

N° 346

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur diverses missions de contrôle effectuées dans plusieurs pays et sur le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI),*

Par M. Michel CHARASSE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE</b> .....	9
<b>A. LE STATUT ET LES MISSIONS DU GROUPEMENT</b> .....	10
1. <i>Un positionnement ambigu</i> .....	10
2. <i>Des compétences sur les jumelages qui méritent d'être clarifiées</i> .....	10
3. <i>Un statut susceptible d'être modernisé</i> .....	10
4. <i>Les mutations de l'expertise technique internationale</i> .....	11
<b>B. L'ORGANISATION</b> .....	11
1. <i>Formaliser des outils de pilotage</i> .....	11
2. <i>Assurer une représentation réciproque dans les conseils d'administration de FCI et         de l'ADETEF</i> .....	12
3. <i>Créer des objectifs et indicateurs de performance</i> .....	12
4. <i>Renforcer les ressources humaines du groupement</i> .....	12
5. <i>Tirer parti du réseau européen EUNIDA</i> .....	12
<b>C. LA GESTION FINANCIÈRE</b> .....	13
1. <i>Achever la mise en place d'une comptabilité analytique</i> .....	13
2. <i>Instaurer une ligne de crédit du MAE</i> .....	13
3. <i>Vers un règlement rapide du contentieux fiscal sur la taxe sur les salaires</i> .....	13
4. <i>Alléger les contrôles en amont</i> .....	13
<b>D. VERS UN OPÉRATEUR INTERMINISTÉRIEL UNIQUE POUR LA MOBILISATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?</b> .....	13
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE GIP FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE</b> .....	17
<b>I. LE CONTEXTE : UNE « CRISE DE CROISSANCE » QUI A MOTIVÉ UN AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	17
<b>A. UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES MISSIONS DU GIP QUI CONFORTE L'INADAPTATION DE SA STRUCTURE</b> .....	17
1. <i>Les missions originelles et actuelles du GIP</i> .....	17
2. <i>Une nouvelle mission de gestion de l'expertise technique de l'AFD</i> .....	19
3. <i>La remise en question des capacités et de l'organisation du GIP</i> .....	20
<b>B. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'AUDIT CONDUIT PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (IGAE)</b> .....	22
<b>II. UN STATUT POTENTIELLEMENT INADAPTÉ À DES MISSIONS EXTENSIVES</b> .....	24
<b>A. UN POSITIONNEMENT QUI DOIT ENCORE ÊTRE AFFIRMÉ</b> .....	24
1. <i>Le choix du statut de GIP</i> .....	24
2. <i>La composition du groupement et de son conseil d'administration révèlent des         conflits de compétences</i> .....	25
3. <i>L'ADETEF : parangon, partenaire ou concurrent ?</i> .....	26

a) Le révélateur des incertitudes sur le périmètre d'action de FCI.....	26
b) L'ADETEF dispose de moyens supérieurs et cohérents avec ses missions.....	28
4. L'absence de convention d'objectifs et de moyens.....	30
<b>B. LA GESTION DES ASSISTANTS TECHNIQUES : UN DÉFI IMPORTANT ET COMPLEXE.....</b>	<b>31</b>
1. Un exemple supplémentaire de complexité et de concurrence administratives .....	31
2. Les efforts de prévention des risques juridiques et financiers.....	32
3. La controverse sur le coût élevé de l'expertise technique.....	33
<b>III. LES DÉFICIENCES DE L'ORGANISATION INTERNE.....</b>	<b>34</b>
<b>A. GARANTIR LES CAPACITÉS D'ANTICIPATION DES APPELS D'OFFRE ET DE PLACEMENT DES EXPERTS.....</b>	<b>34</b>
1. Le rôle inégal des correspondants ministériels .....	34
2. Les correspondants à Washington et Bruxelles .....	35
3. L'opportunité contestée d'un fichier d'experts.....	36
<b>B. L'URGENCE DU RENFORCEMENT DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>36</b>
<b>IV. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE ET DESSERVIE PAR L'INSUFFISANCE DES OUTILS DE GESTION.....</b>	<b>38</b>
<b>A. LA DIFFICULTÉ DE TROUVER UN NOUVEL ÉQUILIBRE FINANCIER.....</b>	<b>38</b>
1. Un probable redressement des comptes en 2006 après un déficit d'exploitation élevé en 2005 .....	38
2. Des recettes d'exploitation en croissance rapide et des marges de manœuvre réduites sur les dépenses du siège .....	40
3. Des divergences sur l'estimation du nouvel équilibre économique.....	41
4. Les perspectives offertes par le GEIE UNIDA.....	42
<b>B. DES PROCÉDURES LOURDES ET DES OUTILS SUCCINCTS .....</b>	<b>43</b>
1. La nécessaire modernisation des outils budgétaires et comptables .....	43
2. Les lourdeurs et incohérences du contrôle financier .....	44
3. La question de l'assujettissement à la taxe sur les salaires .....	46
<b>SECONDE PARTIE : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES CONTRÔLES EFFECTUÉS DANS LE PACIFIQUE ET LES GRANDES ANTILLES .....</b>	<b>49</b>
<b>I. PACIFIQUE : POLYNÉSIE FRANÇAISE, NOUVELLE-CALÉDONIE, VANUATU (14-22 AVRIL 2005).....</b>	<b>49</b>
A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	49
B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	50
C. LE VANUATU.....	51
<b>II. GRANDES ANTILLES : HAÏTI, RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, CUBA (5-13 FÉVRIER 2006) .....</b>	<b>52</b>
A. LES PRINCIPALES DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES SUR CES TROIS ETATS .....	52
B. LES IMPERFECTIONS DE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF .....	53
C. LES STRATÉGIES DE COOPÉRATION .....	53

D. LES INSUFFISANCES RELEVÉES DANS LES PROCÉDURES DES SCAC.....	54
E. LES ACTIONS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.....	55
F. LES PESANTEURS DE L'AIDE EUROPÉENNE.....	55
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE – CONVENTION CONSTITUTIVE DE FCI.....</b>	<b>69</b>



## AVANT-PROPOS

En application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial a réalisé en 2005 et 2006 **trois contrôles budgétaires** de divers services et organismes concourant à l'aide française au développement, situés sur le territoire métropolitain, dans deux collectivités d'outre-mer à statut particulier et quatre Etats de la Zone de solidarité prioritaire :

- le premier, réalisé en avril 2005, portant sur les crédits et activités de l'Agence française de développement en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et au Vanuatu<sup>1</sup> ;

- un contrôle, réalisé en février 2006, des crédits d'aide publique au développement des ambassades françaises et de l'Agence française de développement en République d'Haïti, en République dominicaine et à Cuba ;

- enfin en mars 2006, un contrôle portant sur le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI), organisme créé en avril 2002 et placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de la fonction publique.

Le présent rapport d'information comporte **deux parties distinctes** :

- la première **détaille le statut, les missions et la situation financière du groupement FCI**, ainsi que les observations y afférentes de votre rapporteur spécial ;

- la seconde, conformément à la décision de la commission des finances prise lors de sa réunion du 9 mai 2006, n'expose que **les principales observations de votre rapporteur spécial afférentes à ses missions dans le Pacifique et les Grandes Antilles**.

---

<sup>1</sup> *Le Vanuatu faisant partie de la Zone de solidarité prioritaire, le contrôle portait plus particulièrement sur les activités de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France.*





## **SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE**

**Le contrôle réalisé par votre rapporteur spécial en application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est intervenu dans un contexte quelque peu troublé pour France coopération internationale (FCI), puisqu'il est consécutif à l'extension du périmètre d'activité de FCI – décidée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005 – à la gestion des experts techniques internationaux financés par l'Agence française de développement (AFD), et à une mission d'inspection de l'inspection générale des affaires étrangères (l'IGAE).**

Cette mission a été réalisée en urgence pour tenter de trouver des solutions au constat d'inadaptation des moyens et de l'organisation du groupement à ses activités.

La responsabilité des dysfonctionnements constatés par l'IGAE – lesquels sont pour la plupart avérés – a sans doute été exagérément attribuée au directeur général de FCI. **Les difficultés du groupement traduisent également une insuffisante vigilance des tutelles** – ministère des affaires étrangères (MAE) et ministère de la fonction publique – **et des choix mal assumés sur les plans budgétaire et organisationnel**, notamment si on les compare à ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) à l'égard de son opérateur l'ADETEF (Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières). Les missions confiées au GIP lors de sa constitution ont pu donner lieu à des **chevauchements de compétences** avec d'autres opérateurs et ne se sont pas accompagnées de moyens à la hauteur des ambitions.

**Le redressement de la situation financière du GIP et l'efficacité de son action requièrent un renforcement de ses capacités sur tous les plans** : relèvement de la dotation budgétaire, expertise juridique afin de prévenir les risques liés à la nouvelle attribution du groupement, constitution d'une réelle fonction de gestion des ressources humaines, formalisation plus approfondie des relations avec les tutelles, modernisation des outils de gestion.

**L'objectif d'autonomie financière**, affirmé par les deux tutelles dès la constitution du GIP, est certes légitime (bien que contesté par l'ADETEF) mais **n'est concevable que si FCI, faute d'exclusivité sur les opérations du MAE** (compte tenu de son important réseau diplomatique), **se voit doté des moyens de l'assumer**, par l'accès à des marchés offrant des marges plus élevées que celle de 8 % relevant de la coopération administrative.

## A. LE STATUT ET LES MISSIONS DU GROUPEMENT

### 1. Un positionnement ambigu

Le positionnement originel de FCI entendait combler une réelle lacune mais **s'est révélé extensif dans les termes de la convention constitutive et « intersticiel » dans les faits**, compte tenu du positionnement « vertical » (*ie* ministériel et sectoriel) des opérateurs existants et de la vocation plus « horizontale » et à un stade amont (identification, mobilisation, formation, gestion d'experts techniques publics et privés) de FCI. Le MAE ne disposant pas réellement d'expertise propre, les initiatives de FCI sur certains appels d'offres internationaux ont pu être contestées.

**L'ambiguïté sur le périmètre d'action interministériel et extensif de FCI a cependant été entretenue par la décision du CICID du 18 mai 2005**, qui ne peut encore réellement se traduire dans les faits.

FCI ne dispose pas d'une expertise sectorielle propre, comparable à celle de l'ADETEF ou d'autres opérateurs ministériels, mais **aurait vocation à mieux se positionner de manière transversale sur les opérations de sortie de crise**. Ces situations relèvent en effet essentiellement de la compétence conjointe du MAE et du ministère de la défense, mais les carences françaises en matière de placement d'experts publics sont manifestes, en particulier au regard des anglo-saxons, et donnent épisodiquement lieu à la création de structures *ad hoc*<sup>1</sup> jugées plus efficaces.

### 2. Des compétences sur les jumelages qui méritent d'être clarifiées

Il est nécessaire de **clarifier la répartition des compétences sur les jumelages**, compte tenu des hésitations actuelles entre une volonté de simplification horizontale en confiant des missions interministérielles au groupement et le postulat de non concurrence entre les opérateurs. **Une telle concurrence peut cependant être envisagée**, car elle met les opérateurs « sous tension » et les incite à la conquête de marchés.

### 3. Un statut susceptible d'être modernisé

Le statut de GIP présente une certaine souplesse, sous réserve de fonctionner comme un établissement public industriel et commercial (EPIC).

---

<sup>1</sup> Telle que la mise en place, par le décret n° 2005-33 du 18 janvier 2005, d'un délégué interministériel à l'aide de la France aux Etats affectés par le tsunami du 26 décembre 2004, dont l'action a été exposée dans le rapport d'information n° 202 (2004-2005) intitulé « L'aide française aux victimes du tsunami en Indonésie » de votre rapporteur spécial et de notre collègue Adrien Gouteyron.

**La structure initialement envisagée – et qui d’ailleurs demeure inscrite dans l’article 21<sup>1</sup> des statuts du groupement – reposant sur un GIP et une filiale société anonyme de droit privé** chargée des missions de conseil international, **conserve une certaine pertinence** car elle permet de prévoir une double éligibilité aux programmes réservés au secteur non lucratif et aux marchés privés à forte marge sans contrevenir aux règles de la concurrence. Le cas échéant, l’adoption d’un mode de gestion privée pour le GIP serait un facteur de réactivité.

Votre rapporteur spécial considère néanmoins que le statut de **fondation** pourrait également être envisagé.

#### **4. Les mutations de l’expertise technique internationale**

Le coût unitaire élevé des experts techniques internationaux (ETI) de l’AFD, dont la désignation relève désormais des Etats bénéficiaires de l’aide, introduit une **alternative difficile** : ce coût est tributaire de la logique de traitement similaire des différentes formes d’assistance technique publique, selon le régime du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1967, et évite une concurrence qui serait perçue comme déloyale, mais il nuit à la compétitivité de l’offre et peut créer un effet d’éviction, alors même que l’assistance technique constitue un des atouts traditionnels de la coopération française.

Compte tenu des nouvelles facultés de décision dont disposent les Etats bénéficiaires, **il est vraisemblable que le volume comme la nature de l’assistance technique évolueront beaucoup dans les années à venir, ce qui accroît la difficulté du « dimensionnement » des moyens financiers et humains de FCI pour assumer cette nouvelle mission.**

### ***B. L’ORGANISATION***

#### **1. Formaliser des outils de pilotage**

Une **convention d’objectifs et de moyens**, de préférence commune aux deux ministères de tutelle, devrait être rapidement établie avec le groupement. Un **plan d’orientation stratégique** pour les exercices 2007-2009 pourrait également être présenté.

---

<sup>1</sup> *Le premier alinéa de cet article, relatif aux missions de consultance internationale, dispose ainsi :*

« Pour assurer les missions visées au sixième alinéa de l’article 2 de la présente convention, le groupement met en place une société privée, **sous la forme d’une société anonyme** dont il s’assure le contrôle, ayant pour objet de concourir à des appels d’offre concurrentiels en matière de coopération internationale et de développement ».

## **2. Assurer une représentation réciproque dans les conseils d'administration de FCI et de l'ADETEF**

La composition du conseil d'administration de FCI fait apparaître des divergences d'intérêts et des positionnements concurrents entre FCI et d'autres opérateurs publics, en particulier l'ADETEF et l'AFD.

La présence de l'ADETEF – en tant que représentant du MINEFI – au conseil d'administration de FCI est utile, compte tenu de l'expérience du premier et de la nécessité d'un dialogue entre les deux structures, mais doit être assortie d'une **représentation réciproque**. FCI serait, le cas échéant, présent au conseil de l'ADETEF **en tant que représentant du MAE**.

## **3. Créer des objectifs et indicateurs de performance**

Les **objectifs et indicateurs de performance sont absents** de la gestion du GIP et doivent donc être fixés par les deux ministères de tutelle (affaires étrangères et fonction publique). La LOLF a en effet vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérateurs de l'Etat. Le projet annuel de performance du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » devrait mentionner un de ces indicateurs, comme c'est le cas pour l'ADETEF dans le programme 110.

**Des objectifs clairs et une lettre de mission doivent également être assignés aux correspondants ministériels** et à l'étranger du groupement, compte tenu de leur inégale plus-value.

## **4. Renforcer les ressources humaines du groupement**

Les **recrutements** déjà réalisés sur les fonctions supports pour renforcer la capacité du groupement à faire face à ses missions **devront sans doute être complétés à brève échéance**, en particulier dans la fonction ressources humaines et l'instruction des dossiers des experts techniques.

Il pourrait être créé un **poste de directeur général adjoint ou de secrétaire général**, ayant autorité sur toutes les fonctions administratives et transversales (juridiques, financières, ressources humaines, informatique, communication, achats), à l'image de ce qui existe déjà dans plusieurs autorités administratives indépendantes de taille équivalente.

## **5. Tirer parti du réseau européen EUNIDA**

**FCI devrait pouvoir rapidement tirer les dividendes de son action au sein du réseau EUNIDA** (*European network of implementing development agencies*), qui du fait de sa récente transformation en GIE européen fournit un

levier de croissance pour le GIP sur les marchés communautaires, pour autant que FCI dispose de la taille critique et des moyens adéquats.

### **C. LA GESTION FINANCIÈRE**

#### **1. Achever la mise en place d'une comptabilité analytique**

Une **ébauche de comptabilité analytique** a été mise en place dans l'urgence pour le budget primitif 2006. Cet outil doit encore être affiné pour traduire une réelle logique de coûts complets par activité, et complété par une comptabilité d'engagements et une fonction de contrôle de gestion.

#### **2. Instaurer une ligne de crédit du MAE**

Le système de commandes ponctuelles du MAE, source de lourd traitement administratif, pourrait être remplacé par **la mise en place annuelle d'une ligne de crédit**, (sorte de « droit de tirage ») sur le modèle de la relation entre le MINEFI et l'ADETEF.

#### **3. Vers un règlement rapide du contentieux fiscal sur la taxe sur les salaires**

Sans préjudice de l'issue du recours gracieux exercé au début de cette année auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, votre rapporteur spécial estime que la **taxe sur les salaires**, qui a été provisionnée pour un montant relativement élevé en 2006, devrait ne plus s'appliquer pour les rémunérations versées au titre de l'exercice 2007, voire de 2006, compte tenu du seuil de 10 % du chiffre d'affaires auquel la subvention du MAE devrait se révéler inférieure.

#### **4. Alléger les contrôles en amont**

L'adoption d'un mode de gestion privé permettrait **d'alléger les contrôles en amont parfois redondants** et de renforcer le contrôle *a posteriori*.

### **D. VERS UN OPÉRATEUR INTERMINISTÉRIEL UNIQUE POUR LA MOBILISATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE ?**

**La création de FCI pose en réalité la question même de la lisibilité et de la cohérence, donc de l'efficacité, de notre dispositif global de coopération technique**, qui demeure entravé par la traditionnelle segmentation et les luttes d'influence des administrations. FCI se veut en effet l'équivalent pour le MAE de l'ADETEF, qui connaît un certain succès mais

est généreusement subventionné par son ministère de tutelle. Il existe aujourd'hui de **multiples structures positionnées sur un même domaine d'activité transversal** – l'assistance technique et la coopération internationale – mais des secteurs différents, et relevant de ministères de tutelle comme de statuts distincts. On peut ainsi mentionner les GIP, associations ou sociétés CIVI.POL Conseil<sup>1</sup>, Santé-Protection sociale<sup>2</sup>, France Vétérinaire International – FVI<sup>3</sup>, ACOJURIS<sup>4</sup>, ESTHER<sup>5</sup> et INTER<sup>6</sup>.

Cette multitude d'organismes, qui répond certes à une logique sectorielle compréhensible, ne fait que **cautionner et conforter l'opacité et l'illisibilité de la politique française de coopération**, déjà soumise à la cotutelle des ministères des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'amoncellement, la compartimentation et la « balkanisation » de ces structures dédiées, qui chacune aspirent confusément à devenir l'opérateur français de référence, au moins dans leur domaine, est caractéristique de l'inclination de l'administration française pour la stratification et une forme de complexité, permettant de préserver les « chasses gardées ».

---

<sup>1</sup> Créée en 1986 à l'initiative du ministère de l'intérieur, CIVI.POL Conseil est une société anonyme de service et de conseil – et non un GIP –, dotée d'un capital de 2,6 millions d'euros et dont l'Etat est l'actionnaire principal. Elle intervient pour promouvoir et valoriser à l'étranger les savoir-faire et les expertises que la France a développés dans les domaines de l'administration générale et territoriale, de la sécurité civile et de la police.

<sup>2</sup> Constitué pour une période de 5 ans par l'arrêté du 12 mai 2005 portant approbation de sa convention constitutive, ce GIP rassemble, outre l'Etat, la Fédération hospitalière de France, la Fédération nationale de la mutualité française, l'Ecole des hautes études en santé publique et l'Agence pour le développement et la coordination des relations internationales. Il a pour objet le développement de l'assistance technique dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'action sociale.

<sup>3</sup> Constitué pour six ans par l'arrêté du 25 mars 2003, il relève du ministère de l'agriculture et des affaires rurales. Il dispose d'un budget annuel de 50.000 euros, uniquement abondé par les cotisations annuelles de ses 14 membres.

<sup>4</sup> L'Agence de coopération juridique internationale est une association à but non lucratif soumise à la loi de 1901. Mise en place en septembre 1998 par le ministère de la justice, elle prépare et gère les programmes de coopération juridique développés par les bailleurs de fonds internationaux et a été mandatée par le gouvernement français et les instances européennes pour gérer les jumelages institutionnels du programme Phare en matière de justice.

<sup>5</sup> Le GIP Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau – ESTHER a été créé en mars 2002 afin de favoriser l'accès aux soins des personnes affectées par le VIH ou ses co-infections dans les pays en développement. Il anime notamment le réseau ESTHER Europe avec 8 Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal), est implanté dans 15 pays et 65 sites, et a bénéficié en 2006 d'une subvention budgétaire de 4 millions d'euros du ministère de la santé et des solidarités. Le ministère souhaiterait élever cette subvention à hauteur de 10,1 millions d'euros.

