



Séance du 25 mars 2022 à 15h

à l'Académie des sciences d'outre-mer, 15 rue La Pérouse 75116 Paris

accessible présentiel et en visioconférence

présidée par **Hubert Loiseleur des Longchamps**

coordonnée par la 3^{ème} section - ASOM

Quelle expertise à l'international pour répondre aux défis de 2030 ?

PROGRAMME

Introduction

Hubert Loiseleur des Longchamps, Président – ASOM

Lecture du procès-verbal de la séance du 11 mars

Pierre Gény, Secrétaire perpétuel – ASOM

Communications

Présentation :

Jean du Bois de Gaudusson, Président de la 3^{ème} section - ASOM

Témoignage : « Autour de la méthode et de l'éthique »

Christine Desouches, Vice-présidente de la 3^{ème} section – ASOM

Intervenants :

« L'expertise activité centrale de la coopération technique – évolutions en France et à l'étranger »

François Pacquement, 3^{ème} section – ASOM

« Les changements récents d'organisation, témoins d'une remobilisation »

Jérémie Pellet, Directeur Général Expertise France



« L'expertise et la mise en œuvre des ODD en Afrique dans les domaines de la paix, la démocratie et les droits de l'Homme »

Boubacar Issa Abdourhamane, Expert-consultant, ancien Conseiller spécial du Chef de l'État du Niger, ancien Haut fonctionnaire international

Questions et débats



NOTE DE PRESENTATION ET RESUMES DES COMMUNICATIONS

Quelle expertise à l'international pour répondre aux défis de 2030 ?

La question de l'expertise est documentée par une abondante bibliographie, mais sa pratique dans le cadre de l'aide publique au développement (APD) semble moins connue, constituée en grande partie par la littérature grise des institutions. Pourtant, elle y est exposée à de nombreux changements, dans le contexte d'une remise en cause des formes récentes de la gestion publique. En outre, à l'international, des réformes importantes sont intervenues depuis une vingtaine d'années, tant dans le cadre multilatéral (et européen), que bilatéral (avec les refontes des systèmes d'aide de plusieurs donateurs de l'OCDE). La plus récente, la fusion d'Expertise France avec l'Agence Française de Développement (AFD), est intervenue au début 2022, faisant désormais reposer le Groupe AFD sur un troisième pilier, aux côtés des investissements de développement durable (1946) et de la promotion des affaires (1977).

Dans le monde du développement, l'expertise constitue un volet important de la coopération technique. Cette activité apparaît avec la Société des Nations, pour constituer ensuite une des missions des institutions des Nations Unies, qui lui consacrent dès l'origine des moyens regroupés au sein du Programme élargi d'assistance technique, en 1949. Elle prend progressivement une part significative des systèmes d'aides bilatéraux : les donateurs du CAD ont pour la plupart créé une capacité d'apporter une expertise à l'international. C'est le cas, très tôt, de l'Allemagne, de la France, du Royaume uni et de la Suisse, puis du Japon et des pays nordiques. Plus tard, l'importance financière de l'aide européenne conduira à un double processus d'eupéanisation de l'offre, par des structures communes et par la promotion de « consortiums » au cas par cas pour les réponses aux appels d'offres. Attestée dès les premières études statistiques, en 1960, la coopération technique des divers donateurs croît alors jusqu'à la moitié des années 1980, pour ensuite diminuer lentement – à part la parenthèse de 1994 à 2000 tenant probablement à l'aide en faveur des pays en



transition vers l'économie de marché. Le niveau actuel s'établit à un peu moins de 15% de l'APD, avec une évolution contrastée selon les pays, mais en mobilisant généralement des moyens significatifs.

Son histoire connaît un tournant majeur au tournant des indépendances, lorsque les anciennes puissances coloniales doivent pallier le départ des fonctionnaires coloniaux et contribuer à mettre en place des dispositifs relais sous couvert de coopération technique. D'abord le fait de fonctionnaires de tout niveau, elle laisse la place progressivement à une génération d'experts. Constituée ainsi dès les années 1950, l'assistance technique française doit être fortement mobilisée au début des années 1960, et elle reste très engagée jusqu'aux années 1990.

