes d'influence. A dessein, le dispositif français de coopération s'est donné un double objectif de solidarité et d'influence et s'est justement doté de plusieurs programmes, dont un à vocation d'aide publique au développement et un autre plutôt orienté vers le « rayonnement » et la diplomatie culturelle d'influence. Ce double objectif est effectivement à l'œuvre. Dans la pratique, le transfert de 2005 a opéré certaines clarifications et consolidé certaines évolutions, en particulier celle qui traçait un lien de continuité d'une part entre les AT du MAEE et ceux de l'AFD et d'autre part entre les fonctions d'exécution, de renforcement des capacités et d'influence. Ce lien devrait contribuer à promouvoir l'établissement de synergies dans le dispositif de coopération certes menacé d'affaiblissement par les réductions budgétaires, mais également par ses divisions internes.

#### **4.4. Retour sur l'efficacité et la cohérence du dispositif français d'ATR : reconnaître les avancées, identifier les marges de progression**

Le transfert des postes d'assistants techniques résidentiel, objet de cette évaluation, s'inscrit dans un triple contexte : (1) une déflation forte et continue du nombre de postes ; (2) une tendance croissante à l'abandon des postes dits de « substitution » au profit d'une assistance technique plus resserrée et stratégique ; (3) un partage renouvelé des tâches entre les acteurs (au ministère une fonction d'orientation stratégique, à l'AFD une fonction d'opérateur pivot (sans oublier la création de FCI en 2002 appelé à mieux organiser l'offre française d'expertise).

Ce souci de rationalisation du dispositif se structure autour du double objectif de solidarité et d'influence de l'action internationale de la France et de la volonté d'inscrire cette action dans le cadre de la mondialisation (création de la DGM en 2009). Le transfert s'inscrit aussi dans le contexte d'un certain nombre d'évolutions de l'aide internationale au développement : (1) concentration sectorielle et géographique des bailleurs de fonds ; (2) coordination entre les bailleurs ; (3) appropriation de l'aide par les partenaires nationaux et (4) gestion par les résultats. Peut-on apprécier la cohérence du transfert par rapport à ces évolutions ?

Dans les quatre pays de mission, les interlocuteurs extérieurs à l'appareil français de coopération, qu'il s'agisse des autres bailleurs de fonds présents ou des partenaires nationaux reconnaissent que l'ATR française a su opérer des mutations qui ont contribué à améliorer son efficacité et son impact.

##### **4.4.1. Des avancées importantes**

S'agissant de son positionnement, l'ATR française dans son ensemble intervient aujourd'hui aux trois niveaux clé des processus de changement : le politique, le stratégique et l'opérationnel. On la trouve à la fois dans les ministères en conseil direct auprès des ministres, dans les administrations publiques en appui stratégique à certaines directions, et enfin mobilisée dans le cadre d'opérations de développement où elle apporte le plus souvent des savoir-faire innovants en accompagnement des acteurs nationaux.

A quelque niveau qu'elle se situe, elle intervient insérée dans les politiques et stratégies nationales et positionnée en soutien. L'assistance technique résidentielle française n'est plus dans sa forme majoritaire une coopération de « substitution » mais **une coopération d'appui et d'accompagnement**. Elle est de ce point de vue certainement plus « influente » qu'elle ne pouvait l'être par le passé, si l'on entend par influence sa capacité à avoir une incidence sur l'orientation des stratégies nationales et sur l'évolution des méthodes d'action



des acteurs locaux. Positionnée de cette façon, l'ATR est le plus souvent un facteur d'apprentissage des personnes, des organisations et des institutions avec lesquelles elle interagit, c'est-à-dire un vecteur de « renforcement des capacités ».

Une autre avancée importante est la réflexion engagée sur la notion de « partenariats différenciés », c'est à dire la nécessaire adaptation de la nature et des formes de la coopération à la diversité des pays partenaires (PMA, pays en crise ou pays émergents).

Enfin, trois modalités particulières de sa mise en œuvre valent d'être soulignées :

(1) La première tient à la responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage nationales qu'elle s'est attachée à impulser. (2) Une deuxième renvoie à la procédure de l'AFD consistant à faire appel à des opérateurs, FCI/FEI et bureaux d'étude. (3) La troisième modalité est son positionnement au sein d'organisations régionales ou multilatérales. La multilatéralisation croissante de l'aide publique au développement s'est accompagnée de la mise en place d'un nombre important de fonds verticaux, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Afin de participer plus étroitement à leur gouvernance et y faire valoir ses orientations, le ministère s'est attaché à y mobiliser une assistance technique résidentielle<sup>20</sup>. Ainsi au Sénégal, à l'Unesco (éducation), à Onusida (santé) ou encore au Pnud (Pôle Gouvernance financière). Toutes ces organisations soulignent combien la France a su être innovante dans son approche et le rôle majeur et stimulant qu'y joue cette assistance technique dans l'exercice de leur mandat et la conduite des activités.

#### 4.4.2. Des cohérences encore à construire

Certaines évolutions restent toutefois inachevées, d'autres sont incomplètes, des conflits de compétence parfois persistent, des complémentarités sont à parfaire ou encore à construire.

■ Il faut à cet égard revenir en tout premier lieu sur **le partage des rôles et des positionnements**. Les décisions des Cigid de 2004 et 2005 ont entériné le transfert d'un certain nombre de secteurs d'intervention du ministère vers l'AFD sans conduire pour autant à transférer l'ensemble des appuis français dans lesdits secteurs. Le ministère y a conservé la responsabilité des appuis relevant du domaine politique et stratégique, l'AFD se voyant confier la responsabilité de la mise en œuvre de programmes et de projets de nature opérationnelle. Le ministère a ainsi continué de mobiliser des moyens (notamment à travers des FSP) mais aussi une assistance technique résidentielle. En d'autres termes, en même temps que, conformément à l'esprit de la réforme, le ministère des Affaires étrangères était invité à fixer des orientations stratégiques au cadre d'intervention de l'Agence, il a lui-même poursuivi une action et mis en œuvre des interventions. Il a ainsi été amené à combiner un rôle de tutelle stratégique et un rôle d'opérateur. Ces deux fonctions induisent des modes d'organisation et des positionnements spécifiques différents qui sont pour une part entrés en « conflit » avec le positionnement de l'Agence. Conflits plus forts dans le secteur de la santé que dans les autres.

■ Un autre champ de travail dans la construction d'une meilleure cohérence du dispositif est celui **des systèmes de gestion de l'ATR**. Les ATR français sont aujourd'hui mobilisés selon trois modalités : recrutés et employés directement par le ministère des Affaires étrangères, employés par FEI ou mobilisés via d'autres opérateurs, en particulier des bureaux d'études. Les prestations et les coûts sont différents dans chaque cas. Mais les différences portent

---

<sup>20</sup> Et depuis la seconde vague de transfert, l'AFD s'est vu confier le financement d'une partie de ces postes.

aussi sur les rémunérations des personnes, leurs indemnités d'expatriation et souvent aussi sur leur statuts et leurs avantages (en particulier fiscaux) dans les pays. S'agissant des rémunérations, s'il ne peut être question d'uniformiser les pratiques, en particulier au sein des opérateurs privés par nature indépendants et responsables de leur politique salariale, la cohérence du dispositif français gagnerait certainement à ce que soit engagée une réflexion sur la définition d'éléments de référentiel communs.

La réforme avait pour un de ses objectifs de rationaliser les coûts de la dépense publique en matière d'assistance technique. Il apparaît assez clairement que cet objectif de réduction des coûts n'a pas été véritablement tenu. Externalisée, une partie de l'assistance technique n'est plus intégrée au plafond d'emplois et au budget du ministère mais n'a pas pour autant signifié une réduction de la dépense publique<sup>21</sup>.

▪ Un tout dernier point dans la construction de la cohérence souhaitable du dispositif français renvoie à la question plus large de **l'expertise technique internationale**. L'accroissement de la présence française sur le marché de l'ETI a fait l'objet d'une série d'échanges qui ont conduit à l'élaboration d'un document de stratégie publié en 2010<sup>22</sup>. Le récent rapport Maugüé<sup>23</sup> fait quant à lui un certain nombre de propositions pour renforcer la cohérence du dispositif public. Il est paradoxalement fait assez peu de place dans ces débats à l'assistance technique résidentielle. Il y aurait d'un côté l'*assistance* technique, de l'autre l'*expertise* technique. L'étanchéité vaudrait d'être dépassée. L'ATR est une dimension de l'expertise technique internationale, elle n'en est pas la seule forme possible, mais elle peut et doit, à cet égard, être une composante du débat sur l'ETI.

Comme en témoignent les maîtrises d'ouvrage nationales, la pluralité de l'offre française d'expertise est une richesse. On la retrouve dans des opérateurs non publics (ONG, bureaux d'étude, organismes de l'économie sociale, entreprises privées dans certains cas). Ceux-ci peuvent constituer une plus-value de l'offre française pour autant qu'ils soient soutenus et accompagnés. La puissance publique y a à l'évidence un rôle à jouer. A poser le débat sur l'ETI en le rapportant à une discussion sur ses enjeux et ses objectifs dans les pays partenaires et en prenant en compte la diversité de ses formes et de ses acteurs, le dispositif français gagnerait certainement en cohérence et en efficacité.

---

<sup>21</sup> Le raisonnement vaut bien sûr à nombre d'AT constant. Le fait que la réforme se soit accompagnée d'une réduction du nombre d'AT a bien entendu conduit à une diminution de la dépense publique globale consacrée à l'assistance technique.

<sup>22</sup> Cadre stratégique sur la promotion de l'expertise française à l'international. MAEE/DGM/Direction Générale de la mondialisation/ATT/Direction des politiques de mobilité et d'attractivité.

<sup>23</sup> « Rapport sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale ». Sous la Présidence de Mme Christine Maugüé Conseiller d'Etat. 12/07/2011. Conformément à l'article 13 de la loi du 27 juillet 2010.

## **5. RECOMMANDATIONS<sup>24</sup>**

### **5.1 Etablir un nouvel équilibre des effectifs**

L'assistance technique a particulièrement supporté la baisse des effectifs qui ne s'est pas appliquée également à toutes les catégories de personnel. La mise en œuvre de la politique de coopération en est maintenant affectée. Cela invite à repenser les équilibres entre le nombre de personnes en mission temporaire d'assistance technique et celui du personnel permanent chargé du pilotage ; entre les fonctions d'appui « technique » auprès des maîtrises d'ouvrage des pays partenaires et celles de représentation « politico-diplomatique » de la coopération française.

### **5.2. Inscrire l'assistance technique résidentielle dans un débat plus vaste sur l'expertise internationale, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un sujet en soi**

Le terme d'expertise internationale est adapté aux missions remplies par l'ATR : réformer des politiques publiques, engager des processus de changement, renforcer la rigueur des méthodes de travail, introduire de nouvelles thématiques, développer les collaborations multi-acteurs. L'expertise internationale renvoie à des logiques de compétition, à la notion de partenariats différenciés selon les types de pays et à la pluralité des formes d'intervention (résidentielle, itérative de longue durée, mission courte, formation, échanges professionnels, partenariat entre pairs, etc.). Elle inscrit ainsi les fonctions et missions à remplir en situation de « coopération au développement » dans un espace professionnel et économique d'une autre ampleur, conduit à ne pas se limiter à des catégories stéréotypées (Nord/Sud par exemple) et évite les oppositions infondées (solidarité / influence).

### **5.3. Elaborer un document d'orientation sur l'expertise française au service du double objectif de solidarité et d'influence de la politique française de coopération internationale**

L'expérience et la réflexion sur « l'assistance technique » sont anciennes et riches, le document d'orientation valorisera ce savoir-faire en coopération. Il s'agit de montrer que les « catégories » de l'exécution, du renforcement des capacités et de l'influence font toutes les trois partie de la définition d'une expertise internationale mais avec des dosages variables selon les situations. Il s'agit aussi d'utiliser ces trois « catégories » comme des analyseurs pour faire des choix (de mission, d'insertion, de formes, de pays, de durée, etc.), mais en résistant à leur donner une fonction de prescripteurs stricts (« l'AT fait du renforcement de capacités » ou « l'AT est un instrument d'influence »). Il importe enfin d'introduire dans ce document les éléments d'orientation concernant la variété d'acteurs (publics et privés, administratifs et élus, organisations et institutions) intervenant aux différents niveaux de la chaîne de mise en œuvre.

Ce document d'orientation doit être élaboré sous l'autorité du MAEE/DGM, par un rédacteur « indépendant » chargé d'une mise en dialogue des parties prenantes. La démarche collaborative est indispensable pour que ses prescriptions soient appropriées et mises en œuvre par l'ensemble des acteurs intervenant en coopération sur financement public.

---

<sup>24</sup> Les recommandations avancées n'ont pas toutes la même portée stratégique. Néanmoins, une distinction entre recommandations opérationnelles et recommandations stratégiques n'a pas paru suffisamment pertinente pour être retenue.



#### **5.4. Tirer parti des instruments de pilotage stratégique**

Le dispositif existant pour le pilotage stratégique du MAEE/DGM vis-à-vis de l'AFD a été mis en place dans le cadre du processus de réforme engagé à partir de 1998. Il comprend un ensemble conséquent « d'instruments ». Le dispositif est suffisant à condition de lui adjoindre des éléments d'orientation sur « l'assistance technique » (recommandation 3), de renforcer la dimension « système » des organisations concernées (recommandation 5), d'enrichir les outils de suivi (recommandation 10), et de l'investir plus politiquement que formellement. Cela signifie deux choses : (1) Ces instances servent à la tutelle (DGM) à mettre en œuvre ses choix tels qu'ils ont été formulés dans le Document programme. (2) Ce sont aussi des lieux où s'effectue un débat contradictoire de performance, en termes d'évaluation des objectifs poursuivis et atteints plutôt que d'un point de vue trop strictement quantitatif d'appréciation de la seule bonne exécution desdits objectifs. Dans l'immédiat, il s'agira de rédiger des orientations d'ordre général (objectifs, catégorie de pays, types de secteurs, insertions, missions, modalités, moyens financiers, outils de suivi, indicateurs) permettant d'alimenter l'élaboration du Contrat d'objectifs et de moyens.

#### **5.5. Renforcer le côté systémique du dispositif organisationnel**

La relation entre le MAEE et l'AFD ne se réduit pas à une relation entre un opérateur et une tutelle, car la tutelle est opérateur et l'opérateur fait de la réflexion stratégique. L'AFD a en outre d'autres tutelles, dont le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie qui est un opérateur important de la politique de coopération de la France (20% des financements).

En ce qui concerne les responsabilités opérationnelles, il serait peu opportun de créer de nouvelles secousses en modifiant les équilibres du partage actuel. Par contre, il est indispensable d'en améliorer la cohérence, en particulier dans le secteur de la santé, en respectant ledit partage, en assouplissant les fonctionnements pour surmonter les étanchéités entre les interventions du ministère et celles de l'AFD et en formalisant une stratégie commune dans ce domaine qui reste nécessairement partagé compte tenu de la responsabilité du MAEE en matière de financement multilatéral (cf. les « Fonds verticaux » consacrés au domaine de la santé).

Le MAEE est doté d'une organisation, au sein de la DGM, pour assurer le pilotage de l'AFD, il s'agit de s'appuyer sur l'existant. Pour ce faire, le rôle du « pôle de pilotage de l'AFD »<sup>25</sup> et sa fonction d'interlocuteur avec l'AFD doivent être confirmés et mieux organisés. L'AFD de son côté est organisée en matière d'AT avec une division « Appui au Renforcement des Capacités /ARC » au sein des Appuis transversaux de la direction des opérations. Les deux organisations ont besoin de faire « système », non seulement en partageant un document d'orientation commun (recommandation 3) et en mettant en œuvre conjointement les instruments de pilotage (recommandation 4), mais également en renforçant les articulations entre le « pôle de pilotage de l'AFD » du côté MAEE/DGM et la division « Appui au Renforcement des Capacités du côté de l'AFD ». Une vérification de l'effet « système » viendra de la capacité de ces deux équipes (avec l'appui de leur hiérarchie) à trouver un compromis de juste complémentarité entre la connaissance des expériences pratiques (AFD) et leur valorisation stratégique (MAEE).

---

<sup>25</sup> Direction de l'économie globale et des stratégies de développement au sein de la DGM

Cela en ayant conscience que puisque la tutelle est opérateur et l'opérateur, stratège, ni le « micro management » (interférer dans la responsabilité de mise en œuvre de l'AFD), ni le « monopole opérationnel » (cantonner le ministère dans la production d'orientations) ne sont efficaces.

### **5.6. Consolider l'environnement professionnel des experts.**

Améliorer l'environnement professionnel des experts suppose : (1) que leur insertion ait été diagnostiquée et négociée rigoureusement entre la partie française et la maîtrise d'ouvrage du pays partenaire, compte tenu du rôle déterminant de cette dernière dans la réussite des objectifs assignés à la mission d'expertise. (2) Que l'expert soit doté de moyens, quand le poste n'est pas adossé à un « projet », pour lui permettre de financer des missions d'appui, des requêtes d'informations et d'études, des ateliers, des voyages, des formations, etc.

Par ailleurs l'expert a besoin de deux choses : (1) une base arrière pour avoir un interlocuteur relais, soit pour dialoguer sur la conduite de son activité, soit pour solliciter les appuis dont il aurait besoin ; (2) être inséré dans un réseau de compétences pour échanger, soit avec ses pairs dans le même pays, soit avec ses collègues dans le dispositif de la coopération française, voire internationale.

Cette consolidation de l'environnement professionnel concerne l'AFD et les agences locales ; la DGM, les Ambassades et les Scac ; les opérateurs (FEI et les bureaux d'étude). Pour une part, la mise en place de cet environnement relève de la fonction de coordination de l'Ambassadeur et de la collaboration qui en découle entre le Scac et l'AFD (réunir les experts travaillant dans des secteurs proches, par exemple). Pour une autre part ; elle pose la question du rôle de FEI (recommandation 7) et des bureaux d'étude, en lien avec la division ARC et les chefs de projet de l'AFD. Deux grandes options sont possibles : soit chaque opérateur assure l'environnement de « ses » experts, soit cette fonction d'accompagnement est confiée, pour toute l'expertise, à un seul opérateur (entre les deux, la fonction peut être sous-divisée et confiée à plusieurs opérateurs). Dans tous les cas, cet accompagnement requiert de préciser la distinction avec le suivi assuré par l'AFD et l'employeur, et de se référer à un cadre général commun distinguant les phases de la préparation avant le départ, du suivi et du retour.

### **5.7. Repenser le rôle de l'opérateur public France Expertise Internationale**

Le récent rapport du Conseil d'Etat sur le dispositif public de l'expertise internationale regrette la diversité des opérateurs, mais considère qu'elle ne peut pas être remise en cause. Il suggère de « *mieux articuler les interventions des uns et des autres* », en particulier avec un cadre stratégique partagé (recommandation 3). Il suggère également d'analyser la viabilité économique de chaque opérateur. La suggestion est pertinente pour FEI. Il s'agit d'un établissement public, privé de moyens publics (suppression de la subvention et forte baisse des mises à disposition) et pour l'essentiel privé de la responsabilité de gérer l'assistance technique du ministère ayant voulu sa création. Par conséquent, outre le contrat avec l'AFD (en diminution) et quelques autres, son économie se réalise sur les marchés concurrentiels, ce que son statut d'Epic suggère et permet. Mais l'économie d'un tel opérateur public peut-elle se concevoir sans (re)poser la question de la gestion directe de l'AT du MAEE par FEI ? D'autre part, FEI a évolué favorablement en s'organisant pour renforcer sa fonction de portage administratif des AT et préparer l'élargissement de cette fonction à celle d'accompagnement de l'expertise (recommandation 6). Le renforcement de FEI dans cette direction est une option recommandable, mais elle rapprocherait FEI du fonctionnement des

bureaux d'étude, ce qui, compte-tenu des avantages d'un statut d'Epic (en particulier la possible dérogation à l'obligation de mise en concurrence), ne manquerait pas de poser un problème de concurrence équitable avec lesdits bureaux d'étude privés.

#### **5.8. Poser la question des rémunérations et des coûts**

Un millier d'AT n'est pas un échantillon démesuré pour faire un recensement exhaustif (et anonyme) de la rémunération des AT (y compris les primes et autres avantages) et de la facturation des opérateurs. L'objectif n'est ni d'unifier les situations, ni de contrevenir aux règles de la concurrence. Il importe néanmoins aujourd'hui de réguler une situation qui a vu croître des inégalités non fondées qui pourraient s'avérer à terme dommageables à la cohérence et à l'efficacité du système d'expertise français.

#### **5.9. Profiter des opportunités multilatérales**

Une part importante de l'APD française (30% non compris la contribution au Fonds européen de développement) est investie dans les organisations et fonds multilatéraux. Le Parlement a mené une investigation à ce sujet et proposé des mesures pour un meilleur équilibre entre le « multilatéral » et le « bilatéral » et pour bénéficier d'une visibilité en rapport avec les sommes investies.

Le MAEE a su innover en montrant l'efficacité d'une AT placée auprès des organisations multilatérales. L'expérience ainsi acquise rejoint l'intérêt de ces dernières pour accroître cette modalité de collaboration. Dans la mesure où l'AFD a récemment montré sa disponibilité à participer à cette modalité, le dispositif français peut se présenter de façon unifiée pour répondre aux sollicitations, voire aller au devant des sollicitations, du Fonds mondial, de la Commission européenne, du FIDA et d'autres.

#### **5.10. Enrichir la base de données**

Le système d'information mis au point par l'AFD permet déjà de documenter efficacement le suivi de l'AT. Il y a trois voies d'amélioration :

- Une description plus détaillée des structures d'affectation et des missions ;
- La prise en compte de la variété d'instruments d'expertise : missions courtes, missions itératives dans la durée, accords de partenariat, voyages d'étude, formations, etc. ;
- La construction d'indicateurs de « performance » pour apprécier la qualité d'action.

## POINTS FORTS

### **Pertinence et cohérence**

- Les décisions de transfert des projets et des postes d'assistants techniques résidents correspondants du ministère vers l'AFD s'accordent avec les orientations stratégiques de la réforme de la coopération française engagée en 1998-1999.
- La responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage, le recours à des opérateurs contractés par celles-ci, dans la décision et la mobilisation de l'ATR financée par l'Agence, vont dans le sens des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

### **Efficacité**

- L'AFD a créé une cellule d'appui et de suivi de l'assistance technique.
- L'AFD a mis au point un module spécifique dans son système d'information opérationnel (Siop),
- L'AFD a maintenu le nombre de postes réellement transférés jusqu'en 2008.

### **Efficience**

- L'Agence reste présente dans le suivi des opérations et entretient souvent avec les AT des liens d'échange et de dialogue.
- A la faveur de la mise en œuvre de la réforme, le Gip FEI a consolidé sa structure financière et considérablement amélioré ses procédures et son organisation.

### **Lisibilité**

- Les partenaires nationaux sont satisfaits.
- Ils apprécient les nouvelles modalités de gestion.
- Ils apprécient également, leur positionnement en appui-accompagnement plutôt qu'en substitution-exécution.
- Ils reconnaissent la grande qualité générale des prestations de l'assistance technique aujourd'hui mobilisée par la France.
- Les autres bailleurs considèrent pertinentes les récentes inflexions de la réforme, en particulier s'agissant de la responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage nationales.

### **Impact**

- Le transfert a contribué à la diffusion d'une « culture projet ».
- Il a aidé à une stabilisation et un rapprochement des métiers des assistants techniques au carrefour du renforcement des capacités et de l'influence.
- La réforme a eu pour effet une amélioration générale de la qualité de l'AT française.

## POINTS FAIBLES

### **Pertinence et cohérence**

- Le partage des responsabilités entre le MAEE et l'AFD n'est que partiellement cohérent avec leurs mandats respectifs.
- La négociation sur le partage des postes a fait peu de place à la réflexion sur les enjeux et les objectifs de l'assistance technique résidentielle, non plus que sur ses missions.
- Accepter que l'AFD mobilise l'assistance technique transférée selon ses règles propres est peu cohérent avec la fixation d'objectifs chiffrés sur le maintien d'un volume de postes et la nationalité des ATR.

### **Efficacité**

- L'objectif de la mobilisation et du maintien de 320 postes à l'horizon 2008 auquel l'AFD s'était engagée dans son contrat d'objectifs avec le ministère n'a pas été réalisé. Les écarts entre l'objectif et le nombre de postes effectivement pourvus tiennent à trois facteurs principaux :
  - Le nombre de projets effectivement transférés par le ministère à l'Agence a été inférieur au nombre de projets prévu, le nombre global de postes par conséquent aussi,

- le ministère n'a que partiellement transféré les ressources correspondant au financement de l'AT attachée à ces projets,
- Le coût paramétrique moyen d'un AT mobilisé par l'AFD est supérieur d'environ 15% à celui d'un AT employé par le ministère.
- Au ministère, le suivi de l'AT AFD est partagé entre différents services.
- Aucun comité de suivi de l'assistance technique n'a été mis en place entre le MAEE et l'AFD pour assurer le suivi du transfert.
- A la demande du ministère, l'Agence a produit sur ces bases un certain nombre de notes d'analyse mais elles ont fait l'objet de peu de retours et de débats entre les deux institutions.
- Les indicateurs disponibles sont des indicateurs d'exécution plus que des indicateurs de qualité et de performance.

### **Efficiencia**

- Dans leur principe, les responsabilités respectives du ministère, de l'AFD, de FEI et des opérateurs d'AT sont claires. Dans la réalité des choses, sur certains aspects, elles le sont moins.
- Le ministère conserve un rôle d'opérateur aux côtés de l'Agence dans certains secteurs.
- L'AFD joue un rôle non négligeable auprès des maîtrises d'ouvrage nationales pour négocier la mobilisation d'une ATR.
- Certains à l'Agence jugent les prestations de FEI comparativement chères et d'une moins bonne qualité par rapport aux bureaux d'études.
- Le GIP FCI n'était pas préparé au moment du transfert pour jouer le rôle qui était attendu de lui en matière de portage et d'encadrement des AT. Et la transition pour tous (les AT concernés en particulier) a été très difficile.
- Il existe des différences importantes parmi les opérateurs en termes de qualité des prestations et de gestion.
- La réforme a eu peu d'incidence sur l'accroissement, la stabilisation et l'amélioration de l'offre privée d'assistance technique française.
- Globalement, la réforme n'a pas conduit à une diminution du coût de l'assistance technique.
- Elle a fait naître des disparités importantes peu régulées et insuffisamment encadrées.

### **Lisibilité**

- Les maîtrises d'ouvrage nationales souhaiteraient être plus fortement associées au suivi-évaluation des AT.
- Les autres bailleurs de fonds dans les pays ont, en règle générale, peu connaissance de la réforme française.

### **Impact**

- La réforme a eu un effet plutôt négatif sur le management des assistants techniques, en renforçant les disparités.
- Elle n'a pas eu les résultats attendus en termes d'amélioration du dispositif d'animation, de formation et de suivi des AT, d'amélioration de leur environnement professionnel, non plus que de la gestion des carrières.
- La réforme n'a pas eu d'incidence particulièrement significative sur l'évolution des secteurs, des géographies et des structures d'affectation de l'assistance technique française.



# Rapport final

## 1. INTRODUCTION : OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

### 1. Champs et objectifs de l'évaluation

L'« Évaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD depuis le transfert de postes du MAEE » a été confiée au Gret par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes après une mise en concurrence. Cette évaluation entre dans le dispositif des évaluations stratégiques menées par cette Direction.

Les termes de référence en définissent le champ de la façon suivante :

*« L'évaluation porte sur l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD, sur les nouvelles missions et fonctions de l'AFD et de la DGM résultant du transfert de compétences relatif à cet instrument (services centraux et déconcentrés) et sur l'ensemble du dispositif de financement, gestion, suivi et pilotage mis en place.*

*La période concernée va de 2004 à 2010. »*

Ces mêmes termes de référence donnent trois objectifs spécifiques à l'exercice :

- *« Effectuer un bilan de ce premier transfert partiel de l'assistance technique à l'AFD : coûts, financement, gestion et pilotage de cet instrument, évolution quantitative et qualitative des postes ;*
- *Contribuer à une clarification des différentes fonctions de l'assistance technique « résidentielle », catégorie dont il conviendra de préciser les caractéristiques au regard des objectifs définis par le Département (renforcement des capacités, visibilité et influence de la coopération françaises ...) ;*
- *Apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de l'ensemble du dispositif mis en place au regard de ces objectifs, incluant une comparaison avec les dispositions prévues par le CICID et avec la pratique de quelques autres bailleurs de fonds. »*

### 2. Méthodologie

L'évaluation a été conduite par deux experts du Gret, Serge Allou et Marc Lévy. Elle a été réalisée entre mai et décembre 2011.

Sous l'autorité d'un comité de pilotage composé de représentants du ministère et de l'AFD et présidé par M. Serge Degallaix<sup>26</sup>, l'exercice d'évaluation a été organisé en quatre grandes phases successives :

1. Une phase préparatoire de cadrage ;
2. Une étape d'analyse documentaire et d'entretiens ;
3. Des missions de terrain dans quatre pays ;
4. Un travail d'analyse et de synthèse finale.

#### 2.1 Préparation et cadrage

La première phase dite de cadrage avait pour objectif de vérifier les attentes du commanditaire et de valider la méthodologie de travail proposée.

---

<sup>26</sup> La liste des membres du comité de pilotage est portée en annexe.



Elle a consisté à prendre connaissance des premiers éléments de documentation mis à notre disposition par la DGM et l'AFD et à rencontrer une dizaine d'interlocuteurs dans les deux institutions<sup>27</sup> Elle s'est déroulée en mai.

Lors de ces entretiens, les objectifs énoncés dans les termes de référence ont été confirmés. Les personnes rencontrées ont insisté sur le fait que l'exercice devait s'attacher non seulement à produire un regard évaluatif rétrospectif mais aussi conduire une réflexion de nature prospective destinée à fournir les bases d'une doctrine commune pour orienter l'action à venir. Trois attentes complémentaires ont en particulier été précisées de ce point de vue :

- La nécessité de débattre du sens de l'assistance technique résidentielle, de son rôle et de sa fonction dans la politique française de coopération au développement ;
- Le besoin de clarifier la façon dont est gérée (programmée, mise en œuvre, suivie et évaluée) l'assistance technique résidentielle au sein des deux institutions, ministère et AFD ;
- L'importance enfin de s'interroger sur l'environnement professionnel des assistants techniques résidents mobilisés dans le cadre de projets financés par l'AFD, au regard de celui des assistants techniques employés par le ministère.

Une note de cadrage reprenant ces principaux éléments a été rédigée. Elle a été débattue au cours d'une réunion du comité de pilotage le 7 juin 2011.

Le comité de pilotage s'est accordé sur les orientations complémentaires proposées. Il a tout particulièrement insisté sur la nécessité de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement d'ensemble du dispositif, d'examiner de quelle manière l'assistance technique résidentielle mobilisée via l'AFD s'intègre dans l'ensemble du dispositif français de coopération et de veiller enfin à analyser le rôle de FEI et des bureaux d'études fournisseurs d'expertise financée par l'AFD.

Le comité a également validé la méthodologie de travail et s'est accordé sur les quatre pays de mission.

## **2.2 Analyse documentaire et entretiens**

La deuxième étape de travail a consisté à procéder à une lecture attentive de l'ensemble de la documentation transmise par le ministère et l'Agence et à réaliser environ une quarantaine d'entretiens au ministère, à l'AFD et à FEI<sup>28</sup>. Elle s'est déroulée de début juin à mi-juillet 2011.

Conformément à la proposition que nous avons faite en réponse aux termes de référence, nous avons cherché au cours de cette étape d'une part à comprendre la façon dont s'est opéré le transfert dans l'objectif d'en donner une image qui soit la plus objective possible : comment le transfert a-t-il été préparé ? Quels ont été les différents acteurs mobilisés de part et d'autre ? Comment se sont construites les décisions ? Qu'en a-t-il été du nombre de postes effectivement transférés, du calcul des coûts, du transfert des moyens financiers correspondants, des écarts apparus au long du processus de mise en œuvre ? Comment s'est-on

---

<sup>27</sup> La liste des personnes rencontrées au cours de cette phase de cadrage est portée en annexe.

<sup>28</sup> La liste des personnes rencontrées est portée en annexe, ainsi que la liste des principaux rapports, notes et documents que nous avons exploités.

organisé pour assurer le suivi du dispositif ? Quels ont été les outils mis en place ? Quels sont les résultats atteints à la fois en termes quantitatifs (volume, nombre de postes) et d'évolution qualitative (profils, pays, secteurs d'intervention, etc.) ?

Prolongeant ce compte-rendu des faits, nous avons d'autre part cherché à approfondir les enjeux soulevés par ce transfert. Enjeux liés à la définition du périmètre et des coûts du transfert, à l'organisation interne des acteurs partie-prenante et leurs relations, enjeux enfin de nature plus politique et stratégique sur le sens et les objectifs de l'assistance technique résidentielle dans le dispositif français de coopération : quelles sont ses fonctions ? Comment sont-elles appelées à évoluer ? Peut-on construire des éléments de consensus de ce point de vue ?

Dans les limites de temps qui étaient les nôtres pour la réalisation de cette première étape de travail, nous n'avons pas pu rencontrer tous les interlocuteurs que nous aurions souhaité voir. L'exploitation du matériau documentaire extrêmement fourni et de qualité auquel il nous a été donné accès nous a également fortement mobilisés.

La principale contrainte à laquelle nous avons été confrontés a été de reconstituer les faits. Les informations de ce point de vue sont éparses, bien souvent partielles, et la « reconstruction de l'histoire » (du volume de postes réellement concernés par le transfert, de leur coût, des transferts financiers correspondants) nous a occupés beaucoup plus que nous ne l'imaginions. Le temps que nous avons dû y consacrer – pour parvenir à une image qui s'approche de la réalité et où subsistent encore malgré tout des zones d'incertitude – a limité notre investissement sur différents points d'importance. Faute d'avoir pu nous entretenir avec le ministère des Finances, nous n'avons ainsi pu rassembler que très peu d'éléments sur le rôle qu'il a joué dans la mise en œuvre du dispositif. De la même façon nous n'avons certainement pas suffisamment exploré les modes de fonctionnement des structures impliquées (ministère et AFD mais aussi FEI) dans l'exercice de leurs responsabilités respectives : comment se font les choix de mobiliser une assistance technique résidentielle ? Comment sont organisés la gestion et le suivi des opérations AFD, la gestion et le suivi de la tutelle ? Cela dans la perspective d'identifier et de bâtir les complémentarités. Enfin, nous n'avons pu à ce stade qu'aborder le débat sur les doctrines, sur le sens donné à l'assistance technique dans la coopération.

Cette étape de travail a donné lieu à l'élaboration d'un rapport documentaire que nous avons organisé autour des sept premières questions pour l'évaluation qui figurent dans les termes de référence (les quatre dernières questions renvoyant aux missions de terrain). A chacune des questions, nous avons tenté d'apporter un premier ensemble d'éléments de réponse qui rendent compte du matériau collecté et ouvrent un certain nombre d'interrogations.

Le rapport comprenait également une grille de questionnements pour les missions-pays.

Conçu comme un document d'étape, ce rapport documentaire a été débattu en comité de pilotage le 19 juillet 2011. Il a fait l'objet d'un certain nombre de commentaires, d'apports et de réflexions des membres du comité ainsi que de plusieurs personnes ressources sollicitées par le ministère. Nous sommes convenus de prendre en compte ces commentaires au cours des étapes suivantes dans la perspective de l'élaboration du rapport final.

Une réunion interne ultérieure entre les services du ministère et ceux de l'AFD, convoquée sur l'initiative du ministère, a permis de lever quelques incertitudes pointées dans le rapport sur certains aspects du transfert. Les conclusions de cette réunion nous ont été communiquées.

Par ailleurs, nous avons rassemblé les principales demandes de précisions formulées par le comité dans une note envoyée à l'AFD. L'Agence a apporté plusieurs éclairages complémentaires dans un courrier de réponse qu'elle nous adressé le 25 octobre 2011.

### **2.3 Les missions pays**

Quatre missions pays étaient prévues dans les termes de référence. Le choix de réaliser ces missions au Cambodge, au Tchad, au Cameroun et au Sénégal a été définitivement arrêté par le comité de pilotage réuni le 7 juin. Ce choix s'est appuyé sur deux critères principaux : la diversité des secteurs représentés et le nombre d'assistants techniques résidentiels mobilisés dans le cadre de projets financés par l'AFD.

Un premier travail d'identification des projets transférés et des mouvements d'assistants techniques sur la période 2005-2010 dans les quatre pays a été réalisé par l'AFD qui nous a communiqué la documentation correspondante. Afin de préparer les missions au mieux, nous avons exploité ces éléments et rencontré plusieurs interlocuteurs à l'Agence à Paris (chefs de projets et responsables géographiques) avant notre départ. Nous avons également eu accès à la liste des assistants techniques employés par le MAEE sur la même période et pu participer, à notre demande, au séminaire d'échanges et de réflexion organisé par la Mission de la gouvernance de la DGM avec ses experts techniques internationaux, à Paris, en septembre.

Les missions au Cameroun et au Sénégal ont été réalisées par Serge Allou, successivement du 18 au 24 septembre et du 3 au 12 octobre ; les missions au Tchad et au Cambodge par Marc Lévy du 14 au 23 septembre puis du 7 au 14 octobre 2011.

Ces missions concouraient aux trois objectifs principaux de l'étude :

- Faire un bilan du premier transfert ;
- Aider à clarifier les spécificités et les objectifs de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD ;
- S'attacher à une analyse d'ensemble du dispositif de mise en œuvre de l'assistance technique suite à ce transfert.

Elles ont concrètement consisté en la réalisation d'entretiens semi-directifs, sur la base de la grille de questionnement mise au point à l'issue de la phase documentaire. Quatre groupes principaux d'interlocuteurs ont été rencontrés : des assistants techniques en poste (AT MAEE d'une part, AT financés par l'AFD d'autre part), des responsables des structures nationales accueillant une assistance technique résidentielle, des représentants des principaux bailleurs de fonds bi et multi latéraux, les responsables enfin des Scac et des agences AFD. Au Tchad et au Cambodge ont également pu être rencontrés des représentants des opérateurs privés mobilisant de l'AT. L'ensemble a donné lieu à la production d'un rapport regroupant les aide-mémoires des quatre missions pays assortis d'une synthèse qui propose un certain nombre d'éléments de lecture transversale des situations autour des trois objectifs cités supra. Le comité de pilotage s'est réuni le 9 novembre pour débattre de ce rapport.

Les aide-mémoire et la note de synthèse ont par ailleurs fait l'objet de différents commentaires par les Scac et les agences AFD des quatre pays. Les comptes-rendus de mission portés en annexe à ce rapport tentent d'intégrer au mieux ces principaux apports complémentaires.

## **2.4 Analyse et synthèse finale**

Le matériau collecté et les analyses produites à ces différentes étapes ont été repris, complétés et mis en forme pour composer le rapport final de l'évaluation. A cette dernière étape, quelques entretiens complémentaires ont en outre été conduits à l'AFD et au ministère pour évaluer la pertinence et la faisabilité des préconisations qu'il nous semblait possible de faire au terme de nos constats et de nos analyses, de sorte notamment à avancer des recommandations qui soient réalistes.

Le rapport est organisé de la façon suivante :

- Dans une première partie, nous revenons sur l'histoire et le contexte dans lesquels s'est inscrit le transfert.
- Nous présentons, dans une deuxième partie, la manière dont celui-ci a été préparé et conduit, nous faisons un bilan de ses résultats et tentons d'apporter quelques éléments d'explication des écarts constatés sur le nombre de postes avec les objectifs initiaux.
- La troisième partie est introduite par l'histoire et le contexte de la période 2007/2011 et structurée autour de différentes questions évaluatives c'est-à-dire de questions clé posées par le transfert en écho aux termes de référence de l'évaluation. Nous y revenons en particulier sur le dispositif institutionnel et organisationnel dans le cadre duquel est mobilisée l'assistance technique résidentielle ; sur les modalités de contractualisation de cette assistance technique, les relations avec les maîtrises d'ouvrage nationales et les opérateurs, le dispositif de suivi ; sur l'assistance technique elle-même, les objectifs qui lui sont donnés, les missions et les fonctions qu'elle remplit et l'environnement professionnel des assistants techniques. La dernière question revient sur la façon dont la question de l'assistance technique s'articule aux évolutions de la politique française de coopération au développement, pour l'envisager sous l'angle de son efficacité et de sa cohérence. Une synthèse évaluative conclut cette partie.
- Dans une quatrième et dernière partie, nous proposons un ensemble de recommandations que nous avons souhaité modestes et qui, nous l'espérons, pourront utilement alimenter la réflexion et l'action à venir du ministère et de l'Agence sur la gestion de l'assistance technique résidentielle.

## **2. HISTOIRE ET CONTEXTE DU TRANSFERT**

Le transfert d'une partie de l'assistance technique du MAEE/Ministère des Affaires étrangères et européennes vers l'AFD/Agence française de développement a été décidé dans son principe par le Cicid/Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, du 20 juillet 2004 et mis en œuvre par une décision du Cicid du 18 mai 2005. Elle a ensuite été incluse dans le contrat d'objectifs 2006-2008 entre le MAE et l'AFD (objectif n°7).

Ces décisions de 2004/2005 sont venues compléter l'importante réforme de 1998 qui avait regroupé les services du Secrétariat d'Etat à la Coopération et du ministère des Affaires étrangères avec création d'une Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ayant pour mission de piloter conjointement la coopération au développement et la politique de rayonnement culturel, scientifique et audiovisuel (ce qui induira

le slogan « solidarité et influence » pour résumer les objectifs de la coopération internationale française). C'est aussi cette réforme en 1998 qui avait créé le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) comme espace de coordination, de réflexion, de débat et d'orientation sur la coopération internationale associant tous les ministères concernés sous la présidence du Premier ministre.

Après quelques années de mise en œuvre de la réforme, et une année 2003 marquée par une situation budgétaire alarmante, ce pilotage par la DGCID n'était pas considéré par tous comme totalement réussi. Certains pensaient que le transfert vers l'AFD devait permettre à la Direction générale de se concentrer davantage sur son rôle stratégique (rôle confié à la direction des politiques de développement/DPDev. Cf. l'organigramme de la DGCID en annexe) tout en conservant une partie de la mise en œuvre et en renforçant également les modalités de la tutelle sur l'AFD. Tandis que d'autres convergeaient vers cette solution de transfert mais pour mieux concentrer la DGCID sur la diplomatie culturelle d'influence.

C'est ainsi que le Cicid de 2004 prévoyait un ensemble de mesures visant au renforcement du pilotage stratégique de l'aide publique au développement qui permettait de donner suite également au rapport du Cad/Comité d'aide au développement de l'OCDE (mai 2004) qui avait noté : « *la complexité de l'organisation administrative dans ce domaine, le grand nombre d'opérateurs et les problèmes de coordination du dispositif (français)* ». Les décisions prévoyaient aussi que le dialogue avec les pays partenaires devait être renforcé par l'élaboration de Documents Cadres de Partenariat/DCP (programmation de l'aide sur trois ans) en associant l'ensemble des acteurs publics de l'aide française, sous l'autorité de l'Ambassadeur<sup>29</sup>.

Le texte adopté par le Cicid de 2004 prévoyait également le renforcement de l'Agence française de développement/AFD comme opérateur-pivot de la coopération française avec transfert progressif de responsabilités de gestion et de conduite d'opérations<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Extraits du document adopté par le CICID : la convention-cadre Etat / AFD définit les relations entre l'Ambassadeur et les agences locales de l'AFD et précise notamment les points suivants :

- un avis conforme de l'Ambassadeur est requis sur le cadre d'intervention de l'AFD dans chaque pays, qui découle des documents-cadres de Partenariat. Pour les projets financés sur dons, il émet un avis à trois étapes des projets : lors de l'identification d'un nouveau projet, lors de l'engagement de cette opération et lors de son évaluation a posteriori.