<sup>6</sup> Le GIP Inter relève du ministère de l'emploi, du travail et de l'insertion professionnelle et met en oeuvre depuis 1992 des programmes de coopération et d'assistance technique dans les domaines des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il associe les services compétents de l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cette organisation présente cependant les risques suivants : exacerbation d'une « concurrence » entre le MAE et le MINEFI ; jalousies, doubles emplois et pesanteurs administratives ; illisibilité pour les donneurs d'ordres étrangers et *in fine* éviction des experts français, à l'opposé de l'objectif initialement recherché.

Dans le domaine de la coopération, en dépit des critiques formulées par l'OCDE sur la complexité du dispositif français, **la tendance est plutôt à une multiplication des opérateurs auxquels sont externalisées certaines fonctions, et parallèlement à un effort de formalisation de la stratégie globale et de coordination de la maîtrise d'ouvrage<sup>1</sup>.**

**Votre rapporteur spécial estime donc qu'à terme, la coopération française devrait pouvoir disposer d'un opérateur public unique placé sous la seule tutelle du MAE (ce qui n'exclut naturellement pas un organe de coordination avec les ministères et organismes concernés) et chargé des réponses aux appels d'offres internationaux ainsi que du positionnement, de la gestion et de la formation de l'ensemble des experts publics et privés, quel que soit le secteur.**

Un tel opérateur, interlocuteur unique des Etats partenaires et des institutions multilatérales, disposerait d'une « force de frappe » importante, **serait comparable à d'autres structures étrangères** plus visibles et dotées de moyens étendus<sup>2</sup>, et permettrait d'économiser des coûts de structure comme les deniers publics.

Dans un premier temps, dès lors que FCI aura atteint une « taille critique » comparable à celle de l'ADETEF, **la fusion de ces deux organismes pourrait être envisagée**, compte tenu de leur statut commun, de leurs complémentarités, de leur volume substantiel d'activité et de leur tutelle par les deux principaux ministères impliqués dans l'aide française au développement. Le financement sur crédits budgétaires prévoirait alors une **montée en puissance progressive de la subvention du MAE.**

En dépit des réserves de votre rapporteur spécial sur le principe de la **double tutelle**, qui se traduit le plus souvent par un surcroît de complexité et la prééminence de l'une sur l'autre, cette formule devrait être privilégiée, au moins à titre transitoire, dans la mesure où l'ADETEF réalise actuellement des opérations pour un montant deux fois plus élevé que celui de FCI.

Parallèlement à un rapprochement entre FCI et l'ADETEF, **la fusion de certains opérateurs ministériels devra être encouragée, en particulier celle des trois GIP (SANTE, ESTHER et FVI) ressortissant au pôle « santé-affaires sociales ».**

---

<sup>1</sup> Notamment via les documents cadre de partenariat, les stratégies sectorielles et les transferts sectoriels du FSP à l'AFD.

<sup>2</sup> Telle que la GTZ allemande – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, qui emploie près de 8.000 personnes.

De même, **il serait pertinent que FCI assure à court terme la gestion des « conseillers résidents de jumelage »**, plutôt que de voir perdurer la logique des compartiments ministériels.

En revanche, à plus long terme, **un opérateur multi-sectoriel unique devrait être placé sous la tutelle unique du MAE**, qui a vocation à être chef de file de l'aide française au développement. La logique de performance et d'efficacité doit prendre le pas sur celle de la compartimentation et des « baronnies » administratives.

Sous réserve de l'appréciation des services fiscaux sur la situation du GIP, votre rapporteur spécial n'a pas relevé d'infraction majeure aux règles comptables et budgétaires de l'Etat.



## PREMIÈRE PARTIE :

### LE GIP FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE

#### I. LE CONTEXTE : UNE « CRISE DE CROISSANCE » QUI A MOTIVÉ UN AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

##### *A. UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES MISSIONS DU GIP QUI CONFORTE L'INADAPTATION DE SA STRUCTURE*

#### 1. Les missions originelles et actuelles du GIP

Le GIP France coopération internationale (FCI) a été créé en **avril 2002** et mis en place en décembre de la même année, pour une **durée de 9 ans**, dans le but d'améliorer les performances françaises dans le domaine de la coopération multilatérale. Cette volonté se fondait notamment sur le constat d'une présence française satisfaisante dans les situations de crise, mais de la difficulté à recruter des experts et à pérenniser l'influence française (notamment dans la gestion « post-crise »), par comparaison en particulier avec les experts anglo-saxons. La création de cette structure est notamment issue du constat dressé dans le **rapport**<sup>1</sup> commandé par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), rédigé par M. Olivier de Saint Lager – consultant indépendant et futur directeur général de FCI – et remis le 20 décembre 2001.

La vocation d'origine du groupement, telle que détaillée dans sa convention constitutive, comportait **4 missions** :

- identifier et mobiliser les experts, notamment publics, pour participer à des missions de coopération internationale et de développement, menées pour le compte de donneurs d'ordre publics bilatéraux ou multilatéraux ;

- sélectionner, recruter, organiser, former et encadrer sur le terrain des équipes d'assistants techniques (AT, dont la nouvelle dénomination pour ceux financés par l'AFD est désormais « expert technique international » – ETI) ;

- être opérateur des missions internationales bi et multilatérales pour le compte de donneurs d'ordre publics et privés de coopération internationale ;

- **aider et appuyer les opérateurs nationaux publics et privés** dans la veille des marchés multilatéraux, l'accès aux réseaux, l'organisation de

---

<sup>1</sup> « Le renforcement des moyens et méthodes de mobilisation de l'expertise française publique et privée dans les actions de coopération internationale et de développement », *rapport de la société France Conseil International*.

partenariats, la formation, l'organisation de manifestations, de rencontres et d'actions de communication.

L'article 2 de la convention constitutive, tel que modifié par l'arrêté interministériel du 19 juin 2006 (cf. annexe), précise désormais que « *le groupement a pour objet d'exercer en commun des activités d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans les domaines de la coopération internationale et du développement, en appui des opérateurs publics et privés déjà présents, ainsi que la création et la gestion des équipements ou services d'intérêt commun nécessaires à ces activités* ». Il a notamment pour mission :

« - de **mobiliser des experts publics ou privés** pour participer à des missions de coopération internationale et de développement, menées séparément ou conjointement par des donneurs d'ordres de coopération internationale publics ou privés ou d'autres institutions ;

« - d'agir pour le compte de donneurs d'ordres publics et privés de coopération internationale ou d'autres institutions comme **opérateur pour des missions internationales bilatérales et multilatérales** de courte, moyenne et longue durée ;

« - de **gérer à cet effet tout ou partie de l'assistance technique bilatérale** et de participer à la **formation** des experts techniques internationaux, dans les conditions définies par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement ;

« - de favoriser la constitution de partenariats public-public, privé-privé ou public-privé pour ces missions ;

« - d'apporter un appui aux opérateurs publics, privés et de solidarité internationale, notamment sous la forme d'animation des réseaux, de formation et toutes autres actions de soutien **de nature à favoriser la présence française dans ce type de mission** ;

« - **le cas échéant**, de participer à des missions multilatérales d'assistance technique et **d'agir comme opérateur multisectoriel dans les appels d'offres internationaux** ».

Les missions de FCI sont donc présentées de manière assez extensive et transversale pour ce qui relève des fonctions support (veille, formation, animation, mobilisation des experts, communication) et de la gestion de l'expertise, mais **son rôle comme opérateur et soumissionnaire d'appels d'offres n'est pas prédominant**. Si aux termes de sa convention, FCI peut théoriquement agir comme opérateur dans tous les secteurs, et non pas seulement dans ceux qui relèvent directement de ses deux ministères de tutelle, l'insertion des termes « *le cas échéant* » donne à penser qu'il joue plutôt ce rôle **sur requête des autres ministères**, afin de combler d'éventuelles lacunes en ressources et moyens disponibles.

En outre, dans un rapport remis le 31 octobre 2004 au CICID et intitulé « *La rénovation de l'expertise technique : un défi français* », MM. Christian Connan et Edouard Wattez ont dressé un constat d'inadaptation des structures de l'assistance technique « résidentielle »<sup>1</sup> et **proposé que la gestion de cette assistance technique soit essentiellement externalisée et confiée au GIP FCI, sans pour autant que celui-ci se voie reconnaître un monopole**. Cette recommandation a inspiré la décision du CICID du 18 mai 2005, exposée ci-après.

Sans sous-estimer les réserves et le scepticisme des administrations concernées, les rapporteurs relevaient, parmi les atouts de FCI pour conduire cette mission, sa capacité à passer des contrats de droit privé et à mettre en œuvre des méthodes nouvelles, sa participation au réseau européen Eunida<sup>2</sup> et sa capacité à offrir des services mutualisés.

## **2. Une nouvelle mission de gestion de l'expertise technique de l'AFD**

**Le CICID, par sa décision du 18 mai 2005, a ajouté une importante nouvelle mission**, consistant à ce que, « *pour l'assistance technique financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, FCI recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement* » (cf. encadré *infra*). Selon la direction du groupement, cette mission n'a cependant été « *confirmée* » à FCI que lors de la réunion du conseil d'administration du 19 décembre 2005.

### **Les conclusions du CICID du 18 mai 2005 relatives à la réforme de l'assistance technique**

L'AFD inclut désormais dans ses projets et programmes des composantes d'assistance technique résidentielle pour un effectif total de 320 postes et reçoit à cette fin les autorisations d'engagement correspondantes. À compter de 2006, les crédits de paiement correspondants abonderont la dotation budgétaire du MAE à destination de l'AFD au titre des projets qu'elle met en œuvre, au fur et à mesure des fins de missions des assistants techniques concernés. Le MAE et l'AFD veilleront dans la période de transition à assumer un suivi individualisé des situations.

#### **a) Une doctrine d'action précisée :**

Conformément aux conclusions du CICID du 20 juillet 2004, l'assistance technique est désormais financée, **soit directement par le MAE** (gouvernance, coopération culturelle, francophonie, recherche, enseignement supérieur, coopération non gouvernementale), **soit par l'AFD sur délégation de crédits du MAE** (agriculture et développement rural, santé, éducation primaire et secondaire, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain).

<sup>1</sup> Il s'agit de l'assistance technique « traditionnelle », c'est-à-dire de l'affectation de coopérants, pour la plupart fonctionnaires, auprès d'Etats étrangers, pour une longue durée.

<sup>2</sup> Groupement européen d'intérêt économique qui regroupe, outre FCI, des structures homologues allemande (GTZ), britannique (Crown agents), belge (BTC), espagnole (FIIAPP) et luxembourgeoise (Lux – Development).

Néanmoins, quels que soient les secteurs, **le MAE reste en charge des assistants techniques placés en position de conseil auprès des autorités des pays partenaires ainsi que de ceux placés auprès des organisations multilatérales ou régionales**, notamment le pôle régional « éducation » de Dakar dont la vocation multilatérale est renforcée. Ce faisant, le MAE veille à éviter toute situation de doublon avec les actions de l'AFD, notamment là où elle conduit des opérations.

Un comité de suivi de l'assistance technique est créé entre le MAE et l'AFD.

b) L'assistance technique financée par l'AFD est gérée selon les principes suivants :

**L'AFD s'engage à maintenir le potentiel de l'assistance technique française résidentielle** (320 postes). Le nombre exact d'assistants techniques résidentiels sera ajusté chaque année par avenant au contrat d'objectifs MAE/AFD. Celle-ci fournit chaque année au MAE un **tableau de bord** de l'assistance technique.

Chaque projet soumis au conseil d'administration de l'AFD précise les conditions d'intervention en matière d'AT.

S'agissant de l'assistance technique résidentielle financée par l'AFD, les règles de l'Agence s'appliquent. Cependant, **cette assistance est soumise à une clause d'origine**, compatible avec les recommandations du CAD de l'OCDE, en réservant cette forme d'intervention à des ressortissants français et, dans la limite de 20 % des effectifs totaux, à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires de ses concours.

c) La réforme de l'assistance technique vise également à renforcer le rôle du GIP France Coopération Internationale (FCI) pour l'ensemble de l'assistance technique française :

À ce titre, **FCI agit comme conseil en recrutement et assume les missions de formation, animation, suivi de celle-ci**. Il a vocation à mobiliser l'expertise française en réponse aux appels d'offres internationaux, **quelle que soit leur source de financement et le cas échéant en s'associant à des bureaux d'études**.

**Pour l'assistance technique financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, FCI recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement.**

Un bilan de l'utilisation de FCI est établi annuellement.

*Source : relevé de conclusions du CICID, site Internet du MAE*

### **3. La remise en question des capacités et de l'organisation du GIP**

Le **changement d'échelle** et la réorganisation qu'implique cette nouvelle mission, comme certaines **difficultés** rencontrées par le groupement pour assumer son mandat durant ses trois premières années d'existence, ont motivé fin 2005 la conduite d'une **mission d'audit** par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE). Son principe a été acté par le conseil d'administration le 19 décembre 2005 et a donné lieu à une **lettre de mission datée du 21 décembre 2005**, prévoyant les domaines d'investigation

suivants : perspectives financières générales, pertinence de la structure au regard de ses missions, comptabilité analytique, tableaux de bord, frais de gestion, besoin de FCI en termes de personnel, politique des salaires et composition du conseil d'administration. Cette mission a posé le diagnostic d'une « **crise de croissance** » du groupement.

Ce contexte de remise en question de l'organisation et du financement de FCI a également conduit **votre rapporteur spécial à effectuer une mission de contrôle sur pièces et sur place**, dans les locaux de FCI, le mercredi 8 mars 2006.

Sans contester l'ensemble des conclusions de la mission de l'IGAE, remises le 2 février 2006, **le directeur général de FCI a émis de sérieuses réserves sur les conditions de son déroulement**, et a en particulier déploré le caractère impromptu de l'annonce de cet audit, la focalisation sur des éléments personnels ou ponctuels à partir de rumeurs ou suppositions parfois hâtives<sup>1</sup>, et surtout le **caractère non contradictoire** de cette mission. Le directeur général du groupement a dès lors adressé aux principaux responsables de l'administration du Quai, le 6 avril, un document, approuvé par les membres du comité de direction de FCI, commentant la note de l'IGAE et répondant à certaines questions posées par votre rapporteur spécial lors de son contrôle.

---

<sup>1</sup> Usage supposément indu d'une carte de paiement professionnelle, usage d'un véhicule administratif, éléments de rémunération accessoires, congés et RTT abondants...

S'agissant de la **carte affaires**, votre rapporteur spécial n'a pas relevé d'éléments de nature à cautionner le soupçon d'éventuelles malversations. Un courrier du directeur de l'agence bancaire domiciliataire précise que le compte associé enregistre les opérations liées à cette carte sous la seule habilitation et au travers des instructions de son titulaire, que « l'agent comptable du GIP FCI ne peut en aucun cas intervenir dans la gestion de ce compte ni en obtenir quelconque information », et « qu'il n'existe aucune solidarité entre l'employeur actuel [du titulaire], le GIP FCI et lui-même ». L'absence de garantie sous-jacente de FCI est de nature à éviter les éventuelles malversations.

En ce qui concerne les prises de congés et de RTT, le récapitulatif fourni par la direction du GIP donne les indications suivantes, qui tendent à infirmer les rumeurs d'abus mais font état d'une présence plus soutenue du directeur des opérations que du directeur général :

		Congés		Jours RTT		Total	
		Droits	Jours pris	Droits	Jours pris	Droits	Jours pris
Directeur général	2003	30	28	15	4,5	45	32,5
	2004	32	33	15	8,5	47	41,5
	2005	29	29	15	8,5	44	37,5
Directeur des opérations	2003	30	17	15	3	45	20
	2004	43	29	15	4,5	58	33,5
	2005	44	23,5	15	5	59	28,5

**B. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'AUDIT CONDUIT PAR  
L'INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (IGAE)**

L'audit de l'inspection générale, intitulé « *Note de réflexion sur le fonctionnement du GIP France coopération internationale* », **dresse un constat assez sévère de l'inadaptation de la structure** à ses missions et préconise un certain nombre de mesures rapides, que l'on peut synthétiser dans le tableau ci-après, permettant de « *surmonter la crise* » et d'éviter de possibles réactions négatives, à terme, des experts sur le terrain.

**Principales observations et recommandations de l'audit de l'inspection générale des affaires étrangères**

	<b>Constat</b>	<b>Recommandations</b>
<b>Missions du groupement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une <b>nouvelle mission</b>, décidée par le CICID, exigeante au plan des capacités techniques et qui requiert de formaliser la stratégie du GIP. L'AFD a identifié ses besoins quantitatifs à court terme, mais faute d'une mise à niveau rapide du groupement, pourrait se tourner vers le secteur privé pour ses besoins en expertise.</li> <li>- La composition du CA n'évite pas les <b>conflits d'intérêts</b> potentiels.</li> <li>- Des opportunités de développer le volume d'affaires dans le domaine des actions post crise n'ont pas abouti.</li> <li>- <b>Le GIP ne bénéficie d'aucune exclusivité</b>, contrairement aux opérateurs analogues d'autres ministères. Il subsiste des marges de chevauchement avec d'autres opérateurs du MAE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La question de l'adoption d'un <b>mode de gestion privée</b>, privilégié par le directeur général de FCI, relève encore du moyen terme.</li> <li>- Mise en place d'une <b>convention d'objectifs et de moyens</b>, périodiquement renouvelable et associant les deux tutelles du GIP</li> </ul>
<b>Structure organisationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>9 correspondants ministériels inégalement impliqués</b>. La plus-value des correspondants à Bruxelles et Washington est difficile à évaluer.</li> <li>- Absence de fichier central d'experts.</li> <li>- Le « back office » de la gestion des contrats est mêlé aux fonctions transversales (communication et service financier).</li> <li>- Des personnalités fortes et « <i>au demeurant coûteuses</i> », la gestion quotidienne repose souvent sur la <b>forte implication de stagiaires de courte durée</b>.</li> <li>- <b>Service financier insuffisant</b> : absence de comptabilité analytique et des engagements, coûts peu transparents, caractère « <i>rustique</i> » de la transmission des données comptables, insuffisante maîtrise de la gestion des cycles financiers, agent comptable à temps partiel, multiples demandes d'explication du contrôleur d'Etat.</li> <li>- <b>Sous-direction ressources humaines</b> (pour des effectifs globaux de 25 ETP) : compétences techniques peu adaptées, urgence d'un soutien de la DGCID et de la DGA du ministère, prédominance de l'encadrement supérieur, pas de politique identifiable de rémunérations, dont certaines sont élevées, coût important du plan de recrutement décidé par le CA de juin 2005.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Direction de l'expertise technique</b> (« <i>front office</i> ») : meilleure identification de l'expertise requise, renforcement du rôle du correspondant à l'AFD (lettre de mission, recrutement de bon niveau), évaluation des correspondants ministériels dont la réactivité doit être améliorée, transfert de certaines tâches (relevant de fonctions support) à la direction des opérations, rattachement des deux correspondants à l'étranger.</li> <li>- <b>Direction des opérations</b> : formaliser un poste de DG adjoint (lettre de mission arrêtée par le CA) en tant que structure charnière, mettre en place une DRH à part entière (compte tenu du défi de la gestion des AT) avec un recrutement de niveau A+, instaurer un règlement intérieur, repositionner le service financier et étoffer ses procédures.</li> </ul>
<b>Equilibre financier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le modèle économique n'est pas encore viable</b>, en comparaison notamment de celui de l'ADETEF : difficulté d'atteindre l'objectif d'autonomie financière, montée des coûts de structure qui n'est pas compensée par le volume d'activité, dont les marges sont globalement faibles, divergence de vue entre FCI et l'AFD sur le coût de l'expertise technique, nécessité d'affecter des provisions comptables suffisantes à la nouvelle activité aléatoire de gestion des AT.</li> </ul>	<p>La marge moyenne de l'activité de FCI reste assez faible. Une simulation (marge moyenne de 12 % et frais de gestion de 8 %) conduit à un <b>point mort de 90 AT</b> par an pour couvrir la nouvelle masse salariale (surcoût de 450.000 euros).</p>

Source : Note de réflexion sur le GIP France coopération internationale – 2 février 2006

## II. UN STATUT POTENTIELLEMENT INADAPTÉ À DES MISSIONS EXTENSIVES

### A. UN POSITIONNEMENT QUI DOIT ENCORE ÊTRE AFFIRMÉ

#### 1. Le choix du statut de GIP

Le choix du statut s'est trouvé contraint par le financement, assuré pour une large part par une subvention du MAE, **imposant à FCI de ne pas concurrencer le secteur privé**. Les experts privés relèvent également de cabinets de petite ou moyenne taille et peu nombreux, qui auraient mal perçu l'arrivée sur le marché d'un acteur tel que FCI, même dépourvu de financement public. **Toutes les formules de droit public ou privé** ont été étudiées, notamment dans le rapport précité de M. Olivier de Saint Lager, qui a écarté d'emblée les formules de l'association, de la fondation et de l'établissement public administratif (EPA) et formulé les remarques suivantes sur les statuts envisageables :

- **établissement public** : lourdeur de création, contrôle financier *a priori* (pour l'EPA) avec une réactivité lente, faible mutabilité, inadaptation de l'EPA aux activités lucratives ;

- **intégration dans l'AFD** : conflit d'intérêts possible entre la mission de bailleur de fonds et la fonction d'offreur de services ;

- **GIP à gestion privée** : formule juridique originale (créée par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982), mais inconnue à l'étranger (assimilée à un établissement public) et théoriquement transitoire. Elle offre une souplesse de création et de fonctionnement avec un quasi capital (distinct du capital social car non représenté par des titres négociables), peut poser des difficultés de trésorerie, et conduit à un problème d'éligibilité aux appels d'offres concurrentiels qui représentent le volume financier le plus important ;

- **association**<sup>1</sup>, avec ou sans but d'utilité publique : limitation des activités marchandes<sup>2</sup> et assujettissement au régime fiscal de droit commun. Elle ne permet pas de se porter caution. L'ADETEF, initialement constituée sous forme d'association, a de fait évolué en GIP ;

- **Groupement d'intérêt économique (GIE)** : essentiellement dédié à l'organisation de collaborations sectorielles entre membres indépendants ;

---

<sup>1</sup> A cet égard, votre rapporteur spécial, lors de son contrôle, a mentionné le cas de Service Public 2000, structure de conseil et d'évaluation de la gestion des services publics des collectivités territoriales, qui a été créée par l'Association des maires de France (AMF) sous la forme d'association, et a aujourd'hui remboursé l'intégralité des avances initialement octroyées par l'AMF.

