

VERSION PROVISOIRE NON OFFICIELLE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

—  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
—

# **LA RÉNOVATION DE L'EXPERTISE TECHNIQUE : UN DÉFI FRANÇAIS**

**RAPPORT AU CICID DE  
MM. Édouard A.WATTEZ et Christian CONNAN**

Paris, le 31 octobre 2004

## AVERTISSEMENT

*Le présent Rapport n'a pas vocation à l'exhaustivité. Il a pour ambition de fournir les éléments nécessaires pour la prise de décisions politiques par le CICID sur les différents points soulevés par notre Lettre de mission.*

*Pour réaliser ce Rapport, la Mission a procédé à 55 auditions, qui ont permis de recueillir l'avis de 107 personnalités, à Paris, dans l'administration française et parmi les opérateurs extérieurs à l'administration, ainsi qu'à l'OCDE (Comité d'aide au développement), à Bruxelles (Représentation permanente, Union européenne), à New York (Nations Unies et en Allemagne (Bonn, Francfort)).*

*Elle a pris connaissance des rapports précédemment rédigés sur le sujet<sup>1</sup>, ainsi que du rapport de la Revue des pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE de mai 2004, et de l'évaluation interne de l'aide française dans six pays<sup>2</sup> durant la période 1980-1990.*

*Dans le délai imparti, il n'était en revanche pas possible aux Rapporteurs, qui ont continué à assumer leurs tâches et responsabilités habituelles dans l'administration et en dehors de celle-ci, de traiter dans le détail toutes les questions de mise en œuvre, ni de réaliser toutes les études comparatives avec les autres pays donateurs.<sup>3</sup>. Ils recommandent donc un examen complémentaire de certaines questions, notamment d'ordre juridique. Par ailleurs, la décision ayant été prise de ne pas réaliser d'enquête dans les postes, la Mission n'a pas été en mesure de procéder à une étude exhaustive des profils des assistants techniques (niveau de qualification par exemple). Les Rapporteurs recommandent donc un examen complémentaire.*

*Sur tous ces sujets, les Rapporteurs estiment néanmoins avoir été en mesure de rassembler les éléments nécessaires pour éclairer la prise de décisions sur les questions soulevées dans leur Lettre de mission.*

*Au demeurant, l'objectif n'était pas de rentrer dans tous les détails et les arcanes du « comment » -le soin de définir celui-ci revenant aux autorités politiques et administratives concernées, mais d'aider à dégager quelques « idées-forces » et à promouvoir une vision*

---

<sup>1</sup> -- Rapport NEMO « Les appuis en personnel dans les actions de l'assistance technique à des nouvelles modalités de coopération dans le cadre de la réforme (mars 2000)

-- Rapport CORNUAU sur la définition d'un opérateur de la coopération administrative internationale en relation avec la fusion ENA/IIAP (mai 1997)

-- Rapport CORNUAU formulant des propositions pour le développement de la coopération institutionnelle internationale (juin 1998)

-- Rapport du HCCI sur les aides publiques, la coopération et le développement (février 2001)

-- Rapport BECHTEL sur la mise en œuvre de la fusion ENA / IIAP (juin 2001)

-- Rapport BOUCHER « La mobilisation de l'expertise publique sur les actions de coopération institutionnelle internationale » (juillet 2003)

-- Rapport SAINT-LAGER « Le renforcement des moyens et méthodes de mobilisation de l'expertise française publique et privée dans les actions de coopération internationale et de développement » (décembre 2001)

<sup>2</sup> Burkina Faso, Burundi, Gabon, Ile Maurice, Togo, Zaïre.

<sup>3</sup> En raison de l'hétérogénéité des statistiques, établir ces statistiques est une tâche délicate et qui demande beaucoup de temps.

*claire des voies à suivre , en recensant toutes les questions qui doivent faire l'objet de choix de principe, en mettant en évidence les différentes options possibles, et en signalant les difficultés qu'était susceptible de soulever la mise en œuvre des choix effectués.*

*Les conclusions de ce Rapport n'engagent bien entendu que les auteurs.*

*Ceux-ci remercient pour l'excellence de leur accueil et l'efficacité de leur assistance toutes les personnalités qui les ont aidés dans leur travail, notamment les agents de la DGCID, de l'AFD et du GIP France Coopération Internationale.*

|                           |
|---------------------------|
| <b>TABLE DES MATIERES</b> |
|---------------------------|

## **INTRODUCTION**

### **Première partie : LA SITUATION ACTUELLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE FRANCAISE : MYTHES ET REALITES**

#### **I. L'ASSISTANCE TECHNIQUE RESIDENTIELLE**

- 1) L'état des lieux. L'évolution des effectifs et des crédits au cours des vingt dernières années
- 2) Le bilan
- 3) Aperçu vis à vis d'autres coopérations

#### **II. L'EXPERTISE DE COURTE ET MOYENNE DUREE**

- 1) L'expertise française de courte et moyenne durée : état des lieux et parts de marché
- 2) La mutation en cours du dispositif d'expertise publique

### **Deuxième partie : L'ASSISTANCE TECHNIQUE : OBJECTIFS ET MISSIONS**

#### **I. AUJOURD'HUI**

#### **II. DEMAIN**

#### **III.**

#### **IV. LES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA LOLF**

### **Troisième partie : LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE RESIDENTIELLE**

#### **I POURQUOI « EXTERNALISER » LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?**

- 1) Les rigidités de la gestion actuelle
- 2) La LOLF, facteur de rigidité supplémentaire
- 3) Le nouveau défi des appels d'offre

#### **II POURQUOI CONFIER LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU GIP FCI ?**

- 1) Un nouvel « opérateur de l'assistance technique » : une création inopportune
- 2) L'absence d'un autre « candidat » idoine
- 3) Les raisons du choix de FCI

#### **III. LES RELATIONS ENTRE LA DGCID, L'AFD, FCI ET LES AUTRES OPERATEURS**

- 1) Les modalités du transfert à l'AFD d'une partie de l'assistance technique

- 2) Les relations entre la DGCID, l'AFD et FCI
- 3) Les relations entre l'AFD et FCI
- 4) Les relations entre la DGCID et FCI
- 5) Les relations entre FCI et les autres opérateurs publics de l'assistance technique

#### IV. LE CAS PARTICULIER DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES DOMAINES DE LA SOUVERAINETE

#### V. LA TRANSITION

#### VI. L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA LOLF

### **Quatrième partie : LE POSITIONNEMENT DES ASSISTANTS TECHNIQUES**

#### I LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DES AUTORITES PARTENAIRES

#### II LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DES UATRES BAILLEURS DE FONDS

### **Cinquième partie : MISE EN VALEUR DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

#### I LE RECRUTEMENT ET L'ORGANISATION DES CARRIERES

- 1) La détection des experts et la constitution de « viviers »
- 2) La mobilisation des experts
- 3) L'organisation des carrières

#### II LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES

- 1) Une véritable carence qui constitue une « exception française »
- 2) Quelques orientations possibles

#### III LE PILOTAGE ET LA MISE EN RESEAU DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

- 1) Le pilotage
- 2) La mise en réseau
- 3) La concertation interministérielle
- 4) La concertation avec les autres opérateurs de l'assistance technique

#### IV LA COMMUNICATION

#### V CHANGER D'APPELLATION ?

### **CONCLUSION**

### **ANNEXES**

Annexe 1 : Lettre de mission de MM. WATTEZ et CONNAN

Annexe 2 : Personnalités rencontrées

### Annexe 3 : Sigles et acronymes utilisés

## INTRODUCTION

L'assistance technique « résidentielle »<sup>4</sup> est **sans nul doute une spécificité française**, dont les modalités actuelles demeurent marquées par ses origines : cette assistance technique a été mise en place par la France, dans les années soixante, pour assurer la continuité des administrations et services publics dans ses anciennes colonies qui venaient d'accéder à l'indépendance.

Curieusement, cette assistance technique, qui a joué un rôle considérable dans la mise en œuvre de l'aide publique, **semble être l'impensé de cette coopération**. A la connaissance des Rapporteurs, aucun texte n'a défini ses missions<sup>5</sup> et l'assistance technique semble avoir été « l'oubliée » des réformes de la coopération (avortées ou abouties) qui se sont succédé depuis 25 ans. L'excellent Rapport Nemo de 2001, le premier spécifiquement consacré au sujet, n'a guère été suivi d'effets.

Pourtant, **le contexte** dans lequel s'inscrit l'assistance technique a évidemment **considérablement évolué**, qu'il s'agisse des rapports politiques et économiques avec les pays partenaires, ou du « paysage » de l'aide publique internationale (montée en puissance des bailleurs de fonds multilatéraux et de l'aide européenne, bouleversement des méthodes de la coopération internationale).

La coopération française n'est pas demeurée passive face à ces évolutions, et l'assistance technique a, en fait, amorcé au cours des toutes dernières années **une véritable mutation**, dont les prémices demeurent toutefois largement méconnues.

Il est vrai que, concernant l'assistance technique, le fait majeur réside moins dans l'évolution de ses finalités et modes d'actions que dans la **baisse régulière et drastique** de ses effectifs, **de plus de 20 000 au début des années 80 à moins de 2000 aujourd'hui**.

Or, cette baisse, si elle a, incontestablement, correspondu au souci de mettre un terme à une coopération de substitution qui ne pouvait s'éterniser (pour des raisons politiques comme pour des raisons d'efficacité), n'en a pas moins été essentiellement la conséquence des impératifs budgétaires.

Durant toutes ces années, il ne s'est pas trouvé de **véritable « champion »** pour prendre la défense de l'assistance technique. Inexorablement, son déclin s'est accentué.

Il est vrai que, l'image de l'assistance technique est ambiguë et brouillée, en France comme à l'étranger. Des mythes s'y attachent, à la consonance négative (mythe de la toute-puissance, rémanence de l'image d' « hommes de l'ombre »). L'assistance technique est souvent présentée comme **dépassée**, voire « ringarde ». On ne peut qu'être frappé, cependant, par le fait qu'en France, les critiques sont d'autant plus virulentes que l'on s'éloigne des cercles de la coopération et que la connaissance des réalités de l'assistance technique

---

<sup>4</sup> Qui se traduit par l'affectation de coopérants, pour la plupart fonctionnaires, auprès d'Etats étrangers, pour une longue durée.

<sup>5</sup> Les textes existants, depuis le début de 1972, se sont essentiellement attachés aux problèmes de statut et de rémunération des personnels.

s'atténue. Quant aux étrangers et aux organisations internationales, ils voient souvent dans l'assistance technique une volonté française de maintenir son influence dans ses anciennes colonies en y agissant en « sous-main », et ils considèrent volontiers les assistants techniques eux-mêmes comme des gens enfermés dans une tour d'ivoire, travaillant sans souci de coordination et d'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds, peu soucieux de transférer leurs compétences à des cadres nationaux. Mais cela ne les empêche pas de se tourner vers les mêmes assistants techniques français lorsqu'ils ont besoin de s'informer précisément sur un problème donné et de comprendre le contexte dans lequel il se pose. Le premier réflexe des missions de la Banque mondiale et du FMI n'est-il pas, dans de nombreux pays, de se précipiter dans le bureau de l'assistant technique français compétent ? Les étrangers, du reste, reconnaissent cette compétence, et, à cet égard, ont peut-être même davantage d'estime pour l'assistance technique française que les Français eux-mêmes.

Cette perception de l'assistance technique nourrit évidemment les états d'âme des intéressés, et **les candidats potentiels sont de plus en plus dissuadés d'entrer dans une « carrière »** qui n'en est plus une, du fait de la limitation des temps de séjour – au demeurant parfaitement justifiée, car il fallait mettre un terme à la « satellisation » de fonctionnaires dont les compétences s'amenuisaient d'une émollie tropicale à l'autre.

**Mythes et préjugés ne devraient pourtant pas cacher la réalité.** Il suffit de considérer quelques chiffres pour se convaincre du décalage entre cette réalité et la perception que beaucoup en ont. Les effectifs de l'assistance technique, on l'a déjà signalé, sont désormais inférieurs à 2000, ce qui ne saurait suffire à exercer une pression néo-coloniale intolérable sur les pays concernés. Le coût de cet « outil » représente moins de 4% de l'APD totale français, et un montant bien faible au regard du chiffre estimé du marché mondial de l'APD actuelle (58 milliards d'euros par an). Ces données invitent à prendre la mesure du problème et à mettre en perspective les controverses suscitées par l'assistance technique.

Pour autant, elles ne doivent pas inciter à la passivité, et **le moment est sans nul doute venu de définir une véritable politique de l'assistance technique** et de prendre les mesures nécessaires pour que le « format » de l'outil soit arrêté en fonction des finalités qui lui sont assignées. En effet :

-- on ne peut qu'être frappé par l'unanimité des opérateurs de la coopération (la DGCID comme l'AFD ou ses homologues étrangères) pour constater une augmentation permanente de la « demande » d'assistance technique formulée par leurs correspondants

-- le contexte dans lequel doit intervenir cette assistance est en transformation profonde et rapide.

Il serait donc paradoxal que la France dont l'assistance technique a longtemps été un instrument majeur, continue à laisser celle-ci dépérir comme une peau de chagrin, sans politique de renouveau et de consolidation.

Dans cette perspective, le présent Rapport s'attache successivement, en cinq parties, à :

-- procéder à un état des lieux et un bilan de l'assistance technique (mythes et réalités)



-- décrire, dans une vision prospective les principales caractéristiques qui devraient lui être conférées

-- formuler des propositions quant aux modalités de sa gestion administrative (faut-il maintenir le mode de gestion direct par les services du Ministère des affaires étrangères ? faut-il « externaliser » cette gestion ? si oui, faut-il un ou plusieurs opérateurs de l'assistance technique ?)

-- suggérer un changement de « positionnement », vis-à-vis des pays bénéficiaires comme vis-à-vis des autres bailleurs de fonds

-- formuler des propositions afin que le meilleur parti puisse être tiré de l'instrument « assistance technique », mieux valorisé.

## RESUME – Quelques faits et chiffres

L'Assistance Technique (AT) française en personnel a été la grande affaire de la politique extérieure française depuis l'ère des indépendances. Elle en a été un instrument privilégié, particulièrement en Afrique sub-saharienne.

Elle a connu, en plus de 40 ans, de nombreux changements dans ses priorités, ses montants, ses modes de gestion et ses répartitions. A l'heure actuelle, elle ne compte plus que 1900 assistants techniques résidents et ne représente qu'un très petit pourcentage de l'Assistance Publique total au Développement (3.4%). Elle a aussi connu et connaît encore un saupoudrage parfois excessif, lié aux circonstances politiques et à la tendance française, naturelle, à l'universalité. Enfin, ses modes et acteurs de gestion sont longtemps demeurés marqués par une excessive hétérogénéité et une complication menant à des déperditions et à des difficultés d'évaluation.

Depuis peu d'années, il semble qu'un seuil critique ait été atteint, et qu'une reprise de conscience ait commencé à porter ses fruits, visant à réactualiser cet instrument précieux de relations avec l'extérieur, et à tenter de l'utiliser, aussi et d'avantage dans des relations de partenariat plus ..... et comme levier générateur d'investissements publics ou privés par des tiers. De don, l'AT devient de plus en plus un service.

D'où l'urgence qui a eu lieu de « refonder » les instruments au niveau politique et administratif central, de : 1) créer en 2002 le GIP « France Coopération Internationale ». Cette structure repartit clairement les tâches « régaliennes » au niveau des macro-politiques, et celles plus techniques de projets de développement, entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'Agence Française de Développement (AFD) ; 2) donner plus de substance sous l'égide du Premier Ministre, aux décisions de stratégie et d'implication interministérielle du CICID.

L'AT devrait donc redevenir plus clairement un instrument privilégié d'échanges. Et ceci dans le cadre d'une vision globale, sous l'égide d'un « champion » aux pouvoirs de coordination reconnus et gère par un centre nerveux de coopération.

**Première partie :**

**LA SITUATION ACTUELLE DE L'ASSISTANCE  
TECHNIQUE FRANCAISE :**

**MYTHES ET REALITES**

**Par Assistance Technique (AT), on entend le plus souvent en France l'AT de longue durée, dite aussi "résidentielle", alors que l'on qualifie d'"expertise" les missions de courte durée.** Par facilité de langage, cet usage sera repris dans le présent Rapport.

Il importe cependant de comprendre qu'il n'y a pas de solution de continuité entre ces différentes formes d'activité de conseil. D'ailleurs, d'autres bailleurs de fonds (l'Allemagne, par exemple) ne font pas la distinction et disposent d'une seule expression pour désigner ces deux formes d'activité de conseil.

Conformément aux termes de leur Lettre de mission, les Rapporteurs ont attaché une attention particulière à l'assistance technique **résidentielle** (qui est celle à laquelle on pense habituellement lorsque est évoquée la nécessité d'une adaptation de l'assistance technique française), sans négliger pour autant l'expertise de courte durée (qui revêt une importance croissante dans le « paysage » de l'aide publique internationale).

## **I – L'ASSISTANCE TECHNIQUE RESIDENTIELLE**

Afin d'établir le cadre d'analyse et de conclusions, il s'agit d'abord de considérer un certain nombre de définitions, de données chiffrées, de repères géographiques, de secteurs d'activités et de mécanismes de gestion politique et administrative, à différents moments.

**L'AT résidentielle stricto sensu, ne constitue, en France, qu'une partie minime de l'APD totale française, moins de 4% aujourd'hui.**

Les missions d'AT ont, traditionnellement, à des degrés variables, pour objectifs, au sein des Etats récipiendaires:

- l'appui aux administrations et le renforcement des capacités locales (assurer la transition dans le cas de "nouveaux Etats").
- le conseil au sens large, pour la définition des politiques.
- l'appui à des projets de développement conjoints spécifiques.

L'approche française, particulièrement avec cette importante composante d'assistants techniques résidents, a constitué, pendant près d'un demi-siècle, une approche volontariste, originale, d'accompagnement des projets de développement, d'encadrement et de transfert des connaissances, **"à visage humain"**.

## **1- L'Etat des lieux et l'évolution des effectifs et des crédits**

Les effectifs étaient jusqu'aux années 1980-1990 importants. Les effectifs totaux devaient se situer au milieu des années '80 à 23,000 "coopérants", environ. Pour la seule Cote d'Ivoire, 4500 de ces assistants techniques y étaient alors bases. **Les coûts de l'AT figuraient en conséquence en bonne place dans le cadre d'une APD française généreuse qui a maintenu la France, en tant que donateur, au premier rang des pays du G8.**

Traditionnellement, le "marché" géographique principal a été l'Afrique sub-saharienne (le "Champ"), avec des variations selon les périodes envisagées - ceci étant lié à la fois à l'histoire commune et à la situation économique et sociale souvent peu florissante de ces pays. Elle le demeure, bien qu'elle ait connu une réduction notable et même plus accélérée qu'ailleurs, dans la "Zone de Solidarité Prioritaire" (ZSP).

**Cette AT massive, pendant plusieurs décennies, a fait du modèle français un modèle original et unique**, par rapport à l'approche adoptée par d'autres anciennes puissances coloniales ou non, comme par exemple le Royaume-Uni, la Hollande, les pays scandinaves ou l'Allemagne. **Ces pays se sont soit sévèrement désengagés de l'AT, soit concentrés sur des pays "cibles" au nombre restreint, soit recentrés très largement sur le multilatéral.**

Ce modèle français incorporait sans nul doute aussi une volonté politique "d'influence" et s'est traduit parfois par une approche de "substitution", i.e. "faire" et "non apprendre à faire" (les Chinois diraient "*donner des poissons au lieu d'apprendre à se servir d'une canne à pêche*"...)

Cette attitude, plusieurs décennies après les indépendances, a requis des ajustements importants au niveau des concepts, des mécanismes et des volumes. Ces ajustements ont été rendus nécessaires pour de bonnes raisons - développement progressif des pays bénéficiaires, présence par trop massive de coopérants à trop de niveaux, approche plus "mutualiste" souhaitée par les autres donateurs -, et pour de mauvaises raisons - volonté par d'autres donateurs multi/bi-latéraux de mettre fin à des "fiefs" traditionnels pour des raisons politiques, ou même volonté de se "substituer" à l'ancien donateur dans ces positions dominantes. Ces changements progressifs, mais réguliers et fondamentaux, ont donné à l'AT française d'aujourd'hui des caractéristiques très différentes (voir ci-dessous), même si certaines "poches" résiduelles de "substitution" persistent dans certains pays, comme le Gabon, par exemple.

*En termes d'évolution des effectifs, de la répartition géographique et sectorielle:*

- En nombre d'effectifs, globalement, elle est passée de 9000 coopérants en 1990 à 1900 en 2004. Il s'est agi d'une réduction massive et régulière (diminution par cinq des effectifs globaux). En outre, il est couramment admis que si l'on soustrait les "habillages" pour des raisons financières et administratives, les véritables assistants techniques ne se chiffrent aujourd'hui dans les faits qu'à moins d'environ 1300 (hors volontaires internationaux). **Il ne s'agit donc pas d'une affaire normalement si difficile à gérer, du point de vue des nombres** et des montants (environ 183 millions d'euros par an, soit 3,4% de l'APD française totale en 2004).

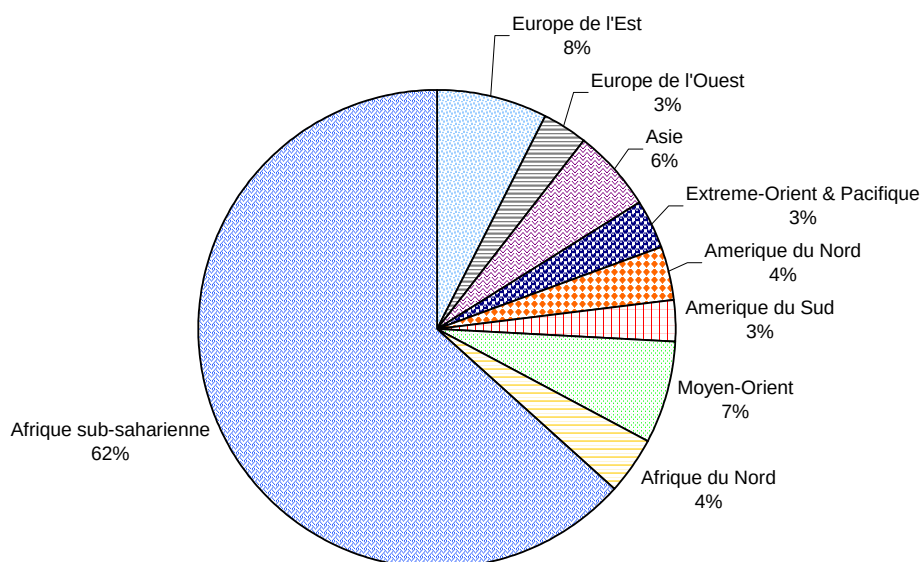
- La répartition géographique:

**L'AT française a été dans une mesure notable redéployée en dehors de ses zones traditionnelles** (i.e. l'ancien "champ"), contrairement à une perception parfois mal informée qui persiste encore largement.