- l'Ambassadeur est tenu informé des activités opérationnelles de l'AFD, des contacts entre l'agence locale et les autorités de l'Etat étranger, ainsi que des missions effectuées sur place par les agents du siège de l'AFD ; il reçoit copie, à sa demande, des documents transmis par l'AFD aux autorités étrangères.

- L'Ambassadeur est consulté sur les nominations des directeurs d'agence et émet un avis conforme sur leurs lettres de mission ; il transmet au directeur général de l'AFD un rapport annuel sur la manière de servir du chef d'agence ; le chef d'agence de l'AFD participe aux réunions de coordination tenues par l'ambassadeur et il contribue aux réflexions de l'ambassade sur les questions de coopération et de développement.

- l'Ambassadeur cosigne avec le Directeur Général de l'AFD les conventions avec les Etats étrangers relatives aux opérations de dons et il est tenu informé de l'état d'avancement des opérations relevant de la loi bancaire.

<sup>30</sup> L'AFD, avant ce transfert, finançait déjà bien sûr des opérations de développement comprenant de l'assistance technique.

Précisément, le CICID instituait entre le Ministère des Affaires étrangères et l'AFD, le partage sectoriel des opérations de dons financées par le Fonds de solidarité prioritaire/FSP<sup>31</sup> suivant :

- MAE : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche ;
- AFD : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain.

En ce qui concerne la réforme de l'assistance technique, une mission d'étude avait été confiée à MM. Edouard Wattez et Christian Connan<sup>32</sup>, sur la base de la répartition suivante :

- Relèvent du ministère des Affaires étrangères, le conseil aux gouvernements étrangers (notamment, les assistants techniques placés directement auprès de membres de gouvernements), l'assistance technique dans les domaines de la gouvernance institutionnelle et financière, la définition des politiques publiques, l'Etat de droit, la réforme de l'Etat, la coopération culturelle et scientifique, l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français, la formation et l'enseignement supérieurs, la recherche ;
- Dans les secteurs gérés par l'AFD, l'assistance à la réalisation de projets et programmes.

Balayant l'ensemble du sujet, « assistance technique », qualifié incidemment « *d'impensé* » de la coopération française<sup>33</sup>, le rapport s'est distingué par sa préconisation appuyée de confier la gestion de l'assistance technique résidentielle à France Coopération Internationale/FCI<sup>34</sup> qui venait d'être créée en 2002.

Le risque de cette recommandation n'était pas ignoré, d'où un certain nombre de mesures complémentaires, mais « *le pari devait être tenté* ». Une mission complémentaire de l'Inspection des Affaires étrangères, de l'Inspection des Finances et du Conseil d'Etat, avait justement exploré les problèmes juridiques liés à cette solution (statut des AT, fiscalité, etc.) et préconisé une réorientation du dispositif envisagé, en particulier, pour laisser à l'AFD la liberté de choix des modalités pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs qui lui avaient été fixés.

Avec ces orientations, des discussions ont été engagées pendant une année environ, entre le MAE et l'AFD sur lesquelles nous allons revenir dans le chapitre suivant. Sur ces bases, des décisions sont arrêtées par le Cigid du 18 mai 2005 :

---

<sup>31</sup> Depuis les années 90 et en particulier le discours de La Baule du Président F.Mitterrand, l'AFD participe à la mise en œuvre des dons constitutifs de la politique de coopération française, avec un phénomène de « double guichet » (MAE/AFD) qui posait certains problèmes.

<sup>32</sup> « La rénovation de l'expertise technique : un défi international ». Rapport de MM. Edouard Wattez & Christian Connan. Ministère des Affaires étrangères. 22/11/2004.

<sup>33</sup> Vraisemblablement pour regretter que la réforme de 1998 n'ait pas abordé le sujet. Cf. plus bas.

<sup>34</sup> France Coopération Internationale est une structure à vocation interministérielle d'appui aux opérateurs nationaux et de promotion de l'expertise française pour des missions de coopération et de développement. La loi de juillet 2010 a transformé le statut de Gip/Groupement d'intérêt public en EPIC/ Etablissement à caractère industriel et commercial. FCI est devenue, le 1<sup>er</sup> avril 2011, FEI/ France Expertise Internationale, placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes. Nous reviendrons plus loin sur le rôle de FCI/FEI.



- Elles fixent un volume d'assistants techniques à transférer : 320 postes ;
- Elles précisent à nouveau le partage des secteurs de compétence respectifs du ministère et de l'Agence (et de l'AT correspondante) et, sur les sept secteurs transférés à l'Agence, l'AT qui continuera d'être mobilisée par le ministère : celle en position de conseil aux autorités et celle placée auprès des organisations multilatérales ou régionales ;
- Elles confirment que l'assistance technique transférée sera mobilisée selon le mode opératoire de l'Agence<sup>35</sup>, mais que celle-ci devra dans le même temps s'engager à maintenir le volume de postes transférés et à préciser les conditions d'intervention en matière d'AT pour chaque projet soumis au CA de l'Agence ;
- Elles fixent à 20% le taux maximum d'AT non français pouvant être mobilisés sur les financements AFD correspondants<sup>36</sup> ;
- Elles réservent le recours à FCI/France Coopération Internationale au recrutement et à la gestion des AT fonctionnaires qui seront sollicités dans le cadre des financements mobilisés par l'AFD ;
- Elles insistent enfin sur l'obligation de redevabilité de l'Agence vis-à-vis du ministère par rapport au suivi du transfert.

La réforme de 1998 avait peu concerné l'assistance technique. Pourtant le sujet avait fait l'objet en 1991<sup>37</sup>, d'une importante étude à la fois rétrospective (1960-1990) et prospective (horizon 2000)<sup>38</sup>. L'étude rappelait que les premières restrictions budgétaires en matière de « coopération » dataient de la fin des années 60 auxquelles se sont ajoutées, dans les années 80, les défaillances de paiement des états africains qui contribuaient au financement de l'assistance technique<sup>39</sup> dans leurs pays.

Par conséquent la déflation des effectifs d'AT a commencé dès les années 70, s'est accélérée après 1984, tout en étant compensée pour partie par les coopérants du service national et les volontaires. Car, il y avait, dit le rapport, tout au long de ces années, une volonté de maintenir une présence « quantitative » qui n'a été remise en cause que forcée par les contraintes budgétaires au profit d'une approche visant une meilleure efficacité. Pour cela, le rapport proposait de « réviser les modalités d'intervention » en développant une coopération par objectifs (le « projet » étant une étape pour les réaliser) et en redéfinissant le rôle de l'assistance technique pour éviter l'effet d'éviction des compétences locales. Au cours de ces années en effet, les compétences se développant dans les pays partenaires, il n'était pas compréhensible de maintenir une assistance technique justement qualifiée de « substitution ». Le rapport proposait aussi que le ministère de la Coopération ait recours à des « opérateurs délégués » pour se consacrer à des tâches plus stratégiques. Ces opérateurs (pu-

<sup>35</sup> Autrement dit, un mode différent de la gestion directe pratiquée par le MAE.

<sup>36</sup> Dans la mesure où était accepté le recours à des appels d'offre, les règles du Cad en matière de déliement de l'aide obligeaient d'admettre que certains AT puissent être « non français ». Le sujet fut délicat.

<sup>37</sup> L'assistance technique française (1960-2000). Ministère de la coopération. La documentation française. 332p. 1994.

<sup>38</sup> Il n'est pas inintéressant de noter que le Président du comité de pilotage de l'étude, Jean Némé, se verra confier en 2000 une mission sur le même sujet. « Les appuis en personnel dans les actions de coopération. De l'assistance technique à de nouvelles modalités de coopération dans le cadre de la réforme ». Rapport de mission. Jean Némé. Mars 2000.

<sup>39</sup> 4000 coopérants en Côte d'Ivoire en 1980, 700 en 1992.

blics ou privés), choisis par mise en concurrence, auraient des obligations de résultats et pourraient diversifier les moyens d'action (pas seulement de l'AT résidente). Où l'on voit que les innovations ont aussi une histoire : rappelons que le rapport a été publié en 1994.

Le cadre législatif et réglementaire est un autre aspect de l'évolution de l'assistance technique. Il y eut d'abord les décrets de 1961 concernant les fonctionnaires exerçant des tâches de coopération technique et culturelle. La loi du 6 juillet 1966 traitait le cas des appelés du contingent effectuant des missions de coopération. Le décret de 1967 a fixé les conditions de rémunération pour les coopérants dépendant du ministère des Affaires Etrangères. Puis ce fut une loi (13 juillet 1972) qui codifia « *la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers* ». De portée limitée, dit le rapport « Némé », car se limitant au cadre minimum, la loi a été complétée par des décrets en 1972, 73 et 78 (sécurité sociale, perte d'emploi, congé, rémunérations), les deux premiers s'appliquant aux coopérants de la Coopération et des Affaires étrangères, celui de 78 uniquement aux coopérants gérés par le ministère de la Coopération. Il en fut de même pour les trois décrets de 1992 qui précisèrent la nature de la « mission de coopération » (établissement d'une lettre de mission), la durée maximale et la modulation de la rémunération en fonction de la mission. Entretemps les lois « Le Pors » (1983-84) qui avaient organisé la titularisation des agents contractuels de l'Etat, s'appliquaient aux coopérants non titulaires.

Considérant que la réforme de 1998 « *était restée muette* » sur l'instrument assistance technique et l'incomplétude du cadre législatif et réglementaire, le rapport « Némé » de 2000 appellera de ses vœux une loi d'orientation pour cadrer « *la mobilisation de personnels pour accompagner les projets de coopération internationale de la France* » ; la loi devant définir les domaines, les caractéristiques des missions, les partenaires, les incitations, etc. Pour se faire, le rapport rappelait que la précédente étude de 1994 et un autre rapport de 1997<sup>40</sup> comprenaient un inventaire des dispositions utiles.

En 2001, le Sénat produit un rapport d'information sur la réforme de la coopération<sup>41</sup> qui défend la nécessité de redonner une priorité à l'instrument assistance technique, considéré comme en crise du fait de la contraction des effectifs et « *d'une absence de vision globale* ». Les conséquences de la crise se voient, dit le rapport, dans des vacances de poste, un manque de cohérence, des incertitudes sur les conditions de réintégration, une concertation insuffisante avec les pouvoirs publics. Le rapport reprend à son compte les propositions du rapport « Némé », complétées par celles du groupe de travail interministériel sur l'assistance technique mis en place au cours de l'année 2000, à savoir : harmonisation des statuts<sup>42</sup> hérités de l'ancien ministère de la Coopération et de l'ex DGRCSST/ Direction générale de la coopération culturelle, scientifique et technique du MAE et modernisation de l'AT (compléter l'AT résidentielle avec une expertise courte gérée par un opérateur de droit privé).

---

<sup>40</sup> « *Projet de proposition au Premier Ministre pour le développement de la coopération institutionnelle internationale* ». Rapport du groupe interministériel restreint pour le développement de la coopération administrative internationale. C.Cornuau rapporteur. 1997.

<sup>41</sup> Rapport d'information n°46 au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Guy Penne, Paulette Briseperre, André Dulait. Séance du 30 octobre 2001.

<sup>42</sup> Applications à tous du décret de 1967 (surtout concernant les rémunérations), en tenant compte des particularités du décret de 1992 (durée variable de la mission, référence à une lettre de mission, rémunération fonction de la mission).



Le rapport du Sénat préconise finalement une « *sauvegarde indispensable de l'assistance technique* » reposant sur trois principes :

- Souplesse de gestion par recours à un organisme de portage qu'il serait « *judicieux d'intégrer au sein de l'AFD* » ;
- Maintien d'une assistance de longue durée qui constitue « *l'avantage comparatif de la coopération française* » ;
- Pragmatisme pour la durée, la définition des missions car « *il faut admettre, à la lumière de l'expérience, que la coopération de substitution peut encore se révéler utile dans certaines circonstances, sous réserve qu'elle s'accompagne de l'effort de formation indispensable des cadres locaux* ».

En 2002, le Haut conseil de la coopération internationale/HCCI<sup>43</sup> se saisit du sujet et produit un rapport sur les ressources humaines en coopération<sup>44</sup> en diagnostiquant que « *la coopération technique s'étirole et perd ses marques sans se renouveler dans un projet mobilisateur* ». Le rapport reconnaît les difficultés d'identification de la demande et des partenaires, reconnaît que l'AT puisse être un instrument d'influence et de défense des intérêts et que le transfert de modèle reste un piège autant pour les acteurs publics que non gouvernementaux. Il s'agit principalement de clarifier le positionnement (pour assurer la légitimité de l'AT selon qu'il est en substitution, en gestion de projet, en conseiller technique ou en appui aux politiques publiques et pour doter le partenaire d'une responsabilité de maître d'ouvrage) ; d'ouvrir le système de gestion en ayant recours au secteur privé et non gouvernemental et à des missions de moyenne durée (2 à 10 mois) ; de reconsidérer la question des rémunérations (suffisamment attractifs sans être trop discriminants vis-à-vis des partenaires).

Il faut dire qu'une réforme des statuts du personnel est rentrée en vigueur en 2002 suite aux recommandations du groupe de travail interministériel. La loi du 13 juillet 1972 avait permis de prendre les décrets de 1992 qui avaient introduit des innovations significatives pour les coopérants relevant du Ministère de la Coopération (modulation de la durée du contrat entre 6 mois et 3 ans et de la rémunération en fonction de la mission). Ces décrets ont été abrogés, faisant revenir celui de 1967 comme régime général de l'assistance technique, avec l'inconvénient, dit le rapport, de ne pas toujours attirer les compétences nécessaires et de générer dans certains cas un effet de rente au vu du salaire perçu et de la fonction remplie.

Auparavant, le 13 février 2001, la réforme de 1998 ayant défini une Zone de solidarité prioritaire/ZSP, l'outil Fac/Fonds d'action et de coopération a été transformé en Fonds de solidarité prioritaire. Au cours d'une conférence de presse, le ministre en charge de la Coopération, Charles Josselin, a précisé que le Fonds de solidarité prioritaire fonctionnerait avec un Conseil d'orientation stratégique, présidé par lui, auxquels participeront le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le directeur général de l'Administration, le directeur général de la Coopération internationale et du Développement, le directeur du Budget, le directeur du Trésor, le directeur des Relations économiques extérieures, deux sénateurs, deux députés et deux personnes qualifiées<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Instance consultative créée en 1999 et supprimée en 2008, placée auprès du Premier Ministre, réunissant la diversité des acteurs de la coopération française pour émettre des avis.

<sup>44</sup> « Quelles ressources humaines, pour quelle coopération ? ». HCCI. 25 juin 2002.

<sup>45</sup> Conférence de presse du Ministre en charge de la coopération. 14 février 2001. <http://discours.vie-publique.fr/notices/013000447.html>

Le 11 avril 2001, le même Ministre en charge de la Coopération, fait une communication au Conseil des ministres sur l'assistance technique. Il annonce que cette réforme sera arrêtée lors du prochain comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) et précise : *« Afin de renforcer son efficacité et de répondre de manière plus pertinente à la diversité des besoins, il est proposé également de développer une nouvelle forme d'assistance technique permettant d'apporter aux Etats concernés une expertise spécifique sur une durée plus courte. D'une manière générale, l'objectif poursuivi doit être de permettre une mobilisation rapide et coordonnée des compétences, et de faire participer l'ensemble des administrations concernées à l'effort de coopération de la France »*<sup>46</sup>.

C'est ainsi qu'à la réforme des statuts s'ajoutent les décisions du Cicid du 14 février 2002 : création de France Coopération Internationale sous forme d'un Gip rattaché au MAE pour gérer l'expertise et transformation de l'Adetef<sup>47</sup> en Gip. Ces décisions sont vues par le rapport du HCCI comme positives car permettant des réponses plus dynamiques mais en même temps relativement *« inachevées »*. Principalement pour avoir créé deux Gip qui ne vont pas *« réduire les cloisonnements interministériels dont souffre la coopération publique française »*, pour ne pas avoir prôné la mobilisation des ressources locales et la délégation de maîtrise d'ouvrage, pour ne pas avoir comblé les manques en matière de formation, de capitalisation, d'évaluation. Le rapport va donc plaider pour *« une réforme d'ensemble »* basée sur une solution d'externalisation du système d'organisation de l'assistance technique, donc de type Agence car *« il n'est pas envisageable que les pouvoirs publics n'en aient pas la tutelle »*. Pour autant, le rapport ne dit pas que l'AFD doit être cette Agence.

La proposition est assortie de suggestions complémentaires qu'a posteriori on ne peut que souligner :

- L'ingénierie de la tutelle étant *« particulièrement peu développée dans notre culture étatique »*, il est recommandé de ne pas se contenter d'une seule présence au Conseil d'administration ;
- Les dons ont besoin d'une sécurité budgétaire qui nécessiterait une loi de programmation pluriannuelle ;
- La dualité *« solidarité et influence »* résume maladroitement la poursuite de ces deux objectifs qui ont besoin d'être clarifiés ;
- La diversité des opérateurs de l'assistance technique (*« chaque administration ayant le sien ou les siens »*) subsistera, obligeant la nouvelle agence à *« créer une différence »*.

De ce panorama historique cherchant à mettre la question de l'assistance technique résidentielle dans son contexte, il importe de retenir tout d'abord la capacité réformatrice de l'Etat dans un domaine, la *« Coopération »*, qui avait du mal à se moderniser depuis plusieurs dizaines d'années. Ce qui n'empêche pas, malgré ces efforts de rationalisation, la permanence d'une organisation pluricéphale complexe et la réalité d'une certaine résistance au changement.

---

<sup>46</sup> <http://discours.vie-publique.fr/notices/016004192.html>

<sup>47</sup> Agence de gestion de l'expertise internationale du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il importe ensuite de retenir la réduction des budgets et la tendance baissière ancienne de l'assistance technique française. Evalué à plus de 20.000 au début des années 1980, le nombre de coopérants avait chuté à moins de 4000 au milieu des années 1990. En 2003, à la veille de la décision du Cigid, l'on dénombrait 1726 assistants techniques, dont 1402 agents sous contrat avec le ministère et 324 volontaires internationaux.

Cette évolution majeure doit être comprise comme le produit de deux mouvements dans lequel s'inscrit la décision de transfert, mouvements qu'elle va à nouveau approfondir et prolonger et auxquels il convient donc de la rapporter. Le premier est un souci de rationalisation des choix budgétaires ; en clair, dans une logique économique, il s'agit d'un souci de diminution des personnels mobilisés par le ministère. L'assistance technique, à la périphérie du volume d'emplois, a constitué dans ce cadre une « variable d'ajustement » privilégiée. Le deuxième mouvement est celui de la volonté de modernisation de l'aide française, soulignée en ce qui concerne le processus de réforme, mais qui a son prolongement en matière d'assistance technique. A l'objectif de mettre fin à l'assistance technique de substitution que l'on pouvait considérer pour une large part atteint au début des années 2000, se sont ajoutées de nouvelles lignes de débat. Une première sur la pertinence et l'impact de la mise en œuvre directe de projets, avec la question de la responsabilisation des maîtrises d'ouvrage nationales et celle de la mobilisation des compétences du pays partenaire. Une seconde sur le passage d'une coopération de « projets » à une assistance technique bilatérale en appui aux politiques publiques. Une troisième sur le double objectif de solidarité et d'influence qui peut se décliner de façon relativement opposée si on parle de transfert du modèle français, ou bien de façon complémentaire si on parle davantage d'échanges sur des processus de changement.

Enfin il faut retenir l'étendue et la richesse de la documentation disponible, elle-même reflet d'une réflexion ancienne et diversifiée (université, administration, parlement, groupes de travail, instance consultative, etc.) ayant produit de la connaissance et formulé beaucoup de recommandations. Une partie a indéniablement servi à la prise de décision, une autre partie a été davantage oubliée, on dira que c'est la loi du genre. Que reste-t-il de cette histoire ? Elle est sans doute insuffisamment connue puisqu'on entend couramment que le monde de la coopération « n'a pas de mémoire » et que ses acteurs, non seulement ignorent le passé mais n'ont même pas les informations de base nécessaires à l'exercice de leurs activités. Puisse ce rappel combler ce déficit d'information et rendre hommage à toutes les énergies qui se sont penchées sur la question de l'assistance technique.

On en est là fin 2002, avec des avancées certaines complétant la réforme de 1998 mais également d'évidentes insuffisances qui vont générer les décisions des deux Cigid de 2004 et 2005, objet de la présente évaluation, que nous allons maintenant développer en analysant le transfert et ses conséquences. Evidemment l'histoire s'est poursuivie, nous reprendrons plus loin la description du contexte de la période 2007-2011.

### **3. LE BILAN DU TRANSFERT**

#### **1. Préparation et organisation du transfert**

Le transfert d'une partie de l'assistance technique du MAE vers l'AFD a donc été décidé dans son principe par le Cigid du 20 juillet 2004. Cette décision est le fruit d'une histoire et s'inscrit dans un contexte particulier d'approfondissement de la réforme de la coopération française dont les principaux traits viennent d'être rappelés.

Dans la suite de la décision du Cicid et du rapport Connan-Wattez commandé pour en préciser les axes, la préparation du transfert a été confiée à un comité technique rassemblant les directions de l'Agence et de la DGCID du ministère. Ce comité s'est réuni régulièrement entre octobre 2004 et juin 2005.

Les comptes rendus des réunions de ce comité établis par l'AFD (16 « notes d'étape » au total<sup>48</sup>) témoignent de la nature des débats qui se sont alors tenus. Trois sujets principaux ont fait l'objet de discussions. Le premier a concerné le positionnement de l'AT dans les systèmes de coopération respectifs du MAE et de l'AFD. D'emblée, des divergences sont apparues sur les fonctions et les modalités de mise en œuvre de l'assistance technique. Considérée comme un outil à part entière de sa politique de coopération par le ministère, l'AT a été en revanche posée par l'Agence, non comme une finalité mais comme un moyen d'exécution des projets et d'atteinte des objectifs. Ceci avec évidemment des conséquences sur les modes opératoires : alors que le ministère était employeur d'assistants techniques l'AFD préconisait le recours à des maîtrises d'ouvrage nationales auprès desquelles seraient mobilisés des financements leur permettant, le cas échéant, de faire appel à de l'assistance technique sur appel d'offres.<sup>49</sup>

Un deuxième sujet de débat a concerné le rôle que pourrait être appelé à jouer le GIP FCI dans le nouveau dispositif, avec notamment, si le recours au GIP devait être obligatoire et systématique, les problèmes que cela poserait au regard des positions et des pratiques françaises sur le déliement de l'aide.

Le troisième et dernier sujet de débat a enfin été celui du périmètre du transfert. Sur la base de la répartition proposée par le Cicid de 2004, à partir d'un travail de typologie des assistants techniques, la discussion a porté sur le partage de ce qui dans les secteurs transférés relevait du « conseil aux gouvernements » appelé à demeurer au ministère d'un côté, de la « réalisation de projets et de programmes » appelée à basculer à l'AFD de l'autre. Une note de la DGCID au Cabinet du Ministre datée du 25 mars 2005 proposait en effet un classement des postes en 7 catégories et rappelait que « *le transfert, dans les secteurs relevant de la compétence de l'AFD ne doit pas concerner :*

- *les AT d'influence placés auprès des gouvernements partenaires, le dialogue avec les Etats constituant une compétence exclusive du Département ;*
- *les AT placés auprès des organisations multilatérales et régionales, la compétence multilatérale et les moyens d'action dans ce secteur relevant exclusivement du Département et n'étant en aucune façon concernés par l'arbitrage du Cicid ».*

Dans ce cadre, une partie du débat a également concerné les coûts respectifs de l'AT et les transferts financiers à opérer.

---

<sup>48</sup> Ces notes internes à l'AFD sont les seuls comptes rendus des réunions auxquels nous avons eu accès.

<sup>49</sup> Selon certains protagonistes du débat, il semble que l'AFD ait alors également fait valoir sa volonté de pouvoir mobiliser en contrepartie des postes transférés une assistance technique qui ne soit pas que résidentielle (sous forme de missions courtes par exemple). Mais nous n'avons pas trouvé trace écrite de ces débats et les décisions qui seront définitivement arrêtées ne se réfèrent qu'à l'assistance technique résidentielle.

Les décisions arrêtées par le Cigid du 18 mai 2005 définissent d'une certaine manière une position de consensus construit sur la base de ces réunions, rappelons-les :

- Il fixe un volume d'assistants techniques à transférer : 320 postes ;
- Il précise à nouveau le partage des secteurs de compétence respectifs du ministère et de l'Agence (et de l'AT correspondante) et, sur les sept secteurs transférés à l'Agence, l'AT qui continuera d'être mobilisée par le ministère : celle en position de conseil aux autorités et celle placée auprès des organisations multilatérales ou régionales ;
- Il confirme que l'assistance technique transférée sera mobilisée selon le mode opératoire de l'Agence, mais que celle-ci devra dans le même temps s'engager à maintenir le volume de postes transférés et à préciser les conditions d'intervention en matière d'AT pour chaque projet soumis au CA de l'Agence ;
- Il fixe à 20% le taux maximum d'AT non français pouvant être mobilisés sur les financements AFD correspondants ;
- Il réserve le recours à FCI au recrutement et à la gestion des AT fonctionnaires qui seront sollicités dans le cadre des financements mobilisés par l'AFD ;
- Il insiste enfin sur l'obligation de redevabilité de l'Agence vis-à-vis du ministère par rapport au suivi du transfert.

Que retenir de ce processus ? Soulignons d'abord que les positions internes au ministère d'une part, à l'Agence d'autre part n'étaient pas homogènes. Au sein du ministère, les avis étaient partagés entre d'un côté des partisans du transfert, de l'autre certains beaucoup plus réticents. Les premiers considéraient que le transfert allait dans le sens d'un nécessaire recentrage du ministère sur ses fonctions de diplomatie et d'influence et d'une plus grande efficacité du dispositif français, les seconds que le ministère se défaisait ainsi de ce qui constituait le socle et le sens de son mandat d'aide au développement. De la même façon à l'Agence, d'aucuns voyaient dans le transfert une opportunité d'élargir et d'asseoir ses actions de développement, d'autres un dévoiement par rapport à son métier de base de banque de développement.

Il faut dire ensuite que de part et d'autre des craintes s'exprimaient que les décisions du Cigid n'ont pas véritablement levées. Craintes du côté du ministère que l'AFD n'assume pas le mandat d'opérateur qu'elle se voyait ainsi confier, qu'elle continue de privilégier un rôle de bailleur de fonds, banquier à nouveau, au détriment du développement des secteurs sociaux. Craintes du côté de l'Agence que celle-ci devienne opérateur direct de projets et employeur d'AT, en contradiction avec ses modalités opératoires de soutien aux maîtrises d'ouvrage nationales.

Dans ce contexte, c'est, pour l'essentiel, une logique budgétaire complétée d'une logique qu'on pourrait qualifier de « logique de territoire » qui a présidé à l'exercice de préparation du transfert, dans le cadre des indications fixées par le Cigid de 2004.

L'enjeu pour le ministère semble avoir été de préserver au mieux son potentiel d'intervention en assistance technique dans le contexte de déflation soutenu des effectifs indiqué précédemment. Du côté de l'AFD, à l'inverse, il s'agissait certainement de renforcer son portefeuille d'activités en subvention à un moment où son modèle économique l'orientait vers les pays émergents et l'accroissement de son portefeuille de prêts, de pouvoir ainsi consolider un volume d'intervention dans les secteurs sociaux du développement.



Les débats qui ont été partiellement tenus à cette occasion sur les objectifs de l'assistance technique dans la politique française de coopération sont à vrai dire restés très marginaux. Quelques éléments ont ici ou là pu être évoqués sur son rôle d'influence mais il s'agissait alors de délimiter le périmètre du transfert de certains assistants techniques plus que de débattre sur la pertinence et la nature de la notion<sup>50</sup>. Dans ce sens, le processus de préparation a porté sur les fonctions de l'assistance technique pour décider d'en faire ou non l'objet d'un transfert bien plus qu'il n'a permis d'ouvrir un débat sur ses objectifs.

Aucune trace n'existe en particulier d'un débat sur les missions de l'AT résidentielle (à l'interface des maîtrises d'ouvrage nationales, des autorités françaises et des autres bailleurs de fonds) qui aurait alors pu se tenir et éclairer les décisions.

## 2. Le bilan du transfert

L'évolution du nombre d'assistants techniques résidentiels financés par l'AFD depuis la mise en application du transfert est résumée dans le tableau suivant. Les chiffres correspondent au nombre de postes effectivement pourvus au 31 décembre de chaque année.

Evolution du nombre d'AT financés par l'AFD

2005	2006	2007	2008	2009	2010
118	137	212	237	194	145

Source : AFD, Tableaux de bord de l'assistance technique 2005-2010

Au 31 décembre 2010, l'AFD finançait un total de 145 assistants techniques résidents. Si l'on exclut de ce total 23 postes pourvus dans le cadre de la seconde vague de transfert engagée en 2010<sup>51</sup>, c'est donc le chiffre de 122 postes qu'il convient de considérer et rapporter au chiffre de 320 postes qui constituait son engagement suite à la décision du Cigid du 18 mai 2005.

La différence entre les deux chiffres est importante : ce sont près de 200 postes de moins que l'AFD mobilise aujourd'hui au regard du nombre de postes qu'elle s'était engagée à maintenir.

Pour tenter de rendre compte de cet écart, nous reviendrons ici sur trois ensembles de faits<sup>52</sup> :

<sup>50</sup> Comme en témoigne la note de la DGCID au Cabinet du Ministre délégué à la Coopération citée supra.

<sup>51</sup> Selon les informations que nous a communiquées l'Agence dans sa note du 25/10/2011 en réponse à nos questions (cf. supra I.2.2), 20 de ces 23 postes correspondent à des affectations « multi-pays », c'est-à-dire à des postes placés auprès d'organisations régionales ou multilatérales, sur les secteurs de la compétence de l'AFD (Agriculture et sécurité alimentaire, 8 postes ; Education et formation professionnelle, 8 postes ; Eau et assainissement, 1 poste ; Environnement et ressources naturelles, 3 postes). La seconde vague de transfert est en effet revenue de ce point de vue sur le partage acté par le Cigid de mai 2005. Cette seconde vague de transfert a porté au total sur 90 nouveaux postes.

<sup>52</sup> Est écarté à ce stade un quatrième facteur explicatif possible, l'évolution de la demande des maîtrises d'ouvrage nationales : un facteur de nature plus « qualitative » qui renvoie à une réflexion sur la relation entre l'Agence et les maîtrises d'ouvrage dans la décision de mobilisation d'une assistance technique résidentielle sur laquelle nous reviendrons plus avant dans le rapport. Nous nous limiterons ici aux aspects quantitatifs et financiers du bilan.

- Le nombre de postes effectivement transférés ;
- La mobilisation des ressources financières correspondantes ;
- L'évaluation enfin des coûts paramétriques respectifs d'un assistant technique selon qu'il est employé par le MAE ou financé par l'AFD.

## 2.1 Le nombre de postes transférés

L'évaluation du nombre de postes devant faire l'objet du transfert a été, on l'a dit, le résultat de plusieurs réunions de travail et d'échanges entre le ministère et l'Agence entre mi-2004 et début 2005. Sur la base des secteurs d'intervention dont le transfert de compétences à l'Agence avait été décidé par le Cigid du 20 juillet 2004, un premier décompte donnait le chiffre de 708 postes potentiellement concernés. L'AFD revendiqua alors le transfert de 535 d'entre eux. Ce chiffre fut ensuite définitivement arrêté à 320. Il correspondait à 239 postes rattachés à un total de 99 FSP, 75 postes hors projet et 6 postes supplémentaires.

Le 10 mars 2005, le Conseil de surveillance de l'AFD valide la reprise par l'Agence du financement de 62 projets du FSP. Le 30 juin 2005, un point d'information au Conseil de surveillance ramène ce chiffre à 48 projets, la décision ayant été prise d'un commun accord entre le ministère et l'Agence de ne pas transférer 14 projets devant s'achever avant la fin de l'année 2005. Le 28 juillet 2005, le conseil de surveillance décide du transfert de deux nouveaux projets, puis le 15 décembre 2005 de huit autres supplémentaires. Au total, le transfert de FSP enregistré par le Conseil de surveillance a ainsi porté sur un périmètre de 58 projets.

Quelques mois plus tard, en 2006, un courrier du directeur général de la DGCID à la Direction du budget du ministère des Finances, daté du 27 mars, confirme le transfert par le ministère à l'Agence d'une première vague de 47 projets du FSP en 2005, et annonce que sera procédé au transfert d'une seconde et dernière vague de 9 projets FSP en 2006. Ces 9 projets seront ensuite réduits à 8, dans un courrier du directeur général de la DGCID au directeur général de l'AFD en date du 19 juin 2006. Au final, il semble donc que ce soient 55 projets FSP qui aient été réellement transférés à l'AFD et non pas les 58 validés par le conseil de surveillance, ni les 99 initialement identifiés<sup>53</sup>.

L'évaluation du nombre d'assistants techniques correspondant à ces 55 projets conduit à un chiffre de 137 postes. Ce chiffre est certainement un peu inférieur à la réalité, il correspond précisément au nombre d'AT mobilisés dans 44 des 55 projets en question. En effet, il n'a pas été possible de retrouver le nombre de postes affectés aux 11 autres projets.

S'agissant par ailleurs des postes hors projets, l'AFD affirme que lui ont été transférés 45 postes sur les 75 initialement identifiés et 14 postes supplémentaires (qui n'avaient pas été comptabilisés dans la première liste des 320)<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Notons aussi que ce chiffre de 55 FSP effectivement transférés auquel nous aboutissons à partir de l'ensemble des sources que nous citons, diffère du chiffre de 64 FSP transférés, régulièrement mentionné dans les éléments de réponse aux questions parlementaires fournis par l'AFD (comme le rappelle le compte rendu de la réunion entre les services du ministère et de l'AFD qui s'est tenue le 2 novembre 2011 sur ce sujet suite à notre rapport documentaire). Après vérification de nos sources et sauf erreur ou omission de notre part sur des pièces qui nous auraient échappé, nous maintenons ce chiffre de 55.

<sup>54</sup> Il s'agit d'une information qui nous a été donnée par l'AFD, ses sources ne nous ont pas été communiquées.



Selon les données recueillies, le transfert aurait donc porté sur 196 postes. Le chiffre est en réalité probablement un peu supérieur. En effet, si l'on fait l'hypothèse que chacun des 11 projets FSP dont le nombre exact de postes d'AT reste inconnu mobilisait en moyenne 1 à 2 AT, on peut estimer que le nombre de postes effectivement transférés se situe dans une fourchette de 200 à 220 postes. Un chiffre quoi qu'il en soit très inférieur au chiffre des 320 postes qui constituait la référence initiale.

#### FSP et postes transférés

	Transferts initialement accordés	Transferts effectivement réalisés
Nombre de FSP	99	55
Nombre d'ATR sur FSP	239	137-157
Nombre d'ATR hors FSP	81	59
Nombre total ATR	320	196-216

Pour conclure sur ce point, revenons au premier tableau sur l'évolution du nombre de postes d'AT financés par l'AFD. Selon les informations données par l'Agence<sup>55</sup>, 35 des 118 postes d'AT mobilisés en 2005 correspondaient à des projets développés par l'AFD avant le transfert. Le chiffre de 237 postes atteint en 2008 tendrait donc à montrer que l'Agence aurait effectivement atteint l'objectif d'intégration des 200 à 220 postes réellement transférés.

## **2.2 La mobilisation des ressources financières**

Les transferts de projets et de postes ont fait l'objet de différents mouvements financiers entre le MAE et l'AFD.

Les courriers échangés entre le directeur général de la DGCID, la Direction du budget du ministère des Finances et le directeur général de l'AFD cités supra font référence à un double transfert de 90 millions € d'autorisations de programmes correspondant à la première vague de 47 projets FSP puis de 4,7 millions € correspondant à la seconde et dernière vague de 8 projets.

Ce seraient donc au total 94,7 millions € d'autorisations de programmes qui auraient ainsi été transférés au titre du FSP.

Cela dit, après accord du ministère des Finances, le MAE a pris trois arrêtés de transfert d'autorisations de programmes de FSP à l'AFD consécutifs à la nouvelle répartition décidée par les Cidid de 2004 et 2005 : le premier, le 20 juin 2005, pour un montant de 31,95 millions € ; le deuxième, le 14 novembre 2005, d'un montant de 89,75 millions € ; le troisième, le 13 décembre 2005, pour un montant de 18,27 millions €. Ce ne sont donc pas 94,7 millions € mais 140 millions € dont il faut considérer qu'ils ont été transférés au titre du FSP. Le compte rendu de la réunion du 2 novembre 2011 qui s'est tenue entre les services du ministère et de l'AFD précise que « *sur la somme de 140 M€, 90 M€ étaient destinés à des projets antérieurs à 2005 et 50 M€ à des projets démarrant en 2005* ». Il semblerait en effet que la DGCID ait alors fait un effort budgétaire particulier au bénéfice de l'AFD, à un moment où l'APD française repartait (provisoirement) à la hausse<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Informations rappelées et précisées dans sa note du 25/10/2011 en réponse à nos questions suite au rapport documentaire.

<sup>56</sup> Un de nos interlocuteurs présent à la DGCID à l'époque témoigne ainsi : « *Dans les arbitrages budgétaires de 2005 à 2007, l'Elysée fait un geste pour l'APD. On annonce les 0,7% en 2012 : l'orientation politique*

...

Dans ce contexte néanmoins, s'agissant du transfert des ressources servant à financer l'AT, un élément-clé est à considérer. Selon le dispositif budgétaire en vigueur en 2005, c'est-à-dire antérieur à la LOLF (entrée en application en 2006), les ressources correspondant au financement de l'AT dans le budget du ministère étaient inscrites en titre IV, celles relatives au FSP en titre VI. Or si le ministère a bien procédé au transfert des moyens du titre VI<sup>57</sup> (correspondant aux crédits d'intervention desdits FSP), il n'en a pas été totalement de même sur le titre IV (correspondant au financement de l'AT attachée à ces FSP).

Faisant référence à différents échanges entre la DGCID, la Direction du budget et le MAE, deux courriers successifs, l'un de la Direction du budget à l'AFD daté du 5 décembre 2005, l'autre de l'AFD à la DGCID du 12 décembre, évaluent les autorisations de programme devant être ouvertes pour l'engagement des dépenses d'assistance technique sur 2005 et 2006 à 70 millions €. Ils signalent que 11 millions € d'autorisations d'engagement pour le financement de l'assistance technique ont été inscrits en PLF 2006 et que les 59 millions nécessaires restants devront être financés par le redéploiement d'AP libérées par annulation d'engagement sur des projets anciens (engagés entre 1990 et 1994) que gérât l'AFD. Ce redéploiement d'AE (21,2 millions € en 2005 et 37,8 millions € en 2006) a ainsi couvert le financement de la totalité de l'AT afférente aux projets transférés en 2005, plus des trois-quarts en 2006, et épargné au ministère le transfert d'autant d'AE en provenance de crédits ouverts dans les lois de finances de ces deux années.

**L'année 2007** a également été marquée par une opération de redéploiement d'AE de l'AFD à hauteur de 61,67 millions € (ainsi que par une affectation de 53,85 millions € de dividende valant AE) qui ont été libérées au bénéfice du programme de subventions-projets de l'Agence. Aucune mention spécifique n'est faite concernant l'usage de ces moyens redéployés au bénéfice du financement de l'assistance technique (à la différence de 2005 et 2006 où cela était explicite). Cela dit, il est possible de penser que ces ressources ont à nouveau permis au ministère d'épargner le transfert des 51 millions d'AE inscrits en PLF 2007 pour le financement de l'assistance technique transférée.

**En 2008** enfin, année considérée dans le PLF comme la dernière année du transfert de l'AT, la subvention projet notifiée à l'Agence a drastiquement chuté et a dû être abondée par la mobilisation de 90 millions € de dividendes valant AE.

On peut conclure de ces quelques éléments que le financement de l'assistance technique transférée a été assuré pour l'essentiel à partir de dividendes et de fonds sans emplois de l'AFD (engagements annulés) et très peu à partir des crédits ouverts dans les lois de finances des années correspondant aux dépenses.

Il est clair par ailleurs que pour qu'un volume de postes soit préservé dans la durée, il est nécessaire que les moyens de financement correspondants soient renouvelés. Cela ne semble pas avoir été le cas. Les ressources nécessaires au financement de l'assistance technique ont été globalisées, à partir de 2008, dans la subvention projet octroyée à l'AFD.

---

*est à la hausse des moyens, notamment en AE pour des nouveaux projets. En conséquence, les transferts vers l'AFD sont relativement généreux de la part de la DGCID (mais pas sans négociation ni arbitrages imposés à Matignon...) ».*

<sup>57</sup> Les 140 millions € cités supra

Or celle-ci a connu cette même année une baisse de 30% par rapport à 2007, tassement qui s'est confirmé les années suivantes.

#### Autorisations d'engagement de l'AFD en subvention-projets au titre du programme 209

2006		2007		2008		2009		2010	
327,8		309,5		217		228		178,5	
285	42,8	194	115,5	127	90	222	6	178,5	-
<i>Notifié*</i>	<i>Ress.AFD.*</i>	<i>Notifié</i>	<i>Ress.AFD</i>	<i>Notifié</i>	<i>Ress.AFD</i>	<i>Notifié</i>	<i>Ress.AFD</i>	<i>Notifié</i>	<i>Ress.AFD</i>

Source : AFD, Département Finance et comptabilité

\*Notifié : notification annuelle par le ministère

Ress. AFD : ressources mobilisées de manière interne par l'AFD (redéploiement interne d'AE, dividende valant AE)

L'on peut comprendre dans ces conditions que le nombre d'assistants techniques financés par l'AFD qui a atteint le chiffre de 237 postes au 30 juin 2008 n'ait cessé de décroître ensuite. L'Agence a été en effet amenée à opérer des arbitrages certainement difficiles entre le financement de projets et le financement de l'assistance technique sur une enveloppe de subvention en diminution<sup>58</sup>.

### **2.3 Les écarts de coût paramétrique**

Les coûts paramétriques d'un assistant technique employé par le ministère et d'un poste d'assistant technique financé par l'AFD diffèrent sensiblement. Ces différences tiennent à deux facteurs principaux. D'une part, les contrats passés par le ministère avec les assistants techniques qu'il emploie n'intègrent pas le coût des charges patronales auxquelles sont par contre assujettis les bureaux d'étude ou FCI qui emploient les AT financés par l'AFD sur des contrats de droit privé. D'autre part, ces mêmes bureaux d'étude ou FCI encourent des frais de gestion<sup>59</sup> et, pour les bureaux d'étude, la plupart du temps également des coûts de suivi et d'accompagnement en base arrière desdits assistants techniques. Tous ces coûts sont facturés.

L'évaluation du coût des postes d'AT a donné lieu à débat au début du processus de transfert et fait l'objet de plusieurs notes et échanges. En 2005, l'AFD évaluait ainsi à 150 000 € par an le coût unitaire moyen d'un assistant technique<sup>60</sup>. De son côté, le ministère considérait que le coût réel de l'assistance technique qu'il gérât était de 11 000 € par homme-mois calculé sur 12 mois, soit 132 000 € par an<sup>61</sup>. Le débat a repris en 2009, au moment de préparer la seconde vague de transfert de 90 postes sur 2010-2012. Sur la base de calculs plus fins, l'AFD évaluait alors à un peu plus de 160 000 € le coût moyen annuel d'un AT<sup>62</sup>, le mi-

<sup>58</sup> Du côté du ministère par ailleurs, les postes budgétaires correspondant aux postes transférés avaient définitivement disparu.