<sup>2</sup> Depuis une instruction fiscale du 15 septembre 1998.



- **délégation de service public** (après appel d'offres) à une société de droit privé : faible « adhésion » de l'administration et réaction négative du secteur privé (au motif d'une concurrence déloyale) ;

- **société anonyme (SA)** : faible adhésion de l'administration, inéligibilité potentielle aux programmes de coopération non lucratifs, question de la composition et de la dotation initiale du capital.

**Le rapport précité préconisait dès lors une formule mixte, constituée d'un GIP et d'une filiale privée « captive » sous forme de SA.** La mise en place d'une telle SA et un avant-projet de statuts ont fait l'objet d'un nouveau rapport de M. Olivier de Saint Lager, remis en janvier 2002. **L'actuelle convention constitutive prévoit toujours, en son article 21, la création d'une telle société,** contrôlée par le groupement et « *ayant pour objet de concourir à des appels d'offre concurrentiels en matière de coopération internationale et de développement* ».

La compatibilité d'une telle structure avec les exigences de la Commission européenne imposait l'absence de subventions publiques directes ou indirectes, une comptabilité exhaustive et transparente des charges opérationnelles, la constitution d'un capital initial et l'imputation du coût réel des experts publics lors de la soumission d'offres.

**La formule du GIP seul,** jugée plus simple et permettant d'associer plusieurs partenaires publics, **a finalement été privilégiée,** à l'instar des structures analogues relevant du ministère de l'économie, des finances ou de l'industrie (ADETEF) ou du ministère de la santé (GIP ESTHER – *Ensemble pour une solidarité thérapeutique en réseau*). La création d'une filiale privée a pour l'heure été abandonnée, compte tenu du postulat de la non-concurrence et de l'appui aux opérateurs publics ou privés, et de l'absence de dotation budgétaire pour constituer le capital d'une telle structure.

**Votre rapporteur spécial considère néanmoins que la création d'une filiale de droit privé n'a pas perdu sa pertinence et permettrait de faciliter l'accès à des marchés concurrentiels plus nombreux et offrant une marge supérieure.**

## **2. La composition du groupement et de son conseil d'administration révèlent des conflits de compétences**

FCI est soumis à la **co-tutelle** du ministère des affaires étrangères et du ministère de la fonction publique, l'implication du premier étant manifestement supérieure. Au moment de sa création, la composition du GIP n'a pas été dictée par la seule logique administrative, mais également par un **souci d'apaisement des réticences du MINEFI,** qui a vraisemblablement accepté cette création moyennant une présence au conseil d'administration de FCI et l'accord du MAE sur la transformation en GIP de l'association loi 1901 ADETEF.

Outre ces deux ministères, la représentation d'autres organismes publics (la co-tutelle du ministère de la fonction publique, l'ENA, EGIDE et l'AFD), perçus comme ayant un intérêt dans les missions du nouveau groupement, a été progressivement intégrée au conseil, sans qu'à cette époque les éventuels recoupements et interactions avec la stratégie de FCI fussent discernables.

L'audit de l'IGAE a cependant relevé que « *les relations avec d'autres opérateurs traditionnels du MAE laissent subsister des marges de chevauchement qu'il serait utiles de clarifier* ». De fait, la direction de FCI considère aujourd'hui que **des conflits d'intérêts et divergences sont progressivement apparus au sein du conseil**, en particulier avec :

- **l'ADETEF**, dont l'activité tend à entrer en concurrence directe avec FCI<sup>1</sup> ;

- **EGIDE**, qui s'est récemment retiré des jumelages et était candidat pour assurer la gestion d'une partie de l'assistance technique confiée à FCI ;

- et **l'AFD**, qui n'a pas souhaité assumer la gestion de la part d'assistance technique dont les crédits lui ont été transférés par le MAE<sup>2</sup> et tend à faire privilégier sa doctrine d'emploi de l'expertise publique, consistant en un rapprochement progressif avec les conditions d'utilisation du marché concurrentiel (cf. *infra*).

Ces chevauchements de compétence avérés ou pressentis ont jusqu'à présent été réglés au cas par cas.

**Votre rapporteur spécial considère que si l'on estime que la représentation de l'ADETEF au sein du conseil d'administration de FCI peut avoir un intérêt, celle-ci suppose une réciprocité. De même, la légitime présence de l'AFD au conseil doit trouver sa contrepartie dans une coopération transparente de l'Agence avec le correspondant de FCI.**

### **3. L'ADETEF : parangon, partenaire ou concurrent ?**

#### *a) Le révélateur des incertitudes sur le périmètre d'action de FCI*

**Les relations entre FCI et l'ADETEF apparaissent complexes :** comme il a été relevé plus haut, la présence du second au conseil d'administration de FCI<sup>3</sup> a pu être perçue comme une forme de « surveillance » ambiguë exercée par un concurrent expansif, susceptible de conduire à la captation d'activités relevant de la vocation de FCI. La direction

---

<sup>1</sup> Selon la direction de FCI, « **la participation de l'ADETEF aux instances dirigeantes de FCI lui a permis de prendre une position de « leadership » sur les jumelages**, au détriment de FCI, et en entretenant une ambiguïté sur son rôle par rapport à la gestion des conseillers résidents de jumelage ».

<sup>2</sup> La position de l'AFD consiste à se limiter à un rôle de financeur, que ce soit pour la mise en œuvre de projets de développement ou le recours à l'expertise technique.

<sup>3</sup> L'ADETEF représente depuis 2003 le MINEFI, en vertu d'un mandat donné par la DGTPE.

générale de l'ADETEF, pour sa part, affirme avoir toujours apporté son soutien à FCI, notamment en assurant la présidence du comité de liaison des opérateurs publics de FCI et en acceptant – à la demande de la direction générale de FCI – que l'agent comptable de l'ADETEF soit également celui de FCI, en adjonction de service.

Se fondant sur sa convention constitutive, FCI se prévaut d'un positionnement **interministériel** sur l'activité des **jumelages institutionnels européens** (programmes PHARE, CARDS, TACIS et MEDA), qui sont **au cœur des conflits de compétence avec l'ADETEF**<sup>1</sup>, et pour lesquels FCI a vocation à se limiter à un rôle d'opérateur, sans intervenir sur le fond, qui relève de l'administration sectorielle concernée.

La majeure partie des revenus de l'ADETEF jusqu'en 2004 provenait de la gestion financière des programmes de jumelage européens : essentiellement ceux réalisés par les directions du MINEFI, mais également des programmes transversaux ou interministériels ne relevant pas d'une direction précise de ce ministère. Selon l'ADETEF, le MINEFI a investi des moyens financiers et humains dans le développement de son propre opérateur, permettant des **coûts marginaux décroissants**, et n'a donc guère d'intérêt à avoir recours à FCI, ce qui accentue les incertitudes sur le positionnement de FCI.

**De fait, le rôle de coordination de FCI sur les marchés de coopération administrative n'est pas stabilisé**, et le groupement est allé au-delà de son rôle initialement conçu comme « **intersticiel** » et **subsidaire** (c'est-à-dire à la disposition des administrations ne disposant pas d'un opérateur, ou manquant temporairement des ressources nécessaires), tout en s'attachant à ne pas entrer en concurrence directe avec d'autres opérateurs.

En outre, les réponses aux appels d'offres nécessitent une certaine expérience et des fonds propres suffisants pour pouvoir se porter caution et faire des avances de trésorerie, ce dont FCI ne dispose guère aujourd'hui.

**Votre rapporteur spécial déplore que les décisions interministérielles contribuent à entretenir cette ambiguïté sur le périmètre d'action de FCI.** Le relevé de décision du CICID du 18 mai 2005 prévoit en effet que FCI « *a vocation à mobiliser l'expertise française en réponse aux appels d'offres internationaux, quelle que soit leur source de financement et le cas échéant en s'associant à des bureaux d'étude* ». Compte tenu de l'opposition des autres opérateurs publics et faute d'une traduction concrète de cette décision, **FCI n'est pas en mesure d'assumer un tel rôle interministériel.**

**En outre, ce positionnement est contesté par d'autres opérateurs et notamment l'ADETEF, car il crée des coûts de transaction rendant plus**

---

<sup>1</sup> La direction de l'ADETEF a ainsi déploré que FCI ait eu des velléités de positionnement sur les marchés de coopération douanière, qui relèvent normalement de l'ADETEF. Cette dernière gère néanmoins certains projets pour le compte d'autres opérateurs dans des secteurs ne relevant pas principalement de sa compétence, comme c'est le cas en Roumanie avec un projet agricole.

**onéreuses des missions d'expertise dont le coût marginal peut être réduit**, compte tenu de l'expérience accumulée par les opérateurs sectoriels, et le cas échéant de leurs implantations déjà existantes à l'étranger.

*b) L'ADETEF dispose de moyens supérieurs et cohérents avec ses missions*

Une comparaison entre les GIP ADETEF et FCI (qui a ses limites, compte tenu de leurs activités distinctes) illustre les sensibles différences existant entre les deux groupements et la surface financière nettement supérieure du premier, du fait de sa plus grande « maturité » et expérience et d'un engagement budgétaire plus marqué de son ministère de tutelle. Les caractéristiques de l'ADETEF témoignent ainsi d'une certaine cohérence entre les ressources humaines et financières disponibles et la maîtrise des segments de marché de la coopération :

- **l'ADETEF est l'opérateur unique de la coopération technique du MINEFI**, à la différence de FCI qui était jusqu'à 2005 positionné sur la coopération multilatérale, avant de se voir confier la gestion des AT/ETI bilatéraux relevant des projets transférés à l'AFD, d'où une certaine convergence des périmètres. Néanmoins à la différence de l'ADETEF, FCI assure une mission de soutien à tous les autres opérateurs nationaux publics ou privés, aux termes de sa convention constitutive, sans pour autant avoir accès aux marchés concurrentiels à forte marge brute ;

- l'ADETEF bénéficie d'une **subvention de plus de 4,5 millions d'euros** de son ministère de tutelle, contre 9 fois moins pour FCI. Il en résulte que le ratio de ressources propres est supérieur pour FCI, malgré sa création récente. Sa comptabilité est celle d'un EPIC, ce qui implique la certification par un commissaire aux comptes ;

- comme FCI, l'ADETEF répond depuis sa transformation en GIP à des appels d'offres émanant d'institutions internationales et connaît un certain succès<sup>1</sup>, dont le caractère éventuellement significatif devra cependant être confirmé sur longue période. Une réunion du Codicti (Comité de direction de la coopération technique internationale) du 11 octobre 2001 a également décidé de créer auprès de l'ADETEF une **équipe permanente d'experts**, ce dont ne dispose pas FCI ;

- l'ADETEF disposait en 2005 d'un effectif de **74,2 ETPT**, dont 8 en poste à l'étranger<sup>2</sup>, 26,6 mis à disposition (exclusivement par le MINEFI) et 39,6 en propre (personnel payé par l'ADETEF sur contrats de droit public). Les prévisions pour 2006 portent sur **94,3 ETPT**, dont 57 en propre<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur 2004-2005, l'ADETEF a ainsi répondu à 10 appels d'offres en tant que chef de file et en a remporté 6, ce qui explique en partie l'augmentation significative du chiffre d'affaires attendu en 2006.

<sup>2</sup> Roumanie, Serbie (l'antenne a été fermée le 1<sup>er</sup> juillet 2006), Ukraine, Hongrie, Russie et Vietnam.

<sup>3</sup> Cette forte croissance est due à l'augmentation du personnel employé sur projets (contrats et jumelages).

L'ADETEF ne dispose pas de correspondants ministériels mis à disposition par des administrations autres que le MINEFI et n'a pas de représentant auprès des institutions multilatérales. A l'étranger, le groupement, outre ses antennes, s'appuie sur les ambassades, et notamment sur les missions économiques, ce qui tend à conforter la compétitivité de l'offre de l'ADETEF puisqu'elle est assise sur des coûts marginaux. Il a également recours aux représentants de la France auprès des institutions multilatérales ;

- dans le cadre de la nomenclature LOLF, le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », dont l'ADETEF est l'unique opérateur, comporte **deux indicateurs de résultat reflétant directement la performance du groupement** : le nombre de jours consacrés à l'assistance technique internationale par million d'euros de crédits attribués et le ratio de ressources propres rapporté à la dotation budgétaire<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial constate qu'*à contrario*, **le MAE n'a affecté aucun indicateur interne** (et *a fortiori* dans le rapport annuel de performance) à FCI, dont la direction relève avec raison que la notion de performance « *n'est aucunement prise en compte dans le mode de gestion de FCI qui ne dispose pas de la possibilité d'assurer un « retour » ni collectif ni individuel de la performance de ses agents* ».

#### Comparaison des recettes de l'ADETEF et FCI

(en euros)

	2004		2005		Prévisions 2006	
	FCI	ADETEF	FCI	ADETEF	FCI	ADETEF
Recettes totales	1.619.495	12.217.039	2.918.489	15.149.773	10.008.000	22.085.283
Dont : - dotation budgétaire	550.000	4.450.000	500.000	4.550.000	1.160.000	4.550.000
- avantages en nature (1)	N.D.	1.498.458	N.D.	2.663.443	N.D.	2.663.443
- ressources propres et autres produits	1.069.495	5.384.848	2.418.489	7.689.431	8.848.000	14.537.840
Dont : - jumelages	N.D.	3.989.534	910.521	4.888.901	2.830.000	6.527.217
- contrats et autres prestations	N.D.	1.395.324	1.502.466	2.800.530	6.018.000	8.010.623
Ratio de ressources propres	62,8 %	44,1 %	82,7 %	50,8 %	88,4 %	65,8 %

Sources : ADETEF, FCI

(1) : mise à disposition de moyens par le MINEFI et le MAE (personnel, locaux, équipements informatiques...). Ces données ne sont pas connues pour FCI, compte tenu de l'absence d'outils analytiques.

**Votre rapporteur spécial juge nécessaire une clarification formelle des compétences de l'ADETEF et de FCI en matière de gestion financière des jumelages, en particulier de ceux à caractère interministériel, du caractère exclusif ou non des missions de FCI pour le compte de donneurs d'ordre publics et privés, et des perspectives d'autonomie financière de l'ADETEF.**

<sup>1</sup> La cible, vraisemblablement trop modeste, d'un ratio de 1,9 à l'horizon 2009 est d'ores et déjà largement dépassée, puisque le ratio s'établit à 3,1 selon les prévisions de ressources propres pour l'exercice 2006.

#### 4. L'absence de convention d'objectifs et de moyens

Selon le directeur général du groupement, un avant-projet de convention d'objectifs et de moyens avait été soumis à la DGCID en 2004, à la demande de celle-ci, mais n'avait suscité « *aucune réaction ni commentaire de la tutelle* ». Le ministère de la fonction publique n'a quant à lui pas envisagé une telle convention. Le projet de convention comportait **sept articles**, portant successivement sur :

- la nature de l'activité du groupement, « *service public à caractère industriel et commercial destinée à faciliter la réalisation de missions de coopération internationale et de développement de courte et moyenne durées et à assister les opérateurs français publics et privés intervenant sur des missions financées par les institutions financières internationales* » ;

- la définition de ses missions (cinq missions étaient identifiées) ;

- son positionnement. Il était précisé que « *FCI ne fait pas concurrence aux autres opérateurs publics et privés français. Toutefois cette règle générale n'est pas applicable dans trois cas de figure (...)* » : les jumelages, les opérations de sortie de crise, et les réponses à des appels à proposition effectués dans le cadre de cofinancements mettant en œuvre des financements publics minoritaires ;

- les **objectifs qualitatifs** (formulés en termes généraux) et **quantitatifs** (assurer, à compter de 2004, le financement de la moitié des charges de fonctionnement par les excédents d'exploitation) de performance ;

- les moyens de la croissance : subvention de la DGCID, commandes du MAE, fonds de roulement par la mise à disposition, par le MAE, de plusieurs facilités (délais de paiement inférieurs à 2 mois, avances de trésorerie, escompte de créances...) ;

- l'affectation des excédents d'exploitation, la mise en place d'un système de participation et la constitution d'une « *réserve de productivité* » ;

- l'entrée en vigueur et le terme de la convention, fixé à la clôture des comptes de l'exercice fiscal 2005.

Votre rapporteur spécial relève que le contenu et la formulation de ce projet de convention étaient **incomplets** (le processus de décision, le rôle de la tutelle et la reddition de comptes par FCI n'étaient ainsi pas précisés), **rédigés en termes parfois peu juridiques** et correspondaient manifestement à un **contexte particulier** – comme en témoigne la durée limitée de la validité de la convention – comme à la volonté de « sécuriser » le financement de FCI.

**L'opportunité et la nécessité d'une telle convention (qui pourrait être commune aux deux ministères de tutelle) demeurent néanmoins, ne serait-ce que parce qu'elle constitue la règle s'agissant de l'organisation des**

rapports entre le MAE et l'ensemble de ses opérateurs, qu'il s'agisse par exemple de l'AFD ou des principales ONG financées par la MCNG<sup>1</sup>.

## *B. LA GESTION DES ASSISTANTS TECHNIQUES : UN DÉFI IMPORTANT ET COMPLEXE*

### **1. Un exemple supplémentaire de complexité et de concurrence administratives**

**L'idée originelle était d'externaliser auprès du groupement la gestion de la totalité des assistants techniques** ; ce projet a toutefois été abandonné compte tenu de l'ampleur des effectifs concernés : près de 1.800 personnes, dont 1.410 ETPT relevant du MAE (données du projet de loi de finances pour 2006) et 320 AT/ETI financés par l'AFD, dont 180 au titre des anciens projets du FSP transférés à l'Agence.

**Il reste que la nouvelle mission confiée à FCI, portant sur la gestion des 180 ETI financés par l'AFD sur crédits délégués du MAE, représente un défi en termes de ressources humaines et financières<sup>2</sup>, confirme l'« autonomisme » de l'AFD**, dont le plan de développement international supposait de ne pas assumer une gestion des AT perçue comme trop « hexagonale », **et tend à accroître la complexité du dispositif**, qui vient s'ajouter à celle des compétences des différents GIP positionnés sur la gestion de l'expertise publique.

La direction générale du GIP a ainsi souligné que ce repositionnement conduisait à un véritable **changement d'identité de FCI**, qui passe d'une logique plutôt « offensive » de recherche de marchés à une logique « **défensive** » centrée sur la protection contre les risques juridiques et financiers afférents à la gestion des AT/ETI.

Votre rapporteur spécial constate que l'on est désormais en présence de **trois modes de gestion de l'expertise publique** en matière de développement, sans intégrer les experts relevant des GIP d'autres ministères : les experts relevant des missions originelles de FCI, les fonctionnaires AT/ETI financés par l'AFD et désormais gérés par FCI, et les AT relevant directement du MAE. **Votre rapporteur spécial estime à tout le moins qu'on ne peut maintenir durablement deux régimes distincts de mobilisation et de**

---

<sup>1</sup> Lors de son audition par la commission des finances le 25 octobre 2005 sur les fonds octroyés aux ONG françaises par le MAE (rapport d'information n° 46 (2005-2006) de votre rapporteur spécial), dans le cadre de l'enquête remise en juin 2005 par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, M. Philippe Etienne, directeur général de la coopération internationale et du développement, a ainsi mentionné, parmi les voies d'amélioration choisies dans la relation et la concertation avec les ONG via la Commission coopération développement, « **la proposition de conventions d'objectifs et de moyens aux ONG qui sont les plus dépendantes des financements publics et qui pourraient être assimilées à des opérateurs plus qu'à des associations** ».

<sup>2</sup> En particulier au regard de l'enjeu que représente la rénovation globale de l'assistance technique, qui constitue un des avantages comparatifs de la coopération française.

**gestion des AT publics** financés par des crédits budgétaires de même nature mais émanant directement du Quai ou de l'AFD.