**Bien qu'elle demeure la région la plus "favorisée" en termes d'AT, l'Afrique subsaharienne a en fait connu la diminution proportionnelle la plus importante dans les effectifs d'AT.** En effet, de 1990 à 2004, dans les pays de la "ZSP" (Zone de Solidarité Prioritaire, i.e. essentiellement les pays au sud du Sahara), le nombre de postes est passé de 6771 à 1157, soit une division par **6**, alors que dans le reste du monde, la division n'a été que par **3**. En 2004, la part "**hors-champ**", i.e. hors zone traditionnelle essentiellement, se monte à 40% de l'ensemble, contre 60% pour le traditionnel "champ". Encore deux ou trois années, et la parité va-t-elle établir entre les deux grands groupes? Ce n'est pas à exclure. **Mais un excessif "saupoudrage" n'est peut-être pas, non plus, forcément une alternative souhaitable.** Une masse critique minima n'est-elle pas requise pour atteindre un certain niveau de résultats? Aux politiques et aux stratégies d'en décider.

La coopération française se déploie donc désormais dans toutes les régions du monde, jusqu'à l'exemple extrême des États-unis (36 postes en 2002 passant à 52 en 2004 i.e. plus 44%! ), malgré la réduction drastique et continue des effectifs globaux.

### Repartition geographique des effectifs au 1er janvier 2004 - Total = 1916 assistants techniques



- La répartition sectorielle

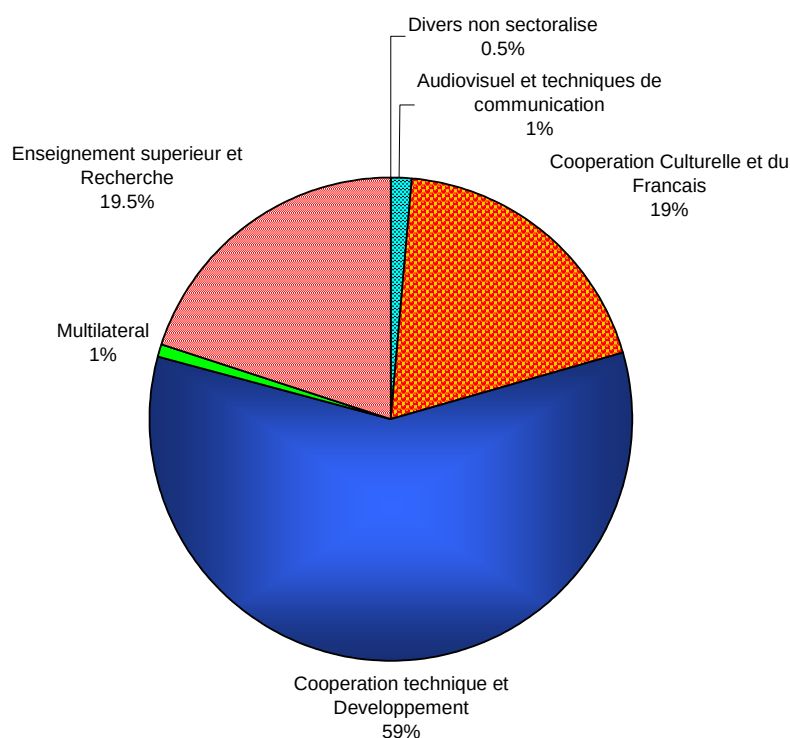
Il faut noter ici, d'une part, que **la répartition par secteurs d'intervention demeure encore assez stable et que les réductions d'effectifs entre 1999 et 2004 ont été**

**relativement équilibrées entre les secteurs**, sauf en ce qui concerne le Développement Social et la Coopération Éducative - sous-catégorie de la « Coopération Technique et Développement » - (-) 62% en 4 ans, ce qui peut paraître paradoxal au moment du recentrage sur les Objectifs du Millénaire (OMD). Aussi, le « divers non sectorisé » a subi une importante augmentation, qui, même si en termes relatifs ne représente qu'un part minime, illustre bien un certain « saupoudrage » qu'il serait souhaitable de corriger.

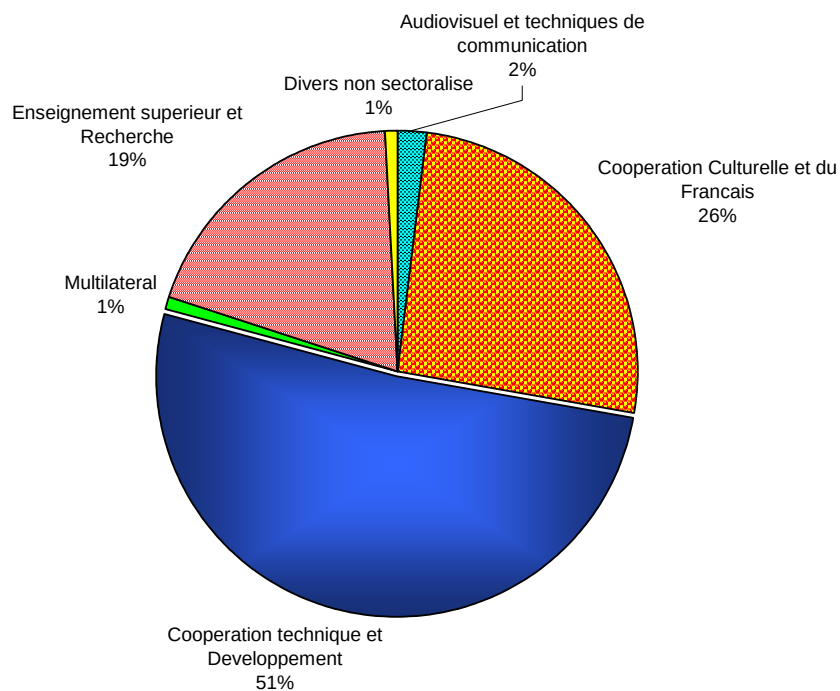
D'autre part, **la part des affectations d'AT financées en faveur du secteur multilatéral est devenue particulièrement insignifiante, option à courte vue, semble-t-il, et coûteuse pour la future présence française et le rôle de la France dans les organismes internationaux.**

## *Répartition Sectorielle des effectifs*

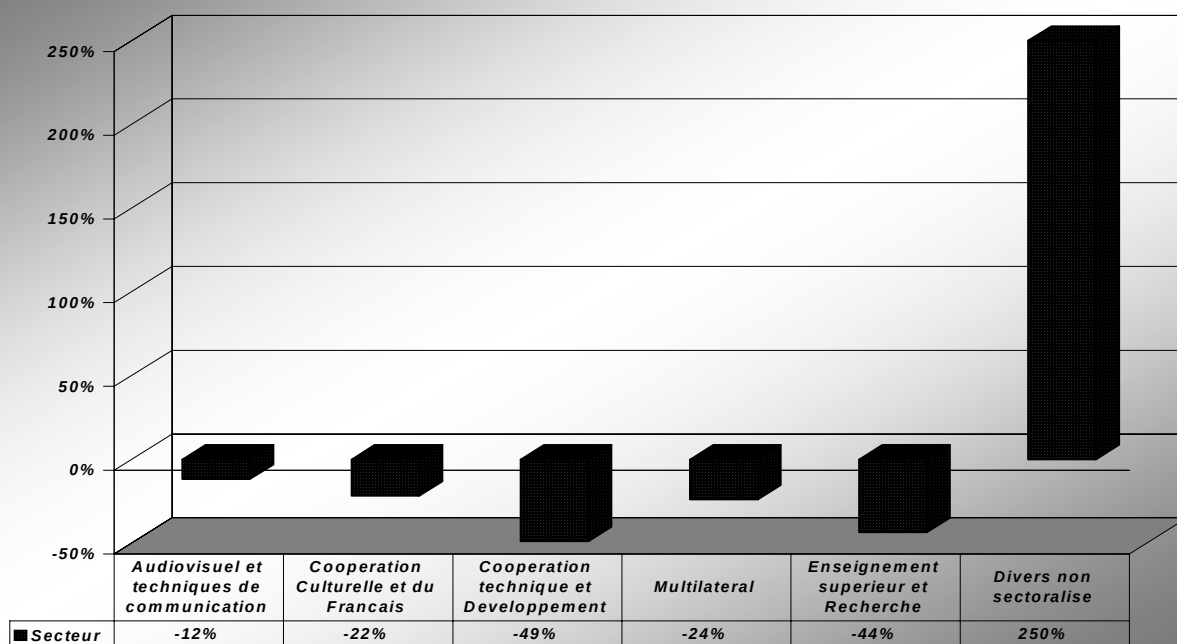
### **1) Au 1er janvier 1999**



## 2) Au 1er janvier 2004

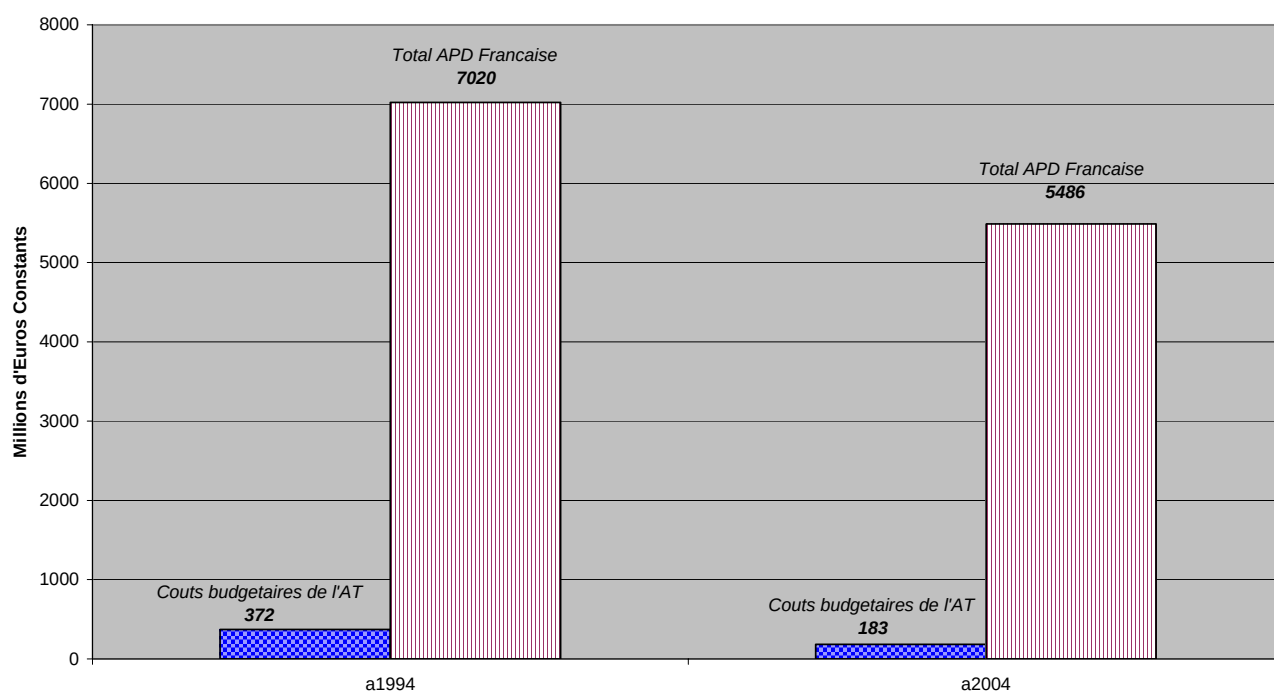


## 3) Variation des effectifs/secteur en % entre 1999 - 2004



Il faut rappeler que l'AT en personnel proprement dite représente actuellement moins de 3,4 % du total de l'APD française. Une part significative de la croissance régulière de l'APD française, par contre, est actuellement consacrée au processus d'annulation de la dette (PDTTE, 25% du total de l'APD en 2004) des pays les plus endettés. Ce dernier processus devant, par la force des choses, et naturellement, se ralentir, il faut se demander si les autorités gouvernementales, et le ministère des Affaires étrangères (MAE) en particulier, dans leurs choix et arbitrages à venir, décideront de donner une priorité renouvelée à l'AT en personnel, en prenant les décisions budgétaires nécessaires et définissant les priorités appropriées.

**Coûts Budgétaires de l'Assistance Technique/Total APD Française**



|                            | 1994 | 2004  |
|----------------------------|------|-------|
| Coût de l'AT/APD française | 5.3% | 3.34% |

Source: OCDE, LFI

## **2. Le Bilan**

Le bilan de ces quarante ans d'AT française n'est pas facile à faire. Non seulement il n'existe pas encore de système d'évaluations d'ensemble, sinon de nature souvent par trop globale, politique et parfois partisane, mais la "gestion par objectifs" ne fait que commencer à s'implanter dans les mécanismes de gestion de l'administration. Il semblerait donc facile de condamner sans nuance "l'ancienne" AT, comme cela a été fait. L'ombre politiquement chargée de certains acteurs passés de la coopération sub-saharienne en a recouvert bien des aspects positifs. La mise en place de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), à partir 1er janvier 2006, introduisant une gestion budgétaire par objectifs, devrait permettre une meilleure évaluation, plus régulière, plus en profondeur, des résultats.



Néanmoins, il semble possible d'affirmer, en terme d'impact, que l'AT à la française, très présente sur le terrain depuis l'ère des indépendances jusqu'au début des années 1990:

- a permis à de nombreux pays de **passer un cap décisif en terme de développement, une transition en évitant des ruptures par trop brutales et coûteuses pour l'avenir**. Pendant longtemps, elle a été **un facteur de stabilité et de progrès dans ses actions de formation et d'assistance à l'administration au sens large**.
- a constitué un **outil privilégie** grâce à sa présence sur le terrain, **de développement à "visage humain", en aidant, sur le tas, au transfert et à une adaptation des connaissances disponibles au niveau global**.
- a été, pour la France elle-même, un **outil important dans sa politique extérieure, y inclus en matière de francophonie**.

Il est vrai qu'un **certain décalage** s'est ensuite produit, depuis 15 ans environ, par rapport à un monde en rapide évolution, en cours de globalisation. Son adaptation, importante et nécessaire sous de nombreux aspects, s'est faite parfois avec retard pour des raisons politiques, de lenteurs administratives et d'adaptation trop lente des structures de gestion. Beaucoup a été fait, et dans une certaine mesure reste à faire, pour lui redonner dynamisme, qualité, vision et reconnaissance en tant qu'instrument privilégie de coopération inter-États. Il faut se rappeler ici que trop de cuisiniers peuvent gâcher le potage, ou qu'il y a parfois trop de généraux et pas assez d'"indiens"...

### **3. Aperçu vers d'autres Coopérations**

L'AT française s'est donc considérablement réduite sous l'influence de multiples facteurs, malgré le poids de l'histoire, des responsabilités qui en découlent et de la volonté latente d'universalité pour des raisons politiques et culturelles.

De façon intéressante, si l'on analyse d'une manière réaliste le nombre réel d'assistants techniques qui se monte pour la France à environ 1,300 (hors volontaires internationaux), il s'agit actuellement, pour l'expertise internationale à long terme, du même chiffre que celui des coopérants de la GTZ. Le Royaume-Uni, pour sa part, cite 250 experts résidents au total. L'inexactitude des données et des définitions statistiques, là encore, n'encourage pas à la comparaison. Mais il est clair que le nombre d'assistants techniques français n'a plus rien de véritablement exorbitant par rapport à ceux de ses grands voisins européens au passé ou aux politiques d'assistants différents.

### **4. Coopération française et coopération européenne**

#### **a) L'enjeu européen**

En 2004, l'APD mise en œuvre par l'Union Européenne sera d'environ ? ?milliards d'euros, dont ? ? milliards pour le FED. La contribution française à cette aide s'élève à environ ? ? (La France finance le FED à hauteur de 24,7%, et les autres budgets européens à hauteur d'environ 17%).

Ces chiffres sont à comparer au montant de l'APD française : environ 6,5 milliards d'euros en 2004 (un peu plus de 5 milliards une fois décomptés les 593 millions de la contribution au FED -qui finance l'APD européenne en faveur des pays ACP- et les 800 millions supplémentaires versés au titre des autres programmes européens : MEDA, programmes destinés aux pays d'Europe de l'Est).

Pour la France, **l'enjeu européen est double**, et induit deux objectifs :

-- **obtenir une part aussi élevée que possible de cette « manne »** en gagnant des appels à projets et des appels d'offres de l'Union européenne ;

-- **influencer la politique européenne**. La Grande-Bretagne, en particulier, sait manifestement pratiquer, au sein des sources de la Commission une politique d'influence efficace.

**L'assistance technique peut constituer un atout important dans la poursuite de ces objectifs :**

-- l'expertise (de courte comme de moyenne durée) est souvent un « ingrédient » important des offres à présenter. Les prestations exigées dans le cadre du programme TACIS, qui dispose de ? ? Millions d'euros de crédits, se compose pour 70% d'expertise technique. Celle-ci est également très importante, et même prédominante, dans les jumelages institutionnels institués pour préparer l'adhésion des ex-pays de l'Est (jumelages qui ont bénéficié, depuis 1998, d'environ 775 millions d'euros) ;

-- la présence d'END<sup>6</sup> au sein des services de la Commission et du Conseil permet d'influer sur la définition des politiques européennes. Elle concourt aussi à l'atteinte du premier objectif, dans la mesure où les END peuvent recueillir sur les appels à projets ou appels d'offres dans leurs secteurs des renseignements de première main (utiles pour savoir comment les textes sont interprétés) et, surtout, les recueillir à un stade précoce (ce qui laisse davantage de temps pour la préparation des dossiers).

#### b) Un bilan très honorable

Sur ces deux points, la France paraît plutôt bien placée. S'agissant de « parts de marchés », **la recherche de statistiques fiables et cohérentes relève de la quête de l'impossible**<sup>7</sup>. On peut cependant noter que les « retours » pour la France sur les programmes FED, semblent proches de sa contribution et que, pour les jumelages (850 jumelages à ce jour, pour un montant de 775 millions d'euros), **la France, présente dans 21% des jumelages**

---

<sup>6</sup> Experts internationaux détachés.

<sup>7</sup> Dans le cas de jumelages institutionnels (pour lesquels les projets sont presque toujours présentés par des chefs de file), par exemple, les statistiques disponibles mentionnent seulement les chefs de file des consortiums gagnants. Encore ne sont-ils identifiés que par leur adresse, ce qui peut induire des erreurs sur leur nationalité. Pour diverses raisons, il advient relativement souvent que le chef de file soit minoritaire dans le consortium. En tout état de cause, en l'absence de chiffre sur les participations respectives des membres des consortiums, il est difficile de vérifier les pertes de marché globales des opérateurs des différentes nationalités. Plus généralement, que l'on s'attache aux jumelages ou aux autres types de projets, il apparaît que la déconcentration de la gestion de l'aide européenne, désormais effective dans de nombreux postes, a pour conséquence, depuis trois ans, une remontée aléatoire et en tout cas moins fiable, de statistiques dont la présentation n'a plus la même homogénéité. Il est à craindre que la remise en ordre demande quelques années.

(comme chef de file ou comme partenaire) se situe, à cet égard, en seconde position derrière l'Allemagne. Quant aux END, les Français sont les plus nombreux (185).

### c) Les faiblesses

Ces résultats satisfaisants ne doivent pas être compris comme une incitation à s'endormir sur ses lauriers. En effet :

-- une tendance semble se dessiner à Bruxelles à un recours croissant aux appels d'offres, sur lesquels la France a traditionnellement davantage de difficultés à se positionner que sur les appels à projets ;

-- si les Français sont très bien représentés parmi les END, **il ne semble pas qu'elle en retire un bénéfice maximal**. Un bon nombre d'entre eux s'estime un peu délaissés par les instances officielles et, pour les END peut-être plus encore que pour les autres assistants techniques, on constate un manque de suivi : ils sont laissés à eux-mêmes dans leur recherche d'un débouché à l'issue de leur détachement<sup>8</sup> ce qui n'encourage pas les vocations, et ne favorise ni la « capitalisation », au profit de notre coopération, des compétences acquises et des réseaux de relations constitués, ni le réemploi ultérieur de ces compétences pour d'autres actions de coopération. Il existe du reste une « chaîne » spécifique de recrutement des END (ministère d'origine, SGCI, Représentation permanente auprès de l'Union européenne, Services de la Commission ou du Conseil), différente de la « chaîne » de recrutement des assistants techniques « habituels » (qui sont recrutés par la DRH et la DGCID du Ministère des affaires étrangères).

### d) Quelques pistes de réflexion

La montée en puissance du GIP France Coopération internationale devrait contribuer à améliorer les « pertes de marché » françaises dans la mise en œuvre de l'APD européenne.

Elle devrait également conforter notre influence à Bruxelles, de deux manières :

-- par une **amélioration de la gestion des END**, qui devrait être confiée à FCI (qui devrait devenir, plus généralement, le gestionnaire de l'ensemble de notre assistance technique – cf. 4<sup>ème</sup> partie). Les services actuellement impliqués dans le chemin de détection et de choix des END (ministère d'origine, SGCI, Représentation permanente) ne devraient pas pour autant être écartés, bien au contraire, **FCI doit être « gestionnaire au quotidien » des END, mais aussi le catalyseur** qui veillera à une mise en synergie de l'ensemble des « actions » de cette chaîne ;

-- par la participation de FCI au réseau d'agences européennes d'expertise et d'assistance technique EUNIDA<sup>9</sup>, qui peut apporter sa pierre à l'émergence progressive en Europe de stratégies communes, de méthodes de travail mieux harmonisées et sur un partage du travail et une mutualisation des moyens.

---

<sup>8</sup> Du point de vue de la France, qui continue à les rémunérer, ils sont mis à disposition. Du point de vue de l'Union Européenne, qui leur verse une indemnité de 117 euros par jour, ils sont en détachement.

<sup>9</sup> European network of implementing development agencies

Cela suppose naturellement que les moyens de sa montée en puissance soient accordés à FCI (cf. 4<sup>ème</sup> partie).

## II – L’EXPERTISE DE COURTE ET MOYENNE DUREE

**En l’absence d’une définition de portée générale, on entendra par « expertise de courte et moyenne durée » les missions d’expertise d’une durée inférieure à dix mois. Cette césure correspond dans l’administration à une réalité tangible, puisque, au-delà de dix mois à l’étranger, un fonctionnaire ne perçoit plus d’indemnités journalières et est rémunéré selon le régime de l’indemnité de résidence.**

L’expertise de courte et moyenne durée doit être considérée comme un véritable marché. On peut estimer à environ 2,5 milliards d’euros par an le total des marchés de services financés par l’aide publique internationale et mis en œuvre sous forme d’appels d’offres. (10) Dans leur majorité, les projets financés sur ces crédits se situent dans une fourchette comprise entre 100 000 et 3 000 000 d’euros. Le coût moyen d’un expert est compris entre 500 et 1 500 euros par jour.