<sup>59</sup> Des frais de gestion sont également encourus par le ministère (correspondant au coût des personnels administratifs chargés de la gestion des postes à Paris et dans les pays) mais qui n'ont pas été évalués par le ministère et ne sont pas quoiqu'il en soit, à la différence des opérateurs, intégrés par celui-ci dans ses coûts paramétriques.

<sup>60</sup> Courrier du 11 août 2005 adressé au Directeur général de la DGCID par le Directeur général de l'AFD.

<sup>61</sup> Courrier du 23 août 2005 adressé, en réponse au précédent, au Directeur général de l'AFD par le Directeur général de la DGCID.

<sup>62</sup> Cf. « Eléments d'analyse de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD », DTO/CARC/RPS, AFD, 09/03/2011

nistère quant à lui à un peu plus de 144 000 € ce même coût, dont 126 000 € correspondant à la rémunération annuelle paramétrique de l'AT<sup>63</sup>.

Ces différences de coût entraînent pour conséquence un nombre de postes sur financement AFD plus faible que celui potentiellement finançable par le MAE avec les mêmes montants. En outre, tenu d'affecter sur le titre 2 du programme 209 la seule rémunération annuelle de l'AT, le MAE enregistre le transfert d'un nombre de postes supérieur à celui considéré par l'AFD. En d'autres termes, les contraintes d'inscription budgétaire pour le MAE d'un côté, la réalité des coûts pour l'AFD de l'autre, conduisent d'emblée à un écart sur l'évaluation respective par les deux parties du nombre de postes dits transférés.

S'ils ont en partie été débattus, l'ensemble de ces éléments ont peu fait l'objet d'une réflexion partagée. Ils ont constitué une sorte de toile de fond du transfert. A défaut d'être précisément explicités, objectivés et posés comme tels, ils ont bien plutôt suscité des réactions de ressentiment, chaque partie considérant que l'autre ne tenait pas pleinement ses engagements, et certainement contribué à détourner les deux partenaires de la réflexion qui aurait pu s'engager dans ces conditions sur les objectifs et le sens de l'assistance technique mobilisée.

La préparation du transfert 2010-2012 a donné lieu à des échanges plus ouverts et construits sur certains de ces points. Elle a en particulier permis de débattre de l'évaluation des coûts paramétriques respectifs et de leur incidence sur le nombre de postes transférés. Elle a d'autre part ouvert la possibilité de consacrer une partie des moyens transférés à des formes d'appui au renforcement des capacités différentes de l'assistance technique résidentielle (assistance technique itérative, missions courtes, etc.). Cela, rappelons-le, avait été évoqué, lors de la préparation du premier transfert mais sans que les accords alors conclus y fassent finalement droit<sup>64</sup>.

### **3. Le transfert « vécu » dans les pays : quelques compléments d'éclairage**

Les entretiens menés dans les quatre pays visités pour cette étude ont permis de dégager plusieurs constats éclairant le bilan de la réforme et du transfert de postes du MAEE vers l'AFD.

Il semble tout d'abord qu'à aucun moment, les agences, les Scac et a fortiori les AT concernés dans les pays n'aient été associés aux débats préparatoires qui ont conduit aux décisions de transfert.

Les interlocuteurs rencontrés<sup>65</sup> témoignent avoir vécu ces transferts comme une « injonction parisienne ». Aux dires de tous, les partages de compétences et les transferts de postes ont été décidés à Paris sans faire place à quelque forme que ce soit de dialogue préalable au niveau local. Les décisions y ont ainsi été apprises de façon le plus souvent abrupte, une fois

---

<sup>63</sup> Note DGM/SPM/PRG du 27/07/2009.

<sup>64</sup> Cf. note de l'AFD du 25/10/2011 citée supra. On ne peut donc pas le considérer comme un facteur explicatif de la baisse du nombre de postes d'assistants techniques résidentiels financés par l'AFD s'agissant du premier transfert.

<sup>65</sup> Certains étaient alors en poste dans d'autres pays.

celles-ci arrêtées, sans notamment que des alternatives claires et structurées de nouveau portage (en particulier par FCI) ne soient proposées aux AT. La transition qui s'en est suivie a laissé partout des souvenirs difficiles...

Dans les quatre pays, la mise en œuvre de la réforme a conduit au transfert des FSP du MAEE vers l'AFD, dans tous les secteurs qui relevaient désormais de la compétence de l'Agence. De façon générale, l'AFD a partout cherché à préserver la continuité des opérations et à mener les projets transférés à leur terme.

Néanmoins, ces transferts de FSP n'ont pas toujours donné lieu au transfert effectif des postes d'assistance technique résidentielle correspondants. Dans certaines situations en effet, les assistants techniques sont restés employés par le MAEE jusqu'au terme de leur contrat, en règle générale quand ces contrats devaient s'achever dans des échéances proches. Ce fut par exemple le cas pour deux AT dans le secteur de l'agriculture au Cambodge dont les successeurs furent ensuite recrutés par FCI, et de trois AT dans le secteur de l'éducation au Sénégal (non renouvelés). Dans d'autres situations, certains AT décidèrent de ne pas accepter les conditions nouvelles qui leur étaient faites et interrompirent leur séjour. Cela a été le cas dans le secteur de la santé : au Cambodge pour une AT, ainsi qu'au Cameroun où, en dépit de la mobilisation d'un financement ad hoc par l'AFD, aucuns des quatre AT alors en poste n'acceptèrent la prolongation d'un an qui leur fut proposée dans l'attente de la mise en place du C2D (Contrat de désendettement et de développement) lié à la réduction de la dette.

Par ailleurs, la réforme a conduit à la suppression d'un certain nombre de postes d'AT MAEE dans les secteurs transférés, sans qu'il soit possible de déterminer avec précision si ces postes firent l'objet d'un transfert à l'AFD. Au Tchad, ce sont ainsi une trentaine de postes qui furent « supprimés pour cause de transfert », pour l'essentiel dans les secteurs de l'enseignement de base, de la santé ou du développement rural. Au Sénégal, de la même façon, la réforme a été pour une part le prétexte à une déflation considérable du nombre de postes dans le domaine de la santé hospitalière, sans dans ce cas précis que soit envisagée leur reprise par l'AFD au motif que la santé n'était pas un secteur de concentration de la coopération française dans le pays.

En règle générale, les transferts se sont correctement opérés dans le secteur du développement rural, où l'AFD avait le plus souvent une tradition d'intervention antérieure à la réforme. L'AFD a poursuivi puis prolongé les projets en mobilisant l'assistance technique nécessaire via des opérateurs avec lesquels elle avait coutume de travailler (le Cirad ou l'Iram par exemple) voire en recourant au besoin à FCI ; la réforme a également été l'occasion de donner progressivement une plus grande cohérence d'ensemble à la coopération française dans le domaine.

Les transferts semblent s'être aussi passés sans trop de difficulté dans le domaine du développement urbain, certainement parce que le secteur ouvrait un potentiel de développement stratégique pour l'Agence.

Les choses se sont globalement moins bien passées s'agissant des secteurs de la santé et dans une moindre mesure de l'éducation.

Dans le secteur de la santé parce que des oppositions existaient et des articulations ont eu du mal à être construites d'emblée entre deux visions de l'intervention française : l'une préconisant une coopération hospitalo-universitaire combinée à une politique d'influence et mobilisant d'un côté des praticiens de haut niveau (souvent en fonction de « substitution ») de l'autre des « conseillers de ministre » ; l'autre privilégiant une approche plus ancrée sur les territoires, la prévention, la santé primaire combinée à la construction de politiques nationales de santé autour de thèmes structurants, la santé maternelle et infantile par exemple. A cela s'ajoute l'orientation qui s'est progressivement affirmée de la coopération française dans le domaine, mobilisant de plus en plus son aide à travers les canaux multilatéraux et la conduisant à faire évoluer son AT en la plaçant prioritairement au sein de ces nouvelles instances. Dans ce contexte, la réforme a engendré de réelles tensions au Tchad, au Cambodge et au Cameroun. Celles-ci sont néanmoins parvenues à s'apaiser et des complémentarités ont été progressivement trouvées, grâce au dialogue entre les parties (Scac, AFD et AT). Le Sénégal a échappé au débat, l'AFD ne se considérant pas habilitée à intervenir dans le secteur.

Dans le secteur de l'éducation, les transferts se sont la plupart du temps opérés sans heurts majeurs mais avec des difficultés dans le déroulement des opérations. Les situations sont devenues plus complexes ensuite, au terme des projets et des contrats des AT transférés, quand il s'est agi pour l'AFD de négocier et mettre en œuvre de nouvelles stratégies et de nouveaux programmes de coopération.

Personne, ni en France ni dans les pays, n'était véritablement préparé à gérer les transferts, et à la précipitation de départ a succédé une phase d'incertitudes et de négociations entre les parties qui a parfois duré plusieurs mois et a conduit dans certains cas à des abandons de poste par les AT concernés.

Cela dit, tous s'accordent à reconnaître que la réforme est désormais révolue. Les AT qui l'ont vécue ont tous achevé leur contrat et plus aucun n'est aujourd'hui en poste. De nouveaux programmes et projets ont vu le jour sur l'initiative de l'Agence, sur les secteurs et les compétences devenus de son ressort. Dans tous les pays visités, en tant que de besoin et en dialogue avec les maîtrises d'ouvrage nationales, l'Agence a continué de mobiliser une assistance technique résidentielle. Elle l'a fait selon ses procédures, via des opérateurs privés ou en recourant à FEI ; FEI dont les compétences de portage contractuel, aux dires à la fois des AT et des maîtrises d'ouvrage, se sont sensiblement améliorées – nous y revenons.

Au Cameroun, au Tchad et au Sénégal, le nombre d'AT bilatéraux financés par l'AFD aujourd'hui, sur les opérations qu'elle a mises en place, est légèrement inférieur au nombre de postes qui avaient été transférés, suivant en cela la tendance générale de réduction de l'assistance technique. Ce nombre est supérieur au Cambodge.

#### Bilan du transfert dans les quatre pays

	Cameroun	Tchad	Sénégal	Cambodge
Postes transférés en 2005-2007*	14	10	10	4
ATR financés par l'AFD à mi-2011**	10	9	9	8



\* Sont considérés tous les postes ayant fait l'objet d'un transfert dans le cadre des opérations basculées à l'AFD incluant ceux restés MAEE le temps de l'achèvement des contrats et repris/prolongés ensuite sur financement AFD, et excluant ceux sur lesquels les AT ont décidé de démissionner.

\*\* Hors 2<sup>ème</sup> vague de transfert. Si l'on inclut la 2<sup>ème</sup> vague de transfert, le nombre total d'ATR financés par l'AFD est de 13 au Cameroun et de 19 au Sénégal.

#### 4. LA MISE EN ŒUVRE DU TRANSFERT : ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

##### 1. Le contexte (2007-2001)

###### 1.1 Les événements marquants de la période

En nous concentrant sur les événements concernant l'assistance technique, l'histoire de la période est marquée par les étapes suivantes :

La **loi organique relative aux lois de finances (Lolf)** enclenche un processus de transformation radicale des règles budgétaires et comptables de l'État. L'ambition est de réformer la façon dont l'argent public est utilisé par chaque ministère. Auparavant, chaque ministère recevait une certaine somme, maintenant, l'État fixe des objectifs précis à atteindre, avec des moyens alloués pour atteindre ces objectifs. La mise en œuvre s'est étalée entre le 1<sup>er</sup> août 2001 (Promulgation de la loi organique relative aux lois de finances) et le 1<sup>er</sup> janvier 2006 (Entrée en vigueur de la première loi de finances faisant application de la Lolf). Le budget général de l'État est segmenté en :

- 34 missions ;
- 132 programmes ;
- près de 580 actions qui détaillent les finalités des politiques publiques.

La politique transversale de coopération concerne 8 ministères, 12 missions et 23 programmes. Elle représente, en 2011, 6 milliards €. En ce qui concerne la mission « aide publique au développement » (55,5% des financements relatifs à la politique de coopération dans la loi de finances de 2011), elle comprend le programme « 110 » géré par le Minefi (19,5%) et le programme « 209 » géré par le MAEE (35,5%). Le MAEE gère aussi une autre mission « d'action extérieure de l'État » avec deux programmes (105 et 185).

En 2007, deux ans après le transfert, l'AFD (Département de la recherche) engage **deux travaux importants** : une analyse de l'assistance technique résidente financée par l'AFD<sup>66</sup> et une analyse de la problématique liant assistance technique et renforcement des capacités<sup>67</sup>. A noter que le projet d'orientation stratégique 2007-2011 de l'AFD prévoira d'intégrer le renforcement des capacités dans toutes les opérations tandis que le contrat d'objectifs 2006-2008 entre le MAE et l'AFD ne faisait pas référence au renforcement des capacités à propos de l'assistance technique (objectif n°7).

<sup>66</sup> « Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD ». Laurent Cafferini, Bertrand Commelin, Jean-David Naudet. Ex Post, série évaluation et capitalisation n°9, 57p. Novembre 2007 & Ex Post, série notes de synthèse n°03, 8p. Novembre 2007.

<sup>67</sup> « Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances ». Christian Catellanet et Cécile Blanc, Gret. Ex Post, série évaluation et capitalisation n°10, 27p. Novembre 2007.

Le second document, publié en 2007, utilise l'abondante littérature internationale sur le thème du renforcement des capacités pour examiner les critiques adressées aux objectifs de l'assistance technique (efficacité, substitution, influence, coût) et à ses modalités (contrôle des bailleurs, manque d'adaptation, ressources locales, spécificités nationales, indicateurs de résultats) et pour discuter les pratiques innovantes.

Le premier document dresse, lui, un tableau quantitatif et qualitatif de l'assistance technique à l'AFD, décrit le mode de suivi et analyse les perspectives. L'analyse met en évidence que la sécurisation des opérations reste une fonction de l'AT. Quant au renforcement de capacités, elle suggère de distinguer le diagnostic en termes de déficit de capacités et la demande réelle. C'est ainsi que le renforcement de capacités institutionnelles fait plus ou moins l'objet de demandes bien identifiées. L'étude se conclut par une série de considérations témoignant d'une interrogation critique sincère :

- Evoluer vers une stratégie de renforcement de capacités qui prenne en compte toutes les formes d'actions et pas seulement l'assistance technique résidente ;
- Il subsiste des maîtrises d'ouvrage faibles qui n'assurent pas le pilotage suffisant de l'assistance technique courant le risque d'un certain isolement professionnel ;
- Les relations AFD/FCI doivent être consolidées pour assurer un encadrement de l'assistance technique plus conséquent ;
- Les nouvelles modalités (pôles régionaux, pools multi-bailleurs, partenariats institutionnels) sont très prometteuses ;
- Vu le décalage entre besoin et demande, cette dernière doit être davantage explicitée ;
- L'offre française est sous-dimensionnée par rapport au marché de l'expertise.

En 2008, justement, Nicolas Tenzer remet **un rapport sur l'expertise internationale** cherchant à comprendre pourquoi la France n'arrive pas à imposer son expertise à l'étranger, au point de se faire distancer, écrit-il, par des pays moins importants lorsqu'il s'agit d'assister un Etat ou une organisation internationale. Le sujet est plus vaste que celui de l'assistance technique mais les deux ont des résonances certaines, d'ailleurs d'aucuns proposent de substituer « expertise technique internationale » à « assistance technique », terme considéré comme relevant d'une période révolue. Le rapport propose une longue série de mesures permettant de faire face au fait que *« l'expertise est un marché, même dans le domaine de l'influence, du développement et de la souveraineté »*. Le rapport ajoute : *« Une concurrence de plus en plus vive y existe, aussi bien sur les marchés des entreprises que des États eux-mêmes. Il y a de moins en moins de chasses gardées géographiques. Cette concurrence porte sur les biens et de plus en plus sur les services, mais aussi sur les méthodes et les pratiques, sur les droits, sur l'intelligence et les savoirs. Elle existe entre les États comme au sein des enceintes internationales. Les États les mieux placés sont aussi ceux qui savent organiser un jeu convergent entre les secteurs public et privé »*. Dans plusieurs interviews, Nicolas Tenzer regrette que ses propositions ne soient pas davantage prises en considération.

Toutefois, le 27 juillet 2010, en lien avec le processus de révision générale des politiques publiques, a été adoptée **la loi relative à l'action extérieure de l'Etat** pour moderniser les moyens permettant de développer sa présence et son influence à l'étranger. Elle crée trois nouveaux EPIC dont France Expertise Internationale qui se substitue au GIP France Coopération Internationale. Le décret d'application pour FEI est paru le 25 février 2011. L'AFD ne fait plus partie du conseil d'administration mais du conseil d'orientation.

Et en avril 2011, le MAEE (DGM/Direction Générale de la mondialisation-Direction des politiques de mobilité et d'attractivité/ATT) publie **un cadre stratégique sur la promotion de l'expertise française à l'international**<sup>68</sup> pour donner suite aux différents rapports sur le sujet (dont le rapport Tenzer) et à la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (article 13). Il s'agit clairement de positionner le MAEE comme « *entité légitime de coordination du dialogue interministériel de l'expertise internationale française* » et de valoriser, au service des intérêts de la France, le vivier de savoir-faire français (mobilisation des agents publics et privés, avec une certaine attention à « *la difficile mobilisation de l'expertise publique* »).

Le lien est fait avec l'assistance technique puisque « *la tradition française de l'assistance technique résidentielle (...) a permis à notre pays de développer une expertise dont la qualité est internationalement reconnue, notamment dans les domaines (1) des politiques de renforcement institutionnel et de gouvernance et (2) concernés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement* ».

Le document dit clairement que « *l'expertise internationale est à la croisée de la solidarité et de l'influence* », tout en ajoutant qu'elle représente surtout un enjeu d'influence au sens de « *vecteur du rayonnement de nos concepts et de nos modèles* », mais aussi qu'elle « *est une des composantes essentielles de la politique de solidarité de la France dans les pays en développement* », et enfin qu'il s'agit de « *changer notre approche (de l'aide publique bilatérale) afin de préserver notre influence dans les stratégies de développement* ».

Le document dit aussi que cela concerne *les assistants techniques français* travaillant en Afrique subsaharienne au sein de la Banque mondiale et de la Commission européenne. En ce qui concerne les postes de cadres dans les organisations internationales, « *il s'agit de positionner plus systématiquement les experts français aux niveaux intermédiaires et décisionnels où se conçoivent les politiques pour y transmettre notre modèle de société et nos standards normatifs* ». Cela concerne également, dans les pays en crise et en sortie de crise, les appels d'offre des fonds multilatéraux, des fondations philanthropiques, des « *fonds verticaux* ». Plus généralement, cela concerne, dit le cadre stratégique, les pays d'Afrique subsaharienne et francophones où « *le gouvernement français a réaffirmé son devoir de solidarité* ».

La stratégie se soucie du « *taux de capture* » français sur les marchés d'expertise et de conseil financés sur appels d'offre par les bailleurs internationaux (Banque mondiale et Commission européenne), par les « *fonds verticaux* » et par certains Etats. Mais les formulations utilisées ne permettent pas suffisamment de clarifier la distinction entre l'expertise française financée sur marchés internationaux concurrentiels à laquelle veut se référer le cadre stratégique et l'assistance technique (financée par la coopération française) qui ne serait pas concernée par cette stratégie bien qu'il soit question de la politique de solidarité, de la compétence dans les domaines des Objectifs du Millénaire et du nécessaire changement d'approche de la politique d'aide bilatérale.

---

<sup>68</sup> D'après les listes fournies en annexe, le processus a associé beaucoup de monde, que ce soit dans le comité de pilotage (29 membres dont 9 du MAEE en plus de la présidente) ou comme participants aux réunions thématiques (une centaine listés en annexe du rapport).

Et par conséquent le cadre stratégique ne comble pas le besoin d'avoir une approche articulée de l'appui institutionnel (expertise + assistance technique + autres modalités) reflétant le double objectif de solidarité et d'influence de la politique française d'aide au développement.

En juillet 2011 est publié **un rapport sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale**<sup>69</sup>. L'étude se réfère au rapport « *alarmiste* » de Nicolas Tenzer et à la loi du 27 juillet 2010 qui « *ne s'est pas prononcée sur l'architecture et l'organisation du dispositif d'expertise publique français* » alors que la situation est celle « *d'un paysage constitué d'opérateurs publics nombreux avec des statuts et des modèles économiques différents* » car il y a eu des décisions prises séparément par des administrations et non par l'autorité politique, dit le rapport. En particulier, poursuit le rapport, la réforme de 1998 n'a pas été l'occasion, contrairement à d'autres pays européens, de se doter d'un opérateur public unique et dominant. Le rapport se réfère également au « Cadre stratégique pour la promotion de l'expertise française à l'international » en soulignant qu'il n'a pas été approuvé par l'autorité politique. Il a l'avantage de préciser que « *les marchés internationaux de l'expertise qui ne couvrent pas un champ identique à celui de l'assistance technique traditionnelle*<sup>70</sup>, exigent une organisation et des méthodes spécifiques ».

La difficulté de mise en cohérence du dispositif français tient au fait « *qu'il n'y a pas de leader naturel qui s'impose* » et que la fusion des différents opérateurs dans un des trois principaux (FEI, Adetef, Civipol) n'est pas envisageable.

Il reste, d'après la mission présidée par Madame Maugué, à mieux articuler les interventions des uns et des autres. Pour cela il faut un cadre stratégique auquel pourrait contribuer le Conseil d'orientation de FEI et qui serait arrêté par l'autorité politique. Il faut aussi, écrit-elle, analyser la viabilité économique de chaque opérateur. Nous serons amenés à parler de FEI ultérieurement et à argumenter sur cet élément du contexte qui rapporte pour partie la question de l'assistance technique à celle du « marché de l'expertise ».

Entretemps, en juin 2009, le Cicid a pris une série de décisions complémentaires qui constituent **un cadrage de la politique d'aide publique au développement** : cinq secteurs d'intervention prioritaires<sup>71</sup>, concentration géographique<sup>72</sup>, indicateurs de résultats et renforcement de l'efficacité, architecture européenne, recherche au service du développement, diversification des instruments de financement (action contra-cyclique, financements innovants), implication des citoyens.

---

<sup>69</sup> « Rapport sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale ». Sous la Présidence de Mme Christine Maugué Conseiller d'Etat. 12/07/2011. Conformément à l'article 13 de la loi du 27 juillet 2010.

<sup>70</sup> Que le rapport nomme : assistance technique résidentielle de substitution.

<sup>71</sup> Santé, éducation et formation, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable, soutien à la croissance.

<sup>72</sup> Création de quatre catégories de pays avec des modes d'intervention adaptés (pauvres prioritaires, intermédiaires ayant des relations privilégiées avec la France, émergents à enjeux globaux ou régionaux, pays en crise ou en sortie de crise). Concentration des dons sur les pays pauvres prioritaires, de tous les instruments sur l'Afrique subsaharienne, indicateur pour les prêts concessionnels.

Un paragraphe précise le dispositif de tutelle de l'AFD :

- Transfert de nouvelles compétences sectorielles du MAEE à l'AFD (2<sup>ème</sup> transfert) ;
- Création par décret d'un Conseil d'orientation stratégique/COS, présidé par le Ministre des Affaires étrangères (ou le Ministre en charge de la coopération) et chargé de renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives à l'aide publique au développement et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD ;
- Création d'un contrat d'objectifs et de moyens/COM unique entre l'Etat et l'AFD ;
- Réaffirmation de l'insertion de l'activité des agences locales de l'AFD dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de l'Ambassadeur.

Parallèlement, début 2009, le MAEE se réforme à nouveau pour substituer **la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats/DGM** à la Direction Générale de la coopération internationale et du développement/DGCID, à la Direction des affaires économiques et financières et à la sous-direction de la direction des Nations unies et des organisations internationales. Il s'agit de faire face aux évolutions du monde avec un projet plus global mais aussi de poursuivre les réformes de 1998 et 2004/05.

Pendant les années postérieures au premier transfert, la DGCID (et en particulier la direction des politiques de développement/DpDEv) a cherché à exercer sa fonction de pilotage stratégique en se confrontant à plusieurs difficultés, d'après les témoignages recueillis : coexistence d'une fonction de tutelle et d'opérateur, statut d'établissement public doté d'une certaine autonomie de l'AFD, mise en œuvre de la fonction de coordination des ambassadeurs, confrontation entre logique d'influence et coopération au développement. Plusieurs séminaires entre la DGCID et l'AFD, au cours de l'année 2008, examineront cette question. Le compte-rendu de la réunion du 22 février parle des « *modalités de la tutelle sur le terrain* » (relation directeur d'agence de l'AFD / Ambassadeur), de « *la gestion de l'assistance technique* » (rôle de FCI), et de « *la création, souhaitable, d'une direction des affaires globales* ».

Le 11 juin 2008 **le Conseil de modernisation des politiques publiques** publie un rapport où sont proposés des éléments de réforme des ministères, dont celui des Affaires étrangères et européennes considérant que « *La défense des intérêts de la France ne doit plus passer par une simple politique de présence, mais par une véritable stratégie d'influence. Nous ne pouvons plus nous reposer seulement sur un outil (le réseau diplomatique le plus dense au monde) et sur une position internationale acquis au siècle dernier. Le ministère des Affaires étrangères et européennes en tire les conséquences en adaptant les réseaux français à l'étranger et en renforçant son rôle d'animation, de synthèse et d'initiative en matière d'action extérieure de la France* »<sup>73</sup>.

Une note **au conseil d'administration de l'AFD**, en date du 13 novembre 2008 a annoncé cette nouvelle étape réformatrice. « La RGPP/Révision générale des politiques publiques, lancée en juillet 2007, ainsi que le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne<sup>74</sup> (...) »

---

<sup>73</sup>Troisième Conseil de modernisation des politiques publiques. Mercredi 11 juin 2008.  
[http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/pdf\\_cmpp3\\_complet5.pdf](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/pdf_cmpp3_complet5.pdf)

<sup>74</sup> Préparée par une Commission co-présidée par A.Juppé et L.Schweitzer dont les conclusions ont été présentées au Président de la République en août 2008.



ont conduit le ministère des Affaires étrangères à initier une réforme profonde de l'organisation de l'appareil diplomatique :

- (...) *Création d'une direction générale chargée de la mondialisation qui permettra de rassembler toutes les compétences qui contribueront à définir une stratégie de la France dans la mondialisation, sur les questions économiques mondiales, de développement, d'environnement, de diversité culturelle, d'attractivité internationale ;*
- (...) *La carte du réseau diplomatique sera modulée en fonction des objectifs dans chaque pays. (...) La responsabilité d'animation et de coordination interministérielle des ambassadeurs, gage d'une action cohérente et efficace pour tous les services de l'Etat à l'étranger, est confortée. (...) Fusion des différents services contribuant à la diplomatie d'influence au sein d'une structure unique, « opérateur local » dotée de l'autonomie financière ».*

Cette nouvelle réforme prévoit également de « *renforcer la tutelle politique sur l'AFD* » (*responsabilité accrue du ministre chargé de la coopération dans le pilotage stratégique, contrat unique d'objectifs et de moyens*). Elle s'accompagne d'un élargissement des missions confiées à l'AFD que la note de 2008 présente de la façon suivante :

- « *Gestion de l'ensemble du portefeuille de coopération bilatéral et avec les organisations d'intégration régionale (aides projets sur dons et prêts, renforcement des capacités et assistance technique, appuis ponctuels) ;*
- *Financement et participation aux programmes multilatéraux de nature strictement technique ;*
- *Mobilisation des acteurs français autour de la politique d'aide au développement dans ses secteurs de compétence ;*
- *Contribution, pour le compte des tutelles, à la réflexion stratégique (production intellectuelle). »*

D'une certaine façon le transfert est ainsi poussé à son terme sauf en matière de gouvernance, domaine considéré comme fondamentalement « régalien », et en matière de santé avec maintien au MAEE des conseillers régionaux et du suivi du Fonds mondial. Sans parler de la coopération universitaire et scientifique, composantes de la diplomatie culturelle d'influence<sup>75</sup>.

En 2011, la DGM produit **un document cadre sur la coopération au développement**<sup>76</sup>. Quatre enjeux sont détaillés et sous-divisés en axes d'action : croissance durable et partagée, lutte contre la pauvreté et les inégalités, préservation des biens publics mondiaux, stabilité et Etat de droit. Un double objectif est mis en avant : solidarité et influence. Les partenariats sont différenciés : Afrique subsaharienne, Méditerranée, pays fragiles et en crise, pays émergents. L'AFD est présentée comme opérateur principal de mise en œuvre de cette politique de coopération au développement.

---

<sup>75</sup> En 2011, le programme « 185 » (15% du budget du MAEE), autrefois dénommé « Rayonnement culturel et scientifique », a été intitulé « Diplomatie culturelle d'influence ».

<sup>76</sup> « Coopération au développement : une vision française ». Document cadre, 72p. DGM/MAEE. 2011.



Le dispositif institutionnel est précisé dans l'annexe 1 :

- Orientations de la politique de coopération définies par le Cigid ;
- Programmation budgétaire par pays et par secteur établie par la Conférence d'orientation stratégique et de programmation/Cosp, qui valide aussi les Documents Cadre de Partenariat/DCP<sup>77</sup> (réunion annuelle sous la présidence du ministre chargé de la Coopération) ;
- Le ministre chargé de la Coopération exerce une compétence transversale de coordination des acteurs publics. L'Ambassadeur assure un rôle de coordonnateur général de la mise en œuvre qui mobilise trois ministères (Affaires étrangères et européennes ; Economie, Finances et Industrie/Minefi ; Intérieur ; Outre-mer ; Collectivités territoriales ; Immigration), l'AFD, des opérateurs spécialisés et le Fonds français pour l'environnement mondial/FFEM ;
- La DGM assume le copilotage de la politique de coopération pour le MAEE qui assure l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de coopération dans le secteur de la gouvernance, de la culture, de la recherche et de l'enseignement supérieur<sup>78</sup> ;
- La Direction générale du Trésor assure le copilotage pour le Minefi, est chargée des relations avec les institutions financières internationales, des questions relatives à l'endettement, de la zone franc, de la coopération financière et des politiques commerciales, elle dispose d'instruments de coopération en direction des pays émergents ;
- Le Service des affaires internationales et du développement solidaire (ministère de l'Intérieur) assure le copilotage et la mise en œuvre de projets de développement solidaire ;
- L'AFD est donc l'opérateur principal<sup>79</sup> de mise en œuvre de la politique de coopération sous une triple tutelle (MAEE, Minefi, Intérieur). L'Etat détient 6 sièges sur 16 au conseil d'administration. Les positions de l'Etat envers l'Agence sont déterminées au sein du Conseil d'orientation stratégique/COS qui supervise la préparation du contrat d'objectif et de moyens/COM entre l'Etat et l'Agence.

## 1.2 Une activité parlementaire importante

Il faut compléter ce panorama contextuel en mentionnant une activité parlementaire importante.

En décembre 2010 la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale dépose **un rapport très complet sur l'aide au développement**<sup>80</sup> pour se prononcer sur l'équilibre entre engagement bilatéral et action par les canaux multilatéraux. On y trouve cette formule : *« le partage entre multilatéralisme et bilatéralisme ne peut être dissocié de cette ambivalence fondamentale de l'APD, du dilemme irréductible auquel cette politique est confrontée, à savoir la nécessité de prendre en compte l'intérêt des bénéficiaires de l'aide sans que ceux des donateurs en pâtissent »*. Et celle-ci : *« la condition d'une véritable influence, c'est*

---

<sup>77</sup> A notre connaissance, les DCP viennent d'être supprimés.

<sup>78</sup> Le MAEE est donc « tutelle » et « opérateur ».

<sup>79</sup> Mais ses trois tutelles ont aussi des fonctions d'opérateur.

<sup>80</sup> « Aide au développement : quel équilibre entre bilatéralisme et multilatéralisme ? ». Jean-Paul Bacquet & Nicole Ameline. Rapport d'information, 205p. Assemblée Nationale. 22 décembre 2010.

*d'avoir une idée claire de ce que l'on veut. Cela suppose une pensée politique forte et continue* ». Mais la France, dit le rapport, « manque cruellement d'une organisation institutionnelle qui permette le pilotage politique de l'aide ». « Le fait que deux ministres régaliens, les finances et les affaires étrangères, chacun animé de logiques différentes, chacun chargé de la gestion d'une partie de l'aide, exercent une cotutelle sur les institutions de l'aide, rend des plus difficiles la définition d'une stratégie politique unique ». Pourtant la réforme décidée en 2004 est allée dans le bon sens, mais il subsiste un certain « enchevêtrement des responsabilités ».

Au total, le rapport parle d'un multilatéralisme déséquilibré et peu visible, d'une aide bilatérale insuffisante (avec réduction drastique de l'assistance technique) et d'un manque de priorités qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action française. S'ensuit une longue liste de recommandations témoignant, ainsi que l'analyse proposée, de l'intérêt des contributions parlementaires.

Ce que confirme **le rapport du Sénat publié en mai 2011 sur l'AFD**<sup>81</sup>. Le rapport souligne la relative autonomie dont bénéficie l'AFD du fait d'une tutelle multiple et d'une architecture institutionnelle (Cicid, Cos/Conseil d'orientation stratégique, Conseil d'administration) parfois redondante et insuffisamment éclairée par une volonté politique et une vision stratégique clairement exprimées.

Concernant le COM, le rapport regrette qu'il ait été établi sans faire le bilan des précédents, s'étonne de ne pas trouver de bilan des transferts de compétences et suggère le besoin d'une évaluation des impacts des projets financés par l'AFD. Pourtant l'AFD a conduit de nombreuses évaluations, y compris d'impact, avec même une mise en discussion de la difficulté de telles évaluations.<sup>82</sup> Le rapport est évidemment un peu long et ardu mais constitue une analyse complète et indépendante permettant de satisfaire ceux qui regrettent un certain déficit d'information à propos de l'AFD.

### 1.3 Le cadre international

Le contexte dans lequel se déploie cette question de l'assistance technique est également international.

Il faut situer les décisions du Cicid dans le cadre plus général du **débat sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide**. Du consensus de Monterrey (2002)<sup>83</sup> à la Déclaration de Rome (2003)<sup>84</sup> jusqu'à la Déclaration de Paris (2005)<sup>85</sup>, le contexte est favorable au renforcement de l'aide multilatérale, en particulier à travers la contribution à des fonds-paniers et la constitution de pôles régionaux, orientations fortement suivies par l'aide française.

---

<sup>81</sup> « Avis rendu sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD pour la période 2011-2013 ». Rapport d'information, 218p. Christian Cambon & André Vantomme. Sénat. 6 mai 2011.

<sup>82</sup> La prochaine conférence AFD/EUDN, début 2012, portera sur la question de l'évaluation.

<sup>83</sup> <http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm>

<sup>84</sup> [http://journeespgs.francophonie.org/IMG/pdf/declaration\\_rome.pdf](http://journeespgs.francophonie.org/IMG/pdf/declaration_rome.pdf)

<sup>85</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

Il est aussi favorable à la reconsidération du rôle des maîtrises d'ouvrage nationales dans la mobilisation de l'aide (appropriation, alignement sur les procédures nationales, entre autres) et partant, à un repositionnement de l'intervention en coopération, en appui financier (aide budgétaire) plus qu'en maîtrise d'œuvre directe et en appui à des politiques<sup>86</sup> plus que de « l'aide-projet ».

Ceci dit le débat se poursuit, l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris<sup>87</sup> et les discussions qui viennent de s'achever lors du Forum sur l'efficacité de l'aide (Busan, Corée, fin novembre) se confrontent aux progrès relatifs obtenus dans la mise en pratique des principes de la Déclaration. Progrès relatifs qui témoignent de la permanence des logiques bilatérales (versus l'harmonisation entre bailleurs) et de la part d'exécution dans les actions de coopération assurée par les intervenants extérieurs (versus l'appropriation par les partenaires).

Impossible de ne pas mentionner **les Objectifs du Millénaire** (2000) et en particulier le premier, relatif à la réduction de la pauvreté qui sera utilisé pour engager les processus de réduction de la dette pour les « pays pauvres très endettés » / PPTTE auxquels la France contribuera avec l'instrument du C2D/Contrat de désendettement et de développement<sup>88</sup>.

En ce qui concerne l'assistance technique, il faut mentionner **la réflexion engagée à l'échelle européenne** qui a donné lieu à un document stratégique considéré comme « vertébral »<sup>89</sup> et fortement articulé au sujet abordé ci-dessous.

Un autre élément contextuel fort à l'échelle internationale, déjà abordé ici, est **la question du renforcement des capacités** que l'OCDE a contribué à définir et clarifier<sup>90</sup>. En octobre 2008, l'AFD engage un important travail d'étude sur cette thématique pour aider à la définition d'une stratégie en la matière. Un bureau d'étude est sélectionné par appel d'offre pour expliciter les concepts à travers une revue de la littérature, analyser la pratique de plusieurs bailleurs ainsi que celle de l'AFD, proposer une définition<sup>91</sup> et une démarche opérationnelle. Le travail se conclue en 2009 avec un rapport de synthèse<sup>91</sup> qui fournit un matériau complet et structuré d'aide à la décision. Ce travail a nourri et continue de nourrir la réflexion et le positionnement de l'AFD sur le renforcement de capacités comme objectif et démarche d'accompagnement du changement, conformément aux objectifs de développement (cf. le document cadre du MAEE) et sur l'assistance technique à la fois comme un des moyens du renforcement de capacités et n'ayant pas le renforcement des capacités comme seule fonction.

---

<sup>86</sup> La lutte contre la pauvreté a fortement contribué à cette évolution, avec les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté/DSRP sur lesquels s'appuyaient les remises de dette (C2D/Contrats de désendettement et de développement pour la partie française).

<sup>87</sup> [http://www.oecd.org/document/21/0,3746,fr\\_2649\\_3236398\\_45033173\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,3746,fr_2649_3236398_45033173_1_1_1_1,00.html)

et <http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/fr/themes/informations-utiles-pour-le-forum-de-busan/450.html>

<sup>88</sup> Que nous retrouverons lors de l'étude de cas sur le Cameroun.

<sup>89</sup> « Reforming technical cooperation and project implementation units for external aid provided by European Commission. A backbone strategy ». EuropeAid. July 2008.

<sup>90</sup> Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/40/38117022.pdf>

<sup>91</sup> « Le soutien au renforcement des capacités à l'AFD : de la problématique à l'action ». Rapport de synthèse, 75p. Institutions & Développement. 10 août 2009.

En 2008, en concertation avec l'AFD, le MAEE<sup>92</sup> engage un travail complémentaire pour analyser la place du renforcement des capacités dans les engagements internationaux souscrits par la France, dans les stratégies sectorielles récemment adoptées et dans les pratiques en matière de gouvernance. Le bureau d'étude sélectionné rend compte de son investigation sur ces différents points et propose une série de recommandations pour l'établissement d'une stratégie et d'un plan d'action pour le soutien au renforcement des capacités, comprenant les éléments d'une réforme de l'assistance technique<sup>93</sup>. Les modifications d'organigramme dues à la création de la DGM en 2009 ont interrompu la collaboration engagée entre l'AFD et le MAEE pour parvenir à une position commune sur le renforcement des capacités.<sup>94</sup>

En 2009, le MAEE fait une évaluation de « l'assistance technique française au Cambodge »<sup>95</sup>. Le rapport considère que, compte tenu de ses caractéristiques (rôle de la maîtrise d'ouvrage et recours à des opérateurs) l'assistance technique financée par l'AFD ne peut être « additionnée » à celle du MAEE et par conséquent exclue de l'évaluation cette assistance technique pourtant financée sur fonds publics.

En 2011, l'AFD publie une analyse croisée de vingt-huit évaluations sur le thème du renforcement des capacités<sup>96</sup> et une évaluation de l'assistance technique résidente en appui au secteur de l'éducation en Mauritanie<sup>97</sup> qui viennent apporter des éléments critiques permettant de poursuivre la réflexion sur l'assistance technique.

En conclusion de cette seconde phase de panorama contextuel, il importe de souligner un élément de conjoncture, présenté, à juste titre, par certains, comme une fenêtre d'opportunité. Il s'agit des déclarations du G8 lors du Sommet de Deauville en mai dernier sur « les printemps arabes », et sur l'Afrique. Que ce soit en termes de compréhension des crises ou de recherche de solutions, ces déclarations manifestent l'importance du lien entre les réalités socio-économiques et les processus politiques, ce qui paraît une évidence.

Mais elles peuvent aussi se formuler comme le lien entre les enjeux de la coopération au développement et ceux des relations internationales, ce qui est aussi évident. Mais quand le G8 le déclare, le lien entre les enjeux de la coopération au développement et ceux des rela-

---

<sup>92</sup> DGCID/Direction des politiques de développement/Bureau de la prospective.

<sup>93</sup> « Etude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement des capacités des pays partenaires ». Conclusion et recommandations finales de l'étude, 32p. C2G Conseil. MAEE/DGCID/DPDev. 8 juin 2009.

<sup>94</sup> Précisément, le Bureau de la prospective (au sein de DpDev) qui avait conduit cette investigation en collaboration avec l'AFD pour envisager une prise de position conjointe sur le renforcement de capacités, a été supprimé, sans que le relais réussisse, jusqu'à ce jour, à être pris au sein de la DGM. Ce point sera précisé plus loin.

<sup>95</sup> « L'assistance technique française : le cas du Cambodge ». Evaluation n°111. MAEE/DGM. 2009.

<sup>96</sup> « Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités ». Ex Post série évaluation et capitalisation n°39. Fanette Bardin, division animation et prospective. Département de la recherche. AFD. Mars 2011.

<sup>97</sup> « Cas pratique sur l'assistance technique résidente. Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie ». Ex Post série évaluation et capitalisation n°43. Denis Lacallo, 2AC & Romain André, AFD. Département de la recherche. AFD. Octobre 2011.

tions internationales a beau être une évidence, cela rappelle tout le sens de la question de l'assistance technique quand on la met dans cette perspective de contribuer à la politique étrangère.

Une des difficultés de l'exercice est d'avoir un point de vue évaluatif sur les conséquences du transfert de 2004/05 qui conduit à se focaliser sur le fonctionnement de l'AFD, mais pour en tirer des préconisations sur l'ensemble du dispositif de mise en œuvre de l'assistance technique qui suppose d'élargir le point de vue pour considérer le fonctionnement du MAEE. Une autre difficulté est de couvrir une période (2004/2011) au cours de laquelle les organisations ont changé. Nous sommes donc conduits à regrouper dans ce même ensemble des **quatre questions évaluatives** qui suivent, des éléments relatifs à l'AFD et au MAEE, des éléments relatifs à la période actuelle et aux périodes antérieures.

## 2. Le dispositif organisationnel : la tutelle et l'opérateur ?

Nous analyserons dans cette partie, du point de vue de la mise en œuvre de l'assistance technique, l'organisation de l'AFD, de la DGM/MAEE et de la relation MAEE/AFD. Pour ceux qui ne seraient pas familiers du dispositif français de coopération, sont annexés un descriptif d'ensemble du dispositif et les organigrammes de la DGM, de la DGCID et de l'AFD (actuel et de 2005).

La réforme de 1998, complétée par le transfert de 2004/05 a réorganisé le partage des responsabilités entre le MAE (DGCID puis DGM) et l'AFD. Comparativement à la période précédente qui se caractérisait pour partie par une certaine confusion avec quasiment deux guichets pour les mêmes secteurs d'intervention, depuis que l'AFD gérait également les dons<sup>98</sup>, les responsabilités ont été clarifiées.

