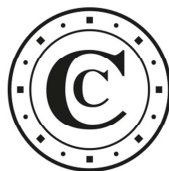


Cour des comptes



QUATRIÈME CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

S 2016-2061

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

FRANCE COOPÉRATION INTERNATIONALE (2008-2011) FRANCE EXPERTISE INTERNATIONALE (2011-2014)

JUILLET 2016

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	9
I. LE PASSAGE DE FCI À FEI : UNE RÉFORME MANQUÉE.....	11
A. LES CONSÉQUENCES SUR FEI D’UN PROJET MAL PENSÉ	11
1. La nécessité d’une réforme de FCI.....	11
2. La modification par le Parlement du projet initial.....	12
3. La création du nouvel opérateur dans un contexte d’urgence	13
4. La mise en œuvre de la réforme au sein de FCI.....	15
B. UNE RÉORGANISATION DIFFICILE	17
1. Une adaptation progressive au métier de l’opérateur.....	18
2. Une vision stratégique à affirmer	19
3. Une place difficilement conquise parmi les opérateurs.....	25
II. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE INCERTAIN	27
A. UNE PROGRESSION SOUTENUE DU CHIFFRE D’AFFAIRES NON DÉPOURVUE D’AMBIGUÏTÉS	27
B. DES DONNÉES QUI APPELAIENT À LA VIGILANCE	28
1. Un bilan et un compte de résultats atypiques	28
2. L’audit financier de mai 2012	32
3. Le recouvrement des créances auprès de l’AFD	34
4. Un contrôle interne mis en place tardivement.....	35
C. DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER	36
1. L’impact de l’insuffisance de stratégie sur les coûts immobiliers.....	36
2. Une gestion des personnels délicate et coûteuse	38
3. La mise en place du progiciel de gestion ERP	41
III. UN PILOTAGE DIFFICILE DE L’ACTIVITÉ	43
A. UNE ACQUISITION DE SAVOIR-FAIRE CERTAINE	43
1. Un renforcement des compétences de l’opérateur.....	43
2. Une position confortée par rapport au bailleur communautaire	44
B. UN ÉQUILIBRE DIFFICILE À TROUVER ENTRE LES BAILLEURS	45
1. Le déséquilibre du portefeuille de projets	45
2. L’assistance technique et l’Initiative 5 % : un apport d’activité à mieux analyser.....	47
C. L’IMPORTANCE DE LA QUESTION DES MARGES DANS LE PILOTAGE DE L’OPÉRATEUR	51
1. Des coûts de structure stables.....	51
2. Des taux de marge difficiles à maîtriser	52
3. La nécessité d’un rapport clair entre la tutelle et l’opérateur	53

SYNTHÈSE

Le groupement d'intérêt public (GIP) France coopération internationale (FCI) a été créé par une convention, approuvée par un arrêté interministériel du 17 avril 2002. Son objet est de fédérer l'offre française d'expertise internationale. Après un démarrage difficile, FCI a connu un essor d'activité lié à l'attribution, par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui s'est tenu en mai 2005, de la gestion des experts publics internationaux confiés par l'Agence française de développement (AFD).

Les subventions de fonctionnement et les personnels mis à disposition, dont a bénéficié au départ FCI, ont progressivement décliné, avant de disparaître à compter de 2008. Les difficultés rencontrées par l'opérateur pour atteindre la taille critique nécessaire pour défendre efficacement l'expertise française à l'international ont rapidement conduit à envisager son évolution. Celle-ci ne s'est cependant pas déroulée comme l'administration l'avait anticipé. Initialement pressentie pour rejoindre les opérateurs Campus France et Égide, dans le cadre d'une agence française pour l'expertise et la mobilité internationale (AFEMI), FCI a finalement été dissoute pour être reformée sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, France expertise internationale (FEI). FEI a succédé à FCI le 1^{er} avril 2011.

Le choix du législateur ayant conduit à la création de FEI a eu un fort impact sur les débuts du nouvel opérateur, l'administration ne s'étant pas préparée à ce scénario. Sommé de démontrer la viabilité d'un modèle d'ÉPIC autofinancé en environnement concurrentiel, FEI a d'abord pâti de l'insuffisance de stratégie de la tutelle à son égard, de la lenteur de l'administration à publier le décret d'application de la loi le concernant, des retards pris dans la nomination de ses dirigeants à ses instances exécutives ou des représentants au conseil d'orientation conçu pour appuyer sa stratégie.

Certaines de ces instances se sont avérées inadaptées. Outre les retards enregistrés à tous les niveaux, le changement de forme juridique et l'exercice d'arrêté des comptes de FCI, valant bilan d'entrée de FEI, ont conduit à mettre à jour des pertes importantes dans la gestion de l'opérateur précédent ainsi que de graves dysfonctionnements. Cette découverte aurait dû entraîner des aménagements plus immédiats dans la gestion de FEI.

L'insuffisance de stratégie de la tutelle pour son opérateur a pu être ressentie à la fois dans la gestion des personnels et, dans la nécessité pour FEI d'opérer des choix immobiliers sous contraintes qui se sont révélés souvent provisoires.

Au 1^{er} janvier 2015, FEI a été dissous et son activité intégrée dans le nouvel opérateur de promotion de l'expertise française internationale créé par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, l'Agence française d'expertise technique internationale devenue Expertise France. Durant sa courte existence, FEI aura consolidé sa compétence et sa capacité d'expertise, notamment par l'enrichissement de son portefeuille de projets et le renforcement de sa position vis-à-vis du bailleur européen. Cela ne saurait masquer des interrogations quant à la structure de son bilan au regard de l'envolée du chiffre d'affaires, avec d'une part, un besoin en fonds de roulement très fortement négatif, et compte tenu, d'autre part, de la capacité non avérée de l'opérateur à dégager des résultats bénéficiaires.

Si Expertise France avait pour vocation de reprendre, à travers la fusion de six opérateurs au 1^{er} janvier 2015, le modèle d'ÉPIC autofinancé promu par FEI, la viabilité de ce modèle n'apparaissait pas encore pleinement démontrée au moment de la dissolution de FEI. Une réflexion paraît ainsi devoir être menée sur l'autonomie réelle de l'opérateur dans la gestion de son portefeuille de projets et sur la compatibilité de cette gestion avec les objectifs diplomatiques de la tutelle. Ceci implique notamment, pour les deux ministères (ministère des affaires étrangères et du développement international – MAEDI -, ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique - MEIN) désormais associés pour la tutelle de l'opérateur actuel Expertise France, de mieux fonder la rémunération de l'opérateur en marge administrée pour les projets apportés par le bailleur national et de consolider les procédures de contrôle interne permettant de garantir la viabilité de son fonctionnement financier particulier.

RECOMMANDATIONS

Ministère des affaires étrangères et du développement international et ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- **Recommandation n° 1 :** définir précisément la stratégie de l'opérateur et mettre en place une gouvernance apte à en assurer la mise en œuvre ;
- **Recommandation n° 2 :** formaliser le modèle économique de l'opérateur, basé sur l'autofinancement, en conciliant le principe d'autonomie de gestion du portefeuille de projets et la poursuite des objectifs diplomatiques de la tutelle ;
- **Recommandation n° 3 :** préciser les conditions d'exécution des missions confiées à l'opérateur par le bailleur national de façon à mieux fonder le taux de marge administrée « juste » ;

Expertise France

- **Recommandation n° 4 :** consolider les procédures de contrôle interne au regard du financement particulier des projets d'expertise.

INTRODUCTION

Le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI) a été créé par une convention constitutive approuvée par un arrêté interministériel du 17 avril 2002. Il réunissait, outre l'État, représenté par le ministère des affaires étrangères et le ministère de la fonction publique, Égide, centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, l'Agence française de développement et l'École nationale d'administration. L'objet du groupement était « d'exercer en commun des activités d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans le domaine de la coopération internationale et du développement ».

Le début d'activité de FCI a été marqué par des difficultés ; l'activité n'a véritablement pris son essor qu'à compter de 2006, sans parvenir à dégager de résultats importants. Le contrôle de l'opérateur conduit par la Cour en 2008 avait d'ailleurs constaté qu'il était mal justifié.

Dès 2008, l'administration avait déjà commencé à réfléchir à l'évolution de son opérateur et entrepris de le réformer. Cette réforme n'a cependant pas pris le chemin qui avait été anticipé, compte tenu d'un amendement législatif au projet de loi gouvernemental.

Au lieu de la fusion envisagée de trois opérateurs, le législateur a conduit l'administration à opérer un simple changement de forme juridique pour son opérateur. Le GIP FCI a ainsi été dissous, l'établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) France expertise internationale lui succédant. Celui-ci a été à son tour dissous, à l'occasion d'une nouvelle réforme du dispositif français d'expertise internationale, au 1^{er} janvier 2015.

Le présent rapport expose en premier lieu les conditions de réforme de FCI et le changement d'orientation législative intervenu, qui a mis l'administration dans un contexte d'impréparation dont a souffert le nouvel opérateur (I). Il s'attache ensuite à analyser la viabilité du modèle économique d'opérateur « autofinancé » promu par l'administration au regard de la structure atypique de son bilan et des résultats limités produits au cours de sa courte existence ; l'insuffisance de vision stratégique entourant l'opérateur a certainement pesé dans le caractère en partie insatisfaisant des résultats (II). En dernier lieu, ce rapport évoque les contraintes propres à l'activité de l'opérateur au sujet de la gestion de son portefeuille de projets : il apparaît que, Malgré les compétences qu'il réunissait, l'ÉPIC a dû affronter jusqu'à sa dissolution une problématique de gestion de marges où, paradoxalement, l'apport d'activité fourni par le bailleur national n'apparaissait pas le plus rentable (III).

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

I. LE PASSAGE DE FCI À FEI : UNE RÉFORME MANQUÉE

A. LES CONSÉQUENCES SUR FEI D'UN PROJET MAL PENSÉ

1. La nécessité d'une réforme de FCI

La convention constitutive du groupement d'intérêt public FCI (17 avril 2002) réunissait l'État (ministère des affaires étrangères, ministère de la fonction publique), Égide, centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, l'Agence française de développement (AFD) et l'École nationale d'administration (ÉNA). L'objet du GIP était « d'exercer en commun des activités d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans le domaine de la coopération internationale et du développement, en appui des opérateurs publics et privés déjà présents ». FCI a eu une activité jusqu'en mars 2011, date de sa dissolution. De 2006 à 2009, FCI, originellement subventionné et ayant une activité limitée, a évolué vers un modèle non subventionné, tout en bénéficiant d'un apport public d'activité important : à la suite de la décision du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 mai 2005, confiant à FCI la gestion des entreprises de taille intermédiaire (ETI) à long terme originaires du secteur public, FCI a pu bénéficier d'un apport d'activité qui a favorisé l'essor du chiffre d'affaires, celui-ci restant étroitement lié à la gestion des ETI confiée par l'AFD¹. À compter de 2009 et jusqu'à sa dissolution, FCI, non subventionné, a consolidé son activité en secteur concurrentiel, tout en faisant face au tarissement annoncé de la gestion des ETI. Au terme de son existence en mars 2011, FCI avait réalisé plus de 500 missions d'assistance technique, pour un coût total d'environ 100 M€.

En 2008, la Cour avait conduit un contrôle de la gestion de FCI, portant sur les exercices 2002 à 2006. Les constats portaient sur la structure des personnels (composée à 70 % de cadres et d'un manque de personnel intermédiaires et de catégorie C), la gestion des ETI (constat des difficultés d'organisation rencontrées par FCI, décourageant les partenaires de confier à FCI davantage d'experts, et du surcoût lié à la gestion via FCI, qui se traduisait par une majoration de plus de 20 %), le résultat faussé par l'absence de valorisation des moyens mis à disposition. La Cour concluait en dénonçant le manque de justification de l'opérateur et appelait à une réforme.

La gestion de l'assistance technique confiée par l'AFD a permis l'essor de l'activité de FCI. La progression du chiffre d'affaires a cependant masqué les résultats réels, qui apparaîtront lors de l'arrêté des comptes de 2012. Même si l'opérateur a renforcé sa position sur la période, sa légitimité restait à démontrer.

¹ Évolution du chiffre d'affaires de FCI de 2004 à 2010, et part de l'expertise technique.

En M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chiffre d'affaires	1,6	2,9	9,2	17,6	24,8	22,5	21,6
Volume ETI			4,0	12,4	14,7	12,3	11,5
% ETI / CA			44 %	70 %	59 %	55 %	53 %

2. La modification par le Parlement du projet initial

Si le passage de FCI à FEI découle des limites constatées dans le fonctionnement du GIP, la réforme opérée par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui s'écartait du projet envisagé par l'administration, a introduit un décalage qui explique les difficultés de mise en place du nouvel ÉPIC FEI.

La réforme initialement envisagée découlait d'une décision des conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008, qui prévoyaient « le regroupement de l'ensemble des dimensions de l'influence intellectuelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Cultures France et un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale ; le regroupement au sein du nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale des fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger et de valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français ». La logique sous-jacente au projet était que les ministères devaient se concentrer sur les aspects de stratégie « métier », la mise en œuvre relevant du nouvel opérateur, dans une optique de redéfinition de la politique d'influence liée à la prise de conscience du fait que le portage de l'expertise française et donc de la vision diplomatique française à l'international constituaient un élément très important du rayonnement de la France.

Conformément à cette décision, le Gouvernement a déposé le 22 juillet 2009 au Sénat un projet de loi en procédure accélérée, qui prévoyait (article 5) la création d'un établissement public, l'agence française pour l'expertise et la mobilité internationale (AFEMI), issu de la fusion d'Égide, du GIP Campus France et de FCI².

La fusion des trois opérateurs soulevait des problèmes divers : outre le poids très différent de chacun d'entre eux, la structure de leur financement (Égide ne recevait pas de subvention mais tarifiait à l'acte les missions confiées par le ministère des affaires étrangères (MAE) ; Campus France dépendait pour 59 % d'une subvention de fonctionnement du MAE), le nombre et le statut de leurs personnels respectifs soulevaient des problèmes d'harmonisation. Mais c'est surtout l'objet propre de chacun des opérateurs qui pouvait paraître diverger : alors qu'une convergence était possible entre Égide et Campus France autour du thème de l'enseignement supérieur, la spécificité de FCI, la gestion de l'expertise technique internationale, l'écartait des deux autres opérateurs.

À l'initiative du rapporteur à l'Assemblée nationale et contre l'avis du Sénat qui avait validé en première lecture le projet gouvernemental, le législateur, à l'issue d'une commission mixte paritaire, a ainsi profondément repris le texte de la loi : l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 crée un ÉPIC Campus France, qui se substitue à Égide et au GIP Campus France, tout en intégrant les activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ; l'article 12 de la même loi crée l'ÉPIC France expertise internationale, qui se substitue à FCI.

