



AVIS SUR LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS D'EXPERTISE FRANCE (2020-2022)

Communication écrite de M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, sénateurs, rapporteurs de la Mission « Aide publique au développement » pour la commission des affaires étrangère et de la défense du Sénat

Pendant le confinement lié à la crise sanitaire, les rapporteurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées poursuivent leurs travaux en télétravail. Cette communication écrite vise à en rendre compte. Elle sera soumise à l'approbation de la commission lors de sa plus prochaine réunion plénière

*La commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat a donné un avis favorable au nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'Etat et Expertise France, qui fixe le cadre de l'activité de l'opérateur d'expertise internationale pour les années 2020-2022. Après une première phase, depuis sa création en 2014, marquée par un développement à marche forcée, il est impératif que le prochain triennal soit celui de l'arrivée à la maturité pour Expertise France. Si les financements dont bénéficie celle-ci en provenance de l'AFD sont désormais beaucoup significatifs, avec 130 millions d'euros de projets financés en 2019, **de nombreuses inconnues subsistent sur les effets de l'intégration d'Expertise France au groupe AFD**. Cette intégration n'aura de sens que si les modalités retenues préservent les atouts spécifiques d'Expertise France : capacité à contracter avec l'ONU, avec la Commission européenne et avec les États étrangers au nom de la France, accès aux autres bailleurs internationaux, rapidité d'intervention et agilité, champ d'intervention géographique et sectoriel large, incluant notamment le continuum sécurité-développement. Les autres conditions de la poursuite du développement d'Expertise France sont **une consolidation économique** grâce à un soutien de l'Etat enfin à la hauteur, **un renforcement des relations avec les ministères** pourvoyeurs d'expertise, enfin la réussite de l'intégration de l'opérateur Justice coopération internationale (JCI). Si l'essentiel de ces conditions figure bien au sein du COM, leur mise en œuvre n'en est encore qu'à ses débuts et devra faire l'objet d'une vigilance particulière.*

I. Cinq premières années d'existence marquées par un développement très rapide et des déséquilibres persistants

Expertise France a été créée en 2014 sous l'impulsion, notamment, de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, afin de remédier à une véritable « atomisation » de l'expertise française internationale entre une multitude d'organismes et de services, généralement de petite taille et disposant de très faibles moyens.

L'organisme s'est développé très rapidement, passant d'environ 104 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2015 (CA des opérateurs d'expertise regroupés) à **plus de 230 millions d'euros en 2019**, ce qui est nettement supérieur aux prévisions du précédent contrat d'objectifs et de moyens (qui prévoyait environ 200 millions d'euros).

Année	2015	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires en millions d'euros	104	111	138	182	232

L'agence est ainsi devenue **un opérateur de référence** dans le champ de l'expertise internationale et a développé une gamme complète de projets dans les secteurs de l'économie et des finances, de la gouvernance, de la santé, de la décentralisation et des politiques sociales. Expertise France a réalisé cette croissance rapide en allant bien au-delà des traditionnels « jumelages » ministériels internationaux, décrochant en particulier de nombreux contrats auprès de l'Union européenne qui représentent aujourd'hui la majorité de son chiffre d'affaires. Elle a également mis en œuvre des « offres intégrées » contenant la fourniture d'équipements, avec les projets emblématiques que sont **l'appui à la MINUSMA, l'appui à la force conjoint du G5 Sahel et le projet PARSEC pour la sécurité dans le centre du Mali**. Expertise France est ainsi devenue **un acteur clef du continuum sécurité-développement**. L'agence a acquis une légitimité, une force de frappe et une réactivité qui connaissent toutefois aujourd'hui un nouveau « test » avec la lutte contre la crise du coronavirus en Afrique.

La réponse d'Expertise France au coronavirus

Expertise France a articulé une riposte en trois points à la crise du coronavirus dans les pays partenaires :

- Une plateforme d'assistance technique située en Afrique francophone afin de soutenir les pays africains dans la mise en œuvre des **mesures économiques indispensables**, notamment en accompagnement des appuis budgétaires que les bailleurs internationaux prévoient pour éviter l'effondrement des économies africaines les plus exposées.
- Une plateforme d'appui technique COVID **dans le domaine sanitaire**, chargée de transmettre aux autorités sanitaires partenaires des informations scientifiques vérifiées leur permettant d'orienter ou de renforcer leur plan de riposte, d'assurer la coordination des experts en santé déjà déployés sur le terrain et la remontée d'information, et le lien avec les autres partenaires français et européens impliqués dans la gestion de la crise, enfin d'aider les pays partenaires, à leur demande, à structurer leur plan d'action et leur riposte, en lien avec l'OMS.
- la **réorientation** de nombreux projets déjà en cours.