La première ligne de partage, en particulier concernant les opérations sur dons qui financent l'assistance technique<sup>99</sup>, est de type fonctionnel : au ministère les responsabilités de définition des politiques et des orientations stratégiques et à la fois de coordination des acteurs de la coopération française ; à l'AFD celles d'instruire et de mettre en œuvre les opérations. La ligne de partage n'est cependant ni parfaitement étanche ni rationnelle. Par exemple, en tant que responsable politique, le MAEE reste opérateur (dans les domaines de la gouvernance, de la santé, de l'enseignement supérieur. Cf. le point suivant) et participe aux décisions sur les opérations de l'AFD (avis des Ambassadeurs, participation aux Conseils d'administration et aux Conseils d'orientation stratégique de l'Agence, Contrat d'objectifs et de moyens).

De son côté, l'AFD n'est pas un opérateur strictement « exécutant », l'Agence dispose d'une marge de manœuvre pour les décisions relatives à ses opérations (cf. plus loin) et participe au pilotage de l'aide et à la réflexion stratégique (Article 2 de la Convention-cadre). Autrement dit la relation MAEE/AFD n'est pas strictement de type tutelle/opérateur puisque le ministère est aussi opérateur et que l'AFD est attendue pour sa contribution à la réflexion stratégique.

---

<sup>98</sup> Rappelons que suite à la 16ème Conférence des Chefs d'Etats de France et d'Afrique (La Baule. 1990), le MAE et l'AFD finançaient, sous forme de dons, des « projets de développement ».

<sup>99</sup> Il y avait avant le transfert, selon nos informations, cinq assistants techniques à l'AFD, financés sur prêts.



La seconde ligne de partage, est de type sectoriel : le « régalien<sup>100</sup> » est assuré par le ministère<sup>101</sup> (gouvernance et Etat de droit, sécurité/défense, culture et francophonie, recherche et enseignement supérieur) ; l'AFD est en charge des sept secteurs « techniques » qui lui ont été transférés par décision du Cigid (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, infrastructures et développement urbain, formation professionnelle, environnement, secteur privé). Cette seconde ligne de partage s'est appliquée aux fonctions de l'assistance technique (du moins pour le premier transfert), le Cigid du 20 juillet 2004 ayant décidé de la répartition suivante, rappelons-le : relèvent du ministère, l'assistance technique en position de conseil aux gouvernements étrangers, celle auprès des organisations régionales et multilatérales, celle dans la gouvernance institutionnelle et financière, dans la définition des politiques publiques, dans l'Etat de droit et la réforme de l'Etat, dans la coopération culturelle et scientifique, dans l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français, dans la formation et l'enseignement supérieur, dans la recherche. Relève de l'AFD, dans les secteurs qui lui ont été transférés, l'assistance à la réalisation de projets et programmes. Puis, tout en gardant certains postes, dits d'influence, le MAEE a transféré à l'AFD certains conseillers de ministres et postes dans les organismes régionaux et multilatéraux au cours du second transfert en 2010, au nom d'une conception moins technique de l'assistance « technique » prenant en considération l'évolution de la politique de coopération qui consiste à passer de « l'approche-projet » à l'appui aux politiques publiques, conception qui a toute sa raison d'être mais qui confirme la perméabilité des lignes de partage.

Le transfert à l'AFD n'a donc pas fait disparaître l'assistance technique au sein du MAEE et de la DGM en particulier, ce n'était pas l'objectif. Dans les secteurs « régaliens », mais aussi dans les secteurs « techniques », la DGM emploie, en 2011, 756 AT<sup>102</sup> (auxquels il faudrait ajouter le nombre important de volontaires internationaux), c'est-à-dire beaucoup plus que l'AFD (environ 150). Certes avec une évidente baisse au cours des dernières années : 859 en 2010, 991 en 2009, 1154 en 2008, 1354 en 2007, soit près de 45% en cinq ans. Une baisse qui ne concerne donc pas seulement l'AFD et qui rappelle le rôle de la contrainte budgétaire.

D'autre part il existe inévitablement des zones de recouvrement au niveau des secteurs : MAEE et AFD interviennent dans le secteur de la santé (avec autant d'AT des deux côtés) ; l'éducation de base (AFD) et l'enseignement supérieur (MAEE) ont des points de jonction ; la fiscalité locale (gouvernance financière) est à la croisée de la réforme de l'Etat et de l'appui aux collectivités locales, etc. Ces recouvrements, dont il ne faut pas exagérer l'importance quantitative et problématique, ne sont d'ailleurs pas nécessairement sources de difficultés, certains font l'objet de complémentarités très bien mises en œuvre, comme l'ont montré les études de cas-pays (définition conjointe du nouveau conseiller du ministère de la Santé au Tchad, concertation au Cameroun pour le contenu du C2D, appui par l'AFD à la demande de l'Ambassade à la Commission du Film Cambodgien, etc.).

<sup>100</sup> Au sens large, car la recherche et l'enseignement supérieur ne font pas strictement partie du régalien.

<sup>101</sup> Sans oublier le rôle des ministères des Finances, de l'Intérieur et de la Justice, pour ne citer que les principaux engagés dans des actions de coopération.

<sup>102</sup> Mesurés en ETP et comprenant à la fois ceux du programme 209 et ceux du programme 185. (Chiffres fournis par la DRH/MAEE)



De toute façon, aucun organigramme ne peut délimiter des étanchéités parfaites, il y a d'inévitables interrelations qui relèvent à la fois de procédures complémentaires de transversalité, mais aussi du savoir-faire des agents.

## 2.1 L'organisation de l'AFD

L'organisation du suivi du transfert et en particulier du suivi de l'assistance technique, a évolué. Au moment du transfert, on l'a vu, une équipe dédiée a été mise en place pour négocier avec le MAE. Ensuite, la direction générale ne souhaitait pas modifier l'organigramme en créant une entité spécifique pour gérer les opérations transférées, de manière à mieux les intégrer dans les pratiques opérationnelles de l'Agence. La mise en œuvre a donc été assurée par **la direction des opérations** (en lien avec le Secrétariat général pour la partie comptabilité et contrôle de gestion) à travers les départements géographiques et sectoriels concernés (en particulier : « développement humain » et « développement rural »). Nous verrons plus loin le schéma de fonctionnement de ces départements, y compris en lien avec les représentations de l'Agence dans les pays.

En 2005/06, le Comité qui réunissait, au sein de l'AFD, l'équipe en charge du transfert et la direction des opérations, a produit un document énonçant la « doctrine » d'emploi des assistants techniques. Le document (qui contenait également la transformation du Fonds d'étude/FEPP en Ferc/ Fonds pour les études et le renforcement des capacités) a été présenté au Conseil de surveillance (janvier 2006) auquel participait le DG adjoint de la DGCID. Toutefois il semblerait que le document n'ait pas été intégré par la suite dans le Manuel de procédures de l'AFD, ce qui pourrait expliquer son relatif oubli. En 2008 a été élaboré un « Guide pour les utilisateurs de l'AT », diffusé début 2009 et mis ensuite à disposition de tous sur l'intranet. En 2010 (second transfert) sera produit par la « cellule d'appui au renforcement des capacités » (cf. plus loin) un support méthodologique sur l'emploi des assistants techniques, diffusé aux équipes opérationnelles.

En 2007, un chargé de mission a été recruté au sein de **la direction de la stratégie** (cf. l'organigramme en annexe qui positionne les grandes directions de l'Agence) pour engager une réflexion sur la problématique du renforcement des capacités (menée conjointement avec le MAEE / cf. la seconde partie du contexte). En septembre 2009, quand le chargé de mission est passé à la direction des opérations (pour remplacer la personne s'étant occupé du transfert), il a été remplacé, à la direction de la stratégie, par une chargée de mission qui a poursuivi la réflexion sur le renforcement des capacités jusqu'en 2011 (en produisant en particulier, une analyse d'une dizaine d'organisations consacrées à cette thématique<sup>103</sup> et une analyse croisée de vingt-huit évaluations<sup>104</sup>). Au sein de la direction des opérations, a été alors constituée une « **cellule d'appui au renforcement des capacités/CARC** », de trois personnes, dotée d'une « feuille de route » puis d'un mandat validé en décembre 2010 par les instances de l'AFD et traduit dans un programme de travail. La cellule est positionnée au sein de la direction des opérations pour<sup>105</sup>:

---

<sup>103</sup> « Etude des réseaux de renforcement de capacités ». Marc Lévy avec Jeske van Seters et Volker Hauck. ECDPM. AFD document de travail. Décembre 2009.

<sup>104</sup> « Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités ». Ex Post série évaluation et capitalisation n°39. Fanette Bardin, division animation et prospective. Département de la recherche. AFD. Mars 2011.

<sup>105</sup> Extraits d'une note de la Direction des opérations (DTO/CATRC. 15/12/2010).

- « *Cadrer les interventions en matière de soutien au renforcement des activités. C'est à dire définir des lignes directrices et développer des outils et méthodes pour la mise en œuvre, ce qui passe par une implication dans le montage et le suivi des opérations ;*
- *Accompagner les équipes opérationnelles sur le renforcement des capacités. Soit par un appui aux projets (en particulier en participant aux missions d'instruction, de suivi et d'évaluation), soit en appui aux agences (par exemple pour expliquer aux différents interlocuteurs les choix en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités ou pour dialoguer avec les assistants techniques) ;*
- *Suivre et consolider l'activité globale de l'Agence en la matière, en pilotant le système d'information et en exploitant les bases de données pour répondre aux nécessités des comptes à rendre<sup>106</sup> ;*
- *Contribuer à la structuration de l'offre d'expertise française en dialoguant avec les « fournisseurs » sur la façon d'améliorer les prestations, en conduisant des travaux prospectifs ».*

Les précisions suivantes ont été apportées par le responsable de la cellule :

- Au moment de la programmation de l'utilisation des subventions, la cellule informe sur les objectifs assignés par le MAEE (en matière d'expertise d'accompagnement) et dialogue avec les départements géographiques pour mettre en adéquation les programmes avec ces objectifs ;
- La cellule ne peut pas intervenir sur tous les projets, elle répond aux demandes des équipes projets, soit sur certains points spécifiques, soit en participant à l'instruction ou à la supervision de projets ;
- En cas de dysfonctionnements dans la relation triangulaire FEI ou bureaux / experts / maîtrise d'ouvrage, la cellule peut être sollicitée pour solutionner les difficultés.

La cellule est aussi identifiée par la notion de renforcement des capacités<sup>107</sup> : le Plan d'orientation stratégique 2 / 2007-2011, prévoit que « *le renforcement des capacités sera un objectif prioritaire que l'Agence cherchera à intégrer dans toutes les opérations* ». L'objectif n°7 du Contrat d'objectifs et de moyens considérant l'assistance technique comme une composante d'appui aux projets et programmes, il reste à faire le lien entre assistance technique et renforcement des capacités, ce qu'a fait un premier document exploratoire<sup>108</sup> produit par la cellule, toujours en chantier. La « cellule » fut notre interlocuteur direct tout au long de cette évaluation. Récemment (cf. l'organigramme en annexe) elle est devenue une division au sein des « Appuis transversaux » mis en place dans la direction des opérations.

Une représentation locale de l'AFD a un interlocuteur au siège, au sein du département géographique concerné (dans la direction des opérations). Ce **responsable-pays/CRG** n'a pas de relation directe avec les AT.

<sup>106</sup> Les outils de suivi sont décrits dans la question suivante relative à la gestion de l'assistance technique.

<sup>107</sup> La partie contextuelle a résumé les différents travaux ayant permis, au sein de l'AFD, de positionner cette thématique comme l'objectif auquel se réfère l'assistance technique, tout en précisant que ce n'est pas sa seule fonction.

<sup>108</sup> « Stratégie opérationnelle : soutenir le renforcement des capacités ». Document de travail. AFD. Avril 2011.

Par ailleurs, tout projet est suivi, toujours au siège, par un « **chef de projet** » sectoriel au sein d'un des trois départements techniques (également dans la direction des opérations). Il n'a pas non plus de relation directe avec les AT, mais il peut les rencontrer lors de ses missions.

Le **directeur d'Agence** dans un pays dialogue d'abord avec le responsable-pays, en tant que de besoin avec les sectoriels. Pour ce qui est du fonctionnement général, ce sont les départements géographiques (en lien avec les Agences) qui ont la maîtrise d'ouvrage des stratégies régionales et qui gèrent les budgets (les « géographiques », responsables des moyens, saisissent les « sectoriels pour instruire et mettre en œuvre les projets).

Le CRG, en charge d'un pays donné (un CRG a plusieurs pays en charge) est responsable, en lien avec l'Agence locale et avec consultation de l'Ambassadeur, de la déclinaison de cette stratégie régionale dans ce pays (**CIP/Cadre d'intervention pays** qui s'intègre dans le DCP/Document cadre de partenariat). Le CIP est validé par le département géographique régional et présenté au Comité de pilotage stratégique/CPS de l'AFD. Le CRG pilote ensuite sa mise en œuvre et doit intervenir en cas d'arbitrage. Si le problème est trop conséquent, il est soumis au directeur géographique régional. Ceci dit, le ministère (DGM) vient d'abandonner les DCP.

Au siège, les chefs de projets concernés par un même pays n'ont pas forcément le temps de beaucoup échanger. L'échange entre les chefs de projets, le responsable géographique et l'Agence locale se faisait particulièrement tous les trois ans au moment de l'établissement du contrat-pays / CIP qui s'intégrait dans le Document Cadre de Partenariat / DCP. Une autre façon de fonctionner « post DCP » sera vraisemblablement mise en place.

En ce qui concerne les projets (et l'assistance technique qui les accompagne), l'Agence les instruit, en lien avec le CRG et avec le soutien des « sectoriels » si nécessaire. La représentation de l'Agence dans un pays a une fonction de prospection pour monter des opérations, soit à partir d'une demande du partenaire, soit en faisant des offres, de toute façon en dialogue avec la partie nationale quand une opportunité se présente. Le financement peut prendre la forme d'un « projet » avec éventuellement une AT, le montage et la mise en œuvre nécessitent alors de 12 à 18 mois.

Cela fait d'abord l'objet d'une fiche d'identification de projet/FIP qui est **validée par l'Ambassadeur** et soumise au siège à un comité d'identification (avec le directeur géographique régional, le CRG, les sectoriels concernés, des juristes et un environnementaliste). Si le projet est validé, une équipe avec un chef de projet est désignée pour l'instruire (de 3 à 12 mois), avec sollicitation de **l'avis de l'Ambassadeur**. Après quoi, le projet est soumis à la décision du CA ou du CEE/Comité des Etats étrangers (où siège le MAEE<sup>109</sup>). Ce fonctionnement mobilise donc plusieurs fois le MAEE, l'Ambassade et ses services.

---

<sup>109</sup> Au Conseil d'administration, siègent le directeur de la DGM (suppléant, le Directeur de Ecodev /cf. l'organigramme en annexe) et le Directeur de la DAOI/Afrique, Océan Indien (suppléant, le Directeur ANMO/Afrique du nord, Moyen-Orient). Au Conseil des Etats étrangers/CEE, siègent le Directeur de Ecodev/DGM (suppléant le responsable du pôle TAD/Ecodev (pilotage de l'aide publique au développement et de la tutelle de l'agence française de développement) et le coordinateur développement de la DAOI (suppléant, le coordinateur développement de l'ANMO). Le CEE examine les projets inférieurs au seuil défini pour le passage en CA.

En ce qui concerne le fonds souple pour les études et le renforcement des capacités/Ferc, alimenté par le programme d'Aide publique au développement/APD (dit 209), fonds qui permet de financer, entre autre, de l'AT sans projet, l'instruction est plus rapide : la première demande est faite par l'Agence locale, la décision est ensuite le fruit d'un dialogue avec le siège. Le Ferc est réparti par pays en fonction des demandes des Agences, l'arbitrage se faisant au siège par les responsables « géographiques » au sein de la direction des opérations.

L'organisation de l'AFD se caractérise ainsi de plusieurs façons :

- (1) les opérations transférées sont gérées comme les autres par la direction des opérations, selon les mêmes procédures qui associent formellement le MAEE à la décision ;
- (2) La direction de la stratégie a initié et piloté la réflexion sur le renforcement des capacités perçu comme novateur pour donner du sens à l'assistance technique. Une importante « production intellectuelle » a été publiée par l'AFD sur la thématique ;
- (3) La réflexion n'est pas terminée, elle est en cours, davantage, semble-t-il, maintenant au sein de la direction des opérations ;
- (4) Dans cette direction, a été mise en place une « cellule », devenue division transversale, pour piloter l'usage de l'instrument « assistance technique » (toujours en lien avec le Secrétariat général pour ce qui est de la comptabilité et de la gestion).

Tout ce qui concerne justement la contractualisation, avec les maîtrises d'ouvrage, avec les opérateurs intermédiaires, avec les assistants techniques et le suivi des opérations est analysé dans la question suivante (point 3.)

## 2.2 L'organisation de la DGM

Quatre directions sont concernées par la mise en œuvre de l'assistance technique<sup>110</sup>, plus en dehors de la DGM, la direction des ressources humaines (sous-direction des personnels contractuels) et les directions géographiques (surtout les coordinateurs développement des directions Afrique et Océan Indien/DAOI et Afrique du nord et Moyen-Orient/ANMO). Nous distinguerons, autant que possible, les services concernés par l'exercice de la « tutelle » de ceux agissant comme « opérateurs ». Les organigrammes en annexe permettent de visualiser l'ensemble.

Le « **service des programmes** » suit tous les moyens de façon transversale, c'est un peu, dit son responsable, « *la direction de l'administration ou le ministère des finances* » de la DGM<sup>111</sup>. La « **mission du réseau** » s'occupe des services de coopération/SCAC, des différents établissements à l'étranger et de l'assistance technique (soit 7000 personnes dont environ un millier d'AT).

<sup>110</sup> Nous n'avons pas rencontré la direction de la politique culturelle et du français, ce domaine d'action n'étant pas sécant avec ceux de l'AFD.

<sup>111</sup> A la DGCID, le service des moyens avait des correspondants pour la gestion dans les différentes sous-directions. Il semble que dans la DGM, une partie de ces correspondants aient été maintenus dans certaines directions (BPM par exemple) mais que pour l'essentiel le service des moyens ait été concentré dans le « service des programmes ».

La « mission des programmes » s'occupe de la négociation des financements de la DGM avec le ministère de l'Economie des Finances, et de l'industrie<sup>112</sup> (0,7 milliard sur le programme 185 dit « d'influence » et 2 milliards sur le programme 209, dit « d'aide au développement »), mais aussi de la tutelle de l'AFD.

Au sein du « service des programmes » se trouvent deux interlocuteurs directs de l'AFD et un chargé de mission concerné indirectement. Le chef de la « **mission des programmes** » organise en tant que de besoin (environ deux fois par an depuis 2009), avec les services financiers de l'AFD, les comités techniques qui, selon la convention-cadre de 2007, doivent traiter de tous les aspects budgétaires et financiers de la relation avec l'AFD (donc des transferts). Le pôle, chargé de **la tutelle stratégique de l'agence française de développement/TAD-Ecodev**<sup>113</sup>, est invité à ces comités comme observateur.

Le chef de mission dispose pour la conduite des réunions de ce comité technique, d'un « **pôle budgétaire** » chargé notamment de notifier en début d'année à l'AFD les Autorisations d'engagement/AE et les Crédits de paiement/CP, et de discuter avec l'Agence de la préparation des exercices budgétaires suivants et de toute question relative à la subvention annuelle ainsi que des problèmes de gestion qui peuvent se poser en cours d'année.

Un **chargé de mission**, placé auprès du chef de service, suit le plafond d'emplois du MAEE, en lien avec la direction des ressources humaines et la mission du réseau (relation avec les « postes » à l'étranger), mais aussi avec les directions géographiques et les directions sectorielles qui sont consultées pour valider les choix qui leur sont proposés. De ce fait, le chargé de mission est le destinataire des questions posées par les Ambassadeurs sur les AT de l'AFD (bien qu'ils ne relèvent pas du suivi du plafond d'emplois), mais il n'a pas de relation directe avec l'Agence, il renvoie vers le pôle TAD. Il a, en retour, besoin d'être informé de la situation d'ensemble de l'AT, en particulier pour répondre à ce sujet aux questions des parlementaires.

Le directeur de « l'économie globale et des stratégies du développement » (Ecodev) supplée le directeur de DGM au conseil d'administration de l'AFD et siège au comité des Etats étrangers. En son sein, **la sous-direction des stratégies de développement** participe au dialogue DGM/AFD : (1) pour la préparation des événements internationaux ; (2) avec la division des relations extérieures et des partenariats de l'AFD, lors de réunions mensuelles sur des questions européennes, partenariales ou d'actualité. Dans les deux cas la direction des « biens publics mondiaux » / BPM est invitée en tant que de besoin.

A l'époque de la DGCID, au sein de la direction des politiques de développement, il existait une sous-direction de la stratégie avec un bureau chargé du pilotage de l'aide et de la tutelle de l'AFD. A la création de la DGM, une mission fut directement rattachée au directeur pour assurer la tutelle de l'AFD et un pôle « efficacité et cohérence de l'aide » fut placé au sein de la direction Ecodev (sous-direction des stratégies de développement). Par la suite, la mission « tutelle de l'AFD » a été transformée en pôle et intégrée dans la même sous-direction des stratégies de développement.

---

<sup>112</sup> Cette relation exclusive avec « Bercy » n'empêche pas, semble-t-il, les autres directions de DGM de rencontrer la direction du Trésor dans le cadre de la cotutelle de l'AFD.

<sup>113</sup> Son intitulé complet mentionne le pilotage de l'aide publique au développement (cf. plus loin)



La mission du pilotage de l'aide publique au développement est assurée dans Ecodev/sous-direction des stratégies de développement, par le **pôle en charge du « pilotage stratégique, de la cohérence et de l'efficacité de l'aide publique française »**. Ce pôle travaille avec l'AFD (direction de la stratégie) dans le cadre de groupes interministériels en charge des chantiers ouverts par le Cigid (efficacité de l'aide / Forum OCDE; redevabilité / G8 ; indicateurs de suivi / suite du Document cadre de stratégie). Le pôle ne suit pas l'assistance technique transférée à l'AFD mais aurait dû reprendre le dossier « renforcement des capacités » initié du temps de la DGCID (cf. le contexte) pour poursuivre cette réflexion en lien avec l'AFD mais aussi avec la direction des politiques de mobilité et d'attractivité (DGM/ATT) qui a produit le cadre stratégique sur l'expertise internationale (cf. contexte). Le pôle a dû y renoncer pour l'instant face aux autres priorités, tout en le regrettant compte-tenu du lien entre renforcement des capacités et influence et de la nécessité d'une approche stratégique du rôle de l'assistance technique. Etant entendu, quand on parle d'approche stratégique, que la DGM ne souhaite pas un suivi de l'AT/AFD singulier (pas de « micro-management ») mais uniquement sur l'ensemble, à charge pour l'AFD de prendre les décisions au cas par cas.

**Le pôle TAD**<sup>114</sup> prépare des notes sur l'AFD pour la hiérarchie du MAEE en fonction des agendas des rencontres et surtout prépare la participation des représentants du MAEE (DGM, DAOI, ANMO) aux instances de l'AFD (y compris à Proparco).

Il est l'interlocuteur de l'AFD (dans les deux sens) et à ce titre reçoit les documents préparatoires pour les différentes séances et coordonne les avis des différentes directions du MAEE sur les projets de l'AFD mis à l'ordre du jour, via des fiches-projets envoyées aux services concernés. TAD peut organiser des discussions avec des représentants de l'AFD préalablement aux réunions des instances. On se souviendra que les Ambassadeurs sont consultés sur place, à la conception du projet puis avant sa présentation au conseil et lors de son évaluation. Leurs avis sont joints au dossier présenté au CA. Ils peuvent questionner TAD, mais le pôle n'entretient pas de liens avec les « postes ».

Quant aux relations avec l'AFD sur l'AT, le pôle TAD doit éviter de doubler les sujets traités par la « mission des programmes » (suivi des plafonds d'emploi) et par la direction des biens publics mondiaux (suivi sectoriel) ; TAD a un rôle spécifique (avis d'opportunité) dans le processus de création des postes d'AT régionaux financés par l'AFD sur subvention.

Pour ce qui est du suivi général et du flux d'information nécessaire, les relations sont parfois difficiles<sup>115</sup>, les uns considérant que l'information arrive très parcimonieusement après des demandes insistantes, les autres que les efforts ne sont jamais suffisants et que l'on frôle les demandes de type micro-management<sup>116</sup>.

Ceci dit globalement, le responsable du pôle considère que, le ministère n'ayant pas la possibilité, ni la volonté, de mener avec l'AFD plus de discussions par pays et par projet, l'exercice de la tutelle peut s'exercer de façon satisfaisante à travers le Conseil d'administration/CA (et le Comité des Etats étrangers), le Conseil d'orientation stratégi-

---

<sup>114</sup> A un effectif limité, constitué de deux rédacteurs et d'un responsable, par ailleurs adjoint de la sous-directrice des stratégies de développement.

<sup>115</sup> En particulier, les financements d'AT sur Ferc qui sont décidés par le DG de l'AFD et ne passent pas devant les instances, sont mis en avant comme un exemple de « point aveugle ».

<sup>116</sup> Cf. plus de détails, dans la question suivante, sur les outils de suivi mis en place par l'AFD et leur usage pour informer le ministère.



que/COS et le contrat d'objectifs et de moyens/COM (sans compter l'intervention des ambassadeurs). Il reste, entend-t-on, que l'AFD a encore tendance à cloisonner ses relations avec les différentes tutelles, y compris au sein du MAEE, au lieu de donner la même information à tous. Du point de vue de la DGM, ce fonctionnement « en silo » ne rend pas la tâche facile, sans que le bénéfice pour l'Agence soit toujours évident.

**La direction des biens publics mondiaux/BPM**, par sa dimension sectorielle (cf. l'organigramme) a été et reste la plus concernée par les transferts, on pourrait dire éprouvée vu le sentiment de perte parfois exprimé. Les relations avec l'AFD se font entre collègues d'un même secteur (santé, éducation, sécurité alimentaire, ressources naturelles, climat). Même si beaucoup de postes ont été transférés, et si beaucoup de questions subsistent du côté de BPM sur les missions de l'AT financée par l'AFD, BPM a la possibilité de mettre en œuvre sa propre vision puisque la direction continue de gérer une centaine d'AT, en étant l'intermédiaire entre **la direction des ressources humaines/DRH** et les services de coopération dans les Ambassades. La DRH qui recrute et gère les AT, se présente comme « *l'employeur administratif* » et voit BPM comme « *l'employeur fonctionnel* ».

Il revient à BPM de signaler les postes vacants pour les mettre « à la transparence »<sup>117</sup>, de collecter les candidatures et de les transmettre au poste concerné, de transmettre à la DRH les candidats présélectionnés, de participer avec la DRH aux entretiens des candidats, de faire connaître la décision de la DRH et d'assurer le suivi avec l'Ambassade et le partenaire national pour la décision finale. Les décisions relatives aux AT régionaux, sont du ressort, elles, des responsables sectoriels concernés.

De la même façon, au sein d'Ecodev (direction de l'économie globale et des stratégies de développement), la « **mission de la gouvernance** » est opérateur et gère, en lien avec la DRH et le service des programmes, environ 150 AT dans les trois domaines de la gouvernance financière (chaîne de la dépense publique, fiscalité, statistiques, douanes), de l'Etat de droit (judiciaire, droits de l'Homme), de la décentralisation et de la réforme de l'Etat (questions urbaines). Ce sont des domaines « régaliens », sensibles, où le MAEE intervient souvent en lien avec d'autres ministères (Intérieur, Finances, Justice) qui ont des moyens pour financer des missions d'expert mais pas de l'assistance technique longue durée et bien sûr avec l'appui des Ambassadeurs. Il s'agit bien d'une politique d'influence (partager l'expertise française) dans le cadre d'une aide au développement (financement sur le programme 209 quand il s'agit de pays de la Zone de solidarité prioritaire/ZSP). La mission de la gouvernance entretient des liens avec les AT qu'elle réunit une fois par an<sup>118</sup> et parfois plus, avec des rencontres thématiques.

Il existe quelques chevauchements avec les compétences de l'AFD en matière de développement urbain et d'appui aux collectivités locales. La réduction des budgets du côté du MAEE aide à assouplir les positions et à accepter la complémentarité avec les financements de l'AFD.

---

<sup>117</sup> C'est-à-dire de publier, au su de tous, le profil du poste à pourvoir.

<sup>118</sup> Nous avons participé au dernier séminaire (29/30/31 août dernier à Paris)

Enfin<sup>119</sup>, au sein de **la direction des politiques de la mobilité et d'attractivité /ATT**, se trouve la sous-direction de l'enseignement supérieur qui en 2011 gère plus de 140 AT dont une soixantaine sur le continent Africain. Certains sont liés à des FSP, d'autres sont en position d'expertise en apportant l'expérience du modèle universitaire français. Les ¾ des AT sont des enseignants dépendant du ministère de l'Éducation nationale qui, paraît-il, n'accepterait pas de déléguer la gestion de son personnel à un opérateur extérieur. C'est une des raisons qui explique qu'aucune AT de cette sous-direction n'est gérée par FEI, une autre raison étant qu'être employeur donne du poids au MAEE dans ses différentes négociations.

Ce point sera repris plus loin à propos de l'avenir de FEI. On peut déjà constater que, paradoxalement, le MAEE, après avoir beaucoup poussé à la création de FCI/FEI (cf. contexte) comme opérateur de l'assistance technique et de promotion de l'expertise française, n'a que partiellement recours à ses services. Le MAEE est représenté au conseil d'administration de FEI par le Directeur général de la mondialisation (DGM), le Directeur des affaires financières (DGA/DAF) et le Directeur des politiques de mobilité et d'attractivité (DGM/ATT) qui a produit ce cadre stratégique sur l'expertise technique internationale<sup>120</sup>, dont on a pu se demander (cf. le contexte) s'il doit s'appliquer à l'assistance technique résidentielle dans les pays de la ZSP ou seulement à l'expertise court terme dans les pays de l'OCDE.

L'organisation de la DGM se caractérise elle aussi de plusieurs façons :

- (1) elle fait coexister au sein de la DGM et dans certaines directions des fonctions d'opérateur et des fonctions de tutelle de l'AFD ;
- (2) La fonction d'opérateur fait de la DGM, donc du MAEE, malgré une baisse importante encore au cours des cinq dernières années, un employeur conséquent d'AT (750 Equivalent temps plein) ;
- (3) Tout en soutenant fortement la création d'un opérateur de l'assistance technique, le MAEE n'y a pas recours, préférant rester employeur direct ;
- (4) De ce point de vue, la DGM n'est que « l'employeur fonctionnel », « l'employeur administratif » est la direction des ressources humaines ;
- (5) L'exercice de la tutelle sur l'AFD (partagée par ailleurs principalement avec le ministère des Finances) conjugue plusieurs approches au sein de la DGM : une approche par la représentation dans les instances (avec le pôle TAD de Ecodev), une approche budgétaire et financière (assurée par SPR/Mission des programmes), une approche sectorielle (assurée en partie par BPM). Les trois approches sont utiles, elles ne sont pas étanches, mais le pôle TAD, en charge du pilotage de l'AFD, n'en fait pas pour autant facilement la synthèse ;

<sup>119</sup> Il y a d'autres sous-directions au sein de la DGM qui agissent comme opérateurs en mobilisant une AT. Nous ne pouvons pas, dans le cadre de notre mission, toutes les rencontrer, nous avons fait une sélection en prenant des cas séants d'une façon ou d'une autre avec les compétences de l'AFD.

<sup>120</sup> Rappelons que d'après les listes fournies en annexe, l'élaboration de ce cadre a associé de nombreuses personnes, que ce soit dans le comité de pilotage (29 membres dont 9 du MAEE en plus de la présidente) ou comme participants aux réunions thématiques (une centaine listés en annexe du rapport).

- (6) Toutefois, en acceptant de ne pas piloter chaque projet ou chaque AT et en améliorant les flux d'informations, le ministère dispose d'un ensemble d'instruments (CA et CEE, COS, COM, plus l'intervention des Ambassadeurs) qui peut permettre un réel pilotage stratégique de l'Agence ;
- (7) En matière d'assistance technique la pluralité tutélaire et la coexistence avec la fonction d'opérateur, compliqué par un manque de disponibilité des responsables du pilotage stratégique, rend quand même difficile une prise de position qui vaille orientation pour l'ensemble du dispositif.

## 2.3 Les relations MAEE/AFD

La description du fonctionnement de l'AFD et du MAEE a déjà permis d'aborder la question des relations et d'identifier plusieurs de ses modalités.

D'une façon générale, un premier constat établit que les réformes de 1988 et 2004/05 ont clarifié les rôles et mis en place formellement les articulations entre « l'opérateur-pivot » et ses « tutelles ».

Un second constat précise que la relation n'est pas seulement de type « tutelle/opérateur » car la tutelle est également opérateur dans des domaines qui inévitablement rencontrent les secteurs transférés à l'AFD et l'Agence, par ses marges de manœuvre d'établissement public et sa fonction de « réflexion stratégique », n'est ni un seul exécutant, ni un strict opérateur.

On constate en troisième lieu une relation conditionnée par la poursuite de la baisse des effectifs de l'assistance technique et l'existence a priori de deux « systèmes ». L'un en « emploi direct », l'autre « sur marché » ; l'un plus « politique » servant un objectif « d'influence », l'autre plus « technique » servant un objectif de « développement ».

L'usage des guillemets sert à relativiser ces distinctions, non pas pour les contester, elles ont toujours une part de pertinence, mais pour se demander, ce qui sera fait dans la troisième question évaluative, si en les regardant plus comme des oppositions, on sert « le double objectif de solidarité et d'influence », énoncé par la vision française de la coopération au développement.<sup>121</sup>

Quant aux modalités de relation entre le MAEE et l'AFD, elles sont résumées ci-après, sans qu'il ait été possible de consacrer du temps à une analyse détaillée de leur impact par rapport à la gestion de l'assistance technique. Cependant elles existent et, si elles sont perfectibles, elles constituent certainement au total un cadre adéquat pour l'exercice d'un « pilotage stratégique ».

---

<sup>121</sup> Stratégie 2011. Document cadre. MAEE/DGM. p9.

- Réunion du conseil d'administration/CA et du comité des Etats étrangers/CEE où sont examinés les projets les plus importants et les documents transversaux (budget, plan d'affaire, programme de production intellectuelle, stratégies pays et secteurs, etc.).
- Réunion du conseil d'orientation stratégique/COS qui coordonne la préparation du contrat d'objectifs et des moyens liant l'Agence à l'Etat et en contrôle l'exécution, et qui prépare les orientations fixées par l'Etat en application des décisions arrêtées par le CICIP
- Rédaction d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, énonçant les priorités fixées par l'Etat à l'AFD.
- Réunion de comités techniques pour le suivi budgétaire et financier.
- Existence d'un « pôle de pilotage de l'AFD » au sein de la DGM, pouvant fonctionner comme un « portail » d'entrée en relation avec le MAEE et comme un interlocuteur permanent.
- Négociation des CIP/Cadre d'intervention pays avec les Ambassadeurs.
- Avis des Ambassadeurs au moment de l'instruction des projets et adjonction de ces avis au document soumis à la décision du CA (ou CEE).
- Réunions régulières et groupes de travail ad hoc sur les événements internationaux, les questions européennes, les partenariats, les questions d'actualité, les chantiers initiés par le Cicip, etc.

Pour une part ces relations ont lieu aussi dans les pays entre le service de coopération/Scac, la représentation de l'AFD et l'Ambassadeur dans sa fonction de coordination. Avec une différence entre d'une part le Scac, service de l'Ambassade, et le Conseiller de coopération, chef du Scac placé sous l'autorité hiérarchique de l'Ambassadeur, et d'autre part, le directeur de l'agence locale de l'AFD qui n'est pas sous l'autorité hiérarchique de l'Ambassadeur, compte-tenu du statut d'EPIC de l'Agence, mais sous celle de son Directeur général. En revanche, l'Ambassadeur assure dans les pays une fonction de coordination actée par le décret de 1979, précisée par le Cicip 2004/05, confirmée par celui de juin 2009 et reconnue par l'AFD. Quant à la tutelle du MAEE sur l'AFD elle est exercée par le représentant du ministre au conseil d'administration.

Des observations conduites dans quatre pays, les résultats suivants peuvent être retenus<sup>122</sup>. Les relations n'ont pas toujours été faciles pendant la période de transition, à la fois parce que le transfert était difficile à accepter pour certains et pas toujours bien préparé, mais aussi parce que les comportements personnels ont pu attiser les tensions plutôt que contribuer au bon déroulement. Les conséquences sur la gestion de l'AT et le contenu de la coopération n'ont pas toujours été heureuses. Mais dans l'ensemble, la relation entre le Scac et l'AFD est devenue bonne même si les articulations restent parfois limitées.

Au Cambodge l'Ambassade organise des réunions hebdomadaires de service pour échanger des informations, réunions auxquelles participe le directeur de l'agence locale de l'AFD. L'Ambassadeur assure aussi des concertations sur des dossiers particuliers (projet de prêt non-souverain à un hôpital, par exemple). D'autres modalités d'échange avec l'AFD existent. Mais la séparation entre le Scac et l'agence locale de l'AFD est considérée comme une réalité institutionnelle. Par conséquent, la relation entre le Scac et l'agence locale de l'AFD est

---

<sup>122</sup> Rappelons-les : Sénégal, Cameroun, Tchad, Cambodge. Voir en annexe les rapports pays.

déterminée par la fonction de coordination de l'aide publique française que le décret de 1979 confie aux Ambassadeurs<sup>123</sup>.

Par ailleurs, comme il est affirmé qu'existe une différence de nature entre l'AT/MAEE et les autres formes d'assistance technique, la réunion mensuelle de l'ensemble des AT/MAEE organisée par le Scac n'associe pas les AT sur marché de l'AFD, considérant qu'ils ne seraient pas tenus vis-à-vis de la France à une obligation de loyauté et de discrétion/réserve (clause figurant dans les contrats MAEE).

Dans d'autres cas, l'Agence et l'Ambassade (avec le Scac) ont trouvé des modalités de collaboration faisant preuve de flexibilité, comme actuellement au Tchad, ce qui permet évidemment une synergie plus grande des moyens de la coopération française. C'est ainsi que le Scac a apporté son appui au colloque national organisé sur le pastoralisme (secteur d'intervention de l'AFD) ; que le Scac et l'Agence se concertent sur les questions de santé et à propos des profils de postes d'AT ; que l'AFD valorise le travail des AT Recherche pour concevoir un projet de développement du maraîchage ; que l'Ambassadeur organise, à l'occasion de notre mission, un déjeuner réunissant des AT/MAEE et des AT/AFD, les collègues du Scac et de l'Agence, et bien sûr les maîtrises d'ouvrage tchadiennes concernées.

De la même façon au Cameroun, l'Agence rejoint le Scac sur l'importance des complémentarités et des articulations entre l'AT mobilisée en appui aux politiques et le développement de son aide projet.

La réforme est donc vue comme une avancée pour autant qu'il y ait une bonne articulation entre le ministère et le Scac d'un côté, l'Agence et sa représentation locale de l'autre. Ce qui nécessite dialogue et concertation à la fois dans la définition des interventions et des postes et le suivi de la mise en œuvre des activités. Or la réforme de ce point de vue est restée incomplète. Un Conseiller de coopération et d'action culturelle rappelle qu'avant sa mise en place, jusqu'à la fin des années 90, le Scac et l'AFD entretenaient des relations « *de nature horizontale* », débattant d'orientations à moyen terme à l'échelle du pays. Depuis cette date, « *les relations sont devenues verticales (plus cloisonnées) mais sans que des outils et des procédures adéquates aient été définies* », sans non plus que des espaces de suivi soient mis en place. C'est à la construction de ces complémentarités, dans le respect des mandats et des métiers de chacun (un métier plus « politique » d'un côté, un métier plus opérationnel de « banque de développement » de l'autre) qu'il est nécessaire de s'atteler aujourd'hui, disent plusieurs des interlocuteurs rencontrés. Les procédures, pour ce faire, peuvent être améliorées, mais celles qui existent, par exemple du côté de l'AFD pour l'instruction des projets en inter relation avec les Ambassades, constituent de réelles opportunités.

Dans cette même perspective et dans le cadre de la coordination assurée par l'Ambassadeur, il devrait être possible de donner un caractère plus systématique et régulier aux échanges entre chargés de projets locaux de l'AFD et attachés de coopération du Scac, dans leurs secteurs respectifs de compétences. Avec de surcroît l'intérêt d'avoir des échan-

---

<sup>123</sup> Le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 stipule que l'Ambassadeur « *est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France* » et que « *L'ambassadeur, chef de la mission diplomatique, coordonne et anime l'action des services civils* ». Il faut aussi, rappelons-le, se référer au Cicid de 2004/05 qui détaille le rôle de l'Ambassadeur et au Cicid de juin 2009 qui réaffirme l'insertion de l'activité des agences locales de l'AFD dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de l'Ambassadeur.

ges réguliers, sectoriels et inter sectoriels, avec les AT concernés, pour favoriser la confrontation des pratiques et la construction d'un esprit d'équipe.

Il n'existe en effet qu'une seule coopération française, c'est l'opinion de tous les partenaires rencontrés dans ces quatre pays, qui par ailleurs n'ignorent pas les différences entre Ambassade et AFD et savent s'en servir.

### **3. La gestion de l'AT par l'AFD : la relation aux maîtrises d'ouvrage et aux opérateurs, le dispositif de suivi**

L'une des dimensions clé de la réforme tient à l'évolution des modes de mise en œuvre de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD. Les décisions arrêtées par le Cigid du 18 mai 2005 fixent le cadre du nouveau dispositif organisationnel : *« S'agissant de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD, les règles de l'Agence s'appliquent. Cependant, cette assistance est soumise à une clause d'origine, compatible avec les réglementations du Cad de l'OCDE, en réservant cette forme d'intervention à des ressortissants français et, dans la limite de 20% des effectifs totaux, à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires de ses concours »*.

Le relevé de conclusions du Cigid souligne par ailleurs que *« la réforme de l'assistance technique vise également à renforcer le rôle du Gip FCI pour l'ensemble de l'assistance technique française »* et précise que *« pour l'assistance technique financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, FCI recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement »*.

Le chapitre II du contrat d'objectif triennal 2006-2008 entre le MAE et l'AFD qui porte sur l'expertise technique gérée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE reprend et précise ces dispositions. A la veille des décisions de transfert, en 2005, l'AFD mobilisait, on l'a dit, un peu plus d'une trentaine d'assistants techniques résidentiels : un tout petit nombre dans le cadre de prêts<sup>124</sup>, la quasi-totalité (près de 90%) dans le cadre de subventions qu'elle avait été autorisée à octroyer dans la suite de la 16<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat de France et d'Afrique tenue à La Baule en 1990. A la différence du MAE, employeur direct d'assistants techniques, l'Agence le faisait en finançant des maîtrises d'ouvrage nationales qui décidaient d'y faire appel en choisissant des opérateurs prestataires de cette assistance technique sur appel d'offres.