² Égide est une association issue originellement du ministère de la coopération et placée sous tutelle du MAE qui gère les flux d'étudiants étrangers en France. En 2008 elle employait près de 200 personnes pour un chiffre d'affaires de 135 M€. Le GIP Campus France (originellement ÉduFrance) est chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, sous tutelle du MAEDI et du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). Son budget en 2008 était de 6 M€, le personnel comptait 35 personnes dont 8 mises à disposition.

3. La création du nouvel opérateur dans un contexte d'urgence

La refonte par le législateur du projet initialement envisagé a créé un contexte d'urgence préjudiciable, dès lors que l'administration n'avait pu se préparer aux changements décidés. Le calendrier de mise en place du nouvel opérateur atteste des difficultés rencontrées.

Tableau n° 1 : Calendrier de passage de FCI à FEI

<i>Date</i>	<i>Évènement</i>
<i>4 avril-11 juin 2008</i>	Décision de création de l'AFEMI, fusionnant Campus France, Égide et FCI, par le conseil de modernisation des politiques publiques
<i>22 juillet 2009</i>	Dépôt du projet de loi au Sénat en procédure accélérée
<i>4 septembre 2009</i>	P. Buhler est nommé directeur général (DG) de FCI
<i>26 mars 2010</i>	Lettre de mission à P. Buhler, DG de FCI, en qualité de préfigurateur du futur opérateur fusionné
<i>Avril 2010</i>	Mise en place par P. Buhler d'un comité de pilotage et de groupes de travail
<i>27 juillet 2010</i>	Publication de la loi modifiant le projet initial. Le texte final découle du travail d'une commission mixte paritaire.
<i>25 février 2011</i>	Décret n° 2011-212 relatif à France expertise internationale
<i>24 mars 2011</i>	Arrêté nommant P. Buhler administrateur provisoire à la tête de FEI
<i>1^{er} avril 2011</i>	Création de France expertise internationale et dissolution de FCI
<i>6 septembre 2011</i>	Nomination de C. Pierre, qui remplace P. Buhler en qualité de directeur général de FEI à compter du 1 ^{er} octobre 2011.
<i>17 octobre 2011</i>	Nomination d'A. Pouilleute, président du conseil d'administration de FEI
<i>23 novembre 2011</i>	1 ^{er} conseil d'administration avec le nouveau président
<i>30 juin 2012</i>	Clôture des comptes de sortie de FCI par le conseil d'administration de FEI (comptes d'entrée de FEI)
<i>10 décembre 2012</i>	Signature du contrat d'objectifs et de performance entre l'État et FEI

(Source : Cour des comptes)

L'objectif initial était de faire en sorte que l'AFEMI soit mise en place au 1^{er} janvier 2011. Auteur en 2005 d'un rapport sur la mobilité universitaire, le directeur général de FCI, l'ambassadeur Pierre Buhler, a été nommé, le 26 mars 2010, préfigurateur de l'AFEMI ; pourvu d'une lettre de mission lui confiant la tâche de préparer la fusion, il était appelé à prendre la direction du nouvel opérateur à sa création.

Dès cette nomination en qualité de préfigurateur, le directeur général de FCI a mis en place un comité de pilotage réunissant les directions, les présidents de conseil d'administration et les directeurs généraux des trois opérateurs, avec un calendrier de réunions bimensuelles. Quatre groupes de travail, relatifs aux ressources humaines, à la comptabilité et aux finances, à l'informatique, aux systèmes d'information ont également été mis en place. Les groupes de travail rendaient compte au comité de pilotage, qui validait et arbitrait les propositions, avec pour tâche de dessiner une organisation-cible pour la mise en place de l'AFEMI à la date attendue. Par ailleurs, une réflexion a été engagée pour localiser l'ensemble des personnels du nouvel opérateur, conjointement à ceux de l'opérateur CulturesFrance (soit un total de près de 500 agents), sur un même site, la « Maison des opérateurs ». En termes d'harmonisation des processus, le choix de l'outil informatique s'est porté sur un progiciel de gestion intégrée (- entreprise resource planning – ERP) commun, X3, ayant de grandes capacités de déploiement (entreprises de grandes tailles) et déjà utilisé par l'un des opérateurs (cf. *infra*).

Les choix opérés par le législateur ont rendu caduque la majeure partie du travail ainsi effectué. Ils ont placé l'administration dans une situation d'urgence pour s'adapter à des contraintes qu'elle n'avait pas pu anticiper.

La loi du 27 juillet 2010 plaçait certes FEI dans le cadre commun des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'État : tutelle de l'État, mise en place d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens, composition du conseil d'administration, définition des ressources. L'objet du nouvel opérateur était précisé par rapport à la convention qui fondait le GIP FCI : FEI « concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationales françaises à l'étranger. Il contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'État ». Par ailleurs, FEI « opère sans préjudice des missions des organismes privés compétents en matière d'expertise et de mobilité internationale. Il intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger ».

Le changement d'orientation imposé par le législateur a cependant ouvert une période d'incertitude et d'urgence. Le directeur général de FCI, initialement pressenti pour diriger l'opérateur au sein duquel FCI devait fusionner, était ainsi appelé à diriger l'opérateur fusionné dont FCI se trouvait exclu, tout en continuant *de facto*, dans cette attente, à diriger FCI sans véritable mandat pour mener la transition³. Au moment de la dissolution de l'opérateur, fin 2010, il écrit ainsi à la directrice générale de la mondialisation en reconnaissant qu'il n'avait pas, de fait, de lettre de mission pour conduire la mutation du GIP en ÉPIC FEI.

³ Tandis que la présidente du conseil d'administration confirme, à l'occasion du conseil d'administration du 3 décembre 2010, qu'il a toujours vocation à diriger l'ÉPIC Campus France issu de la loi du 27 juillet 2010, le directeur général P. Buhler déclare ainsi : « j'ai un peu deux casquettes en ce moment, mais je peux l'assumer ».

Par ailleurs, FCI, en passe de devenir FEI, était appelée à être dirigée, au moment même de cette mutation, par un nouveau directeur général nécessairement moins au fait du contexte de l'opérateur.

Le choix opéré par le législateur en 2010 a placé l'administration dans une situation d'impréparation par rapport au devenir de son opérateur. Cette situation ne pouvait qu'être préjudiciable à FEI.

4. La mise en œuvre de la réforme au sein de FCI

Le retard pris dans la publication du décret d'application

Préparé durant l'été et l'automne 2010 entre les services du MAE et FCI, avec le projet d'une publication en cours d'année pour permettre une mise en place du nouvel opérateur au 1^{er} janvier 2011, le décret d'application n° 2011-212 relatif à France expertise internationale n'a été publié qu'au 25 février 2011. Dans ses dispositions générales, le décret réaffirme le statut d'établissement public industriel et commercial de France expertise internationale, placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes (article 1^{er}). Par ailleurs, il précise l'objet du nouvel opérateur : il est « chargé, seul ou, par voie conventionnelle, en coopération avec d'autres opérateurs privés ou publics, de promouvoir l'assistance technique et l'expertise nationale françaises (...); agir avec les opérateurs publics européens dans le cadre de groupements européens d'intérêt économique ; exécuter, pour la part qui lui revient, des missions pour le compte de l'Union européenne ; apporter son concours à tout maître d'ouvrage français ou étranger, désireux de conduire un projet international ; intervenir en tant qu'opérateur international pour le compte ou à la demande de l'État ou de tout autre collectivité publique ».

L'article 3 mentionne la convention triennale d'objectifs et de performance qui doit être conclue entre l'État, représenté par le ministre des affaires étrangères, et l'établissement. D'autres ministères peuvent y être associés. Les articles 4 à 9 précisent l'organisation du conseil d'administration et son fonctionnement. L'article 10 est consacré au directeur général. L'article 12 crée le conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, mentionné à l'article 12 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Les articles 13 à 16 du décret décrivent les conditions comptables et financières de l'établissement.

L'article 19 décrit les conditions de passage de FCI à FEI. Le premier alinéa mentionne la nomination d'un administrateur provisoire, par arrêté du ministre, pour exercer les compétences attribuées au directeur général, jusqu'à désignation de celui-ci. Par ailleurs, le décret précise que « le budget et le compte d'exploitation prévisionnels relatifs au premier exercice, commençant le 1er janvier 2011, peuvent être arrêtés, sur proposition de l'administrateur provisoire ou, le cas échéant, du directeur général, par le ministre de tutelle ». Le deuxième alinéa précise que les dispositions de l'article 12 de la loi du 27 juillet 2010, créant FEI et concernant le transfert des droits, obligations, biens immobiliers et mobiliers du GIP FCI à FEI, sont mis en œuvre à la date de la dissolution du groupement et au plus tard, le 31 mars 2011. Le troisième alinéa traite du transfert des contrats de travail des personnels titulaires de FCI au sein de FEI. Enfin, le sixième alinéa du décret indique que « les comptes financiers du dernier exercice du groupement d'intérêt public France coopération internationale sont établis par l'autorité comptable en fonction à la date de sa suppression. Ils sont approuvés par le conseil d'administration de France expertise internationale ».

Les conditions de l'arrêt des comptes de FCI, valant bilan d'entrée de FEI

Alors que FEI a été créé au 1^{er} avril 2011, les comptes de clôture de FCI n'ont été approuvés que le 30 juin 2012, plus d'un an après la dissolution du GIP. Le bilan d'entrée exact du nouvel opérateur, qui correspondait au bilan de sortie de FCI, n'a donc été connu que 15 mois après sa création.

L'article 19-VI du décret n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale, prévoyait que les comptes financiers du dernier exercice seraient établis par l'autorité comptable en fonction à la date de la dissolution afin d'être présentés pour approbation au premier conseil d'administration de FEI.

FCI étant dissoute au 1^{er} avril 2011, le conseil d'administration du GIP FCI et l'assemblée générale du GIP FCI n'ont pas été appelés à délibérer sur les comptes du premier trimestre. Il revenait par ailleurs au contrôleur budgétaire et comptable de faire un rapport sur la clôture des comptes de FCI, marquant le bilan d'entrée de FEI.

Compte tenu d'un changement de ministre des affaires étrangères le 27 février 2011, la nomination du nouveau directeur général de FEI a été retardée. Nommé administrateur provisoire, l'ancien directeur général de FCI a reçu mandat de l'assemblée générale en mars 2011 pour procéder aux diligences nécessaires à la clôture des comptes en vue de leur approbation selon les modalités prévues au décret. Le nouveau directeur général et le nouveau président du conseil d'administration ont été nommés respectivement en septembre et octobre 2011. Ainsi que le souligne ce dernier, la nomination tardive de certains des membres du conseil d'administration⁴ a encore reporté la tenue du premier conseil sous le nouveau régime de gouvernance, qui s'est quand même déroulé le 23 novembre 2011, deux mois après la nomination des dirigeants.

Outre ces difficultés pratiques, des incertitudes pesaient sur la situation financière exacte de l'opérateur. La reprise des comptes de FCI impliquait un important travail de reprises de provisions, notamment pour des prévisions surévaluées de pensions et des contentieux éteints, mais également du fait du mode de comptabilisation des engagements avec l'AFD au sujet de la gestion des experts internationaux. En novembre 2011, le président du conseil d'administration notait que « la prévision pour 2010 envisageait une dégradation, et au final on a un résultat net positif », ce qui atteste bien de la situation d'incertitude. La réalité de la clôture, à la suite de l'audit financier mené du 3 au 25 mai 2012 au sein de l'opérateur (cf. *infra*), a en effet révélé un déficit important de 1,18 M€.

Outre la non-anticipation de ce déficit, qui témoigne d'un défaut de vision du conseil d'administration sur la situation réelle de l'opérateur, il faut également souligner les conditions pratiques dans lesquelles s'est effectué l'arrêt des comptes. Le retard pris a été justifié par le président du conseil d'administration du fait de la complexité du passage d'un GIP à un ÉPIC, avec la question de la reprise de comptes publics en comptabilité commerciale, à quoi s'est ajoutée la difficulté de la migration informatique vers le nouvel outil progiciel de gestion intégrée (ERP, *Entreprise Resource Planning*, cf. *infra*).

⁴ Particulièrement les représentants des assemblées politiques, dont le conseil régional d'Île-de-France qui ne fera connaître son administrateur que le 9 novembre 2011.

Le gestionnaire n'a donc été en mesure de présenter les comptes arrêtés, expurgés des difficultés mentionnées, que vers la fin du mois de mai 2012, à la suite de l'audit complet des projets de l'opérateur. De plus, compte tenu des contraintes pratiques, le président du conseil d'administration a choisi de faire voter le conseil sur les comptes à distance, alors même que le règlement intérieur prévoyant de telles dispositions n'était pas arrêté. Cette procédure a soulevé des protestations⁵. C'est donc par vote à distance que le conseil d'administration consultatif de FEI a approuvé, le 30 juin 2012, l'imputation en « réserves facultatives » du résultat négatif de 1 181 578 € en bilan d'entrée de l'opérateur. Les conditions de cet arrêté de comptes ont empêché tout débat quant à la nature exacte des corrections ayant abouti à cette perte.

La procédure de vote à distance, qui n'avait pas été formalisée dans le règlement intérieur puisque celui-ci n'avait pas été adopté, a fait l'objet d'une régularisation *a posteriori* à l'occasion du conseil d'administration du 5 septembre 2012, qui a validé l'adoption du règlement intérieur⁶.

Le défaut de réactivité de l'administration face à la nouvelle situation créée par la loi a entraîné une succession de retards préjudiciables. Le décret d'application relatif à FEI a été retardé. Les nominations du président du conseil d'administration et du nouveau directeur général ont été différées trop longtemps. La fin du processus de mise en place du nouvel opérateur FEI, avec la procédure d'arrêté des comptes de FCI, ne s'est close que plus d'un an après la création.

B. UNE RÉORGANISATION DIFFICILE

Les directeurs généraux et présidents de conseil d'administration successifs de FCI puis FEI se sont succédé selon le tableau suivant.

Tableau n° 2 : Présidents de conseil d'administration et directeurs généraux de FCI-FEI

	<i>DG</i>	<i>Président du conseil d'administration</i>
<i>2008</i>	Sylvain Itté	Philippe Etienne
<i>2009</i>	Pierre Buhler	Christian Masset (rempl. Hélène Duchêne)
<i>2011</i>	Cyrille Pierre	Antoine Pouilleute
<i>2014</i>	Philippe Autié	

(Source : FEI)

⁵ Le CBCM affirme ainsi, à l'occasion du conseil d'administration du 11 avril 2012 : « je trouve un peu étonnant que les premiers comptes de FEI soient arrêtés par voie consultative, alors qu'une réunion du conseil d'administration peut amener un débat partagé par l'ensemble des membres, débat qui ne pourra pas avoir lieu. D'autant que les procédures ne sont pas prévues et qu'elles-mêmes il va falloir les adopter. Pour un premier conseil d'administration qui arrête les comptes, c'est un peu beaucoup. Il s'agit tout de même du premier arrêté des comptes de FEI. C'est tout de même étonnant ».