## **2. Les efforts de prévention des risques juridiques et financiers**

Durant le premier semestre 2005, l'AFD et la DGCID ont été mobilisées par les négociations portant sur l'attribution de la gestion des AT à FCI et sur la prise en charge du surcoût de cette mesure, **estimé en juin 2005 à un million d'euros jusqu'à fin 2008**. La direction générale de FCI a cependant déploré d'avoir été peu associée aux discussions ni d'avoir reçu d'instructions précises de la tutelle des affaires étrangères – peut-être tributaire de la réorganisation de la DGCID<sup>1</sup> – lors des réunions qu'elle a conduites avec l'AFD à partir de septembre 2005. La coopération avec l'AFD a été jugée « exemplaire » par FCI dans la phase amont de réflexion sur les mécanismes juridiques de reprise des AT, mais plus difficile durant la phase opérationnelle d'identification des projets et de mise au point de la convention de partenariat entre les deux organismes.

La nouvelle mission de FCI crée **trois nouveaux types de risques** :

- un **double risque juridique**, susceptible de contentieux : la requalification en contrat de droit public des contrats de travail de droit privé conclus par FCI avec les ETI<sup>2</sup>, compte tenu de la présomption que la nouvelle responsabilité du GIP ressortisse à un service public administratif ; et la qualification de sa qualité d'employeur réel plutôt que d'intermédiaire pour le compte du MAE ou de l'AFD, ce qui conduit aujourd'hui le groupement à prendre des dispositions pour **exercer effectivement et officiellement ces compétences d'employeur** ;

- un **aléa lié à l'innovation de la reconnaissance des Etats bénéficiaires de l'aide française comme maîtres d'ouvrage des projets d'assistance technique**, et partant, décisionnaires de la part, de la composition (experts publics ou privés) et de la durée de l'assistance technique. Ceci implique dans l'immédiat de **difficiles négociations avec ces Etats pour le positionnement et la rémunération des AT**<sup>3</sup>, dans la mesure où cette nouvelle incertitude suppose de la part de FCI des capacités de formation, d'anticipation et de négociation, compte tenu notamment du coût paramétrique élevé d'un AT (jusqu'à 150.000 euros par an) pour la plupart des Etats

---

<sup>1</sup> Un arrêté du 8 mars 2006 prévoit en particulier la création d'un bureau de la tutelle au sein du service des moyens et du réseau et d'une sous-direction chargée de la tutelle de l'AFD au sein de la direction des politiques de développement.

<sup>2</sup> L'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit autorise le gouvernement à légiférer par ordonnance pour « conférer un cadre législatif aux groupements d'intérêt public ». Cette ordonnance, qui devrait permettre aux GIP de choisir la nature de leurs contrats de travail, de droit public ou privé, n'a toutefois pas encore été prise.

<sup>3</sup> FCI deviendra en effet le cocontractant direct du maître d'ouvrage délégué de l'Etat bénéficiaire.



partenaires. FCI et l'AFD ont également conçu un contrat-type comportant **deux types de clauses**, respectivement destinées à :

> **sécuriser le paiement de l'expertise** par l'Etat bénéficiaire *via* une délégation de l'ordonnancement et des paiements par l'Etat à l'AFD ;

> permettre un **règlement internationalisé des différends**, et non pas par une juridiction locale ;

- enfin un risque **financier et fiscal**, conditionnant l'équilibre financier du groupement et dépendant du rythme de montée en charge des recrutements des nouveaux ETI, de la gestion des interruptions de contrat à la demande des Etats maîtres d'ouvrage, et de la mise en œuvre d'un principe de similarité du traitement salarial et fiscal<sup>1</sup> par rapport à l'employeur de référence (en l'espèce le MAE), entre les ETI de l'AFD et les AT du MAE.

Un **manuel complet de procédures** a d'ores et déjà été présenté au conseil d'administration, qui l'a validé le 6 mars 2006. La capacité de FCI à gérer ce changement et à offrir une plus-value dès 2006 sera déterminante pour son équilibre financier, lever les inquiétudes de la communauté des ETI et limiter les risques de contentieux.

Le directeur général de FCI a également proposé à la DGCID de mettre en place, après appel d'offres, un **cycle de formation initiale d'un mois pour les ETI financés par l'AFD**, qui serait obligatoire et qualifiant et dont le GIP serait maître d'œuvre. Il existe toutefois une **ambiguïté sur la provenance du financement d'une telle formation** : serait-elle à la charge de l'Etat bénéficiaire ou prélevée sur la marge brute de 12 % dégagée sur la nouvelle activité de gestion des ETI ?

### **3. La controverse sur le coût élevé de l'expertise technique**

La question du coût de l'assistance technique a toutefois suscité des divergences de vue entre FCI et l'AFD, **cette dernière jugeant irréaliste le principe de similarité de traitement par l'application du décret du 1<sup>er</sup> juillet 1967, dès lors qu'il contribuerait à positionner l'expertise publique française sur des coûts trop élevés et hors des conditions du marché**. L'AFD préconisait donc d'abandonner, dans les contrats mis en place par FCI, la référence à ce décret et de procéder en deux phases : le maintien d'un niveau de rémunération conforme aux barèmes de ce décret, puis, après trois ans ou lors du renouvellement du contrat, l'adaptation progressive aux conditions du marché.

Votre rapporteur spécial relève que l'application du décret de 1967 est conforme à la volonté d'harmonisation des statuts de l'assistance technique qui s'était manifestée lors de la réforme de la coopération de la fin de la dernière décennie, et **contribue à atténuer la complexité du nouveau**

---

<sup>1</sup> *Qui se traduit par des procédures empiriques de défiscalisation locale.*

**système**, considérant la similarité de traitement entre les deux modes de mobilisation des ETI. Le directeur général de FCI considère également qu'une décote systématique sur les traitements des ETI aurait un impact très négatif sur l'image du groupement et créerait les conditions d'un contentieux pour prêt illégal de main d'œuvre.

Compte tenu néanmoins du nouveau pouvoir de négociation dont disposent les Etats partenaires, l'expertise française ne peut faire valoir ses seules compétences ou des liens historiques et doit donc représenter un coût qui soit réaliste sur les plans économique et concurrentiel. **La solution préconisée par l'AFD a le mérite de préserver dans un premier temps les marges de FCI et de faciliter la transition vers une offre présentée comme compétitive**, nécessaire pour permettre au groupement d'assumer sa nouvelle mission dans les meilleures conditions.

**Votre rapporteur spécial considère cependant qu'un tel double régime ne serait à terme pas tenable**, car les AT moins rémunérés revendiqueraient un alignement sur le statut le plus favorable. En outre, **l'argument du caractère non compétitif de l'expertise publique selon le régime de 1967 doit être nuancé**, car le coût de l'expertise privée n'en est probablement guère éloigné. C'est donc sans doute autant au niveau international que la comparaison s'impose, afin de s'assurer que la qualité reconnue de l'expertise française, qui constitue un des atouts maîtres de notre aide au développement, ne soit pas trop décalée en termes de coût.

### III. LES DÉFICIENCES DE L'ORGANISATION INTERNE

#### *A. GARANTIR LES CAPACITÉS D'ANTICIPATION DES APPELS D'OFFRE ET DE PLACEMENT DES EXPERTS*

##### **1. Le rôle inégal des correspondants ministériels**

Le GIP a établi un réseau de **9 correspondants ministériels**, dont 6 mis à disposition à temps plein<sup>1</sup>, afin de faciliter l'identification et la mobilisation des compétences au sein des principaux ministères potentiellement concernés par la coopération.

L'audit de l'IGAE a souligné que « *l'intérêt et les capacités de réaction de ces correspondants ministériels restent encore démontrer* ». La direction de FCI tend à partager ce constat, mais rappelle que la nouvelle structuration sectorielle<sup>2</sup> de la coopération technique française, en cohérence

---

<sup>1</sup> La direction de FCI évoque cependant deux correspondants à temps plein et actifs, relevant des ministères de l'agriculture et de l'éducation nationale. Quatre autres correspondants assurent « une assistance à temps partiel mais réelle » dans les secteurs de l'emploi, de l'intérieur, de l'économie et des finances et de la culture.

<sup>2</sup> Agriculture et développement rural, santé, éducation, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain.

avec les objectifs du millénaire, et la nouvelle activité de gestion des experts techniques internationaux mettent davantage en exergue l'importance de leur rôle. Il reste que **ces correspondants ne paraissent pas toujours en mesure de trouver les ressources humaines idoines ni de peser sur les décisions.**

La priorité du groupement est aujourd'hui l'affectation d'un correspondant dans le domaine de la **santé**, au minimum à temps partiel, et l'identification d'un autre correspondant dans le domaine de la justice est en cours.

## **2. Les correspondants à Washington et Bruxelles**

FCI dispose de deux correspondants à Bruxelles et Washington, chargés d'identifier en amont des projets multilatéraux et d'exercer un lobbying en vue du recrutement d'experts français. L'audit de l'IGAE a considéré que « **la plus-value globale apportée par cette cellule est difficile à évaluer** ». Ces deux correspondants ont des **positions statutaires différentes** : le correspondant à Bruxelles est un fonctionnaire du MAE mis à disposition et qui ne travaille que pour FCI, tandis que celui de Washington est un expert indépendant qui exécute, outre son activité individuelle de consultant, un contrat de prestation de services d'un coût annuel de 10.000 euros.

**La direction de FCI souligne l'apport de ces deux correspondants**, compte tenu notamment de leur expérience professionnelle antérieure. M. Le Ruyet, à Bruxelles, permet de « traduire » les procédures et attentes opérationnelles de la Commission européenne, d'anticiper l'information avec parfois plusieurs mois d'avance sur les opérateurs concurrents d'autres Etats membres (programme EuroSocial en particulier), et de s'abstraire du formalisme des appels d'offre – auxquels FCI ne peut participer – pour **susciter des contrats de gré à gré à marge élevée**. Il intervient régulièrement dans des programmes de formation, à Paris ou à Bruxelles, et a contribué à l'organisation des Rencontres françaises de la coopération multilatérale du 23 mars 2006.

Mme Michèle Calderon, à Washington, concentre son intermédiation sur la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Son action s'est révélée efficace dans la recherche d'experts pour la reconstruction de l'Irak (deux CV retenus au sein d'une équipe d'une douzaine d'experts internationaux au profit de la Banque mondiale puis de l'UNICEF), un programme de lutte contre le blanchiment en Algérie, et divers programmes économiques ou de développement au Honduras, au Surinam (au profit d'entreprises françaises, ce qui ne relève pas *stricto sensu* de la mission de FCI) et en Haïti.

Votre rapporteur spécial estime que la présence de deux correspondants géographiquement proches des principaux pourvoyeurs de marchés multilatéraux d'expertise est **utile et conforme à la vocation de FCI comme à la nécessité d'agir au plus proche des centres de décision**. Il serait

cependant nécessaire, conformément à l'esprit de la LOLF et dans un souci d'évaluation du « retour sur investissement », **d'assortir leur action d'objectifs annuels précis et d'indicateurs de résultat.**

### **3. L'opportunité contestée d'un fichier d'experts**

La mission de l'IGAE comme votre rapporteur spécial se sont étonnés que FCI ne détienne pas – ou ne cherche pas à créer – un fichier d'experts publics destiné à faciliter la mobilisation et le placement rapide des compétences françaises.

Cette question s'est posée dès la mise en place du GIP début 2003. L'expérience du Secrétariat général de la défense nationale, qui a tenté de constituer un fichier d'experts français susceptibles d'intervenir dans les situations de post-crise, a toutefois mis en évidence, selon la direction de FCI, **« la lourdeur de gestion, le coût de l'investissement initial et de maintien du dispositif et l'inefficacité relative du système de fichier centralisé »**. Elle souligne également qu'une telle liste n'emporte pas agrément des experts référencés, et que le développement d'une base de données très large empêche en réalité de vérifier *a priori* les compétences des experts.

FCI préfère continuer à bâtir un « réseau de viviers d'experts » par l'intermédiaire de ses correspondants ministériels, moins coûteux à organiser et qui respecte un principe de subsidiarité en laissant aux administrations d'origine la responsabilité principale dans l'identification du profil des agents concernés. **Le GIP tend donc à externaliser auprès des administrations compétentes l'établissement des listes d'experts potentiels, sans les consolider.** Il a néanmoins constitué un interne une documentation confidentielle et non exhaustive sur le « vivier d'experts », en fonction des missions confiées, de leurs résultats et de leurs perspectives de renouvellement, donc en aval plutôt qu'en amont.

#### ***B. L'URGENCE DU RENFORCEMENT DES RESSOURCES HUMAINES***

Compte tenu de l'extension du périmètre d'action du groupement, qui induit une inflexion du modèle économique de FCI, un **plan de recrutement** a été proposé et adopté (« *sous réserve de son financement* ») par le conseil d'administration du 7 juin 2005<sup>1</sup>, afin de développer un savoir-faire de gestion interne et de renforcer les fonctions de gestion relevant du « *back-office* »<sup>2</sup>. Il était ainsi prévu de recruter **16 agents**.

**Le plan de recrutement n'a pu être mis en oeuvre qu'avec retard et de façon partielle**, les financements prévus n'ayant pas été mis en place en

---

<sup>1</sup> De la mise en place du GIP en décembre 2002 à juin 2005, un seul recrutement en CDI a été autorisé.

<sup>2</sup> Par opposition au « front office », consistant en la recherche de produits, en l'espèce de marchés de coopération.

2005. Début mars 2006, 6 de ces recrutements avaient été réalisés, auxquels s'ajoutaient 2 personnes en charge des ETI, déjà mises à disposition mais dont le recrutement n'avait pas encore été acté, **ce qui a pu placer l'agent comptable en position délicate**<sup>1</sup> :

**Proposition et réalisation du plan de recrutement de juin 2005**

<b>Motif et mode de recrutement</b>	<b>Nombre et postes prévus</b>	<b>Recrutements réalisés au 4 janvier 2006</b>
Mise à disposition	4 : correspondant justice, responsable marchés multilatéraux de post-crise, responsable RH, technicien de calcul des indemnités	1 directrice-adjointe, responsable RH mise à disposition par le MINEFI
Ressources liées à la gestion des AT/ETI de l'AFD	9 : directeur et directeur-adjoint des ETI, 6 gestionnaires (administratifs, financiers, RH, logistique), 1 correspondant AFD	3 CDI (gestionnaires)
Financement propre FCI pour la croissance des activités hors ETI	3 : comptable, assistant (catégorie C) à la direction de l'expertise privée et des services aux opérateurs, assistant de projet (CDD) pour les jumelages européens	2 : un chargé de mission CDD pour les jumelages et un chef de département financier

Source : note du 4 janvier 2006 du directeur général de FCI au DGCID.

**Les recrutements déjà effectués s'ajoutent aux 8 ETPT<sup>2</sup> en CDI qui existaient jusqu'alors et atténueront le constat de sur-encadrement** établi par la mission d'audit, qui peut cependant être relativisé compte tenu du secteur d'activité de FCI, impliquant la fourniture de prestations intellectuelles, et de la nécessité de garantir son positionnement par des cadres confirmés lors de la première phase de son développement.

Ces recrutements permettront sans doute de faire face aux besoins à court terme, mais **il apparaît néanmoins indispensable de professionnaliser et de renforcer davantage les fonctions de gestion financière, juridique et des ressources humaines**, compte tenu du changement d'échelle auquel accède le GIP et des attentes en matière de modernisation des outils comptables. La direction de FCI a notamment souligné une carence actuelle portant sur un profil de compétence de droit privé. A défaut de contrats de travail, **des contrats de prestations de services peuvent être envisagés**, notamment pour le contrôle de gestion et la prévention des contentieux.

**Votre rapporteur spécial juge opportune la proposition de l'IGAE portant sur la création d'un poste de directeur général adjoint ou de secrétaire général**, ayant autorité sur toutes les fonctions administratives et transversales (juridiques, financières, ressources humaines, informatique, communication, achats), à l'image de ce qui existe déjà dans plusieurs autorités administratives indépendantes de taille équivalente. Il relève que la

<sup>1</sup> Avec l'aval du conseil d'administration et malgré l'opposition du contrôleur financier et d'Etat (sic), l'agent comptable a accepté de valider le paiement de deux agents dont le recrutement n'était pas encore formalisé.

<sup>2</sup> Soit le directeur général, le directeur des opérations, une secrétaire, 2 postes pour les marchés de coopération administrative, 2 postes de soutien aux opérateurs et une gestionnaire comptable.

désignation d'un tel cadre avait déjà été proposée et retenue en octobre 2002. La suppression de ce poste, à la demande du secrétaire général du MAE, a conduit à répartir informellement les compétences correspondantes entre le directeur général, le directeur des opérations et le comptable public.

Les récents recrutements et la réorganisation du groupement devraient en tout état de cause se montrer **plus conformes à l'organigramme tel qu'il avait initialement été proposé fin 2002**, avec trois divisions (expertise publique, expertise privée et opérations d'assistance technique) et un secrétariat général. La cellule de gestion des ressources humaines, qui comprend désormais deux agents, **doit pouvoir être complétée à court terme par un profil compétent en droit privé et en rédaction de contrats**, compte tenu de l'expérience qui fait actuellement encore défaut au personnel du groupement pour engager sa nouvelle attribution de gestion individualisée des ETI.

Votre rapporteur spécial a également incité la direction du groupement à une certaine vigilance sur les mises à disposition, qui pourraient le cas échéant être qualifiées d'emplois fictifs. Bien que ces mises à disposition soient réalisées contre remboursement, **une position de détachement apparaît plus sécurisante aux yeux de votre rapporteur spécial.**

#### **IV. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE ET DESSERVIE PAR L'INSUFFISANCE DES OUTILS DE GESTION**

##### ***A. LA DIFFICULTÉ DE TROUVER UN NOUVEL ÉQUILIBRE FINANCIER***

##### **1. Un probable redressement des comptes en 2006 après un déficit d'exploitation élevé en 2005**

Malgré une montée en puissance rapide de ses activités, le GIP connaît un **déficit d'exploitation qui s'est creusé en 2005** après les trois décisions budgétaires modificatives successivement intervenues : **539.000 euros après 76.458 euros en 2004<sup>1</sup>**, pour une prévision initiale de 402.000 euros, ce qui se révèle supérieur à la subvention ministérielle.

Il est également soumis à court terme à un **effet de ciseaux**, lié à un taux de marge nette relativement faible car essentiellement soumis à des tarifs administrés (**8 %** selon l'article 5-2 de la convention cadre entre le MAE et FCI), à l'impact potentiellement croissant de la taxe sur les salaires, aux coûts de structure qu'implique dans l'immédiat la gestion des ETI de l'AFD et à une augmentation des recettes correspondantes selon un rythme plus lent.

---

<sup>1</sup> Le résultat d'exploitation pour 2004 a été minoré de 40.000 euros par la prise en compte de recettes (acomptes sur des missions non exécutées en 2004) qui auraient du être rattachées à l'exercice 2005.

Le compte financier pour l'exercice 2005, tels qu'approuvé par le conseil d'administration du 6 mars 2006, se présente de la manière suivante :

**Compte financier définitif pour 2005**

(en euros)

		<b>Produits</b>		<b>Charges</b>	
<b>SIEGE</b>	Subvention MAE	500.000	Achats (eau, énergie, fournitures)	3.357	
			Location (reprographie, véhicules)	21.124	
			Location immobilière	15.656	
			Assurances	20.737	
			Honoraires experts extérieurs	49.722	
			Déplacements et frais de mission <sup>1</sup>	53.929	
			Frais de réception	10.673	
			Frais postaux et télécommunications	11.999	
			Prestations de service	4.246	
			Taxe sur les salaires 2002 et 2003	54.859	
			Charges de personnel	726.055	
			Dotation aux amortissements et aux provisions	206.462	
			Mobilier de bureau	959	
<b>Résultat du siège</b>				<b>- 685.492</b>	
<b>OPERA TIONS</b>	Missions courte et moyenne durée	698.507	Achats	6.752	
	ETI long terme MAE	651.669	Location immobilière et assurances	37.451	
	Opérations diverses	5.988	Honoraires experts extérieurs	490.382	
	Marchés de coopération administrative	910.521	Frais de mission	566.748	
	Expertise privée et services aux opérateurs	147.005	Frais de réception	34.788	
			Frais postaux et télécommunications	9.769	
			Divers	5.849	
			Charges de personnel	1.039.004	
			Dotation aux provisions	8.935	
<b>Résultat des opérations</b>				<b>144.388</b>	
<b>Résultat global</b>				<b>- 539.059</b>	

**Le budget primitif pour 2006 a anticipé un triplement du chiffre d'affaires (qui s'établirait à 8.848.000 euros), une augmentation de 65 % des charges de personnel (fondées sur 15 ETPT et 5 stagiaires), une provision de 232.000 euros au titre de la taxe sur les salaires et un déficit d'exploitation de 331.000 euros (hors subvention exceptionnelle du MAE, cf. *infra*).**

<sup>1</sup> La forte augmentation de ce compte par rapport aux prévisions (+ 30.000 euros) est liée à la croissance des activités de prospection.

## **2. Des recettes d'exploitation en croissance rapide et des marges de manœuvre réduites sur les dépenses du siège**

Durant les trois premières années de son existence, FCI a développé concomitamment trois activités de mobilisation de l'expertise française, de soutien aux opérateurs nationaux et de mise en place de missions de courte et moyenne durées. Le groupement a organisé les Rencontres françaises de la coopération communautaire et multilatérale (RFCM), assuré en 2005 la gestion du quart des jumelages européens remportés par la France<sup>1</sup> (soit 10 sur 40), enregistré au total pour **plus de 6 millions d'euros de nouveaux contrats** (soit un carnet de commandes de 8,7 millions d'euros), assuré des cycles de formation et pris une position clef au sein d'EUNIDA (cf. *infra*), réseau européen des agences de coopération.