Au moment de la préparation du transfert, les débats ont semble-t-il été nombreux sur le rôle que pourrait être amené à jouer le Gip FCI dans la gestion de l'assistance technique résidentielle dans son ensemble et de l'assistance technique transférée à l'AFD en particulier. S'appuyant sur un certain nombre de travaux antérieurs, le rapport Conan-Wattez remis en novembre 2004 prenait un parti clair et préconisait de confier au Gip la gestion de l'ensemble de l'ATR. Il n'en ignorait pas les difficultés et appelait à différentes mesures d'accompagnement mais *« le pari devait être tenté »*, comme nous l'avons mentionné dans la partie contextuelle. Rappelons aussi qu'une mission complémentaire de l'Inspection des Affaires étrangères, de l'Inspection des Finances et du Conseil d'Etat, avait exploré les pro-

---

<sup>124</sup> 5 postes semble-t-il sur les 35 postes alors financés, selon les informations que nous a données l'Agence.



blèmes juridiques liés à cette solution (statut des AT, fiscalité, etc.) et préconisé une réorientation du dispositif envisagé, en particulier, pour laisser à l'AFD la liberté de choix des modalités pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs qui lui avaient été fixés.

La Direction générale de l'AFD, en relation avec le MAE (DGCID), était favorable au recours à FCI pour porter l'assistance technique transférée, moyennant certaines conditions relatives à la direction du Gip, à des modifications statutaires et aux modalités de gestion entre l'AFD et FCI (calcul de la marge nécessaire, paiement direct, etc.). Mais cette option ne faisait pas l'unanimité au sein de l'Agence<sup>125</sup>. Le choix a donc été fait de ne confier à FCI que la gestion des agents fonctionnaires, choix confirmé par la décision du Cigid de 2005. Comme, parallèlement, le MAEE avait aussi décidé de rester pour partie employeur de son assistance technique, il était difficile de contester le choix de l'AFD, malgré la volonté politique de développer cet opérateur.

En dialogue avec les maîtrises d'ouvrage nationales, la mobilisation de l'assistance technique résidentielle dans le cadre des projets financés par l'AFD s'est ainsi appuyée sur la sollicitation de FCI lorsqu'il s'agissait de recourir à des agents fonctionnaires, sur le recrutement d'opérateurs par appel d'offres sur marché dans les autres cas.

### **3.1 La place des maîtrises d'ouvrage nationales : enjeux et réalités**

Après avoir repris et cherché à mener à leur terme les projets qui lui avaient été transférés et, autant que faire se peut, continué de mobiliser les assistants techniques qui leur étaient affectés jusqu'à l'achèvement de leur contrat, l'AFD a pris l'initiative de nouveaux programmes et projets sur les secteurs et les compétences désormais de son ressort. Elle l'a fait, selon les principes et les règles de fonctionnement qui étaient les siennes, dans un dialogue renouvelé avec les maîtrises d'ouvrage nationales. Elle a continué, dans ce cadre, à mobiliser une assistance technique résidentielle en respectant ses procédures, via des opérateurs privés ou en recourant à FEI.

Le dialogue avec les maîtrises d'ouvrage dans la décision de mobiliser une assistance technique résidentielle, de même que la redevabilité des assistants techniques vis-à-vis de ces maîtrises d'ouvrage, ne peuvent être considérés comme une marque spécifique de l'assistance technique financée par l'AFD, à tout le moins aussi distinctive qu'elle peut apparaître dans certains textes ou certains propos. A la faveur de la déflation du nombre de postes, l'assistance technique mobilisée par le ministère a connu des évolutions considérables et obéit aujourd'hui pour une large part aux mêmes règles, dans son intention et son principe. De façon générale, le ministère et l'Agence s'accordent fondamentalement sur le fait que l'appropriation de l'assistance technique par les maîtrises d'ouvrage est une condition nécessaire de sa pertinence, de son efficacité et de son impact, que celle-ci doit être explicitement négociée avec ces maîtrises d'ouvrage et qu'elle doit par conséquent faire l'objet d'un dialogue politique et stratégique auquel, dans tous les cas, et le ministère et l'AFD peuvent et doivent certainement avoir leur part.

---

<sup>125</sup> Comme le rappelle le Secrétaire général adjoint de l'Agence à l'époque, « *(il était en effet difficile) d'organiser un 'monopole' de FCI sur la gestion de l'AT, contraire aux règles et à l'utilité de la concurrence ; aussi parce que le Syntex, le syndicat des bureaux d'étude défendait l'idée d'un partage, en vertu du principe de la concurrence* ».

La différence principale tient aux modalités respectives de la mobilisation de l'AT : elle est mise à disposition des maîtrises d'ouvrage et directement financée par le ministère dans un cas, elle est à l'inverse contractée et rémunérée par les maîtrises d'ouvrage dans le cas de l'Agence.

Les témoignages recueillis au cours des missions pays éclairent la place effective qu'occupent les maîtrises d'ouvrage nationales dans le dispositif opérationnel de l'AFD et leur appréciation sur ces nouvelles modalités.

S'il est clair que dans aucun pays l'AFD n'a jamais imposé la mise en place d'une ATR à une maîtrise d'ouvrage qui n'en voulait pas, l'Agence a néanmoins partout été amenée à la négocier. Les maîtrises d'ouvrage soulignent le fait que la proposition d'une assistance technique est, en règle générale, toujours venue de l'AFD. Il a bien entendu fallu que cette proposition rencontre l'assentiment des partenaires nationaux pour que la décision soit arrêtée. Mais rares sont les cas où la demande a d'abord été exprimée par le partenaire national<sup>126</sup>.

Pour autant, il existe bien une demande d'assistance technique de la part des maîtrises d'ouvrage. Deux choses sont en particulier attendues d'elle. D'une part qu'elle apporte l'expertise technique et les savoir-faire qui sur certains sujets font défaut ; d'autre part qu'elle aide à la stabilisation des acquis et à leur insertion dans des stratégies nationales voire dans les politiques publiques. En d'autres termes, sauf exception, les maîtrises d'ouvrage n'attendent pas de l'AT qu'elle joue un rôle de substitution dans la gestion stricto sensu des projets (qu'elle soit responsable d'unités de gestion de projets par exemple) mais bien un rôle d'accompagnement des dits projets dans le sens d'un renouvellement de l'action publique. Elles sont en demande non pas d'AT gestionnaires mais d'AT experts et assistants-stratèges.

De ce point de vue, comme l'exprimait l'un de nos interlocuteurs au Cameroun, « *l'AT doit être en mesure de 'produire' [de nouvelles façons d'agir], d'être porteur d'une 'capacité critique' par rapport à ce qu'il vit et qu'il observe, et d'être 'en posture de co-construction'* ». Il y a deux conditions clé à cela. Il faut d'une part que l'assistant technique possède une vraie capacité d'écoute et de dialogue. Il ne peut se situer en surplomb, fort de sa compétence, dans une logique descendante et dirigiste<sup>127</sup>. Il doit être ouvert au débat contradictoire, savoir travailler en partenariat et veiller à se positionner en appui. Il est important d'autre part qu'il soit présent dans la durée, ce qui n'est pas équivalent d'une assistance résidentielle donc ce qui n'exclue pas d'autres formes d'intervention. Le caractère résidentiel de l'AT est privilégié (par rapport à la mobilisation d'appuis sous formes de missions courtes) parce que « *c'est dans l'exécution que tout se joue* » : l'AT doit être impliqué dans la mise en œuvre des choses pour en comprendre les contraintes et pouvoir réellement peser sur l'évolution des pratiques et des politiques.

L'assistance technique française a su, à cet égard, opérer des mutations – la réforme y a à l'évidence aidé – appréciées par les partenaires. Par sa nature (les missions qui lui sont données) et son positionnement (placée en accompagnement de chefs de projets ou de cadres dirigeants dans les administrations nationales), elle correspond mieux aujourd'hui aux

<sup>126</sup> Ce constat est établi à partir des missions que nous avons réalisées dans les quatre pays. Il ne saurait bien entendu être élargi en l'état à tous les pays où l'AFD intervient. Il y a des cas où clairement la maîtrise d'ouvrage demande une ATR.

<sup>127</sup> Quelques exemples sont ici et là cités (au Cambodge ou au Cameroun par exemple) d'AT s'étant positionnés de la sorte et qui ont généré parfois des mésententes voire des conflits.

attentes des maîtrises d'ouvrage que celle mobilisée par d'autres coopérations (la coopération japonaise ou la coopération américaine par exemple).

Partout, les maîtrises d'ouvrage nationales expriment leur satisfaction vis-à-vis de la réforme (les procédures particulières à l'AFD qu'elle a introduites) dans le sens où elle leur a donné des responsabilités accrues. Le fait qu'ils doivent désormais directement rémunérer l'AT, qu'ils en connaissent les coûts est jugé une bonne chose.

De la même façon, la possibilité pour eux dans ce contexte de participer plus fortement à la définition des profils puis au choix des AT est particulièrement appréciée. La double voie de recrutement qui leur est offerte est intéressante. Le recours à FEI leur permet dans certains cas de ne pas avoir à engager des procédures complexes d'appels d'offres internationaux et de pouvoir mobiliser l'AT requise dans des délais en général plus courts. Les modalités qui consistent à leur proposer un choix parmi plusieurs candidats les satisfont. La possibilité par ailleurs de faire appel à des bureaux d'études est également intéressante dans certains cas, dans la mesure où elle permet de mobiliser, au-delà de l'assistant technique stricto sensu, une équipe d'appui en base arrière et en apport de possibles compétences complémentaires sous forme de missions courtes<sup>128</sup>.

Ces responsabilités accrues données aux maîtrises d'ouvrage nationales induisent aussi de leur part des exigences plus fortes vis-à-vis de la qualité de l'AT mobilisée.

Il est vrai que, dans les quatre pays, le nombre d'AT en poste est globalement faible et que dans ces conditions il importe qu'ils correspondent parfaitement aux attentes, à la fois du point de vue professionnel et de leur capacité (personnelle, sociale, culturelle...) d'intégration. Dans quelques rares cas, certains AT placés en particulier en appui stratégique dans les administrations, ont posé problème. Dans d'autres, certains bureaux d'études n'ont pas toujours fourni l'encadrement de leurs experts qui était a priori attendu.

Mais, de façon générale, les maîtrises d'ouvrage sont satisfaites de la qualité de l'assistance technique mobilisée sur les projets financés par l'AFD. Le rôle qui est donné aux maîtrises d'ouvrage dans le suivi de l'assistance technique se limite à la validation du temps de service des AT et de leurs grandes lignes d'activité. A travers ces procédures, elles ont le sentiment d'être associées au pilotage de l'AT plus qu'elles ne l'étaient par le passé et plus qu'elles ne le sont (encore une fois) avec l'ensemble des autres coopérations. Néanmoins, elles considèrent que leur implication dans le suivi et l'évaluation des AT reste aujourd'hui insuffisant.

L'AFD, enfin, en tant que responsable du bon usage de fonds publics français, reste évidemment présente aux côtés de la maîtrise d'ouvrage nationale dans le pilotage de ces processus.

---

<sup>128</sup> La situation est particulière au Sénégal où la Direction nationale de l'assistance technique (DAT) ne reconnaît le statut d'AT qu'au personnel mobilisé par FEI. Le recours à des bureaux d'étude y est ainsi devenu l'exception.

### 3.2 Le recours à FEI et aux opérateurs : principaux éléments de bilan

#### 3.2.1 Volumes et coûts

L'AFD a accompagné les maîtrises d'ouvrage dans le recours, selon les cas, à des opérateurs sur marché ou à FCI, pour la contractualisation de l'assistance technique résidentielle mise en place. Le tableau suivant présente les principaux employeurs d'ATR sur financement AFD recensés par l'Agence entre 2005 et 2010.

#### Les principaux employeurs de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD

##### Période 2005-2010

	Sofreco	Cirad	BDPA	BCEOM	Iram	Gret	FCI/FEI	Divers	Total
Nombre	41	25	11	17	13	8	223	27	365
%	11	7	3	5	4	2	61	7	100

Source : AFD, DAT/ARC, note du 25/10/2011

On peut constater que les principaux opérateurs mobilisés sur appel d'offres sont d'origine française, en dépit de l'ouverture à l'international quasi systématique desdits appels d'offres. On remarque également que le recours à FCI a été largement majoritaire sur la période : plus de 60% des experts mobilisés l'ont été via FCI.

Cela dit, il faut aussi souligner que la proportion d'AT employés par FCI par rapport au nombre total d'experts financés par l'AFD est en diminution constante sur la période. Elle est en effet passée de 43% en 2006 à 21% fin 2010.

#### Part de FCI dans l'ensemble des experts financés par l'AFD

##### Evolution 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total ATR	137	212	237	194	145
% experts FCI	43	35	28	23	21

Source : AFD, DTO/CARC/RPS, note du 9/3/2011

FCI n'emploie pas que des fonctionnaires dans le cadre des projets financés par l'AFD. Notamment au début de la mise en place des transferts, le Gip a été amené à reprendre sous contrat des experts n'ayant pas le statut de fonctionnaires auparavant employés par le MAEE. Si la baisse du pourcentage d'experts FCI jusqu'à 2008 peut pour une part s'expliquer par l'achèvement progressif des contrats de ces derniers, il convient également de la rapprocher de la baisse de la part des fonctionnaires dans l'expertise mobilisée. Comme le montre le tableau ci-dessous, celle-ci a continuellement décliné entre 2005 et 2010. Leur nombre est passé de 59 à 21 entre ces dates. L'on observe, cela dit, une légère inversion de la tendance baissière entre fin 2009 et fin 2010, certainement due à la seconde vague de transferts entre le MAEE et l'AFD.

#### Part des fonctionnaires dans l'ensemble des experts financés par l'AFD

##### Evolution 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre total ATR	118	137	212	237	194	145
Nombre de fonctionnaires	59	49	53	45	24	21
% fonctionnaires	50	36	25	19	12	14

Source : AFD, DTO/CARC/RPS, note du 9/3/2001

L'analyse des coûts moyens annuels d'un ATR selon qu'il est mobilisé via FCI ou par les autres opérateurs montre que des différences sensibles apparaissaient au début de la période. Celles-ci tendent à s'estomper et les coûts à converger progressivement par une double évolution, à la baisse des coûts moyens de l'ATR FCI et à la hausse des coûts moyens de l'ATR portée par les autres opérateurs. Si le coût d'un AT FCI était en moyenne supérieur de 45% en 2006, l'écart n'est plus que de l'ordre de 2% en 2010<sup>129</sup>.

### Coût moyen annuel des prestations d'assistance technique (en K€)

#### Evolution 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Ensemble des postes	164,4	163,9	164,2	162,2	164
Par type de prestataire					
FCI	186,3	185,1	171,7	164,7	166
Autres opérateurs	128,7	137	157,3	160,7	163,2
Par statut					
Fonctionnaire	187	183,8	169,7	165,6	161,3
Non fonctionnaire	141,7	149,6	161,6	161,2	164,8

Source : AFD, DAT/ARC, note du 30/11/2011

#### 3.2.2. Modes et procédures opératoires

Si l'on excepte la période transitoire au début de la mise en œuvre du transfert<sup>130</sup>, après que la mobilisation d'une assistance technique a été négociée entre l'AFD et la maîtrise d'ouvrage et la décision de faire appel à une ATR arrêtée par la maîtrise d'ouvrage, l'AFD supervise alors la rédaction des termes de référence de l'AT par le maître d'ouvrage et propose à ce dernier le choix de recourir à un opérateur sur marché ou bien à FCI pour l'affectation d'un fonctionnaire.

Dans le premier cas, l'AFD accompagne le maître d'ouvrage dans le processus d'appel d'offres jusqu'au recrutement de l'opérateur. Dans le second, FCI est sollicitée pour rechercher des candidats. En règle générale, FCI au terme de sa recherche propose plusieurs candidats au maître d'ouvrage qui, sur la base des cv proposés<sup>131</sup>, fait un choix définitif.

<sup>129</sup> Au-delà des coûts facturés, la question est aussi celle des conditions contractuelles faites aux assistants techniques et de leurs rémunérations effectives. Chaque opérateur a évidemment sa politique salariale propre. Nous n'avons pas pu rassembler de données précises et approfondir ce point dans le cadre de cette évaluation.

<sup>130</sup> Période pendant laquelle les AT antérieurement employés par le MAE ont été repris tantôt par FCI tantôt par des bureaux d'études en fonction des situations et des possibilités dans chaque cas précis.

<sup>131</sup> Les cv des experts sont remis en forme par FCI sur un même modèle avant d'être transmis aux maîtres d'ouvrage, ce que certains regrettent parce que cela ne leur permet pas d'apprécier la façon dont les experts se présentent et s'expriment. Sauf dans quelques rares situations (nous avons rencontré le cas au

...

L'AFD reste ensuite impliquée aux côtés de la maîtrise d'ouvrage dans le suivi de la mise en œuvre des opérations, au titre de sa responsabilité dans le suivi du bon usage des fonds français.

La relation établie entre les parties est ainsi une relation quadrilatère avec (1) une maîtrise d'ouvrage nationale « *responsable de l'identification des besoins et de l'élaboration des termes de référence de la prestation d'ATR, du choix du prestataire, de la contractualisation de ces prestations et du pilotage et de la gestion des AT*<sup>132</sup> » ; (2) l'AFD qui « *assure, à travers un dialogue avec la maîtrise d'ouvrage et des missions de supervision, un contrôle de bonne exécution aux différentes étapes de la mise en œuvre des opérations*<sup>133</sup> » ; (3) le prestataire (FCI ou autre opérateur) comme fournisseur d'expertise et (4) l'expert lui-même qui doit rendre compte à la maîtrise d'ouvrage et à son employeur.

Dans le cadre de cette répartition des rôles polycéphale, l'AFD veille à ne pas pouvoir être qualifiée d'employeur de fait et renvoie la responsabilité totale d'employeur au prestataire fournisseur d'expertise. Elle n'a ainsi pas de relation administrative avec les assistants techniques mais elle a (elle peut et elle doit avoir) bien entendu des échanges réguliers avec ces derniers.

S'agissant de la rémunération des prestataires, dans une très grande majorité de cas des opérateurs sur marché (à notre connaissance), et toujours dans le cas de FCI, l'Agence ne met pas les fonds correspondants à disposition du maître d'ouvrage mais rémunère directement ces prestataires, après que la maîtrise d'ouvrage a donné l'ordre de paiement. Dans le cas particulier de FCI, aucune convention n'a été signée entre l'Agence et le Gip mais des dispositions particulières ont été stabilisées à la mi-2007 à ce sujet. Elles stipulent notamment qu'une marge de 12% est appliquée à l'ensemble de la prestation (charges salariales + frais de transport et déménagement), qu'il n'est pas prévu de moyens de fonctionnement pour les experts (ceux-ci devant être pourvus par les dispositifs projets de l'AFD) et qu'enfin le règlement de FCI s'opérera sur la base d'une avance à la signature correspondant à deux mois de facturation d'honoraires puis de versements trimestriels (le premier payé au démarrage de la prestation, assimilable à un paiement anticipé) jusqu'au décompte général définitif soldant le contrat, le tout suivant un circuit d'ordonnancement par la maîtrise d'ouvrage et payé par l'Agence<sup>134</sup>.

### 3.2.3. Nature et qualité des prestations

La période de transition au début du transfert, on l'a dit, a été un moment difficile. FCI qui fut alors principalement sollicité pour passer contrat avec les experts antérieurement employés par le MAE n'était pas préparé ni véritablement équipé pour remplir cette mission, à la fois

---

Sénégal sur un ou deux projets), les maîtres d'ouvrage n'ont pas de contact direct avec les experts proposés et opèrent leur choix à partir de la lecture des cv, ce que d'aucuns parfois regrettent aussi.

<sup>132</sup> Cf. AFD, DTO/CARC/RPS, « *Éléments d'analyse de l'assistance technique résidentielle / ATR financée par l'AFD* », 9 mars 2011.

<sup>133</sup> *Idem*

<sup>134</sup> Cf. FCI, « *Nouvelles dispositions contractuelles à prévoir dans les contrats de prestation de services FCI* », 1<sup>er</sup> juin 2007.



du point de vue de son organisation administrative, de ses règles et procédures, des modalités de formulation et de passation des contrats, et de ses capacités de financement.

Certains AT de leur côté n'ont pas toujours facilité les choses, d'aucuns faisant de la rétention d'information et négociant âprement leurs avantages 'acquis'. Mais nombreux sont ceux qui ont pâti de ce changement. Un AT (santé/Tchad) de l'époque se souvient : *« il n'y avait pas d'entente entre MAEE/AFD/FCI. FCI nous proposait des contrats 'au rabais', l'AFD disait ne pas être notre employeur, le Scac nous disait qu'ils n'avaient plus rien à voir avec nous, donc ne pouvait plus nous fournir de logement ni d'exonération fiscale et le ministère de la Santé, à qui on avait demandé d'assurer notre fonctionnement (bureau, véhicule, ordinateur, etc.), se déclarait sans moyens pour le faire. La transition, un peu difficile pour nous, a duré plus de six mois »*.

La situation a aujourd'hui évolué et pour beaucoup des interlocuteurs que nous avons rencontrés dans les pays, les choses se sont considérablement améliorées.

L'une des différences majeures, soulignée en particulier par l'AFD, de la prestation offerte par FCI au regard de celle offerte par les autres opérateurs est le faible encadrement qu'il propose jusqu'à présent sur les orientations et la conduite des activités des assistants techniques. Bref, le fait qu'il soit pour l'essentiel une structure de portage des contrats, ce qui ne retire en rien tout l'intérêt de cette fonction. En règle générale à l'inverse, les bureaux d'études opérateurs assortissent leur prestation de missions courtes de suivi et d'accompagnement et d'un appui en base arrière des AT.

Un certain nombre d'assistants techniques rencontrés invitent à nuancer ce jugement. Il convient en effet de ne pas idéaliser le fonctionnement des bureaux d'études, certains n'étant que des pourvoyeurs de CV et des porteurs de contrats, peu engagés. De ce point de vue, plusieurs soulignent le fait que FEI offre parfois des prestations en différents points meilleures.

C'est aussi l'avis de la Direction de l'Assistance technique au Sénégal qui considère que FCI, s'il a pu connaître quelques difficultés à ses débuts, a beaucoup gagné en performance. FCI/FEI peut désormais recruter des non fonctionnaires et rien aux yeux de la DAT n'empêche que lui soit demandées des prestations plus complètes que la seule mobilisation d'un expert, intégrant en particulier des missions d'appui complémentaires et un travail de « base arrière ». En d'autres termes, elle considère FEI comme un excellent outil que la coopération française gagnerait à mieux investir.

Par ailleurs, sur cette question de l'encadrement des AT et du suivi de leurs activités, les positions divergent, au sein de l'AFD. Certains regrettent le manque d'encadrement sur les orientations et la conduite des activités tout en reconnaissant que FEI cherche à progresser dans ce domaine. Mais d'autres ne tiennent pas à ce que FEI s'occupe du contenu du travail des AT ni ne fasse de *backstopping*, comme le font certains bureaux d'étude.

S'agissant des bureaux d'études, parmi ceux rencontrés au Tchad et au Cambodge - mais le constat peut à l'évidence être élargi -, il faut faire la différence entre les organismes « porteurs » d'AT (Biga au Tchad ; Sawac/BCEOM et Cirad d'une certaine façon, au Cambodge) et les bureaux davantage maîtres d'œuvre des opérations (Base, Iram, Antea au Tchad ; Safege, Gret au Cambodge). Les premiers peuvent être comparés avec FCI/FEI (dans le cas

du Cirad, il s'agit de la mobilisation de son personnel), les seconds ont des responsabilités opérationnelles qui ne sont pas comparables.

La discussion avec eux fait à ce sujet ressortir deux problèmes principaux : (1) la rémunération des services paraît très variable sans que les fondements de cette variation soient bien établis. (2) L'accompagnement de l'AT est une contribution à la qualité de son travail, les opérateurs-employeurs, sans être les seuls, y participent grandement. Il y a là une fonction qui mériterait certainement d'être mieux organisée.

En revenant, pour finir, sur FCI/FEI, il faut certes reconnaître que les problèmes et les critiques n'ont pas totalement disparu. Nous en avons souligné les principaux évoqués par les maîtrises d'ouvrage supra : CV présentés de façon trop normée sans toujours adjoindre des informations sur les coûts des AT, rapports d'activités des AT souvent de faible niveau et sans effet retour<sup>135</sup>, justificatifs basés essentiellement sur les jours de présence. Certains AT de leur côté se plaignent des délais de signature des contrats, de leur manque d'encadrement, de la difficulté à faire financer leurs frais de fonctionnement ou encore de problèmes de gestion (factures perdues). Quant à l'AFD, elle continue de souligner la relative cherté de la prestation (en dépit des évolutions que nous avons relevées sur ce point), un trop faible réseau d'experts, l'insuffisante relation directe avec les maîtrises d'ouvrage (le fait en particulier d'être très/trop sollicitée sur de nombreux problèmes de management), les lenteurs enfin dans la gestion des contrats (en particulier les retards de facturation et de demande de solde<sup>136</sup>). Autant de points sur lesquels à l'évidence existent des marges de progression et dont les interlocuteurs que nous avons rencontrés à FEI ont parfaitement conscience.

#### 3.2.4. Retour sur quelques évolutions marquantes de FCI/FEI

Il est intéressant de noter, comme l'énonce le relevé de conclusions du Cigid de 2005, que la réforme de l'assistance technique visait à « *renforcer le rôle du Gip FCI pour l'ensemble de l'assistance technique française* ». Les débats ont été nombreux, on l'a dit, au moment de la préparation du transfert, autour de l'opportunité et la possibilité pour le Gip de se voir confier la gestion de la totalité de l'assistance technique résidentielle. La décision fut prise finalement de ne lui confier que la gestion des assistants techniques fonctionnaires mobilisés via l'AFD, le ministère conservant de son côté la gestion de ses assistants techniques. Le mandat lui fut néanmoins donné d'agir comme conseil en recrutement et d'assumer les missions de formation, d'animation et de suivi pour l'ensemble de l'assistance technique.

En juillet 2008, le rapport de la Cour des Comptes sur les exercices 2002 à 2006 de FCI, compte tenu de sa sévérité et malgré les réponses apportées par FCI, a contribué à ne pas remettre en cause ce choix.

Aujourd'hui, depuis la Loi du 27 juillet 2010 relative à l'Action extérieure de l'Etat, qui a transformé le Gip en Epic - devenu FEI / France Expertise Internationale<sup>137</sup>, la discussion s'est rouverte sur la question des mandats, des fonctions et de l'économie de l'opérateur public.

---

<sup>135</sup> Les AT doivent établir des rapports de mission annuels pour leur employeur FEI. Aux dires de FEI, la qualité de ces rapports n'est pas toujours très bonne et leur envoi par les AT est souvent irrégulier et parfois aléatoire. FEI de son côté n'adresse pas systématiquement ces rapports aux maîtres d'ouvrage.

<sup>136</sup> Retards que FEI explique pour une part par la non réception dans les délais convenus avec les AT de leurs rapports de mission.

<sup>137</sup> L'AFD qui était membre du Gip n'est pas administrateur de l'Epic.

En témoignent plusieurs notes produites par le ministère et FEI et différents échanges entre les deux parties posant à nouveau le débat du transfert de la gestion des assistants techniques du ministère à FEI, débat largement orienté autour des coûts respectifs de cette assistance technique. Ce sujet n'est pas dans le périmètre de notre évaluation et nous ne le traiterons donc pas ici.

Il semble important de revenir par contre sur la progressive consolidation de FCI à la faveur de la mise en œuvre des décisions du Cigid.

En d'autres termes sur le rôle qu'a joué la gestion des postes d'ATR financés par l'AFD dans l'évolution de son organisation et de sa structure financière, et sur quelques limites auxquelles est aujourd'hui confronté l'Epic à cet égard.

Quand le Gip se voit confier la gestion d'une part des postes transférés, fin 2005, 3 ans après sa création par le ministère des Affaires étrangères et de la Fonction publique en 2002, son budget d'exploitation est de l'ordre de 3,5 M€. Il reçoit une subvention d'exploitation (qui s'achèvera en 2008) et bénéficie d'un certain nombre de mises à disposition de personnel. Il accuse alors un déficit d'exploitation d'un peu plus de 500 000 €. Dès 2006, son budget est multiplié par plus de 2. Il va ensuite constamment progresser et atteindre près de 25 M€ en 2008, son chiffre maximum sur la période (en dépit de l'arrêt de la subvention par le ministère), année rappelons-le où le nombre d'AT mobilisés via l'AFD atteignait lui aussi son chiffre maximum.

#### Les comptes de résultats du Gip FCI (en M€)

##### Evolution 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget	3,5	7,6	17,6	24,8	22,5	21,6
Résultat	- 0,54	- 0,12	1,14	1,02	0,09	0,37

Source : FEI

Sa structure d'emploi a elle aussi considérablement évolué. FCI accueillait 7 mis à disposition pour 13ETP (principalement en fonctions support) en 2005. Il a progressivement renforcé ses postes d'encadrement sur son budget interne ; il emploie 39 ETP et accueille 2 mis à disposition en 2010.

#### La structure d'emploi du Gip FCI

##### Evolution 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ETP	13	17	23	36	?	39
MAD	7	11	11	8	?	2

Source : FEI

En même temps que sa structure d'emploi, FCI a également fait évoluer son organigramme pour progressivement adapter son organisation interne à ses missions et pour en assurer le suivi non seulement gestionnaire et fonctionnel mais aussi thématique et opérationnel. FEI

est ainsi organisé aujourd'hui d'un côté en une direction des opérations composée de conseillers sectoriels, de directeurs de missions et de chefs de projets<sup>138</sup>, de l'autre en un pôle des ressources et services rassemblant un département des ressources humaines, un département comptable et financier et un département des moyens et services<sup>139</sup>.

A côté d'un positionnement accru sur les marchés multilatéraux (et dans une moindre mesure bilatéraux) de la coopération internationale, la gestion de l'assistance technique résidentielle, en particulier de celle mobilisée via l'AFD, a été le vecteur clé de ces transformations et de cette consolidation.

La gestion des ETI a en effet représenté une part majoritaire de son budget. Elle est aussi l'activité qui génère les taux de marge les plus élevés en comparaison avec la gestion des projets multilatéraux et bilatéraux : 16% (donc plus que les 12% contractuels) contre respectivement 13,6% et 9,8% par exemple en 2009.

#### Part de la gestion des ETI dans le budget de FCI

##### Evolution 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Budget total (M€)	17,6	24,8	22,5	21,6
Part ETI (M€)	13,4	14,7	12,3	10,8
Part ETI/Budget total	76%	59%	55%	50%
Taux de marge gestion ETI	15%	13,7%	16%	?

Source : FEI

Enfin, la gestion des postes AFD a représenté une part majoritaire de ce volume d'activités.

#### Part des ETI AFD dans les ETI gérés par FCI

##### Evolution 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Total ETI	86	94	102	89	78
ETI AFD	61	78	75	49	40
ETI AFD/Total ETI	71%	83%	74%	55%	51%

Source : FEI

Ces quelques chiffres témoignent que la gestion de l'assistance technique résidentielle AFD par le Gip a sans conteste contribué à renforcer la structure, son assise financière et son organisation. Cela a également été de pair avec une amélioration de ses procédures de gestion et de suivi des ETI. Des évolutions substantielles ont été enregistrées de ce point de

<sup>138</sup> Tous les postes à ces différents niveaux ne sont pas à ce jour totalement pourvus.

<sup>139</sup> Cf. l'organigramme de FEI en annexe.

vue<sup>140</sup>. Mais les chiffres témoignent aussi que cette consolidation reste fortement dépendante de cette activité : la tendance à la baisse du chiffre d'affaires ces deux dernières années corrélée à la diminution de l'activité ETI/AFD en rend bien compte. Dans ce contexte, à l'évidence, la stabilisation de l'Epic dans la durée devra certainement puiser à d'autres ressources, au-delà de la part prise par l'AFD.

### 3.3 Modalités, outils et indicateurs de suivi

Les modalités de suivi de l'assistance technique financée par l'AFD sont détaillées dans le contrat d'objectif triennal 2006-2008 entre le MAE et l'AFD, en regard de ses modalités de mise en œuvre.

La mobilisation d'une assistance technique est l'un des 9 objectifs spécifiques du contrat, l'objectif n°7 : « intégrer l'assistance technique comme une véritable composante d'appui aux projets et/ou programmes financés par l'AFD et à l'élaboration des politiques sectorielles ». Elle y fait également l'objet d'un chapitre particulier, le chapitre II, qui porte sur « l'expertise technique gérée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE ». Ce chapitre reprend, pour l'essentiel dans les mêmes termes, les décisions figurant au relevé de conclusions du Cicid du 18 mai 2005 :

- L'AFD s'engage à maintenir un volume de 320 postes, volume qu'elle doit atteindre au plus tard en 2008, et à fournir annuellement au MAE un tableau de bord de l'AT résidentielle ;
- L'Agence mobilise cette assistance technique selon ses propres règles : responsabilité des maîtrises d'ouvrage nationales recourant à l'AT sur marché selon une procédure d'appel d'offres, avec néanmoins l'obligation de mobiliser au minimum 80 % de ressortissants français ;
- Elle recourt au Gip FCI pour gérer et recruter l'AT confiée à des agents publics en position de détachement.

Le chapitre indique qu'un comité de suivi de l'assistance technique est créé entre le MAE et l'AFD. Il précise enfin que les crédits en Autorisations d'engagement et Crédits de paiement nécessaires au financement de l'AT sont inclus dans les dotations annuelles globales de l'aide-projet.

En actant que l'Agence fonctionnerait selon ses règles propres, c'est-à-dire en considérant que les moyens transférés seraient gérés en compte propre par l'AFD et non pas gérés par l'Agence pour le compte de l'Etat, le ministère limitait d'emblée son emprise sur leur processus de mise en œuvre. Il pouvait de ce point de vue difficilement exprimer un niveau d'exigence particulier notamment sur le maintien du volume des postes, leur nature ou encore l'obligation de l'affectation d'une partie de la subvention projet à l'assistance technique. Il pouvait au mieux, ce qu'il a fait, fixer des « obligations contractuelles » qui valaient plus comme des orientations que comme des contraintes fermes et dont le respect était à l'évidence moins facile à assurer. De la même façon, il ne pouvait être alors question de distinguer l'assistance technique correspondant au transfert de celle financée par l'AFD dans le cadre de ses opérations, l'ensemble faisant en effet désormais partie d'un volume de sub-

---

<sup>140</sup> En termes de gestion des postes donc. Les avancées ont été bien plus faibles sur le mandat qu'avait également donné le Cicid au Gip d'accompagnement en matière « d'animation, de formation et de suivi ».

vention unique dont la mise en œuvre était placée sous la responsabilité pleine et entière de l'Agence. Enfin, fondue dans les dotations annuelles de l'aide-projet, l'assistance technique ne correspondait plus alors à une partie précisément identifiée de la subvention et ne pouvait donc faire l'objet d'une traçabilité et d'un suivi spécifiques.

Dans ce contexte, le fait que l'Agence se soit engagée à maintenir le volume de postes qui lui était transféré peut paraître étonnant. Il semble en effet contradictoire, ou à tout le moins particulièrement complexe à négocier, de s'engager à respecter un objectif précisément chiffré d'un nombre de postes à préserver tout en confiant la décision de la mobilisation d'une assistance technique à des maîtrises d'ouvrage nationales supposées souveraines.

Dans le même esprit, le recours à une assistance technique sur marché, selon des procédures d'appel d'offres, rendait particulièrement complexe le respect d'une règle (qui plus est d'un pourcentage) de nationalité des ressortissants mobilisés. Si bien que fin 2010, 97 des 140 ATR pour lesquels l'information existe (sur 145 recensés) sont de nationalité française, soit 67% de la population totale.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'organisation interne qui s'est progressivement structurée au ministère d'un côté, à l'AFD de l'autre, pour assurer la mise en œuvre de la réforme et le suivi des engagements<sup>141</sup>. Soulignons simplement que, contrairement à la prescription du contrat d'objectifs, aucun comité de suivi de l'assistance technique entre le MAE et l'AFD n'a été mis en place.

Des relations se sont nouées entre les services des deux institutions, à différents niveaux, plus ou moins fortes entre les équipes techniques respectives selon les secteurs, plus soutenues entre les services financiers, mais aucun comité paritaire spécifique de suivi de l'AT n'a été institué.

Sans prétendre bien entendu 'refaire l'histoire', il apparaît néanmoins qu'un espace de cette nature aurait certainement offert un cadre où auraient pu être déterminés des éléments de doctrine et des modalités de fonctionnement visant à l'observation et au contrôle du processus en cours. Il aurait pu en particulier y être formalisées des règles d'application des dispositions arrêtées dans le contrat d'objectifs, articulées autour de contraintes précises d'exécution, d'un calendrier et d'un système d'alerte.

Afin de satisfaire à son obligation de redevabilité, l'AFD a mis au point, dès l'année 2005, un tableau Excel lui permettant de recenser les postes transférés et leurs principales caractéristiques (thème, secteur, géographie, périodes contractuelles).

Fin 2008, au terme de la première vague de transfert, elle a créé un module spécifique dédié à la gestion de l'assistance technique résidente<sup>142</sup> dans son Système d'information opéra-

---

<sup>141</sup> Cf. infra

<sup>142</sup> C'est-à-dire correspondant à des « prestations intellectuelles résidentielles de plus de six mois consécutifs, à l'exception des prestations de maîtrise d'œuvre technique ».



tionnel (Siop)<sup>143</sup>. Pour chaque prestation d'assistance technique mobilisée dans le cadre d'un projet, le module permet d'enregistrer ses éléments clés, en particulier :

- les dates de début et de fin de la prestation ;
- son coût ;
- le statut (fonctionnaire/non fonctionnaire), le niveau d'expertise, la nationalité, l'employeur de l'assistant technique ;
- sa structure de rattachement.

Le système permet également d'identifier le secteur Cicid de rattachement de la prestation et son lieu géographique.

Dans le même temps, un « Guide utilisateurs de l'assistance technique » très détaillé a été édité par l'Agence, à l'attention des chefs de projet chargés de renseigner le Siop. Ce guide a fait l'objet d'une première diffusion début 2009, puis a été mis en ligne sur l'intranet de l'Agence au dernier trimestre 2009.

En accord avec les articles 4 et 14 de la convention-cadre entre l'Etat et l'AFD<sup>144</sup>, la cellule chargée du suivi de l'assistance technique et du renforcement des capacités (Carc) à la Direction des opérations de l'AFD transmet trimestriellement une extraction de cette base de données comportant tous les champs renseignés dans le système d'information à la cellule de communication financière du Département Finances et comptabilité (intégré au Secrétariat général) de l'Agence. La cellule de communication financière assure alors une transmission à la Mission des programmes de la DGM, dans le cadre du comité technique Etat-AFD<sup>145</sup>.

Cette base de données est également régulièrement exploitée par l'AFD pour produire des indicateurs sur la nature de l'assistance technique mobilisée et son évolution, qu'il s'agisse de répartition géographique, sectorielle, de la part relative de FCI dans la fourniture d'expertise, d'éléments de coûts, etc.

Un certain nombre de notes ont été produites sur ces bases, en particulier ces deux dernières années par la Carc de l'Agence. Des notes internes d'une part faisant des états des lieux réguliers de la situation de l'AT financée par l'Agence et destinées à informer les équipes

---

<sup>143</sup> Le Siop est une application qui permet la gestion et le pilotage opérationnel des projets de l'Agence. Il comprend l'ensemble des données relatives à chaque projet ; il est renseigné au moment du lancement du projet puis aux différents moments de son cycle de vie.

<sup>144</sup> L'article 4 de la convention-cadre signée le 4 janvier 2007 entre l'Etat et l'AFD définit le périmètre des ressources budgétaires allouées par le MAE à l'AFD sous forme de « dons destinés à la réalisation de projets incluant des composantes d'assistance technique ». Il précise les modalités de versement à l'Agence des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants. L'article 14 définit quant à lui les modalités de suivi de la convention : il stipule la création d'un comité technique réunissant l'ensemble des parties signataires vis-à-vis duquel l'AFD est redevable des ressources mises à sa disposition. L'Agence est en particulier tenue de transmettre trimestriellement aux membres de ce comité « un état détaillé du dispositif d'assistance technique inclus dans les actions de l'AFD depuis le début de l'année ».

<sup>145</sup> Il semble que les tableaux correspondants soient transmis par l'AFD au ministère plutôt sur une base annuelle que trimestrielle. De l'avis général, ces tableaux qui présentent une information exhaustive détaillée sont assez lourds à manier. Ils ne sont pas assortis de tableaux de synthèse qui pourraient être produits par l'AFD pour autant que le ministère en fasse la demande.

(lors des semaines du réseau par exemple), la direction des opérations ou la direction générale. Des notes produites à la demande d'interlocuteurs externes d'autre part, quand il s'est par exemple agi de fournir des informations budgétaires permettant un suivi des transferts à la récente mission d'audit de la DGFIP, d'apporter des réponses aux questions annuelles des parlementaires sollicitées par le ministère, ou encore de répondre à des questions spécifiques de la DGM ou du Cabinet du Ministre en charge de la Coopération. Ces notes comportent des chiffres précis et proposent des éléments d'analyse sur les évolutions de l'assistance technique transférée depuis 2005. Les éléments d'information sollicités par le ministère ont semble-t-il rarement fait l'objet de réactions ou de demandes de précision en retour par ce dernier. Et l'AFD a pu considérer de ce point de vue qu'ils satisfaisaient aux attentes.

Les indicateurs utilisés par l'Agence ont été élaborés par celle-ci et leur construction n'a apparemment pas fait l'objet de débats avec le ministère. Comme tout système d'indicateurs, ils forment un ensemble d'éléments descriptifs des réalités. Ils pourraient certainement être améliorés et complétés. Mais ils fournissent, à notre avis, un premier socle à partir duquel pourraient d'ores et déjà être analysées certaines évolutions du dispositif et débattu des modalités visant au besoin à les infléchir, au regard des orientations que l'on veut lui donner.

Une de leurs principales limites à nos yeux est qu'ils constituent des indicateurs d'exécution plus que des indicateurs de performance. Ils rendent compte d'éléments factuels et permettent de construire des données quantitatives mais ils ne permettent pas d'apprécier la qualité des prestations. Bâtir des indicateurs de qualité n'est, on le sait, pas chose facile. Cela suppose que l'on s'accorde sur des critères d'appréciation de ladite « qualité » de l'assistance technique, sur ce que l'on souhaite observer de ce point de vue.

Dans la perspective d'une amélioration du pilotage stratégique de l'assistance technique, deux champs d'investigation mériteraient certainement, selon nous, qu'on s'y attarde. Le premier concerne le processus de mise en œuvre de cette assistance. Il serait en particulier intéressant d'analyser comment se construit la demande, à l'interface des maîtrises d'ouvrage et des équipes opérationnelles de l'Agence. Comment aussi sur ces bases, sont arrêtées les décisions. Sur un autre plan, il serait également utile de mieux comprendre l'articulation possible et souhaitable entre les différentes parties au suivi de l'assistance technique, maîtrise d'ouvrage, employeur et Agence : quelles exigences par rapport à chacun ? Quelles fonctions développer ? Quelles relations construire ?

Un second champ concerne l'impact de l'assistance technique. Afin de pouvoir déterminer des critères puis des indicateurs à cet égard, il est évidemment indispensable de s'accorder en tout premier lieu sur les objectifs qu'on lui assigne. Le débat est loin d'être stabilisé de ce point de vue. L'on pourrait néanmoins considérer les deux objectifs qui traversent aujourd'hui les débats entre l'AFD et le ministère sur l'assistance technique : le renforcement des capacités et l'influence. Il conviendrait de ce point de vue d'avancer pour chacun dans la réflexion puis la définition d'un ensemble de critères qui permettrait de les apprécier. Les deux questions suivantes sont faites pour y aider.