Plusieurs Académiciens exercent ou ont exercé, ponctuellement ou durablement, des fonctions d'expertise, dans le cadre du Ministère de la Coopération ou de celui des Affaires étrangères, qui a présidé à son évolution au XXI^e siècle. La Coopération technique est un domaine de la diplomatie française qui a longtemps été dispersé parmi de nombreuses structures publiques et privées. Toutes visaient à constituer, pour les mondes en développement ou en transition vers l'économie de marché, une offre de compétences des diverses administrations, souvent dans l'intérêt de l'influence française, entrant ainsi dans la « fabrique » des politiques ou dans le déroulement des projets d'investissement. L'histoire de ces structures présente plusieurs ruptures, autant de moments où, en France comme dans les autres pays de l'OCDE, la coopération se recomposait. Depuis 2015, ces activités sont regroupées au sein d'Expertise France.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, leurs grands bassins de recrutement sont le secteur public, pour des affectations auprès de diverses administrations africaines (avec une prise en charge partielle des coûts par le bénéficiaire), et le secteur marchand, qui peut comporter des structures semi-publiques ou privées (bureaux de consultants compétents sur des thèmes du développement).



Au lendemain de la chute du Mur de Berlin, une demande nouvelle d'expertise est mobilisée pour accompagner les réformes dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que d'ex URSS. Celle-ci est largement dotée par les institutions multilatérales comme par la Commission européenne, qui lance les programmes à destination des pays d'Europe Centrale et Orientale et des nouveaux États Indépendants. Une offre nouvelle émerge dans la plupart des membres de l'OCDE, et notamment de ceux qui ont accueilli une diaspora originaire de ces pays. En France, ceci constitue une activité nouvelle très mobilisatrice qui échappe au « champ » du Ministère de la Coopération (limité à un certain nombre de pays, principalement africains). Pour répondre à cette demande, de nombreuses structures nouvelles voient le jour, alors que la fin du Ministère de la Coopération est organisée par les réformes de la seconde moitié des années 1990. La constitution d'un modèle économique cohérent avec les ambitions politiques va alors prendre plusieurs années, pour aboutir en 2015 à la création d'Expertise France, tandis que les institutions et politiques de l'Union européenne connaissent de profonds changements.

Au total, toute une mosaïque d'initiatives et d'organismes s'est mise en place. Par-delà ses divers avatars, l'unité du métier est constituée par la rencontre de la commande publique dans un pays client et d'un financement du développement. Cette rencontre confronte l'expertise à des attentes fortes en termes de transformation, notamment par transfert de politiques publiques, tout en la mettant au défi de s'adapter aux contextes historiques et aux situations concrètes les plus complexes.

Face aux défis de 2030, stylisés dans les Objectifs de développement durable des Nations Unies, qui désormais concernent tous les pays, également impliqués, comment l'expertise s'est-elle adaptée et reformulée ?



Résumés

Présentation du thème de la séance

Jean du Bois de Gaudusson, Président de la 3e section

A l'initiative de notre confrère François Pacquement, la 3ème section de l'Académie a choisi de consacrer une séance à l'expertise à l'international et elle remercie de leur présence les intervenants qui ont accepté d'apporter leur expérience et leurs réflexions pour aborder un sujet majeur qui soulève de nombreuses questions et mêmes des critiques qu'il nous faut examiner. Vous me permettrez de faire part de quelques interrogations.

L'expertise ne concerne pas que l'international et il n'est pas nouveau comme en témoignent, entre autres les écrits de Max Weber, de John Kenneth Galbraith ou de Jacques Ellul. Elle revêt une importance accrue dans les sociétés contemporaines et plus encore aujourd'hui ; l'actualité, sanitaire et sécuritaire, mais pas seulement, les multiples rapports commis et auditions tenus ces temps-ci le montrent à l'envi ? L'on ne compte plus les interrogations et remises en cause des distributions des compétences entre d'une part les experts en toute discipline et de toute nature et d'autre part les politiques, les élus ou même les juges... Le sujet est très vaste et nous situe au cœur de la démocratie dont on dit même qu'elle est menacée par l'expertise des technocrates qui vaudrait mieux que les alternances et atermoiements de la démocratie libérale et la lenteur de ses contre-pouvoirs empêchant la prise de décision...

Dans les relations internationales qui est l'objet précis de notre séance, l'expertise joue un rôle essentiel et occupe une place centrale dans la coopération internationale ; un bon exemple récent en est donné par le rôle qu'on lui attribue pour l'aide au développement afin de mettre en œuvre la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD) à échéance de 2030, notamment pour les pays du



sud. En tout cas, on y voit un important vecteur d'influence pour les Etats et ses institutions qui la dispensent ; certains y verront aussi un vecteur de domination. Quel que soit on s'accorde pour considérer qu'il convient de la perfectionner et de l'adapter.