**La forte croissance des commandes européennes a permis de compenser la relative faiblesse de celles de la DGCID** (420.000 euros de commandes de missions de courte et moyenne durée en 2005<sup>2</sup>), qui ont de surcroît été interrompues pendant un trimestre du fait de la mise en place de la LOLF. De fait, **FCI ne bénéficie pas d'un statut d'opérateur exclusif ou privilégié du ministère.**

La direction du groupement souligne également les inconvénients du système actuel de commandes ponctuelles du MAE, source de lourd traitement administratif, et lui préférerait **la mise en place annuelle d'une ligne de crédit**, (sorte de « droit de tirage ») **sur le modèle de la relation entre le MINEFI et l'ADETEF, solution à laquelle adhère votre rapporteur spécial**, en ce qu'elle permet une certaine continuité et donne davantage d'aisance à la trésorerie, dont les marges de manœuvre dépendent aujourd'hui du flux de commandes sur les jumelages européens.

Le groupement est toutefois un **acteur marginal des missions de post-crise**, et a été par exemple peu impliqué dans les programmes relatifs au tsunami et au Darfour. **Votre rapporteur spécial estime que FCI devrait occuper un positionnement transversal sur ce type d'activité**, compte tenu du déficit de placement des experts sur ce créneau où les compétences françaises sont pourtant réelles.

**La direction de FCI soutient que ses frais de fonctionnement sont aujourd'hui « très réduits » et n'offrent que de marges limitées d'économies.** Les dépenses de fourniture représentent de faibles montants, les loyers des locaux sont modérés (15.656 euros pour 230 m<sup>2</sup> en 2005<sup>3</sup>) et acquittés auprès des Domaines, les dépenses d'informatique et de communication sont à la charge de la DGCID, et les correspondants

---

<sup>1</sup> Pour un chiffre d'affaires de 2,4 millions d'euros en 2005, soit un doublement par rapport à 2004, et une estimation de 4,972 millions d'euros en 2006.

<sup>2</sup> A comparer aux 20 millions d'euros de commandes passées auprès d'EGIDE.

<sup>3</sup> Soit environ 5,7 euros par mètre carré et par mois, ce qui est nettement inférieur aux loyers du marché.



ministériels sont mis à disposition. **Les rémunérations se situent quant à elles à un niveau raisonnable**, ainsi que l'illustrent les prévisions suivantes pour 2006 :

**Salaire mensuel brut (indemnités incluses) des personnels permanents de FCI en 2006**

	<i>(en euros)</i>
Directeur général	9.979
Directeur des opérations	6.721
Directeur de l'expertise privée et des services	6.721
Directeur de l'expertise technique internationale	8.468
Adjoint expertise technique internationale	8.412
Responsable coopération administrative	5.740
Responsable finances et comptabilité	4.202
Adjoint opérations	4.202
Chargé de mission expertise privée et services	3.314
Adjoint finances et comptabilité	2.446
Chargé de mission finances et comptabilité	2.286
Responsable ressources humaines	2.249
Chargé de mission coopération administrative	2.244
Secrétaire de direction	2.414
Logisticien	2.262
Stagiaires	365

*Source : budget primitif de FCI pour 2006*

**Le conseil d'administration du 6 mars 2006 a approuvé le budget primitif de l'exercice 2006, sous réserve de la maîtrise des dépenses du siège.** Il a ainsi été décidé de prolonger de plusieurs mois les mises à disposition qui faisaient l'objet de propositions de recrutement pour le premier semestre 2006, et il a été demandé de restreindre les frais de réception (plus de 45.000 euros en 2005), de voyages (environ 620.000 euros de frais de mission) et d'honoraires du siège. **Votre rapporteur spécial partage cette requête.**

Le conseil a également acté le principe d'une **dotation exceptionnelle au capital de 660.000 euros, représentant l'aide consentie par le MAE** pour permettre au groupement d'amorcer la gestion des ETI pour le compte de l'AFD, et qui nécessite une modification rapide de la convention constitutive du GIP. **Cette aide est toutefois inférieure à la prévision d'un surcoût d'un million d'euros établie par la DGCID et l'AFD en juin 2005.**

### **3. Des divergences sur l'estimation du nouvel équilibre économique**

Le point mort de la nouvelle activité de gestion des ETI a été estimé, selon un calcul simple, à **90 ETI** par la mission d'audit de l'IGAE et à **45 ETI** par le groupement dans le budget primitif pour 2006. Ces différences d'appréciation reposent sur la première approche en coûts complets par

activité menée par FCI et sur les hypothèses relatives au coût paramétrique annuel des experts (125.000 euros selon la mission d'audit et 150.000 euros dans le budget primitif) et aux frais de gestion du groupement (estimés à 8 % par l'audit et jugés surévalués par la direction de FCI). **La marge brute unitaire de gestion des ETI est ainsi évaluée à 15.000 euros par l'IGAE et à 21.538 euros dans le budget primitif.**

Si l'approche de l'audit peut être jugée simple, celle du groupement est encore assez frustrante, bien qu'elle se fonde sur une ventilation des charges directes. Les tableaux analytiques annexés au budget primitif pour 2006 font état, sur la base de 22 ETI gérés, d'un déficit d'exploitation de 276.199 euros sur cette activité, soit l'équivalent de la marge brute que dégagerait la gestion de 13 ETI. L'équilibre théorique se situerait donc à 35 ETI (soit 22+13). La direction de FCI précise cependant que la prise en compte de l'accroissement du coût des fonctions support et des frais généraux **aboutit selon FCI à un point mort se situant entre 40 et 45 ETI en équivalent temps plein.**

**Votre rapporteur spécial tend à valider cette hypothèse.** De fait, la hausse des charges du personnel siège en 2006, soit 472.947 euros<sup>1</sup>, ne peut être intégralement imputée sur la gestion des ETI, puisque le renforcement des effectifs a vocation à servir l'ensemble des activités de FCI. Une affectation de ces nouvelles charges selon une clef de répartition correspondant à la part estimée de l'activité de gestion des ETI dans l'ensemble du chiffre d'affaires du groupement, soit 43,8 %, **conduit effectivement à l'imputation d'un montant de 207.182 euros, ce qui correspond à la marge brute dégagée sur 10 ETI, soit un point mort à 45 ETI.**

**La direction de FCI considère également que le volume actuel des 180 ETI publics financés par l'AFD ne peut constituer un objectif de gestion de moyen terme pour le groupement.** La part consacrée à l'expertise française devrait en effet se réduire, compte tenu de sa tarification élevée (dès lors qu'elle relève du décret de 1967) et de la maîtrise du choix désormais laissée aux Etats bénéficiaires de l'aide. La projection à 3 ans des activités de FCI prévoit donc une montée en charge progressive, **culminant à 90 ETI gérés.**

#### **4. Les perspectives offertes par le GEIE UNIDA**

**La forte implication de FCI au sein du réseau EUNIDA (*European Network of implementing development agencies*), dont le GIP assume la présidence et qui s'est transformé début 2006 en groupement européen d'intérêt économique, fournit un intéressant levier de croissance pour le GIP.**

---

<sup>1</sup> Correspondant à la différence entre le montant approuvé dans le budget primitif pour 2006 (1.199.002 euros) et celui des comptes définitifs pour 2005 (726.055 euros).

Ce changement de statut autorisera en effet EUNIDA, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, à recevoir une **délégation directe de fonds de la Commission européenne, sans appel d'offres**, et est donc susceptible de permettre une plus large présence de l'expertise française sur des marchés internationaux de taille importante (aujourd'hui souvent attribués à la Banque mondiale ou aux agences des Nations Unies) et offrant des marges supérieures à celles octroyées par l'administration française.

**FCI se trouvera néanmoins concurrencé par des agences européennes bénéficiant de moyens importants et d'une longue expérience**, telle la GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) allemande. **Votre rapporteur spécial estime donc que cette opportunité de capter de nouveaux marchés ne pourra se concrétiser que si FCI présente à court terme des garanties suffisantes quant à ses capacités de traitement d'un volume élevé d'activité.** La présence d'un correspondant à Bruxelles devrait dans ce nouveau contexte se révéler encore plus utile que par le passé.

## **B. DES PROCÉDURES LOURDES ET DES OUTILS SUCCINCTS**

### **1. La nécessaire modernisation des outils budgétaires et comptables**

Ainsi que l'a relevé la mission de l'IGAE, les procédures et méthodes financières du GIP se révélaient jusqu'en 2005 plutôt artisanales, faute d'agents expérimentés et dédiés pour mettre en place des outils aussi indispensables que la comptabilité d'engagements et la comptabilité analytique. De fait, FCI ne disposait que d'un agent comptable en adjonction de service, présent une demi-journée par semaine, et d'un gestionnaire contrôleur du Trésor, **dont l'activité était accaparée par la gestion comptable de multiples mandats d'opérations<sup>1</sup>**, pour des montants parfois réduits et chronophages.

**Le travail de modernisation n'a pu être initié qu'avec le recrutement en septembre 2005 d'un chef de département financier.** Il a permis (par l'utilisation de l'application informatique GPB, développée par le MAE pour ses établissements dotés de l'autonomie financière) **l'amorce d'une comptabilité analytique**, retraçant les charges et produits directs par type d'activité, mais sans pour autant que la logique de coûts complets par opération (intégrant la ventilation des charges directes et indirectes de personnel du siège et des fonctions support et la valorisation des personnels et moyens mis à disposition<sup>2</sup>) soit effective. **Votre rapporteur spécial estime que la budgétisation par activités doit également être reconstituée pour l'exercice 2005, afin de faciliter les comparaisons.**

---

<sup>1</sup> Par exemple, ainsi que l'a relevé votre rapporteur spécial, celui afférent à la réparation d'un pneu neuf !

<sup>2</sup> Valorisation déjà réalisée par l'ADETEF.

De même, **les tableaux de bord et outils de contrôle de gestion ne sont pas encore réalisés**. Les procédures de mise en œuvre d'une comptabilité par engagements, impliquant la formalisation du processus de décision et un effort de formation, sont également en cours de définition.

**Votre rapporteur spécial insiste sur l'urgence de cette remise à niveau des outils de gestion, qui fait partie des nombreux facteurs clefs de succès de FCI dans ses nouvelles attributions. Il considère également que l'inscription du compte du GIP à la Pairie générale du Trésor (ou à la Banque de France) pourrait être source de contentieux initié par un établissement de crédit, sur le fondement de la concurrence déloyale.**

**Lors de son contrôle, votre rapporteur spécial a analysé plusieurs dossiers de paiement relatifs à l'exercice 2005 et n'a pas relevé de manquement important à la réglementation comptable, si ce n'est quelques défauts d'organisation** (avenants auquel n'est pas joint le contrat de référence, pièces justificatives de mission jointes à un autre dossier que celui du paiement, plateaux repas dont l'objet n'est pas indiqué...). La justification des frais de restauration et de déplacement est apparue peu claire dans un cas (expert en charge de la promotion du cinéma français). **La question des honoraires et rémunérations accessoires** (de 200 à 300 euros par jour selon la séniorité) **versées par la Commission européenne, le plus souvent aux experts extérieurs mais aussi à certains cadres du GIP, doit également être éclaircie.**

## **2. Les lourdeurs et incohérences du contrôle financier**

La direction de FCI déplore la multiplicité et le caractère redondant des contrôles, aggravés en 2005 par le renouvellement du comptable public, du gestionnaire comptable et du contrôleur d'Etat, qui imposent un formalisme ralentissant considérablement le processus de gestion, ce qui paraît très préjudiciable dans la perspective du recrutement de dizaines d'ETI. Le groupement relève ainsi les procédures suivantes :

**- le contrôle d'Etat du GIP est assuré par le chef de service du contrôle financier** du MAE (FCI étant le seul organisme public dans cette situation), ce qui conduit à une certaine similitude de deux types de contrôle dont l'objet est pourtant distinct.

**Votre rapporteur spécial considère que cette situation est source d'ambiguïtés et de confusion des genres**, car FCI – selon les termes de l'arrêté du 9 août 2002 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur le GIP, qui ne font référence qu'au contrôleur d'Etat – **n'est normalement pas soumis au contrôle financier**. Même si les deux fonctions sont exercées par une même personne, le risque réside dans un alourdissement des contrôles de nature à relativiser fortement l'autonomie du GIP. L'ADETEF dispose pour sa part d'un contrôleur d'Etat distinct ;

- certains contrats, notamment ceux des experts nationaux financés par la DGCID et pris en charge par FCI, font l'objet d'un **double contrôle** : au titre du contrôle financier de la DGCID, puis au titre du contrôle d'Etat du groupement ;

- selon les réponses fournies à votre rapporteur spécial par la direction de FCI, **le contrôleur d'Etat aurait « interprété son domaine d'intervention de façon très extensive »** au regard des termes de l'arrêté du 9 août 2002 précité, en considérant que tous les contrats de recrutement portant sur une durée de plus de trois mois devaient être soumis à son visa préalable, « *ce qui ne résulte nullement du texte, lequel prévoit une simple procédure d'approbation implicite au-delà d'un délai de 10 jours* ».

**Votre rapporteur spécial estime toutefois que cette appréciation doit être nuancée** : la lettre des articles 3, 5 et 6 dudit arrêté<sup>1</sup> confirme en effet que tous les contrats de recrutement portant sur une durée de plus de trois mois doivent être soumis au visa du contrôleur d'Etat, mais la procédure d'approbation implicite vaut effectivement pour ces pièces comme pour toutes celles qui lui sont soumises. Le délai de traitement des contrats de recrutement se trouve néanmoins allongé d'au minimum 10 jours, et ce visa préalable est doublé par un visa du commissaire du gouvernement, bien qu'il s'agisse de contrats de droit privé.

**Votre rapporteur spécial considère que ce constat plaide en faveur d'une gestion privée du groupement, impliquant un unique**

---

<sup>1</sup> **Article 3 :**

« Le contrôleur d'Etat, sauf s'il estime que l'acte concerné requiert une décision du ministre chargé de l'économie ou du ministre chargé du budget, approuve les bilans, comptes de résultat et affectations d'excédents comptables éventuels.

« Le contrôleur d'Etat statue sur ces documents dans le délai de dix jours ouvrés à compter de leur réception. Passé ce délai, les documents sont réputés tacitement approuvés. Toute demande d'information complémentaire, formulée par écrit par le contrôleur d'Etat, suspend le délai jusqu'à réception de l'information demandée.

« Si le contrôleur d'Etat transmet les documents aux ministres, il en informe le directeur et le président du groupement. Les ministres statuent dans le délai de vingt jours ouvrés à compter de leur transmission par le contrôleur d'Etat. Passé ce délai, les documents sont réputés tacitement approuvés ».

**Article 5 :**

« Sont soumis au visa préalable du contrôleur d'Etat :

« - **les décisions de recrutement de personnels propres au groupement pour une durée supérieure à trois mois ;**

« - la rémunération des personnels propres et des personnels détachés ;

« - le régime général des frais de déplacement et des ordres de mission relatifs aux déplacements hors métropole ainsi que des indemnités versées aux ressortissants étrangers reçus en France ;

« - les dérogations exceptionnelles, dûment motivées, au régime général mentionné à l'alinéa précédent ;

« - les baux et les emprunts ;

« - les marchés, contrats et conventions supérieurs à des seuils par nature de dépenses fixés par le contrôleur d'Etat en concertation avec le directeur du groupement ».

**Article 6 :**

« **Toute pièce soumise au visa du contrôleur d'Etat, non renvoyée dans un délai de dix jours ouvrés à compter de sa réception, est considérée comme visée** ».

**contrôle *a posteriori* renforcé. Le mode de gestion actuel du GIP, assimilé à un EPIC à gestion publique (mais dont les contrats de travail relèvent du droit privé), confirme le caractère hybride du groupement mais est facteur d'alourdissement des procédures. Faute de création d'une société anonyme filiale, un passage à la gestion privée, permis par la future ordonnance, serait sans doute plus approprié.**

### **3. La question de l'assujettissement à la taxe sur les salaires**

FCI est assujetti à la taxe sur les salaires pour les rémunérations qu'il verse aux personnels expatriés, et pour l'heure **ne la refacture pas à ses commanditaires**. Un **redressement à hauteur de 53.162 euros** (sans pénalités), afférent à la taxe due pour les exercices 2002 et 2003, a été notifié au groupement le 18 avril 2005, et le règlement correspondant a été effectué le 12 août 2005. Parallèlement, **le GIP a saisi la conciliatrice fiscale de Paris**, qui a confirmé le bien fondé de l'assujettissement et du redressement le 2 septembre 2005. Le directeur général de FCI a ensuite engagé un **recours gracieux** auprès du directeur des services fiscaux de Paris-ouest le 22 février 2006, appuyé par un courrier du directeur de cabinet du ministre des affaires étrangères à son homologue du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**Cet assujettissement est conforme à la législation fiscale** et plus particulièrement à l'article 231<sup>1</sup> du code général des impôts. L'administration fiscale a en particulier avancé le caractère répétitif et non pas exceptionnel de la subvention de fonctionnement du MAE (non imposable à la TVA et susceptible d'être retenue dans le rapport d'assujettissement à la taxe sur les salaires), comme le fait que les rémunérations soient versées à des experts exerçant hors du territoire français pour un employeur établi en France.

**Les responsables de FCI comme la tutelle du MAE en contestent toutefois l'opportunité** et soulignent que cet assujettissement affecte l'équilibre financier du groupement (compte tenu de la prédominance des rémunérations dans le budget) et grève les crédits d'APD, en particulier depuis

---

<sup>1</sup> *Dont le 1 dispose notamment que* « les sommes payées à titre de rémunérations sont soumises à une taxe sur les salaires égale à 4,25 % de leur montant, (...) et à la charge des personnes ou organismes, à l'exception des collectivités locales et de leurs groupements, des services départementaux de lutte contre l'incendie, des centres d'action sociale dotés d'une personnalité propre lorsqu'ils sont subventionnés par les collectivités locales, du centre de formation des personnels communaux et des caisses des écoles, **qui paient ces rémunérations lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile précédant celle du paiement desdites rémunérations**. L'assiette de la taxe due par ces personnes ou organismes est constituée par une partie des rémunérations versées, déterminée en appliquant à l'ensemble de ces rémunérations le rapport existant, au titre de cette même année, entre le chiffre d'affaires qui n'a pas été passible de la taxe sur la valeur ajoutée et le chiffre d'affaires total.

« (...) Les rémunérations payées par l'Etat sur le budget général sont exonérées de taxe sur les salaires lorsque cette exonération n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence ».

le changement d'échelle de FCI né de la décision du CICID. L'expert comptable du groupement a également estimé que la base taxable devait être constituée par les **salaires bruts éligibles à l'assiette de calcul des cotisations de l'URSSAF**, alors que la provision comptabilisée pour 2006 – qui représente un montant substantiel avec 232.000 euros et grève fortement la marge brute susceptible d'être dégagée sur l'activité de gestion des ETI – porte sur l'intégralité des salaires bruts.

Votre rapporteur spécial considère que, d'une part, **ce problème fiscal aurait dû être appréhendé et traité dès la constitution de FCI**, et d'autre part, que **l'assujettissement est effectivement fondé en droit** et n'offre dès lors quasiment aucune chance de règlement par voie contentieuse.

Cette situation est cependant **quelque peu paradoxale en fait**, dans la mesure où la taxe est pour l'heure *in fine* payée par le MAE, donc par l'Etat (soit un jeu à sommes nulles), et où elle introduit une distorsion par rapport au régime des experts financés directement par le MAE. **Elle doit en tout état de cause être incluse dans le coût complet des prestations et refacturée aux commanditaires.**

Compte tenu de la forte hausse escomptée du chiffre d'affaires à partir de 2006 et du caractère exceptionnel de la dotation de 660.000 euros du MAE cette année (soit un taux de subvention publique de 13,1 %), **le GIP devrait cependant être exonéré de taxe sur les salaires en 2008 au titre des rémunérations versées en 2007, voire dès 2007 au titre de l'exercice 2006** (cf. *infra*), puisque la subvention du MAE – si elle était reconduite pour un montant de 500.000 euros – sera alors inférieure au seuil de 10 %.

S'agissant de l'exercice 2006, votre rapporteur spécial a suggéré de créer un **budget annexe** isolant l'activité de gestion des ETI soumise à TVA et susceptible de permettre l'exonération de taxe sur les salaires pour les rémunérations versées au titre de cette activité. **Le groupement pourra surtout tirer argument du caractère exceptionnel de la fraction de 660.000 euros en 2006** et le fait que celle relevant de la subvention régulière du MAE soit alors inférieure au seuil de 10 % du chiffre d'affaires.

De manière générale et considérant le statut hybride de GIP, votre rapporteur spécial considère que **FCI a tout intérêt à sécuriser son statut fiscal futur** afin de clarifier de clarifier la situation de certaines de ses activités, en particulier la gestion des ETI, au regard de la taxe professionnelle, voire de l'impôt sur les sociétés. Il serait pour cela opportun que le groupement fasse valider *ex ante* par l'administration fiscale, par une procédure apparentée au rescrit, l'assujettissement éventuel ou l'exonération de ses revenus.