⁶ Au registre de telles irrégularités formelles, on peut relever que la désignation du commissaire aux comptes de FEI, qui devait être nommé par décision du ministre, validée par le conseil d'administration, pour une durée d'exercice de 6 ans, n'a été régularisée qu'à l'occasion du conseil d'administration du 28 septembre 2013, compte tenu notamment de ce circuit particulier de validation.

Alors que les conseils d'administration de FCI étaient biannuels, le président du conseil d'administration de FEI a institué un rythme trimestriel, avec un planning à l'avance des réunions. L'organisation s'est avérée plus dynamique, avec également la convocation de conseils extraordinaires en tant que de besoin. Malgré cette impulsion, le président a pu déplorer le manque d'implication de la tutelle ou des représentants des collectivités territoriales⁷.

1. Une adaptation progressive au métier de l'opérateur

Une refonte de l'organigramme en trompe-l'œil

France coopération internationale était organisée selon un schéma *front office / back office*. L'organigramme mis en place à compter de septembre 2008 regroupait, au sein de la direction des actions de coopération internationale (DACI), une direction commerciale chargée de la prospection, de la réponse aux appels d'offre et de la mise en place des projets d'expertise. Une fois ceux-ci acquis, la direction des experts internationaux et des ressources humaines, chargée de gérer à la fois les experts internationaux et le vivier d'experts, et le service administratif et financier prenaient le relais dans la gestion des projets et des contrats de travail. Remontées au niveau de la direction, deux cellules, logistique et communication, étaient chargées de la coordination d'ensemble.

Le schéma en trois directions (DACI / DEIRH / SAF) de FCI mêlait fonctions opérationnelles et fonctions de soutien. Il introduisait une césure entre amont et aval des projets, la DACI se trouvant dessaisie de son rôle opérationnel une fois les projets engagés. La fonction « conduite de projet » ayant été identifiée comme le maillon opérationnel décisif de l'activité de FCI, une réorganisation de l'organigramme autour de cette fonction principale a été formalisée.

Le choix pour FEI a été celui d'une organisation de la production autour du cycle de projet, en préservant sa continuité. Les fonctions non spécifiques au projet ou au métier devaient être détachées en vue d'une amélioration de l'efficacité dans le suivi des projets et aussi une rationalisation de l'emploi de la ressource humaine.

Chaque projet était confié, tout au long de son cycle, à une équipe-projet encadrée par un directeur de mission. Celui-ci se trouvait investi d'une responsabilité managériale, opérationnelle et financière vis-à-vis du projet et de l'équipe-projet. Constituée sur une base propre à chaque projet en fonction de sa nature, sa taille, et son objet, l'équipe-projet était composée de chargés de projet. Sa taille et sa composition pouvaient être modifiées en cours de projet notamment pour tenir compte de l'évolution de la charge de travail au cours de certaines phases significatives ou pour faire appel temporairement à des compétences spécifiques. Les chargés de projets avaient pour mission d'aller chercher du chiffre d'affaires en accomplissant l'ensemble des métiers liés à l'expertise : recherche en amont, gestion des affaires en cours. Il leur revenait de gérer l'ensemble du cycle de projet.

⁷ En novembre 2013, notant la nomination d'un nouveau secrétaire général au ministère des affaires étrangères, le président rappelle ainsi que le précédent n'est jamais venu au conseil d'administration de FEI. En octobre 2014, il observe qu'alors que deux représentants des collectivités locales sont maintenant au conseil d'administration de FEI, « ils ne sont jamais venus, c'est dommage ».

Il n'y avait donc plus d'équipe chargée de faire de la prospection commerciale, tandis qu'une autre, en *back office* aurait conduit les projets. Le chargé de projet exerçait l'ensemble des compétences sur l'ensemble de la chaîne.

La nouvelle organisation adoptée en janvier 2011 a donc fait émerger deux directions : la direction des opérations, réunissant les directeurs de mission et les équipes-projets ; le pôle des ressources et services. C'est au sein de la direction des opérations que les projets étaient appelés à être suivis tout au long du cycle de projet.

La réflexion autour de la réorganisation de l'organigramme de FCI entendait, par ailleurs, respecter quatre principes : le maintien d'un modèle économique basé sur l'autofinancement ; un principe de continuité des missions exercées, au moment de la transition ; la consolidation d'une communauté de travail autour d'un projet d'établissement centré sur des valeurs partagées et un dispositif de communication interne.

L'organisation en cycles de projets a été grandement promue par la direction générale de l'époque. À ses yeux, elle devait offrir une plus grande cohérence quant à l'objectif d'autofinancement de l'opérateur. Face à la nécessité de dégager des marges de rentabilité sur les projets menés, l'organisation proposée paraissait en effet offrir l'avantage de pouvoir clairement identifier les ressources consommées et les produits générés par un projet, tout au long de sa vie.

En octobre 2013, le directeur général a entrepris de modifier le schéma adopté en janvier 2011, en vue notamment d'augmenter sa lisibilité externe pour les interlocuteurs de FEI (bailleurs, MAE, etc.). La direction des opérations a été redéfinie autour de pôles thématiques, assignés aux directeurs de mission selon la spécialisation de leur portefeuille de projets.

Malgré les évolutions, on constate que FEI présentait, en 2014, un organigramme assez proche de celui de FCI en 2008 : une direction générale ayant autorité sur trois directions, dont l'une est la direction opérationnelle, et les deux autres sont des directions de soutien, l'une traitant des ressources humaines, l'autre des finances et de la comptabilité.

Malgré la réorganisation voulue à l'occasion de la transition de 2011, le changement essentiel dans l'organisation de l'opérateur a été la mise en place des équipes-projets et le fait de confier, sur l'intégralité des projets, la gestion de ceux-ci à une même équipe.

2. Une vision stratégique à affirmer

Le défaut de vision stratégique de la tutelle par rapport à FCI a pu être déploré par les instances dirigeantes de l'établissement, qui espéraient un changement à l'occasion de la refondation de celui-ci en 2010⁸. Ainsi que le relève l'administration dans ses réponses à la Cour, « en confiant à un établissement public, à vocation pérenne, un rôle d'opérateur, le législateur a choisi de le doter d'une compétence d'attribution dans le domaine de l'expertise, conformément au principe de spécialité. En conférant à cet établissement public un caractère industriel et commercial, il a voulu le soumettre à un principe d'autofinancement.

⁸ Ainsi que l'affirme ainsi le directeur général à l'occasion du conseil d'administration du 16 juin 2009 : « Je pense (...) que le MAE ne s'est pas vraiment demandé ce qu'il voulait faire de cet opérateur et que la question se posera, bien évidemment, avec la création du nouvel opérateur ».

Ce choix donne toute sa signification à un modèle économique bâti sur l'abandon de toute subvention par FCI depuis 2008. Il rendait l'opérateur légitime pour intervenir dans le secteur concurrentiel des appels d'offres, sans distorsion de concurrence vis-à-vis des bureaux d'étude privés. Mais il rendait aussi cet opérateur sensible à la distorsion de concurrence générée par l'intervention, dans le secteur concurrentiel, des autres opérateurs publics français, qui étaient, dans leur immense majorité, subventionnés ».

Dès le départ étaient donc posées deux problématiques essentielles pour l'avenir de l'opérateur : la viabilité d'un modèle économique fondé sur l'autofinancement, à travers la nécessité de dégager des marges sur des projets remportés en secteur concurrentiel ; la coexistence et la rivalité avec d'autres opérateurs relevant de modèles économiques différents, souvent plus avantageux (mises à disposition, subventions de fonctionnement). Dans un tel environnement, ces contraintes imposaient que l'administration puisse développer au mieux une stratégie de sécurisation et de développement de son opérateur ; qu'elle l'applique, par ailleurs, dans le cadre de sa relation de tutelle avec lui, à travers la définition d'un contrat d'objectifs et de performance adéquat. Le ministère considère que « la loi de juillet 2010 a apporté une clarification du mode de gouvernance, et a prévu la création d'un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée et la mise en place d'une convention d'objectifs et de performance ». Ces éléments, selon le secrétaire général, étaient de nature à donner à l'opérateur une véritable vision sur sa stratégie. Il semble cependant qu'il faille émettre des réserves sur ce point.

Un lieu de décision stratégique mal formalisé

Le projet de fusion initiale (création de l'AFEMI) a été refusé par le Parlement parce que le législateur n'y a pas vu la cohérence qu'entendait y trouver l'administration. Il n'est pas certain que l'administration ait mieux su s'approprier le cadre juridique imposé par le législateur à son nouvel opérateur, FEI. Au contraire, il est permis d'estimer que le cadre nouveau, imposé par le législateur et non anticipé par l'administration, l'a laissée en partie désarmée quant à la définition d'une véritable stratégie pour le nouvel outil qui lui était confié.

La loi du 27 juillet 2010 donne à l'EPIC nouvellement créé un cadre d'intervention général dans le domaine de l'assistance technique internationale, avec un statut de personne morale distincte de l'État, dans le cadre d'une relation d'autonomie financière plus poussée que celle dessinée par le statut de groupement d'intérêt public (GIP) : ce principe, progressivement mis en œuvre au sein de FCI avec la cessation des subventions de fonctionnement et des mises à disposition, devenait la base du nouveau modèle préfiguré pour le nouvel opérateur.

La pratique de FCI avait pourtant permis de constater la nécessité de mettre en place une stratégie claire pour l'opérateur du ministère, aussi bien dans sa relation avec les autres opérateurs des autres ministères, que dans la sécurisation de son modèle économique. La loi évoquait ainsi (art. 12-II) les « orientations stratégiques définies par l'État ». Cependant, elle ne se prononçait pas sur l'autorité à qui incombait la responsabilité de déterminer ces orientations.

Le décret d'application n° 2011-212 du 25 février 2011 n'a pas précisé ce point. Comme le reconnaît l'opérateur, « la définition qu'il [donnait] des prérogatives du conseil d'administration [excluait] de lui confier cette mission ». Le conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée créé par le décret avait, quant à lui, une mission simplement consultative (cf. *infra*). À un niveau supérieur, la définition d'une stratégie aurait pu se reporter au niveau interministériel, à travers le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) : le CICID a de fait pour mission de réfléchir aux « objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale », ce qui pouvait en partie relever de l'expertise technique internationale. Cependant, le CICID ne s'est réuni, entre 2005 et fin 2014, qu'à trois reprises, en 2006, 2009 et 2013, et n'a jamais porté sur la définition d'orientations stratégiques pour l'expertise internationale.

Un conseil d'orientation stratégique trop lourd et dénué de pouvoir réel

Créé par l'article 12-IV de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, le conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée est mis en place par l'article 12 du décret d'application n° 2011-212 du 25 février 2011 relatif à France expertise internationale.

La loi restait imprécise sur la composition exacte et les attributions de ce conseil d'orientation⁹. Le décret indique que le conseil « émet des avis sur les priorités géographiques et thématiques de l'offre française d'expertise internationale. Il évalue l'adéquation de cette offre à la demande internationale et formule, le cas échéant, des propositions d'amélioration. Il se prononce sur toute question qui lui est soumise par le président du conseil d'administration ou le directeur général ». Son rôle se limite ainsi à l'orientation et il ne possède aucun pouvoir décisionnel.

La composition même du conseil en fait davantage un forum qu'un lieu de mise en place d'une stratégie. Outre le président du conseil d'administration et le directeur général de FEI, le conseil compte 41 membres¹⁰. Le décret prévoit qu'il se réunit une fois par an au moins. Ses avis et recommandations sont transmis au conseil d'administration et au ministre des affaires étrangères.

Il semble que, dès l'origine, la mise en place d'une instance d'une telle lourdeur ne pouvait s'accorder avec les contraintes de réactivité et de souplesse d'un opérateur placé en position de démontrer sa capacité à l'autofinancement en environnement concurrentiel. Il était paradoxal, notamment, d'intégrer au conseil un tel nombre de représentants de la sphère publique (notamment les représentants des ministères, dont les opérateurs propres jouissaient de subventions de fonctionnement ou de mises à disposition dont FEI était sevré), pour conseiller l'établissement quant à sa stratégie.

⁹ « Est créé auprès de l'établissement public France expertise internationale un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale. Ce conseil comprend également des représentants des collectivités territoriales. Sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret ».

¹⁰ Deux représentants du Parlement ; douze représentants de douze ministères, nommés chacun par arrêté du ministre compétent ; sept représentants de l'expertise privée, désignés parmi les entreprises, les cabinets de conseil et France International ; quatre représentants des collectivités territoriales ; quinze représentants des établissements et organismes œuvrant dans le domaine de l'expertise technique ; un représentant d'une organisation non gouvernementale désigné par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Créé pour conseiller un opérateur sommé de prouver la capacité de l'expertise publique à s'adapter au secteur concurrentiel en adoptant le modèle d'ÉPIC, le conseil d'orientation n'accueillait de fait que sept représentants provenant du secteur privé sur 41 (17 %).

Le ministère indique que « le conseil d'orientation de FEI, qui a pris le nom de conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise publique et privée, réunissant 43 acteurs issus de la société civile, du Parlement, des collectivités ou des grands instituts de recherche a permis aux multiples acteurs composant cette offre de se réunir à plusieurs reprises et d'échanger sur les bonnes pratiques et la meilleure manière d'améliorer la lisibilité de l'offre française. Cet espace d'échange a ainsi permis, à titre d'exemple, lors de sa quatrième séance, d'évoquer la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, les priorités et enjeux de la présence française dans la zone Amérique latine, ainsi que les modalités de mise en œuvre du Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) développé par l'Agence française de développement ».

Ces précisions confirment le rôle insuffisamment opérationnel joué par le conseil d'orientation au regard des contraintes dans lesquelles évoluait l'opérateur. Ce défaut a été accru par le caractère tardif de mise en place de cette instance – qui apparaissait cependant prévisible compte tenu du nombre de représentants à réunir et du nombre d'arrêtés à prendre. Le président n'a été nommé qu'un an après la parution du décret et la première réunion n'a eu lieu que le 5 avril 2012. Au total, il n'y a eu que quatre réunions pendant les deux ans qu'a encore vécus FEI. L'analyse des comptes-rendus de ces réunions atteste du caractère très transversal des discussions menées, qui ne pouvaient intéresser qu'indirectement le pilotage opérationnel de FEI¹¹.