C'est le cas de la France où elle est l'objet des préoccupations des pouvoirs publics et de réformes, encore très récemment ; il s'agit de rechercher une plus grande performance et des réponses aux critiques qui lui sont adressées : par exemple, la France est-elle dotée d'une stratégie d'expertise internationale en France capable d'articuler les différentes expertises publiques entre elles mais aussi avec les autres expertises, celles des particuliers et celle des entreprises privées souvent mal reconnues et mal utilisées et de répondre ainsi aux besoins exprimés dans un monde caractérisé par une concurrence croissante ? Les intervenants nous diront où l'on en est comme ils pourront répondre, côté européen, à l'assertion selon laquelle il y aurait un échec de l'expertise et de ses ambitions de la part de l'Europe qui a cherché à promouvoir un modèle de développement y compris en projetant son expérience en bonne conscience pensant que son soft power et l'attractivité de son modèle suffisaient. La question est posée de savoir si les évolutions des dispositifs d'expertise, à commencer par celui de la France, ont permis d'exploiter les ressources en expertises, de les valoriser et de la rendre compétitive.

Il y a aussi, du côté des destinataires, de ceux qui bénéficient l'expertise, qu'elle soit française, européenne ou internationale ou celle des organisations internationales, des opinions doutant de l'efficacité de l'expertise : ses modalités seraient inadéquates en raison de leur difficulté à l'articuler au cycle des projets de la conception jusqu'à la mise en œuvre ou encore à assurer aux différents niveaux la participation effective des destinataires et des partenaires provenant de différents horizons ; on recherche une expertise partagée à laquelle s'est essayée avec succès la francophonie dans le domaine institutionnel et juridique et dans nombre d'Etats se développent de nouvelles perspectives pour mettre en place une expertise dite citoyenne dont les contours restent à définir.



Les débats sur les modalités de l'expertise ne sont pas sans avoir des conséquences sur son contenu et sa pertinence. Un bon exemple en est donné par l'expertise constitutionnelle : on sait combien cette expertise a joué un rôle dans les politiques de développement, de transition et consolidation démocratique. Pour un certain nombre d'observateurs et de responsables politiques, elle serait cependant la source voire la cause des tensions, violences, coups d'Etat (cela a été dit) en raison des messages et modèles diffusés par une expertise conçue ailleurs ou/et en d'autres temps ; elle ne pourrait prendre en compte les sociétés marquées par une histoire, et leurs populations ni les évolutions qui les travaillent, ni les attentes des citoyens. Ce qui est en cause pour certains c'est non seulement l'expertise mais aussi l'ordre constitutionnel, et les modèles qu'elle véhicule dont on estime qu'ils doivent faire place à de nouveaux paradigmes politiques, axiologiques et juridiques ... Il y aurait beaucoup à dire sur des propos souvent auto-justificateurs s'apparentant à des faux procès qui peuvent trouver audience dans un contexte d'essoufflement des modèles et des dispositifs qu'il faut réinventer. Quoiqu'il en soit, de tels discours et approches ne sont évidemment pas sans conséquences sur l'expertise elle-même et sur les modalités de sa conception et de sa mise en œuvre ainsi que sur le recrutement des experts et les conditions l'exercice de leur art : ceux-ci sont acteurs d'une expertise qui se trouve, plus que jamais, au carrefour du respect des valeurs universelles démocratiques et de leurs traductions nécessaires sur le plan juridique et institutionnel, pourtant parfois fondamentalement contestées, et de la prise en compte, inévitable, d'une histoire, des conditions socio-économiques et des réalités de sociétés en transformation de nature donner la priorité au relativisme.

Les problématiques et les difficultés ne sont pas nécessairement les mêmes selon les domaines ; mais les débats s'amplifient où sont proposées, imposées de nouvelles approches, de nouvelles expertises et de nouvelles manières de l'exercer ; ceux-ci ne concernent pas seulement le sud ; on connaît les critiques adressées aujourd'hui aux dispositifs démocratiques qui paraissent insuffisants, dépassés exigeant d'autres voies de participation et de prise des décisions ; la France, l'Europe ouvrent des perspectives dans ce sens.