## SECONDE PARTIE :

### PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES CONTRÔLES EFFECTUÉS DANS LE PACIFIQUE ET LES GRANDES ANTILLES

Lors de sa réunion du 9 mai 2006, votre commission des finances, après avoir entendu votre rapporteur spécial, a décidé la publication des seules conclusions des deux contrôles budgétaires qu'il a effectués en application de l'article 57 de la LOLF dans le Pacifique en avril 2005 et dans les Grandes Antilles en février 2006.

#### I. PACIFIQUE : POLYNÉSIE FRANÇAISE, NOUVELLE-CALÉDONIE, VANUATU (14-22 AVRIL 2005)

Le contrôle de votre rapporteur spécial a porté sur les crédits dont il a la charge, c'est-à-dire uniquement les concours de l'Agence française de développement (AFD) en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le Vanuatu ayant fait l'objet d'un contrôle des crédits d'aide au développement (AFD et ambassade) mis en œuvre dans cet Etat indépendant.

##### A. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

###### Principales données socio-économiques (2004)

Superficie	4.200 km <sup>2</sup> de terres émergées (121 îles) répartis sur 2,5 millions km <sup>2</sup>
Population	249.200 (dont 170.000 à Tahiti)
PIB/habitant (estimation)	17.500 \$ (2003)
Emploi	63.000 salariés (dont 11.564 de l'Etat)
Inflation	0,8 %
Taux de chômage (estimation)	11,7 %
Tourisme	211.893 visiteurs

Source : Agence française de développement

1) Plus encore que la Nouvelle-Calédonie, **la Polynésie française est dépendante de la métropole**, compte tenu de son isolement, de son manque de ressources économiques et de la fin d'activité du Centre d'expérimentations du Pacifique (CEP). **Le potentiel touristique est mal exploité** (manque d'hôtellerie de milieu de gamme, focalisation sur une promotion coûteuse, notamment aux Etats-Unis) et l'indexation des retraites selon un taux de majoration de 75 % entretient un niveau de vie artificiellement élevé. Le soutien financier de la métropole (1.261 millions d'euros en 2004, **soit environ le tiers du PIB de l'archipel**) se révèle donc déterminant pour la survie économique du territoire. En l'absence de projets économiques

structurants, on peut nourrir quelques inquiétudes sur le développement de long terme de la collectivité.

2) **La gestion de l'ancienne présidence du territoire**, et en particulier de son cabinet, **a fait l'objet d'anomalies**, qui ont donné lieu à un récent rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes pour la période 1991-2004. **Les communes sont dans l'ensemble correctement gérées**, à l'exception notable de celle de Papeete, mais les syndicats intercommunaux fonctionnent mal et des manquements ont été constatés dans l'attribution de marchés publics.

3) L'activité de l'AFD, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, est logiquement beaucoup plus proche de celle d'un établissement de crédit de droit commun que de ses missions traditionnelles dans les Etats de la Zone de solidarité prioritaire. Elle assume donc un **rôle essentiel et très diversifié** (gestion de garanties, établissement de place, prêts aux collectivités territoriales, établissements publics et PME, formations et conseil), et **ses concours demeurent assez nettement inférieurs à ceux octroyés en Nouvelle-Calédonie**, pour une population légèrement supérieure.

4) Deux des principaux projets de l'AFD sont emblématiques de la plus-value qu'elle peut apporter comme des difficultés qu'elle connaît : elle a contribué à assainir et à « objectiviser » la gestion de l'Office public de l'habitat, qui joue un rôle important en matière de **logement social** mais ne parvient que difficilement à acquérir du foncier et à établir un niveau de recettes qui soit cohérent avec la structure de ses charges ; **l'exploitation des aéroports** par la SETIL-Aéroports fut le creuset de dissensions entre l'Etat et le Territoire et a fourni de nombreux exemples de laxisme et de mauvaise gestion.

## ***B. LA NOUVELLE-CALÉDONIE***

### **Principales données socio-économiques**

Superficie	18.585 km <sup>2</sup>
Population	228.000 habitants
PIB / habitant	15.000 \$ (estimation 2003)
Inflation	1 % (2003)
Taux de chômage (estimation)	18 % (2003)
Tourisme	98.000 touristes en 2004

*Source : Agence française de développement*

1) **L'économie de la Nouvelle-Calédonie présente plusieurs points communs avec celle de la Polynésie** : sous-développement de certaines régions (Iles Loyauté), collectivités territoriales plutôt mieux gérées que les établissements publics, difficultés à assumer le financement de certaines des nouvelles compétences, insuffisante valorisation des atouts touristiques du pays. Les contraintes géographiques sont toutefois moindres et l'exploitation du nickel constitue une source dominante de recettes. Les dissensions

politiques ne facilitent pas la mise en place d'une stratégie cohérente de développement économique.

2) Comme en Polynésie française, **la défiscalisation se révèle très coûteuse**, notamment depuis l'application de la loi du 21 juillet 2003, **insuffisamment créatrice d'emplois**<sup>1</sup> et parfois opaque. Elle tend à constituer une incitation au sur-investissement, notamment dans le secteur hôtelier, n'empêche pas les pratiques de « tronçonnage » (afin de ne pas dépasser le seuil d'agrément) et de sur-facturation, et les décisions d'agrément ne semblent pas faire de l'emploi un critère majeur.

3) **L'indexation des retraites**, cumulée aux restrictions douanières sur certaines importations, se situe à un niveau excessif (75 %, comme en Polynésie française), comporte des effets pervers et donne lieu à des fraudes<sup>2</sup> que les contrôles des services d'Etat ne peuvent réellement dissuader.

Le **problème du logement** est au moins aussi criant qu'en Polynésie, compte tenu de l'exode des provinces du Nord et des Iles vers Nouméa. **L'AFD apporte également un soutien essentiel au secteur privé**, qui peine à trouver une dynamique endogène et à prendre le relais de l'investissement public subventionné par l'Etat, malgré le bon état d'esprit des entrepreneurs.

### C. LE VANUATU

#### Principales données socio-économiques

Superficie	12.189 km <sup>2</sup>
Population	186.678 (1999) dont 40 % de francophones
Taux de croissance (2003)	1 % (-2,8 % en 2002)
PIB / habitant	1.150 USD
Dette extérieure	35 % du PIB
Inflation (2003)	3 %
Indice de développement humain	129 <sup>e</sup> sur 177
Solde exports/importations françaises	17 millions d'euros (2002)

Source : ministère des affaires étrangères

1) **La France contribue de façon assez marginale au développement de l'archipel**, hormis dans le secteur de l'éducation, et sa coopération marque le pas face à l'Australie. Le SCAC concentre ses efforts sur le maintien (plutôt que l'extension) de la francophonie, dans un pays où le bilinguisme officiel ne se traduit guère dans la pratique.

2) Outre la sensible diminution des crédits de l'ex titre IV et des effectifs d'assistants techniques depuis 2001, la gestion de certains projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a été affectée par le « stop and go » des

<sup>1</sup> En 2004, les créations d'emplois permanents issues d'investissements défiscalisés étaient estimées à 170 en Polynésie française et à 177 en Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Notamment au regard de la condition d'installation durable et du droit à 40 jours hors du territoire.

délégations de crédits en 2003 et 2004 et l'absence de prévisibilité sur le moyen terme. **Des erreurs et une certaine lenteur d'exécution sont également imputables au poste**, peu expérimenté compte tenu du caractère récent de l'éligibilité du Vanuatu au FSP, et le premier Fonds social de développement (FSD) a été géré comme un « quasi FSP ». Compte tenu des caractéristiques de la population vanuataise, **il est nécessaire de promouvoir cet outil** et de l'appliquer d'une manière conforme à sa vocation.

3) **Le transfert de plusieurs projets FSP à l'AFD a pu créer des difficultés**, en particulier au regard de la prise en charge de l'assistance technique, dans la mesure où l'AFD ne dispose plus de bureau local et où les restes à verser sur les projets transférés en cours de réalisation représentaient des montants sensiblement inférieurs à ceux que l'Agence a l'habitude de gérer.

## II. GRANDES ANTILLES : HAÏTI, RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, CUBA (5-13 FÉVRIER 2006)

### A. LES PRINCIPALES DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES SUR CES TROIS ETATS

#### République d'Haïti

Population (estimation 2004)	8,4 millions
Espérance de vie	50 ans
Taux d'alphabétisation de la population	Moins de 50 %
Indice de développement humain (ONU, 2005)	153 <sup>e</sup> sur 177
PIB / habitant (2003)	390 \$
Taux de croissance (2004/2005)	1,5 %
Taux de chômage (2003)	80 %
Solde exportations / importations françaises	10,9 millions d'euros
Communauté française	1.402 enregistrés

Source : ministère des affaires étrangères

#### République dominicaine

Population (estimation 2005)	9 millions
Espérance de vie	67,2 ans
Taux d'alphabétisation de la population	84 %
Indice de développement humain (ONU, 2005)	95 <sup>e</sup> rang sur 177 pays
PIB / habitant (2003)	2.102 \$
Taux de croissance (2004/2005)	4,5 %
Taux de chômage (2004)	18,4 %
Solde exportations / importations françaises	7 millions d'euros
Communauté française	1.923 personnes et environ 800 non enregistrées
Coopération française (2005)	2,07 millions d'euros 7 <sup>e</sup> bailleur bilatéral

Source : ministère des affaires étrangères

### République de Cuba

Population (estimation 2003)	11,25 millions
Espérance de vie	76,5 ans
Taux d'alphabétisation de la population	96,8 %
Indice de développement humain (ONU, 2005)	52 <sup>e</sup>
PIB / habitant (2004)	2.950 \$
Taux de croissance (2004)	5 %
Taux de chômage (2003)	3,1 %
Solde exportations / importations françaises	61,7 millions d'euros
Communauté française	402 immatriculés (non immatriculés estimés à une centaine)
Coopération française (2005)	650.000 euros

Source : ministère des affaires étrangères

### **B. LES IMPERFECTIONS DE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF**

1) Tous les postes ont souligné les **difficultés rencontrées sur le logiciel comptable Corege** : données inexploitable, erreurs constatées en début ou fin d'exercice... Compte tenu des difficultés rencontrées début 2005, qui avaient retardé la délégation des crédits dans de nombreux SCAC, il est nécessaire que l'administration centrale remédie rapidement à ces difficultés.

2) **L'impact concret de la LOLF sur les postes apparaît encore très réduit**. Il ne semble pas que sa mise en œuvre dans les administrations centrales se soit accompagnée de la construction d'indicateurs spécifiques dans les SCAC ni d'un *reporting* ascendant permettant d'articuler les résultats des projets avec les indicateurs des programmes de la mission « *Aide publique au développement* ». La délégation des crédits de paiement auprès du poste de Saint-Domingue est en outre intervenue tardivement.

### **C. LES STRATÉGIES DE COOPÉRATION**

1) S'agissant du **Fonds de coopération régionale** : votre rapporteur spécial est sceptique sur le caractère parfois trop exclusif de la participation des DOM aux actions de coopération dans la région, qui relève à certains égards d'un détournement des crédits de l'outre-mer au profit de l'APD.

2) Dans un pays en crise tel qu'Haïti, le Quai d'Orsay manifeste un **tropisme trop prononcé en faveur de la coopération judiciaire**, au détriment du nécessaire et préalable maintien de l'ordre, pour lequel la France a également des compétences à faire valoir. Dans le domaine de l'eau, les agences françaises pourraient être sollicitées, et non pas exclusivement des ONG.

3) Les **alliances françaises** bénéficient d'une bonne réputation, et apportent en particulier à Cuba une contribution essentielle à la visibilité de ce qui reste de la coopération française. L'influence francophone dans la région

pourrait être renforcée par la mise en place d'un institut régional de la francophonie à Port-au-Prince.

4) La **Coface** est perçue par les entreprises françaises implantées en République dominicaine comme **trop timorée et peu réactive**, alors que ce pays est celui qui offre les meilleures perspectives économiques dans la région.

#### ***D. LES INSUFFISANCES RELEVÉES DANS LES PROCÉDURES DES SCAC***

1) **Le suivi des projets mis en œuvre par les SCAC ne témoigne généralement pas de la même rigueur que celui de l'AFD** : les notations, quand elles existent, ne sont pas harmonisées et relèvent donc plutôt d'une démarche « artisanale » et autonome, selon l'appétence du responsable du SCAC. Des fiches d'évaluation à mi-parcours des projets FSP sont réalisées, mais celles dont votre rapporteur spécial a pris connaissance en République dominicaine **sont trop descriptives, insuffisamment précises sur les points forts et faibles du projet, et ne proposent pas une notation selon des critères pré-déterminés.**

2) Alors que l'insuffisance des évaluations *ex post* est constatée depuis longtemps, tant pour des raisons de coût que de complexité et d'inertie administrative, et que nombre d'entreprises privées réalisent systématiquement des « tableaux de bord » de leurs investissements, il est indispensable que la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), à tout le moins, **formalise une démarche harmonisée, structurée et rigoureuse de notation** de tous les projets FSP et des dépenses des titres 3 et 6, selon des critères communs à tous les SCAC. Votre rapporteur spécial constate néanmoins que le bureau de l'évaluation, au sein de la DGCID, accomplit depuis trois ans d'importants efforts de renforcement de l'évaluation rétrospective externe sur des thèmes assez vastes<sup>1</sup>.

3) L'octroi des subventions ne doit pas être proposé sur une base pluriannuelle, comme cela a été constaté à Cuba, afin de **respecter le principe d'annualité budgétaire.**

4) Le télégramme de programmation pour 2006 des crédits du SCAC de Saint-Domingue se révèle **peu clair** et annonce une notification pour janvier, qui n'a été réalisée que le mois suivant.

5) Les conventions signées avec les ONG devraient faire apparaître, ce qui n'était pas le cas en Haïti, la **prise en charge des frais administratifs par l'ONG elle-même.**

---

<sup>1</sup> On peut ainsi mentionner, au titre des évaluations achevées en 2005, les évaluations portant sur la coopération de la France avec le Sénégal sur la période 1994-2003, l'assistance humanitaire et la coopération française en Afghanistan sur 2001-2004, le contrat de désendettement-développement du Mozambique ou l'aide budgétaire globale.

## ***E. LES ACTIONS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT***

1) Le rythme de décaissement des concours est inégal et tributaire de la situation économique (en particulier la faillite de la banque Baninter en République dominicaine) et politique des Etats comme des régimes éventuels de sanctions (Cuba). De même certains projets, particulièrement en Haïti, souffrent du manque de rigueur et d'appropriation de la maîtrise d'ouvrage. **L'assainissement de la situation financière en République dominicaine et l'apaisement espéré des tensions en Haïti offrent toutefois des perspectives encourageantes, selon des priorités réellement ciblées que l'agence régionale a bien définies.**

2) Votre rapporteur spécial a été plus que surpris que l'AFD, pas plus que le FMI, la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID), **n'aient été en mesure de mieux prévenir le sinistre de la banque Baninter en République dominicaine**, alors que la supervision bancaire y était notoirement faillible. En outre l'AFD se montre parfois si « tatillonne » et inflexible pour les Etats et les concours non souverains qu'on ne peut pas croire qu'elle n'ait pas vu la dégradation rapide de la situation de cette banque. La Commission bancaire et le Comité des entreprises d'investissement et des établissements de crédit pourraient faire profiter ce pays de leur expertise.

3) En Haïti comme en République dominicaine, l'octroi de prêts est **susceptible d'être entravé par un blocage ou l'inertie du Parlement**, selon une procédure d'approbation obligatoire fréquente dans cette région. Lorsque le retard devient dirimant, comme votre rapporteur spécial a pu le constater sur un projet en République dominicaine, **la France et les autres bailleurs devraient contraindre les autorités à réagir**, soit en prévoyant d'annuler le concours s'il n'est pas ratifié à échéance de 6 mois, soit – hypothèse plus difficile à mettre en œuvre – en incitant le gouvernement à soumettre une réforme institutionnelle, octroyant par exemple au Parlement un délai de 6 mois pour s'opposer, le cas échéant, à un prêt approuvé par l'exécutif.

4) Les transferts de projets FSP à l'AFD, dans le cadre de la réforme décidée par le CICID, ne donnent pas lieu à la pénurie de crédits de paiement constatée sur ce même FSP en 2003 et 2004. **Le contraste entre la relative aisance financière de l'AFD et les tensions budgétaires sur les actions de coopération du Quai** a conduit votre rapporteur spécial à demander des explications au directeur général de l'Agence.

## ***F. LES PESANTEURS DE L'AIDE EUROPÉENNE***

1) Les délégués de la Commission européenne en Haïti et en République dominicaine ont souligné l'absence de pilotage politique de l'aide et la **lourdeur des procédures**, que la déconcentration dans le cadre de la réforme de la coopération européenne a en définitive contribué à « exporter »,

et leur inadéquation aux situations d'urgence et de post-crise. Le représentant de la BID bénéficie apparemment d'une délégation de pouvoir plus large.

2) Les décaissements en République dominicaine sur le IX<sup>e</sup> FED sont **notoirement faibles** (1,3 million d'euros fin 2005 sur les 176 millions d'euros programmés), sans que la situation économique et politique locale le justifie réellement.

3) Il serait opportun que les pays du groupe ACP bénéficiaires de l'aide européenne créent un **groupe de travail « technique »** destiné à recenser les dysfonctionnements d'ordre procédural et administratif et à formuler des solutions concrètes. Une telle démarche serait plus efficace qu'une tentative de règlement politique au plus haut niveau.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 9 mai 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu la **communication de M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur les **opérations de contrôle budgétaire effectuées dans le Pacifique, les Grandes Antilles et auprès du Groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI)**.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a préalablement indiqué que le contrôle qu'il avait réalisé en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ne portait que sur les concours octroyés par l'Agence française de développement (AFD) au titre de l'aide publique au développement, mission budgétaire dont il était rapporteur spécial. Le contrôle effectué au Vanuatu, en revanche, avait porté à la fois sur les crédits de l'AFD et sur ceux du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a fait procéder à la distribution de ses trois comptes rendus écrits, correspondant à sept contrôles, et a abordé en premier lieu le contrôle réalisé en avril 2005 en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et au Vanuatu. Il a indiqué que plus encore que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française était dépendante de la métropole. Le potentiel touristique y paraissait mal exploité et l'indexation des retraites selon un taux de majoration de 75 % entretenait un niveau de vie artificiellement élevé. Il a considéré que le soutien financier de la métropole, évalué à près de 1,3 milliard d'euros en 2004, soit environ le tiers du PIB de l'archipel, se révélait donc déterminant pour la survie économique du territoire, et que l'on pouvait nourrir quelques inquiétudes sur le développement de long terme de la collectivité en l'absence de projets économiques structurants.

Il a relevé que la gestion de l'ancienne présidence du territoire, et en particulier de son cabinet, avait donné lieu à des abus manifestes, qui avaient fait l'objet d'un récent rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes pour la période 1991-2004. Les communes étaient, dans l'ensemble, correctement gérées, sauf peut-être celle de Papeete, qui connaissait des difficultés. Les syndicats intercommunaux fonctionnaient mal et des manquements avaient été constatés dans l'attribution de plusieurs marchés publics.

Il a souligné que l'activité de l'AFD, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie, était logiquement beaucoup plus proche de celle d'un établissement de crédit de droit commun que de ses missions habituelles dans les Etats de la zone de solidarité prioritaire. L'AFD assumait donc un rôle essentiel et très diversifié (gestion de garanties, établissement de place, prêts aux collectivités territoriales, établissements publics et PME, formations et conseil). Il a relevé que deux des principaux projets de l'AFD étaient emblématiques de la plus-value que cet établissement pouvait apporter comme

des difficultés qu'il connaissait. D'une part, l'Agence avait contribué à assainir et à « objectiviser » la gestion de l'Office public de l'habitat, qui jouait un rôle déterminant en matière de logement social, mais ne parvenait que difficilement à acquérir du foncier et à établir un niveau de recettes cohérent avec la structure de ses charges. D'autre part, l'exploitation des aéroports par la SETIL-Aéroports avait été le creuset de dissensions entre l'Etat et le Territoire et avait fourni de nombreux exemples de laxisme et de mauvaise gestion.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que son économie présentait plusieurs points communs avec celle de la Polynésie : le sous-développement de certaines régions, en particulier des Iles Loyauté, des collectivités territoriales plutôt mieux gérées que les établissements publics, des difficultés à assumer le financement de certaines des nouvelles compétences, et une insuffisante valorisation des atouts touristiques du pays. Les contraintes géographiques y étaient toutefois moindres et l'exploitation du nickel constituait une source dominante de recettes. Il a également précisé que les dissensions politiques locales ne facilitaient pas la mise en place d'une stratégie cohérente de développement économique.