### **1. L’expertise française de courte et moyenne durée : état des lieux et parts de marché**

Alors que l’AT résidentielle est essentiellement mise en œuvre par l’État (11) ou par des opérateurs organiquement liés aux administrations (ce qui ne signifie pas que tous les assistants techniques soient des fonctionnaires, car l’État emploie aussi des contractuels d’origines diversifiées), l’expertise de courte durée est mise en œuvre par une multiplicité d’opérateurs, et tout autant par des opérateurs privés que par des opérateurs publics. Dans bien des cas, d’ailleurs, un partenariat public/privé est un gage d’efficacité dans la conquête des marchés.

#### a) L’expertise mise en œuvre par les opérateurs publics

Aucun ministère ne paraît disposer d’une comptabilité analytique lui permettant de déterminer le montant des ressources qu’il consacre à l’achat sur marché d’expertise de courte durée.

Une bonne vingtaine d’opérateurs organiquement liés à des administrations sont dédiés à des activités internationales, qui comportent une part d’assistance technique résidentielle, mais mettent majoritairement en œuvre une expertise de courte et

---

<sup>10</sup> Sur un total d’aide publique internationale d’un peu moins de 40 milliards d’euros

<sup>11</sup> même si d’autres opérateurs publics (collectivités locales) ou privés utilisent également une assistance technique résidentielle, celle-ci est numériquement bien moins importante, et, dans le cas de sociétés privées, les problèmes d’adaptation traités dans la présente partie ne se posent pas.

moyenne durée. Parmi ces opérateurs, seuls cinq réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 1 millions d'euros (12).

b) L'expertise mise en œuvre par le secteur privé concurrentiel

En comparaison de leurs concurrentes étrangères, notamment anglo-saxonnes, les sociétés françaises d'expertise technique sont peu nombreuses, de taille réduite, et leur marges d'exploitation apparaissent modestes (leur rentabilité, semble-t-il, ne dépasse guère 5 %)

Il semble que le chiffre d'affaires des plus importants se situe aux alentours de 60 millions d'euros par an. Le troisième par ordre d'importance, par exemple, déclare réaliser un chiffre d'affaires de 30 millions d'euros (dont 40 % en Afrique et 40 % en Europe de l'Est), et employer 60 personnes au siège, 75 expatriés (à l'étranger pour plus de trois ans) et 650 experts sous contrat de courte et moyenne durée (ce dernier chiffre étant évidemment susceptible de variations importantes).

La France, en fait, n'a guère de tradition de consultance, alors que le Royaume Uni, en particulier, dispose à l'évidence d'une expérience bien supérieure en ce domaine et sait également mieux marier à l'international les expertises publique, parapublique (universités, etc.) et privée (sociétés de conseil, ONG).

On ne trouve ainsi qu'une seule société française parmi les 20 premiers opérateurs mondiaux en ingénierie, qui sont surtout anglo-saxonnes. Dans le domaine de l'expertise comptable, par exemple, quatre grands réseaux internationaux dominent le marché (13), laissant peu de place aux cabinets français. Parmi les cabinets d'avocats, les cent premiers sont anglo-saxons.

c) L'expertise mise en œuvre par les associations

Il ne paraît pas exister d'appareil statistique permettant de mesurer le volume d'expertise mis en œuvre par les ONG françaises (qu'elle soit de courte ou de moyenne durée) ou de déterminer le nombre d'experts qu'elle emploie à l'étranger pour des périodes plus longues.

On peut simplement inférer de quelques données d'ordre général que le volume d'expertise technique mis en œuvre par les ONG française ne peut qu'être modeste. On sait, en effet, que les ONG françaises, pour la plupart, ont des ressources propres limitées au regard des grandes ONG anglo-saxonnes, des Fondations ou ONG

---

<sup>12</sup> L'ADETEF (émanation du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie), l'AFPA (Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale), le CIEP (Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), l'ADECRI (Sécurité sociale) et FCI.

<sup>13</sup> Deloitte et Touch, Price Waterhouse Group, KPMG et Ernst et Young.

allemandes<sup>14</sup>. De plus, la part d'APD française qui transite par les ONG demeure relativement limitée. C'est ainsi que :

- seulement 1% de l'APD française est mis en œuvre par le biais des ONG, alors que ce pourcentage atteint couramment 4%, voire 10 %, pour les autres bailleurs de fonds de l'OCDE ;
- en chiffres absolus, l'APD française transitant par les ONG se monte à 33 millions d'euros, alors que ce chiffre est, par exemple, de 269 millions d'euros pour les Pays Bas, et de 65 millions pour la Belgique<sup>15</sup>. On peut estimer que, sur ces 33 millions d'euros, 20 %, soit environ 650 000 euros couvrent des frais de personnels, c'est à dire d'assistance technique.

\* \*

Au total, le bilan de l'expertise française de courte et moyenne durée est très difficile à réaliser, faute, là encore, d'un appareil statistique idoine. Deux impressions prévalent cependant, qui paraissent partagées par tous les « acteurs » :

- ce bilan (que l'on pense au secteur privé ou au secteur public) est très inférieur à celui de plusieurs concurrents, en particulier à celui des anglo-saxons ou de l'Allemagne ;
- les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des potentialités françaises.

L'examen des mesures qui pourraient être prises pour favoriser l'expansion du secteur privé concurrentiel déborde le cadre de la présente Mission. Celle-ci a donc concentré sa réflexion sur la manière de promouvoir l'expertise publique. (16)

A cet égard, du reste, de profondes transformations, souvent méconnues, sont déjà intervenues au cours des dernières années, au point que l'on peut même parler d'une mutation en cours.

## **2. La mutation en cours du dispositif d'expertise publique de courte et moyenne durée**

Deux progrès importants méritent d'être signalés: la création dans la période récente de nouveaux opérateurs, spécialement France Coopération Internationale, qui atteignent progressivement leur vitesse de croisière, et l'adaptation en cours du cadre juridique, en vue de favoriser la mobilisation de l'expertise publique de courte et moyenne durée.

### **a) La création de France Coopération Internationale**

---

<sup>14</sup> Les grandes Fondations allemandes reçoivent des subventions importantes, et certaines grandes ONG sont financés par les Eglises (qui ont des disponibilités financières très supérieures à celles des Eglises françaises, car il existe en Allemagne un « impôt d'Eglise », qui est payé en même temps que l'impôt sur le revenu).

<sup>15</sup> Les pays européens (la Suisse étant ici incluse) font transiter par les ONG les montants suivants d'APD : Pays Bas : 269 millions d'euros, Commission européenne : 193 millions d'euros ;

<sup>16</sup> La promotion de celle-ci n'est d'ailleurs pas sans intérêt pour les sociétés privées d'expertise, qui utilisent parfois des fonctionnaires et souhaiteraient le faire plus souvent, car l'excellence de l'expertise publique française est reconnue et son association à une offre privée peut constituer un atout intéressant.

La création en 2002 de France Coopération Internationale (FCI), GIP placé sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères, représente une étape décisive en vue de la mise à niveau de l'expertise française de courte durée.

Les objectifs assignés à FCI par ses initiateurs étaient de moderniser l'assistance technique française, et l'adapter aux nouvelles exigences de la coopération internationale ainsi que de fédérer les compétences françaises, privées comme publiques, afin de proposer aux pays partenaires une expertise plus riche et mieux adaptée, et d'accroître la part de marché française dans la compétition internationale.

Dans cette perspective, il remplit pour le moment essentiellement les fonctions suivantes :

- « veille » des appels d'offres internationaux. FCI dispose à cet effet d'un logiciel grâce auquel il informe en temps réel les opérateurs potentiels (administrations comme sociétés privées) des nouveaux appels d'offres ;
- appui technique aux opérateurs intéressés (aide à la présentation de dossiers d'appels d'offres, à la rédaction du contrat, formation aux techniques du multilatéral, etc.) ;
- aide, au bénéfice des opérateurs ayant gagné un appel d'offres, à l'identification et la sélection d'experts adaptés, dans le secteur privé comme dans le public, à l'étranger comme en France, pour la mise en œuvre du projet. FCI peut, soit simplement mettre en relation un opérateur et un expert, soit être le signataire, pour le compte de l'opérateur, du contrat de l'expert, et par conséquent son employeur ;
- Le FCI intervient enfin comme opérateur pour la mise en œuvre opérationnelle directe dans les situations de crise, afin de pallier l'absence d'opérateur français adapté.

Créé en avril 2002, le FCI peut être considéré comme véritablement opérationnel depuis le début de l'année 2003, et il déploie progressivement son activité.

D'ores et déjà, son bilan n'est pas négligeable. La valeur des activités en cours atteint en septembre 2004 trois millions d'euros (contre 75 000 euros fin 2003). La répartition des activités conduites montre l'utilité de FCI, à la fois pour assurer une meilleure compétitivité française sur le marché des appels d'offres internationaux (deux tiers des activités, les commandes du Ministère des affaires étrangères représentant seulement 10 %, et celles de l'AFD 5 %), et pour conforter les positions de la coopération française en Europe (72% du volume des activités concernant les « Jumelages institutionnels » financés par l'Union européenne).

#### Les autres opérateurs

Au cours des années précédentes avait été créée toute une série d'organismes (cf. liste en annexe 3, page ??°) qui poursuivent, peu ou prou, les mêmes objectifs que FCI. Ces créations représentaient déjà un progrès notable. Mais aucun n'a atteint une masse critique suffisante au plan international, et la création de FCI vise à fédérer les efforts de ces entités et à leur fournir des services dont leur taille réduite ne leur permet pas de disposer.

La structure juridique de ces entités peut être celle d'un GIP (comme l'ADETEF), une association (comme ACOJURIS) ou une société anonyme (comme CIVIPOL).

Pour la plupart constitués à l'instigation d'universitaires ou de personnalités publiques sensibles à la spécificité de l'assistance technique française, ils déploient généralement leur activité dans un périmètre qui correspond au champ de compétence d'un ministère, auquel ils sont organiquement liés, visant en particulier à rendre l'offre française plus compétitive dans la compétition internationale. Pour ce faire, la plupart d'entre eux associent et toutes les compétences et tous les métiers, privés aussi bien que publics, actifs dans le domaine considéré (magistrats, avocats et universitaires pour ACOJURIS, etc.) et nouent des alliances avec des sociétés privées d'expertise.

Il n'a pas été possible à la Mission, dans le temps qui lui était imparti, de procéder à un bilan de l'activité de ces organismes. Il apparaît néanmoins que :

-- ce bilan est à l'évidence très variable d'un organisme à l'autre <sup>17</sup> ;

-- globalement, la mise en place de ces structures va dans la bonne direction (même si leur prolifération est susceptible de poser des problèmes de coordination. -cf. 3ème partie page ? ?).

Il est du reste frappant de constater que c'est dans les secteurs où n'existe aucune structure de ce type (éducation et santé) que les parts de marché françaises sont les plus faibles, et même dérisoires.

#### b) La mobilisation de la fonction publique

La France éprouve souvent des difficultés à proposer une expertise de courte et moyenne durée lorsque les compétences requises sont celles de fonctionnaires, ce qui représente pour elle un handicap croissant dans la compétition internationale. Or, ces compétences sont de plus en plus fréquemment requises, qu'il s'agisse de moderniser les administrations d'Etats demeurés en marge de la modernisation, voire de construire un Etat ruiné par un grave conflit interne, d'aider à mettre en place un système judiciaire adapté à un Etat de droit naissant ou d'accompagner un processus de décentralisation.

Les compétences de la fonction publique dans ces domaines étant particulièrement reconnues et recherchées, il est important pour la France de tirer le meilleur parti de ce potentiel.

Partant de ce constat, une Communication présentée en Conseil des ministres du 9 avril 2003 par le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire a annoncé la mise en œuvre d'un plan destiné à favoriser

---

<sup>17</sup> Il serait intéressant de dresser ce bilan en étudiant, non seulement l'activité, mais aussi la forme juridique de ces organismes et les rapports qu'ils entretiennent avec le ministère compétent pour leur champ d'intervention. Des enseignements utiles pourraient sans doute être tirés de cette étude quant aux moyens d'améliorer l'efficacité de ces structures et de les mettre davantage en synergie.



la participation des fonctionnaires français, sous forme de missions de courte et moyenne durée de ses fonctionnaires, à des programmes de coopération internationale.

L'impulsion donnée par cette Communication a débouché – après la remise d'un rapport Boucher – sur des mesures importantes pour favoriser la disponibilité des fonctionnaires en vue de telles missions et rendre leur participation à celles-ci plus attractive pour eux. En particulier :

- un décret et un arrêté ministériel créant une indemnité de sujétion pour les fonctionnaires participant à des missions de courte durée en cours de signature. Cette indemnité de sujétion, qui s'échelonne entre 150 et 300 euros par jour, s'ajoutera aux per diem<sup>2</sup> ;
- un autre texte statutaire en préparation modifiera le décret de 1985 relatif aux positions des fonctionnaires, afin que les périodes de mission et coopération de courte et moyenne durée soient prises en compte dans le déroulement de carrière des intéressés ;
- enfin, chaque « missionnaire » recevra une lettre de mission qui comportera en principe des engagements sur les conditions de retour dans son administration d'origine.

Ces textes ne vaudront évidemment que si les pratiques qui s'instaurent en respectent l'esprit. Des mesures incitatives seront extrêmement utiles (cf. 4ème partie).

Une étape très importante n'en est pas moins franchie, puisque les conditions juridiques d'un essor de l'expertise publique française de courte et moyenne durée – composante essentielle de l'expertise française – sont désormais remplies ou en voie de l'être.

## **Deuxième Partie**

### **L'ASSISTANCE TECHNIQUE :** **OBJECTIFS ET MISSIONS**

## **I – AUJOURD'HUI**

Pour arriver à l'AT dans sa forme actuelle, une évolution importante a donc eu lieu. Celle-ci est parfois assez mal connue, pour des raisons variées, dans les opinions française et

---

<sup>2</sup> Il a été décidé que chaque ministère fixerait pour ce qui le concerne le montant de cette indemnité de sujétion, à l'intérieur d'une « fourchette » fixée par le Ministère des affaires étrangères, qui déterminera des « groupes de référence ». Cette décision vise à responsabiliser les ministères et à tenir compte de la spécificité éventuelle des missions. Elle suscite cependant de nombreuses interrogations dans les administrations, qui craignent des inégalités de traitement.

étrangère, car l'AT ne fait l'objet ni de publications d'ensemble régulières ni de vrais débats, dans l'opinion publique ou au Parlement. Elle ne semble plus vraiment être un sujet politique national – contrairement à ce qui se passe dans les pays scandinaves, au Royaume-Uni ou en Allemagne.

L'AT française a donc subi une mutation. Elle n'est **plus** un instrument aussi lourd en nombre, en terme de budget, en terme de concentration géographique ou en terme de fonctions.

- ❑ Entre autres malentendus, il est souvent impliqué que **l'AT est ou a été imposée** à certains Etats, et en particulier aux Etats du “champ”, et n'est pas l'objet de requêtes “spontanées” de la part de ces derniers. Or, il apparaît bien souvent aux opérateurs du développement sur place qu'il est bien difficile de supprimer des postes. De plus, il n'est pas facile de ne pas être sollicité par des requêtes souvent excessives d'AT, comme lors des Commissions Mixtes, rencontres à haut niveau à Paris, etc.
- ❑ **L'AT inclut, de moins en moins, un élément de subordination**, particulièrement à l'heure actuelle de la globalisation. Les Etats européens par ailleurs procèdent couramment à des échanges de fonctionnaires et de techniciens, ce qui est aussi une pratique courante pour le secteur privé tourne vers l'international. Apporter des techniques et adapter des connaissances est un des facteurs essentiels de l'investissement et des échanges, particulièrement en dehors de la zone nationale. L'heure est désormais, aussi et beaucoup, aux partenariats et aux “jumelages” intergouvernementaux, particulièrement dans la grande Europe des 25, mais aussi au-delà.
- ❑ L'AT visant à fournir des conseils en matière de définition des politiques des Etats, **n'est certainement pas à rejeter en bloc par le système français**. Elle a eu sa raison d'être - assurer la transition post-indépendance dans un monde bi ou tripolaire - mais a sans doute failli dans une certaine mesure par une approche trop marquée par la substitution, improductive et répétitive après les premières décennies.

Néanmoins, le conseil à haut niveau reste un besoin, mais de nature plus technique et pointue, à la fois pour la France et pour les pays récipiendaires

Par ailleurs, il est intéressant de souligner aussi le fait que les organismes internationaux continuent à employer de l'assistance technique de façon importante, même s'ils ne l'affichent pas toujours. La Banque Mondiale, pour ne citer qu'elle, tout en utilisant formellement pour ses prêts et/ou projets, la formule dite “d'exécution par les gouvernements”, utilise des missions “lourdes” et régulières d'experts pour faciliter et, en fait, contrôler assez étroitement la mise en oeuvre de ses projets par et dans les Etats récipiendaires. **L'évolution de l'aide ne fait pas disparaître le besoin de transfert mutuel et d'adaptation des connaissances**, même si ajustées à un monde nouveau, pour aboutir à l'émergence et la confirmation de meilleures capacités de gestion nationale.

Il semble même réaliste d'affirmer qu'à l'heure où l'APD s'oriente naturellement plus franchement vers l'aide-programme, le support budgétaire et aussi l'exécution des projets par les gouvernements eux-mêmes, **le besoin d'AT d'accompagnement, de support et de contrôle de gestion se maintient et même peut s'accroître de façon significative.**

- ❑ Certaines positions “politiques”, acquises au cours des dernières décennies, doivent-elles être abandonnées? Il est concevable d’en douter... et de se demander si on devrait vraiment laisser à d’autres ces positions précieuses pour la politique étranger et de l’aide humanitaire de la France?
- ❑ L’AT française n’a plus nécessairement et uniquement comme source de financement les ressources financières françaises. C’est là un fait important qui change la “donne” d’une manière drastique. L’AT devient un service, **“un bien”** qui peut être aussi sous contracté et **financé par des sources financières externes**, comme l’Union européenne ou les organismes internationaux de Bretton Woods, par exemple. D’où l’importance et l’urgence de l’adaptation des structures et des nouveaux instruments de promotion et de gestion de l’assistance technique, avec l’utilisation en vraie grandeur, comme par exemple, “France Coopération Internationale “(FCI). (voir Chapitre III)

## II - DEMAIN

**Au niveau global, à travers de nombreuses initiatives au niveau présidentiel en particulier**, l’engagement et un leadership de la France concernant l’APD entre des mondes aux besoins différents sont évidents. L’impulsion est donc là et donnée sans ambiguïté par les plus hautes sphères de l’Etat (Facilité de financement international, suite du Rapport Landau, etc....).

L’un des instruments traditionnels de l’APD française demeure, et devrait demeurer, l’AT résidentielle d’accompagnement et de partenariat - accompagnement des investissements publics, mais aussi parfois privés, des engagements financiers (supports budgétaires sectoriels dans le cadre des C2D et partenariats divers), des politiques commerciales et culturelles - la vocation finale de l’AT étant le développement des capacités nationales de gestion. Mais quelles devraient être les caractéristiques spécifiques de cette AT française de demain? Elles sont nombreuses, de différente nature et concernent à la fois ses objectifs et sa gestion.

❖ **Ses objectifs et ses approches devraient être clarifiés:** Une nouvelle “architecture de l’aide” émerge actuellement:

- D’un cote, les objectifs de la “Déclaration du Millénaire” (OMD) des Nations Unies, établissent un cadre de développement quantifié à la fois global et par pays, auquel il est important de se référer, de se coordonner et de se mesurer, de plus en plus étroitement. Les OMD doivent devenir et demeurer la référence principale dans les grands choix pour l’utilisation de l’AT et dans leurs évaluations. L’élimination (ou l’atténuation significative) de la pauvreté d’ici à 2015 doit demeurer la lentille à travers laquelle la vision de l’AT française doit se mesurer systématiquement.
- **L’AT française devrait devenir plus lisible et aussi faire l’objet de moins de “saupoudrage”.** Son profil est devenu flou avec les années L’AT française envers le tiers-monde devrait non seulement se cadrer plus clairement avec les OMD, mais aussi chercher à conserver **une masse critique d’effectifs minimum** dans les pays où elle s’exerce. L’AT française n’est peut-être pas encore assez sélective, et sa tendance récurrente à l’**“universalité”** devrait

faire l'objet d'une évaluation régulière, au-delà des événements politiques purement circonstanciels. Cette tendance à **l'éparpillement** confirme qu'elle manque actuellement d'une vraie ligne directrice, d'une "vision" ainsi que d'un véritable "champion" qui la lui conférerait et qui la piloterait sur les plans politique et public.

Il est donc suggéré qu'un "**Livre Blanc**" sur l'APD française, y compris l'AT bien entendu, soit régulièrement publié et largement diffusé tous les deux ans environ, afin, à la fois d'aider à forger cette vision, à l'exposer et à la "débatte" dans le domaine public national et international. L'AT française devrait devenir moins "brouillée", ce qui augmenterait par ailleurs son impact et son ingénierie.

- L'AT française doit continuer à être **souple** dans ses formules qui doivent constituer une assez large "palette" de modes d'intervention. Ce menu, par définition, doit pouvoir être servi **rapidement**, d'où le grand insert du GIP FCI, service public industriel et commercial, dégagé de beaucoup de contraintes administratives publiques bien qu'au sein du MAE.

Cette palette d'interventions doit permettre en outre des interventions rapides dans **des situations de "post-crise"** (qui se multiplient dans les différentes régions), à travers des apports provenant soit des services publics soit du secteur privé. Ces apports doivent inclure l'expertise résidentielle dans la mesure où celle-ci a des objectifs précis, bien définis et mesurables.

- En ce qui concerne **les secteurs spécifiques d'intervention**, elle devrait aussi continuer à **s'ouvrir vers extérieur, en développant des alliances stratégiques** dans plusieurs directions et ne plus avoir tendance à vouloir se suffire à elle-même, **de façon introvertie, comme dans le passé**:
  - En intégrant **en vraie grandeur** de **nouvelles formes d'action** comme les **"aides-programmes"** et les **supports budgétaires sectoriels** conjoints avec d'autres donateurs, qui ne représentent encore que 7% de l'APD totale. "L'aide-projet" française demeure peut-être excessivement prédominante, étant donné le contexte actuel de l'aide au développement en général qui insiste davantage sur l'utilité des actions à "haut niveau", et sur les conseils en matière de politiques par rapport aux micro-actions, proches du terrain. Apprendre à faire et faire confiance et non plus faire de trop près.
  - En initiant, ou en intégrant, des **opérations d'assistance à vocation (sous)régionale** (CEDEAO, Afristat, "pôles régionaux" pour l'éducation et pour le développement rural basés à Dakar etc....). Il n'est **pas** suggéré ici que ces opérations de nature (sous)régionale constituent une panacée systématique à une assistance technique manquant d'ampleur et de moyens financiers suffisants. Leur impact, même s'il se révèle positif, demeure forcément limité, comme l'ont montré plusieurs expériences dans le cadre des Nations Unies. Ces pôles régionaux d'expertise peuvent avoir un

rôle d'échange d'expériences et de liaison, **s'ils bénéficient d'une gestion suffisamment dotée financièrement et décentralise dans leur gestion et initiatives.** Mais ils ne peuvent se substituer à un certain nombre de postes résidentiels nécessaires.