L'expertise et les experts sont mis à l'épreuve...

Et c'est certainement une des fonctions de l'Académie, institution ouverte sur l'outre-mer au sens large, sur l'extérieur et comprenant un vivier d'experts, d'une grande richesse et diversité que de contribuer, selon des modalités à déterminer, à alimenter cette expertise à la diffuser, la partager, et en définitive à la rendre socialement et politiquement utile. En attendant, nous écouterons avec le plus grand intérêt les communications de nos intervenants et le débat qui suivra, qu'au nom de la troisième section nous remercions très sincèrement, Mme Christine Desouches, MM. François Pacquement, Jérémy Pellet, Boubacar Issa Abdourhamane .

Témoignage : « Autour de la méthode et de l'éthique »

Christine Desouches, Vice-présidente de la 3^{ème} section – ASOM

Le choix et la mise à disposition de l'expertise soulèvent, quel qu'en soient le contexte et les modalités, un certain nombre de questions de méthode et d'éthique afin de garantir tout à la fois son efficacité et son caractère non invasif. Dans ce sens, le recours à l'expertise plurielle et collective telle que pratiquée et promue notamment par la Francophonie, en particulier dans le domaine juridico-politique, est susceptible de constituer un repère utile pour progresser dans la réflexion.

« L'expertise activité centrale de la coopération technique – évolutions en France et à l'étranger »

François Pacquement, 3^{ème} section – ASOM

L'expertise est examinée dans cette séance au sens de la coopération internationale, comme transfert de compétence financé par l'aide au développement, sous forme de



missions contribuant principalement au renforcement de capacités. Née dans le cadre multilatéral, cette activité a suscité dès l'après-guerre une mobilisation des donateurs qu'il n'est pas simple de mesurer et qui concerne tant les pays de la future OCDE que ceux du Conseil d'Assistance Économique Mutuelle. Elle s'est déployée en trois vagues, la constitution d'institutions et la substitution, les transitions vers l'économie de marché, et la promotion du développement durable.

« Les changements récents d'organisation, témoins d'une remobilisation »

Jérémie Pellet, Directeur Général Expertise France

Agence publique, Expertise France est l'acteur interministériel de la coopération technique internationale, filiale du groupe Agence française de développement (groupe AFD). Deuxième agence par sa taille en Europe, elle conçoit et met en œuvre des projets qui renforcent durablement les politiques publiques dans les pays en développement et émergents. Gouvernance, sécurité, climat, santé, éducation... Elle intervient sur des domaines clés du développement et contribue aux côtés de ses partenaires à la concrétisation des objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.

« L'expertise et la mise en œuvre des ODD en Afrique dans les domaines de la paix, la démocratie et les droits de l'Homme »

Boubacar Issa Abdourhamane, Expert-consultant, ancien Conseiller spécial du Chef de l'État du Niger, ancien Haut fonctionnaire international

La question du rôle de l'expertise dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable (ODD) est un vaste sujet. L'Agenda 2030, ratifié en 2015 aux



Nations Unies (ONU), a été conçu pour transformer notre monde. Dans la conception des ODD et leur mise en œuvre, les experts continuent à jouer un rôle essentiel. Ces objectifs étant par nature globaux et consensuels, ils ont besoin, pour être mis en œuvre, du recours à des professionnels compétents, neutres, capables de proposer des solutions plus ou moins techniques qui peuvent aider les gouvernements dans leurs processus décisionnels de définition des politiques publiques tant au niveau national, régional ou international.

Si certains parmi les 17 objectifs sont plus techniques, d'autres en revanche le sont beaucoup moins et les modalités de mise en œuvre ainsi que l'intervention de l'expertise peuvent être sujets à quelques défis de tailles qu'il conviendrait de ne pas sous-estimer. C'est le cas de l'ODD 16 qui évoque l'objectif de « *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* ».

La communication visera, en prenant appui sur des exemples sur le continent africain, et à la lumière des expériences sur les questions de paix, de démocratie et de droits de l'Homme, à montrer comment l'expertise sur ces questions s'est développée progressivement, comment elle a été mobilisée, suivants quels critères, comment son acceptation a été négociée, comment certains risques ont pu être surmontés et enfin quels enseignements utiles peut-on en tirer dans un monde en pleine transition technologique et géopolitique qui ne peut laisser l'expertise indifférente.