Il a jugé que la défiscalisation se révélait très coûteuse, notamment depuis l'application de la loi du 21 juillet 2003, insuffisamment créatrice d'emplois et parfois opaque. Les décisions d'agrément ne semblaient pas faire de l'emploi un critère majeur. Il a ajouté que le coefficient de majoration des retraites, cumulé aux restrictions douanières sur certaines importations, se situait à un niveau excessif, comportait des effets pervers et donnait lieu à des fraudes que les contrôles des services d'Etat ne pouvaient pas vraiment dissuader. Il s'est dès lors demandé si le gouvernement ne devait pas promouvoir des dispositions impératives destinées à assurer un meilleur contrôle des entrées et sorties du territoire.

Il a précisé que le problème du logement était au moins aussi patent qu'en Polynésie française, compte tenu de l'exode des provinces du Nord et des Iles Loyauté vers Nouméa. L'AFD apportait, à cet égard, un soutien essentiel au secteur privé, qui peinait à trouver une dynamique endogène et à prendre le relais de l'investissement public subventionné par l'Etat, malgré le bon état d'esprit des entrepreneurs. L'attribution des logements n'était toutefois, selon lui, pas exempte de critiques.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que la France contribuait de façon assez marginale au développement du Vanuatu, hormis dans le secteur de l'éducation, et que sa coopération marquait le pas face à l'Australie. Le SCAC concentrait ses efforts sur le maintien – plutôt que l'extension – de la francophonie, dans un pays où le bilinguisme officiel français-anglais ne se traduisait guère dans la pratique.

Il a relevé qu'outre la sensible diminution des crédits du titre IV et des effectifs d'assistants techniques depuis 2001, la gestion de certains projets

du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) avait été affectée par le « stop and go » des délégations de crédits depuis 2003 et l'absence de prévisibilité sur le moyen terme. Des erreurs et une certaine lenteur d'exécution étaient également imputables au poste, et le premier Fonds social de développement avait été géré comme un « quasi FSP ». Compte tenu des caractéristiques de la population vanuataise, il a estimé nécessaire de promouvoir cet outil et de l'appliquer d'une manière conforme à sa vocation.

Il a indiqué que le transfert de plusieurs projets FSP à l'AFD avait pu créer des difficultés, en particulier au regard de la prise en charge de l'assistance technique, dans la mesure où l'AFD ne disposait plus de bureau local et où les restes à verser sur les projets transférés en cours de réalisation représentaient des montants sensiblement inférieurs à ceux que l'Agence avait l'habitude de gérer.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite rendu compte des contrôles qu'il avait effectués, du 4 au 13 février 2006, en Haïti, en République dominicaine et à Cuba.

S'agissant de la mise en place de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il a indiqué que tous les postes avaient souligné les difficultés rencontrées sur le logiciel comptable Corege, telles que des données inexploitable ou des erreurs constatées en début ou fin d'exercice. Il a souhaité que l'administration centrale du Quai d'Orsay remédie rapidement à ces difficultés, compte tenu des difficultés déjà rencontrées début 2005, qui avaient retardé la délégation des crédits dans de nombreux postes. Il a également déploré que l'impact concret de la LOLF sur les postes semblât très réduit, ainsi que l'avait déjà souligné M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il n'apparaissait pas, selon lui, que la mise en œuvre de la LOLF dans les administrations centrales se fut accompagnée de la construction d'indicateurs spécifiques dans les SCAC ni d'un « reporting » ascendant permettant d'articuler les résultats des projets avec les indicateurs des programmes de la mission « Aide publique au développement ».

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a exposé ses observations sur les stratégies de coopération dans ces trois pays. Il s'est déclaré opposé à l'utilisation des moyens alloués aux départements d'outre-mer par la République au titre de la solidarité nationale pour mener des actions de coopération régionale ne relevant pas du gouvernement et assimilables, selon lui, à un « détournement de procédure ». Il a estimé que dans un pays en crise comme Haïti, le ministère des affaires étrangères manifestait un tropisme trop prononcé en faveur de la coopération judiciaire, au détriment du nécessaire et préalable maintien de l'ordre, pour lequel la France avait également des compétences à faire valoir. Il a enfin ajouté que les agences françaises qui disposaient d'un savoir-faire reconnu, telles que les agences de bassin, pourraient aussi être sollicitées dans le domaine de l'eau, et non pas seulement des ONG, dont les compétences et tarifs n'étaient pas toujours satisfaisants.

Il a également relevé que les alliances françaises bénéficiaient d'une bonne réputation, et apportaient en particulier à Cuba, malgré leur statut particulier dans ce pays, une contribution essentielle à la visibilité de ce qui subsistait de la coopération française. L'influence francophone dans la région pourrait néanmoins être renforcée, selon lui, par la mise en place d'une sorte d'institut régional de la francophonie à Port-au-Prince. Il a indiqué, en outre, que la Coface faisait l'objet de critiques de la part des entreprises françaises implantées en République dominicaine, alors que ce pays était celui qui offrait les meilleures perspectives économiques dans la région.

Il a constaté que le suivi des projets mis en œuvre par les SCAC ne témoignait pas toujours de la même rigueur que celui de l'AFD. Les notations, quand elles existaient, n'étaient pas harmonisées et relevaient donc plutôt d'une démarche « artisanale » et autonome. Certes, des fiches d'évaluation à mi-parcours des projets FSP étaient réalisées, mais celles dont il avait pris connaissance en République dominicaine étaient trop descriptives, insuffisamment précises sur les points forts et faibles du projet, et ne proposaient pas une notation selon des critères pré-déterminés. Faisant le constat de l'insuffisance des évaluations « ex-post », et de ce que nombre d'entreprises privées réalisaient systématiquement des « tableaux de bord » de leurs investissements, il a estimé indispensable que l'administration centrale formalise une démarche harmonisée, structurée et rigoureuse de notation de tous les projets FSP et des dépenses des titres 3 et 6, selon des critères communs à tous les postes.

Il a également considéré que l'octroi des subventions ne devait pas être envisagé ou proposé sur une base pluriannuelle, comme il l'avait constaté à Cuba, afin de respecter le principe d'annualité budgétaire, et que les conventions signées avec les ONG devaient faire apparaître, ce qui n'était pas le cas en Haïti, la prise en charge des frais administratifs par l'ONG elle-même.

Sur les actions de l'AFD, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que le rythme de décaissement des concours était inégal et tributaire de la situation économique – notamment de la faillite de la banque Baninter en République dominicaine – et politique des Etats comme des régimes éventuels de sanctions, tels que celui appliqué à Cuba. De même certains projets, particulièrement en Haïti compte tenu des tensions locales, souffraient du manque de rigueur et d'appropriation de la maîtrise d'ouvrage. Il a toutefois considéré que l'assainissement de la situation financière en République dominicaine et l'apaisement espéré des tensions en Haïti offraient des perspectives encourageantes, selon des priorités réellement ciblées que l'AFD semblait avoir bien définies.

Il s'est, en revanche, déclaré très surpris que l'AFD, pas plus que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement, n'aient pas vu venir le sinistre pourtant prévisible de la banque Baninter en République dominicaine, alors que la supervision bancaire dans ce pays était notoirement faillible. Il a également

souligné que les transferts de projets FSP à l'AFD, dans le cadre de la réforme décidée par le Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID), ne donnaient curieusement pas lieu à la pénurie de crédits de paiement qui avait été constatée sur ce même FSP en 2003 et 2004. Le contraste entre la relative aisance financière de l'AFD et les tensions budgétaires sur les actions de coopération du ministère des affaires étrangères l'avait dès lors conduit à demander des explications au directeur général de l'Agence.

Concernant l'aide européenne en Haïti et en République dominicaine, il a indiqué que les délégués de la Commission européenne avaient souligné l'absence de pilotage politique de l'aide et la lourdeur des procédures, que la déconcentration dans le cadre de la réforme de la coopération européenne avait en définitive contribué à « exporter », et leur inadéquation aux situations d'urgence et de post-crise. Le représentant de la Banque interaméricaine de développement bénéficiait apparemment d'une délégation de pouvoir plus large de la part de sa hiérarchie. Il a ajouté que les décaissements en République dominicaine sur le IX<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED), comme dans de nombreux Etats, étaient notoirement faibles, avec 1,3 million d'euros fin 2005 sur les 176 millions d'euros programmés, sans que la situation économique et politique locale le justifiait réellement.

Il a jugé qu'il serait opportun que les pays ACP bénéficiaires de l'aide européenne mettent en place un groupe de travail « technique » destiné à recenser les dysfonctionnements d'ordre procédural et administratif qui marquaient le processus d'élaboration et d'exécution des projets, pour formuler des solutions concrètes et efficaces. Une telle démarche serait en effet, selon lui, plus efficace qu'une tentative de règlement politique au plus haut niveau, qui n'aurait jamais aucune influence sur les bureaux.

Il a enfin évoqué la situation particulière en Haïti, où il s'était rendu la veille des élections et où le retour rapide à l'ordre public était, selon lui, indispensable pour permettre à l'aide internationale d'affluer dans de bonnes conditions, et de Cuba, où le contexte politique et diplomatique restait particulièrement tendu depuis la résolution adoptée par l'Union européenne en juin 2003. Estimant que la position de la France était alignée sur celle des Etats membres, les autorités cubaines avaient réagi par une « note verbale » du 27 août 2003, mettant un terme à toute aide étatique bilatérale au développement. Il en était résulté l'annulation unilatérale de onze projets conduits par le poste. Il a également relevé que la situation économique de Cuba paraissait cependant s'améliorer depuis deux ans, notamment du fait des accords conclus avec le Venezuela, de la reprise du tourisme, de la hausse des cours du nickel et de l'accumulation de devises par la banque centrale, suite à une réforme du régime des dépôts.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a en dernier lieu fait part de ses conclusions sur le contrôle du groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération Internationale (FCI), auquel il avait procédé le 8 mars 2006. Cette structure, créée en avril 2002 pour 9 ans et soumise à la co-tutelle du ministère

des affaires étrangères et du ministère de la fonction publique, avait pour missions :

- l'identification et la mobilisation des experts pour participer à des missions de coopération internationale ;

- la sélection, le recrutement, l'organisation, la formation et l'encadrement sur le terrain des équipes d'assistants techniques ;

- d'être opérateur des missions internationales pour le compte de donneurs d'ordre publics et privés de coopération internationale ;

- l'aide et l'appui aux opérateurs nationaux publics et privés dans la veille des marchés multilatéraux, la formation et l'organisation de manifestations.

Il a précisé que son contrôle était intervenu dans un contexte quelque peu troublé pour FCI, du fait de l'extension du périmètre d'activité du groupement – décidée par le CICID du 18 mai 2005 – à la gestion des experts techniques internationaux financés par l'AFD, et d'une mission d'inspection de l'inspection générale des affaires étrangères, réalisée en urgence pour rechercher des solutions au constat d'inadaptation des moyens et de l'organisation du groupement à ses activités.

Il a estimé que la responsabilité des dysfonctionnements constatés par l'inspection générale avait sans doute été exagérément attribuée au directeur général de FCI. Les difficultés du groupement traduisaient aussi une insuffisante vigilance des tutelles et des choix mal assumés sur les plans budgétaire et organisationnel, notamment si on les comparait à ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'égard de son opérateur, l'Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF). Les missions confiées au GIP lors de sa constitution avaient également pu donner lieu à des chevauchements de compétences avec d'autres opérateurs et ne s'étaient pas accompagnées de moyens à la hauteur des ambitions.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a considéré que le redressement de la situation financière du GIP et l'efficacité de son action requéraient un renforcement de ses capacités sur tous les plans : un relèvement de la dotation budgétaire, une expertise juridique pour prévenir les risques liés à la nouvelle attribution du groupement, la constitution d'une réelle fonction de gestion des ressources humaines, une formalisation plus approfondie des relations avec les tutelles, et une modernisation des outils de gestion. Il a estimé que l'objectif d'autonomie financière, affirmé par les deux tutelles dès la constitution du GIP, paraissait certes légitime, mais n'était concevable que si FCI, faute d'exclusivité sur les opérations du ministère des affaires étrangères (compte tenu de l'important réseau diplomatique de celui-ci), se voyait doté des moyens de l'assumer, par l'accès à des marchés offrant des marges nettes plus élevées que celle de 8 % relevant de la coopération administrative.

Concernant la question du statut et des missions du groupement, il a relevé que l'ambiguïté sur le périmètre d'action interministériel de FCI était entretenue par la décision du CICID du 18 mai 2005, précitée, qui ne pouvait aujourd'hui réellement se traduire dans les faits. FCI ne disposait pas d'une expertise sectorielle propre mais avait, selon lui, vocation à mieux se positionner sur les opérations de sortie de crise, où les carences françaises en matière de placement d'experts publics étaient manifestes et anciennes, et qui donnaient régulièrement lieu à la création de structures ad hoc, comme dans le cas de l'aide à la reconstruction des pays affectés par le tsunami.

Il a estimé nécessaire de clarifier la répartition des compétences sur les jumelages, compte tenu des hésitations actuelles entre une volonté de simplification horizontale consistant à confier des missions interministérielles au groupement, et le postulat de non-concurrence entre les opérateurs. Une telle concurrence, selon lui, pouvait cependant être envisagée, car elle plaçait les opérateurs « sous tension » et les incitait à partir à la conquête de marchés.

Il a jugé que le statut de GIP présentait une certaine souplesse, sous réserve de fonctionner comme un EPIC. Néanmoins la structure initialement pressentie, reposant sur un GIP et une filiale société anonyme de droit privé, conservait une certaine pertinence, car elle permettait de prévoir une double éligibilité aux programmes réservés au secteur non lucratif et aux marchés privés à forte marge, sans contrevenir aux règles de la concurrence. Le cas échéant, l'adoption d'un mode de gestion privée pour le GIP pourrait être, selon lui, un facteur de réactivité.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a relevé que le coût unitaire élevé des experts techniques internationaux de l'AFD, dont la désignation était désormais du ressort des Etats bénéficiaires de l'aide, introduisait un choix difficile. Ce coût était, en effet, tributaire de la logique de traitement similaire des différentes formes d'assistance technique publique, selon le régime fixé par un décret du 1er juillet 1967, mais il nuisait à la compétitivité de l'offre et créait un effet d'éviction, alors même que l'assistance technique constituait un des atouts majeurs et reconnus de la coopération française. Il a estimé qu'il était vraisemblable que le volume, comme la nature, de l'assistance technique évoluent beaucoup dans les années à venir, ce qui accroissait la difficulté du « dimensionnement » des moyens financiers et humains de FCI pour assumer cette nouvelle mission.

S'agissant de l'organisation de FCI, il a estimé qu'une convention d'objectifs et de moyens, de préférence commune aux deux ministères de tutelle, pourrait être rapidement et utilement établie avec le groupement, de même qu'un plan d'orientation stratégique pour les exercices 2007-2009. En outre, la composition du conseil d'administration de FCI faisait apparaître des divergences d'intérêts et des positionnements concurrents entre FCI et d'autres opérateurs publics, en particulier l'ADETEF et l'AFD. Il a jugé que la présence de l'ADETEF au conseil d'administration de FCI était sans doute utile, mais devait être assortie d'une représentation réciproque de FCI au sein du conseil de l'ADETEF.

Il a regretté que les objectifs et indicateurs de performance fussent absents de la gestion du GIP. De tels indicateurs devaient, selon lui, être fixés par les deux ministères de tutelle, la LOLF ayant, en effet, vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérateurs de l'Etat. Le projet annuel de performance du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » devrait ainsi mentionner un de ces futurs indicateurs, comme tel était déjà le cas pour l'ADETEF, dont la performance était retracée dans le programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Il a ajouté que des objectifs clairs et une lettre de mission devaient être assignés aux correspondants ministériels et à l'étranger du groupement.

Il a également précisé que les recrutements déjà réalisés sur les fonctions supports, pour renforcer la capacité du groupement à faire face à ses missions, devraient sans doute être complétés à brève échéance, en particulier dans la fonction ressources humaines et l'instruction des dossiers des experts techniques.

Se référant à la gestion financière du groupement, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué qu'une ébauche de comptabilité analytique avait été mise en place dans l'urgence pour le budget primitif 2006. Cet outil devait cependant encore être affiné pour traduire une réelle logique de coûts complets par activité, et renforcé par une comptabilité d'engagements et une fonction de contrôle de gestion. L'adoption d'un mode de gestion privé permettrait également, selon lui, d'alléger les contrôles en amont parfois redondants et de renforcer le contrôle a posteriori.

Il a ajouté que, sans préjudice du recours gracieux exercé au début de cette année auprès du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, la taxe sur les salaires, qui avait été provisionnée pour un montant relativement élevé en 2006, ne devrait plus s'appliquer pour les rémunérations versées au titre de l'exercice 2007, voire de 2006, compte tenu du seuil de 10 % du chiffre d'affaires en dessous duquel la subvention du ministère des affaires étrangères devrait se situer.

En conclusion, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a considéré que la création de FCI posait, en réalité, la question même de la lisibilité et de la cohérence, donc de l'efficacité, du dispositif global de coopération technique, qui demeurait entravé par la traditionnelle segmentation et les luttes d'influence des administrations. L'existence de plusieurs GIP ministériels positionnés sur un même domaine d'activité transversal, l'assistance technique et la coopération internationale, mais pour des secteurs différents, et relevant de ministères de tutelle distincts, ne faisait cependant que cautionner et renforcer l'opacité et l'illisibilité de certaines actions de coopération, notamment du fait des complexités liées à la co-tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'amoncellement et la compartimentation de ces structures dédiées étaient, selon lui, caractéristique de l'inclination de l'administration française



pour la stratification et une forme de complexité, qui permettait à chaque administration de préserver ses « chasses gardées ». Cette situation présentait des risques d'exacerbation d'une « concurrence » entre plusieurs ministères, de doubles emplois, d'une illisibilité pour les donneurs d'ordres étrangers et in fine d'une éviction des experts français. Il a ajouté que dans le domaine de la coopération, en dépit des critiques formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la complexité du dispositif français, la tendance était plutôt à une multiplication des opérateurs et à un effort de formalisation de la stratégie globale et de coordination de la maîtrise d'ouvrage.

Il a, dès lors, considéré qu'à terme, la coopération française devrait pouvoir disposer d'un opérateur public unique placé sous la seule tutelle du ministère des affaires étrangères – ce qui n'excluait naturellement pas un organe gouvernemental de coordination entre tous les organismes et ministères concernés – et chargé du positionnement, de la gestion et de la formation de l'ensemble des experts publics, quel que soit leur secteur d'activité. Un tel opérateur, interlocuteur unique des Etats partenaires et des institutions multilatérales, disposerait d'une « force de frappe » importante et permettrait d'économiser des coûts de structure comme les deniers publics.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

**M. Jean Arthuis, président**, a partagé l'avis du rapporteur spécial sur le trop grand nombre d'opérateurs ministériels compétents dans le domaine de l'expertise technique et de la coopération, et a considéré que la logique conduisait sans doute à une fusion entre FCI et l'ADETEF.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a souligné que la concurrence entre opérateurs était, en effet, plutôt néfaste pour le placement des experts français sur le terrain, et que FCI avait été créé pour répondre à une carence dans ce domaine, mais se surajoutait aux opérateurs existants.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait part de son grand intérêt pour l'ensemble des éléments d'information apportés par M. Michel Charasse lors de sa communication. Il s'est interrogé sur les raisons de l'augmentation du volume prévisionnel d'activité de FCI et de l'ADETEF en 2006, et a souscrit à la recommandation d'un opérateur unique. Rappelant la mise en place lacunaire d'outils adaptés au nouveau cadre de la LOLF et l'absence de comptabilité analytique, bien que ce GIP fut récent, il a considéré que la conception des indicateurs de performance ne devrait pas donner lieu à trop de difficultés, compte tenu de la nature de l'activité de FCI. Evoquant les blocages de la coopération française à Cuba et la seule continuité de l'action culturelle, il s'est demandé si les 21 conventions inter-universitaires conclues entre la France et Cuba étaient encore actives et comportaient des débouchés économiques. Il a enfin relevé que les relations entre le SCAC de La Havane et l'Agence française d'action artistique (AFAA) étaient, selon les termes du compte rendu écrit de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, « très dégradées ».

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que la forte hausse du volume d'activité de FCI en 2006 était liée à la nouvelle mission de gestion des experts techniques financés par l'AFD. S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, il a estimé que les SCAC seraient vraisemblablement plus mobilisés en 2007 qu'en 2006, année de fin de gestion des crédits relevant de la nomenclature budgétaire antérieure, et que FCI n'avait effectivement pas encore développé les outils adéquats, alors que l'action de l'ADETEF était prise en compte dans la mission « Aide publique au développement » à travers deux indicateurs.

S'agissant de Cuba, il a relevé que les entreprises françaises étaient encore présentes en grand nombre, mais que les liens de coopération étaient désormais ténus. Il a indiqué ne pas connaître le contenu précis des accords inter-universitaires, mais que ses contrôles antérieurs l'avaient conduit à constater souvent que ce type de coopération consistait surtout en des échanges d'étudiants et de professeurs et en la réalisation d'études, qui ne donnaient, d'ailleurs, pas toujours lieu à des comptes rendus constituant des pièces justificatives pour le paiement. A cet égard, il a déploré que de tels comptes rendus ne fussent généralement pas exigés par les SCAC avant le dernier paiement, ce qui constituait une irrégularité de gestion.