Beaucoup de ces tendances ont déjà commence a se concrétiser de façon significative, en cette période de transition, mais elles doivent être systématisées, prendre de l'ampleur, être au coeur d'une "vision" a mieux définir et devenir partie de la culture administrative.

#### ***Le CICID du 20 juillet 2004***

Les décisions prises par le CICID du 20 juillet 2004 vont clairement dans le bon sens en ce qui concerne:

- L'adhérence plus étroite de l'APD française aux Objectifs du Millénaire et aux principes du développement durable.
- Le pilotage plus stratégique de l'APD grâce a une meilleure répartition des taches entre les grands opérateurs.
- L'introduction plus lisible du concept de pays "performants" (les "bons élèves" dans lesquels il faut investir davantage).
- La recherche de partenariats renforces, avec les ONG's, les collectivités territoriales, les organisations internationales et les autres coopérations et d'abord avec l'Union Européenne.
- Le renforcement du rôle du ministre délégué a la coopération et la coopération interministérielle (programmation pluri-annuelle des ressources d'aide bilatérale et multilatérale, table ronde annuelle sur la coopération, incluant le secteur prive, conférence également annuelle d'orientation stratégique...).

Ces mesures et politiques proposées vont donc dans le bon sens, sous réserve qu'elles soient appliquées en vraie grandeur. On peut néanmoins se poser la question si le CICID lui-même a vraiment la capacité de compenser les effets négatifs récurrents du bi ou tri cephalisme de la coopération française. Son secrétariat par ailleurs a-t-il une capacité suffisante et le comité lui-même se réunit-il assez souvent et assez régulièrement?

La reforme de l'AT française est donc plus qu'amorcée dans les structures, les textes, les orientations et les faits. Peut-être pas encore vraiment dans les esprits. **L'AT demeure pourtant un outil précieux d'échange a visage humain dans un monde "globalisé".** Son rôle de "levier", en outre, devrait permettre à de nombreux pays en développement d'attirer des ressources supplémentaires d'investissements publics, mais aussi du secteur privé. Ainsi multiplieront-ils leurs chances de devenir, ou de redevenir de "bons élèves" de la communauté internationale. Mais **comment** des points de vue des techniques, des statuts et des textes continuer à permettre l'évolution et la gestion de façon efficace et plus souple de cet instrument d'échange privilégié qu'est l'AT à la française? Comment assurer que le "vivier" des assistants techniques français demeure parmi les meilleurs et soit régulièrement valorisé?

### III - LES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Notre Lettre de Mission prescrit notamment un examen de la manière « dont l'assistance technique doit évoluer en termes d'effectifs ». Le CICID du 20 juillet 2004 plaçait cet examen dans la perspective d'un « renforcement » de l'assistance technique ; sans doute, le « renforcement » peut-il être qualitatif ; et tout le moins, le terme exclut-il la poursuite de la décroissance observée depuis une vingtaine d'années.

Il a déjà été dit que l'entrée en vigueur de la LOLF conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à l'extinction progressive de l'assistance technique résidentielle. A cet égard, il est vital que les effectifs d'assistance technique ne soient pas inclus dans les plafonds d'emplois de la LOLF.

Ce facteur étant neutralisé, deux évolutions contradictoires pourront être prévues concernant les effectifs de l'assistance technique résidentielle.

-- l'élargissement du « portefeuille » de l'AFD devrait entraîner une diminution importante, conséquence d'une évolution, non seulement inéluctable mais « naturelle » qui peut présenter des avantages en termes de partenariats ;

-- le potentiel de croissance est en revanche élevé dans les secteurs de la responsabilité de la DGCID, et les nouvelles méthodes de la coopération (budget de programme, etc) nécessiteront une assistance technique plus nombreuse. Ces mutations s'inscrivent en outre dans un contexte global d'accroissement de l'aide française au développement (qui doit atteindre, en deux étapes, 0,5 % puis 0,7 % du PIB) qui, logiquement, doit s'accompagner d'un renforcement quantitatif de l'assistance technique.

Il serait présomptueux de vouloir porter un diagnostic sur la résultante de ces deux mouvements contradictoires, mais il paraît :

-- raisonnable de considérer qu'une stabilisation des effectifs actuels devrait permettre de répondre aux besoins dans les prochaines années ;

-- essentiel de préserver les possibilités d'une augmentation si le parachèvement des mutations en cours le faisait apparaître nécessaire. Cela rend impératif l'exclusion des effectifs d'assistance technique des plafonds d'emplois prévus par la LOLF.

Fondamentalement, l'évolution des effectifs de l'assistance technique dépendra très largement de la manière dont sera exploitée le potentiel de croissance représenté par les nouvelles formes d'assistance technique.

### Troisième partie :

## LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE RESIDENTIELLE

Les modes de gestion actuels de l'assistance technique résidentielle sont-ils adaptés ?

La présente partie du Rapport y apporte une **réponse négative** et **propose que la gestion de l'assistance technique résidentielle soit essentiellement « externalisée » et confiée au GIP FCI, sans pour autant que FCI se voie reconnaître un monopole**. Les questions qui en découlent quant à l'organisation des relations entre la DGCID, l'AFD, FCI et les autres opérateurs de l'assistance technique, comme l'AETF, sont ensuite analysées.

Enfin, l'intérêt de la formule pour éviter que les **emplois d'assistants techniques soient décomptés dans les plafonds d'emplois de la LOLF** est expliqué.

### I POURQUOI « EXTERNALISER » LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?

L'assistance technique est actuellement gérée par la DRH (Direction des ressources humaines) du Ministère des affaires étrangères, qui dispose à cet effet d'un bureau spécialisé (Bureau de gestion des personnels de titre IV) au sein de la sous-direction des personnels culturels et de coopération.

Cette gestion présente des rigidités, que l'entrée en vigueur de la LOLF risque d'aggraver, et n'est pas en mesure de répondre au défi nouveau qui résulte de la multiplication des procédures d'appels d'offre.

#### 1) Les rigidités de la gestion actuelle

**Ces rigidités se manifestent à chacune des phases de mise en œuvre de l'assistance technique :**

##### a) Le recrutement

Le délai habituel de mise en place d'un assistant technique **est de six mois au moins, et il n'est pas rare que ce délai atteigne un an**. Ces délais sont particulièrement longs pour le recrutement d'assistants techniques issus du secteur privé, les procédures et classifications administratives n'étant pas adaptées à ce type de personnels. Il en résulte parfois même l'échec de la tentative de recrutement. Cette situation est d'autant plus regrettable que le recours à l'expertise privée doit être appelé à se développer.

##### b) La durée d'affectation

Le temps de séjour des assistants techniques obéit à des règles uniformes, quelle que soit leur spécialisation ou le contenu des projets qui leur sont confiés. **Or, le temps des affectations n'est pas toujours celui des projets**<sup>18</sup>. Cette discordance des temps de l'assistance technique et la nécessité de concilier deux procédures (pour l'adaptation d'un FSP et pour la mise en place de l'assistance technique correspondante) peuvent se traduire, soit par la mise en place prématurée de l'assistance technique (dont la rémunération doit être assurée alors que le projet n'a pas commencé), soit (cas plus fréquent) par un retard dans la mise en œuvre du projet, dans l'attente de l'arrivée de l'assistant technique.

**Des effets pervers en résultent même parfois.** Il peut en effet advenir que, un projet étant achevé (ou annulé) avant que le temps de séjour de l'assistant technique ne soit révolu, on voie se monter un nouveau projet qui occupe opportunément l'assistant technique, éventuellement pour un séjour prolongé.<sup>19</sup>

Ces exemples illustrent les inconvénients de la mise en œuvre, regrettée avec vigueur par le CAD de l'OCDE dans sa « Revue des pairs », d'une mise en œuvre de l'aide française « instrument par instrument » (les crédits d'assistance technique selon une procédure, les autres crédits du projet selon une autre procédure).

### c) La rémunération

Les grilles de rémunération des assistants techniques tiennent compte à la fois de leur niveau de diplômes et de la nature des fonctions exercées, mais celles-ci relèvent elles-mêmes de catégories insuffisamment différenciées pour refléter la variété des situations réelles. Il est vrai que la Commission chargée de classer les assistants techniques dans la grille ne semble pas utiliser toutes les marges de manœuvre dont elle dispose, mais, outre que c'est peut-être là une tendance naturelle aux administrations, ces marges elles-mêmes paraissent trop étroites.

En tout état de cause, **les rémunérations offertes ne sont pas assez attractives** (et ne le seraient pas, même si ces marges étaient pleinement utilisées) pour attirer certains spécialistes particulièrement recherchés dans le secteur privé (informaticiens par exemple). Cette situation constitue, en particulier, un obstacle sérieux à l'élaboration et à la réalisation de projets de coopération dans le domaine des hautes technologies – dont l'importance ne peut que croître (voir les discours sur la réduction de la « fracture numérique » et le Sommet mondial de l'information). On peut également s'interroger sur le fait que, bien souvent, les projets de « soutien au secteur privé » de la DGCID sont conduits par des fonctionnaires.

---

<sup>18</sup> d'autant que ceux-ci peuvent être abrégés (par une crise par exemple) ou allongés (sous-estimation initiale du délai de réalisation, changements au gouvernement ou dans l'administration du pays concerné, etc.).

<sup>19</sup> Certes, on peut considérer que cette discordance peut aussi présenter des avantages : la présence anticipée d'un assistant technique peut permettre de mieux préparer un projet, tandis que son maintien, durant un temps, après l'achèvement d'un projet, peut éviter un « vide » de la coopération, grâce au maintien d'une assistance sous forme de conseil. Il est clair, cependant, que les inconvénients prédominent.



Ces rigidités ont été accentuées par la décision prise, à l'occasion de la réforme de la coopération en 1998, d'abroger le décret de 1992, qui régissait la rémunération des assistants techniques, pour leur appliquer celui de 1967 (qui régit la rémunération des diplomates). Le décret de 1992, en effet, accordait aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre pour adapter la rémunération aux fonctions réellement exercées et au profil de l'intéressé(e).

## 2) La LOLF, facteur de rigidité supplémentaire

Paradoxalement, **la LOLF** (dont l'un des principaux objectifs est d'accorder aux gestionnaires de crédits publics une plus grande flexibilité, en contrepartie d'une gestion par objectifs et de la mise au point de critères d'évaluation), **se traduirait**, en matière d'assistance technique, **par une plus grande rigidité, si le mode de gestion actuel demeurerait inchangé.**

La LOLF prévoit un « plafond d'emplois » par ministère<sup>201</sup> dans lequel seront donc décomptées toutes les catégories de personnel (contractuels comme titulaires, recrutés locaux comme personnels rémunérés sur crédits parisiens).

S'ils continuent à être gérés comme par le passé, les assistants techniques **seront par conséquent dénombrés dans les plafonds d'emplois prévus par la LOLF** (celui du Ministère des Affaires étrangères ou de leur ministère d'origine, selon qu'ils seront détachés ou mis à disposition), alors que, jusqu'à présent, ils sont rémunérés sur le titre IV, c'est à dire sur des crédits d'intervention, qui peuvent être utilisés indifféremment pour financer un expert permanent, des missions de court durées, ou toute autre prestation concourant à la mise en œuvre d'un projet de coopération. Ce mode de rémunération sur titre IV, beaucoup plus souple que le dispositif prévu par la LOLF, est conforme à la nature de l'assistance technique, qui est un moyen parmi d'autres de concourir à la réalisation d'un projet. Jusqu'en 1976, d'ailleurs, les assistants techniques étaient financés sur le FAC (équivalent de l'actuel FSP).

Les rigidités supplémentaires induites par la LOLF constitueraient donc certainement une gêne dans la mise en œuvre des projets, puisqu'il faudrait toujours veiller à faire coïncider le temps des projets et le temps de l'assistance technique.<sup>22</sup>

Elles présenteraient deux autres inconvénients : Les ministères risqueraient tout d'abord d'être moins enclins à « **libérer** » leurs agents candidats à des postes d'assistants techniques. En effet, alors qu'actuellement un fonctionnaire détaché sur un projet de coopération peut être remplacé dans son ministère d'origine en surnombre, ce ne serait plus le cas.

Enfin, **le dispositif prévu par la LOLF se traduirait presque inéluctablement par une poursuite de la décrue de l'assistance technique.** Il advient, en effet, qu'une ambassade

---

<sup>20</sup> ou plus exactement par organisme public

<sup>21</sup> En fait, il existera un double plafond d'emplois, par ministère et par programme (un programme ne pouvant financer des personnels travaillant dans le cadre d'un autre programme), ainsi qu'une « masse indiciaire » globale. Mais le plafond par programme ne devrait pas gêner la gestion de l'assistance technique, et l'effet de la « masse indiciaire » globale ne fera que renforcer celui du plafond d'emploi.

<sup>22</sup> avec les problèmes, déjà décrits, qui en découlent.

renonce à utiliser un assistant technique pour des raisons circonstancielles (en particulier : absence de candidature idoine au moment de la mise en place du projet. Or, lorsqu'un emploi sera sous plafond LOLF, il sera irrémédiablement perdu s'il n'est pas utilisé.<sup>23</sup>

### 3) Le nouveau défi des appels d'offres

La Banque Mondiale et les autres grandes Institutions Financières Internationales (IFI) procèdent le plus souvent par appel d'offres. L'Union européenne y a moins recours (c'est ainsi que les « Jumelages institutionnels » avec des administrations des pays candidats à l'adhésion relevaient d'une autre démarche, plus proche du **modus operandi** habituel de la coopération bilatérale), mais cette situation évolue et, à Bruxelles également et dans les délégations locales, la procédure d'appel d'offres gagne du terrain.

**Or l'administration, dont la culture est celle du service public, est mal préparée pour répondre efficacement à des appels d'offres, qui relèvent d'une logique plus proche du secteur privé.** Répondre avec succès à un appel d'offres implique :

-- une veille permanente (afin d'être au courant des appels d'offres et si possible de les anticiper) ;

-- une grande réactivité ;

-- la capacité à formuler des offres « hybrides » ou mixtes (associant à la fois des compétences issues de la fonction publique et des compétences issues du secteur privé, de l'expertise de courte ou moyenne durée et de l'assistance technique résidentielle ; des compétences françaises et des compétences étrangères : opérateurs privés, mais aussi administrations étrangères).

Les mentalités, les structures et les modes de fonctionnement de l'administration s'accordent mal à ces différentes exigences, que les sociétés privées d'expertise sont au contraire habituées à satisfaire (y compris en faisant appel à des experts d'administrations étrangères recrutés à titre individuel).

## II - POURQUOI CONFIER LA GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AU GIP FCI ?

Le gestionnaire de l'AT doit être en mesure de remédier aux rigidités mises en évidence et de satisfaire aux critères dont la vive compétition internationale impose le respect : diversité et célérité des recrutements, modularité des durées d'emploi, flexibilité des rémunérations.

---

<sup>23</sup> En vertu du principe de « flexibilité asymétrique », un ministère renonçant à un emploi pourra conserver les crédits correspondants pour financer des actions de coopération. En revanche, il ne sera pas possible de supprimer certaines actions pour financer le rétablissement d'un emploi, sauf à demander un relèvement du plafond d'emploi (relèvement qui devra donc être négocié avec le Budget et approuvé par le Parlement). Ces perspectives de réduction programmée de l'assistance technique, enfin, dissuaderaient sans nul doute nombre de candidats potentiels de postuler, ce qui interdirait de pourvoir certains postes et **induirait, en quelque sorte, une réduction « auto-entretenu » des effectifs d'assistance technique.**

C'est pourquoi la Mission recommande **d'externaliser la gestion de l'assistance technique résidentielle. La création d'un nouvel opérateur serait manifestement inopportune, et, parmi les opérateurs existants, seul FCI est en mesure de remplir rapidement les critères exigés.** La gestion de l'assistance technique résidentielle se situerait du reste dans le droit fil de sa vocation initiale.

### **1) Un nouvel « opérateur de l'assistance technique » : une création inopportune**

La création d'un nouvel organisme :

-- **ferait perdre plusieurs années** (le temps que cet opérateur soit pleinement opérationnel), alors qu'il importe au contraire d'accélérer de manière décisive la mutation amorcée de notre assistance technique ;

-- **ajouterait un élément de complexité supplémentaire** à l'édifice institutionnel de la coopération française. Or la complexité de cet édifice est unanimement regrettée (le CAD de l'OCDE a encore formulé des observations à cet égard lors de sa dernière « Revue des pairs » de l'aide française en 2000), et l'effort constant du gouvernement a visé au cours des dernières années à simplifier cet édifice. Les décisions arrêtées par le dernier CICID marquent à cet égard une étape particulièrement importante, comme mentionné plus haut.

-- conduirait à confier l'assistance de courte et moyenne durée et l'assistance de longue durée à **deux gestionnaires différents**, alors que la nécessaire continuité des différentes formes d'expertise a été soulignée et constitue une priorité en terme d'impact.

### **2) L'absence d'un autre « candidat » idoine**

#### **a) EGIDE**

EGIDE assure, pour le Ministère des Affaires étrangères, la logistique de ses bourses et missions (mise en place des titres de transport, accueil, hébergement, etc). Mais, outre que EGIDE ne serait pas en mesure d'assurer d'emblée toutes les tâches requises par la gestion de l'assistance technique résidentielle. Il y a, certes, tout lieu de penser qu'elle serait capable d'acquérir les compétences nécessaires, **mais cela exigerait un délai certain**; Il est vrai que :

- EGIDE devrait étoffer considérablement ses réseaux de relations, qui se situent essentiellement dans le milieu de l'éducation et de la recherche ;
- Ne dispose pas d'une structure adaptée. EGIDE est en effet, une association, et la Cour des Comptes, qui a déjà critiqué à diverses reprises cet état de fait ne manquerait pas de stigmatiser un élargissement des compétences d'EGIDE.

#### **b) L'AFD**

L'AFD ne souhaite en aucune manière assurer elle-même les tâches quotidiennes de gestion de l'assistance technique. Le lui imposer conduirait à la surcharge de tâches purement gestionnaires, au détriment de sa raison d'être de banque de développement et

maître d'œuvre de projets de coopération. **Cela reviendrait donc à la lester dans la coopération institutionnelle des handicaps dont l'externalisation a pour but de décharger la DGCID.**

### **3) Les raisons du choix de FCI**

#### **a) La vocation et les atouts de FCI**

Les missions dont est d'ores et déjà chargé FCI lui confèrent une vocation à gérer également l'assistance technique résidentielle. FCI, en particulier, est déjà chargé de participer à la détection et à la mobilisation de l'expertise de courte et moyenne durée pour les missions réalisées par le Ministère des affaires étrangères ou d'autres domaines d'ordre publics, mais aussi privés, français ou multilatéraux. **Or, pour la réalité, il n'y a pas de solution de continuité entre l'expertise de courte et moyenne durée et l'assistance technique de longue durée.** Un même projet peut faire appel, simultanément ou successivement, à ces deux formes d'expertise.

Les atouts de FCI pour étendre son activité à la gestion de l'assistance technique tiennent à :

- **sa capacité à passer des contrats de droit privé**, facteur décisif, parce qu'il offre une plus grande souplesse pour adapter aussi bien la durée des contrats que la rémunération de l'expert ;
- **sa capacité à mettre en œuvre des méthodes nouvelles**, grâce à son habitude de l'interdisciplinarité et de partenariats internationaux, avec des structures privées comme avec des structures publiques (ce qu'une administration nationale, même à vocation généraliste et internationale, comme le Ministère des Affaires étrangères, est moins à même de faire). A cet égard, les deux comités de liaison mis en place (d'une part avec les opérateurs publics, sous la présidence de M. Morel, Président de l'ADETEF, d'autre part avec les opérateurs privés, sous la présidence de M. Andreini, PDG du bureau d'études BURGEAP), jouent un rôle très utile ;
- **sa participation à travers les réseaux européens Eunida** (European Network of Implementing Development Agency), qui est un GEIE (Groupement européen d'intérêt économique, ayant la personnalité juridique), qui regroupe, outre FCI, des structures homologues allemande (GTZ), britannique (Crown agents), belge (BTC), espagnole (FIIAPP) et luxembourgeoise (Lux – Development) ;
- **sa capacité à offrir des services mutualisés** : conseil pour la préparation d'appels d'offres, formations adaptées (tâches auxquelles FCI peut employer des agents à plein temps, alors qu'elles ne peuvent être prioritaires pour une administration qui doit avant tout définir les grands axes stratégiques de notre coopération) ;

#### **b) Un choix qui déchargerait l'administration de tâches purement gestionnaires**

Confier à FCI la gestion de l'assistance technique résidentielle serait **conforme à l'esprit des importantes décisions déjà prises le 20 juillet 2004 par le CICID, selon**

**lesquelles l'administration doit être l'instrument du pilotage politique de l'ensemble du dispositif français de coopération par le Ministre délégué à la coopération**, au développement et à la francophonie. En déléguant à un opérateur comme FCI des tâches de gestion quotidienne, en faisant faire plutôt qu'en faisant elle-même, en devenant moins gestionnaire, l'administration pourra se consacrer pleinement à ses tâches de prospective stratégique, de politique, de conception et de contrôle/évaluation.

c) Un choix susceptible de faire consensus

Le choix de FCI ne devrait pas susciter de difficultés au sein du Ministère des affaires étrangères, actuellement en charge de la gestion de l'assistance technique résidentielle. Pour la Direction des ressources humaines, ce n'est pas un enjeu de pouvoir, et la DGCID y a objectivement intérêt -ce qu'une nette majorité de ses agents semble percevoir- dans la mesure où :

- FCI, pour l'essentiel, jouera le rôle actuellement assuré par la DRH ; la DGCID continuera à déterminer le profil des assistants techniques et son rôle décisionnel dans la sélection des candidats sera même renforcé ;
- FCI, qui pourra engager sur la durée des agents spécialisés, sera mieux à même que la DRH (dont les agents demeurent seulement quelques années à Paris, entre deux affectations à l'étranger) de l'aider à entretenir les « viviers » dans les domaines variés d'activité de l'assistance technique ;
- FCI déchargera la DRH, la DGCID et les SCAC de tâches quotidiennes de gestion de l'assistance technique (rédaction et signature des contrats, le cas échéant procédures de licenciement, mise en place des billets d'avion, etc).