#### **4. Les évolutions de l'assistance technique résidentielle**

##### **4.1 La baisse des effectifs**

L'analyse du contexte nous a appris que le premier transfert en 2004/05 est intervenu après trente ans de baisse régulière des effectifs d'assistance technique. Laquelle baisse est corrélée à la contrainte budgétaire qui s'est appliquée aux moyens de la politique de coopération et aux effectifs des deux administrations (ministères de la Coopération et des Affaires étrangères). Mais cette contrainte ne s'est pas appliquée à toutes les catégories de personnel de la même façon : *« Parallèlement aux adaptations des réseaux et au maintien d'une très importante charge de travail dans les consulats, le ministère des affaires étrangères est confronté, depuis plus de 15 ans, à une contraction de ses effectifs dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. **Ces effectifs ont diminué de 13% entre 1995 et 2008.** Entre 2006 et 2008, les agents sous contrat à durée déterminée (CDD) et les volontaires internationaux (VI) ont été les principales victimes des réductions d'effectifs. Les recrutés locaux constituent la population la plus fragile. Le ministère des affaires étran-*

gères y a recours pour des raisons budgétaires. Au cours des dix dernières années, le nombre d'agents de droit local a été relativement stable (5.502 agents en 2008 contre 5.530 agents en 1998) »<sup>146</sup>.

Un autre rapport<sup>147</sup> dit la difficulté à chiffrer ces évolutions d'effectifs (en particulier pour l'effectif bilatéral) et met néanmoins en évidence que les effectifs de l'administration centrale ont fluctué mais en retrouvant le niveau des années 90. Le rapport montre aussi que l'effectif multilatéral a doublé et confirme que les recrutés locaux se sont maintenus jusqu'en 2004 (la transformation d'emplois d'expatriés en agents de droit local a été encouragée, dit également le rapport), pour ensuite baisser.

Les tableaux figurant dans ledit rapport sont les suivants :

#### Evolution des effectifs affectés à l'action extérieure de l'Etat

	1993	1999	2001	2005	2006
Effectif bilatéral	16 921	14 113	16 921	27 740	24 801
Effectif multilatéral	495	517	565	683	1 016
Administration centrale	5 034	9 630	6 800	5 532	5 741
Total	22 450	24 260	24 286	33 956	31 558

Source : Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger.

#### Evolution du nombre de recrutés locaux employés par le MAEE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007	2008**
Effectifs MAE	6014	5899	5894	5878	5895	5885	5862	5826	5698	5695	5496

\*A partir de 2005, le décompte est effectué en ETP et non plus en nombre d'agents

\*\*Prévisions

Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes

Enfin un récent rapport<sup>148</sup> confirme que les réductions d'emplois n'ont pas affecté de la même façon toutes les catégories : « *La maîtrise des effectifs et de la masse salariale constitue donc un enjeu essentiel, mais la mise en œuvre de la première programmation triennale (2009-2011) a été marquée par des difficultés de plusieurs ordres : les effectifs sont mal connus et les suppressions d'emplois ont surtout porté sur des agents de droit local,*

<sup>146</sup> « Le ministère des affaires étrangères : pour un projet d'avenir ». Richard YUNG. Sénateur représentant les Français établis hors de France. 23 février 2010. [http://www.adfm-munich.de/pdf/LeMAE-Pour\\_un\\_projet\\_davenir-Richard\\_YUNG.pdf](http://www.adfm-munich.de/pdf/LeMAE-Pour_un_projet_davenir-Richard_YUNG.pdf).

Une autre source cite un chiffrage proche : 11% de baisse des effectifs depuis 1997 (en autorisations d'emplois). <http://www.linternaute.com/actualite/economie/emplois-etat/affaires-etrangeres.shtml>

<sup>147</sup> Assemblée Nationale. Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du Règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan relatif à la modernisation de l'outil diplomatique. Présenté par M. Jean-François MANCEL, Député. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2008. Le rapport précise bien la rupture introduite dans cette série en 2005 avec l'inclusion, dans le total recensé des effectifs bilatéraux, des « *forces pré-positionnées de la Défense* ».

<sup>148</sup> Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824), par M. Gilles Carrez, rapporteur général, député. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

**sur les stagiaires, sur les volontaires internationaux, plutôt que sur les titulaires en administration centrale ou à l'étranger** ; par ailleurs la masse salariale est apparue difficile à maîtriser. On est donc loin de l'application du ratio de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les titulaires du MAEE qui consomment la majeure part de la masse salariale ».

Le rapport ne parle pas des assistants techniques, mais avec une baisse de 45% ces cinq dernières années<sup>149</sup> et d'environ 75% entre les années 90 et les années 2010<sup>150</sup>, comparé aux 13% pour les effectifs du ministère, on voit que les AT rejoignent les catégories qui ont subies les suppressions d'emploi et on comprend la qualification de « variable d'ajustement » entendue à propos de cette baisse des effectifs d'assistance technique qui serait justifiée par la contrainte budgétaire.

Dans ce contexte, la baisse des effectifs d'AT à l'AFD à partir de 2008 n'apparaît pas comme une exception, d'autant qu'elle est corrélée avec la réduction de la subvention sur le programme 209.

Effectifs AT AFD et évolution de la subvention

	2006	2007	2008	2009
Nombre AT AFD	137	212	237	194
Autorisations d'engagement prg 209 (M€)	285	194	127	222

Source : AFD, DTO/CARC et Département Finances et comptabilité

## 4.2 Un contexte d'ores et déjà évolutif

L'analyse du contexte nous a aussi appris que le transfert était intervenu à un moment de l'évolution de l'assistance technique marquée par plusieurs débats qui vont prendre forme dans les années 2000 dans la Déclaration de Paris, les Objectifs du Millénaire, la thématique de la gouvernance et du renforcement de capacités, etc. Il s'agit en particulier de débats sur : le rôle accru des maîtrises d'ouvrage et la mobilisation des compétences nationales ; une certaine permanence de la mise en œuvre directe des opérations ; le passage de l'approche « projet » à l'appui aux politiques publiques ; l'importance des questions institutionnelles et des capacités nécessaires pour engager des processus de changement. Par conséquent le transfert va aller de pair avec ces évolutions sans pour autant en être directement la cause.

Rappelons enfin que l'assistance technique transférée à l'AFD concernait un certain nombre de secteurs : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain et d'autre part excluait deux positionnements : (1) le placement auprès des gouvernements partenaires, le dialogue avec les Etats constituant une compétence exclusive du ministère des Affaires étrangères et (2) le placement auprès des organisations multilatérales et régionales, la compétence multilatérale et les moyens d'action dans ce secteur relevant égale-

<sup>149</sup> 1354 AT en 2007 à la DGM / 756 en 2011 (chiffres DGM)

<sup>150</sup> Si on considère que le nombre d'AT est passé d'environ 4000 à 1000.

ment exclusivement du ministère. Cette clause sur les positionnements s'assouplira lors du second transfert en 2009, mais en 2005 elle sera respectée.

#### 4.3 Evolution par secteur d'activités<sup>151</sup>

##### AT AFD : Evolution par secteur d'activités

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%
Agriculture et sécurité alimentaire	33	28	45	33	74	35	74	31	63	32
Eau et assainissement	0	0	4	3	3	1	7	3	6	3
Education	53	45	37	27	40	19	38	16	34	18
Environnement et ressources naturelles	2	2	6	4	14	7	24	10	20	10
Infrastructures et développement urbain	4	3	8	6	19	9	21	9	15	8
Santé et lutte contre le sida	21	18	19	14	47	22	54	23	45	23
Secteur productif	1	1	2	1	5	2	7	3	3	2
Autres et multi-secteurs	4	3	16	12	10	5	12	5	8	4
Total	118	100	137	100	212	100	237	100	194	100

Source : AFD, DTO/CARC, note du 16/08/2010

L'agriculture reste le principal secteur d'intervention et la santé maintient son importance. L'éducation, est le secteur le plus concerné par les évolutions (encore a-t-il augmenté en 2009 par rapport à 2008), les Etats préférant disposer d'une expertise locale et/ou de court terme et d'autre part, des innovations comme le pôle de Dakar, ont vu le jour fonctionnant selon des modalités de mutualisation (fonds multi-bailleurs et intervention multi-pays). La logique des Biens Publics Mondiaux conduit à une augmentation de l'AT en matière d'environnement.

Pour une approche plus complète des priorités sectorielles de l'AFD, il est utile de se reporter au récent rapport du Sénat<sup>152</sup>. Les priorités sont vues comme très larges avec des indicateurs de concentration ciblés sur le développement humain. Ce qui est considéré comme légitime, mais, à subvention constante, le risque d'éviction des autres secteurs, tout aussi stratégiques, est réel, alors que la relance de l'aide à l'agriculture est considérée comme bienvenue. Enfin, il est craint que la concentration sur l'éducation, la santé et l'agriculture, en ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, réponde trop à une logique de l'offre et insuffi-

<sup>151</sup> Pour rester focalisé sur le premier transfert, nous limitons dans les tableaux qui suivent l'évolution à 2009. Ensuite les chiffres incluent la vingtaine de postes supplémentaires d'AT transférés au 31/12/2010. Les tableaux sont ceux fournis par l'AFD.

<sup>152</sup> « Rapport d'information, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'AFD pour la période 2011-2013 », Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2011, Christian Cambon et André Vantomme.



samment à une prise en compte des capacités d'absorption nationales, d'autant que le manque d'évaluation des résultats est souligné<sup>153</sup>.

#### 4.4 Evolution par zone géographique

##### AT AFD : Evolution par zone géographique

	2005	2006	2007	2008	2009
Afrique	92	104	160	167	145
Amérique latine et Caraïbes	3	2	9	12	9
Méditerranée et Moyen Orient	5	7	10	11	5
Asie-Pacifique	18	18	27	34	25
Projets non géographisés	0	6	6	13	10
Total	118	137	212	237	194

Source : AFD, DTO/CARC, note du 16/08/2010

L'Afrique sub-saharienne baisse relativement mais reste la principale zone d'intervention. La région Asie-Pacifique maintient en l'augmentant son attractivité. Les Caraïbes, avec Haïti en particulier, sont en augmentation. De même que les affectations régionales et transversales (non géographisés).

#### 4.5 Evolution par statut

##### AT AFD : Evolution de la part des fonctionnaires

	2005	2006	2007	2008	2009
Effectif total	118	137	212	237	194
Nombre fonctionnaires	59	49	53	45	24
% fonctionnaires	50	36	25	19	12

Source : AFD, DTO/CARC, note du 16/08/2010

La proportion de fonctionnaires a fortement décru sous l'effet conjugué d'une évolution des profils recherchés pour les nouvelles opérations et de la disponibilité moindre de l'expertise publique française.

#### 4.6 Evolution des structures de rattachement

##### AT AFD : Les structures de rattachement<sup>154</sup> au 31/12/2009

	Nombre	%
Administration centrale	78	40
Administration déconcentrée	35	18
Bureau d'étude	36	19
Unité de gestion de projet/programme	20	10
Collectivité locale	7	4

<sup>153</sup> Ce qui mériterait une confrontation avec l'importante activité de la Division évaluation.

<sup>154</sup> Cette classification n'est pas jugée satisfaisante par l'AFD qui n'exploite plus cette donnée en attendant de trouver une meilleure catégorisation.

ONG, association, groupe de producteurs	16	8
Non répertorié	2	1
Total	194	100

Source : AFD, DTO/CARC, note du 16/08/2010

L'administration centrale reste le principal « employeur » mais l'indication est insuffisante pour apprécier la nature des fonctions. Nous avons pu constater dans les quatre pays visités qu'au sein d'une administration centrale il était aussi bien possible d'être en position de conseiller de la hiérarchie, d'appui à un volet de la politique publique, de renforcement de la maîtrise d'ouvrage sur une action précise ou de conduite d'une expérimentation.

Faute de disposer d'une telle information pour l'ensemble des AT, nous avons dégagé les constats suivants à partir des quatre pays visités. Les assistants techniques résidentiels financés par l'AFD sont mobilisés dans deux cadres principaux. Ils interviennent d'une part au sein de projets et programmes bénéficiant de subventions (ou de prêts, jusqu'à présent dans un petit nombre de cas. Cf. le cas intéressant de la Régie des eaux de Phnom Penh), dans le domaine du développement rural, du développement urbain ou de la réalisation d'infrastructures notamment. Ils interviennent d'autre part en appui à la définition et à la mise en œuvre de stratégies sectorielles, plus particulièrement dans les domaines de la santé ou de l'éducation.

Les AT sur projets sont positionnés au sein des équipes projet qui peuvent être intégrées dans l'administration ou plus ou moins excentrées. Ils remplissent à ce titre le plus souvent des fonctions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire d'appui-conseil et d'accompagnement des chefs de projets nationaux dans la mise en œuvre des opérations. Mais ils peuvent dans certains cas aussi, au Tchad ou au Cambodge, par exemple, jouer un rôle plus important dans la conduite effective des projets et assumer une fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée, c'est-à-dire de gestion directe des opérations, en « substitution » des partenaires nationaux. Cette implication dans la gestion des opérations reste à vrai dire partout présente mais à des degrés plus ou moins forts selon à la fois les pays et les secteurs d'intervention. Les AT considèrent par ailleurs, en règle générale, qu'ils peuvent d'autant mieux jouer leur rôle à cet égard qu'ils ne sont pas associés à la gestion spécifiquement financière des projets, en clair qu'ils n'interviennent pas sur la mobilisation et la gestion des ressources à proprement parler laissant cette responsabilité à la maîtrise d'ouvrage (et son suivi-contrôle à l'AFD).

Les AT positionnés au sein des hiérarchies administratives sont relativement moins nombreux. Ils ont dans la plupart des cas, à la faveur de la réforme, pris le relais des AT auparavant mobilisés par le MAEE sur ces fonctions. Leurs cahiers des charges dans ce contexte ont été repris et resserrés dans un sens moins « politique » et plus « stratégique ». Les procédures de l'AFD et les moyens qu'elle peut affecter à ce type d'AT, le plus souvent non adossés à des financements projets, sont plus difficilement mobilisables, l'Agence pourtant en reconnaît l'intérêt.

A titre d'illustration de la variété des rattachements, nous proposons quelques « portraits » :

- A a pris son poste d'AT en février 2011, sous contrat FEI, en appui au programme de promotion du partenariat rizicole dans le delta, financé par l'AFD et mis en œuvre par la SAED. Il a une expérience de 25 ans en coopération à la fois pour des ministères, des bureaux d'étude et la Commission européenne. Sa mission possède à la fois une dimension projet (mise en œuvre d'un périmètre rizicole de 2500 ha) et une dimension d'appui institutionnel (commercialisation,

- B est employé d'EDF. Il a été exploitant de centrales thermiques et nucléaires en France. Il est d'abord intervenu au Sénégal sous forme de missions courtes pour mettre au point un programme de réhabilitation des centrales thermiques à la suite d'une demande d'appui formulée à EDF par les autorités sénégalaises. Un prêt a ensuite été octroyé par l'AFD à l'Etat et rétrocédé à la Senelec pour mettre en œuvre ce programme de réhabilitation. C'est dans ce cadre qu'il lui a été proposé d'assurer une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la Senelec sur financement AFD : un contrat de 16 mois entre la Senelec et EDF à ce sujet est en cours de signature. Y est AT résident dans ce contexte depuis avril 2011.

Un AT est en position d'appui à la gestion financière pour aider les organisations tchadiennes bénéficiant des financements du Fonds Mondial à satisfaire les rapports trimestriels qui conditionnent les paiements, il n'a pas la tâche facile car les règles à respecter ne plaisent pas à tous les responsables<sup>155</sup>. Il organise des sessions de formation des gestionnaires et des comptables, qui doivent être renouvelées quand les procédures du Fonds Mondial changent (ce qui arrive fréquemment). Il faut aussi sensibiliser les responsables des organisations bénéficiaires pour qu'ils ne biaisent pas la mise en œuvre des procédures. Une telle mission a l'avantage de pouvoir mesurer facilement ses résultats : rapidité de validation des rapports trimestriels donc des décaissements qui s'ensuivent et amélioration de la note attribuée aux bénéficiaires par les superviseurs du Fonds Mondial.

- C, est AT au ministère de l'Education de base au Cameroun, il a pris son poste en décembre 2009. Il est sous contrat FEI. Sa mission est d'accompagner l'actualisation de la Stratégie sectorielle Education (impulsion, encadrement, suivi d'études). Il est le seul AT au ministère, mobilisé dans le cadre du C2D Education, après que les 5 AT MAEE mobilisés dans le cadre du FSP Pare soient partis. Son contrat s'achève fin 2011, il n'est pas prévu qu'il soit renouvelé. Il devrait accepter une proposition de la Banque mondiale pour accompagner son programme d'appui au secteur de l'éducation au Cameroun.
- D, est l'un des 2 AT mobilisés dans le cadre du C2D Santé au Cameroun. Elle est sous contrat FEI. Elle a pris son poste en juillet 2008, son contrat court jusqu'en juin 2012. Basée à la DRH du ministère, elle travaille en étroite collaboration avec un homologue camerounais à la mise en œuvre d'un plan de développement des ressources humaines qui constitue un des volets du C2D (appui organisationnel). Au cœur de l'administration, elle est fortement confrontée à ses pesanteurs de fonctionnement ainsi qu'aux rigidités de procédures de décaissement du C2D.
- E, second AT mobilisé dans le cadre du C2D Santé est basé à Garoua, dans le nord du pays. Détaché du ministère français de la Santé, il est sous contrat FEI. Conseiller technique auprès du Délégué Santé du Nord, sa mission est de contribuer à améliorer l'offre de santé publique dans la région et d'y faciliter l'accès (mis en place de chèques santé). Il est très en prise sur le terrain, sur des projets.
- F et G, sont deux des trois AT mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre du C2D en appui aux deux ministères de l'Agriculture et de l'Elevage. Ils ont pris leur poste en 2009. Le premier, est sur un programme de rénovation des formations professionnelles du secteur rural, il est fonctionnaire détaché du ministère français de l'Agriculture, sous contrat FEI tout en étant représentant d'un consortium de huit institutions (piloté par l'école « SupAgro » de Montpellier) sélectionné sur appel d'offres pour fournir l'AT à ce programme. Le second, est sur un programme d'amélioration de la compétitivité des exploitations familiales et agropastorales, il est

<sup>155</sup> A noter au chapitre de la flexibilité, que cet AT est financé par l'AFD bien qu'apportant un appui à la mise en œuvre des financements du Fonds Mondial qui relèvent de la responsabilité du MAEE.

sous contrat d'Ambre conseil, une filiale du CER Lot et Garonne (Centre de conseil aux agriculteurs) qui a également obtenu le marché d'AT sur appel d'offres. Ils sont tous les deux en appui-conseil à l'équipe de coordination des programmes (méthodologie, management, conduite de programmes, formation, suivi-évaluation), placés auprès des coordinateurs nationaux. Les programmes tournent bien au regard de leurs cahiers des charges. La clé du succès de leur apport tient au fait que leur mandat se limite à l'appui-conseil technique et qu'ils n'interviennent pas dans la gestion financière des programmes (programmes par ailleurs globalement bien gérés).

- La Régie des Eaux de Phnom Penh est autonome tout en ayant l'Etat comme actionnaire. Elle dessert 1,5 million de personnes, annonce un taux très faible (4%) de perte (eau produite non facturée) et quasiment 100% de recouvrement de factures<sup>156</sup>. Elle est connue comme une grande réussite, et par conséquent il n'y a aucun doute quant à l'appropriation de l'opération. La Régie assume une dimension sociale en maintenant un bas prix du m<sup>3</sup> (pas d'augmentation depuis 2003), un tarif moindre pour les particuliers et tenant compte des volumes souscrits (plus le volume est faible –ménages modestes– plus le prix est bas). C'est le second prêt non souverain de l'AFD (16M€), un troisième est à l'étude. Il s'agit de financer une nouvelle prise d'eau dans le Mékong pour permettre à la Régie d'étendre son réseau de distribution. La collaboration de la Régie des Eaux avec la SAFEGE<sup>157</sup> remonte à 1991. L'assistance technique est assurée par le bureau local de la SAFEGE (sur appel d'offre) qui comprend deux expatriés (dont un chef de projet senior) et six contrats locaux. L'AT est vue comme une aide, pas un remplacement. Il s'agit bien de transférer des compétences, mais en « faisant » pas en formant. Trois domaines de renforcement de capacités sont attendus : contrôle de qualité du béton, suivi des emplois du temps d'exécution des travaux et sélection des pompes. Le chantier est en cours (2008-2013), il a pris du retard au démarrage parce que l'acquisition des terrains a pris plus de temps que prévu, mais la Régie et l'AT sont confiants.
- Dans le cadre d'un projet de développement de la qualité des soins et de la micro assurance avec le Ministère de la Santé (subvention de 7M€ au sein d'un consortium multi bailleurs (Banque mondiale, Australie, Belgique, Royaume-Uni, Nations Unies) / 2007-2013), l'AFD finance un AT placé au ministère de la Santé. Ce poste d'AT est la suite de celui qui a été transféré en 2005-2007. L'AT « transféré » a été en poste jusqu'en mars 2008, un successeur a été actif de juillet 2008 à juillet 2009, puis l'actuel est arrivé pour un an en novembre 2010. Le poste a été maintenu mais sera redéfini. Le Ministère a procédé au recrutement par appel d'offre<sup>158</sup>. Le contrat de prestation a été passé directement avec l'expert, sans structure de support. La collaboration n'était pas idéale<sup>159</sup>, l'AT se positionnant davantage en expert détenteur d'un savoir-faire (modèle d'allocation de ressources avec indicateurs de suivi) face à une administration réticente à ce modèle et perçue par l'AT comme voulant imposer sa conception, bien qu'à son avis, incompétente. Le ministère de la santé, de son côté, n'exprime pas la même insatisfaction, peut-être parce qu'il s'agit de son choix.

#### 4.7 Evolution des missions

Qu'ils soient en appui projet ou en accompagnement stratégique dans les administrations nationales, les AT rejoignent les maîtrises d'ouvrage pour s'accorder à dire que leur premier apport est d'insuffler une « culture projet » dans leur organisme d'accueil.

<sup>156</sup> Tout le monde paye l'eau, paraît-il, même le Premier Ministre.

<sup>157</sup> Important bureau d'étude français. 1500 personnes, 150 expatriés à travers le monde.

<sup>158</sup> La sélection finale s'est faite au vu du CV et après une vidéo conférence.

<sup>159</sup> Compliquée par le fait que l'expert, de nationalité indienne, parle un anglais difficilement compréhensible par les Cambodgiens.

Cela signifie apporter une technicité qui fait dans certains cas défaut, mais aussi innover, impulser des méthodes de travail nouvelles, apporter des « *outils conceptuels* », donner plus de rigueur et d'organisation à l'action, aider à bâtir des diagnostics des situations sur lesquels puissent s'appuyer les interventions, promouvoir une gestion de la chose publique fondée sur des résultats, apporter une expertise dans de nouveaux domaines (l'environnement par exemple). Cette contribution n'est pas qu'une volonté venant de l'extérieur, elle s'inscrit dans une progressive évolution du rôle qu'entendent jouer les administrations publiques.

Celles qui sont en demande d'AT considèrent qu'elles ne peuvent plus se satisfaire de la gestion des affaires courantes et doivent désormais être le moteur de la mise en place de processus de réformes et du passage d'une logique de l'offre à une logique de réponse à la demande.

Du côté français on mettra volontiers en avant le passage d'une approche-projet à une approche-programme et l'appui aux politiques publiques comme mission d'ensemble de l'AT. Mais les témoignages insistent sur le fait que dans certains pays, il y a aussi besoin de temps-homme pour gérer les projets. Sans oublier que ce besoin d'AT pour gérer les projets renvoie à leur conception selon des approches trop normées qui ne tiennent pas assez compte des difficultés des administrations des pays partenaires. D'où l'obligation d'avoir de l'AT pour gérer des opérations qui dépassent les capacités des maîtrises d'ouvrage. L'appropriation nécessiterait de reconsidérer le gabarit des projets et si possible d'alléger les procédures.

Un deuxième apport est de favoriser le dialogue entre les parties aux projets, aux programmes et aux stratégies. Dialogue au sein des organismes au sein desquels les AT sont basés mais dialogue aussi au-delà desdits organismes entre les organisations. Les AT ont de ce point de vue un rôle d'impulsion, d'animation, de compte-rendu et de suivi des échanges. Cela constitue une dimension clé de leur fonction dans un contexte où les cloisonnements sont multiples.

Un troisième et dernier apport enfin renvoie au rôle d'interface qu'ils sont amenés à jouer avec l'environnement international des opérations en ayant le souci de respecter les responsabilités des maîtrises d'ouvrage. Au niveau français, les AT ont un rôle d'agent de liaison. Ils apparaissent comme un relais privilégié pour avoir des contacts personnalisés permettant l'accès à des informations, également pour préparer et faciliter des missions d'échanges et de formation.

Quand les montages s'y prêtent, forts de leurs réseaux professionnels, ils sont également le relais de la mobilisation des expertises complémentaires nécessaires à la mise en œuvre des projets et des stratégies qu'ils accompagnent. Plus largement, ils sont bien souvent de fait positionnés en interface des autres coopérations et bailleurs de fonds internationaux intervenant sur les projets, pour lesquels ils jouent un rôle d'informateur privilégié à l'occasion de missions de suivi, peuvent aider à des coordinations opérationnelles, voire dans certains cas favoriser la mobilisation d'appuis complémentaires.

Ces différentes missions renvoient à des qualités de l'AT. « *C'est dans l'exécution que tout se joue* ». L'AT doit être impliquée dans la mise en œuvre des choses pour en comprendre les contraintes et pouvoir réellement peser sur l'évolution des pratiques et des politiques.

Pour se faire l'AT doit disposer des compétences techniques correspondant à sa mission, mais plus important, aux dires de tous nos interlocuteurs, l'AT, comme nous l'avons déjà indiqué, doit être en mesure de « *produire* », de faire montre d'une « *capacité critique* » par rapport à ce qu'il vit et observe, et d'être en « *posture de co-construction* ».

Il est aidé par son caractère d'extériorité qui fait que, parce qu'il est étranger, l'AT est souvent plus écouté que ne le sont les cadres nationaux. Mais tous accordent dans ce sens une importance clé à sa capacité d'écoute. Comme plusieurs l'ont suggéré, l'AT « ne peut se situer en surplomb, fort de sa compétence et de son positionnement, dans une logique descendante et dirigiste ». Il doit être ouvert au débat contradictoire, savoir travailler en partenariat et adopter une posture d'accompagnement. C'est à ces conditions qu'il sera accepté et efficace. En ce sens, la coopération est un « métier » qui nécessite des gens expérimentés et présents dans la durée.

#### 4.8 Evolution de l'accompagnement

Les missions ne relèvent donc pas de la stricte gestion logistique de projets mais comportent toujours une dimension d'innovation stratégique. A cet effet, les AT soulignent souvent la faiblesse de l'environnement d'appui qui leur est donné. Quand les projets obéissent à une tradition ancienne et relativement stabilisée d'intervention et que l'AT est portée par des opérateurs français bien rôdés (comme c'est le cas en règle générale dans le domaine du développement rural), le problème se pose peu. Il apparaît par contre plus nettement dans les autres interventions.

Beaucoup d'AT expriment un sentiment d'isolement, qu'ils soient contractuels du ministère ou mobilisés dans le cadre de projets financés par l'AFD. Cela dit, il est tout particulièrement souligné par ces derniers : FEI (mais cela semble être aussi le cas aux dires de plusieurs pour certains bureaux d'études), offre peu d'encadrement de cette nature, se limitant aux aspects logistiques du contrat<sup>160</sup>. Ils sont donc bien souvent seuls sur leur poste et leur projet et ne peuvent s'appuyer sur une équipe de collègues français avec lesquels ils pourraient partager, débattre sur les orientations de leur travail, échanger sur des choix, etc. Les AT qui possèdent une certaine expérience de coopération, construite au fil des postes qu'ils ont occupés dans d'autres contextes, sont à l'évidence plus à l'aise à cet égard que les jeunes professionnels moins aguerris et à l'expérience plus récente et plus faible.

Dans le même esprit, certains regrettent une insuffisante animation des réseaux de compétences existants dans les pays. Là où la coopération française a la chance d'être encore relativement diversifiée, ils sont demandeurs d'une meilleure connaissance de l'ensemble de l'expertise mobilisée. Ils sont en attente de moments d'échange, de partage qui leur permettrait de tisser des liens, de bâtir d'éventuelles synergies.

Revient souvent la faible connaissance qu'ils disent avoir des orientations stratégiques de la coopération française dans leurs domaines spécifiques d'intervention. Elles sont rarement précisément mentionnées dans les termes de référence de leur mission qui restent le plus souvent assez larges. Dans ce contexte, les AT sont souvent vecteurs de positions qu'ils

---

<sup>160</sup> Pour certains AT qui ont été mobilisés par des bureaux d'étude privés et sont aujourd'hui sous contrat FEI, FEI offre des prestations en plusieurs points meilleures que certains bureaux d'études. Attention nous dit l'un à « *ne pas idéaliser les prestations des bureaux d'études de plus en plus strictement pourvoyeurs de cv pour certains* », en matière d'encadrement et d'appui à distance.



jugent ne pas être en contradiction avec le cadre général de leur mandat mais qui pour l'essentiel restent de leur fait. Ils souhaiteraient des échanges plus étroits sur la construction de ces orientations donnant à leur mission un ensemble de références plus clair.

Un autre point soulevé concerne la cohérence des politiques et des stratégies françaises d'intervention. La question renvoie aux articulations entre action bilatérale et action multilatérale de la France d'un côté, aux complémentarités et aux synergies entre l'action du ministère et l'action de l'AFD de l'autre. Les AT ne mettent pas a priori en doute l'existence de ces cohérences et articulations. Ils regrettent néanmoins qu'elles soient (très certainement, disent-ils) travaillées à l'échelle des décideurs et qu'elles soient parfois assez peu lisibles à leur niveau.

Il est bien entendu d'un côté comme de l'autre, AFD et AT, que la gestion administrative des contrats n'est pas de leur ressort<sup>161</sup>. Cela dit, l'absence de relations administratives ne signifie pas – ne devrait pas signifier – l'absence de relations tout court. Agences et AT se rencontrent de façon plus ou moins régulière et plus ou moins forte d'un pays et d'un secteur à l'autre, mais de manière semble-t-il partiellement insatisfaisante encore.

L'accompagnement signifie aussi d'avoir des experts « habillés ». Par delà le minimum de moyens de fonctionnement dont ils doivent disposer, tous les AT considèrent qu'ils ne peuvent remplir efficacement leurs tâches qu'à la condition de pouvoir recourir à des moyens de fonctionnement courant, des moyens qui permettent à l'AT d'engager un certain nombre d'actions attendues par les partenaires (missions, formation, etc.), des moyens que l'organisme d'accueil, quand il est comme c'est le cas en règle générale convenu qu'il le fasse, a parfois du mal à fournir dans des délais convenables. Cela est, par construction, la situation des AT mobilisés sur projets dont l'apport d'expertise vise précisément à la bonne exécution desdits projets. Mais s'agissant des AT en position d'appui stratégique, le recours à des ressources permettant la réalisation de formations, d'ateliers, de missions de leurs partenaires est à leurs yeux une dimension clé de la construction de la confiance et de la reconnaissance de leur présence auprès du partenaire et partant, une condition d'efficacité de la réalisation de leur mission.

L'accompagnement dépend aussi du positionnement des AT. Une première condition est qu'ils soient postés auprès de maîtrises d'ouvrage qui les acceptent. Les AT ne peuvent être imposés à une maîtrise d'ouvrage qui n'en veut pas. La décision de mobiliser une AT résidentielle doit être explicitement négociée, au risque sinon d'être ignorée et reléguée par le partenaire. S'il s'agit d'une volonté d'accompagner le suivi d'un projet dans un souci d'efficacité de sa mise en œuvre et de l'utilisation des moyens financiers mobilisés, il est fondamental qu'elle fasse l'objet d'un dialogue avec la maîtrise d'ouvrage sur son positionnement, le périmètre, le contenu et les modalités de sa mission. Une seconde condition est d'être au bon endroit et dépendre de personnes influentes donc auprès de maîtrises d'ouvrage qui soient suffisamment fortes pour mener à bien les missions auxquelles l'AT sera appelé à contribuer. Une maîtrise d'ouvrage insuffisamment préparée à ces missions et trop faible conduira à coup sûr au retard voire à l'échec de la mission confiée à l'AT. De ce

---

<sup>161</sup> Même si les agences AFD sont parfois directement sollicitées par les employeurs ou les AT pour résoudre certains problèmes, souvent de nature financière (mobilisation des moyens de fonctionnement, remboursements de frais, etc.)... Ce que bien sûr déplorent les agences qui ne voudraient pas avoir à intervenir sur ces questions.

point de vue, on retrouve la nécessité de réfléchir à la mobilisation de moyens d'accompagnement voire de fonctionnement auprès de la maîtrise d'ouvrage de sorte qu'elle puisse assumer le rôle attendue d'elle.

#### 4.9 Evolution des rémunérations.

Il n'est évidemment pas facile d'aborder la question de la rémunération qui n'est pas la dernière motivation à prendre un contrat d'AT, en reconnaissant par ailleurs que les AT ne sont pas les seuls expatriés bien payés et que la transparence sur la variété des rémunérations reste faible malgré les progrès accomplis<sup>162</sup>. Le recours aux appels d'offre, aux experts juniors, aux bureaux d'étude et compétences issus des pays partenaires, ont orienté à la baisse le niveau des rémunérations. La conséquence est plutôt l'existence de fortes inégalités que la baisse générale.

Pour le moment, personne ne se plaint ni de ces différences, ni des salaires élevés que certains AT continuent de gagner, mais certains se demandent quand même si de telles rémunérations sont toujours justifiées et puisqu'il y a une baisse des moyens, osent prôner des salaires moindres.

#### 4.10 Une autre évolution encore en suspens

On l'a vu, on peut identifier plusieurs fonctions des AT : sources d'information et de compréhension des réalités ; gestion rigoureuse des activités ; transfert de compétences et renforcement des capacités ; influence. Il s'agit de revenir sur trois de ces fonctions couramment nommées de **substitution, de renforcement des capacités et d'influence** pour en préciser le contenu et se demander d'une part si elles sont exclusives ou si toute assistance technique combine, à des degrés divers, ces fonctions ; d'autre part s'il y a une différence aussi marquée que certains l'affirment, du point de vue de ces fonctions, entre AT/MAEE et AT/AFD.

En 2009, une évaluation de l'assistance technique française a été conduite au Cambodge<sup>163</sup>. Elle concluait que l'AT était « *un instrument qui demeure apprécié dans un contexte de forte critique : au nom de l'efficacité, l'AT continue d'avoir des fonctions de substitution, au mieux améliore les capacités individuelles mais renforce peu celles des organisations et des institutions. Les piètres performances en matière de gouvernance sont difficilement directement imputables à l'AT dont il s'avère impossible de mesurer précisément l'impact réel sur l'évolution des capacités* ».

De fait nous avons aussi constaté qu'il y a encore des faiblesses dans certaines administrations qui incitent à la substitution. Dans certains pays, l'appui institutionnel est inefficace, il y a encore besoin de « temps-homme » pour gérer les projets. Certains AT font donc de la maîtrise d'ouvrage déléguée ; par exemple : préparation des dossiers d'appel d'offre, appui au dépouillement, réception des travaux, évaluation des œuvres, etc. Le service rendu est certain et les AT peuvent ainsi contribuer à insuffler une « *culture projet* ». Il faut le voir positivement comme une façon de ne pas être seulement dans le conseil, mais de collaborer avec les collègues à la mise en œuvre. A condition de pratiquer des sujets et des méthodes

---

<sup>162</sup> Les études-pays rapportent autant que possible, plusieurs exemples de rémunérations.

<sup>163</sup> « L'assistance technique française : le cas du Cambodge ». Evaluation 2009, n°111. MAEE/DGM.

qui soient pertinents et accessibles, une partie du renforcement de capacités se fait par le travail au quotidien avec les collègues nationaux, « *c'est dans l'exécution que tout se joue* ». Il est même bon que l'AT soit impliqué dans la mise en œuvre, il comprend mieux les contraintes, construit des relations de confiance et peut ainsi davantage peser sur l'évolution des pratiques et des politiques.

L'expression « *c'est en faisant qu'on apprend / learning by doing* » (et pas forcément en formant<sup>164</sup>) est revenue de nombreuses fois, indiquant que ce qu'on nomme parfois de la substitution et qu'il vaut mieux retenir comme **une fonction d'exécution**, n'est pas forcément le contraire du renforcement de capacités. « *Entre renforcement des capacités et substitution, on fait le funambule*, dit un AT qui nous a inspiré plusieurs formulations, *l'administration est faible, l'appui institutionnel est souvent inefficace, il faut s'impliquer dans la mise en œuvre, travailler avec les collègues du ministère en veillant à choisir des sujets et des méthodes qui leur soient compréhensibles* ».

Si une fonction d'exécution, n'est pas forcément le contraire du renforcement de capacités, pour autant plusieurs AT, en position « d'exécution », émettent des doutes sur leur action en termes de formation des nationaux.

Retenons que la réalité des missions de l'AT est plus complexe que les distinctions de principe couramment utilisées et **n'opposons pas exécution et renforcement de capacités**.

Maintenant, cette mission essentielle qu'est le renforcement des capacités/RC, mérite d'être précisée.

« La notion de capacité est venue enrichir l'approche en vigueur par les compétences et la formation des individus. Le CAD/OCDE en a donné une définition dans une publication qui fait désormais référence<sup>165</sup> : « les capacités renvoient à l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès ». Trois niveaux sont donc considérés : l'individuel, l'organisationnel et l'institutionnel ; toutes les d'activités sont prises en compte, pas seulement celles d'ordre économique, et en précisant « avec succès », la définition renvoie bien vers un objectif de performance. La définition est concise mais contient déjà trois composantes qui lui donnent de l'épaisseur. Cette notion de capacité a suscité dernièrement une très importante production écrite, une multiplication des initiatives et des pratiques, mais aussi des débats riches non dénués de controverses. Les principaux débats portent notamment sur le flou qui subsiste dans la définition, sur la difficile mesure des résultats, sur la prise en compte variable des trois niveaux et sur la confrontation entre une conception plus technique (gestionnaire) versus plus politique (processus de changement). Cette importance grandissante du renforcement des capacités a également ses limites. Tout comme la « lutte contre la pauvreté », le renforcement des capacités peut avoir tendance à devenir synonyme de développement. En faisant du manque de capacités le paramètre explicatif des problèmes de développement ou du non-développement, le ren-

---

<sup>164</sup> Ce qui n'est évidemment pas une façon de déconsidérer les formations, mais si on organise des formations, il faut des formations pratiques, en phase avec le quotidien et les contraintes des collègues car, comme le disait un policier français en poste au Cambodge : « *ce n'est pas avec des séminaires qu'on met des trafiquants en prison !* ».

<sup>165</sup> Relever le défi posé par le renforcement des capacités. Evoluer vers de bonnes pratiques. CAD/OCDE 2006.

forcement des capacités devient l'indispensable et déterminante activité à entreprendre quelle que soit la situation »<sup>166</sup>.

Le rapport se terminait en proposant des critères de qualité pour apprécier les approches de soutien au renforcement des capacités :

- « Ne pas faire reposer le besoin de renforcement des capacités sur un diagnostic a priori en termes de **manque**, versus valoriser l'existant et le potentiel ;
- Ne pas confondre **organisation et institution**. Les institutions, en reprenant la définition de Douglas North<sup>167</sup>, c'est « l'ensemble des règles formelles (constitution, lois et règlements, système politique, droit de propriété, marché du travail, etc.) et informelles (systèmes de valeurs et croyances, coutumes, représentations, normes sociales, etc.) régissant les comportements des individus et des organisations ». Les organisations peuvent être des arrangements institutionnels (les mesures prises) qu'il faut alors distinguer des fonctions institutionnelles (qui déterminent les enjeux) ;
- Le renforcement des capacités n'ignore pas la formation des individus, mais considère fortement **les niveaux organisationnels et institutionnels**<sup>168</sup> ;
- Considérer le management d'équipe comme un « outil » du renforcement des capacités ;
- Inscrire le soutien au renforcement des capacités dans une logique **d'appui aux politiques publiques** et pas seulement dans une logique d'amélioration de l'efficacité de l'aide ;
- Éviter les approches au risque normatif de type « bonnes pratiques » ;
- Préférer les agendas moins ambitieux, plus réalistes et se rapprochant davantage de la réalité des situations nationales ».

Nous avons mentionné dans la première partie du contexte qu'en 2007, l'AFD (Département de la recherche) avait engagé deux travaux importants : une analyse de l'assistance technique résidente financée par l'AFD<sup>169</sup> et une analyse de la problématique liant assistance technique et renforcement des capacités<sup>170</sup>.

Ces documents sont précieux à ce stade pour clarifier la référence au renforcement de capacités en matière d'assistance technique. Comme indiqué plus haut le second document, publié en 2007, utilise l'abondante littérature internationale sur le thème du renforcement des capacités pour examiner les critiques adressées aux objectifs de l'assistance technique (efficacité, substitution, influence, coût) et à ses modalités (contrôle des bailleurs, manque d'adaptation, ressources locales, spécificités nationales, indicateurs de résultats) et pour discuter les pratiques innovantes (implication des pays partenaires dans la gestion de l'AT, combinaison des fonctions pour l'AT, AT sans projets, mise en commun de l'AT). Le premier

---

<sup>166</sup> « Quinze structures engagées dans le renforcement des capacités : une analyse du panorama », pour le compte de l'Agence Française de Développement. Marc Lévy avec Jeske van Seters et Volker Hauck. ECDPM. Août 2010.

<sup>167</sup> Prix Nobel d'économie 1993.

<sup>168</sup> « C'est en faisant bouger les individus, qu'on fait bouger le système ! », nous a dit un AT.

<sup>169</sup> « Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD ». Laurent Cafferini, Bertrand Commelin, Jean-David Naudet. Ex Post, série évaluation et capitalisation n°9, 57p. Novembre 2007 & Ex Post, série notes de synthèse n°03, 8p. Novembre 2007.

<sup>170</sup> « Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances ». Christian Catellanet et Cécile Blanc, Gret. Ex Post, série évaluation et capitalisation n°10, 27p. Novembre 2007.

document dresse, lui, un tableau quantitatif et qualitatif de l'assistance technique à l'AFD, décrit le mode de suivi et analyse les perspectives. De ce point de vue l'analyse met en évidence que la sécurisation des opérations reste une fonction de l'AT. Quant au renforcement de capacités, l'analyse suggère de distinguer le diagnostic en termes de déficit de capacités et la demande réelle.

C'est ainsi que le renforcement de capacités institutionnelles fait plus ou moins l'objet de demandes bien identifiées. L'étude se conclut par une série de considérations, dont :

- « *Evoluer vers une stratégie de renforcement de capacités qui prenne en compte toutes les formes d'actions et pas seulement l'assistance technique résidente ;*
- *Vu le décalage entre besoin et demande, cette dernière doit être davantage explicitée ».*

En octobre 2008, l'AFD, rappelons-le, engage un important travail d'étude sur la thématique du RC pour l'aider à la définition d'une stratégie en la matière. Le bureau d'étude retenu a explicité les concepts à travers une revue de la littérature, analysé la pratique de plusieurs bailleurs ainsi que celle de l'AFD, proposé une définition et une démarche opérationnelle. Le travail se conclut en 2009 avec un rapport de synthèse<sup>171</sup> qui fournit un matériau complet et structuré d'aide à la décision : les différentes formes d'expertise en réponse aux besoins de RC, l'intégration du RC dans le cycle du projet, les outils et les guides, le suivi-évaluation et les indicateurs, les risques, contraintes et dix recommandations. Parallèlement, en concertation avec l'AFD, le MAEE<sup>172</sup> engage un travail complémentaire pour analyser la place du renforcement des capacités dans les engagements internationaux souscrits par la France, dans les stratégies sectorielles récemment adoptées et dans les pratiques en matière de gouvernance. Le bureau d'étude sélectionné rend compte de son investigation en juin 2009 et propose une série de recommandations pour l'établissement d'une stratégie et d'un plan d'action pour le soutien au renforcement des capacités, comprenant les éléments d'une ré-forme de l'assistance technique et d'une réorientation du soutien à la formation des compétences dans les pays partenaires<sup>173</sup>.