Le ministère rappelle que, s'agissant du nouvel opérateur Expertise France, « le décret n° 2014-1656 du 29 décembre 2014 (...) crée notamment un comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée ». Le format plus réduit de ce nouveau comité (31 membres hors présidents des « sous-comités thématiques ») pourrait permettre de lui donner un rôle stratégique plus opérationnel.

Alors même que le nouvel opérateur était né dans un contexte d'impréparation de l'administration, il n'existait pas réellement d'instance permettant de préciser sa stratégie de développement. Le conseil d'orientation créé par le décret du 28 février 2011 apparaissait inadapté pour jouer ce rôle.

Il est pris acte de la création d'une instance plus resserrée pour le nouvel opérateur à partir de 2015.

Une convention d'objectifs et de performance tardive et insatisfaisante

Traduction opérationnelle de la stratégie définie pour l'opérateur, la convention pluriannuelle de performance de l'opérateur, conclue avec l'État, aurait dû préciser, « au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions » (article 1 de la loi de 2010).

¹¹ La réunion du 5 avril 2012 aborde ainsi le positionnement de l'expertise française en Europe continentale, le rôle des correspondants d'expertise ; celle du 26 avril 2013 débat sur les « voies d'amélioration de l'expertise pour renforcer « l'équipe France » de l'expertise à l'international », traite du partenariat de Deauville et des perspectives de l'ASEAN. La troisième réunion (15 octobre 2013) aborde l'expertise MAP, celle du 13 mai 2014 réfléchissant à la mise en place d'un fonds d'expertise technique et d'échanges, aux enjeux du développement de l'expertise en Amérique du Sud et d'une façon générale à la coopération entre opérateurs d'expertise publics et privés.

Compte tenu à la fois du défaut de vision stratégique de la tutelle pour son opérateur et des retards dans la mise en place de la nouvelle gouvernance de FEI (nomination des nouveaux directeur général et président du conseil d'administration seulement en octobre 2011), la convention n'a pu être signée que le 10 décembre 2012, soit 21 mois après la création juridique de l'ÉPIC. Il est permis de relever cependant qu'il y avait malheureusement une antériorité en la matière, puisque la convention d'objectifs et de moyens de FCI, qui semblait sur le point d'être signée avec les deux ministères de tutelle à l'été 2009, ne l'a jamais été.

Le contrat avait fait l'objet d'échanges entre FEI et le ministère dès le printemps 2011. La procédure nouvelle, mise en place par l'article 1^{er} de la loi du 25 juillet 2010, prévoyait que le projet de convention soit transmis au Parlement, lequel disposait d'un délai de six semaines pour remettre un avis¹². Simplement informé oralement en amont des points essentiels du contrat, le conseil d'administration de FEI n'a ainsi été consulté sur le texte qu'après la transmission au Parlement, point qui a été alors relevé par certains administrateurs.

Au-delà de ces difficultés de mise en place, les indicateurs du contrat d'objectifs et de performance sont marqués par des taux de réussite élevés. Quatre objectifs avaient en effet été définis : 1. contribuer à l'influence de la France en Europe et dans le monde ; 2. contribuer à relever les défis de la mondialisation et du développement ; 3. contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale ; 4. développer une mission de service public au service de la promotion de l'expertise française. Si les objectifs n'appellent pas de commentaires en eux-mêmes, le calibrage des indicateurs aurait pu être affiné ainsi que, peut-être, la nécessité de les associer à d'autres indicateurs pour augmenter leur pertinence. De fait, durant les deux années que FEI a pu appliquer ce contrat d'objectifs et de performance, les résultats enregistrés ont été, d'une façon générale, très au-dessus des cibles prescrites.

Tableau n° 3 : Résultats enregistrés par FEI aux indicateurs de performance, 2013-2014

		<i>cible 2013</i>	<i>atteint 2013</i>	<i>Taux de réussite</i>	<i>cible 2014</i>	<i>atteint 2014</i>	<i>Taux de réussite</i>
Indicateur 1	Requêtes, sollicitations, manifestations d'intérêt, réponses à appel d'offre et à appels à projets						
	Nombre de requêtes, de manifestations d'intérêt, d'appel d'offres ou d'appel à projets auxquels FEI a participé	90	116	128,9 %	95	138	145,3 %
	Nombre de projets remportés	48	66	137,5 %	53	66	124,5 %
	Montant agrégé des projets remportés dans l'année	8,2	46,7	569,5 %	8,4	77	916,7 %
	Chiffre d'affaires annuel de l'ÉPIC	25,6	37,7	147,3 %	26,1	72,7	278,5 %
Indicateur 2	Taux de satisfaction des postes par rapport à l'action de l'opérateur						
		75	74,2	98,9 %	80	Donnée fournie par le MAE via le réseau	

¹² Au terme de ce délai, seul le Sénat a rendu un avis (rapport du sénateur J. Berthou, enregistré le 14 novembre 2012).

Indicateur 3	Répartition du nombre d'hommes-jours experts						
	Nombre de mois-hommes*	20300	25423	125,2 %	21300	33134	155,6 %
	Nombre d'experts	410	680	165,9 %	430	690	160,5 %
Indicateur 4	« Initiative 5 % » - Canal 1						
	Taux des demandes pour lesquelles un délai de 2 semaines est respecté entre leur acceptation par le comité de pilotage et la notification de l'acceptation au bénéficiaire	85	100	117,65 %	Non fourni par le COP	115	
	Taux des demandes pour lesquelles un délai de 12 semaines est respecté entre leur acceptation par le comité de pilotage et la signature du contrat entre FEI et le demandeur	85	46,8	55,06 %	Non fourni par le COP	55	
Indicateur 5	Relations partenariales						
	Lettres d'engagement	27	81	300,0 %	30	100	333,3 %
	Partenariats opérationnels	17	74	435,3 %	19	86	452,6 %
	Partenariats institutionnels	17	43	252,9 %	20	51	255,0 %
Indicateur 6	Gestion centralisée indirecte des fonds communautaires						
	Nombre de projets sur lesquels FEI s'est positionné	7	14	200,0 %	10	4	40,0 %
	Montant agrégé des crédits délégués en gestion.	1,5	26,2	1746,7 %	2	14,4	720,0 %

(Source : FEI)

Ainsi qu'on peut le constater, les indicateurs sur lesquels FEI n'atteint pas sa cible sont très peu nombreux : il s'agit essentiellement de la cible de délai pour la signature des contrats conclus dans le cadre de l'Initiative 5 % (indicateur 4), et de la cible de nombre de projets gérés en gestion centralisée indirecte (cf. *infra*). Encore, s'agissant de ce dernier indicateur, la cible en termes de chiffres d'affaires est-elle très nettement dépassée. Partout ailleurs, FEI atteint ou dépasse ses cibles, parfois de façon très sensible.

Au-delà de ces constats positifs, des indicateurs permettant de mieux caractériser le type de projets remportés (volume, rentabilité, etc.) faisaient défaut. Ils auraient permis de mieux contraindre l'opérateur à faire face à la problématique de ses marges (cf. *infra*). Pendant les deux ans de mise en œuvre du dispositif, l'opérateur aura rempli brillamment la quasi-totalité des objectifs qui lui étaient assignés, sans que ce succès n'ait conduit à s'interroger sur la difficulté qu'il rencontrait pourtant à dégager des résultats positifs (voir *infra*) – ce que des indicateurs complémentaires auraient pu objectiver.

Outre sa signature tardive, il apparaît que la convention d'objectifs et de performance, soumise au Parlement avant d'être présentée au conseil d'administration, permettait mal d'apprécier l'activité de l'opérateur. Un choix d'indicateurs complémentaires aurait permis d'affiner le diagnostic sur le pilotage.

3. Une place difficilement conquise parmi les opérateurs

Insuffisamment appuyé par une stratégie claire de la tutelle, FCI et *a fortiori* FEI, après le passage en modèle d'ÉPIC, ne pouvait qu'entretenir des relations parfois délicates vis-à-vis des autres opérateurs. Son statut original ne pouvait échapper à une forme d'ambiguïté, puisque de par ses statuts, l'opérateur était chargé d'une mission de coordination des opérateurs français, étant « chargé, seul ou, par voie conventionnelle, en coopération avec d'autres opérateurs privés ou publics, de promouvoir l'assistance technique et l'expertise nationale française ». Cette mission était renforcée par le contrat d'objectifs et de performance de FEI, qui demandait à l'opérateur, dans son troisième objectif, de « contribuer à renforcer la cohérence de l'offre française d'expertise internationale », notamment (1^{er} sous-objectif) en développant « la concertation et partenariat avec les opérateurs publics et privés ».

Coordonner des partenaires dans une situation de concurrence potentielle n'était guère évident. Rien dans les textes n'assurait à FEI la position d'autorité qui aurait été nécessaire en la matière, d'autant que FEI intervenait dans un paysage fragmenté où chacun apparaissait comme l'opérateur d'un ministère défini, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant.

Tableau n° 4 : Données relatives aux principaux opérateurs publics en 2013 (en milliers d'euros)

	Chiffre d'affaires	Subventions	Contrats État	Effectifs (ETPT)
ADECIA	3 345	318	1 331	4,6
ADECRI	1 500	78	0	6
ADETEF	26 910	8 962	1 115	119
CFI	15 199	13 370	0	49
CIEP	23 509	7 720	0	233
CIVIPOL*	8 645	0	0	47,8
FEI	37 804	0	16 341**	56
FVI	1 800	704	180**	6,9
ESTHER	12 012	6 895	0	30,6
GIP INTERNATIONAL	6 369	1 301	0	23
JCI*	3 650	486	0	17
SFERE	6 971	0	0	24
SPSI	1 125	1 102	0	5

* 2012 ** estimation. Les sigles sont expliqués en note¹³. (Source : CC d'après Rapport MAP « Évaluation du dispositif français d'expertise internationale »)

¹³ ADECIA, Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, GIP sous tutelle du ministère de l'agriculture ; ADECRI, Agence pour le développement et la coordination des relations internationales, association sous tutelle de la direction de sécurité sociale ; ADETEF, Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières, GIP sous tutelle du ministère des finances ; CFI, Canal France International, société anonyme sous tutelle du MAE ; CIEP, centre international d'études pédagogiques, EPA sous tutelle du ministère de l'éducation nationale ; CIVIPOL, société anonyme dépendant notamment du ministère de l'intérieur ; FVI, France Vétérinaire International, GIP sous tutelle du ministère de l'agriculture ; Esther, Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière en Réseau, GIP sous tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère des affaires sociales ; Justice Coopération Internationale, GIP dépendant du ministère de la justice ;

Par ailleurs, la novation que constituait le modèle économique adopté par FEI n'était pas de nature à faciliter les rapprochements. Les autres opérateurs publics ne pouvaient que craindre la posture supposément offensive que le basculement dans un modèle commercial pouvait impliquer de la part du nouvel opérateur. La présence de trois opérateurs de grosse taille (ADETEF, CIVIPOL et FEI) soulevait des problèmes de cohérence par rapport aux partenaires étrangers avec des situations de compétition et de concurrence. Du côté de FEI, l'attrition des financements publics pouvait à l'occasion être perçue comme une distorsion de concurrence vis-à-vis d'opérateurs publics bénéficiant de subventions de fonctionnement et de personnels mis à disposition.

Outre le fait qu'aucun texte ne donnait à FEI l'autorité qui lui aurait été nécessaire pour s'imposer, il est remarquable que FEI ait été le seul opérateur sur lequel reposait une obligation de concertation avec les autres opérateurs. Quoique, à partir de 2007, le ministère ait confié à FCI la tâche de siéger au conseil d'administration de différents opérateurs d'autres ministères (ADETEF, Acojuris, GIP SPSI), renforçant ainsi sa présence, divers incidents ont marqué la période.

En 2012, à l'initiative de huit opérateurs français de l'expertise publique (Adecia, Adecri, Adetef, Civipol, France Vétérinaire International, GIP International, Justice Coopération Internationale et Sfere), un club informel d'opérateurs, « l'alliance », s'est formé. FEI était exclu de ce rassemblement d'opérateurs. Un portail internet a été mis en place et ces huit opérateurs métiers ont entrepris de diffuser une brochure internationale autour d'un label « Assistance technique France », dont les droits avaient été achetés et qui était censé les représenter, sans aucune mention de FEI. Alors qu'ADETEF avait entrepris de démarcher l'Union européenne avec ce label, une intervention du ministère des affaires étrangères a été nécessaire pour réintégrer FEI dans le dispositif et mettre un terme à une situation risquant de déboucher sur une rivalité contre-productive. Par la suite, FEI a pu intégrer ce rassemblement et participer aux réunions trimestrielles qui étaient organisées. Des groupes de travail ont eu lieu, autour de thèmes tels que la mutualisation, le salaire des experts, les URSSAF, les assurances, etc.. L'épisode atteste aussi bien des rivalités qui prévalaient dans le paysage des opérateurs que des synergies potentiellement bénéfiques que l'on pouvait créer en contournant celles-ci.

Dès sa création, FEI était placé dans une position délicate, marquée à la fois par une obligation d'autofinancement, qui introduisait des distorsions dans son dialogue avec les autres opérateurs publics subventionnés, et une obligation de consultation et de coordination de ces mêmes opérateurs, qui n'en demeuraient pas moins des concurrents potentiels.

D'une façon générale, l'opérateur a souffert d'une vision stratégique insuffisamment affirmée de la tutelle à son égard. La Cour prend acte du nouveau dispositif en cours de mise en place pour le nouvel opérateur Expertise France. Il importe, à l'avenir, de définir précisément la stratégie de ce nouvel opérateur au moyen d'une gouvernance apte à en assurer la mise en œuvre.

SFERE, Société Française d'Exportation des Ressources Éducatives, société anonyme dépendant du ministère de l'éducation nationale ; SPSI, Santé Protection Sociale Internationale, GIP dépendant du ministère des affaires sociales.

II. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE INCERTAIN

A. UNE PROGRESSION SOUTENUE DU CHIFFRE D'AFFAIRES NON DÉPOURVUE D'AMBIGUITÉS

De sa création en 2002 à sa dissolution en 2014, en passant par sa refondation en 2011, le GIP FCI puis ÉPIC FEI a connu une croissance très prononcée de son chiffre d'affaires, particulièrement marquée pendant la période sous revue. Il est à relever que la progression du chiffre d'affaires de l'opérateur figurait au nombre des indicateurs inscrits dans le contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 de FEI. Or, on ne peut que relever l'ambiguïté associée à un objectif de ce type, car il est avéré que les résultats enregistrés n'ont pas été à la hauteur de la progression du chiffre d'affaires qui a, quant à lui, largement dépassé les objectifs inscrits au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) 2012-2014.