Il a enfin reconnu que les relations entre l'AFAA et les SCAC n'étaient pas toujours bonnes, et a indiqué avoir constaté à plusieurs reprises, lors de ses contrôles sur place, la faible qualité artistique et le peu d'intérêt pour l'image de la culture française de certaines expositions organisées par cet organisme, manifestation orientée vers la promotion de « talents » discutables.

Puis en réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que les « jumelages » européens, qu'il avait évoqués dans ses comptes rendus écrits, consistaient en des marchés de coopération administrative, par lesquels les administrations des Etats membres de l'Union européenne apportaient une expertise à leurs homologues des pays candidats ou ayant récemment rejoint l'Union, en vue de renforcer leurs structures administratives.

Evoquant les conférences sur les finances publiques qu'il avait données au Vietnam grâce à l'entremise de l'ADETEF, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que le personnel de l'agence locale de cet opérateur semblait manifester une certaine autonomie, et s'est dès lors demandé quelle administration assurait le pilotage de l'ADETEF.

En réponse, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que les nombreux organismes publics qui intervenaient dans le domaine de l'expertise technique ne faisaient pas réellement l'objet d'une coordination et se comportaient souvent comme des « électrons libres ». Il a précisé que l'ADETEF était l'opérateur exclusif du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et disposait de six implantations à l'étranger : en Roumanie, Serbie (antenne qui serait prochainement fermée le 1er juillet 2006), Ukraine, Hongrie, Russie et au Vietnam.

La commission a alors, à l'unanimité, donné acte au rapporteur spécial de sa communication et autorisé la publication d'un rapport d'information sur le contrôle de FCI et retraçant, de façon résumée, les principales observations afférentes aux contrôles effectués dans les pays et territoires des Grandes Antilles et du Pacifique. Elle a décidé que les comptes rendus détaillés du rapporteur spécial seraient transmis à la Cour des comptes et aux divers ministères et parlementaires concernés.



## **ANNEXE – CONVENTION CONSTITUTIVE DE FCI**

### **Convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE »**

*Approuvée par arrêté interministériel du 17 avril 2002 (J.O n° 92 du 19 avril 2002 page 6952)*

*Modifiée par l'arrêté interministériel du 23 avril 2004 (J.O n° 108 du 8 mai 2004 page 8233)*

*Modifiée par l'arrêté interministériel du 30 décembre 2005 (JO n° 12 du 14 janvier 2006 page 562)*

*Modifié par l'arrêté interministériel du 19 juin 2006 (J.O n° 141 du 20 juin 2006 page 9208)*

### **TITRE I<sup>er</sup>**

#### Art. 1<sup>er</sup> : Membres

Il est constitué entre :

- l'Etat, représenté par le ministère des affaires étrangères et le ministère de la fonction publique ;

- EGIDE, centre français pour l'accueil et les échanges internationaux ;

- l'Agence française de développement ;

- et l'Ecole nationale d'administration ;

un groupement d'intérêt public dénommé « France Coopération Internationale » et régi par :

- l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France ;

- l'article 22 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique ;

- et le décret n° 95-299 du 17 mars 1995 relatif aux groupements d'intérêt public constitués en application de l'article 22 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

Art. 2 : Objet

*Modifié par l'arrêté interministériel du 30 décembre 2005 (JO n° 12 du 14 janvier 2006 page 562)*

*Modifié par l'arrêté interministériel du 19 juin 2006 (J.O n° 141 du 20 juin 2006 page 9208)*

Le groupement a pour objet d'exercer en commun des activités d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans les domaines de la coopération internationale et du développement, en appui des opérateurs publics et privés déjà présents, ainsi que la création et la gestion des équipements ou services d'intérêt commun nécessaires à ces activités. Il a notamment pour mission :

- de mobiliser des experts publics ou privés pour participer à des missions de coopération internationale et de développement, menées séparément ou conjointement par des donneurs d'ordres de coopération internationale publics ou privés ou d'autres institutions ;

- d'agir pour le compte de donneurs d'ordres publics et privés de coopération internationale ou d'autres institutions comme opérateur pour des missions internationales bilatérales et multilatérales de courte, moyenne et longue durée ;

- de gérer à cet effet tout ou partie de l'assistance technique bilatérale et de participer à la formation des experts techniques internationaux, dans les conditions définies par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement ;

- de favoriser la constitution de partenariats public-public, privé-privé ou public-privé pour ces missions ;

- d'apporter un appui aux opérateurs publics, privés et de solidarité internationale, notamment sous la forme d'animation des réseaux, de formation et toutes autres actions de soutien de nature à favoriser la présence française dans ce type de mission ;

- le cas échéant, de participer à des missions multilatérales d'assistance technique et d'agir comme opérateur multisectoriel dans les appels d'offres internationaux.

Art. 3 : Siège social

Le siège social du groupement est établi au ministère des affaires étrangères, 37, quai d'Orsay, 75007 Paris.

Il peut être transféré en tout autre lieu par décision du conseil d'administration.

Art. 4 : Durée

Le groupement est constitué pour une durée de 9 ans à compter de la date de publication au Journal officiel de l'arrêté portant approbation de la présente convention.

Au terme de cette période, le groupement pourra être prorogé, dissout ou transformé.

Art. 5 : Adhésion, démission, cession de droits, exclusion

Au cours de son existence, le groupement peut accepter des nouveaux membres par décision de l'assemblée générale.

L'exclusion d'un membre peut être prononcée sur proposition du conseil d'administration par l'assemblée générale en cas d'inexécution de ses obligations ou pour faute grave. Les dispositions financières et autres prévues pour le retrait s'appliquent au membre exclu.

En cours d'exécution du contrat, tout membre peut se retirer du groupement pour motif légitime à l'expiration de l'exercice budgétaire, sous réserve qu'il ait notifié son intention trois mois au moins avant la fin de l'exercice.

## **TITRE II**

Art.6 : Capital

*Modifié par l'arrêté interministériel du 19 juin 2006 (J.O n° 141 du 20 juin 2006 page 9208)*

Le groupement est doté d'un capital dont le montant est fixé par l'assemblée générale.

Art. 7 : Droits et obligations des membres

Les droits statutaires sont répartis également entre les membres.

Dans leurs rapports entre eux, les membres respectent la règle de l'égalité des droits et des obligations. Chacun d'eux dispose d'une voix à l'assemblée générale. Toutefois, l'Etat, représenté par le ministère des affaires étrangères et le ministre de la fonction publique, dispose de quatre voix à l'assemblée générale.

Dans leurs rapports avec les tiers, les membres ne sont pas solidaires. Ils sont responsables des dettes du groupement à hauteur de leurs droits statutaires.

Art. 8 : Financement du groupement et contributions des membres

*Modifié par l'arrêté interministériel du 23 avril 2004 (J.O n° 108 du 8 mai 2004 page 8233)*

Le groupement perçoit des ressources propres et est rémunéré pour les services qu'il rend. Il perçoit une commission proportionnelle au montant des appels d'offre qui lui sont attribués en tant qu'opérateur et des opérations et des missions qui lui sont confiées. Les modalités de rémunération du groupement sont proposées par le directeur général du groupement et approuvées par le conseil d'administration.

En outre, en tant que de besoin, les membres du groupement sont appelés à contribuer aux charges de celui-ci qui ne sont pas couvertes par les ressources propres. Ces contributions sont fixées par les conventions particulières conclues entre chacun des membres et le groupement. Elles peuvent prendre la forme :

- de contributions financières annuelles des membres autres que l'Etat, dont le montant est approuvé chaque année par l'assemblée générale ;
- d'une mise à disposition de locaux ;
- d'une mise à disposition de matériels ou de logiciels, qui demeurent propriété du membre qui assure cette mise à disposition ;
- de contributions financières de l'Etat.

Enfin, le groupement peut recevoir des dons et legs.

Le matériel acheté ou acquis en commun appartient au groupement. En cas de dissolution du groupement, il est dévolu conformément aux règles établies à l'article 23.

Art. 9 : Personnels

Les personnels du groupement sont placés sous l'autorité fonctionnelle du Directeur général du groupement.

Art. 9-1 : Personnels mis à disposition du groupement

Des agents de l'Etat ou des établissements publics peuvent être mis à disposition du groupement. Ces personnels conservent leur statut d'origine. Leur employeur d'origine garde à sa charge leur salaire, leur couverture sociale, leurs assurances et conserve la responsabilité de leur avancement.

Ces personnels sont remis à disposition de leur corps ou de leur organisme d'origine :

- par décision du conseil d'administration sur proposition du directeur ;
- dans le cas où cet organisme se retire du groupement, sauf maintien décidé par l'organisme ;
- en cas de liquidation, dissolution ou absorption de cet organisme ;



- sur leur demande ou la demande de leur corps ou organisme d'origine.

En outre, le groupement peut s'adjoindre, par voie de convention de mise à disposition, le concours de personnels n'appartenant pas à un établissement membre. Le groupement peut alors rembourser à l'employeur d'origine la rémunération de ces personnels et les charges sociales y afférentes.

#### Art 9-2 : Personnels détachés auprès du groupement

Des agents de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics peuvent être détachés auprès du groupement, conformément à leur statut et aux règles de la fonction publique.

#### Art. 9-3 : Personnels propres du groupement

*Modifié par l'arrêté interministériel du 23 avril 2004 (J.O n° 108 du 8 mai 2004 page 8233)*

Le groupement peut recruter, après approbation du commissaire du gouvernement, des personnels qui lui sont propres et dont la qualification technique est indispensable aux activités spécifiques du groupement en raison des missions qui lui sont confiées et qui requièrent des compétences provenant du secteur privé. Ces recrutements sont effectués dans le cadre des orientations définies préalablement par le conseil d'administration.

Les personnels ainsi recrutés, pour une durée au plus égale à celle du groupement, n'acquièrent pas de droit particulier à occuper ultérieurement des emplois dans les organismes participant au groupement.

Ces personnels sont régis par le droit du travail.

#### Art. 10 : Budget

Le budget, présenté par le Directeur Général du groupement et approuvé chaque année par le conseil d'administration, inclut l'ensemble des opérations de recettes et dépenses prévues pour l'exercice.

Le budget comprend en recettes :

- les contributions des membres ;
- les subventions de toute nature ;
- les rémunérations des prestations effectuées par le groupement ;
- les dons et legs ;
- toutes autres recettes reconnues par la loi.

En dépenses, il fixe le montant des crédits destinés à la réalisation des objectifs et des missions spécifiques du groupement, en distinguant :

- les dépenses de fonctionnement :
- dépenses de personnels ;

- frais de fonctionnement divers ;
- les dépenses d'intervention ;
- les dépenses d'investissement.

Le budget est présenté selon la nomenclature comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial.

Art. 11 : Résultats de l'exercice

*Modifié par l'arrêté interministériel du 23 avril 2004 (J.O n° 108 du 8 mai 2004 page 8233)*

L'excédent éventuel des recettes d'un exercice sur les charges correspondantes ne donne lieu à aucun partage et est reporté sur l'exercice suivant.

Art. 12 : Tenue des comptes

La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion est effectuée selon les règles du droit public et de la comptabilité publique applicables aux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial. L'agent comptable est nommé par arrêté du ministre chargé du budget.

Art. 13 : Le contrôle économique et financier de l'Etat

Le groupement est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article L.133-2 du code des juridictions financières.

Par ailleurs, les dispositions du titre II du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat et du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social lui sont également applicables.

Le contrôleur d'Etat nommé auprès du groupement participe de droit avec voix consultative, aux instances de décision du groupement. Il exerce le contrôle économique et financier dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget.

Art. 14 : Le commissaire du gouvernement

Le commissaire du gouvernement auprès du groupement est désigné par le ministre chargé de la fonction publique, sur proposition du ministre des affaires étrangères. Il est convoqué aux réunions de toutes les instances de délibération et d'administration du groupement.

Il assiste à toutes les réunions ou s'y fait représenter. Il a communication de tous les documents relatifs au groupement et dispose d'un droit de visite dans les locaux appartenant au groupement ou mis à sa disposition.

Il peut suspendre pendant quinze jours les décisions ou les délibérations qui mettent en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement. Dans ce cas et pendant ce délai, la délibération ou la décision en cause fait l'objet d'un nouvel examen par les instances qualifiées du groupement. Passé ce délai, à défaut d'un nouvel examen, la décision ou la délibération est réputée rapportée.

### **TITRE III**

#### Art. 15 : L'assemblée générale

L'assemblée générale est composée des membres du groupement. Chaque membre désigne un représentant. Toutefois, l'Etat désigne sept représentants à l'assemblée générale, dont cinq représentent le ministère des affaires étrangères et deux représentent le ministère de la fonction publique.

L'assemblée générale se réunit sur convocation du président du conseil d'administration au moins une fois par an. Elle se réunit de droit à la demande du tiers au moins de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.

Le vote par procuration est autorisé dans la limite de deux procurations par mandataire.

L'assemblée générale est convoquée par lettre recommandée par le président du conseil d'administration trois semaines au moins à l'avance. La convocation indique le lieu et l'ordre du jour de la réunion.

La présidence de l'assemblée générale est assurée par le président du conseil d'administration. En cas d'empêchement, un président de séance est élu par l'assemblée.

Sont de la compétence de l'assemblée générale :

- 1) l'approbation du programme annuel d'activité et du rapport annuel d'activité ;
- 2) l'approbation du budget établi et des contributions financières annuelles prévues à l'article 8 ;
- 3) l'approbation du compte de résultat et du bilan de chaque exercice ;
- 4) toute modification de l'acte constitutif ;
- 5) la prorogation ou la dissolution anticipée du groupement, ainsi que les mesures nécessaires à sa liquidation ;
- 6) l'admission de nouveaux membres ;
- 7) l'exclusion d'un membre ;
- 8) les modalités financières et autres du retrait d'un membre.

Les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés.

Dans le cas où le budget n'est pas approuvé à l'ouverture de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées temporairement sur la base de 80 % des prévisions globales de l'exercice précédent, déduction faite, le cas échéant, des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.

Si le budget n'est pas approuvé le 1<sup>er</sup> mars, il est arrêté et exécuté conjointement par les représentants du ministre des affaires étrangères et du ministre de la fonction publique.

Les décisions de l'assemblée générale sont consignées dans un procès-verbal de réunion et obligent tous les membres.

#### Art. 16 : Le conseil d'administration

*Modifié par l'arrêté interministériel du 30 décembre 2005 (JO n° 12 du 14 janvier 2006 page 562)*

*Modifié par l'arrêté interministériel du 19 juin 2006 (J.O n° 141 du 20 juin 2006 page 9208)*

Le groupement est administré par un conseil d'administration composé des membres suivants :

- Neuf administrateurs représentant l'Etat, dont :

- pour le ministère des affaires étrangères, les sept représentants suivants, ou leur représentant : le directeur général de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères ; le directeur général de l'administration du ministère des affaires étrangères ; le directeur de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères ; le directeur de la direction des Nations unies et des organisations internationales du ministère des affaires étrangères ; le délégué à l'action humanitaire du ministère des affaires étrangères ; le directeur des politiques de développement du ministère des affaires étrangères ; le chef du service des moyens et du réseau de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères ;

- pour le ministère de la fonction publique, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, ou son représentant ;

- pour le ministère de l'économie et des finances, un représentant ;

- 3 administrateurs représentant les membres du groupement autres que l'Etat : un représentant d'EGIDE, un représentant de l'Agence française de développement, un représentant de l'Ecole nationale d'administration.

- 2 administrateurs, personnalités qualifiées nommées par le Premier ministre, sur proposition du ministre des affaires étrangères.

La durée du mandat des membres est de trois ans. En cas de décès ou de démission, il est pourvu à leur remplacement dans les conditions identiques à celles de leur nomination pour la durée du mandat restant à courir.

Le mandat d'administrateur est exercé gratuitement. Toutefois, le conseil d'administration peut allouer des indemnités pour des missions qu'il confie aux administrateurs dans le cadre du budget voté par l'assemblée générale et conformément au décret n°90-437 du 28 mai 1990 relatif aux frais de déplacement des agents de l'Etat.

Le conseil d'administration délibère sur :

- la politique du groupement, notamment son programme d'activité, les appels d'offre auxquels il répond et les modalités de sa rémunération proposées par le directeur général ;

- les mesures générales relatives à l'organisation du groupement, notamment son règlement intérieur, les conditions dans lesquelles le directeur général peut engager le groupement vis-à-vis des tiers, le montant des engagements financiers que le président du groupement est autorisé à effectuer et les conditions dans lesquelles il peut déléguer sa signature qu directeur général du groupement ;

- le projet de budget présenté par le directeur général du groupement.

Le conseil d'administration est régulièrement informé des appels d'offre auxquels répond le groupement et de tous les contrats et marchés passés par lui.

Le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an et aussi souvent que l'intérêt du groupement l'exige sur convocation de son président et à la demande d'au moins trois de ses membres.

Le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié de ses membres sont présents ou représentés. Un administrateur ne peut se voir confier plus de deux procurations.

Les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

#### Art. 17 : Le président

Le Président du groupement est nommé par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération. Il préside l'assemblée générale et le conseil d'administration.

Il convoque le conseil d'administration aussi souvent que l'intérêt du groupement l'exige, et au moins deux fois par an, ou à la demande d'au moins deux membres du conseil. Il préside les séances du conseil d'administration

dont il arrête l'ordre du jour. En son absence, le conseil désigne lui-même, en son sein, un président de séance.

Il représente le groupement et peut recevoir délégation du pouvoir du conseil d'administration.

#### Art. 18 : Le directeur général

Le directeur général est nommé par le conseil d'administration sur proposition du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

Il assure, sous l'autorité du conseil d'administration et de son président, le fonctionnement du groupement et l'exécution des délibérations du conseil d'administration.

Il dispose de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement courant et à la gestion interne du groupement. Il a qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses. Il procède notamment au recrutement et à la gestion du personnel, exécute le budget, passe les marchés et contrats nécessaires au fonctionnement courant du groupement.

Il signe les appels d'offre et contrats de gré à gré constituant la raison d'être du groupement, dans les conditions fixées par les conseils d'administration.

Le directeur général assiste, avec voix consultative, aux réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration, sauf si la réunion de l'une ou l'autre de ces instances a pour objet d'évoquer une affaire le concernant à titre personnel.

#### Art. 19 : Le Haut comité d'orientation

Un Haut comité d'orientation est placé auprès du président et du directeur général du groupement. Ce comité a un rôle consultatif. Il est présidé par le président du groupement.

Il examine les questions liées aux interventions en matière d'assistance technique et de coopération internationale et de développement. A l'initiative du directeur, il se réunit soit en séance plénière avec tous ses membres, soit en commission spécialisée, par thème ou par pays, avec les membres les plus concernés par l'ordre du jour.

Il est composé, outre des membres du conseil d'administration, de treize représentants des services de l'Etat qualifiés en matière d'expertise dans les domaines de l'assistance technique et de la coopération internationale et du développement :

- un représentant de ministre chargé de l'éducation nationale ;
- un représentant du ministère de la recherche ;
- un représentant du ministère de la santé ;
- un représentant du ministère de l'économie et des finances ;

- un représentant du ministère de l'industrie ;
- un représentant du ministère de la défense ;
- un représentant du Secrétariat général de la défense nationale ;
- un représentant du ministère de l'agriculture ;
- un représentant du ministère de l'équipement ;
- un représentant du ministère chargé du tourisme ;
- un représentant du ministère de l'intérieur ;
- un représentant du ministère de la justice ;
- un représentant du ministère de l'emploi et de la solidarité ;
- un représentant du ministère de la culture et de la communication ;
- et un représentant du secteur privé de l'ingénierie-conseil nommé par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Ces représentants participent avec voix non délibérative à l'élaboration des avis du Haut comité d'orientation.

#### Art. 20 : Règlement intérieur

Le conseil d'administration établit un règlement intérieur relatif à l'administration, à l'organisation et au fonctionnement du groupement.

### **TITRE IV**

#### Art. 21 : Missions de consultance internationale

Pour assurer les missions visées au sixième alinéa de l'article 2 de la présente convention, le groupement met en place une société privée, sous la forme d'une société anonyme dont il s'assure le contrôle, ayant pour objet de concourir à des appels d'offre concurrentiels en matière de coopération internationale et de développement.

Les prix des prestations proposées aux différents clients et bailleurs de fonds multilatéraux seront déterminés, conformément au principe de loyauté de la concurrence, en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation proposée, ainsi que les avantages directs ou indirects dont la société a bénéficié et qu'elle doit pouvoir justifier par les documents comptables appropriés.

Cette société privée filiale du groupement peut disposer de biens propres et de personnels pour l'exécution de sa mission.

## **TITRE V**

### Art. 22 : Dissolution

Le groupement est dissous de plein droit par l'arrivée au terme de sa durée contractuelle, par la réalisation ou l'extinction de son projet, sauf prorogation.

Il peut être dissous :

- par abrogation de l'acte d'approbation, pour justes motifs ;
- par décision de l'assemblée générale.

### Art. 23 : Liquidation et dévolution des biens

La dissolution du groupement entraîne sa liquidation, mais sa personnalité morale subsiste pour les besoins de sa liquidation.

Le conseil d'administration fixe les modalités de la liquidation et nomme un ou plusieurs liquidateurs. Les biens du groupement sont dévolus suivant les règles déterminées par le conseil d'administration.