Grâce à ces succès, **Expertise France est aujourd'hui un acteur d'expertise internationale de dimension européenne**, loin encore de la GIZ allemande dont les financements publics sont beaucoup plus massifs, mais comparable aux autres agences d'expertise internationale de nos partenaires européens.

Toutefois, ces succès reconnus n'ont pas empêché Expertise France de **rencontrer des difficultés importantes** :

- L'équilibre économique d'Expertise France est fragile depuis sa création, l'Etat français lui ayant fixé un objectif de quasi « autofinancement » et les commandes européennes ne permettant pas de dégager une marge suffisante. **L'augmentation du volume moyen des projets**, de 1,4 million d'euros en 2016 à 2,7 millions d'euros aujourd'hui, **a fait exploser le chiffre d'affaires sans pour autant améliorer la rentabilité**.

Ceci avait conduit la commission à préconiser dans son rapport-bilan de 2018¹ un financement supplémentaire de l'Etat pour certains projets de caractère stratégique mais pas assez rémunérateurs, à l'instar de ce qui existe déjà pour les opérateurs allemand ou belge. De même, le rapprochement avec l'Agence française de développement (AFD), dans le cadre d'une convention signée dès 2015, n'a produit à l'origine que très peu de résultats tangibles, faute de vision stratégique préalable sur ce que pourrait être l'alliance d'une banque de développement et d'une agence d'expertise internationale.

- **Les relations entre Expertise France et plusieurs ministères ont en outre été parfois marquées par des incompréhensions.** Certaines administrations ont sans doute regretté la perte de leur propre organisme d'expertise internationale et ont parfois eu du mal à se reconnaître dans les gros projets mis en œuvre par l'agence, d'autant que ceux-ci ne leur paraissaient pas toujours, à tort ou à raison, alignés avec leurs propres priorités.

- Alors que la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 prévoyait la poursuite de la fusion des opérateurs d'expertise ministériels au sein d'Expertise France afin de rationaliser ce secteur et d'améliorer la force de frappe de l'opérateur unifié, **cette fusion n'a pas abouti pour plusieurs d'entre eux**, en particulier Civipol Conseil (sécurité), l'agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA) ou encore France Vétérinaires international (FVI). La coopération entre Expertise France et ces opérateurs restés indépendants, qui était inévitable sur certains projets conséquents financés par l'Union européenne, a été marquée par un certain manque de fluidité.

- Enfin, l'agence a connu à l'interne une **crise de croissance** liée notamment à la transformation des missions de ses salariés, qui ont dû conquérir des projets sur un marché très concurrentiel et suivre la progression rapide du chiffre d'affaires tout en améliorant leur productivité.

II. Le COM 2020-2022 : les conditions de l'arrivée à maturité d'Expertise France ?

Le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour 2020-2022 semble comporter un certain nombre d'avancées qui devraient contribuer à surmonter ces difficultés :

- Conformément aux préconisations de la commission, le COM prévoit **un soutien financier compensatoire de l'Etat dans le cadre de certains contrats ayant une portée stratégique**, mais qui n'offrent pas une rentabilité suffisante.

- Le COM prévoit que **les opérations bilatérales financées par la commande publique des ministères « seront rémunérées au juste prix** pour permettre à Expertise France de couvrir ses coûts ».

- **La commande publique des ministères s'affiche elle-même en hausse**, atteignant environ 75 millions d'euros à partir de 2020, ce qui représentera une part non négligeable du chiffre d'affaires de l'agence.

- Le COM prévoit **un nouveau dispositif pour améliorer les relations entre Expertise France et les ministères pourvoyeurs d'expertise** : il s'agit de la mise en place de comités consultatifs opérationnels rassemblant les représentants des ministères qui

¹ Expertise France, 3 ans après : une réforme réussie, un modèle à consolider
https://www.senat.fr/rap/r17-240/r17-240_mono.html

mobilisent l'agence. Ces nouvelles instances doivent permettre de faire vivre ces relations entre Expertise France et les ministères mieux que ne l'ont permis jusqu'à présent les 61 accords-cadres déjà signés. Elles sont actuellement en cours de mise en place ; il est donc encore trop tôt pour évaluer cette réforme.