Tableau n° 5 : Chiffre d'affaires et résultat de FCI-FEI, de 2008 à 2014

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffre d'affaires	24,837	22,451	21,627	21,672	28,202	37,804	71,464
Subvention d'exploitation							
Valorisation avantages en nature	0,986	0,7	0,13	0,161	0,165		
Résultat	1,015	0,093	0,37	-1,051	0,062	-0,387	0,303

(Source : CC d'après FEI)

Si 2006 peut apparaître comme le véritable démarrage opérationnel de l'activité, dans le prolongement de la décision du CICID confiant à FCI la gestion des experts techniques internationaux de l'AFD, pour la période sous revue, de 2008 à 2014, le chiffre d'affaires de l'opérateur a été multiplié par presque trois. Alors même que le sevrage de subventions et de moyens mis à disposition entraînait en vigueur, expliquant en partie le recul du chiffre d'affaires enregistré pendant les exercices 2009 à 2011 (ce dernier exercice intégrant en sus l'inscription de la perte de 1,05 M€ enregistrée suite à la clôture des comptes de FCI), l'opérateur a redressé son activité et fortement progressé sur les trois derniers exercices de son existence

Cependant, l'évolution du résultat n'a pas accompagné celle du chiffre d'affaires : alors que celle-ci, ainsi qu'il a été dit, a été de 290 % sur la période, le résultat a, quant à lui, alterné les bénéfices et les pertes pour s'établir en 2014 à 0,303 M€, en recul de 70 % par rapport à 2008. La suppression des subventions annuelles et des avantages en nature (locaux et personnels mis à disposition), à partir de 2009, a mis en évidence la difficulté pour l'opérateur de dégager un résultat positif conséquent, comparable à l'augmentation parallèle du chiffre d'affaires. À compter de 2009, en l'absence de subventions et avec des avantages en nature réduits à une simple mise à disposition d'agent (0,13 M€), le résultat diminue. Sur la période 2008-2014, le cumul de résultats s'établit à 0,405 M€, ce qui reste faible au regard de l'envolée du chiffre d'affaires, surtout si l'on considère que de 2008 à 2012, l'opérateur a encore bénéficié d'un cumul de 2,152 M€ d'avantages en nature¹⁴.

¹⁴ Si l'on applique la même analyse à l'ensemble de l'existence de FCI-FEI, on constate que, sur la totalité de la période 2002-2014, le cumul de résultat se monte à seulement 2,275 M€. Le montant cumulé des subventions de fonctionnement de l'opérateur atteint, lui, 3,375 M€, soit 1,1 M€ de plus. Si l'on y ajoute les 2,142 M€ d'avantages en nature dont a bénéficié l'opérateur, l'écart est encore plus important.

La démonstration de la viabilité du modèle économique de l'opérateur « autofinancé » n'était donc pas encore pleinement avérée. Initialement porté par une subvention de fonctionnement et des mises à disposition de moyens, FCI-FEI, qui n'avait vu son activité progresser, avant la période sous revue, qu'à la faveur de la délégation de gestion des experts techniques internationaux de l'AFD, n'avait pas suffisamment montré la solidité à tenir de son nouveau modèle d'opérateur auto-financé, choisi lors du passage à l'EPIC. À cet égard, des indicateurs de marge ou de rendement auraient dû pouvoir accompagner l'indicateur de croissance du chiffre d'affaires inscrit au contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 de l'opérateur.

B. DES DONNÉES QUI APPELAIENT À LA VIGILANCE

1. Un bilan et un compte de résultats atypiques

Le tableau ci-après présente les variations au bilan de l'opérateur, de 2008 à 2014.

Tableau n° 6 : Bilan de FCI-FEI, 2008-2014

ACTIF (en € nets)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% 2008-2014
Actif immobilisé								
Immobilisations incorporelles			121 337	143 655	86 769	27 578	6 538	
Immobilisations corporelles	220 893	459 024	405 360	370 146	362 344	96 163	165 402	-25,1%
Immobilisations financières	90 000	90 263	86 576	102 671	103 095	220 447	117 838	30,9%
Total I	310 893	549 287	613 273	616 472	552 208	344 188	289 778	-6,8%
Actif circulant								
Stocks et en-cours						69 599		
Avances et acomptes sur comm.				748 709	523 307	2 826 616	5 080 149	
Créances d'exploitation	14 321 229	10 806 049	14 219 444	15 136 792	17 262 138	34 196 246	58 824 773	310,8%
Valeurs mobilières de placement	3 966 871	1 596 517	1598667	19 563 775				-100,0%
Disponibilités	4 057 422	8 997 283	8 760 474	10 982 306	29 859 680	43 714 868	49 042 845	1108,7 %
Régularisation								
Charges constatées d'avance				657 567	363 449	3 138 854	5 823 889	
Total II	22 345 522	21 399 849	24 578 585	47 089 149	48 008 574	83 946 183	118 771 656	431,5%
Total général	22 656 415	21 949 136	25 191 858	47 705 621	48 560 782	84 290 371	119 061 434	425,5%

PASSIF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% 2008-2014
Capitaux propres								
Capital	660 000	660 000	660 000	660 000	660 000	660 000	660 000	0,0%
Réserves	1 870 285	2 886 153	2 979 362	3 479 085	2 298 507	2 236 606	1 850 106	-1,1%
Report du résultat	1 015 869	93 208	369 958	-1 180 578	-61 901	-386 500	302 950	-70,2%
Subvention d'investissement								
Total I	3 546 154	3 639 361	4 009 320	2 958 507	2 896 606	2 510 106	2 813 056	-20,7%
Provisions pour risques et charges	2 286 366	1 782 816	1 419 989	134 855	108 830	218 210	267 098	-88,3%
Total II	2 286 366	1 782 816	1 419 989	134 855	108 830	218 210	267 098	-88,3%
Dettes financières					81		334	
Avances et acomptes sur commandes en cours	15 359 711	14 610 156	16 491 404	23 036 504	38 752 952	73 780 153	92 996 463	505,5%
Dettes d'exploitation	1400757	1843362	3031445	3 561 089	5 102 811	6 843 540	22 803 466	1527,9 %
Autres dettes d'exploitation et dettes diverses	63 427	73 443		157 820	1 676 766	285 344	75 230	18,6%
Produits constatés d'avance			239 699	17 856 845	22 735	653 018	105 787	
Total III	16 823 895	16 526 961	19 762 548	44 612 258	45 555 345	81 562 055	115 981 280	589,4%
Écarts de conversion passif								
Total IV								
Total général	22 656 415	21 949 138	25 191 857	47 705 620	48 560 781	84 290 371	119 061 434	425,5%

(Source : CC d'après FCI-FEI)

La lecture fait apparaître le déséquilibre important et croissant entre le haut et le bas de bilan. De 2008 à 2014, l'actif circulant a été multiplié par 5,3 ; les disponibilités et les créances d'exploitation ont connu une croissance spectaculaire. Au passif, les capitaux propres paraissent extrêmement réduits au regard des avances et acomptes sur commandes en cours et des dettes d'exploitation. En 2014, le rapport entre passif immobilisé et passif circulant est de 1 à 38 – en 2008, le même rapport était de 1 à 3.

Le fonds de roulement est positif (2,79 M€ en 2014) mais son niveau reste sans incidence, compte tenu du niveau atteint par l'actif et le passif circulants.

De fait, le besoin en fonds de roulement est la donnée fondamentale qui se dégage du bilan : il ressort très largement négatif à - 52,1 M€ en 2014 (ce qui traduit en une ressource en fonds de roulement). La trésorerie est positive et l'établissement n'a donc aucun besoin de financement. Ce constat découle d'une évolution de long terme, comme en témoigne le tableau qui suit relatif au besoin en fonds de roulement.

Tableau n° 7 : Évolution du besoin en fonds de roulement de FCI-FEI, 2008-2014

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stocks + créances	18 288 100	12 402 566	15 818 111	35 449 276	17 785 445	37 092 461	63 904 922
Dettes d'exploitation	16 823 895	16 526 961	19 762 548	44 612 258	45 555 345	81 562 055	115 981 280
BFR	1 464 205	-4 124 395	-3 944 437	-9 162 982	-27 769 900	-44 469 594	-52 076 358

(Source : CC d'après FEI)

Si FEI voit son chiffre d'affaires augmenter, il développe le modèle d'une entreprise financière. Après un léger pic en 2011, les réserves n'ont pas progressé, les reports de résultats s'avérant trop souvent négatifs. Avec une exploitation marquée par une absence de besoin de financement compte tenu d'un besoin en fonds de roulement négatif, l'opérateur ne parvient pourtant pas à dégager des résultats positifs. L'analyse des comptes de résultats montre une progression des charges de personnel (malgré une réduction en 2014) et, surtout, de fonctionnement, proportionnelle à la progression des produits.

Tableau n° 8 : Comptes de résultats de FCI-FEI, 2008-2014

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges							
Personnel	11 353 885	8 378 629	8 636 797	9 513 644	10 878 687	11 171 880	10 467 041
Y c. personnel mis à disposition	710 000	660 000	130 000	161 442	165 216		
Fonctionnement autre que charges de personnel	12 467 688	13 978 789	12 619 762	13 209 809	17 385 187	27 019 298	60 693 980
y. c. apports en nature (locaux, télécommunications)	276 400			0			
Total des dépenses	23 821 573	22 357 418	21 256 559	22 723 453	28 263 874	38 191 178	71 161 021

Produits							
Subvention d'exploitation	986 400	700 000	130 000	161 442	165 216		
y. c. valorisation des apports en nature	986 400	700 000	130 000	161 442	165 216		
Autres ressources	23 851 042	21 750 626	21 496 517	21 511 200	28 036 757	37 804 678	71 463 971
Total des recettes	24 837 442	22 450 626	21 626 517	21 672 642	28 201 973	37 804 678	71 463 971

Résultat	1 015 869	93 208	369 958	-1 050 811	-61 901	-386 500	302 950
-----------------	------------------	---------------	----------------	-------------------	----------------	-----------------	----------------

(Source : CC d'après FCI-FEI)

De 2008 à 2014, les charges progressent de 198 %. Les produits progressent, eux, de 187 %. La progression des charges et produits est strictement parallèle et les deux courbes se recouvrent. L'opérateur ne parvient donc pas à dépasser le point mort au-delà duquel son activité générerait un véritable gain.

La capacité d'autofinancement est soumise à des aléas importants et reste insuffisante. Alternant exercices positifs et négatifs, elle ressort en moyenne à 14 368 € sur la période et n'est positive qu'en raison de l'impact du fort résultat enregistré en 2008, exercice où l'opérateur bénéficiait encore de personnels et de moyens mis à disposition importants.

Tableau n° 9 : Capacité d'autofinancement de FCI-FEI, 2008-2014

<i>En €</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF	1 570 046	-324 586	45 056	-1 848 357	15 816	-7 491	650 089

(Source : FEI)

L'essor du chiffre d'affaires depuis 2008 paraît donc avant tout un essor du carnet de commandes. L'opérateur multiplie les contrats mais ne dégager pas de marges suffisantes pour créer de la valeur. En janvier 2012, le président du conseil d'administration faisait observer la part limitée du haut de bilan de l'opérateur par rapport au bas de bilan

Il en concluait : « il faut gérer un cycle. En fait, il faut constamment travailler au cycle suivant le temps que l'on déroule l'actuel ». Cette vision d'une nécessaire rotation du cycle d'exploitation de l'établissement témoigne d'un défaut d'appréhension de la difficulté que devait affronter l'opérateur : la progression de chiffre d'affaires masquait de fait l'échec à générer des marges réelles d'exploitation. Il semble que la direction de l'opérateur aurait dû prendre conscience de ce problème avant que l'audit financier de mai 2012, rendu nécessaire par la difficulté de clôturer les comptes de FCI, ne le mette à jour de façon évidente.

La mise en place d'un objectif financier trop uniquement centré sur la croissance du chiffre d'affaires de FEI, inscrit à sa convention d'objectifs et de performance, n'apparaît pas totalement satisfaisante, dès lors qu'il n'est pas couplé avec d'autres indicateurs tels que des indicateurs de marge ou de rendement. Cet objectif occulte le mode de financement très particulier de l'opérateur, qui n'est pas sans risque.

2. L'audit financier de mai 2012

L'audit financier mené du 3 au 27 mai 2012, à la suite des difficultés rencontrées pour la clôture des comptes 2011 de FEI, a de fait mis à jour le fonctionnement défaillant de l'opérateur.

Une mission de contrôle de l'exercice d'arrêté des comptes 2011 de FEI a d'abord été menée au premier semestre 2012 par le chargé de l'organisation et du contrôle de gestion. Un rapport intermédiaire ayant mis en évidence de nombreuses erreurs et anomalies dans les écritures initiales d'arrêté des comptes de l'exercice 2011 et dans les écritures au bilan d'entrée de FEI, il est apparu nécessaire de reprendre l'intégralité des comptes d'entrée de l'opérateur. Cette difficulté entraînait la nécessité de corriger le compte de résultats final de FCI, avec la transmission de ses contrats, droits et obligations à FEI, à travers une revue complète des projets en cours ou s'étant terminés en 2011. Cette revue a permis de mettre en évidence un défaut global de cohérence dans la facturation pluriannuelle de ces contrats, avec des conséquences directes en erreurs et anomalies dans les comptes de charges et de produits (classes 6 et 7).

Une reprise intégrale des données comptables du logiciel X3, des données extra-comptables des chargés de projets (suivi financier, calendriers, etc.), des archives comptables depuis 2006 (intégrant pièces justificatives, mandatements, facturations produites par FCI puis FEI depuis 2006) a été nécessaire. Chaque projet a fait l'objet d'une fiche reprenant les contrats, accords de partenariat mis en place. L'audit a porté sur les comptes de classe 6 et 7 de 179 sections analytiques, dont 175 avaient fait l'objet d'écritures en cours d'exercice 2011. Un historique intégral a dû être reconstitué, de façon à pouvoir déterminer l'état des charges et des produits pour chacun des projets. Il a fallu ainsi reconstituer la totalité des états de facturation des projets et des factures établies en 2011 ; cette reprise devait permettre de déterminer les montants de factures à établir (FAE), les montants de produits à recevoir, les charges à payer et les montants de factures non parvenues (FNP) à porter au bilan d'entrée de FEI et en clôture des comptes 2011 de l'opérateur. Des erreurs ont été relevées dans 79 des 175 sections analysées (45 %).