**Quant à l'AFD, elle ne voit, on l'a déjà signalé, que des avantages à ne pas se charger de ces tâches quotidiennes de gestion.**

#### La perception de FCI

Dire que le choix de FCI peut faire consensus n'est pas dire qu'il suscite d'emblée l'enthousiasme. Le GIP suscite au contraire des réserves, et même beaucoup de scepticisme.

La mission estime cependant que les critiques s'expliquent par :

- les conditions de sa naissance en 2002, en définitive obtenue un peu « au forceps » par le Ministre des affaires étrangères de l'époque ;
- le fait que l'affirmation d'une structure nouvelle, dans un paysage institutionnel déjà complexe, est obligatoirement délicate et demande du temps ;
- le pari que constitue le choix d'un organisme qui n'est pas actuellement dimensionné pour prendre en charge l'assistance technique résidentielle.

La mission considère cependant qu'il s'agit, sous certaines conditions, d'un pari raisonnable, et en fait, le seul pari possible.

### III - LES RELATIONS ENTRE LA DGCID, L'AFD, FCI ET LES AUTRES OPERATEURS

#### 1°) Les modalités du transfert à l'AFD d'une partie de l'assistance technique

Chaque année, la DGCID délèguera à l'AFD une enveloppe de crédits pour les projets, sur la base d'une programmation annuelle négociée, puis agréée par elle. Concernant les crédits d'assistance technique, deux méthodes sont concevables :

-- leur dévolution séparée. L'AFD recevrait alors deux enveloppes, l'une pour l'assistance technique, l'autre pour les autres dépenses de projets. Cela impliquerait, en pratique, soit un examen, projet par projet, des besoins en assistance technique avant que soit arrêtée l'enveloppe de crédits « assistance technique », soit une évaluation en quelque sorte forfaitaire, qui risquerait de se révéler inexacte ;

-- leur inclusion dans le montant **global** de crédits délégués à l'AFD.

**Cette dernière méthode doit impérativement être préférée** (ceci n'interdit du reste pas que la DGCID ait éventuellement son mot à dire quant à la mise en place d'une assistance technique, car :

-- la prévision de programmation annuelle proposée par l'AFD ne pourra pas être suffisamment détaillée pour qu'un choix définitif soit opéré avant même le début de l'année quant à la mise en place d'une assistance technique de longue durée pour chacun des projets. Il sera au demeurant souhaitable que, jusqu'au dernier moment, les différentes options (assistance technique résidentielle, missions d'expertise de courte durée, experts locaux), soient préservées, voire que le passage de l'un à l'autre demeure possible en cours de réalisation des projets ;

-- le maintien de deux procédures séparées d'attribution des crédits (crédits d'assistance technique, autres crédits) comporte toujours un risque de discordance (non disponibilité de l'un des types de crédit à telle ou telle phase de la mise en œuvre).

#### 2°) Les relations entre la DGCID, l'AFD et FCI

##### a) Les principes généraux

**FCI devra assumer les tâches de support et de soutien logistique.** Le contenu des projets, et par conséquent la nature des missions de l'assistance technique et le pilotage de celle-ci, devront demeurer de la compétence, selon le cas, de la DGCID ou de l'AFD (en application de la répartition des compétences arrêtée par le CICID du 20 juillet 2004). Autrement dit, les assistants techniques seront **gérés** par FCI, mais dépendront fonctionnellement de la DGCID ou de l'AFD. **Ce principe devra être strictement respecté**, pour éviter tout risque de dérive, tenant au fait que FCI peut opérer pour d'autres bailleurs de fonds (l'Union européenne en particulier, mais également tous les autres grands donneurs).

Juridiquement, **c'est FCI qui sera l'employeur**. Les fonctionnaires désignés pour occuper des postes d'assistants techniques seront, en général, placés en position de détachement, comme le sont, par exemple, les enseignants dans les établissements de l'AEFE ou les fonctionnaires exerçant pour une période donnée à l'AFD.<sup>24</sup>

Pour la Mission, il doit enfin être entendu que FCI, tout en ayant vocation à devenir le gestionnaire privilégié de l'assistance technique de la DGCID et de l'AFD, **ne doit pas avoir de monopole**. Cette question sera traitée au point 5 ci-dessous (*5° Les relations entre FCI et les autres opérateurs publics de l'assistance technique*) sous son aspect interne (Faut-il dissoudre les autres opérateurs publics de l'assistance publique française ?). Mais il importe d'en marquer également la dimension internationale : dire que FCI **ne doit pas se voir reconnaître un monopole** de l'offre d'assistance publique française, c'est aussi dire :

-- d'une part que FCI continuera à offrir ses services aux bailleurs de **fonds étrangers** ;

-- d'autre part que la DGCID et l'AFD doivent pouvoir faire appel à des agences non françaises, avec les avantages de la mise en concurrence (même si, pendant un temps au moins, cette hypothèse se réalise rarement). Cette mise en concurrence contribuera par ailleurs à promouvoir une convergence des politiques européennes en matière d'assistance, et peut-être à terme une unification des instruments (procédures, agences)<sup>25</sup>.

#### UN/OPS : Bureau pour l'exécution des projets des Nations Unies

En 1973, le PNUD crée l'« OPS » en vue de confier à ce petit département de quelques fonctionnaires l'exécution et la supervision de ses projets multi-disciplinaires et de ceux relatifs aux travaux d'infrastructures physiques.

Dès 1988, l'OPS fournit 200 millions de dollars par an de services au PNUD mais aussi à des donateurs bilatéraux et à la Banque Mondiale. En 1999, elle en fournit un total de 566 millions sur environ 2600 projets de développement.

En 1995, l'OPS devient une entité autonome parmi les Agences des Nations Unies, et son portefeuille pluriannuel de projets se monte à plus de 3 milliards de dollars. L'OPS demeure la seule entité du système des Nations Unies totalement auto-financée : ses revenus proviennent entièrement des services qu'elle délivre.

En 2001, le personnel international employé par l'OPS sur le terrain et à New York se monte à 748 cadres.

Afin d'assurer un strict respect de ces principes, les missions de FCI devront être rigoureusement définies et les modalités de la tutelle clairement établies.

<sup>24</sup> Ils pourront aussi être mis à disposition ou se mettre en disponibilité, mais ces cas seront certainement moins fréquents.

<sup>25</sup> Ces deux volets se conditionnent mutuellement : FCI ne pourra pas développer pleinement ses potentialités à l'étranger si les institutions homologues étrangères ne pouvaient déployer leur activité en France.

## b) Les missions de FCI

Dans l'ordre chronologique du déroulement d'une opération, FCI :

-- **gèrera et entretiendra les viviers d'assistants techniques** (bien entendu, la DGCID et l'AFD continueront à disposer de leur propre réseau de relations et suggéreront sans doute fréquemment des noms à FCI, mais celui-ci pourra mettre en place des procédures professionnelles de publication des postes et de recrutement, en faisant appel en tant que de besoin à des « chasseurs de têtes » ;

-- **participera à l'identification des assistants techniques**, gèrera l'appel à candidatures, le processus de sélection, les négociations avec l'employeur (administration d'origine ou autre organisme, éventuellement entreprise privée) en vue du détachement du candidat (ou de sa mise à disposition). Ces procédures seront conduites selon des modalités codifiées à l'avance, de manière à ce que le choix des assistants techniques lui-même demeure une prérogative de la DGCID ou de l'AFD (selon que l'une ou l'autre sera en charge du projet., conformément aux décisions du CICID) ;

-- **FCI préparera les contrats**, après avoir négocié la rémunération avec les candidats retenus, et sera l'employeur. La DGCID ou l'AFD ne disposeront donc pas des pouvoirs de sanction ou de licenciement ; ceux-ci appartiendront à FCI. Dans la très grande majorité des cas, bien entendu, il y a lieu de penser que c'est pourtant la DGCID ou l'AFD, utilisateurs de fait, qui pourraient être conduits à souhaiter des sanctions ou un licenciement ; ils devront alors demander à FCI d'y procéder. Cela ne devrait pas susciter de difficultés, compte tenu des modalités de l'étroitesse de la tutelle. Les contrats devront être régis en conséquence, ce qui ne paraît pas non plus devoir poser de problème, mais devra néanmoins donner lieu à une étude juridique.<sup>26</sup> Les contrats passés par FCI avec les assistants techniques devront donc prévoir que ceux-ci sont tenus de suivre les instructions de la DGCID ou de l'AFD dans l'exercice de leur mission, de participer aux réunions auxquelles celles-ci les convoqueront, etc. Cela ne fait pas de problème, des dispositions de ce type figurent d'ores et déjà dans les contrats passés par FCI pour l'exécution de missions de courte durée.

-- **FCI s'occupera de la mise en route**, puis, à la fin du projet, le cas échéant, des échanges avec l'employeur initial en vue de la réintégration de l'assistant technique, etc.

## c) La tutelle de FCI

### • La situation actuelle

**Créé à l'initiative conjointe du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de la fonction publique, FCI est sous la double tutelle de ces deux ministères. Il peut toutefois être considéré comme l'instrument des affaires étrangères, puisque ce ministère :**

-- désigne cinq des dix membres de l'assemblée générale ;

-- désigne sept des quatorze membres du Conseil d'administration (qui est donc plus nombreux que l'Assemblée générale) ;

---

<sup>26</sup> FCI a déjà l'habitude de cette problématique dans le cadre des contrats qu'il conclut pour les missions de courte durée.



-- dispose d'un poids déterminant dans le choix du Directeur général, qui est nommé par le Conseil d'administration, mais sur proposition du Ministre des affaires étrangères et du Ministre délégué auprès de lui en charge de la coopération.

-- accorde à FCI une subvention d'équilibre

-- donne son approbation préalable à toute opération de FCI (pouvoir qui n'est pas prévu par les textes, mais s'est inscrit dans la pratique, du fait, précisément, de l'emprise des affaires étrangères sur FCI).

Les autres ministères concernés (au nombre de quatorze) et le secteur privé sont associés par le truchement d'un Haut comité d'orientation (présidé par le Président de FCI), qui formule des avis sur les grandes orientations à mettre en œuvre par FCI.

**Cette configuration doit être maintenue.**

- **Le refus d'une option « fédérale »**

Une autre conception serait certes possible, **dans laquelle FCI serait l'émanation de tous les opérateurs d'expertise publique** comme ADETEF, ACOJURIS, etc – Tous ces opérateurs s'organiseraient, en quelque sorte, sur un mode fédéral, FCI remplissant un certain nombre de fonctions qui seraient mutualisées.

Cette conception **doit être fermement rejetée**, en raison de :

-- l'émiettement et l'éparpillement qui caractérisent le dispositif français de coopération et qui rend indispensable une structure suffisamment centralisée, soumise à une tutelle clairement organisée et homogène, parce que de facto unique (la Fonction publique joue au sein de FCI un rôle important pour assurer la cohérence des règles de fonctionnement avec les règles générales de notre droit de la fonction publique, relayer auprès des autres administrations les préoccupations de notre coopération et diffuser une « culture internationale » encore trop peu répandue, mais ne s'immisce pas dans le contenu des projets de coopération) ;

-- l'ampleur des **changements de mentalité** et de méthode dont **FCI doit être un vecteur privilégié**, nécessite une très forte capacité d'impulsion et de mobilisation que ne saurait acquérir une simple superstructure au service d'organismes multiples, hétéroclites, aux missions et aux structures disparates.

Il serait même souhaitable de **renforcer** encore la tutelle des Affaires étrangères, au plan juridique, en désignant le Directeur général de la DGCID, *ès qualités*, comme Président de FCI (actuellement, le Directeur général de la DGCID assume cette fonction, mais, en droit, il pourrait en aller autrement, -cf. ci-dessus les modalités de désignation du Président).

### **3°) Les relations entre l'AFD et FCI**

L'AFD et FCI ont entamé des discussions pour définir leurs relations futures. Un point majeur pose un problème de principe : l'AFD, qui est un « financeur » de projets et un maître d'ouvrage, n'intervient jamais comme maître d'œuvre, et confie la maîtrise d'œuvre des

projets dont elle a la responsabilité à la structure partenaire bénéficiaire (ministère de l'équipement du pays considéré pour une route par exemple). Dans cette logique, et conformément au principe selon lequel l'assistance technique n'est qu'une modalité de réalisation des projets (en quelque sorte « interchangeable » avec d'autres : missions d'expertise de courte durée par exemple), l'AFD considère que ce sera au maître d'œuvre de passer une convention avec FCI pour que FCI lui procure l'assistance technique nécessaire. Les relations entre l'AFD, le maître d'œuvre et FCI seraient les relations habituelles entre l'AFD, le maître d'œuvre et les fournisseurs.

FCI craint fort deux problèmes :

-- **des retards de paiement de certains des maîtres d'œuvre** (dont beaucoup sont des structures financièrement fragiles et certains peu fiables - faible efficacité, voire corruption). Cette question pourrait en principe être résolue par un accord tripartite prévoyant un versement **direct** par l'AFD (qui paie parfois directement certains fournisseurs) des sommes nécessaires à la rémunération des assistants techniques ;

-- **la complexité d'un dispositif** qui <sup>27</sup>l'obligerait probablement à passer des conventions cadre avec les pays bénéficiaires et, en tout cas, à signer, pour chaque assistant technique, un accord avec un partenaire étranger, alors que FCI ne peut disposer d'une telle capacité ni de représentation à l'étranger<sup>28</sup>. Sans doute les agences locales de l'AFD pourraient-elles aider FCI dans ces démarches, mais, là encore, cela ne risquerait-il pas d'être interprété comme une présomption que l'AFD est employeur de fait, avec les conséquences sur l'inclusion des emplois concernés dans les plafonds de la LOLF ? Là encore, un examen juridique paraît devoir être recommandé.

#### **4°) Les relations entre la DGCID et FCI**

Les relations entre la DGCID et FCI comportent trois aspects : **la tutelle** (question traitée au point précédent), **l'éventuel maintien d'une gestion directe par la DGCID de certaines catégories d'assistants techniques** (question qui a paru mériter un examen approfondi et qui est développée dans la partie IV ci-après), et **le mode de dévolution à FCI** des crédits d'assistance technique, qui fait l'objet de la présente rubrique.

Dans le cas d'assistants techniques affectés à des projets, la question se pose en principe dans les mêmes termes que pour ce qui est de la dévolution des crédits d'assistance technique à FCI par l'AFD.<sup>29</sup> Cela étant, on peut penser que, dans certains cas, la DGCID conservera la responsabilité directe de la mise en œuvre ; dans cette hypothèse, les relations financières liées à la rémunération de l'assistance technique confiée à FCI pourront être des relations directes DGCID – FCI ; l'absence d'un tiers maître d'œuvre facilitera alors les choses. Une étude juridique devrait cependant être diligentée pour vérifier si la DGCID ne risquerait pas, en cas de litige, d'être réputée employeur de fait des personnes en question ; si elle l'était, cela ne présenterait pas en soi un inconvénient majeur (cela ne reviendrait, après

<sup>27</sup> outre une convention cadre avec l'AFD, indispensable pour, précisément, régler ce type de questions.

<sup>28</sup> Et qu'il n'est pas souhaitable qu'il en dispose, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires, et aussi parce qu'il n'entre pas dans sa vocation de développer son propre réseau.

<sup>29</sup> Aux termes des décisions du CICID, la DGCID conservera la responsabilité directe de projets (dont elle pourra évidemment déléguer la mise en œuvre, mais qu'elle pourra aussi réaliser elle-même ; sans doute les deux méthodes seront-elles utilisées selon la nature des projets).

tout, qu'au maintien du type actuel de relations entre la DGCID et les assistants techniques ; mais il serait probablement plus difficile de justifier l'exclusion des assistants techniques concernés des plafonds d'emploi de la LOLF (cf. partie V ci-après).

Dans le cas d'assistants techniques exerçant dans les domaines de « souveraineté » (à supposer que leur gestion soit également confiée à FCI), on peut penser qu'il sera plus facile de prévoir le nombre d'agents concernés afin d'attribuer à FCI un montant global de crédits, correspondant à la rémunération des intéressés, et d'inclure ces crédits dans l'enveloppe annuelle attribuée à FCI.<sup>30</sup>

## **5) Les relations entre FCI et les autres opérateurs publics de l'assistance technique**

a) Faut-il conférer à FCI un monopole de l'offre publique d'assistance technique?

Il existe, en dehors de FCI, deux types d'opérateurs de l'assistance technique publique :

-- **de nombreux organismes publics**, dont ce n'est pas la mission principale, mettent en œuvre des programmes d'assistance technique qui relèvent de l'aide publique au développement (ANPE, AFPA, Assistance publique des hôpitaux de Paris, etc).

-- **des opérateurs spécialisés dans l'offre** d'expertise publique française, qui poursuivent les mêmes objectifs que ceux assignés à FCI, et dont certains répondent en outre (ce que FCI ne fait que dans certaines cas particuliers) en tant qu'« ensemblier », à des appels d'offres internationaux (ADETEF, GIP-inter, ACOJURIS, etc).

Autant il est éminemment souhaitable que tous les organismes publics disposant d'opportunités pour développer des partenariats internationaux saisissent ces opportunités et ne confinent pas leur action à l'hexagone, autant il est permis de s'interroger sur la multiplication des opérateurs spécialisés. De leur propre aveu, aucun d'eux (même le plus puissant, l'ADETEF) **n'atteint la taille critique** pour, beaucoup ne sont pas en mesure, faute de moyens logistiques, de participer à l'ensemble des appels d'offres susceptibles de les intéresser. En comparaison d'institutions étrangères remplissant des fonctions analogues (en particulier la GTZ allemande, forte d'environ 10 000 agents, dont 1400 à l'étranger), **l'émiettement français paraît dérisoire**.

**Il serait cependant contre-productif de décider la suppression de ces opérateurs et le transfert de leurs attributions à FCI.** Non seulement cette décision serait peu réaliste, mais sa mise en œuvre ferait perdre plusieurs années en réorganisations administratives, à une période cruciale pour la rénovation nécessaire de l'assistance technique française. De plus, elle ne saurait prémunir contre la **résurgence** progressive d'organismes analogues à l'avenir.

---

<sup>30</sup> Comme dans le cas des crédits accordés à l'AFD, une globalisation est en effet indispensable pour permettre à FCI d'établir ses prévisions de gestion et de disposer d'une trésorerie adéquate. D'ailleurs, si les crédits étaient délégués au cas par cas (pour chaque assistant techniques séparément), le risque serait grand que la DGCID soit, le cas échéant, déclarée employeur de fait, et les mêmes conséquences en découleraient pour ce qui est de l'inclusion dans les plafonds d'emploi de la LOLF.

Par ailleurs, il est une mission que FCI ne pourra jamais remplir avec la même efficacité : détecter les experts idoines au sien de chaque administration, et convaincre leur hiérarchie de l'intérêt de les rendre disponibles. Ces opérateurs spécialisés, émanation de chacune des grandes administrations concernées, dirigés par d'anciens responsables éminents de ces administrations, disposent de relais internes et d'une capacité de persuasion dont aucun organisme extérieur (comme FCI) ne disposera jamais.

Il serait donc à la fois illusoire de **s'engager dans la voie d'un monopole de l'offre d'assistance technique publique française**<sup>31</sup>. Mais cela ne signifie pas qu'il faille se contenter du statu quo et renoncer à une meilleure coordination du dispositif.

#### b) Une indispensable mutualisation des moyens

FCI joue déjà un rôle utile de mise en synergie, et son action a commencé à porter ses fruits. Le meilleur garant de l'efficacité dans la diversité préservée serait que **FCI prenne toute sa place « d'opérateur-pivot »**, capable de proposer aux autres les services dont ils ne sont pas en mesure de se doter individuellement et dont il ne serait pas souhaitable qu'ils se dotent, parce que cela signifierait doubles emplois et pertes d'énergie.

La Mission recommande en outre qu'un **audit de l'ensemble des opérateurs existants soit réalisé afin :**

-- **d'évaluer les avantages** et les inconvénients des différentes structures juridiques existantes et de permettre à chacun d'en tirer les conclusions utiles pour sa propre structure et sa propre gestion ;

-- **d'étudier les possibilités** de donner à FCI et aux Affaires étrangères les moyens de mieux suivre les activités de ces organismes et de participer à l'élaboration de leur stratégie et de leurs priorités (participation systématique au conseil d'administration, par exemple – comme c'est parfois déjà le cas –, information préalable sur les missions, transmission des comptes-rendus, etc)

#### c) L'importance des pratiques

Quelles que soient les mesures prises pour lui permettre de mieux coordonner l'ensemble du dispositif, FCI, instrument des Affaires étrangères et de la Coopération, ne pourra assumer cette **mission que s'il est pleinement reconnu par l'ensemble des acteurs de la coopération française. Il devra donc se positionner comme un prestataire de services et un catalyseur, sans prétendre tout régimenter.**

C'est bien ainsi que l'actuelle équipe de FCI et son Directeur général conçoivent leur action, et c'est également ainsi qu'ils sont généralement perçus. Il leur suffira donc de persévérer dans cette voie. Ils y seront évidemment aidés si des moyens de fonctionnement adéquats leur sont accordés.

---

<sup>31</sup> Etant entendu que la question posée dans ce paragraphe était de savoir s'il serait opportun pour l'administration française d'organiser son offre pour en conférer le monopole de fait à FCI. Il ne saurait en tout état de cause être question d'un monopole juridique qui interdirait aux cabinets privés de consultants de formuler des offres comportant une part d'expertise publique.

Il serait d'autre part utile, pour assurer la pérennité de cet état d'esprit, que le Haut comité d'orientation de FCI (qui rassemble tous les ministères susceptibles de participer de l'offre publique française d'assistance technique) **se réunisse effectivement**.

#### **IV LE CAS PARTICULIER DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES DOMAINES DE SOUVERAINETE**

Lorsque FCI gèrera l'assistance technique de la DGCID, les relations s'établiront conformément au point 4 ci-dessus (4° *Les relations entre la DGCID et FCI*). Mais faut-il que FCI gère toute l'assistance technique de la DGCID ? La spécificité de certaines missions ne justifierait-elle pas **que la DGCID continue à gérer certains assistants techniques ?**

- a) Les justifications du maintien du mode actuel de gestion pour l'assistance technique dans les domaines régaliens

Un courant important préconise la coexistence de deux modes de gestion de l'assistance technique, avec les arguments suivants :

-- la gestion des assistants techniques chargés de mettre en œuvre des projets serait confiée à FCI, pour les raisons et selon les modalités précédemment analysées ;

-- **en revanche, le mode actuel de gestion** (partagé entre la Direction des ressources humaines du Ministère des affaires étrangères, la DGCID et les SCAC) **serait maintenu pour les assistants techniques dont les fonctions relèvent de compétences régaliennes et qui assurent des tâches permanentes.**

Le clivage ne serait pas entre les « Assistants techniques DGCID » et les « Assistants techniques AFD », puisque, dans certains domaines (Enseignement supérieur et recherche par exemple), la DGCID et les SCAC continueront à opérer eux-mêmes, **mais bien entre la coopération sur projets et la coopération institutionnelle dans les domaines régaliens**. La dualité de gestion ne répondrait pas à un clivage administratif, mais à une dualité **fonctionnelle**.