**Tout ce matériau est disponible pour positionner le renforcement de capacités comme un objectif et une démarche d'accompagnement du changement, conformément aux objectifs de développement (cf. le document cadre du MAEE) et l'assistance technique à la fois comme un des moyens du renforcement de capacités et n'ayant pas le renforcement des capacités comme seule fonction.**

Par ailleurs les quatre missions ont permis de collecter un certain nombre de « messages » parmi lesquels nous retenons : le RC réduit à l'acquisition de compétences, ne prend pas suffisamment en compte le besoin de construire des « visions ». Il faut, selon cet expert du bureau Iram rencontré au Tchad, parler de partage de connaissance, de métissage de cultures, de mutuelle acquisition. L'AT ne doit pas devenir un « maître des capacités », au sens professoral du terme.

<sup>171</sup> « Le soutien au renforcement des capacités à l'AFD : de la problématique à l'action ». Rapport de synthèse, 75p. Institutions & Développement. 10 août 2009.

<sup>172</sup> DGCID/Direction des politiques de développement/Bureau de la prospective.

<sup>173</sup> « Etude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement des capacités des pays partenaires ». Conclusion et recommandations finales de l'étude, 32p. C2G Conseil. MAEE/DGCID/DpDev. 8 juin 2009.



Le RC rencontre beaucoup de difficultés pour produire du résultat. Certains pensent que les AT sont là pour faire fonctionner pas pour apprendre. On entend même dire : « *ils sont payés tellement cher, au moins qu'ils fassent le travail* ». Quelles que soient les méthodes et les attitudes adoptées, face à des collègues, par exemple cambodgiens, (très) mal payés, forcément soucieux de trouver des compléments de salaires, il n'est pas facile de réussir le transfert de compétences attendu d'une AT. Le renforcement des capacités se réussit à deux, une chose est sûre, les liens humains sont essentiels.

Le RC n'est pas synonyme d'assistance technique résidentielle, certes il faut de la confiance et de la durée, mais d'autres formes d'interventions peuvent être envisagées. Des missions de court terme, ont été essayées. Les gages de réussite de telles missions reposent sur (1) un diagnostic serré des dysfonctionnements à améliorer ; (2) une intervention directement liée aux fonctions des personnes pour qu'il n'y ait pas de discontinuité entre leurs attributions et la « formation » ; (3) une façon de responsabiliser les agents concernés. Ceci dit, ces missions ont souvent pour objet de « renforcer les compétences », or, il ne faut pas ignorer la diversité des raisons qui expliquent le mauvais fonctionnement d'un service, raisons sur lesquelles le transfert de compétences n'a pas d'effet.

Enfin, des évaluations récentes<sup>174</sup> apportent des enseignements précieux pour articuler renforcement des capacités et assistance technique :

- Les opérations de RC sont trop orientées par une logique de l'offre et le souci de planifier : une approche plus incrémentale doit donner de la flexibilité et le processus importe autant que la technicité de l'expertise ;
- Le montage des opérations repose sur des analyses qui ne prennent pas suffisamment en considération l'environnement institutionnel et le système dans son ensemble : compréhension des processus qui gouvernent la performance d'un système, prendre en compte les rapports de force, les normes et les règles du jeu formelles et informelles qui régissent le système, identifier les leviers de changement et les facteurs de blocage ;
- Le soutien au RC est insuffisamment précis : formulation des objectifs, description des activités, cohérence insuffisante entre objectifs et activités, faiblesse des indicateurs de résultat ;
- Les maîtrises d'ouvrage et maîtrises d'œuvre n'ont-elles-même pas les capacités pour assurer leur rôle dans le RC ;
- La posture de l'AT importe : participant, expert ou accompagnateur du changement ;
- L'assistance technique résidentielle n'est pas la seule modalité d'appui : missions courtes de formation, de diagnostic, de management, etc. ; missions itératives dans la durée ; voyages d'étude ; etc. D'ailleurs, l'évaluation de l'assistance technique française conduite au Cambodge se concluait en disant : « *il vaut mieux affecter une ATR là où les niveaux de gouvernance et de capacités permettent à la greffe de prendre et ailleurs, recourir à d'autres moyens de coopération* ».

---

<sup>174</sup> « Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités ». Ex Post série évaluation et capitalisation n°39. Fanette Bardin, division animation et prospective. Département de la recherche. AFD. Mars 2011.

« Cas pratique sur l'assistance technique résidente. Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie ». Ex Post série évaluation et capitalisation n°43. Denis Lacallo, 2AC & Romain André, AFD. Département de la recherche. AFD. Octobre 2011.



Le renforcement des capacités est un objectif pertinent mais exigeant qui questionne les pratiques de la coopération française comme celles des pouvoirs publics des pays partenaires. Il reste un défi utile pour orienter l'assistance technique résidentielle/ATR, l'expérience permet d'en préciser le contenu et les modalités. Mais il ne faut pas oublier que l'ATR n'est pas la seule réponse et que l'ATR n'a pas le RC pour seule fonction.

Nous venons de voir qu'il y a une certaine continuité entre la fonction d'exécution et le RC, qu'en est-il avec la fonction d'influence ?

Si le renforcement de capacités s'entend comme un appui direct ou indirect à l'amélioration du travail, à l'amélioration de l'organisation interne des services, à l'amélioration des relations de l'institution avec les autres institutions concernées, faut-il, l'opposer à **l'influence** ?

Quand l'influence se joue dans les orientations données aux projets en fonction d'une vision des enjeux de développement dans un secteur donné, par exemple la promotion des organisations professionnelles et des organisations paysannes dans le domaine du développement rural, ou encore l'articulation entre système public et système privé dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services (distribution de l'eau, micro finance, micro assurance), ne peut-elle s'apparenter à une dynamique de renforcement des capacités ? Ne consiste-t-elle pas à faire avancer la mise en œuvre des politiques en facilitant les liens interinstitutionnels et la mise en place de cadres de concertation, en promouvant et animant le débat d'idées, en impulsant de la méthode et de la rigueur dans la conduite des programmes, en portant des valeurs comme la qualité du travail, des décisions de justice rapide, la défense de l'intérêt général (donc plutôt des valeurs de type universel que spécifiquement françaises), en stimulant les cadres et en leur montrant qu'il est possible de faire évoluer des pratiques, d'obtenir des résultats dans des contextes contraints.

L'influence ne serait-elle pas moins réelle quand on analyse les résultats techniques obtenus dans des opérations d'irrigation, d'aménagement urbain, de services innovants (micro assurance) que lorsqu'on parle de formation d'élites à l'université ou de réformes institutionnelles<sup>175</sup>.

Dit autrement, « **aider à se développer** » n'est-ce pas une façon d'avoir de l'influence, la différence étant peut-être qu'il n'y a pas de volonté délibérée d'influencer et que la mesure de cette influence se fait par les résultats obtenus dans les actions concrètes qui ont été conduites.

Auquel cas, l'influence consiste bien davantage que de transmettre des modèles ou des solutions, à faire passer des processus, d'où la priorité à une assistance technique qui se positionne en « acteur de changement » et qui sache faire du renforcement de capacités. D'ailleurs, une AT dans le domaine de la gouvernance nous faisait remarquer que pour influencer, comme pour le RC, il est utile de savoir coordonner, faciliter, écouter, s'adapter et pas seulement de se prévaloir d'une hyper technicité. Et un autre AT qui contestait la dénomination de technique, complétait utilement en disant : « *ce qui importe avant tout c'est d'observer et d'analyser, ce qui relève plutôt d'une compétence issue des sciences sociales* ».

---

<sup>175</sup> Au Tchad, nous avons cité le cas réussi, de l'action de la coopération française en matière de pastoralisme.

Il ne faudrait donc pas exagérer la distinction **entre le régalien et le technique**, il n'y a pas le renforcement de capacités d'un côté et l'influence de l'autre. Influence et renforcement des capacités sont aux dires des AT deux façons de qualifier leur activité qui bien souvent se recoupent.

Mais évidemment cette façon de voir ne recouvre pas toutes les conceptions possibles de l'influence. Il en est en particulier une autre qui peut se formuler de la façon suivante : elle ne confond le renforcement des capacités du partenaire et l'influence de la France que si le renforcement de capacités contribue non seulement à améliorer le niveau de développement du pays qui en bénéficie mais aussi permet l'affirmation d'un modèle de développement à la française, qui inclut un modèle éducatif (éducation publique, laïcité), d'enseignement (système des grandes écoles), un droit (équilibre des pouvoirs, décentralisation, système des grands corps, judiciaire), un modèle de santé (articulation du lien hospitalo-universitaire, relation du médecin au patient), une forme d'innovation (filrière nucléaire, TGV), des spécificités en matière d'agriculture et d'environnement (notions de « terroirs », « pays »), une langue (vecteur d'une intimité politique du partenaire avec la France) et bien évidemment une culture française qui certes appartient à la culture occidentale mais ne s'y dissout pas. D'un point de vue plus pragmatique, toutes ces idées, ces spécificités françaises, seraient vecteurs de parts de marchés potentielles pour les entreprises françaises. Cette conception se fonde donc sur l'existence d'une spécificité française, d'une voie française, pour aider les pays à progresser dans l'appropriation de valeurs qui sont de types universels.

Il est tout à fait possible de reconnaître cette façon de voir et de considérer que la promotion de modèles français donne à l'assistance technique une mission particulière. Mais est-ce que pour autant il existe une différence de nature entre l'AT/MAEE et les autres formes d'assistance technique (ce qui ne signifie pas qu'il faut les exclure, bien évidemment, mais il faut choisir le meilleur outil en fonction de la cible à atteindre) ? Dit autrement, est-ce que tous les AT/MAEE transfèrent des modèles de développement à la française ?

Ceux que nous avons rencontrés ne nous ont pas parlé de leurs missions en ces termes et tous les diplomates du ministère des Affaires étrangères ne nous ont pas non plus parlé en ces termes. Pour eux, en résumant leur position, ces AT porteurs de « messages », vendeurs « d'influence », défenseurs de la francophonie, aux ordres de l'ambassade, etc., sont des vieilles lunes.

Il faut voir les AT comme des agents, publics ou privés, mis à la disposition d'une institution tierce. Ils restent administrativement sous la responsabilité de leur employeur (MAEE ou opérateur sous contrat dans le cadre d'un financement AFD) mais ils sont sous l'autorité hiérarchique et technique de la personne auprès de qui ils sont mis à disposition. Un AT est porteur d'une technicité (assistant technique), d'un savoir faire et d'une manière d'appréhender les problèmes ; on attend de lui des conseils objectifs et désintéressés. Si les ministres locaux souhaitent connaître les positions françaises, ils ont suffisamment de contact avec les chancelleries. Par ailleurs, la spécificité de l'AT française n'est pas de placer le modèle français comme intangible.

L'apport français ne se limite pas à la reproduction de nos systèmes ; il est visible et reconnu dans sa capacité à s'adapter aux besoins du développement et à proposer des solutions innovantes.

Il ne s'agit ni d'exclure la défense des conceptions et des intérêts de la partie française dans une relation de coopération, ni d'exclure des formes d'influence. En rappelant qu'à dessein le dispositif français de coopération s'est donné un double objectif de solidarité et d'influence et s'est doté de plusieurs programmes, dont un à vocation d'aide publique au développement et un autre plutôt orienté vers le « rayonnement » et la diplomatie culturelle d'influence.

On a pu voir que le double objectif était effectivement à l'œuvre et que dans la pratique, le transfert de 2005 avait opéré certaines clarifications et consolidé certaines évolutions, en particulier celle qui traçait un lien de continuité d'une part entre les AT du MAEE et ceux de l'AFD et d'autre part entre les fonctions d'exécution, de renforcement des capacités et d'influence. Ce lien devrait servir à mettre de la synergie dans le dispositif de coopération menacé d'affaiblissement par les réductions budgétaires, mais aussi par ses divisions internes.

## **5. Retour sur l'efficacité et la cohérence du dispositif français d'ATR : reconnaître les avancées, identifier les marges de progression**

Le transfert des postes d'assistants techniques résidentiels qui constitue l'objet de cette évaluation s'inscrit, on l'a dit, dans un triple contexte. Il correspond tout d'abord à un moment de l'évolution de l'assistance technique résidentielle française marqué à la fois par une déflation forte et continue du nombre de postes (passé rappelons-le de quelque 20 000 au début des années 80 à un gros millier au milieu des années 2000) et par une tendance croissante à l'abandon des postes dits de « substitution » au profit d'une assistance technique plus resserrée et stratégique.

Il s'inscrit aussi dans le contexte de la réforme de la coopération française engagée à la fin des années 90 visant à un partage renouvelé des tâches entre les acteurs (au ministère une fonction d'orientation stratégique, à l'AFD une fonction d'opérateur pivot de la mise en œuvre de la coopération, sans oublier la création de FCI en 2002 appelé à mieux organiser l'offre française d'expertise). Ce souci de rationalisation du dispositif est contemporain du débat qui commence alors à se structurer autour du double objectif de solidarité et d'influence de l'action internationale de la France, débat qui se prolongera plus avant dans la décennie par la volonté d'inscrire cette action dans le cadre de la mondialisation. Cela conduira, on le sait, à des évolutions notables en matière d'orientations sectorielles (émergence des BPM, importance d'un effort renouvelé sur la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, renforcement de l'Etat de droit et accent sur la gouvernance démocratique), de priorités géographiques (la notion de partenariats différenciés introduite par le Cicid de 2009) et de positionnement, qui seront stabilisées dans le document cadre de la coopération française au développement publié en 2011. Cela conduira aussi à des évolutions non moins notables en matière d'organisation interne des acteurs, en particulier du ministère (création de la DGM en 2009).

Le transfert s'inscrit enfin dans le contexte d'un certain nombre d'évolutions de l'aide internationale au développement, marqué en particulier par l'incitation à la concentration sectorielle et géographique des bailleurs de fonds, à leur coordination ainsi qu'à l'appropriation de l'aide par les partenaires nationaux et sa gestion par les résultats. 2005, date de la tenue du Cicid qui arrête la décision du transfert est la date de la signature de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

D'une certaine façon, le transfert peut être lu comme une traduction à un moment donné de cet ensemble d'éléments de contexte croisés. Il en cristallise certains, en est une manifestation particulière, y participe. Dans le même sens, sa mise en œuvre va accompagner les évolutions qui vont continuer à se produire.

Peut-on alors en apprécier la cohérence par rapport aux dimensions principales de ces évolutions ? Comment s'y articule-t-il ? Comment contribue-t-il à ces évolutions ? Et comment celles-ci en retour permettent-elles d'en éclairer les avancées et les limites ?

Dans les quatre pays de mission,, les interlocuteurs extérieurs à l'appareil français de coopération, qu'il s'agisse des autres bailleurs de fonds présents ou des partenaires nationaux reconnaissent à l'assistance technique résidentielle française un caractère particulier.

Par son nombre et la force de sa présence bien sûr dans certains pays, au Sénégal par exemple où l'ATR française reste sans commune mesure (en dépit de sa diminution) avec celle de toutes les autres coopérations qu'elles soient bi ou multilatérales. Par la qualité de son expertise et de ses apports également : même si dans quelques rares cas, ici où là, quelques assistants techniques n'ont pas pleinement satisfait les partenaires, la très grande majorité d'entre eux, partout, est extrêmement appréciée. Mais ce que soulignent ces interlocuteurs, ce sont aussi et surtout les évolutions récentes qu'elle a connues qui, comme le disait l'un d'eux, « *vont dans le sens de l'histoire* ». Des évolutions qui renvoient à son positionnement, ses modalités ou encore son adaptation à la diversité des pays et des situations.

A ces différents points de vue, à la faveur de la réforme, l'ATR française a su prendre des directions nouvelles jugées pertinentes au regard de l'évolution des contextes et des attentes. A la différence de la plupart des autres coopérations, tous les partenaires nationaux s'y accordent, elle a su opérer des mutations qui ont contribué à améliorer son efficacité et son impact.

### 5.1 Des avancées importantes

S'agissant de son positionnement, l'ATR française dans son ensemble intervient aujourd'hui aux **trois niveaux clé des processus de changement, le politique, le stratégique et l'opérationnel**. On la trouve à la fois dans les ministères en conseil direct auprès des ministres, dans les administrations publiques en appui stratégique à certaines directions, et enfin mobilisée dans le cadre d'opérations de développement où elle apporte le plus souvent des savoir-faire innovants en accompagnement des acteurs nationaux. Cette diversité de positionnements lui donne une force et une capacité de levier sur les dynamiques de développement que la plupart des autres coopérations internationales envient à la France.

A quelque niveau qu'elle se situe, ce que les partenaires nationaux relèvent comme un point majeur est aussi la manière dont elle intervient, non pas comme un élément rapporté organisé autour d'un cahier des charges ad hoc indépendant des politiques et des stratégies nationales, mais bien plutôt **insérée** dans celles-ci et positionnée en soutien. Les assistants techniques français sont de moins en moins aujourd'hui responsables d'unités de gestion de projets, chargés de mettre en œuvre des opérations déliées des modes de fonctionnement des acteurs locaux, et d'en rendre compte pour l'essentiel aux bailleurs de fonds. Ils sont de plus en plus, à l'inverse, intégrés dans des équipes locales, pilotées par les partenaires nationaux, et directement redevables pour une part accrue vis-à-vis d'eux.

De ce point de vue, l'assistance technique résidentielle française, à la différence à nouveau des autres coopérations internationales, n'est plus dans sa forme majoritaire une coopération de « substitution » mais **une coopération d'appui et d'accompagnement**. Sauf en quelques cas encore, principalement dans le cadre de projets et dans certains contextes précis, elle ne fait pas « à la place » des partenaires mais se situe en assistance pour les « aider à faire ». Elle est de ce point de vue aussi certainement beaucoup plus « influente » qu'elle ne pouvait l'être par le passé, si l'on entend par influence sa capacité à avoir une incidence sur l'orientation des stratégies nationales et sur l'évolution des méthodes d'action des acteurs locaux.

Positionnée de cette façon, l'ATR peut enfin être – et est le plus souvent – dans la mise en œuvre et l'exercice mêmes de ses appuis, un facteur d'apprentissage des personnes, des organisations et des institutions avec lesquelles elle interagit, c'est-à-dire un vecteur de « développement des capacités ».

Trois modalités particulières de sa mise en œuvre valent par ailleurs d'être soulignées. La première, dans le prolongement de ce que l'on vient de dire, tient à **la responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage nationales** qu'elle s'est attachée à impulser.

Fidèle en cela à deux des principes majeurs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'appropriation par les acteurs et l'alignement sur les dispositifs nationaux, la coopération française dans la mobilisation de son assistance technique a su donner à ces maîtrises d'ouvrage un rôle nouveau que toutes s'accordent à reconnaître et apprécier. L'on pense ici bien entendu aux procédures de décision et de choix de l'assistance technique financée par l'AFD : mobilisation de l'AT dans le cadre du financement octroyé aux maîtrises d'ouvrage et donc redevabilité accrue de celle-ci vis-à-vis d'elles, négociation de la décision et des profils, ouverture des choix (par le recours à FEI ou l'appel à des bureaux d'études sur marché), proposition de plusieurs candidats (dans le cadre du recours à FEI).

Mais des évolutions comparables sont aussi observables dans le cas de l'assistance technique mobilisée par le ministère. L'une des conséquences de la raréfaction des moyens financiers a en effet été de conduire celui-ci (par la force des choses) à sérier et hiérarchiser ses priorités, à concentrer les appuis sur les secteurs et les formes d'intervention qu'il considérait stratégiques et de façon générale aussi, comme le remarquait un chef de Scac à plus fortement veiller à la qualité des personnes recrutées et à les positionner « *plus haut dans les hiérarchies* ». Cela dans le cadre de négociations évidemment plus serrées avec les maîtrises d'ouvrage nationales.

Ainsi, au Sénégal, la Direction de l'Assistance technique venait de refuser une proposition d'assistant technique du ministère, en lui demandant de lui offrir le choix entre plusieurs profils (à l'image de la procédure FEI). Où l'on voit que la réforme et le transfert ont tout à la fois impulsé des façons de faire, introduit des exigences et, dans ce cas, contribué à ouvrir l'opportunité d'un dialogue renouvelé entre la France et ses partenaires nationaux, marquant s'il en était l'intérêt des maîtrises d'ouvrage vis-à-vis de ces évolutions.

Une deuxième modalité de mobilisation de l'ATR mise en œuvre par la France mérite également d'être relevée. Elle renvoie à la procédure de l'AFD consistant à **faire appel à des opérateurs, FCI/FEI et bureaux d'étude**.



On a souligné l'intérêt pour les maîtrises d'ouvrage, dans certains cas, de recourir à des bureaux d'études. Ceci leur offre en effet la possibilité de bénéficier non seulement d'une expertise résidente mais d'appuis complémentaires proposés par l'opérateur sous forme de missions courtes et d'un accompagnement en base arrière.

Le recours à des bureaux d'étude a un autre intérêt, pour autant bien entendu que ces bureaux d'études soit français (ce qui rappelons-le a été très majoritairement le cas jusqu'à aujourd'hui).

Il permet en effet de continuer à préserver un réservoir diversifié d'expertise technique et peut être dans ce sens une contribution à un meilleur positionnement de la France sur les marchés de l'expertise internationale. Les principaux rapports sur cette question, du rapport Tenzer au tout récent rapport Maugüé, insistent sur la faiblesse de la présence française sur ces marchés. A côté du renforcement des opérateurs publics que ces rapports préconisent, l'existence et la stabilisation d'une offre française plurielle, hors de la sphère publique, est certainement aussi un facteur majeur de développement de la France sur ces marchés.

Rappelons par ailleurs sur ce point que le recours à FCI dans le cadre de la mise en œuvre du transfert a été un vecteur clé du renforcement de l'opérateur public et de son évolution vers un meilleur positionnement sur ces mêmes marchés.

La troisième modalité caractéristique de l'ATR française qu'il est intéressant de rappeler est **son positionnement au sein d'organisations régionales ou multilatérales**. La multilatéralisation croissante de l'aide publique au développement (commune à de très nombreux pays et dans laquelle la France s'est inscrite ces dix dernières années) s'est accompagnée de la mise en place d'un nombre important de fonds verticaux, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Afin de participer plus étroitement à leur gouvernance et y faire valoir ses orientations, le ministère s'est attaché à y mobiliser une assistance technique résidentielle. Ainsi au Sénégal par exemple une part significative de l'ATR française est aujourd'hui affectée à l'Unesco (éducation), à Onusida (santé) ou encore au Pnud (Pôle Gouvernance financière). Toutes les organisations accueillant cette ATR soulignent combien la France a su être innovante dans son approche et le rôle majeur et stimulant qu'y joue cette assistance technique dans l'exercice de leur mandat et la conduite des activités. L'AFD s'est vu confier le financement d'une partie de ces postes dans le cadre de la seconde vague de transfert.

Une dernière avancée importante du dispositif français où se jouent des articulations avec l'ATR est la réflexion qu'y a été engagée sur **la nécessaire adaptation de la nature et des formes de la coopération à la diversité des pays partenaires**. Cette réflexion a débouché on le sait sur la notion de « partenariats différenciés » développée dans le relevé de conclusions du Cicid du 5 juin 2009, appelant à des modes d'intervention diversifiés selon qu'il s'agit en particulier des PMA prioritaires, des pays en crise ou des pays émergents.

L'ATR mobilisée dans les pays « prioritaires » a connu certaines inflexions dont les plus significatives ont été soulignées dans les lignes qui précèdent. Il est intéressant de constater que les évolutions qu'elle y a connues et la combinaison des formes qu'elle y prend dans chacun, ont pour une large part correspondu à une adaptation de l'offre à la diversité des situations.



Plus généralement, dans les pays en crise, l'assistance technique ne peut à l'évidence prendre strictement les mêmes formes, elle y aura souvent un caractère plus affirmé de « substitution ». Elle ne saurait y être dévalorisée pour autant. A l'autre bout du spectre, les pays émergents ne sauraient de la même façon être « oubliés ».

Les enjeux y sont ceux d'un développement inclusif et, sur fond des printemps arabes, le dernier G8 organisé par la France à Deauville a bien rappelé combien les problématiques de lutte contre les exclusions et les inégalités devaient y être placées en haut des agendas de développement et de coopération. L'ATR y a là aussi sa place sous des formes particulières.

## 5.2 Des cohérences encore à construire

Les évolutions de l'assistance technique résidentielle engendrées par la réforme de la coopération française, et le transfert des postes à l'AFD et sa mise en œuvre qui y font écho, ne composent pas aujourd'hui un dispositif parfaitement stabilisé.

Certaines évolutions restent inachevées, d'autres incomplètes, des conflits de compétence parfois persistent, des complémentarités sont encore à construire, souvent à parfaire... que l'on pense aux orientations poursuivies ou à l'organisation des acteurs en présence.

Il faut à cet égard revenir en tout premier lieu sur **le partage des rôles et des positionnements**. Les décisions des Cigid de 2004 et 2005 ont entériné le transfert d'un certain nombre de secteurs d'intervention du ministère vers l'AFD sans conduire pour autant à transférer l'ensemble des appuis français dans lesdits secteurs.

Ainsi, dans les trois secteurs principalement du développement urbain, de l'éducation et de la santé, le ministère a conservé la responsabilité des appuis relevant du domaine politique et stratégique, l'AFD se voyant confier la responsabilité de la mise en œuvre de programmes et de projets de nature opérationnelle. Le ministère a ainsi continué de mobiliser des moyens (notamment à travers des FSP) mais aussi une assistance technique résidentielle sur ces secteurs. En d'autres termes, en même temps que, conformément à l'esprit de la réforme, il était invité à fixer des orientations stratégiques au cadre d'intervention de l'Agence, il a lui-même poursuivi une action et mis œuvre des interventions. Il a ainsi été amené à combiner un rôle de tutelle stratégique et un rôle d'opérateur.

Ces deux fonctions induisent des modes d'organisation et des positionnements spécifiques différents qui sont pour une part entrés en « conflit » avec le positionnement de l'Agence. Conflits plus ou moins forts selon les secteurs. Dans le domaine du développement urbain, le partage des champs d'intervention s'est relativement bien opéré grâce au dialogue qui a pu être construit entre les deux parties mais les distinctions entre 'gouvernance urbaine' (au ministère) et 'développement urbain et décentralisation' (à l'Agence) ne sont pas toujours faciles à faire et l'équilibre reste fragile et instable.

En outre, si le ministère et l'AFD se retrouvent implicitement sur des orientations stratégiques communes, celles-ci ont à vrai dire peu fait l'objet d'une formalisation explicite jusqu'à présent. Le ministère y a construit son positionnement en tant qu'opérateur plus qu'il n'a exercé sa fonction de tutelle stratégique.

Dans le domaine de l'éducation, le partage s'est fait entre l'éducation primaire et la formation professionnelle basculées à l'Agence et l'éducation supérieure et la recherche maintenues au ministère. Les secteurs étaient plus facilement distinguables. Cela dit, la distinction a

conduit à une étanchéité des deux secteurs, chacun AFD d'un côté, ministère de l'autre, opérant en définissant ses orientations et menant ses opérations. Et là aussi le ministère a peiné à s'organiser pour exercer son rôle de tutelle stratégique.

Pour autant, l'éducation est de plus en plus considérée comme un tout sur lequel la tendance de la coopération internationale est aujourd'hui de privilégier une action intégrée. Or, rappelaient les responsables de l'Unesco à Dakar, les assistants techniques financés par l'AFD n'y sont pas, en l'état actuel du partage, habilités à travailler sur l'éducation supérieure...

C'est dans le secteur de la santé, on le sait, que les « conflits » restent aujourd'hui les plus vifs. Le nombre d'ATR mobilisés par le ministère est à peu près équivalent au nombre d'ATR mobilisés par l'AFD. En dépit d'avancées certaines dans le dialogue entre les parties, à la fois à Paris et dans les pays, les oppositions restent souvent fortes sur les orientations à donner à la coopération française, ainsi que sur les missions et les fonctions de l'assistance technique résidentielle. Le débat se cristallise encore majoritairement sur le partage des postes et, même s'il permet ici ou là, à cette occasion, d'ouvrir des discussions sur la nature des appuis et leur positionnement stratégique, l'AFD ne joue pas, loin de là, le rôle d'opérateur à part entière qui, selon les textes, devrait être le sien. Le ministère continue d'être un opérateur majeur sur ce secteur. Et la doctrine française peu stabilisée.

En organisant le passage à l'AFD d'une partie des postes de conseillers de ministre et d'appui aux institutions régionales et multilatérales sur les secteurs de sa compétence, la seconde vague de transfert constitue, à n'en pas douter, une avancée significative dans le sens de la stabilisation des mandats de chacun et d'une plus grande cohérence effective du dispositif. C'est un élément clé dans la clarification du partage des rôles mais qui ne pourra porter les résultats attendus de ce point de vue que s'il est accompagné d'une organisation renouvelée des relations.

Un autre champ de travail dans la construction d'une meilleure cohérence du dispositif est celui **des systèmes de gestion de l'ATR**. Les ATR français sont aujourd'hui mobilisés selon trois modalités : recrutés et employés directement par le ministère des Affaires étrangères, employés par FEI ou mobilisés via d'autres opérateurs, en particulier des bureaux d'études. Les prestations et les coûts sont différents, on l'a relevé, dans chaque cas. Mais les différences portent aussi sur les rémunérations des personnes, leurs indemnités d'expatriation et souvent aussi sur leur statuts et leurs avantages (en particulier fiscaux) dans les pays.

La réforme avait pour un de ses objectifs de rationaliser les coûts de la dépense publique en matière d'assistance technique. Les débats ont été nombreux et continuent de se tenir sur ces questions.

A la faveur de sa transformation en Epic, FEI a de nouveau revendiqué la gestion de l'ensemble de l'ATR française, arguant de coûts plus faibles que ceux du ministère (ce que ce dernier conteste). L'AFD de son côté fait valoir des coûts de l'ordre de 20% supérieurs à ceux du ministère. Sans revenir ici sur ce débat, il apparaît néanmoins clairement que l'objectif de réduction des coûts visé par la réforme n'a pas été véritablement tenu.

Externalisée, une partie de l'assistance technique n'est plus intégrée au plafond d'emplois et au budget du ministère mais n'a pas pour autant signifié une réduction de la dépense publique<sup>176</sup>.

S'agissant des rémunérations, même si nous n'avons pas pu rassembler d'informations parfaitement étayées sur le sujet, il semble que les différences soient autant si ce n'est plus considérables entre les assistants techniques selon la structure qui les porte. S'il ne peut bien sûr être question d'uniformiser les pratiques, en particulier au sein des opérateurs privés par nature indépendants et responsables de leur politique salariale, la cohérence du dispositif français gagnerait certainement à ce que soit engagée une réflexion sur la définition d'éléments de référentiel commun.

Un tout dernier point dans la construction de la cohérence souhaitable du dispositif français renvoie à la question plus large de **l'expertise technique internationale**. L'accroissement de la présence française sur le marché de l'ETI a fait l'objet d'une série d'échanges sur l'initiative du ministère qui ont conduit à l'élaboration d'un document de stratégie publié en 2010. Dans le même objectif, le récent rapport Maugué fait quant à lui un certain nombre de propositions pour renforcer la cohérence du dispositif public. Il est paradoxalement fait assez peu de place dans ces débats à l'assistance technique résidentielle. Il y aurait d'un côté l'*assistance* technique, de l'autre l'*expertise* technique. L'ATR n'est-elle pas une forme d'ETI ? N'est-elle pas aussi un vecteur possible d'une présence française accrue sur le marché de l'ETI ?

L'étanchéité vaudrait certainement d'être dépassée. En posant le débat sur la diversité des formes possibles de l'offre française d'expertise, l'AFD a cherché à ouvrir la voie dans cette direction.

Et les accords arrêtés sur ce point au moment de la négociation de la seconde vague de transferts constituent une avancée. L'ATR est une dimension de l'expertise technique internationale, elle n'en est pas la seule forme possible. Elle peut et doit à cet égard être une composante du débat sur l'ETI.

Dans un autre ordre d'idées, le renforcement de la mobilisation de l'expertise publique est assurément une dimension clé, elle ne saurait pour autant être la seule voie à privilégier. Comme en témoignent les maîtrises d'ouvrage nationales, la pluralité de l'offre française d'expertise est une richesse. On la retrouve dans un certain d'opérateurs non publics (ONG, bureaux d'étude, organismes de l'économie sociale, voire entreprises privées dans certains cas). Ceux-ci peuvent constituer une plus-value de l'offre française pour autant qu'ils soient soutenus et accompagnés. La puissance publique y a à l'évidence un rôle à jouer.

A poser le débat sur l'ETI en le rapportant à une discussion sur ses enjeux et ses objectifs dans les pays partenaires et en prenant en compte la diversité de ses formes et de ses acteurs, le dispositif français gagnerait certainement en cohérence et en efficacité.

---

<sup>176</sup> Le raisonnement vaut bien sûr à nombre d'AT constant. Le fait que la réforme se soit accompagnée d'une réduction du nombre d'AT a bien entendu conduit à une diminution de la dépense publique globale consacrée à l'assistance technique.

## 6. Synthèse évaluative

### 6.1 Pertinence et cohérence

Les décisions de transfert des projets et des postes d'assistants techniques résidents correspondants du ministère vers l'AFD arrêtées par les Cigid de 2004 et 2005 s'accordent avec les orientations stratégiques de la réforme de la coopération française engagée en 1998-1999. L'AFD, « opérateur pivot » se voit confier la réalisation des projets et programmes auparavant mis en œuvre par le ministère sur 7 secteurs prioritaires d'intervention. Les projets et programmes et les assistants techniques correspondants relevant d'un appui politique et stratégique aux pays partenaires restent sous la responsabilité du ministère.

Ce partage correspond précisément aux recommandations formulées dans le rapport sur « La rénovation de l'expertise technique : un défi international » préparé par MM. Wattez et Connan en 2004.

En fixant à l'AFD un objectif de maintien et de suivi des postes transférés, le Cigid de 2005 fait écho aux analyses de plusieurs études et rapports (ministère de la Coopération, 2004 ; Jean Nemo, 2000, Commission des Affaires étrangères du Sénat, 2001) qui, s'inquiétant de la déflation considérable des effectifs d'AT depuis les années 80, préconisaient « *la sauvegarde indispensable de l'assistance technique de longue durée, avantage comparatif de la coopération française* ».

En confiant à l'AFD la gestion de cette ATR selon ses règles propres (responsabilisation des maîtrises d'ouvrage, recours à des opérateurs privés), le Cigid de 2005 fait également suite à une suggestion du rapport du Sénat dans ce sens et aux principales préconisations du HCCI (« Quelles ressources humaines, pour quelle coopération », 2002).

Les décisions des Cigid de 2004 et 2005 apportent des éléments de réponse aux remarques formulées en 2004 par le Cad de l'OCDE sur les « *problèmes de coordination du dispositif français* ».

La responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage, le recours à des opérateurs contractés par celles-ci, dans la décision et la mobilisation de l'ATR financée par l'Agence, vont dans le sens des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Le partage des responsabilités entre le MAE et l'AFD n'est que partiellement cohérent avec leurs mandats respectifs. En conservant la gestion d'une part de l'assistance technique (celle dite en appui politique et stratégique), le ministère garde un rôle d'opérateur sur certains secteurs transférés. (La seconde vague de transferts de postes en 2009-2010 en organisant la bascule de certains de ces postes à l'AFD va dans le sens d'une plus grande cohérence à cet égard).

La négociation sur le partage des postes entre le ministère et l'AFD engagée suite au Cigid de 2004 et qui a conduit aux décisions du Cigid de 2005, a fait peu de place à la réflexion sur les enjeux et les objectifs de l'assistance technique résidentielle, non plus que sur ses missions. Elle s'est concentrée sur les fonctions de l'ATR pour décider d'en faire ou non l'objet du transfert.

Accepter que l'AFD mobilise l'assistance technique transférée selon ses règles propres (responsabilisation des maîtrises d'ouvrage, recours à des opérateurs sur marché) est peu cohérent avec la fixation d'objectifs chiffrés sur le maintien d'un volume de postes et la nationalité des ATR.

## 6.2 Efficacité

L'objectif de la mobilisation et du maintien de 320 postes à l'horizon 2008 auquel l'AFD s'était engagée dans son contrat d'objectifs avec le ministère n'a pas été réalisé, ni celui d'un effectif minimum d'AT français de 80%.

Le nombre de postes d'ATR pourvus s'élevait à 237 fin 2008 et à 194 fin 2009, à la veille de la seconde vague de transferts. En 2010, la proportion d'AT de nationalité française est de l'ordre de 70%.

Les écarts entre l'objectif et le nombre de postes effectivement pourvus tiennent à trois facteurs principaux :

- Le nombre de projets effectivement transférés par le ministère à l'Agence a été inférieur au nombre de projets prévu (55 contre 99 initialement identifiés), le nombre global de postes par conséquent aussi (200 à 220 postes contre 320) ;
- Si le ministère a bien transféré les crédits d'intervention correspondants aux projets dès 2005, il n'a que partiellement transféré les ressources correspondant au financement de l'AT attachée à ces projets (ce financement a été majoritairement couvert par le redéploiement d'engagements annulés sur des projets anciens et par l'affectation d'une partie des dividendes de l'Agence). Par ailleurs, les ressources nécessaires au financement de l'AT ont été globalisées, à partir de 2008, dans la subvention projet octroyée par le ministère à l'AFD ; or la subvention a connu une baisse de 30% en 2008 par rapport à 2007 et le tassement s'est confirmé les années suivantes ;
- Le coût paramétrique moyen d'un AT mobilisé par l'AFD est supérieur d'environ 15% à celui d'un AT employé par le ministère. Sur ces bases, le nombre de postes considérés comme transférés par le ministère est « logiquement » supérieur au nombre de postes enregistrés comme transférés par l'AFD.

L'AFD a créé une cellule d'appui et de suivi de l'assistance technique mobilisée dans le cadre des projets, installée à la Direction des opérations. Au ministère, le suivi de l'AT AFD est partagé entre différents services.

Contrairement aux prescriptions du contrat d'objectif AFD-MAE, aucun comité de suivi de l'assistance technique n'a été mis en place entre le MAE et l'AFD pour assurer le suivi du transfert.

L'AFD a mis au point un module spécifique dédié à la gestion de l'assistance technique résidente dans son système d'information opérationnel (Siop), à partir duquel elle a élaboré un certain nombre d'indicateurs de suivi (coûts, statuts, nationalité, secteur de rattachement, employeur, etc.).

A la demande du ministère, l'Agence a produit sur ces bases un certain nombre de notes d'analyse, notamment après 2008. Mais celles-ci ont fait l'objet de peu de retours et de débats entre les deux institutions. Elle a également satisfait à son obligation de rendu vis-à-vis du Comité Etat-AFD, en envoyant des tableaux d'état des lieux annuel.

Les indicateurs disponibles sont des indicateurs d'exécution plus que des indicateurs de qualité et de performance. Ils fournissent un premier socle à l'analyse mais sont, en l'état, insuffisants à la conduite d'un pilotage stratégique.

### **6.3 Efficience**

Dans leur principe, les responsabilités respectives du ministère, de l'AFD, de FEI et des opérateurs d'AT sont claires. Dans la réalité des choses, sur certains aspects, elles le sont moins.

En même temps qu'il doit exercer sa tutelle, le ministère conserve un rôle d'opérateur aux côtés de l'Agence dans certains secteurs. Dans ces situations, les articulations et les complémentarités sont encore souvent difficiles à construire en pratique ; c'est particulièrement le cas dans le secteur de la santé.

Si le rôle de l'Ambassadeur dans le suivi de la mobilisation des AT est parfaitement défini, celui des Scac dans leur relation aux agences dans les pays l'est beaucoup moins. Leur mandat de ce point de vue est insuffisamment précis et stabilisé.

A Paris, le ministère n'a pas organisé à ce jour un suivi des questions d'assistance technique en tant que telles dans le cadre de l'exercice de sa tutelle sur l'Agence. Cela a des incidences sur la nature et les modalités de cet exercice qui n'a pas totalement trouvé sa voie entre « micro-management » et « pilotage stratégique ».

L'AFD joue un rôle non négligeable auprès des maîtrises d'ouvrage nationales pour négocier la mobilisation d'une ATR. Elle a la plupart du temps un rôle proactif en ce sens.

Dans la mesure où, à la différence du ministère, l'Agence n'emploie pas directement les AT, elle n'a pas de relation administrative avec eux. Elle reste néanmoins présente dans le suivi des opérations et entretient souvent avec eux des liens d'échange et de dialogue.

Certains à l'Agence continuent de considérer le recours partiel obligé à FEI comme une contrainte. Ils jugent ses prestations comparativement chères et d'une moins bonne qualité par rapport aux bureaux d'études.

De même, certains à l'Agence considèrent les procédures d'appels d'offres comme limitatives. Elles ne permettent pas de bâtir d'autres formes d'alliance et de partenariat entre acteurs locaux et acteurs français qui seraient dans certains plus pertinentes et efficaces.

Le Gip FCI n'était pas préparé au moment du transfert pour jouer le rôle qui était attendu de lui en matière de portage et d'encadrement des AT. Et la transition pour tous (les AT concernés en particulier) a été très difficile.

A la faveur de la mise en œuvre de la réforme, le Gip a consolidé sa structure financière et considérablement amélioré ses procédures et son organisation. Il fournit aujourd'hui des prestations qui pour certains AT sont comparables voire meilleures que celles de certains bureaux d'étude.



Il existe des différences importantes parmi les opérateurs en termes de qualité des prestations (portage d'AT vs offre plus 'complète' d'assistance technique) et de gestion (rémunérations, encadrement professionnel des AT).

La réforme a eu peu d'incidence sur l'accroissement, la stabilisation et l'amélioration de l'offre privée d'assistance technique française.

Globalement, la réforme n'a pas conduit à une diminution du coût de l'assistance technique. La réduction de la dépense publique dans ce domaine est le fruit d'une diminution des postes bien plus que de la rationalisation de leur coût.

Elle a fait naître des disparités importantes en termes de gestion des ATR selon leur employeur (statut, rémunérations) aujourd'hui peu régulées et insuffisamment encadrées.

#### **6.4 Lisibilité**

Les partenaires nationaux ont pris acte des évolutions engendrées par la réforme française et en sont satisfaits.

Ils apprécient les nouvelles modalités de gestion qu'elle a introduites, en particulier :

- La possibilité accrue qui leur est donnée d'en négocier les profils ;
- L'opportunité de recourir soit à une procédure de gré à gré (FEI) soit à un appel d'offres sur marché ;
- Le choix qui leur est offert entre plusieurs profils, dans le cas d'une ATR proposée par FEI.

Ils souhaiteraient dans la ligne de ces évolutions être plus fortement associés qu'ils ne le sont encore au suivi-évaluation des AT.

Ils apprécient également, plus globalement, la diversité des affectations des AT français (politique, stratégique, opérationnelle) et, à tous ces niveaux, leur positionnement en appui-accompagnement plutôt qu'en substitution-exécution.