Les constats sont sévères en termes d'absence de suivi comptable et financier des projets : « Le contrôle effectué par le chargé de l'organisation et du contrôle de gestion sur les écritures de clôture a décelé un nombre important d'erreurs et d'anomalies :

- absence de suivi financier à jour pour une dizaine de projets mouvementés en 2011 (souvent ces projets étaient en attente d'une clôture financière et n'étaient mouvementés que par le bilan d'entrée de FEI) ;
- absence de suivi des charges pour un grand nombre de projets d'assistance technique résidentielle ;
- défaut de cadrage entre le suivi budgétaire utilisé par le chargé de projets et l'état analytique émanant de la comptabilité ;
- insuffisance d'interface entre Pôle ressource et service (PRS) et Direction des opérations (DO) concernant la production ou non de factures par le service comptable sur les projets de certains chargés de projets ;
- omission de l'inscription d'un avoir à établir, le produit ayant été constaté d'avance lors d'un exercice précédent ;
- confusion entre notion de trésorerie et de réalisation (par exemple, différence entre versement d'une avance à un fournisseur ou par un client et enregistrement d'une charge ou d'un produit en comptabilité) ;
- difficulté à identifier les charges par exercices comptables ».

Un changement de traitement comptable dans le suivi des subventions versées par FCI-FEI à ses partenaires a conduit à une révision des charges de 0,175 M€ contribuant au résultat déficitaire de l'établissement. Cette modification résulte des contraintes du passage en comptabilité privée.

Les erreurs et anomalies relevées sur la clôture 2010 de FCI et l'arrêté des comptes au 31 mars 2011 ont conduit à une charge supplémentaire de 0,512 M€.

À titre d'exemple, peuvent être mentionnées les corrections opérées sur le projet RDC Médias (plus gros projet du portefeuille de l'opérateur à cette période) : les corrections de charges sur exercices antérieurs se sont élevées à 0,590 M€ et celles de produits à 0,480 M€, soit une inscription dans les comptes de 0,110 M€ de pertes.

Parmi les facteurs explicatifs, les auditeurs évoquent le changement de régime comptable avec le passage du GIP à l'ÉPIC ; la contrainte conduisant à devoir clôturer deux exercices (2010 et janvier-mars 2011) en quelques semaines ; les dysfonctionnements liés au nouveau logiciel comptable de FEI ; certaines conséquences liées à la mise en place du nouvel organigramme de l'opérateur : la vacance des postes de contrôleur de gestion (de novembre 2009 à octobre 2011) et de chef du Pôle Ressources et Services (d'octobre 2011 à mars 2012). Le directeur général de l'époque, quant à lui, invoque une « déficience de la chaîne d'information » sur laquelle il devait s'appuyer.

Au 14 juin 2012, le rapport du commissaire aux comptes sur l'exercice 2011 développe les pertes enregistrées suite à la reprise des actifs et passifs de FCI de la façon suivante.

Tableau n° 10 : Décomposition du résultat de FEI au 31 décembre 2011

681740	Créances douteuses (maîtres d'ouvrage sur financement AFD)	-308 149,54
672/772	Charges et produits d'ajustements d'actifs et passifs repris du GIP	-1 126 482,29
dont	<i>Corrections des erreurs et anomalies liées aux ajustements des actifs et passifs repris</i>	<i>-512 438,00</i>
	<i>Changement de traitement comptable sur projets de type subvention et/ou avec un volet de marché de fournitures</i>	<i>-175 041,00</i>
	<i>Perte opérationnelle (ex: jours déclarés inéligibles par le bailleur, mission hors budget ou autre)</i>	<i>-40 537,00</i>
	<i>Surfacturation de jours prestés lors des exercices antérieurs</i>	<i>-119 948,00</i>
	<i>Erreur dans l'inscription des congés payés siège au 31 03 2011</i>	<i>-112 513,00</i>
	<i>Absence d'inscription de provisions pour congés payés pour les ETI au 31 03 2011</i>	<i>-378 670,00</i>
	<i>Abandon de créances fournisseurs et autres FNP siège oubliées dans les actifs et passifs repris</i>	<i>-62 335,00</i>
	<i>Produit exceptionnel, reclassement en produit d'une avance sur subvention MAE de 2005</i>	<i>275 000,00</i>
Résultat de l'exercice FEI 2011 hors ajustement de reprise des actifs et passifs du GIP		254 053,79
Résultat de l'exercice		-1 180 578,04

(Source : Rapport commissaire aux comptes)

3. Le recouvrement des créances auprès de l'AFD

L'exercice de clôture des comptes 2011 de FCI/FEI a mis à jour le contrôle défaillant de la gestion des experts techniques internationaux délégué par l'AFD à FEI. L'AFD versait des avances reconductibles trimestrielles à l'opérateur. Les gestionnaires n'opéraient pas un suivi satisfaisant par projet et notamment un rapprochement entre les avances consenties et les facturations à établir. L'extourne sur les années suivantes n'était pas faite de façon satisfaisante. Des problèmes sont apparus après la fin des conventions, l'AFD ayant pris la décision de refuser d'honorer des facturations tardives, lorsque celles-ci étaient établies au-delà des dates-limite conventionnelles de versement des fonds. Il existait, de l'aveu de l'opérateur, une « situation de créances élevée sur les financements AFD et C2D, soit près de 3,9 M€ ». Or « cette somme concernait une majorité de contrats terminés, certains de longue date, et un nombre réduit de contrats en cours ». FEI s'est ainsi trouvé face à un risque réel de créances irrécouvrables. Au chapitre des causes, le directeur général de l'époque invoque à la fois la décision unilatérale de l'AFD, qui aurait pris de court l'opérateur, et le manque de réactivité des directeurs des opérations et directeurs de mission de FEI, qui étaient néanmoins sous sa responsabilité.

Par lettre du 16 avril 2012, le directeur général de FEI a ainsi demandé au directeur général adjoint de l'AFD de bien vouloir collaborer au recouvrement de 124 572,41 € de créances initialement dues à FEI, théoriquement prescrites puisque relevant de conventions dont la date-limite de versement des fonds est dépassée ; il lui demande également un accord pour reporter de juin 2012 au 31 décembre 2012 la date-limite de versement des fonds de conventions concernant 432 892,28 € de factures à établir par l'opérateur.

Le détail de ces créances est reporté dans le tableau ci-après.

Tableau n° 11 : Créances sur l'AFD à recouvrer par FEI, avril 2012

Contrat	Pays	Maîtrise d'Ouvrage	Experts	Mission terminée	Solde dû à FEI	Date fin de contrat	Conv. de financement	DLVF AFD
DLVF dépassée et RAV non remis à zéro								
07 ETI 041	BURKINA FASO	Mairie de Ouagadougou	RAYNOUARD	O	8 263,43 €	30/11/2008	CBF6004	02/01/2012
08 ETI 012	CAMEROUN	Communauté urbaine de Douala	MARTIN	O	14 666,15 €	31/08/2011	C2D	30/09/2011
07 ETI 044	CONGO	Ministère de la Santé	GOUDJO	O	16 475,30 €	30/09/2010	CCG3012	14/07/2011
06 ETI 103	MADAGASCAR	Ministère de l'Agriculture	LAROCHE	O	2 607,03 €	30/06/2008	CMG6006	13/02/2012
07 ETI 042	MALI	Ministère de l'Education	LE GUENNEC	O	3 949,84 €	31/08/2009	CML3002	20/01/2012
07 ETI 052	MALI	Ministère de la Santé	CASELLI	O	1 846,93 €	31/08/2009	CML3002	20/01/2012
09 ETI 008	MALI	Ministère de l'Education	LOUIS	N	2 133,99 €	31/12/2011	CML 1255	31/12/2011
07 ETI 023	TCHAD	Ministère de la Santé	BLONDIN-DIOP	O	36 785,14 €	30/06/2009	CTD3011	16/02/2012
08 ETI 031	TCHAD	Ministère de l'Eau	CHAMOIN	O	37 844,60 €	14/09/2011	CTD 3011	31/12/2011
TOTAL A RECOURRER					124 572,41 €			
Contrat	Pays	Maîtrise d'Ouvrage	Experts	Mission terminée	Solde dû à FEI	Date fin de contrat	Conv. de financement	DLVF AFD
DLVF proches *								
08 CPS 017	CAMEROUN	Ministère de la Santé / C2D	DYCKZYCK / LANDREAU	N	194 407,77 €	30/06/2012	CCM 1158	30/06/2012
09 ETI 052	HAITI	Mairie de Cap Haïtien	BINEY	O	29 027,84 €	avr.-10	CHT 3009	30/06/2012
06 ETI 011	MAURITANIE	Ministère de la Santé	RENAUDIN	O	71 752,87 €	31/08/2011	CMR3013	07/05/2012
09 CPS 046	MAURITANIE	Ministère de l'Education	DAUVILLIERS/VEGAS/MORIN	O	137 703,80 €	31/08/2010	CMR3012	07/05/2012
TOTAL A RECOURRER					432 892,28 €			

* selon les informations portées à la connaissance de FEI en date du 16/04/2012

(Source : FEI)

L'analyse fait apparaître le retard très important et anormal pris par l'opérateur dans la production des factures, puisque certains contrats sont clôturés depuis plusieurs années sans que celles-ci aient été produites.

Suite à une réponse réservée du directeur général adjoint de l'AFD et compte tenu du risque élevé de perte pour l'opérateur, le directeur général de la mondialisation écrit le 13 novembre 2012 au directeur général de l'AFD pour l'engager à « ne pas faire porter sur FEI seulement l'intégralité des risques financiers liés au recouvrement de ces créances ».

Cette intervention contribuera à un déblocage de la situation et à un recouvrement de la quasi-totalité des créances en cause. Cependant, au moment de la clôture 2014, alors que FEI va être dissoute pour intégrer Expertise France, l'opérateur inscrit 67 632,45 € en pertes concernant onze contrats au sujet desquels un recouvrement n'est plus possible.

4. Un contrôle interne mis en place tardivement

L'ensemble des difficultés rencontrées a abouti à la mise en place, en novembre 2012, d'un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable dont on peut s'étonner qu'il n'ait pas été mis en place plus tôt.

La cartographie des risques identifie six cycles (capitaux propres, immobilisations et stocks, charges, produits, trésorerie et dette, états financiers). Parmi ces cycles, les risques les plus importants concernent le cycle Produits, au niveau de la facturation aux clients ; il est valorisé à 15 M€. Le deuxième risque identifié est valorisé à 10 M€ et concerne les opérations de commande publique. La cartographie identifie également un risque concernant les rémunérations (7,5 M€). Enfin, le risque lié aux arrêtés annuels des comptes financiers est valorisé à 5 M€. Partant de cette cartographie, un plan d'action identifie 26 actions destinées à circonscrire les risques.

Parmi ces 26 recommandations, 25 sont rapportées, quant à leur origine, à la période d'avril-mai 2012, correspondant à l'audit financier et à la clôture des comptes 2011. Quatre actions spécifiques sont mises en place concernant la facturation aux clients. D'une manière générale, les actions s'appuient sur la rédaction d'un manuel de procédure, le paramétrage des applications informatiques et une nouvelle nomenclature permettant un meilleur rapprochement des comptes clients mouvementés par la trésorerie avec leur suivi par la direction des opérations. S'agissant de l'arrêté des comptes financiers, l'action renvoie à la rédaction du manuel de procédure.

La Cour a consulté un compte rendu du bilan des actions mises en œuvre en matière de contrôle interne datant du 29 septembre 2014. S'agissant du risque lié aux rémunérations, l'action n'apparaît que partiellement mise en œuvre puisque la réflexion au sujet de l'internalisation de la paie ou de son externalisation complète auprès d'un prestataire n'a pas encore abouti. Il est question de créer un poste de responsable de la paie au sein de FEI et/ou d'élaborer un cahier des charges pour le choix d'un nouveau prestataire. S'agissant des problèmes d'écriture d'arrêts de compte, l'action de contrôle de l'ensemble des écritures d'arrêts menée par la direction des opérations a permis la certification sans réserves des comptes par les commissaires aux comptes et le bilan souligne la forte mobilisation du Pôle de contrôle de gestion et du département de la comptabilité. Enfin, s'agissant de la question des facturations, l'action mise en place consiste à développer un outil pour alerter les chargés de projets sur l'émission des factures et les extournes d'écritures d'arrêts de compte. Si un nettoyage des comptes a été réalisé, le bilan constate cependant qu'il subsiste toujours une « problématique d'hétérogénéité des modalités de facturation ».

Le président du conseil d'administration de l'opérateur actuel Expertise France a indiqué qu'un comité des contrats et marchés a été mis en place pour superviser les signatures de contrats à partir d'un niveau supérieur à 10 % du chiffre d'affaires. Par ailleurs, la mise en place d'un comité d'audit et des risques a été décidée.

La mise en place d'un plan de contrôle interne apparaît comme une réaction tardive à un état de fait, hérité de l'opérateur FCI, qui a été révélé au grand jour à l'occasion de l'audit financier de mai 2012 et des problèmes rencontrés sur le recouvrement des créances de l'AFD. Les efforts pour consolider le dispositif existant doivent être poursuivis par l'opérateur actuel.

C. DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER

1. L'impact de l'insuffisance de stratégie sur les coûts immobiliers

La progression des dépenses immobilières de l'opérateur FEI est reportée dans le tableau suivant.

Tableau n° 12 : Dépenses immobilières de FEI, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Locations immobilières Siège	283 893	437 771	440 912	594 336
Charges locatives	1844	13 961	8 956	152 648
Total	285 737	451 732	449 868	746 984

(Source : FEI)

On observe une progression des dépenses immobilières de 261 % en trois ans. Les relocalisations successives auxquelles FCI puis FEI ont été contraints en seulement 6 ans, de 2008 à 2014, traduisent les fluctuations de la stratégie de la tutelle à l'égard de cet opérateur.

À la mi-2008, la question se posait pour FCI de changer de localisation, suite à la fin de la mise à disposition par le ministère des affaires étrangères des locaux de la rue Monsieur. Deux options étaient alors possibles, dans le contexte de la fusion avec Égide et Campus France qui était alors envisagée: soit FCI rejoignait les locaux d'Égide – se posait alors un problème d'espace ; soit FCI devait trouver des locaux à proximité. Le conseil d'administration du 19 juin 2008 a donné mandat au directeur général pour chercher des solutions dans l'un ou l'autre sens.

Au 1^{er} mars 2010, FCI emménageait à l'intérieur de locaux sis 45 rue Linois. La solution était cependant envisagée à titre transitoire, la perspective étant alors, à terme, de reloger l'opérateur dans une « maison des opérateurs », avec les opérateurs qui devaient fusionner avec lui.

L'abandon de ce projet, à la suite du changement d'orientation législative intervenu avec la loi de juillet 2010, a rapidement replacé l'opérateur face à un problème immobilier. De fait, l'augmentation des activités liées à la mise en œuvre du fonds Initiative 5 % a conduit l'ÉPIC FEI à rechercher une nouvelle solution en termes de locaux. En effet, la montée en puissance de cette action déléguée par le ministère à FEI soulevait un problème d'espace : les locaux de la rue Linois ne comportant que 960 m², et 50 postes de travail tout au plus, l'opérateur affrontait une contrainte d'espace pour mener à bien l'ensemble de ses missions. Dès lors, soit il fallait contraindre davantage les personnels sur le site existant en resserrant les postes de travail, soit il fallait trouver des locaux plus grands pour l'ensemble du personnel, soit encore, on aménageait des locaux destinés à la seule gestion de l'Initiative 5 %, proches des locaux existants.