Concrètement, deux catégories d'assistants techniques pourraient relever du « mode de gestion régalien » :

-- ceux qui, tout en étant placés auprès d'une autorité étrangère, qu'ils aident à la « construction de capacités nationales » dans leur domaine de compétence, ont également une activité opérationnelle d'intérêt direct pour la France. Le cas typique est celui des attachés du SCTIP chargés d'aider leurs collègues étrangers à assurer la sécurité aéroportuaire et à lutter contre l'immigration illégale<sup>32</sup> ;

-- ceux qui, placés auprès de hautes autorités du pays partenaire (en général ministres) pour les aides à définir des politiques publiques, peuvent être considérés comme relevant davantage

---

<sup>32</sup> A moins que les deux aspects de ces types de postes ne soient séparés à l'avenir, pour confier les tâches opérationnelles à des agents des ambassades.

de la permanence de relations entre Etats que de cette donnée conjoncturelle que constitue la mise en œuvre d'un projet de coopération particulier.

Dans les deux cas, le caractère régalien et la permanence des missions (où à tout le moins leur durabilité) constituent des traits distinctifs par rapport à l'assistance technique sur projet

Compte tenu de ces caractéristiques, **il peut en effet paraître cohérent de maintenir une gestion administrative des intéressés.** Celle-ci présenterait, au demeurant, moins d'inconvénients que pour l'assistance technique de projets, puisque :

- l'affectation peut être prévue longtemps à l'avance (de sorte que la longueur des délais de mise en place est moins problématique) ;
- la durée d'affectation n'est pas conditionnée par celle d'un projet (dont l'objet détermine la durée) ;
- les fonctionnaires concernés assument dans les pays partenaires des tâches proches de celles qu'ils remplissaient en France, et ne relevant pas du secteur privé, de sorte que le risque d'une inadéquation de la rémunération qui leur est proposée est minime.

b) L'unité de gestion, facteur de cohérence et d'économies

Il ne faut pas méconnaître, cependant, les inconvénients que présenterait le maintien d'un double mode de gestion de l'assistance technique, qui :

- irait à l'encontre du principe selon lequel il est préférable que l'administration se concentre sur ses tâches de conception, de pilotage stratégique et d'évaluation ;
- **minimiserait les avantages de la « solution FCI ».** Ce dernier ne gèrerait plus l'ensemble des fichiers de l'assistance technique et serait moins à même d'entretenir efficacement le « vivier », ce qui serait d'autant plus dommage que les mêmes agents peuvent, selon les circonstances, participer à des missions de courte durée (déjà gérées par FCI) ou de longue durée ;
- risquerait de favoriser le conservatisme : certains services pourraient être tentés de maximiser le nombre des assistants techniques qui demeureraient gérés directement par le Ministère ;
- **réduirait les économies de personnel (certes modestes), que devrait entraîner, à la Direction des ressources humaines du Ministère des affaires étrangères, le transfert de compétences à FCI ;**
- **risquerait aussi, point très important pour l'avenir, de rendre plus difficile l'exclusion des agents concernés des plafonds d'emploi de la LOLF.**

On peut, de plus, s'interroger sur l'opportunité de maintenir sur des emplois d'assistants techniques certains des agents exerçant des fonctions dans les domaines régaliens. Ceux dont les fonctions comportent une dimension opérationnelle intéressant directement

leur administration d'origine s'apparentent, dans certains cas au moins, aux fonctionnaires de liaison (policiers, magistrats, etc), qui exercent au sein d'une administration d'un Etat partenaire (européens notamment), tout en étant administrativement placés sur un emploi à l'ambassade de France, tandis qu'un fonctionnaire du pays considéré exerce symétriquement dans l'administration française.

Dans quelques cas (certes marginaux en nombre), un système analogue pourrait être envisagé avec nos partenaires du monde en voie de développement. La distinction entre ces fonctions et les véritables missions d'assistance technique distinction serait une mesure utile de clarification de nos relations avec les Etats partenaires. La réciprocité traduirait mieux l'esprit de partenariat sur lequel nous entendons fonder notre coopération.

c) Une voie moyenne possible

Une **gestion unifiée** de l'assistance technique, **confiée à FCI, serait très probablement préférable à terme**. Cela dit, le transfert à FCI de l'assistance technique ne pourra de toute manière intervenir que **progressivement**, sur deux ou trois années au moins. Il sera donc tout à fait possible de commencer par transférer l'assistance technique sur projet et de se laisser le temps d'en apprécier toutes les conséquences avant de prendre une décision définitive concernant l'assistance technique dans les domaines régaliens.

#### IV LA TRANSITION

**FCI n'est actuellement absolument pas prêt à assumer, du jour au lendemain, la gestion de l'assistance technique résidentielle**, faute d'une structure de personnels et des moyens logistiques adaptés. Une période de transition de deux ou trois années sera nécessaire, et certaines précautions et mesures doivent être prises pour assurer le succès.

a) La nécessité d'une étude juridique préalable

Une étude juridique devrait être réalisée préalablement à la dévolution à FCI de la gestion de l'assistance technique résiduelle. Elle aurait au moins quatre objectifs :

-- vérifier **si une modification de la convention constitutive de FCI est indispensable**. Il paraît au moins indispensable d'inscrire explicitement la gestion de l'assistance technique résidentielle dans les objectifs (tout en précisant que FCI ne dispose pas d'un monopole et a vocation à travailler pour d'autres donneurs d'ordres, y compris pour des agences de coopération étrangères), et souhaitable de préciser que le Directeur général de la coopération et du développement est, ès qualité, Président de FCI (comme il est Président de l'Agence française pour l'enseignement à l'étranger)

-- vérifier **les conséquences éventuelles pour les personnels du transfert de leur gestion à FCI** ; (NB : voir les problèmes de détaxe, etc.)

-- s'assurer de l'**adéquation de la forme juridique « GIP »** à l'exercice des nouvelles missions de FCI (même si cette adéquation ne paraît a priori pas poser de problèmes, il serait prudent de le vérifier).

-- examiner les **conséquences** de l'évolution de la jurisprudence et de la réglementation du travail relatives **aux contrats à durée déterminée**, afin de les prendre en compte pour arrêter la durée des contrats proposés aux assistants techniques ;

-- peut-être « **nettoyer** » **le texte** en retirant le paragraphe qui prévoit la création d'une société anonyme « jumelle » du GIP FCI.

#### b) Les conditions du succès

**FCI doit pouvoir accroître ses effectifs, dans une mesure raisonnable.** La direction estime à une trentaine le nombre de collaborateurs nécessaire. Un chiffre précis ne pourra être fixé qu'à l'issue de la période transitoire, mais cet objectif semble raisonnable.

Tout aussi important sera **le profil des futurs collaborateurs de FCI**. Dans la mesure où il s'agit d'innover et de travailler avec des méthodes plus proches de celles du privé que de celles de l'administration, il va de soi que l'augmentation des effectifs de FCI ne doit pas être **obtenue par redéploiement de personnels issus des Affaires étrangères**, mais que la direction de FCI doit être habilitée à décider de son recrutement sur le marché du travail (et à ne recruter au sein des Affaires étrangères que de son propose chef, si elle y trouve des compétences qui lui paraissent indispensables).

La prise en compte de l'assistance technique ne doit pas se traduire **par une dégradation de la trésorerie** qui mettrait en danger la capacité de FCI à assumer ses missions initiales (mettre à disposition des opérateurs un soutien logistique aux candidats à des appels d'offres internationaux suppose une trésorerie conséquente<sup>33</sup>). La tutelle devrait donc, si les deux partenaires ne parviennent pas à un accord pleinement satisfaisant, veiller à ce que soit réglée d'une manière conforme à ces exigences le problème de la rémunération des assistants techniques sur projet (page ??)<sup>34</sup>

## VI L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA LOLF

Il a déjà été expliqué que l'entrée en vigueur de la LOLF conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à la réduction progressive de l'assistance technique.

**L'externalisation de la gestion des assistants techniques à FCI, devrait par contre les soustraire, compte tenu des pratiques habituelles, aux plafonds d'emplois de leur ministère d'origine** (actuellement, des fonctionnaires détachés auprès d'établissements publics – comme l'AFD – ou de GIP – comme Edufrance – ne sont pas comptabilisés dans les effectifs de leur ministère d'origine, et **peuvent y être remplacés**).

---

<sup>33</sup> Les organisations internationales ne remboursent souvent qu'avec retard les dépenses engagées (transport, rémunération des personnels, etc)

<sup>34</sup> Plus généralement, FCI ne pourra, non seulement prendre en compte la gestion de l'assistance technique résidentielle, mais tout simplement remplir avec succès les missions qui lui sont d'ores et déjà assignées (soutien aux opérateurs français sur le marché de l'assistance technique, de courte comme de moyenne durée, opérations en situations de crise) si les Affaires étrangères ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations contractuelles (versement régulier et complet de la subvention d'équilibre ; il faut insister sur le fait que celle-ci demeurera indispensable, à terme prévisible en tout ces : compte tenu des missions de service public que doit remplir FCI ; il serait illusoire d'imaginer qu'il parviendra rapidement à l'équilibre).



Mais FCI sera probablement également soumis à un plafond d'emplois. **Il sera essentiel que celui-ci décompte seulement les agents du « siège », et exclue les assistants techniques qui seront sous contrat avec FCI.** Cette exclusion serait parfaitement logique, dans la mesure où :

-- comme cela a également déjà été souligné, les crédits d'assistance technique ont toujours été considérés comme des crédits d'intervention (actuellement tire IV), l'assistance technique comme un moyen parmi d'autres de mettre en œuvre les projets (jusqu'en 1976, l'assistance technique était payée sur le FAC, dispositif qui précédait le FSP, avec des caractéristiques semblables) ;

-- les assistants techniques n'ont pas vocation à perpétuer leurs fonctions, mais, au contraire, à se rendre inutiles en formant des capacités locales ;

-- les assistants techniques seront rémunérés **sur des contrats de droit privé** (passés avec FCI) ;

--ils sont placés auprès d'autorités étrangères (même si la suggestion de remplacer la Lettre de mission par un Contrat de mission –ce qui aboutirait à les placer fonctionnellement « en facteurs communs » à la Coopération française –DGCID ou AFD- et à l'autorité étrangère, mais n'affecterait pas leur rattachement administratif à celle-ci).

Il n'en demeure pas moins que l'exclusion de l'assistance technique des plafonds de la LOLF risque d'être contestée par les spécialistes du budget. **Une décision politique, arrêtée dès le prochain CICID, paraît donc tout à fait indispensable afin de clarifier la situation.**

**Quatrième partie :**

**LE POSITIONNEMENT DES  
ASSISTANTS TECHNIQUES**

La question du positionnement des assistants techniques se pose vis-à-vis des autorités partenaires. Elle peut se poser vis-à-vis des autres bailleurs de fonds.

## **I LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DES AUTORITES PARTENAIRES**

Dans l'esprit qui a présidé sa mise en place, au début des années soixante, au moment de l'accès à l'indépendance des anciennes colonies, l'assistance technique (pour l'essentiel composée de fonctionnaires) devait être l'instrument permettant aux nouvelles autorités d'assumer la continuité des administrations d'Etat menacées d'effondrement par le retrait de la France et de ses agents. De cette finalité procède le principe selon lequel les agents en question sont placés auprès d'une autorité des pays partenaires et **cessent d'être au service de la FRANCE pour se mettre, durant leur temps de séjour, au service de l'Etat partenaire.**

Cette présentation relève largement de la fiction. Sans même évoquer l'époque où certains assistants techniques se comportaient en « hommes de l'ombre », il est clair que les assistants techniques permettent aussi à la France de disposer d'informations privilégiées sur le pays partenaire, et constituent un facteur d'influence<sup>35</sup>

Surtout, les assistants techniques ne sont, en définitive, ni au service de la France, ni à celui de l'Etat partenaire. La question n'est pas vraiment de savoir à qui ils doivent allégeance. Ils se situent « à l'intersection », au cœur de la relation d'échange, qu'ils soient affectés à un projet ou, plus encore, dans des fonctions de « conseillers » auprès d'autorités participant de la sphère régaliennne de l'Etat.

**La traduction juridique** de cette situation ne devrait pas être un acte d'affectation par la France<sup>36</sup>, mais **un contrat de mission**<sup>37</sup>. La Lettre de mission pourrait devenir ce contrat, à l'occasion, et faire l'objet d'une véritable élaboration partenariale. Ce pourrait être aussi, dans le cas d'assistants techniques affectés à des projets, une « **Convention de projet** », qui remplacerait à la fois l'habituelle Convention de financement et la Lettre de mission, voire,

---

<sup>35</sup> *Il arrive même que des assistants techniques représentent le SCAC (faute pour celui-ci de disposer d'effectifs suffisants) dans des réunions avec les administrations partenaires et/ou d'autres bailleurs de fonds ; il s'agit là d'une dérive qui devrait être fermement évitée.*

<sup>36</sup> *Comme c'est, en fait, le cas actuellement. Certes, les assistants techniques sont en principe choisis par l'autorité auprès de laquelle ils sont affectés, et ceux-ci cosignent leur Lettre de mission. Dans les faits, il arrive fréquemment qu'une seule candidature adoptée, voire une candidature unique, soit proposée. Quant à la Lettre de mission, elle constitue un instrument de partenariat, et le plus souvent, une formalité routinière.*

<sup>37</sup> *Contrairement à la « Lettre de mission », le contrat est consubstantiel à l'échange.*

pour certains projets particulièrement importants ou pour certains « assistants techniques du secteur régalien », un accord intergouvernemental. Dans tous les cas, le texte devrait consacrer cette relation d'échange et d'interface.

## **II LE POSITIONNEMENT VIS-A-VIS DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS**

Non seulement les assistants techniques sont souvent consultés par d'autres bailleurs de fonds, bilatéraux comme multilatéraux, lorsque ceux-ci ont besoin d'une expertise sur un sujet donné. Mais – fait peu connu – un nombre non négligeable d'entre eux participe directement à la mise en œuvre de projets financés par d'autres bailleurs de fonds (en particulier l'Union européenne, mais aussi la Banque mondiale, le FMI, etc.).

Il est de l'intérêt de la coopération française (et d'une harmonisation des aides internationales, donc du pays bénéficiaire) que les assistants techniques français soient de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre des DSRP et des programmes européens. Cela pourra d'ailleurs conduire à ce qu'ils soient pris en charge financièrement par des projets ou des « caisses » conjointes (fonds recueillant des financements de plusieurs bailleurs pour la mise en œuvre d'un aide-programme par exemple) <sup>38</sup>.

Cela signifie évidemment que, réciproquement ; des ressortissants des autres pays donateurs pourront être amenés à participer à la mise en œuvre de projets français sur financement français.

Dans ces cas de « partage » d'un assistant technique français avec un (ou plusieurs) autre(s) bailleur(s) de fonds, le « Contrat de mission » le concernant gagnerait à être également signé par ce(s) bailleur(s) de fonds.

---

<sup>38</sup> *La gestion de l'assistance technique par FCI offre à cet égard beaucoup plus de souplesse, qu'il s'agisse de recruter un étranger ou de répondre à une demande d'expertise française formulée par une structure étrangère.*

## 5<sup>ème</sup> partie :

### MISE EN VALEUR DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Une gestion modernisée et clarifiée de l'assistance technique devrait en faire un outil plus performant, plus utile et plus rentable. Afin d'en tirer maintenant le meilleur parti pour tous, il conviendra également de :

-- **veiller à un recrutement de qualité** – ce qui implique en particulier d'offrir aux candidats potentiels des perspectives de carrière attrayantes – et d'assurer la formation des candidats retenus ;

-- **tirer tout le parti possible des potentialités de l'assistance technique** en mettant en place un « pilotage » efficace, en organisant les assistants techniques en réseau, en veillant à une synergie plus poussée entre les différentes formes d'assistance techniques et les divers opérateurs, et en définissant une politique de communication.<sup>39</sup>

## I LE RECRUTEMENT ET L'ORGANISATION DES CARRIERES

### 1. La détection des experts et la constitution de « viviers »<sup>40</sup>

Pour les agents de la Direction des ressources humaines du Ministère des affaires étrangères, le passage par la DRH représente un temps dans une carrière, trop court pour qu'ils puissent nouer des **réseaux** de relation dans les milieux très diversifiés auxquels doit faire appel notre coopération ; en outre, **l'assistance technique ne peut être la priorité de la DRH**. Quant à la DGCID, elle a naturellement ses réseaux, mais l'accumulation des tâches quotidiennes auxquelles elle doit faire face, avec des effectifs qui se sont amenuisés, l'empêche parfois de prospecter systématiquement pour renouveler en permanence les « viviers » dans lesquels elle puise.

FCI pourra se consacrer plus pleinement à cette tâche et s'organiser en conséquence, dès lors que ce sera l'une de ses missions essentielles, en recrutant des agents spécialisés en ressources humaines et en se dotant de la logistique nécessaire à l'entretien de fichiers.

---

<sup>39</sup> Ces exigences se rejoignent : un recrutement et une formation de qualité contribueront à valoriser l'assistance technique, tandis que la mise en valeur de l'outil favorisera la constitution de « viviers » de candidats plus étoffés.

<sup>40</sup> Sur la constitution de viviers comme sur beaucoup d'autres points, le Rapport Boucher a formulé des propositions qui demeurent pleinement d'actualité (cf. pages 4 à 8 du Rapport) : mise en place d'un système de mites décentralisées par administrations, mais communiquées à FCI ; détermination dans chaque administration – ou dans chaque grand service – de l'agent en charge du fichier, constitution des viviers, non pas a priori, mais au fur et à mesure de la participation des agents à des actions de coopération, mesures de sensibilisation des agents et d'information sur les missions à réaliser ; rédaction de rapports de fin de mission afin de constituer une « mémoire » des actions réalisées et de favoriser la « capitalisation » ; implication de la magistrature, des armées, des collectivités décentralisées, dans la constitution de fichiers et réseaux, inscription automatique des retraités dans les fichiers, etc.

## 2. La mobilisation des experts.

Il ne suffit pas de disposer de « viviers ». Encore faut-il que **les missions proposées soient suffisamment** attractives pour les intéressés et que **leur administration les « libère »**, pourtant pas d'accorder une attention accrue au recrutement d'experts et d'assistants techniques.

### a) L'expertise de courte et moyenne durée

A cet égard, on l'a dit, des progrès importants sont en passe d'être réalisés sur un point essentiel : la mise en place d'un cadre juridique favorable à la mobilisation des fonctionnaires.

Mais, c'est évidemment la pratique qui sera déterminante : trop souvent, les chefs de service renâclent à « **libérer** » leurs collaborateurs. Plus encore, d'ailleurs, c'est une atmosphère générale peu propice qui doit être dissipée : les missions apparaissant parfois comme une forme déguisée de vacances qui suscitent à la fois envie et parfois ironie.

Il conviendra donc de mieux sensibiliser l'ensemble des administrations et **de parfaire leur « culture de l'international »**. Il serait également indispensable de mettre en place un dispositif de suivi. Sans doute la Fonction publique dispose-t-elle déjà d'un service de gestion des cadres, mais celui-ci demeure méconnu de la plupart des « usagers » potentiels. Il conviendrait de le renforcer et de le faire connaître.

S'agissant des cadres du secteur privé, il serait intéressant d'évaluer l'intérêt d'une éventuelle extension à toutes les actions de coopération de la disposition introduite il y a quelques années dans le Code du travail pour faciliter la participation de cadres du privé à des opérations humanitaires. Aux termes de cette disposition, un cadre qui souhaite participer à une opération humanitaire a, dans certaines conditions, droit à être rendu disponible par son entreprise, sans que le contrat de travail soit interrompu, de sorte qu'il peut ensuite réintégrer son entreprise dans la position qu'il y occupait initialement

### b) Assistance technique de longue durée

Toutes les administrations ont été confrontées, depuis une décennie au moins, à des baisses d'effectifs qui leur laissent peu de marges de manœuvre pour libérer des agents en vue de missions d'assistance technique, et cette difficulté est évidemment accrue pour l'assistance de longue durée. Il s'agit d'ailleurs moins d'un problème global de niveau d'effectifs (on ne compte guère, par exemple, que quelques dizaines de policiers ou de magistrats affectés en assistance technique de longue durée, sur des effectifs de plusieurs milliers), que d'une question d'adéquation entre les profils recherchés et ceux des personnels à la fois intéressés et mobilisables au moment approprié.

Pour résoudre ce dilemme, le rapport Boucher préconisait que, dans chaque administration appelée à participer à des projets de coopération, quelques emplois soient affectés en surnombre (par rapport aux besoins inhérents aux tâches premières, en quelque sorte « internes » de l'administration considérée), de manière à ce que quelques agents puissent en permanence être disponibles pour des actions de coopération. L'idée a été reprise dans la Communication en Conseil des ministres de 2003.

Sa réalisation se heurte naturellement aux considérations d'ordre budgétaire. Elle n'est, en outre, pas facile à réaliser : le risque existe que les postes en surnombre soient peu à peu « phagocytés » par l'administration bénéficiaire et « détournés » de leur fonction d'origine.

Pourtant, l'idée de créer, dans chaque administration concernée, une **petite réserve d'emplois en surnombre** répond à une nécessité objective (desserrer les contraintes d'effectifs), et l'exemple de l'ADETEF <sup>41</sup> montre que, si des agents, et par conséquent des emplois spécifiquement dédiés à des activités internationales, sont regroupés en « pool », cela permet de satisfaire de nombreux besoins, y compris en urgence.

### **3. L'organisation des carrières**

L'époque est révolue où – comme dans les années soixante-dix ou même quatre-vingts – un assistant technique pouvait demeurer dix à douze ans, ou même bien davantage, dans un même poste, avant d'effectuer un séjour identique dans un autre pays. Personne ne conçoit plus que l'on puisse être assistant technique « à vie ».

**Les durées de séjour ont été réduites progressivement**, et une règle s'est peu à peu imposée, selon laquelle un assistant technique **ne peut effectuer plus de deux séjours successifs de quatre ans** à l'étranger et doit ensuite rentrer en France. Cette règle représente un bon équilibre raisonnable. Elle est, du reste, généralement bien comprise et désormais acceptée

Force est cependant de constater que la perception de l'assistance technique se modifie. A une période où le marché de l'emploi est déprimé, en l'absence de filières organisées de reconversion, la limitation des temps de séjour conforte la vague à l'âme qu'entretient une ambiance générale défavorable (baisse continue et rapide des effectifs, critiques à l'encontre d'un instrument des effectifs, critiques à l'encontre d'un instrument souvent présenté comme l'héritage d'un passé révolu). L'impression prévaut désormais que signer un contrat d'assistance technique, c'est s'engager dans une voie précaire.