Ils reconnaissent enfin la grande qualité générale des prestations de l'assistance technique aujourd'hui mobilisée par la France.

Les autres bailleurs de fonds dans les pays ont, en règle générale, peu connaissance de la réforme française. En Afrique, ils envient la force et la diversité (sectorielle, de positionnement) de sa présence, et sont heureux de pouvoir prendre appui sur les AT français en tant que de besoin.

Quand ils les connaissent, ils considèrent pertinentes ses récentes inflexions, en particulier s'agissant de la responsabilisation accrue des maîtrises d'ouvrage nationales.

#### **6.5 Impact**

La réforme n'a pas eu d'incidence particulièrement significative sur l'évolution des secteurs, des géographies et des structures d'affectation de l'assistance technique française. C'est probablement plus à la diminution générale des ressources qu'il faut imputer les évolutions

enregistrées à ces différents niveaux. Elle a par contre conduit à une diminution relative du nombre de fonctionnaires français mobilisés.

Elle a eu pour effet une amélioration générale de la qualité de l'AT française. Elle a conduit à des positionnements plus stratégiques à tous les niveaux (du politique à l'opérationnel) où elle est aujourd'hui présente. Elle a également contribué à accélérer le déclin d'une AT positionnée en exécution directe de projets et de programmes à une AT d'appui et d'accompagnement aux politiques publiques.

Elle a contribué à la diffusion d'une « culture projet » (des méthodes de travail, une gestion par les résultats) dans la conduite des politiques et des programmes mis en œuvre par les acteurs nationaux dans les pays.

Elle a aidé enfin à une stabilisation et un rapprochement des métiers des assistants techniques au carrefour du renforcement des capacités et de l'influence, permettant de reprendre le débat entre ces deux objectifs de l'AT française sur des bases renouvelées.

En contrepoint, la réforme a eu un effet plutôt négatif sur le management des assistants techniques, en renforçant les disparités (de statut, de conditions contractuelles et de rémunérations notamment).

Elle n'a pas eu les résultats attendus en termes d'amélioration du dispositif d'animation, de formation et de suivi des AT, d'amélioration de leur environnement professionnel, non plus que de la gestion des carrières.

## **5. RECOMMANDATIONS**

### **1. Etablir un nouvel équilibre des effectifs**

L'assistance technique a particulièrement supporté la baisse des effectifs qui ne s'est pas appliquée également à toutes les catégories de personnel. La mise en œuvre de la politique de coopération en est maintenant affectée, d'autant que l'alternative des personnels sous contrat local et des VI a montré son efficacité mais également ses limites. Au moment où l'intérêt prend le pas sur les critiques contre cette particularité française que serait l'assistance technique, entre autre parce que sa mise en œuvre a su s'adapter aux nouvelles attentes ; au moment où une demande bilatérale et multilatérale offre des opportunités de collaborations intéressantes, il faut reconstituer et densifier le « vivier » de personnes-ressources en redonnant envie aux professionnels d'effectuer des missions à l'étranger. Cela invite à repenser les équilibres entre le nombre de personnes en mission temporaire d'assistance technique et celui du personnel permanent chargé du pilotage. A stabiliser aussi l'organisation de leurs fonctions respectives : entre les tâches d'appui « technique » auprès des maîtrises d'ouvrage des pays partenaires et celles d'une représentation « politico-diplomatique » de la coopération française.

## **2. Inscrire l'assistance technique résidentielle dans un débat plus vaste sur l'expertise internationale, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un sujet en soi.**

L'assistance technique a la particularité de ne pas être seulement technique et de vouloir plus accompagner qu'assister. Le terme d'expertise internationale est plus adapté aux missions qu'il s'agit de remplir : réformer des politiques publiques, engager des processus de changement, renforcer la rigueur des méthodes de travail, introduire de nouvelles thématiques, développer les collaborations multi-acteurs, l'ensemble s'accomplissant dans une position d'appui extérieur et de dialogue inter-national. L'expertise internationale renvoie à des réalités plus vastes que celles des pays de la ZSP et à des logiques de compétition sur des marchés internationaux bien plus rudes que les appels d'offre de l'AFD. Elle a l'intérêt d'élargir la perspective en considérant la diversité des pays intéressés par notre expertise (notion de partenariats différenciés de la stratégie de coopération) et la pluralité des formes d'intervention (résidentielle, itérative de longue durée, mission courte, formation, échanges professionnels, partenariat entre pairs, etc.). Elle a aussi l'intérêt, pour délimiter les particularités de l'ATR, d'obliger à préciser les spécificités des objectifs et des enjeux des fonctions et missions à remplir en situation de « coopération au développement ». Elle les inscrit dans un espace professionnel et économique d'une autre ampleur et conduit à ne pas se limiter à des catégories stéréotypées (Nord/Sud par exemple).

## **3. Elaborer un document d'orientation sur l'expertise française au service du double objectif de solidarité et d'influence de la politique française de coopération internationale.**

L'expérience et la réflexion en matière « d'assistance technique » sont anciennes et riches, pourtant il y a méconnaissance pour une part et sous utilisation pour une autre, de cette matière. Le document d'orientation valorisera ce savoir-faire en coopération. Les trois « catégories » de l'exécution, du renforcement des capacités et de l'influence sont pertinentes pour préciser les objectifs et les modalités de travail de cette assistance technique, mais elles ont été trop utilisées de façon étanche. Il s'agit de s'en servir en montrant qu'elles font toutes les trois partie de la définition d'une expertise internationale mais dans des dosages variables selon les situations. Il s'agit aussi d'utiliser ces trois « catégories » comme des analyseurs pour faire des choix, de mission, d'insertion, de formes, de pays, de durée, etc. mais en résistant à leur donner une fonction de prescripteurs stricts, comme par exemple l'AT fait du renforcement de capacités, ou l'AT est un instrument d'influence. Il importe enfin d'introduire dans ce document les éléments d'orientation concernant la variété d'acteurs (publics et privés, administratifs et élus, organisations et institutions) intervenant aux différents niveaux de la chaîne de mise en œuvre. Ce document d'orientation doit être élaboré sous l'autorité du MAEE/DGM, par un rédacteur « indépendant » chargé d'une mise en dialogue des parties prenantes. La démarche collaborative est indispensable pour que ses prescriptions soient appropriées et mises en œuvre par l'ensemble des acteurs intervenant en coopération sur financement public.

## **4. Tirer parti des instruments de pilotage stratégique**

Le dispositif existant pour le pilotage stratégique du MAEE/DGM vis-à-vis de l'AFD a été mis en place dans le cadre du processus de réforme engagé à partir de 1998. Il comprend le Conseil d'administration et le Comité des Etats étrangers de l'AFD, le Conseil d'orientation stratégique, le Contrat d'objectifs et de moyens, les Comités techniques de suivi budgétaire et financier, les Cadres d'intervention pays, les procédures d'instruction des projets. Il est nécessaire d'en récapituler les éléments constitutifs, les structures et personnes concernées, la répartition dans le calendrier de l'année et certaines dispositions sur les modalités de fonc-

tionnement, de manière à bien identifier le dispositif aux yeux de tous et le faire fonctionner, plutôt que d'évoquer le besoin d'un autre. Le dispositif est suffisant à condition toutefois de lui adjoindre des éléments d'orientation sur « l'assistance technique » (recommandation 3), de renforcer la dimension « système » des organisations concernées (recommandation 5), d'enrichir les outils de suivi (recommandation 6), et de l'investir plus politiquement que formellement. Ce dernier aspect signifie deux choses : (1) Ces instances servent à la tutelle (DGM) à mettre en œuvre ses choix tels qu'ils ont été formulés dans le document programme ; (2) Ce sont aussi des lieux où s'effectue un débat contradictoire de performance, en termes d'évaluation des objectifs poursuivis et atteints plutôt que d'un point de vue trop strictement quantitatif d'appréciation de la bonne exécution desdits objectifs. Dans l'immédiat, il s'agira de rédiger des orientations (objectifs, géographie, secteurs, insertions, missions, modalités, nombre, moyens financiers, outils de suivi, indicateurs) à joindre au Contrat d'objectifs et de moyens.

## **5. Renforcer le côté systémique du dispositif organisationnel**

La relation entre le MAEE et l'AFD ne se réduit pas à une relation entre un opérateur et une tutelle, car la tutelle est opérateur et l'opérateur fait de la réflexion stratégique. Sans compter que l'AFD a d'autres tutelles, dont le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie qui est un opérateur important de la politique de coopération de la France (20% des financements).

En ce qui concerne les responsabilités opérationnelles, nous préconisons de préserver les équilibres du partage actuel, pour éviter de nouvelles secousses qui pourraient être plus néfastes que fécondes. Il est indispensable par contre d'en améliorer la cohérence, en particulier dans le secteur de la santé, en surmontant les formes d'étanchéité entre les interventions du ministère et celles de l'AFD et en formalisant une stratégie commune dans ce domaine qui reste partagé.

Le MAEE est doté d'une organisation, au sein de la DGM, pour assurer le pilotage de l'AFD, il s'agit de s'appuyer sur l'existant. Pour ce faire, le rôle « polaire » de TAD en la matière, sa fonction d'interlocuteur avec l'AFD, doivent être confirmés ; il faut peut-être renforcer sa composition. Par ailleurs il serait nécessaire d'actualiser un organigramme fonctionnel (qui fait quoi ? qui est en relation avec qui ?) reliant les différents services et personnes impliqués dans la relation avec l'AFD. En ce qui concerne plus particulièrement l'expertise, il faut également chercher la meilleure solution (réseau interne, groupe de travail) pour mettre en lien au sein de DGM les personnes ayant des mandats de représentation dans le pilotage de l'AFD (Directeur Ecodev, responsable du pôle TAD) et les personnes concernées au sein des différents services (Direction ATT, Direction des BPM, mission de la gouvernance, mission des programmes, sous-direction de l'enseignement supérieur, pôle TAD, DRH, etc.)

L'AFD de son côté est organisée en matière d'AT avec une division « Appui au renforcement des capacités »/ARC (trois personnes) au sein des Appuis transversaux de la direction des opérations. Cette division travaille en relation avec les départements géographiques et sectoriels, avec les représentations dans les pays et les services financiers du Secrétariat général. La direction des opérations et la direction de la stratégie (Département de la recherche) collaborent à la « production intellectuelle » de l'Agence, mise à disposition des tutelles.

Les deux organisations ont besoin de faire « système », non seulement en partageant un document d'orientation commun (recommandation 3) et en mettant en œuvre conjointement les instruments de pilotage (recommandation 4), mais également en renforçant les articulations entre le pôle TAD du côté MAEE/DGM et la division ARC du côté de l'AFD. Il importe de préciser quels sont les nécessaires points de jonction (informations à partager, activités à conduire conjointement, etc.) et quelles sont les modalités d'interrelation (directe ou par la voie hiérarchique, simples questions ou commandes plus formelles, surplomb stratégique d'une tutelle ou prise en compte de la réalité des opérations, etc.). Une vérification de l'effet « système » viendra de la capacité de ces deux équipes (avec l'appui de leur hiérarchie) à trouver un compromis de juste complémentarité entre la connaissance des expériences pratiques et leur valorisation stratégique. Cela en ayant conscience que puisque la tutelle est opérateur et l'opérateur, stratège, ni le micro management (interférer dans la responsabilité de mise en œuvre de l'AFD), ni le monopole opérationnel (cantonner le ministère dans la production d'orientations) ne sont efficaces.

## **6. Consolider l'environnement professionnel des experts.**

Améliorer l'environnement professionnel des experts suppose : (1) que leur insertion ait été diagnostiquée et négociée rigoureusement entre la partie française et la maîtrise d'ouvrage du pays partenaire, compte tenu du rôle déterminant de cette dernière dans la réussite des objectifs assignés à la mission d'expertise. (2) Que l'expert soit doté de moyens, quand le poste n'est pas adossé à un « projet », pour lui permettre de financer des missions d'appui, des requêtes d'informations et d'études, des ateliers, des voyages, des formations, etc.

Par ailleurs l'expert a besoin de deux choses : (1) une base arrière pour avoir un interlocuteur relais, soit pour dialoguer sur la conduite de son activité, soit pour solliciter les appuis dont il aurait besoin ; et (2) être inséré dans un réseau de compétences pour échanger, soit avec ses pairs dans le même pays, soit avec ses collègues dans le dispositif de la coopération française, voire internationale.

Cette consolidation de l'environnement professionnel concerne l'AFD et les agences locales ; la DGM, les Ambassades et les Scac ; les opérateurs (FEI et les bureaux d'étude). Une partie de cet environnement relève de la fonction de coordination de l'Ambassadeur et de la collaboration entre le Scac et l'AFD (réunir les experts travaillant dans des secteurs proches, par exemple). Une autre partie pose la question du rôle de FEI (recommandation 8) et des bureaux d'étude, en lien avec la division ARC et les chefs de projet de l'AFD. Deux grandes options sont possibles : soit chaque opérateur assure l'environnement de « ses » experts, soit cette fonction d'accompagnement est confiée, pour toute l'expertise, à un seul opérateur (entre les deux, la fonction peut être sous-divisée et confiée à plusieurs opérateurs). Dans tous les cas, cet accompagnement requiert de préciser la distinction avec le suivi assuré par l'AFD et l'employeur, et de se référer à un cadre général commun distinguant les phases de la préparation avant le départ, du suivi et du retour.

## **7. Repenser l'avenir de France Expertise Internationale**

Le récent rapport du Conseil d'Etat sur le dispositif public de l'expertise internationale regrette la diversité des opérateurs, mais considère qu'elle ne peut pas être remise en cause. Il suggère de « *mieux articuler les interventions des uns et des autres* », en particulier avec un cadre stratégique partagé (recommandation 3). Il suggère également d'analyser la viabilité économique de chaque opérateur. La suggestion est pertinente pour FEI.

Il s'agit d'un établissement public, privé de moyens publics (suppression de la subvention et des mises à disposition) et privé de la responsabilité de gérer l'assistance technique du ministère ayant voulu sa création. Par conséquent, outre le contrat avec l'AFD (en diminution) et quelques autres, son économie se fait sur les marchés concurrentiels, ce que son statut d'EPIC suggère et permet. Mais quelle est l'économie équilibrée d'un tel opérateur public ? L'avenir de FEI peut-il se concevoir sans (re)poser la question de la gestion directe de l'AT du MAEE ? D'autre part, FEI a évolué en s'organisant pour renforcer sa fonction de portage administratif des AT et préparer l'élargissement de cette fonction à celle d'accompagnement de l'expertise (recommandation 7) ? Le renforcement de FEI dans cette direction, le rapprocherait du fonctionnement des bureaux d'étude, ce qui, compte-tenu des avantages d'un statut d'EPIC (en particulier la possible dérogation à l'obligation de mise en concurrence), ne manquerait pas de poser un problème de concurrence équitable avec lesdits bureaux d'étude privés.

## **8. Poser la question des rémunérations et des coûts**

Un millier d'AT n'est pas un échantillon démesuré pour faire un recensement exhaustif (et anonyme) de la rémunération des AT (y compris les primes et autres avantages) et de la facturation des opérateurs. L'objectif n'est ni d'unifier les situations, ni de contrevenir aux règles de la concurrence. Il importe néanmoins aujourd'hui de réguler une situation qui a vu croître des inégalités non fondées qui pourraient s'avérer à terme dommageables à la cohérence et à l'efficacité du système d'expertise français.

## **9. Profiter des opportunités multilatérales**

Une part importante de l'APD française (30% non compris la contribution au Fonds européen de développement) est investie dans les organisations et fonds multilatéraux. Le Parlement a mené une investigation à ce sujet et proposé des mesures pour un meilleur équilibre entre le « multilatéral » et le « bilatéral » et pour bénéficier d'une visibilité en rapport avec les sommes investies.

Le MAEE a su innover en montrant l'efficacité d'une AT placée auprès des organisations multilatérales. L'expérience ainsi acquise rejoint l'intérêt de ces dernières pour accroître cette modalité de collaboration. Dans la mesure où l'AFD a récemment montré (Unesco/Breda-Sénégal) sa disponibilité à participer à cette modalité, le dispositif français peut se présenter de façon unifiée pour répondre aux sollicitations, voire aller au devant des sollicitations, du Fonds mondial, de la Commission européenne, du FIDA et d'autres.

## **10. Enrichir la base de données**

Le système d'information mis au point par l'AFD permet déjà de documenter efficacement le suivi de l'AT. Il y a trois voies d'amélioration :

- Une description plus détaillée des structures d'affectation et des missions : non seulement différencier les ministères, les sociétés d'Etat, les collectivités locales, les universités, les entreprises, les organisations professionnelles, les associations, etc., mais également au sein de ces structures, distinguer le positionnement en fonction des missions : conseil stratégique, appui technique spécifique, maîtrise d'ouvrage déléguée, expérimentation, appui méthodologique, etc. ;



- La prise en compte de la variété d'instruments d'expertise si on ne raisonne plus seulement en termes d'ATR : missions courtes, missions itératives dans la durée, accords de partenariat, voyages d'étude, formations, etc. ;
- La construction d'indicateurs de « performance » pour apprécier la qualité d'action : évolution des méthodes de travail, changement d'organigramme, inflexion dans les choix stratégiques, vulgarisation d'innovations, succès techniques, changement de rapport de force entre organisations, production de textes législatifs ou réglementaires, promotion de personnes, acquisition de compétences individuelles ou collectives, effet d'influence, etc. ;

## Annexe 1 : Le dispositif organisationnel

Le Secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie exerce une compétence transversale, de coordination des différents acteurs de la coopération, sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères et européennes. Le décret d'attribution actuel (Décret n° 2008-299 du 2 avril 2008) indique que le Secrétaire d'État traite de toutes les affaires relatives à la coopération, au développement et à la francophonie que lui confie le Ministre des affaires étrangères et européennes, auprès duquel il est délégué. Il est considéré comme le « chef de file » de l'APD française. Le Secrétaire d'État siège également au Comité du développement de la Banque mondiale et au Comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) « définit les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement ». Il rassemble les Ministres directement concernés par l'aide au développement (Affaires étrangères et européennes ; Finances ; Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire ; Éducation ; Recherche ; Intérieur ; Défense ; Environnement ; Coopération ; Budget ; Commerce extérieur ; Outre-mer) sous la présidence du Premier ministre.

Depuis sa création, le CICID s'est réuni à **9 reprises** (janvier 1999, juin 2000, février 2002, décembre 2002, juillet 2004, mai 2005, juin 2006, décembre 2006, et juin 2009). Il a contribué à l'explicitation des principales orientations de l'aide française, avec une approche interministérielle. Sur le plan de l'organisation du dispositif, il a notamment défini les contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), et piloté la réforme de 2004-2005.

Le **co-secrétariat** du CICID, assuré par la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique (DGTPE) du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) se réunit environ une fois par mois, en présence de l'Agence Française de Développement (AFD) et, depuis 2007, du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIIDS) pour les sujets co-développement. C'est dans cette enceinte légère, souple et opérationnelle, que sont suivies la mise en œuvre des décisions du CICID et l'évolution de l'aide au développement. Depuis 2004, les réunions plus régulières du co-secrétariat du CICID ont permis d'améliorer de façon significative la cohérence et la qualité du pilotage d'ensemble de l'aide française.

La **Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)** réunit les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du Ministre chargé de la Coopération. Elle établit une programmation budgétaire indicative des ressources, valide les documents-cadres de partenariat et procède à une revue du portefeuille des opérations en cours. Elle donne ainsi une expression concrète aux orientations décidées par le CICID.

**La Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM)** « assure, pour le compte du Ministère des Affaires étrangères et Européennes, le co-

secrétariat du CICID ». La Direction de l'économie globale et des stratégies du développement (ECODEV) en est plus précisément chargée avec la Mission de pilotage de l'aide et de tutelle de l'AFD (DGM/TAD). La DGM remplit d'autres fonctions de coordination, avec les différents acteurs de l'aide (Décret n°2009-291 du 16 mars 2009) :

- « Elle définit et met en œuvre l'action de la France dans les domaines économiques et sociétaux à l'égard des organisations internationales et des organisations intergouvernementales à vocation mondiale ;
- Elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance ;
- Elle suit les questions économiques et financières internationales ;
- Elle contribue, pour le compte du ministre des affaires étrangères, à la définition des politiques relatives aux biens publics mondiaux ;
- Elle mobilise les réseaux de l'État à l'étranger sur les enjeux globaux ;
- Elle assume la responsabilité des programmes budgétaires relatifs à la coopération internationale et au développement arrêtés dans les lois de finances et relevant du ministère des affaires étrangères ;
- Elle assure, pour le compte de ce ministère, le secrétariat conjoint du comité interministériel de la coopération internationale et du développement ;
- Elle exerce, pour le compte du ministre des affaires étrangères, la tutelle sur les opérateurs de la coopération internationale française et élabore les politiques et stratégies des opérateurs de l'aide publique au développement, en particulier l'Agence française de développement ;
- Elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales ;
- Elle soutient l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ».

**Au Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE), la Direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE)** assure conjointement avec le MAEE le co-secrétariat du CICID, via le Service des Affaires multilatérales et du développement. Le service des affaires multilatérales et du développement comporte un volet multilatéral et un volet bilatéral. Il est chargé des relations avec les institutions multilatérales, des questions relatives à l'endettement (secrétariat du Club de Paris), de la coopération monétaire avec les pays de la zone Franc, de la coopération financière (Aides budgétaires globales) avec les pays ACP, des relations avec les pays émergents, et des politiques commerciales (négociations sur le développement dans le cadre de l'OMC). Au titre de ses relations avec l'OCDE, ce service a la charge de la déclaration de l'APD française au Comité d'aide au développement (CAD).

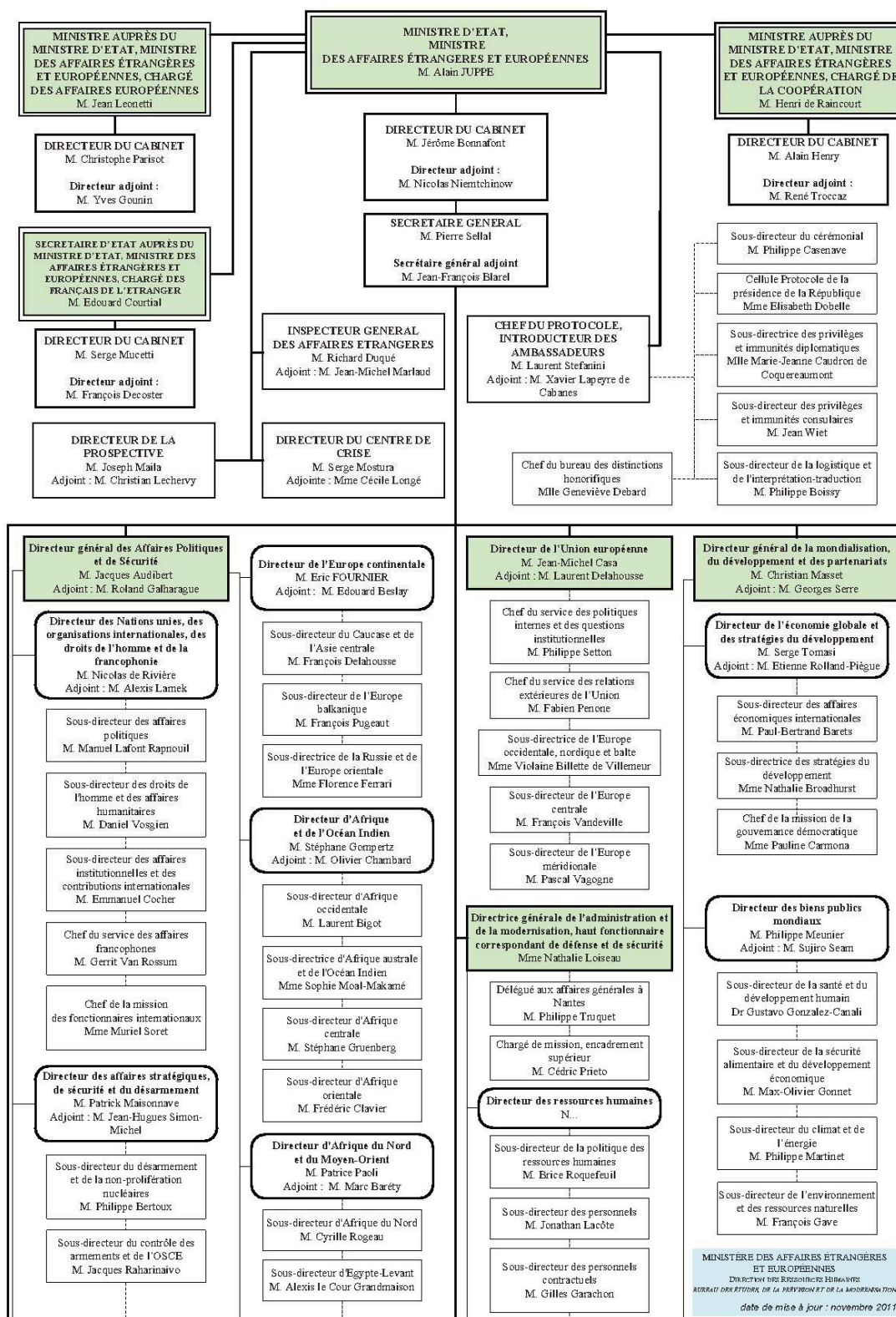
**La Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM) et la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE)** partagent également la responsabilité des crédits publics délégués à l'Agence française de développement (AFD). Elles exercent donc en commun la tutelle sur l'AFD, dans un cadre renouvelé, fondé sur un dialogue plus étroit et plus régulier et axé sur la stratégie. Dans ce cadre, l'AFD a élaboré son second projet d'orientation stratégique 2007-2011 (POS 2) qui constitue une déclinaison opérationnelle des contrats d'objectifs et de moyens. Le même type de

contrats d'objectifs et de moyens est progressivement mis en place pour l'ensemble des opérateurs du dispositif d'APD.

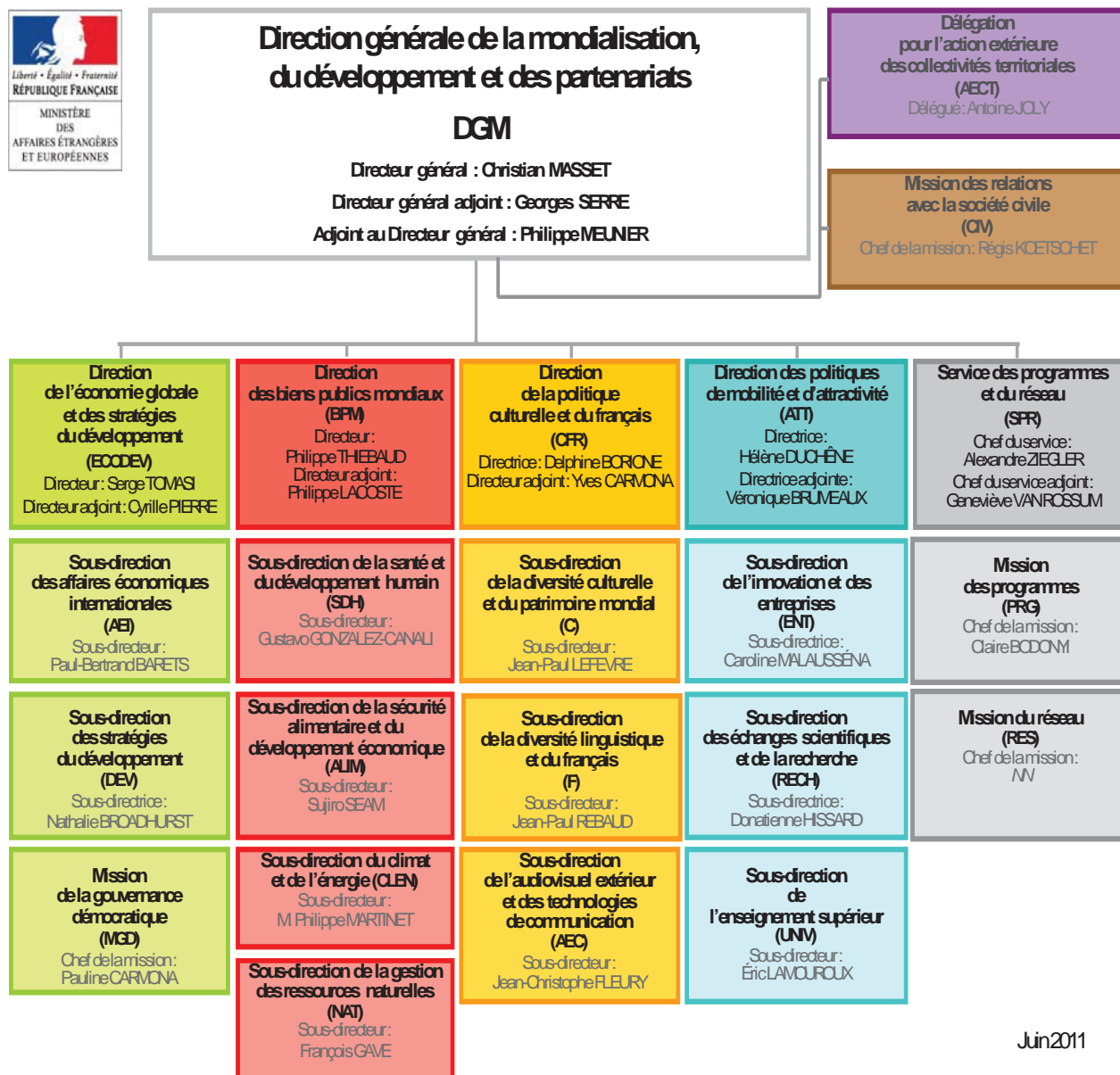
**L'Agence Française de Développement (AFD)** est l'opérateur principal de mise en œuvre de la politique de développement définie par l'État. Établissement public à statut d'**institution financière spécialisée**, c'est **une banque de développement** à l'instar de ses homologues bilatéraux ou multilatéraux. Son conseil d'administration rassemble des représentants du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre des Affaires étrangères, du secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer et du ministre chargé de l'Immigration et du Développement solidaire, ainsi que des représentants de l'Assemblée nationale, du Sénat et des experts en développement. Ses interventions répondent à trois finalités complémentaires : la réduction de la pauvreté, la promotion de la croissance économique et la préservation des biens publics mondiaux. Ses concours sont principalement consentis sous forme de prêts (aidés ou à conditions de marché), de dons, de prises de participations et de garanties, à ses risques propres ou sous forme de gestion pour le compte de l'État ou de tiers. Les dons et les bonifications des prêts qu'elle accorde sont adossés à des dotations budgétaires de l'État. Pour soutenir le développement du secteur privé, la filiale Proparco de l'AFD promeut et participe à la coopération économique en intervenant sous forme de prise de participation, de garanties et de prêts aux conditions du marché.

Le champ d'intervention géographique de l'AFD est défini par l'État au travers du CICID. Il comprend la Zone de Solidarité Prioritaire, le pourtour méditerranéen, certains pays émergents sur un mandat de préservation des biens publics mondiaux et l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer. L'Agence Française de Développement gère également le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) par délégation du MINEIE.

## Annexe 2 : Organigramme MAEE (2011)

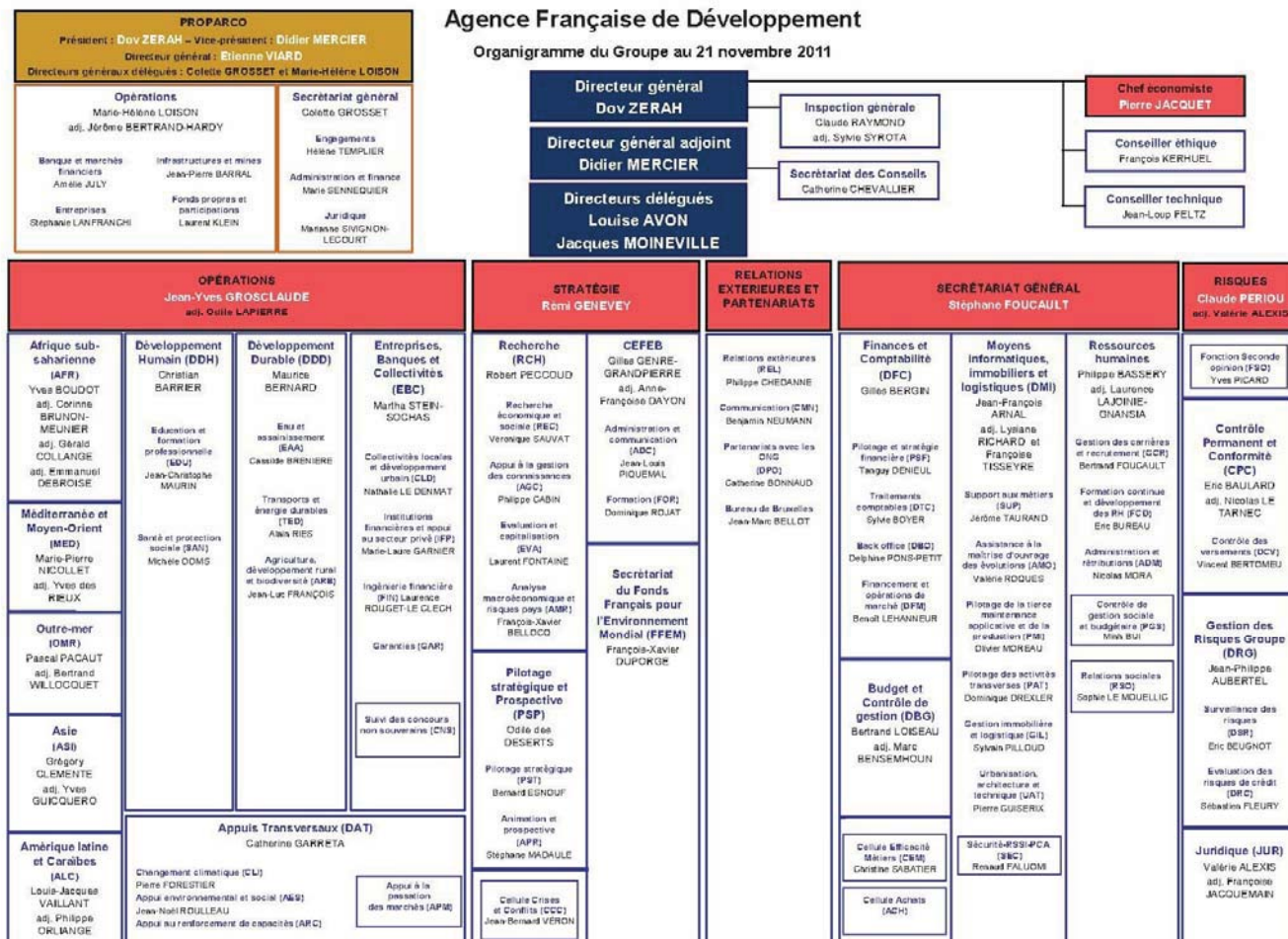


## Annexe 3 : Organigramme DGM (2011)





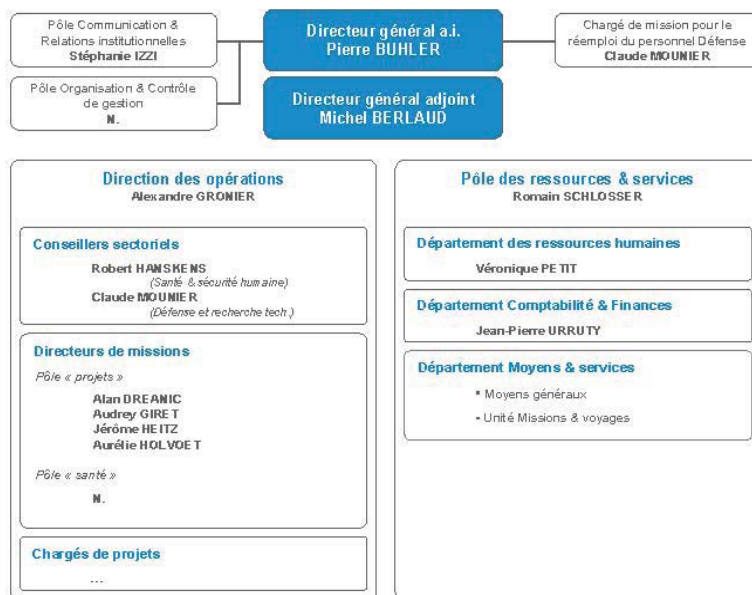
## Annexe 4 : Organigramme AFD (2011)



## Annexe 5 : Organigramme FEI (2011)



### Organigramme fonctionnel



au 7 avril 2011

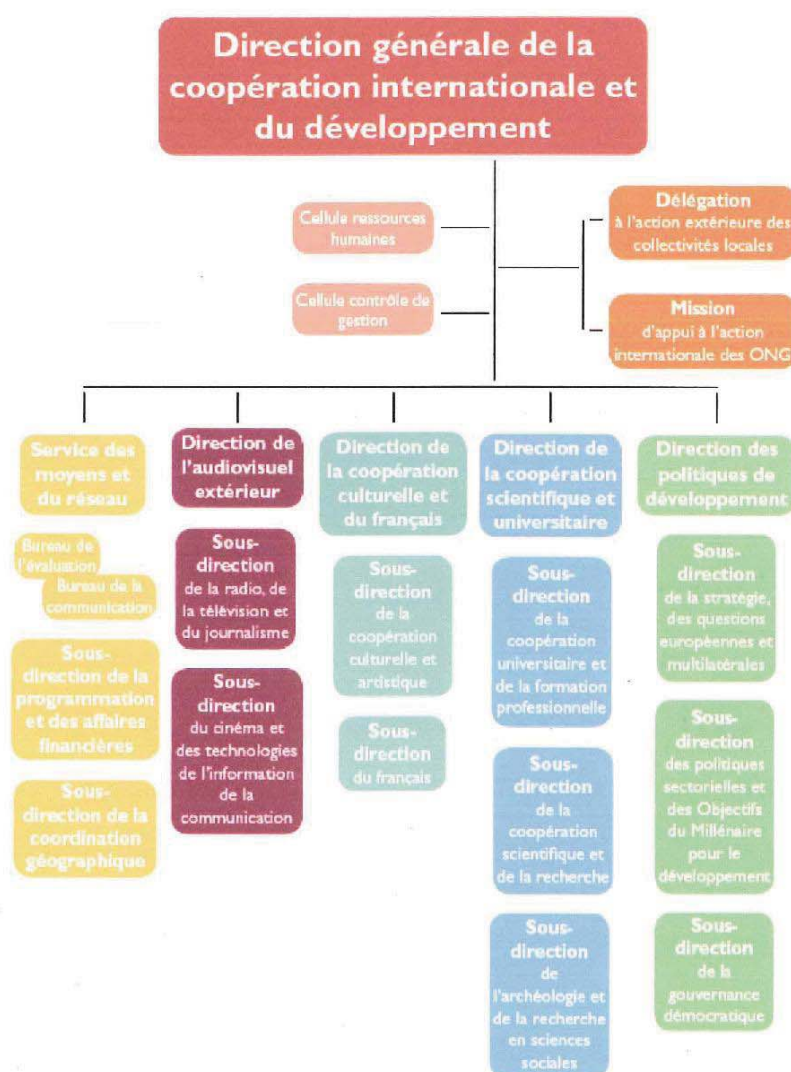
## Annexe 6 : Organigramme DGCID (2008)

Organigramme

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=41282](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=41282)



### Organigramme

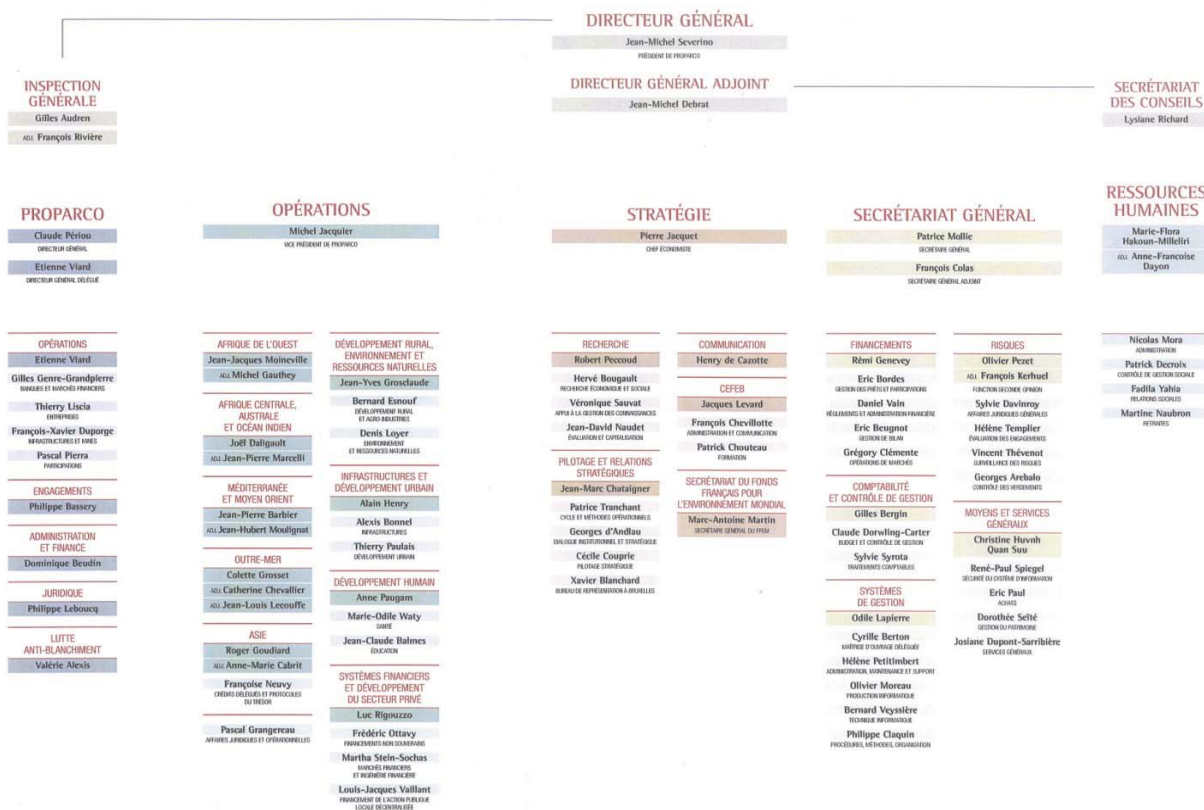


# Annexe 7 : Organigramme AFD (2005)

## ORGANIGRAMME

AU 31 DÉCEMBRE 2005

FRANCOIS



Au-delà des profonds changements qu'elle a connus depuis son origine, l'assistance technique française demeure un instrument essentiel pour le renforcement des capacités des partenaires de la coopération française pour le développement comme pour sa visibilité et son influence.

Le Comité interministériel pour la coopération internationale (CICID) a pris en mai 2005 la décision de transférer progressivement à l'Agence française de développement (AFD) la responsabilité d'une partie des postes d'assistance technique, jusqu'alors gérés directement par le ministère des Affaires étrangères.

Ce document dresse le bilan de ce transfert partiel de l'assistance technique à l'AFD entre 2004 et 2010. Il vise à contribuer à une clarification des différentes fonctions de l'assistance technique, à apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la lisibilité de l'ensemble du dispositif mis en place au regard de ces objectifs, incluant une comparaison avec

les dispositions prévues par le CICID et avec la pratique de quelques autres bailleurs de fonds, afin d'en optimiser la mise en œuvre.



Ministère des Affaires étrangères  
Direction générale de la mondialisation,  
du développement et des partenariats  
Service des programmes et du réseau / Pôle évaluation

27, rue de la Convention  
CS 91533  
75732 Paris Cedex 15

[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)