Cette dernière solution a finalement été retenue. En novembre 2011, il a été décidé de prendre à bail des locaux sis 27 rue Ginoux, à proximité de la rue Linois. Cependant, dès septembre 2013, la prolongation annoncée de l'Initiative 5 % pour trois ans supplémentaires a posé la question de la pérennisation des agents affectés à cette action dans les locaux de la rue Ginoux. Il a donc fallu envisager, à nouveau, une solution immobilière qui est passée, cette fois, par une relocalisation de l'ensemble des services au 1 quai de Grenelle (15^{ème} arrondissement). En mars 2014, les baux de la rue Linois et de la rue Ginoux ont été résiliés ; FEI a déménagé le 21 mars dans les locaux du quai de Grenelle.

Ultime épisode de ces relocalisations successives, la dissolution de FEI et son intégration à l'intérieur d'Expertise France au 1^{er} janvier 2015 a entraîné à nouveau la nécessité d'un changement immobilier pour regrouper l'ensemble des opérateurs fusionnés. Un ultime changement de lieu est donc intervenu et FEI a rejoint les opérateurs fusionnés au sein d'Expertise France dans les nouveaux locaux de la rue de Vaugirard.

Quoique l'intégralité des données relatives à ces déménagements successifs n'ait pu être reconstituée, il est évident que ces opérations n'ont pas été neutres en termes de coûts de fonctionnement pour l'opérateur et ont pesé dans le compte de résultat. Ainsi, la solution retenue de relocaliser l'opérateur quai de Grenelle, en 2014, en réintégrant l'ensemble des personnels sur un même site, présentait un surcoût récurrent de 50 000 € par an, assorti d'environ 250 000 € de travaux. Par ailleurs, le déménagement en 2014 a entraîné un surcoût exceptionnel de 235 000 €, lié à des sorties d'inventaire de biens immobiliers n'ayant pas été totalement amortis. Cette opération apparaît d'autant plus coûteuse que ces nouveaux locaux ont été utilisés moins d'un an.

S'agissant du réaménagement au sein d'Expertise France à partir du mois d'août 2015, il a entraîné pour FEI, 310 000 € au titre de la reprise au résultat 2014 du montant des travaux d'aménagement des locaux du 1 quai de Grenelle non amortis au 31 décembre 2014. Le coût total du déménagement des six opérateurs fusionnés rue de Vaugirard est évalué par le ministère des affaires étrangères à 3,41 M€ (abandon des sites du quai de Grenelle, du boulevard Garibaldi, de la tour Mirabeau et de Bercy). S'agissant de FEI, Expertise France a dû prendre en charge des coûts liés à la dénonciation du bail, ainsi qu'une franchise de 3 mois supplémentaires accordée au repreneur des locaux du quai de Grenelle¹⁵.

Le coût des réorganisations immobilières successives n'est évidemment pas neutre sur le résultat. À l'analyse des comptes 2013, le directeur général observe que le déficit affiché de 386 000 € découle pour l'essentiel de ces opérations. En retranchant l'impact des coûts immobiliers au résultat, celui-ci s'établirait, en exploitation, à 88 000 €¹⁶.

Les changements successifs de locaux de FEI, fruit du défaut de visibilité entourant son activité, ont pesé dans les résultats.

2. Une gestion des personnels délicate et coûteuse

Le tableau ci-après présente la structure des personnels employés par FCI-FEI.

Tableau n° 13 : Structure des personnels de l'opérateur, 2008-2013 (ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mandataire social	1	1	1	1	1	1
CDI	36	37	36	36	38	38
CDD	0	6	7	13	16	16
Mise à disposition	7	4	2	1	1	1
Total	44	48	46	51	56	56

(Source : FEI)

Le tableau ci-après présente la progression des charges de personnel de 2008 à 2014.

Tableau n° 14 : Charges de personnel de FCI-FEI, 2008-2014

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
11 353 885	8 378 629	8 636 797	9 513 644	10 878 687	11 171 880	10 467 041

(Source : FEI)

Les dépenses de personnel connaissent une baisse importante entre 2008 et 2009. Cela correspond à la fin d'une mission pour la présidence française de l'Union européenne (PFUE), conduisant à de nombreuses résiliations de contrats (cf. *infra*). Pour le reste, on relève une progression régulière des dépenses de personnel, hormis l'exercice 2014 qui marque un léger recul.

¹⁵ Le ministère assure que « la relocalisation d'Expertise France sur le site de la rue de Vaugirard, représentera, dès 2016, un loyer annuel de 1,33 M€ contre un total des loyers comptabilisé à 2,17 M€ en 2014 et permettra de dégager sur le site de Bercy 120 postes de travail ».

¹⁶ Conseil d'administration du 27 mai 2014.

La Cour a étudié les dossiers d'une vingtaine d'agents de l'opérateur. La plupart avaient commencé leur carrière au sein de FCI et l'avaient prolongée au sein de FEI. Certains ont fait l'objet d'un licenciement après leur reprise par FEI.

L'analyse des dossiers montre que l'insuffisance de stratégie affectant l'opérateur peut également être jugée en partie responsable des coûts de personnels, qui ont été marqués par une hausse mal anticipée des rémunérations et par un management parfois hasardeux, notamment entre 2009 et 2013.

L'application de la convention de branche

L'article 2211-1 du code du travail impose que les accords collectifs soient applicables aux salariés des établissements publics industriels et commerciaux. Les salariés de FEI étant des salariés de droit privé, les conventions de branche du secteur d'activité s'avéraient immédiatement applicables. La direction a donc été conduite à appliquer la convention Syntec, convention de branche du secteur, à ses personnels. Ce passage sous convention collective a conduit à une augmentation générale des salaires qui avait été mal anticipée. La renégociation des contrats a conduit de fait à des surcoûts importants.

La convention collective Syntec conduisait à la classification des salariés de FEI en deux catégories : les ingénieurs et cadres, et les employés, techniciens et agents de maîtrise. En vertu de la convention, ces deux catégories d'agents ont fait l'objet d'un positionnement selon deux grilles comportant chacune neuf positions selon le niveau de responsabilité. Les coefficients permettaient de calculer la rémunération en fonction du « point Syntec » tel que discuté dans les accords de branche. En termes de salaires, la convention imposait que les salariés sous régime du forfait-jours soient au minimum au plafond mensuel de sécurité sociale (3129 € en 2011), les salaires étant échelonnés à partir de ce salaire de base. Par ailleurs, la convention imposait l'existence d'un salaire minimum pour chacune des catégories.

L'application de la convention a donc placé la politique salariale de l'établissement sous contrainte. Elle a également conduit à l'obligation de renégocier l'accord collectif d'entreprise de FCI, dont l'article 8, notamment, posait de vrais problèmes pour la conduite de la politique salariale d'établissement, puisqu'il prévoyait des augmentations liées à des variations de pourcentage entre les différentes positions d'emploi, ce qui se serait traduit par des coûts salariaux non soutenables. L'accord collectif a donc été dénoncé à l'initiative de la direction de FEI. Initialement, la direction ne souhaitait dénoncer que l'article 8, mais en l'absence de clause de dénonciation partielle, tout l'accord a dû être dénoncé et renégocié. Le nouveau système a consisté à reprendre les 7 articles initiaux de l'accord collectif d'entreprise 2012 et à modifier l'article 8 pour introduire une grille salariale propre à FEI. Cette grille salariale décalque l'ensemble des éléments de la convention Syntec, l'adapte à FEI en termes d'intitulés et de positions et définit par le biais des minima Syntec une grille propre à FEI. Les principales modifications de ces grilles par rapport à la pratique antérieure de FEI ont consisté, à la demande du personnel, à augmenter le minimum d'entrée à FEI pour les cadres à 2250 € alors que la pratique était de l'ordre de 2020 €. La mesure a eu un impact sur les bas salaires. Par ailleurs, une augmentation du salaire des employés techniciens et agents de maîtrise a été décidée.

Le constat de la Cour est celui d'un surcoût important lié au passage sous le régime de cette convention collective. De fait, sur les quelques cas de personnels étudiés, on observe une augmentation mécanique des salaires s'échelonnant de 13 à 28 %.

Une politique salariale parfois généreuse

D'une manière générale, la politique salariale ne semble pas avoir été toujours suffisamment maîtrisée. Elle semble avoir évolué à l'image du chiffre d'affaires, dont la progression était constante, quand bien même les résultats n'étaient pas toujours au rendez-vous.

Outre l'application de la convention de branche, le passage en modèle concurrentiel et en autofinancement associé au statut d'ÉPIC a en effet pu conduire à un management des personnels conduisant à des progressions de carrière rapides. Le modèle concurrentiel incite à ce type de management, la pression externe conduisant à récompenser l'investissement des salariés, dès lors qu'il s'avère rentable. De ce point de vue, on constate des trajectoires de carrière assez remarquables. À la faveur de progressions dans l'organigramme de l'opérateur, en l'espace de 6 années tout au plus, les salaires de plusieurs agents augmentent de plus de 50 %, et jusqu'à 90 % pour certains d'entre eux.

La politique salariale paraît ainsi avoir connu un cours parfois erratique. FCI a connu des périodes sans augmentations de salaires, justifiées selon la direction par la tension budgétaire que traversait l'opérateur : c'est le cas des exercices 2012 et 2013. On assiste cependant à d'autres périodes où des augmentations substantielles peuvent se succéder à intervalles étonnamment rapprochés : un agent voit ainsi sa rémunération progresser de 5,3 % en janvier 2014 et de 7,1 % en septembre de la même année, sans que cela soit corrélé à un changement de poste.

Les promotions des personnels au sein de l'organigramme n'obéissent pas toujours à la logique attendue. La réorganisation de l'opérateur avec le passage en organigramme autour du cycle de projet semble ainsi avoir induit des coûts de personnel supplémentaires. On constate, par exemple, une propension de certains agents affectés initialement aux fonctions support (RH, gestion, etc.) à évoluer vers des fonctions de gestionnaire de projet au sein de FEI, plus rémunératrices, sans qu'on voit bien en quoi les compétences qui leur avait valu un recrutement sur leur poste initial appellait à une telle évolution. Il n'est pas certain que ces évolutions aient été parfaitement anticipées.

Une gestion des compétences parfois hasardeuse

Certaines trajectoires de carrière soulèvent des questions de gestion des ressources humaines. On relève que deux responsables mis en place à l'occasion de la réorganisation de l'organigramme de l'opérateur en 2011 seront successivement licenciés dès octobre 2011 pour l'un et en avril 2014 pour l'autre. Un autre cadre a connu une progression de carrière remarquable, pour se trouver licencié en 2014 – non sans avoir connu, entre 2007 et cette date, une progression de salaire de près de 100 %.

Enfin, il faut relever que des postes essentiels (contrôleur de gestion, chef du pôle ressources et services) sont restés vacants très longtemps (respectivement de novembre 2009 à octobre 2011 et d'octobre 2011 à mars 2012), ainsi qu'il a déjà été dit.

3. La mise en place du progiciel de gestion

Si les coûts immobiliers sont parmi les plus évidents des coûts induits par les fluctuations de stratégie entourant le rôle de FCI-FEI, les attermolements autour du devenir de l'opérateur ont provoqué d'autres difficultés, dont le choix du nouveau progiciel de gestion (ERP) fait partie. La mise en place de l'AFEMI avait paru être l'occasion de mettre en place un nouvel outil, adapté aux besoins et à la taille du nouvel opérateur qu'il était envisagé de créer.

Un appel d'offre a été passé en 2010. Un investissement de 0,2 M€ a été réalisé. Le progiciel sélectionné, puis déployé en 2011 au sein de FEI, est le logiciel X3. Ce logiciel était initialement déployé au sein de Campus France. Dans les comptes rendus de conseil d'administration de la fin de l'année 2010, alors même que le changement d'orientation législative au sujet du devenir de FCI est connu, la mise en place de ce nouveau progiciel, initialement retenu parce que calibré pour un opérateur de plus grande taille, paraît porteuse d'espoirs : alors même que les résultats de FCI sont en demi-teinte et que les difficultés du passage en modèle autofinancé commencent à être pleinement ressentis, le nouvel outil est annoncé comme permettant d'intégrer toutes les fonctions comptables de l'opérateur à mettre en place, tout en facilitant le passage en droit privé et en rendant possible une comptabilité analytique devant permettre, à l'avenir, d'évaluer au mieux les marges dégagées par chacun des projets conduits. En ce sens, le nouvel ERP est présenté comme parfaitement adapté à la nouvelle organisation de l'opérateur, centrée autour du cycle de projet. Le directeur général explique ainsi en décembre 2010 que, grâce au nouvel outil, « tous les gestionnaires de projet seront en mesure de gérer leurs projets et, dans chaque projet, les encaissements et décaissements seront instantanément transmis à la fonction comptable et financière (...) Le progiciel de gestion d'affaires facilitera grandement une comptabilité analytique et permettra de déterminer quelle est la contribution en charges fixes de chaque projet ».

Dans la réalité, l'outil déployé est un progiciel prévu pour de grosses structures (employant plusieurs milliers de salariés, sur plusieurs sites). Ce progiciel s'est donc révélé très peu adapté et lourd à mettre en œuvre, ainsi que cela a été mis en évidence, dès mai 2012, à l'occasion de l'audit réalisé pour la clôture des comptes 2011 de FCI.

Compte tenu de la révision des projets initiaux entourant FCI, le déploiement de ce logiciel a généré des coûts d'autant plus regrettables que l'outil répondait mal aux attentes par rapport aux besoins de l'opérateur finalement mis en place. Le surcoût qu'aurait engendré le remplacement de l'outil, malgré ses défauts reconnus au regard des besoins de FEI, a conduit à le maintenir, malgré un coût de maintenance annuel élevé (110 000 € par an), jusqu'en 2014 à l'extinction de FEI. S'agissant du seul logiciel de gestion sous comptabilité privée disponible, le logiciel a été conservé au moment de la fusion créant Expertise France. Le gestionnaire indique qu'un changement est prévu pour 2016 pour Expertise France.

III. UN PILOTAGE DIFFICILE DE L'ACTIVITÉ

A. UNE ACQUISITION DE SAVOIR-FAIRE CERTAINE

1. Un renforcement des compétences de l'opérateur

Au cours de sa courte existence, la progression de l'activité de FEI a accompagné l'essor du chiffre d'affaires. Le nombre de pays où FEI est présent est passé d'une cinquantaine, en 2011, à plus de 60 en 2013. Le tableau ci-dessous illustre cette évolution.