La trajectoire financière prévue par le COM

En K€	BI 2020	Trajectoire 2021	Trajectoire 2022
Chiffre d'affaires et produits divers	279 877	306 553	313 987
Total produits	279 877	306 553	313 987
Charges sur projets	-254 624	-277 460	-282 124
Charges de structure	-32 743	-36 819	-39 408
Total charges	-287 368	-314 279	-321 532
Résultat	-7 491	-7 726	-7 545
Soutien de l'Etat – Crédits de paiement couverture de coûts sur projets déjà en cours au 31/12/2019	4 015	5 345	3 892
Soutien de l'Etat – Crédits de paiement mécanisme de compensation sur les projets financés par des bailleurs tiers	1 185	2 601	3 912
Résultat après soutien de l'Etat	-2 291	220	259
Réserve fin d'année – report à nouveau	649	869	1 128

Concernant l'achèvement du regroupement des opérateurs d'expertise internationale, prévu par la loi d'orientation sur la solidarité internationale du 7 juillet 2014 afin de supprimer les doublons et de donner au nouvel opérateur une taille critique, **le Comité interministériel de la transformation publique a décidé le 15 novembre 2019 de rattacher le GIP « Justice coopération internationale » (JCI) à Expertise France**. Expertise France met notamment en œuvre des projets confiés par l'Union européenne en gestion déléguée dans le champ du renforcement des services judiciaires et de l'amélioration de la chaîne pénale : cette fusion donnera ainsi davantage de cohérence et d'impact à l'expertise française dans ce domaine.

Le COM fait clairement de **l'Afrique et des pays fragiles une priorité** pour Expertise France. Il est ainsi prévu que l'agence signera annuellement 50% de ses nouveaux contrats en Afrique, et qu'elle contribuera à l'effort de l'Etat dans les zones de fragilités telles que les bassins de crise du Sahel, du Lac Tchad et de la RCA. Dans ces régions, l'appui aux opérations internationales de sécurité et de maintien de la paix, la stabilisation et le renforcement des États resteront ainsi au cœur des activités de l'agence.

Au total, **Expertise France devrait pouvoir continuer sa croissance sur des bases plus solides**.

Malgré ces éléments positifs du COM, plusieurs aspects de l'avenir de l'agence peuvent continuer à susciter des interrogations :

- Après un début difficile, **les financements dont bénéficie Expertise France en provenance de l'AFD sont certes désormais beaucoup plus importants**, avec 130 millions d'euros de projets financés en 2019 contre moins de 40 millions d'euros en 2018. En revanche, **de nombreuses inconnues subsistent sur les effets de l'intégration d'Expertise France au groupe AFD**. Les modalités retenues pour cette intégration devront impérativement préserver **les atouts spécifiques d'Expertise France** : capacité à contracter avec les grands bailleurs internationaux, rapidité d'intervention et agilité, champ géographique et sectoriel large, y compris sur le continuum sécurité-développement, enfin lien privilégié avec les administrations françaises. Au-delà des démarches de rationalisation

des achats, de rapprochement des fonctions support, d'échange de personnels, de partage de certaines formations et de réflexion opérationnelle conjointe, déjà engagées, se posera aussi à terme la question du rapprochement des statuts des salariés.

- Ces questions seront également traitées **dans le cadre de la future loi d'orientation sur la solidarité internationale et l'aide au développement**, qui comportera des dispositions relatives au rapprochement des deux organismes. La commission des affaires étrangères, qui sera saisie de ce texte, pourra alors veiller à ce que les conditions sont bien réunies pour que l'autonomie et la spécificité d'Expertise France soient préservées au sein du groupe AFD.

- La préservation de l'autonomie d'Expertise France dépendra également du **renouvellement de l'accréditation à la gestion des fonds européens**, qui conditionne la première source de financement de l'agence. La fin de l'année 2020 sera décisive à cet égard, avec le résultat de l'audit mené par la Commission.

- Enfin, le Comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre 2019 a décidé que l'opérateur agricole ADECIA ne serait pas rattaché à Expertise France mais à FranceAgriMer, l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, et que France vétérinaire international (FVI) serait intégré à l'école VetAgroSup. **Malgré ces décisions, il apparaît important qu'Expertise France continue à entretenir des relations suivies avec le ministère de l'agriculture et des autres acteurs de l'expertise agricole française.** L'agence conserve en effet une activité importante dans le domaine de l'agriculture durable, comme en témoignent plusieurs projets importants tant en Amérique latine qu'en Afrique de l'Ouest ou encore au Liban.

<p>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées http://www.senat.fr/commission/etr/index.html 15 rue de Vaugirard 75006 Paris - secretariat-affetra@senat.fr</p>	
 <p>M. Christian Cambon, Président Sénateur du Val-de-Marne (Groupe Les Républicains)</p>	
<p>Les rapporteurs</p>	
 <p>M. Jean-Pierre VIAL Sénateur de Savoie (Groupe Les Républicains)</p>	 <p>Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT Sénatrice de Haute-Vienne (Groupe Socialiste et Républicain)</p>