Pour mettre un terme à un enchaînement qui pourrait devenir délétère, il est indispensable de préciser clairement les règles en matière de séjour et d'offrir des possibilités de reconversion.

#### **a) La durée de séjour**

Afin de recréer un climat de confiance parmi les candidats potentiels, il serait utile que :

-- les principes évoqués (pas plus de deux séjours de 4 ans successifs) soient consignés dans le « Code de conduite de l'assistance technique »<sup>42</sup>, dont la rédaction est par ailleurs préconisée ; leur pérennité serait mieux assurée ;

---

<sup>41</sup> Structure du Ministère de l'économie et des finances

<sup>42</sup> Ces principes ne pourront toutefois être maintenus que si l'évolution de la réglementation du travail et de la jurisprudence (y compris à Bruxelles) n'oblige pas, dans les années à venir, à offrir à tout assistant technique,

-- dès le recrutement d'un nouvel assistant technique, un entretien permette de déterminer si un second contrat pourra en principe lui être proposé à l'issue du premier contrat de quatre ans. Sous réserve d'un examen juridique des conséquences éventuelles d'une telle pratique, il serait également utile que ce point donne lieu, soit à un document consigné par l'intéressé et le gestionnaire de son contrat (en principe, donc, FCI), soit par une lettre du Directeur du FCI l'intéressé.

#### b) La reconversion

**Il ne paraît pas possible d'accorder des garanties juridiques de reconversion.** En revanche :

-- le dispositif de suivi à mettre en place pour les fonctionnaires accomplissant des missions de courte durée devrait avoir également vocation à faciliter **le retour** des assistants techniques ayant exercé des missions de longue durée ;

-- la concertation devrait être approfondie avec tous les partenaires non-étatiques susceptibles de nourrir les « viviers » d'assistants techniques (collectivités locales, institutions culturelles, ONG, etc) en vue d'organiser des échanges systématiques. La Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du Ministère des affaires étrangères avait déjà mis en place, dans cet esprit, des échanges ainsi que des procédures associant ces partenaires au recrutement de certains agents du réseau culturel (Directeurs de centres culturels par exemple). L'expérience a montré que, poursuivis dans la durée, ces pratiques étaient efficaces et ouvraient des débouchés de retour aux agents du réseau.

-- un certain nombre de bourses pourraient être offertes à des assistants techniques en fin de séjour désireux de préparer des concours de la fonction publique (bourses de une ou deux années, selon le concours préparé).

-- pour les non-fonctionnaires, des emplois pourraient être réservés pour les contractuels à la DGCID, dans les SCAC, à l'AFD <sup>43</sup> ainsi que chez d'autres opérateurs. D'anciens assistants techniques occupent déjà des postes à la DGCID et à l'AFD ; leur nombre pourrait être légèrement augmenté et, surtout, une politique délibérée devrait être affichée.

Cette dernière mesure devrait participer d'une politique générale visant à constituer un « noyau » de spécialistes de la coopération (et de généralistes ayant une connaissance du terrain), qui auraient vocation à alterner entre la centrale (ou plutôt « les » centrales, DGCID et AFD) et les postes sur le terrain.

#### c) Organiser des carrières dans la coopération

---

*au bout de six années, un contrat à durée indéterminée. Si cette évolution se confirmait, elle rendrait d'autant plus nécessaire la réflexion sur les deux points suivants.*

<sup>43</sup> Il existe des cas d'assistants techniques obtenant des fonctions à la DGCID ou au siège de l'AFD, comme il existe des cas d'attachés d'administration centrale occupant des fonctions dans les SCAC (on n'en connaît guère en revanche qui soient assistants techniques), ou d'agents de la DGCID remplissant les fonctions de chef d'agence de l'AFD, ou encore d'agents de l'AFD exerçant la fonction de chef de SCAC. Mais ces situations demeurent relativement marginales, et on ne peut parler d'un système d'allers-retours organisés, car il s'agit habituellement pour les intéressés d'une expérience unique.

Autant il serait malsain de (re)créer une « carrière » d'assistant technique, autant il serait dommageable de considérer qu'une mission d'assistance technique **n'est qu'une parenthèse** avant un retour définitif à la profession initiale en France. **Le fait de ne pas faire carrière dans l'assistance technique ne doit pas interdire de faire carrière dans la coopération.**

Pourquoi, d'ailleurs, la coopération serait-elle le seul secteur d'activité dans lequel un parcours professionnel complet serait inconcevable, dès lors que celui-ci ne signifierait pas une « satellisation » durable sur des orbites extérieures, mais des allers-retours entre la centrale et le terrain ?

C'est ainsi que s'organise la carrière des agents des agences de coopération, étrangères (ainsi la GTZ, dont 40 % des missions sont réalisées par des agents permanents bénéficiant d'un statut) ou française (l'AFD).

Il suffirait d'accroître de manière significative le nombre de ces cas et d'ériger cette pratique en politique des ressources humaines pour constituer un noyau suffisant de permanents de la coopération. Cette politique impliquerait évidemment que le contingent des contrats dont peut disposer la DGCID, qui a beaucoup diminué depuis dix à quinze ans sous le poids des contraintes budgétaires, puisse être accru. Elle aurait trois avantages :

-- remédier à une difficulté à laquelle est confrontée la DGCID depuis qu'elle a dû réduire le nombre des contractuels qu'elle utilise : alors que ses tâches sont de plus en plus diversifiées et exigent des compétences techniques toujours plus variées, elle doit y faire face avec des personnels au profil de moins en moins diversifié (enseignants et diplomates) ;

-- contribuer à rendre plus attractive l'assistance technique ;

-- conforter nos positions dans les organisations internationales spécialisées (OMS par exemple) qui, lorsqu'elles proposent des postes de responsabilité, exigent habituellement une expérience de terrain importante (souvent dix ans). Nous risquons de ne plus pouvoir proposer de candidats si nos assistants techniques sont limités à huit, voire, six ans.

## **II LA FORMATION DES ASSISTANTS TECHNIQUES**

### **1) Une véritable carence qui constitue une « exception française »**

L'ancien Ministère de la Coopération **disposait** de structures de formation **et offrait des stages** diversifiés, non seulement d'adaptation aux missions d'assistance technique, mais aussi d'entretien des connaissances dans le métier d'origine. Elles ont été supprimées par les effets conjugués des contraintes budgétaires et de la fusion avec les Affaires étrangères.

Chaque année, certes, les « Journées du réseau » représentent un temps fort. De par leur durée comme de par leur contenu, elles sont davantage des journées d'information qu'une période de formation proprement dite.

L'insuffisance notoire, et même l'absence quasi totale, d'offre de formation destinée à l'assistance technique n'est, certes, que le reflet d'une absence plus générale de formation



dans l'ensemble des réseaux de coopération. Elle est pourtant particulièrement étonnante dans un domaine où la qualité des ressources et relations humaines est un facteur essentiel de succès, et regrettable à une période où l'expertise technique internationale se professionnalise et se situe à des niveaux de plus en plus élevés. La demande des intéressés est d'ailleurs forte. Et la situation qui prévaut actuellement n'est pas conforme aux exigences exprimées par la Communication en Conseil des ministres du 9 avril 2003 relative à la mobilisation de l'expertise publique française.

La coopération française fait, du reste, figure d'exception lorsqu'on la compare aux coopérations étrangères<sup>44</sup>.

## **2) Quelques orientations possibles**

Des stages suffisamment nombreux et diversifiés devraient être offerts.<sup>45</sup> : Une formation systématique aux langues étrangères, **et notamment à l'anglais**, serait également utile

Pour recenser les besoins (tâche permanente, car ceux-ci sont évolutifs), organiser les multiples stages nécessaires à la formation des personnels qui agissent dans des domaines très variés, arrêter des priorités et des objectifs, **une véritable structure devrait être mise en place**. Elle devrait évidemment recourir aux sources des multiples organismes susceptibles de dispenser les enseignements répondant aux besoins recensés. Il serait néanmoins utile qu'elle dispose de locaux propres. Un centre de ressources pourrait la compléter, qui reconstituerait progressivement une mémoire de la coopération, en voie d'effacement depuis la fusion avec les Affaires étrangères, et pourrait être ouvert aux chercheurs

Bien entendu, ce centre ne serait pas destiné aux seuls assistants techniques. La question de leur formation n'est en effet qu'un des volets d'une problématique plus générale. C'est à l'intention de tous les agents qui contribuent à la coopération française qu'il convient de définir une politique de formation. Des stages de sensibilisation pourraient même être utilement proposés aux diplomates dont les attributions ne supposent pas de familiarité particulière avec les problématiques de coopération, tant il est vrai que la « fusion des cultures » qui devait résulter de la fusion des appareils administratifs, n'a que très insuffisamment progressé.

---

<sup>44</sup> Les agences du « système des Nations Unies » (PNUD, OMS, UNESCO, etc), par exemple, réservent chaque année un budget équivalent à (actuellement) 1200 à 2000 environ dollars par agent ; celui-ci dispose, à hauteur de ce montant, d'une sorte de « droit de tirage formation ».

<sup>45</sup> Deux stages devraient en particulier être ouverts :

- avant son départ, un stage d'initiation aux grands objectifs de la coopération, aux arcanes de son organisation administrative et à ses méthodes, aux problématiques générales du secteur dans lequel il sera appelé à intervenir (dont il rencontrerait aussi les responsables) ; ce stage gagnerait à comporter également un entraînement au passage dans les media ;
- un stage d'initiation au pays d'affectation.

<sup>45</sup>. Cette exigence ne devrait pas être comprise comme annonciatrice d'un abandon de notre défense de la francophonie ; il est au contraire déplorable de constater que certains ministères tendent à renoncer au français dans les réunions officielles, y compris d'instances qui reconnaissent le français comme langue officielle ou de travail et sont en principe tenues d'assurer une traduction. Mais le fait est que, dans les postes, de nombreuses séances de travail conjoint se tiennent en anglais et que les représentants de notre coopération, faute de pouvoir se faire comprendre, demeurent silencieux.

La coopération française pourrait également s'inspirer d'une institution reconnue dans le domaine de la politique de défense : l'IHEDN.

L'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale accueille deux demi-journées par semaine, d'octobre à juin, ainsi que pour trois stages d'environ une semaine, des spécialistes de la défense (colonels promis à un bel avenir, pour lesquels le passage à l'IHEDN est une étape du cursus de formation continue) et non-spécialistes appartenant aux cercles de décision dans les missions politique, médiatique, économique, religieux, culturel, etc... Chaque session est dédiée à un thème donné, et les participants sont répartis en petits groupes, dont chacun rédige un mémoire sur un aspect du thème retenu. Des sessions régulières, plus courtes que la session nationale annuelle, sont également organisées.

On pourrait concevoir une institution analogue, regroupant les praticiens issus des administrations et établissements en charge de notre coopération (Quai d'Orsay, Trésor, Budget, AFD), mais aussi du Parlement, des collectivités locales, des entreprises, des médias, des universités et centres de recherche, des ONG. Ce « **Centre des hautes études de la coopération** » contribuerait au brassage des expériences, à forger une doctrine française de coopération et une pratique plus homogène (coopération d'Etat, coopération décentralisée, ONG, etc...), ferait mieux connaître au grand public les enjeux de la coopération<sup>46</sup>.

### **III. LE PILOTAGE ET LA MISE EN RESEAU DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

Les assistants techniques sont trop souvent livrés à eux-mêmes ; sans préparation suffisante à leurs fonctions, ils remplissent celles-ci sur la base d'une Lettre de mission habituellement peu précise, voire rédigée en termes « passe-partout », et ne sont, durant leur période d'affectation, guère informés de la politique générale dans leur domaine de compétence ; les échanges avec le SCAC demeurent pour beaucoup d'entre eux sporadiques ; ils ne sont pas tenus de rendre compte de leur activité, ni en cours d'affectation, ni à l'issue de celle-ci.

Un pilotage plus ferme et une « capitalisation » des expériences acquises accroîtraient considérablement l'efficacité de notre assistance technique.

#### **1) Le pilotage**

Un pilotage plus ferme doit se manifester à tous les stades :

-- **l'accueil** : dans de nombreux postes, celui-ci est assuré dans de bonnes conditions : l'assistant technique est reçu, non seulement par le Conseiller du SCAC compétent, mais aussi par le Chef du SCAC lui-même, et, lorsque son domaine d'action le justifie, il entretient des relations directes avec l'Ambassadeur. Des exceptions demeurent toutefois. Il serait peut-être donc utile de rédiger et diffuser des instructions concernant l'accueil.

<sup>46</sup> *Le Centre ne ferait pas double emploi avec le HCCI (Haut conseil à la coopération internationale et au développement) : celui-ci a pour raison d'être d'associer la société civile à la définition même des grandes orientations de notre politique de coopération ; le Centre se situerait en quelque sorte en amont.*

-- **la Lettre de mission** : elle devrait être plus détaillée qu'elle ne l'est habituellement, fixer des objectifs et critères d'évaluation et définir les modalités selon lesquelles l'assistant technique sera appelé à rendre compte de son action. Dans la mesure où les Lettres de mission ne parviennent fréquemment à leur destinataire que plusieurs semaines après leur arrivée en poste, il y aurait avantage à ce que leur contenu soit porté à leur connaissance avant signature, et fassent l'objet d'un échange avec eux. On voit d'ailleurs mal comment il pourrait en aller autrement, dès lors que la description des objectifs à atteindre serait beaucoup plus détaillée qu'elle ne l'est actuellement.

-- **le suivi** : les assistants techniques devraient produire des rapports d'étape, à des stades de réalisation du projet précisés dans leur Lettre de mission, puis un Rapport de fin de mission. Chacun de ces rapports devrait donner lieu à une séance de travail avec les partenaires concernés. Dans le cas de fonctionnaires, ces rapports et les Relevés de conclusions des réunions de travail dont ils feraient l'objet devraient être adressés aux administrations d'origine, qui se plaignent qu'une fois nommés sur des emplois d'assistants techniques leurs agents leur « échappent », alors même que les sujets qu'ils traitent peuvent dans bien des cas intéresser leur administration d'origine. Cette mesure contribuerait à une mise en réseau des assistants techniques qui permettrait de mieux « capitaliser » les informations qu'ils recueillent et les connaissances qu'ils acquièrent et d'en nourrir les réflexions des administrations centrales.

-- **l'évaluation** : les projets de coopération font l'objet d'évaluations. Pas l'action des assistants techniques.

## **2) La mise en réseau**

Les SCAC, dont les tâches n'ont cessé de croître en même temps que leurs effectifs se réduisaient, n'ont pas toujours le temps de faire « remonter » toutes les informations recueillies par les assistants techniques qui pourraient être utiles à l'administration ou de les diffuser aux SCAC d'autres pays susceptibles d'être intéressés. Inversement, il n'est pas dans la tradition de l'administration centrale de diffuser aux postes les notes d'orientation, notes d'analyse des résultats de grandes conférences internationales traitant de développement, etc.

La politique de communication prônée ci-après pourrait remédier partiellement au défaut de synergie qui en résulte, puisque les documents produits en vue de la communication « externe » pourront évidemment servir également à la communication « interne ». Mais des mesures spécifiques de communication interne et de « capitalisation » des expériences sont également souhaitables.

Afin de mettre fin aux cloisonnements et de favoriser les synergies, deux séries de mesures au moins pourraient être envisagées : **des rencontres thématiques sur des questions d'intérêt régional** <sup>47</sup> **et des réseaux d'intranet** <sup>48</sup>. Les initiatives individuelles

---

<sup>47</sup> situations de post-crise, qui concernent rarement un seul pays ; productions - comme le coton - ou ressources naturelles -comme l'eau - pour lesquelles des pays voisins, à la fois peuvent être concurrents et avoir des intérêts complémentaires sur le marché mondial). Ces rencontres auraient lieu de préférence dans un pays de la région, ou à Paris (par exemple dans le prolongement des journées du réseau). Elles associeraient les services de l'administration centrale, aussi bien du Ministère des affaires étrangères que des autres administrations concernées, le cas échéant, des représentants des opérateurs « correspondants » de ces ministères (ADETEF, GIP-Inter, ACOJURIS, etc) ainsi que, éventuellement (selon le sujet traité et l'objectif de la réunion) des

d'établissement de réseaux informels devraient en être encouragées et incorporées dans les évaluations de performance.

### 3) La concertation interministérielle

Les ministères « fournisseurs » d'assistants techniques spécialisés se plaignent de n'être pas suffisamment associés au choix des assistants techniques et à la définition de leurs tâches, puis de les perdre de vue une fois qu'ils sont en fonction, et de n'avoir plus de nouvelles du déroulement de leur mission et de leur résultat.

Il faut faire dans ces récriminations la part des états d'âme, et parfois d'un souhait d'« autonomisation » qui pourrait aboutir à la cacophonie. En fait, le degré et d'association des autres administrations diffère selon les secteurs, les périodes, et peut-être plus encore selon l'agent chargé du dossier à la base de la DGCID ou du SCAC concerné.

Là aussi, pourtant, des habitudes de travail plus systématiques doivent être prises, afin d'organiser une meilleure synergie et de mieux mettre à contribution les compétences des ministères techniques à tous les stades (identification des existants techniques, sélection, transmission de leurs rapports, etc.). Des procédures formalisées permettraient de mieux organiser la concertation<sup>49</sup> et d'aboutir à une acceptation sans réticences du rôle des affaires étrangères (coopération comme point de passage obligé (parce que c'est le seul moyen d'assurer la cohérence d'une politique) de toute action de coopération.

### 4) La concertation avec les autres opérateurs de l'assistance technique

Les gisements potentiels d'assistance technique (courte comme moyenne durée) extérieurs à l'administration d'Etat - administration territoriale, universités, hôpitaux, associations de retraités, secteur privé, etc. – demeurent insuffisamment exploités. C'est d'autant plus dommage que ces « nouveaux secteurs » jouent un rôle croissant.

Il serait utile de réfléchir, là aussi, à des procédures formalisées de consultation qui permettraient de tirer un meilleur parti de ces ressources. Afin d'éviter des procédures trop lourdes, qui deviendraient vite purement formelles, il conviendrait d'envisager des possibilités de publication de postes par la voie électronique.

L'exemple des **associations de retraités** est significatif. Elles se plaignent que l'on ne fasse guère appel à elles et dispose sans nul doute de capacités mal utilisées. D'un autre côté, l'administration n'a sans doute pas tort de considérer que leurs actions, ponctuelles, n'ont

---

*spécialistes extérieurs (Universitaires, ONG, journalistes), les autres bailleurs de fonds et des représentants des pays partenaires)*

<sup>48</sup> Ils associeraient les mêmes participant .sauf les participants extérieurs (représentants des pays partenaires, autres bailleurs de fonds, universitaires, ONG, journalistes) pourraient être créés pour chaque grand domaine d'intervention de notre coopération. Les services centraux comme les SCAC (et par conséquent les assistants techniques) nourrirait ces réseaux en informations.

<sup>49</sup> Ces concertations ne seront véritablement productives que si chacun des ministères concernés désigne un « Correspondant assistance technique » (plusieurs, dans le cas de grands Ministères aux directions fortement structurées), à charge pour celui-ci de procéder aux consultations internes utiles pour préparer la concertation avec les Affaires étrangères.

guère d'impact en profondeur. Il serait souhaitable de procéder, si ces associations en étaient d'accord<sup>50</sup>, à des évaluations de leurs actions, avec pour objectif leur insertion, précisément, dans un « réseau » de coopération française, sur la base d'une stratégie élaborée en concertation.

On le constate : **le besoin de pilotage et de cohérence se fait sentir à tous les niveaux**. A l'échelon central, le CICID du 20 juillet 2004 a pris des décisions importantes pour assurer la cohérence. Déchargée de certaines tâches gestionnaires, la DGCID devrait devenir davantage l'instrument de la mise en cohérence d'un dispositif français émiétté.

A l'échelon **local, il faut constituer de véritables « équipes France » dans chaque pays**, sous l'autorité ultime de l'Ambassadeur. Les assistants techniques doivent être membres à part entière de cette « équipe France »<sup>51</sup>.

Une réflexion devrait également être conduite sur l'articulation entre échelon central et échelon local. L'assistance technique, toujours un peu à la marge<sup>52</sup> - même lorsqu'elle n'est marginalisée - souffre de manière exacerbée des défauts du système – insuffisante information des postes sur la politique générale, suggestions du poste qui se perdent dans une « nature administrative » centrale qui ne semble pas toujours avoir « horreur du vide ». Il ne servirait guère de prétendre corriger ces déficiences en édictant des normes. C'est une question de pratique, et donc d'impulsion politique.

Soit dit entre parenthèses, **un échelon central davantage à l'écoute des postes**, cela signifierait aussi :

- **une meilleure prise en compte des préoccupations des partenaires**. Il semble désormais prévu de **généraliser les DSP** (Documents stratégiques pays) et de les élaborer en partenariat<sup>53</sup>. Cette résolution doit absolument être mise en pratique. Les préoccupations des partenaires seront d'autant mieux prises en compte, et l'adéquation au terrain d'autant meilleure que notre coopération aura davantage recours à des cadres nationaux (ou à des nationaux revenus de France), et ONG locales<sup>54</sup> pour des missions de courte durée aussi bien que la gestion de projets<sup>55</sup>.
- une meilleure harmonisation de l'aide – **les DSP** (et, par suite, l'assistance technique française) doivent s'inscrire dans une démarche collective, et par conséquent **faire l'objet**

---

<sup>50</sup> *Ce qui peut être présumé, si elles ont l'impression que cela peut déboucher sur une implication plus active de leurs réseaux dans une stratégie d'ensemble.*

<sup>51</sup> *Les VI (volontaires internationaux) également. A cet égard, la situation est très contrastée. Certes les VI sont souvent mis en place à l'initiative du SCAC, ou en tout cas, en étroite concertation, mais çà n'est pas toujours le cas, et force est de reconnaître que, une fois en fonction, ils sortent généralement du visuel du SCAC et de l'Ambassade.*

<sup>52</sup> *En particulier du fait d'un positionnement auprès des autorités étrangères mal interprété (aboutissant à un positionnement qualifié de « fictif » dans la 4<sup>ème</sup> partie – qui propose de la corriger.*

<sup>53</sup> *Exigence qui peut paraître élémentaire, mais il fut du temps, pas si lointain où tel poste choisi pour expérimenter les DSP, avait reçu l'instruction de le faire sans consulter les partenaires locaux !*

<sup>54</sup> *Ce qui suppose une véritable capacité de contrôle, et donc une assistance technique conséquente.*

<sup>55</sup> *Une « gestion FCI » de l'assistance technique facilitera le recours aux capacités nationales.*

**également d'échanges avec les autres bailleurs.** Seul ce dialogue rendra possible une véritable mobilisation des moyens. Bien entendu, se faire entendre suppose que l'on accepte aussi de n'être parfois pas entendu ; autrement dit, la coopération française, inscrite dans des réseaux multinationaux, ne sera pas toujours pilote et devra s'en accommoder, ce qu'elle hésite encore à faire.

Cette implication accrue de l'échelon local constituera également un antidote à la pensée unique, en aidant notre coopération à s'adapter à la diversité des pays et situations.

#### **IV LA COMMUNICATION**

Combattre les idées fausses et préjugés qui prévalent concernant l'assistance technique, mieux faire connaître les résultats de son action, exige une **véritable politique de communication** de la DGCID.

Celle-ci a publié en 2000 un « Livre blanc », juste avant la conférence de Monterrey, et elle élabore chaque année un Rapport d'activité. Deux de ses services ont pris l'initiative intéressante de diffuser, essentiellement par la voie électronique, des « lettres » (la Lettre du jeudi du Service de la stratégie et la Lettre de la DCT). **Mais l'ensemble ne constitue pas une véritable politique de communication**, qui atteint l'audience nécessaire et suffisante.

La communication française en matière de coopération n'est ni unitaire (DGCID et AFD agissent chacune de leur côté, ainsi que, dans de nombreux postes, le SCAC et l'agence locale de l'AFD<sup>56</sup>), ni globale (la DGCID n'ayant pas vocation à communiquer sur l'action de l'AFD ou celle du Ministère de l'Economie et des Finances, qui gère environ la moitié de notre APD sans conduire la moindre opération de communication).

Remédier à ces déficiences impliquerait probablement la constitution au sein de la DGCID d'un service spécialisé, doté de moyens appropriés. Dans l'esprit des décisions qu'il a arrêtées le 20 juillet 2004 et qui font de la DGCID le pôle de cohérence de la coopération française, le CICID pourrait lui confier officiellement la mission de développer une politique de communication cohérente sur l'ensemble des actions de coopération mises en œuvres par la France.

On n'aperçoit guère de risques de discordances avec la communication assurée par la Direction de la communication et de l'information du Ministère des affaires étrangères. Ce sont en effet deux choses différentes que de communiquer, d'une part sur une affaire d'otages ou sur les positions françaises à l'OMC, d'autre part sur les efforts consentis par notre coopération pour lutter contre le sida, faire progresser l'alphabétisation dans les PMA d'Afrique ou expliquer les relations entre l'APD/AT française et les OMD...

#### **V CHANGER D'APPELLATION ?**

L'expression « assistance technique » est souvent perçue comme la manifestation d'un esprit qui conduit au maintien des bénéficiaires dans un état d'assistés, véhiculant une connotation quasiment « néocoloniale ». On peut voir dans cette interprétation une curieuse inversion de perspective, l'« assistant » étant habituellement dans une situation de subordination ! Mais le fait est là, et il serait donc utile de réfléchir à une autre dénomination.

---

<sup>56</sup> Une seule évaluation, réalisée en ? ? et portant sur 8 pays, a été portée notre connaissance.

« Conseiller de coopération » étant déjà utilisé, **on pourrait songer à « Conseiller de partenariat »**, même si l'expression n'est guère élégante./.

## CONCLUSION

En vingt ans, l'outil de coopération « Assistance technique » a subi une réduction drastique (de plus de 20 000 agents à moins de 2 000), au point que les intéressés se perçoivent – et peuvent objectivement apparaître – comme une race en voie d'extinction.

Cette baisse a sans doute partiellement répondu à une volonté stratégique (mettre fin à une coopération de substitution qu'il n'était effectivement pas concevable de perpétuer indéfiniment), mais elle est allée au delà de qu'eût exigé cette volonté, parce qu'elle a, en fait autant résulté de considérations purement budgétaires. L'assistance technique a été, pour la Direction du budget du Ministère des Finances, comme - depuis la « fusion » Affaires étrangères/Coopération - pour la Direction des ressources humaines du Ministère des affaires étrangères, voire pour la DGCID, une « variable d'ajustement ».

**Un seuil critique est désormais atteint**, et cette situation ne saurait se prolonger sans que l'existence même de l'instrument – et avec lui une dimension spécifique essentielle de la politique française de coopération – soit en cause. Le moment est donc venu de définir et d'exploiter les mesures nécessaires au « renforcement » du dispositif d'assistance technique, conformément à la prescription CICID du 20 juillet 2004.

Le CICID ayant affirmé la volonté politique du Gouvernement, la seconde étape décisive à franchir est l'élaboration et l'application d'une doctrine de l'assistance technique.

**L'image de FCI, la Mission en a conscience, est encore très contrastée.** Eloges comme critiques sont souvent exprimés avec beaucoup de force. On ne peut qu'être frappé par le fait que les critiques viennent surtout du Ministère des affaires étrangères, tandis que les éloges viennent souvent des autres partenaires (alors même que ceux-ci considèrent habituellement FCI comme un bras séculier du Ministère des affaires étrangères). Sans doute faut-il, pour apprécier ces jugements, faire la part des conditions de la naissance (qui ont laissé des traces et induisent parfois une perception en décalage avec la réalité) comme du fait que des ambitions et des méthodes novatrices peuvent susciter excès d'enthousiasme aussi bien qu'excès de méfiance.

Quoi qu'il en soit, le démarrage d'un tel organisme ne pouvait qu'être assez lent (même parmi les plus critiques, du reste, beaucoup reconnaissent que FCI est, depuis un an environ, en nets progrès et s'installe progressivement), et le fait est, qu'en son état actuel FCI ne serait pas en mesure de gérer l'assistance technique résidentielle (ce que la Direction reconnaît du reste volontiers : la structure est trop petite et n'a pas été conçue pour cela). Mais elle sera parfaitement capable de le faire, pour peu qu'on lui en donne les moyens, que certaines précautions soient prises et que la dévolution des nouvelles missions s'effectue progressivement, sur deux ou trois années.

Pour l'assistance technique qui n'a cessé depuis un quart de siècle de se réduire comme une peau de chagrin, **il est minuit moins cinq.**

Il serait pourtant paradoxal que la France laisse dépérir un outil qui a longtemps été au fondement de sa coopération, au moment où, dans tous les pays que la coopération



internationale s'efforce d'aider à sortir du sous-développement, la « demande » d'assistance technique est croissante.

Certes, l'image de l'assistance technique française est, pour le moins, contrastée. Pourtant, la compétence de la grande majorité des assistants techniques est reconnue, et la validité de l'outil n'est pas mise en cause. Ce qui est critiqué, c'est la manière dont il est utilisé, un certain repli sur soi – d'ailleurs exagéré, ce Rapport a d'emblée montré le décalage entre la réalité de l'assistance technique et sa perception.

Car, même si cela ne se sait pas suffisamment, y compris en France, **l'assistance technique a entamé sa mutation**, indispensable face aux bouleversements que connaît l'aide au développement, dans un monde en voie de globalisation : poids déterminant des organisations multilatérales, poids de Bruxelles, transformation des méthodes, des approches et des besoins à satisfaire.

Pour répondre aux nouveaux défis qui en résultent, la mutation amorcée doit être considérablement accélérée et amplifiée, ce qui ne saurait advenir à structures et méthodes de travail inchangées.

Deux défis doivent être relevés simultanément : la montée en puissance de l'expertise de courte et moyenne durée et la rénovation de l'assistance technique résidentielle, ce qui est un gisement de compétences, mais est mal gérée et mal utilisée.

Le GIP France coopération Internationale, crée il y a un peu moins de deux ans, a déjà mission de promouvoir et dynamiser l'offre française d'expertise de courte durée.

**La mission propose de lui confier également la gestion de l'assistance technique résidentielle**, en commençant par l'assistance technique mise en œuvre dans le cadre de projets ou d'aides budgétaires et d'aides-programmes, une décision définitive concernant l'assistance technique dans les domaines de souveraineté peuvent être prise ultérieurement<sup>57</sup>.

La Mission en a conscience : confier à FCI la gestion de l'assistance technique résidentielle **constitue un pari**, dans la mesure où ce GIP en est encore au stade embryonnaire, et n'est doté ni des structures ni des moyens adéquats, en personnel notamment. Elle s'est cependant convaincue que FCI, qui fait déjà passer sur notre coopération une légère brise nouvelle, est le seul instrument ayant vocation, par son statut et ses méthodes de travail, à lui conférer le souffle nouveau dont elle a besoin. Or, créer un instrument nouveau ferait perdre un temps précieux et n'offrirait pas davantage de garanties.

**Le pari vaut donc d'être tenté, ce qui implique de se donner - et de donner à FCI – les moyens du succès.** Il ne faut pas entendre par là seulement des moyens au sens habituel du terme<sup>58</sup>. Mais il faut aussi, et tout autant, lui donner les moyens institutionnels d'être,

---

<sup>57</sup> Etant entendu qu'il paraîtrait préférable de prendre une décision de principe favorable, sans créer de situation irréversible avant de disposer d'une expérience suffisante de la gestion par FCI de l'assistance technique dédiée aux projets.

<sup>58</sup> Il faut donner à FCI :

- la possibilité de se doter durablement de finances saines, ce qui est une question de continuité autant que de volume ;
- des moyens en personnels – il ne s'agit cependant pas de créer un mastodonte de type GTZ, avec ses 10 000 agents. L'ordre de grandeur devrait plutôt se déclinier par dizaines.

dans le « système » de coopération française, le catalyseur de la modernité, ce qu'il ne pourra être qu'en étroite synergie avec la DGCID (le maintien du mode de tutelle actuel de FCI représentant à cet égard un élément décisif) et à la condition que la DGCID elle-même soit reconnue, conformément aux décisions de principe prises par le CICID du 20 juillet dernier, comme l'instrument de la cohérence de notre coopération, au service du Ministre des affaires étrangères et du Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie, et qu'elle continue à recevoir le soutien politique dont elle a besoin pour s'affirmer comme telle.

Il est minuit moins cinq. Mais en même temps, le moment est favorable, parce que l'impulsion politique a été donnée par le dernier CICID, les prémices d'évolution marquent la bonne direction et les personnels sont prêts à se mobiliser<sup>59</sup> pour peu qu'un discours d'engagement leur redonne confiance.

---

<sup>59</sup> *Il est difficile de déterminer ce qui l'emporte parmi les personnels, de l'attente nourrie d'espoir ou du scepticisme engendré par l'histoire, mais la disponibilité à participer d'une dynamique nouvelle est évidente.*

**Annexe 1**

**LETTRE DE MISSION DE  
MM. WATTEZ ET CONNAN**

## **Annexe 2**

### **PERSONNALITES RENCONTREES**

*La Mission a conduit 55 entretiens, auditionnant 107 personnes.*

#### **SENAT**

M. Jacques PELLETIER, Ancien ministre de la coopération

#### **ADMINISTRATION**

#### **CABINET DU PREMIER MINISTRE**

M. Serge DEGALLAIX, Conseiller diplomatique du Premier Ministre

M. Emmanuel GLIMET, Conseiller technique (Affaires économiques internationales)

#### **MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

##### Cabinet du Ministre

Mme Elisabeth BETON-DELEGUE, Conseiller technique

M. Francis SAUDUBRAY, Conseiller technique

##### Cabinet du ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie

M. François PERRET, Directeur

M. Jérôme WALTER, Conseiller technique

M. Bertrand COMMELIN, Conseiller technique

##### DGCID

M. Claude BLANCHEMAISON, Directeur général

M. François PACQUEMENT, Chargé de mission auprès du Directeur général

M. Jérôme PASQUIER, Directeur général adjoint

Mme Bérangère QUINCY, Directrice du développement et de la coopération technique

Mme Aline KUSTER-MENAGER, Sous-directrice de la programmation et des affaires financières

M. François SENEMAUD, Chef du Service de la stratégie, de la communication et de l'évaluation

M. Philippe ORLIANGE, Sous-directeur de la stratégie, de la communication et de l'évaluation  
M. Joël LEBRET, Adjoint au Chef du Bureau de l'analyse stratégique et des questions multilatérales  
M. Jean-Pierre LAHAYE, Chef du Bureau du budget et de la programmation  
M. Jacques BATUT, Chargé de mission (Section programmation)  
M. Alexis LAFORGE, Adjoint au Chef de Bureau des marchés, conventions et commandes  
M. Serge TOMASI, Directeur adjoint du développement et de la coopération technique  
M. Dominique MAS, Adjoint au Sous-directeur du développement  
M. Philippe CHEDANNE, Chef du Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire

#### Assistants techniques

M. Abder BENDEROUICHE (Cameroun)  
M. Jean-Michel BEYNA (Niger)  
M. Jean BRUSCHI (Niger)  
M. Paul COUSTERE (Sénégal)  
M. José DA COSTA (Mozambique)  
M. Xavier DE REVERES (Gabon)  
M. Ludovic KHAMCHANE (Benin)  
M. Lionel KINADJIAN (Mauritanie)  
M. Jean-Jacques KUSS (Sénégal)  
M. Dominique MARSTEAU (Burkina-Faso)  
M. Morgan PRIOL (Guinée)  
M. Christian TOSI (Djibouti)

#### Direction des affaires budgétaires et financières

M. Jean-François DESMAZIERES, Directeur  
M. Emmanuel LEBRUN-DAMIENS, Chargé de mission (Bureau des affaires communes)

#### Direction des Nations Unies

M. Jean-Maurice RIPERT, Directeur  
M. Christophe GUILHOU, Sous-directeur des affaires économiques

#### Direction des ressources humaines

M. Alain FOUQUET, Sous-directeur des personnels culturels et de coopération  
Mme Marie-Thérèse ORSINI, Chef du Bureau de gestion des personnels de titre IV  
M. Jean LAGLACE, Chef du Bureau des affaires générales, des archives et de la documentation

#### Représentation permanente auprès de l'Union européenne

M. Pierre VERNHES, Conseiller commercial, Cellule entreprises et coopération

GIP, FCI (France coopération Internationale)

M. Olivier DE SAINT LAGER, Directeur général  
M. le Général Michel BERLAUD, Directeur des opérations  
M. Gérard BOUSCHARAIN, Directeur adjoint « Expertise publique »  
M. Raymond LE RUYET, Correspondant à Bruxelles

**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

Cabinet du Ministre

M. Christophe LECOURTIER, Conseiller technique

Direction du Trésor

M. Brice QUESNEL, Chef du Bureau des aides au développement et institutions multilatérales de développement.

Direction du budget

Mme Hélène EYSSARTIER, Sous-directrice  
Mme Aurélie LECOURTIER, Adjointe au Chef du Bureau C7 (affaires étrangères et coopération, aide publique au développement)  
Mme Charlotte VOISINE, Chargée de mission au Bureau C7

ADETEF

M. Daniel MOREL, Président  
M. Jean-Louis BODIN, Conseiller du Président sur la zone AFRIQUE

**MINISTERE DE LA JUSTICE**

Mme Isabelle TOULEMONDE, Chef du SAEI (Service des affaires européennes et internationales)  
Mme Brigitte MAURIN, SAEI, Adjointe au Chef du bureau de la coopération

ACAJURIS (Association pour le développement de la coopération juridique et judiciaire)

Mme Linda BENRAIS, Directrice

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES**

M. le Préfet Jacques FRANQUET, Chef du SCTIP (Service de Coopération Technique Internationale de Police)

**MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

M. Raymond PIGANIOL, Chargé de mission pour les affaires européennes et internationales  
Mme Isabelle GOUGENHEIM, Adjointe au Chargé de mission pour les affaires européennes et internationales

**MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

M. Daniel VITRY, Directeur des relations internationales et de la coopération  
M. Dominique ANTOINE, Directeur des personnels administratifs  
M. Albert PRENOS, Directeur du CIEP (Centre international d'études pédagogiques)

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES**

**MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE**

**AFD (AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT)**

M. Jean-Michel SEVERINO, Directeur  
M. Jean-Michel DEBRAT,

M. JAQUIER

M. COLAS

M. Jean-Marc CHATAIGNER, directeur du département du pilotage et des relations stratégiques

M. SECERNOWILZ

**ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES  
ET SYNDICATS**

**ASSOCIATION DES CONTRACTUELS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

M. Salvatore PAPPALARDO  
Mme Marie-Claire BOULAY

M. Jean-François LANTERI

**ASPROCOP (Association des professionnels de santé en coopération)**

M. le Dr Henri DUBOIS, Président  
M. le Dr Michel MARQUIS, Secrétaire général  
M. le Dr Jean CLOUZEAU, membre du bureau

|                      |
|----------------------|
| <b>SECTEUR PRIVE</b> |
|----------------------|

**CABINETS DE CONSULTANTS**

**SOFRECO**

M. Claude UNGERER, Président  
M. Gérard NEEL, Directeur du Département économie et management public

**SERES**

M. Jean-Claude LE GOFF, Directeur

|                                  |
|----------------------------------|
| <b>ASSOCIATIONS DE RETRAITES</b> |
|----------------------------------|

**AGIR abcd (Association générale des Intervenants retraités)**

M. Thierry CHAMBOLLE, Président  
Mme Liliane TOSI, Responsable du secteur international

**ECTI**

M. Georges DUPASQUIER, Président

|                                 |
|---------------------------------|
| <b>PERSONNALITES ETRANGERES</b> |
|---------------------------------|

**PNUD (NEW YORK)**

M. Mark MALLOCH-BROWN, Administrateur du PNUD  
M. Hafiz PASHA, Administrateur adjoint du PNUD et Directeur régional pour l'Asie et le Pacifique  
M. Terry JONES, BDP (Bureau des politiques), Equipe pour le développement des capacités nationales)  
Mme Lina HAMADEH, BDP, Fonctionnaire principal



Mme Elena MARTINEZ, Administrateur adjoint du PNUD et Directeur régional pour l'Amérique latine

M. Gilberto FLORES, Directeur adjoint du bureau pour l'Amérique latine

Mme Saras MENON, Directeur du Bureau pour l'évaluation

## **ETATS UNIS**

M. Rajeev PILLAY, Consultant, Société Abacus, New York.

## **C.A.D (Comité d'aide au développement de l'OCDE)**

M. Michael ROESKAU, Directeur de la coopération pour le développement

M. Richard CAREY, Directeur adjoint, Direction de la coopération pour le développement

M. Paul ISENMAN, Chef de la Division de la coordination des politiques, Direction de la coopération pour le développement.

Mme Martina KAMPMANN, Analyste principal, Direction de la coopération pour le développement, Division examen et efficacité

## **EUNIDA (European network of implementing development agencies)**

M. Rainer HAKALA, représentant adjoint de la GTZ à Bruxelles

M. Jean-Pierre LUXEN, Directeur Expertise sectorielle et thématique de la CTB (Coopération technique belge)

## **COMMISSION EUROPEENNE**

### **EuropeAid (Office de coopération de l'Union européenne)**

M. Filberto CERIANI-SEBREGONDI, Chef de l'Unité de coordination

M. Luc BAGUR, Administrateur, Unité de coordination

## **ALLEMAGNE**

### **BMZ (Bundesministerium für Zusammenarbeit – Ministère de la coopération)**

Mme le Dr Ariane HILDEBRANDT, Referentin, Koordinierung der TZ-GTZ (Service de coordination de l'assistance technique, tutelle de la GTZ)

M. Wolfgang KANERA, Referatsleiter, Planung, Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen (Sous-directeur de la planification, de la stratégie et des relations avec les Länder et régions)

### **GTZ (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit – Agence allemande de coopération technique)**

M. le Dr Bernd EISENBLATTER, Geschäftsführer (*M. Eisenblätter est l'un des deux Directeurs généraux*)

M. le Dr Elmar KLEINER, Director General, GTZ International Services (*International Services est le Département de la GTZ chargé de répondre aux appels d'offres – assistance technique sur marché*)

M. Andreas PROKSCH, Stabsstellenleiter 04, Unternehmensentwicklung (Chef du service « Développement interne » de la GTZ –chargé de la réflexion sur les stratégies et les nouveaux champs d'action et nouvelles méthodes de travail)

M. Frerk MEYER, Staatsstelle 4, Grundsatzfragen der Unternehmensentwicklung (collaborateur de M. PROKSCH, chargé des questions stratégiques)

M. le Dr Dieter KATTERMANN, Staatsstelle 4, Bi- und multilaterale Zusammenarbeit (collaborateur de M. PROKSCH, chargé du bi-multi)

KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau – agence de coopération financière)

Mme Andrea DELBRÜCK, Head of Division Financial Cooperation Policy Development Cooperation

M. Peter RADLOFF, Senior Officer Financial Cooperation Policy Development Cooperation

## Annexe 3

### **SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS**

|          |                                                                                                            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACOURIS  | Agence de coopération juridique internationale                                                             |
| ADETEF   | Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières                        |
| AEFE     | Agence pour l'enseignement du français à l'étranger                                                        |
| AFD      | Agence française de développement                                                                          |
| AFRISTAT | Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne                                             |
| APD      | Aide publique au développement                                                                             |
| BPM      | Biens publics mondiaux                                                                                     |
| C2D      | Contrats de désendettement et de développement                                                             |
| CAD      | Comité d'aide au développement                                                                             |
| CICID    | Comité interministériel de la coopération internationale et du développement                               |
| CEDEAO   | Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest                                                                  |
| CSLP     | Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté                                                            |
| DCT      | Direction du développement et de la coopération technique                                                  |
| DGCID    | Direction générale de la coopération internationale et du développement, Ministère des affaires étrangères |
| DSP      | Document stratégique pays                                                                                  |
| EGIDE    | Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux                                              |
| END      | Expert national détaché (auprès de l'Union européenne)                                                     |
| EUNIDA   | European network of implementing development agencies                                                      |
| FAE      | Fonds d'aide et de coopération                                                                             |
| FED      | Fonds européen de développement                                                                            |
| FSD      | Fonds social de développement                                                                              |
| FSP      | Fond de solidarité prioritaire                                                                             |
| HCCI     | Haut conseil de la coopération internationale                                                              |
| IFI      | Institutions financières internationales                                                                   |
| LCPI     | Lutte contre la pauvreté et les inégalités                                                                 |
| LOLF     | Loi organique relative aux lois de finances                                                                |
| MAE      | Ministère des affaires étrangères                                                                          |
| MINEFI   | Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie                                                    |
| OMD      | Objectifs du Millénaire pour le développement                                                              |
| ONG      | Organisation non gouvernementale                                                                           |
| OPS      | Bureau d'Exécution des Projets des Nations Unies                                                           |

|      |                                                   |
|------|---------------------------------------------------|
| PMA  | Pays les moins avancés                            |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPTE | Pays pauvres très endettés                        |
| SCAC | Service de coopération et d'action culturelle     |
| UE   | Union européenne                                  |
| ZSP  | Zone de solidarité prioritaire                    |