	2012	2013	2014	% 2012-2014
Jours d'expertise réalisés	21 185	25 423	33 134	56,4 %
Nombre de projets en cours	179	242	n.d.	
Nombre d'experts engagés	505	680	690	36,6 %
Chiffre d'affaires (M€)	28,2	37,8	72,7	157,8 %

(Source : FEI)

Cependant, la progression de jours d'expertise réalisés ainsi que celle du nombre d'experts mobilisés est moins que proportionnelle à la hausse très importante du chiffre d'affaires.

La hausse de l'activité a également été caractérisée par une évolution du portefeuille de projets, traduite par les tableaux ci-après, repris des rapports d'activité.

Tableau n° 15 : Répartition des projets par zone géographique (%)

	2011	2012	2013
Afrique	51	56	62
Asie/Pacifique	9	8	7
Europe	11	16	5
Afrique du Nord-Moyen Orient	7	4	5
Multi-zones	17	11	9
Amériques	5	5	12

Tableau n° 16 : Répartition des projets par bailleurs (%)

	2011	2012	2013
Fonds communautaires	21	26	44
Agence Française de Développement	25	18	29
Bailleurs bilatéraux	26	27	10
MAEDI	15	21	23
Autres bailleurs multilatéraux	9	3	7
Collectivités territoriales	5	4	3

Tableau n° 17 : Répartition des projets par thématiques (%)

	2011	2012	2013
OMD Développement	43	37	19
Gouvernance DH	15	19	18
Sécurité	11	18	17
Post-crise		1	20
Médias		25	11
Santé			15

(Source : CC d'après rapports d'activité FEI)

La lecture des tableaux de répartition des projets menés par FEI dans sa dernière période fournit de précieuses informations sur l'évolution suivie par l'opérateur.

En termes de zones géographiques, ils révèlent un renforcement de la présence de l'opérateur sur la zone Afrique, conséquence davantage de facteurs d'opportunité que d'un choix délibéré. Au moment de sa dissolution, FEI mettait en place un contrat avec les Nations Unies (MINUSMA – Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) pour l'encadrement de constructions d'infrastructures au Mali, qui devait être le plus gros contrat de son histoire.

La lecture de la répartition des projets par bailleurs montre que, conformément à un des objectifs affichés par l'opérateur, la part des projets sur financement européens a connu une augmentation. Cela correspond notamment à l'attribution de projets en gestion centralisée indirecte, pour laquelle FEI a été habilité en 2011. L'augmentation du volume de projets confiés par le MAE correspond à la mise en place de l'Initiative 5 %. La part de l'AFD, qui était en décroissance tendancielle à l'époque de FCI – tout en fournissant la part majoritaire de l'activité, a atteint une forme de plancher et reste conséquente. La décroissance des bailleurs multilatéraux est notamment due à l'extinction progressive du projet RDC Médias, qui est resté, pendant longtemps, le plus important contrat de FEI.

Ces éléments se retrouvent dans la répartition des projets par thématiques. Ainsi, la part prise par la thématique « Santé » correspond à la place de l'Initiative 5 %, tandis que l'importance de thématique « Médias », en 2012, correspond pour l'essentiel au projet RDC Médias.

Ainsi, les évolutions observées attestent aussi bien de la diversification des compétences de l'opérateur que de la part prise, dans les résultats, par certains projets qui, par leur importance, peuvent éclipser d'autres actions plus limitées (cf. *infra*).

2. Une position confortée par rapport au bailleur communautaire

L'expérience peu à peu acquise par FCI puis FEI lui a permis d'être mieux identifié vis-à-vis des bailleurs – notamment le bailleur européen, et donc de s'imposer progressivement comme une référence parmi les opérateurs publics français, voire européens. Dès la mi-2009, la direction pouvait se féliciter de la mise en place d'une mission d'expertise à Gaza, que la Commission souhaitait initialement confier à l'agence allemande GIZ. Suite au désistement de ce prestataire, la Commission avait sollicité l'agence anglaise Crown agents, qui s'était également désistée. Le fait pour FCI d'avoir pu assurer la mission lui a permis de se positionner clairement comme un opérateur fiable, apte à mettre en œuvre des projets délicats dans des pays jugés difficiles.

C'est cette démonstration progressive d'expertise qui a abouti à la reconnaissance de FEI, en 2011, à la gestion centralisée indirecte (GCI), après un audit approfondi de la Commission ayant conclu à la conformité de ses procédures avec les standards communautaires. Définie comme une modalité de mise en œuvre de l'aide européenne, la GCI permet à l'Union de confier une partie de ses fonds en délégation de gestion à une agence accréditée. L'objectif de ce mode de gestion est d'éviter une dispersion des actions en laissant à une agence plus flexible le soin de mener des tâches complexes, tout en s'assurant de la qualité des procédures suivies et du respect de règles de bonne gestion. Sollicités par l'Union, les projets menés en GCI incluent souvent un cofinancement français.

Fin 2011, FEI entamait son premier projet relevant de la gestion centralisée indirecte sur fonds communautaires. Il s'agissait d'un projet portant sur la mise en œuvre des droits de propriété intellectuelle et de lutte contre la contrefaçon en Serbie. Fin 2013, FEI pouvait se féliciter de compter 6 projets en GCI à son portefeuille confiés par la Commission, soit un montant total de projets de 26 M€, avec un apport français (MAE) limité à 0,37 M€. Le positionnement de FEI apparaissait conforté par rapport à ses concurrents européens, avec le portage de projets ambitieux tels qu'un projet de renforcement des capacités en Syrie, où FEI apparaissait comme le seul opérateur de la zone européenne à être présent sur place. Sa capacité à mobiliser efficacement des financements partiels de la tutelle pour démarcher le bailleur européen (effet de levier) apparaissait avérée.

Parallèlement, à compter de 2014, FEI prenait la présidence d'EUNIDA (*European Network of Implementing Development Agencies*), réseau d'agences d'expertises européennes sous forme de groupement européen d'intérêt économique (GEIE) dont FCI avait pris l'initiative en 2006. La place ainsi prise par FEI au sein d'EUNIDA, composé de onze agences membres, dont les très importantes agences allemande (GIZ) et anglaise (Crown Agents), permettait à l'opérateur d'assumer une forme de leadership et de peser face à ses concurrents naturels. Cette forme de lobbying était renforcée au moyen du détachement par FEI, à compter de 2014, d'un représentant au sein de la représentation permanente française. L'adhésion de FEI au *Practitioners' Network for European Cooperation and Development* (PN), plateforme stratégique de coordination et d'harmonisation entre bailleurs, administrations et agences européennes, en 2014, apparaissait comme l'ultime étape de ce renforcement de la position de FEI au sein du réseau européen.

En quelques années d'existence, FEI a su démontrer sa compétence, en renchérissant et en diversifiant son portefeuille de projets et en gagnant la confiance des bailleurs institutionnels importants.

B. UN ÉQUILIBRE DIFFICILE À TROUVER ENTRE LES BAILLEURS

Malgré la hausse de son activité et le renforcement de sa position face au bailleur européen notamment, il est indéniable que FCI, puis FEI, sont restés tributaires à la fois de projets phares, dont le dimensionnement tendait à éclipser le reste de l'activité, et d'une part souvent majoritaire d'activité publique fournie d'abord par la gestion des ETI délégués par l'AFD, ensuite par la délégation de gestion de l'Initiative 5 %

1. Le déséquilibre du portefeuille de projets

Les tableaux ci-après illustrent les plus gros projets portés par l'opérateur pour les exercices 2012 et 2013.

Tableau n° 18 : Principaux projets portés par FEI en 2012

2012	Domaine	Zone	Bailleur	Produits (M€)	% CA
Médias pour la démocratie et la transparence en RDC	Médias	Afrique	UK/ASDI	6,68	24 %
BLUEMASSMED	Sécurité	Europe	CE	2,764	10 %
Initiative 5 %	Santé	Multi-zones	MAEDI	2,557	9 %
MARSIC - Piraterie Golfe d'Aden	Sécurité	Multi-zones	UE	1,194	4 %
EUROsociAL II	Gouvernance et DH	Amériques	UE	0,886	3 %
RECOR - renforcement des corps de contrôle	Gouvernance	Afrique	UE	0,725	3 %

(Source : CC d'après FEI)

Tableau n° 19 : Principaux projets portés par FEI en 2013

2013	Domaine	Zone	Bailleur	Produits (M€)	% CA
Soutien aux services de justice et de sécurité (Mali)	Post-crise	Afrique	UE	6,916	18 %
Initiative 5 %	Santé	Multi-zones	MAEDI	5,844	15 %
Médias pour la démocratie et la transparence en RDC	Médias	Afrique	UK/ ASDI/ MAEDI	3,641	10 %
EUROsociAL II	Gouvernance et DH	Amériques	UE	3,481	9 %
MARSIC – lutte contre la piraterie dans le golfe d'Aden	Sécurité	Afrique	UE	1,204	3 %
CRIMGO - lutte contre la piraterie maritime	Sécurité	Afrique/Océan indien	UE	1,069	3 %
Compétences professionnelles supérieures	Education, formation	Afrique	MAEDI	0,565	1,5 %

(Source : CC d'après FEI)

Malgré la pluralité de projets affichés dans les rapports d'activité et l'envolée du chiffre d'affaires de l'opérateur, la part de dépendance de FEI vis-à-vis de certains projets phares apparaît évidente. Pour ne retenir qu'un exemple, RDC Médias, programme inter-bailleurs sur financement britannique et suédois de renforcement des médias pour la démocratie au Congo, a ainsi été le plus gros projet de FEI. Il représentait 22 M€ sur la période 2011-2013. Comme en attestent les données ci-dessus, 10 % du chiffre d'affaires en 2013, jusqu'à près de 25 % en 2012, étaient tributaires de ce projet. La même analyse peut être faite sur d'autres projets, tout aussi cruciaux pour l'opérateur. Dès lors, la question était posée de la capacité de FEI à choisir réellement ses projets et à arbitrer entre les offres.

En 2012, pour un chiffre d'affaires de 28,3 M€, avec un total de 101 projets en portefeuille (dont 42 démarrés en cours d'exercice), la situation attestait bien de cette dépendance de l'opérateur à certains projets importants. De fait, on observait que plus de 50 % du chiffre d'affaires était en fait mobilisé par cinq projets, tous financés par des bailleurs étrangers ou communautaire : RDC Médias, BlueMassMed (surveillance maritime en Méditerranée) et MARSIC (coordination de la lutte contre la piraterie maritime dans le golfe d'Aden), Eurosocal II (cohésion sociale en Amérique latine) et RECOR (renforcement des corps de contrôle en Guinée-Conakry).

En 2013, alors que FEI enregistrait un chiffre d'affaires historiquement élevé (37,8 M€, appelé à être doublé en 2014), l'opérateur avait répondu à 116 sollicitations, remporté 66 projets au cours de la période pour un financement à hauteur de 60 % par les bailleurs étrangers, ce qui aurait pu indiquer une diversification poussée du portefeuille. Cependant, les projets récurrents représentaient à eux seuls 25 M€, soit 66 % du chiffre d'affaires. Hors Initiative 5 %, on observait que quatre projets représentaient à eux seuls 40 % du chiffre d'affaires total, dont deux récurrences : un contrat au Mali, dans le cadre d'une gestion indirecte de fonds de l'Union européenne (6,9 M€ en 2013, pour un contrat global de 9 M€) ; RDC Médias (3,6 M€), appelé à se clore en 2014 ; Eurosocal II (3,5 M€ en 2013) ; MARSIC (1,2 M€).

L'importance de certains projets phares pour l'opérateur a conduit à de réels aléas de gestion. Ceux-ci peuvent expliquer certains des écarts enregistrés entre budgets prévisionnels et budgets exécutés au cours de l'existence de l'opérateur. À la mi-2014, le conseil d'administration devait se prononcer sur une révision très importante du budget prévisionnel (de 50,3 M€ en budget initial à 72,6 M€ en budget rectificatif) : cette révision découlait de la signature du contrat MINUSMA avec l'ONU (soit 37,4 M€ entièrement exécutables sur l'exercice). L'impact était donc un doublement du chiffre d'affaires par rapport à 2013, et un triplement par rapport à 2012. L'importance de l'opération maintien de la paix au Mali apparaissait ainsi cruciale dans la construction du résultat. En cas de non-exécution, c'est l'ensemble des projections de l'opérateur sur l'exercice qui étaient mises à mal. Or une telle hypothèse paraissait fort possible compte tenu de la situation extrêmement évolutive au Mali ; la mise en place de ce projet, repris par Expertise France, a nécessité quatre réunions interministérielles.

Compte tenu de ces aléas, FEI a été contraint, au cours de ses derniers exercices, d'inscrire des provisions pour risques sur certains projets : 85 544 € de provisions ont ainsi été passées en 2013 pour tenir compte des risques liés à certains projets, notamment communautaires (Syrie, cyber-sécurité).

On relève que, malgré ces contraintes évidentes de gestion et le risque associé, l'opérateur est parvenu à négocier le déroulement de ses contrats les plus importants et à se repositionner sur de nouveaux projets lorsque ceux-ci arrivaient à terme.

2. L'assistance technique et l'Initiative 5 % : un apport d'activité à mieux analyser

Face aux aléas que représentaient les apports de projets des bailleurs étrangers ou communautaires, FCI/FEI a bénéficié d'un apport d'activité de sa tutelle, via la délégation de gestion des experts internationaux de l'AFD puis, à partir de 2011, à travers la gestion déléguée de l'Initiative 5 % de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP).

L'importance de l'activité générée par la gestion des experts techniques de l'AFD a déjà été abordée (*supra* partie I). Malgré l'attrition toujours annoncée de ce poste d'activité, celui-ci a toujours représenté une part très significative de l'activité de l'opérateur, jusqu'à son absorption dans Expertise France. Fin 2011, le directeur général reconnaissait que FEI réalisait en fait deux grands types d'activités : la gestion d'experts techniques internationaux, représentant la moitié du chiffre d'affaires, et les projets proprement dits, réponses à des appels d'offres et à d'autres types de projets.

Historiquement, la principale mission de FCI-FEI aura été, de fait, d'assurer le recrutement et la gestion des experts techniques internationaux dans les conditions définies par le CICID. L'expertise développée par FCI-FEI à ce sujet ne doit pas être sous-estimée : il y a eu de grosses difficultés, puisqu'au départ une seule personne était chargée de la gestion de ces personnels et certains aspects tels que les implications du statut juridique du personnel, les conditions d'emploi des intéressés à l'étranger (type de contrat), le régime fiscal, le régime de protection sociale, n'avaient pas été anticipés. Certains agents risquaient de perdre leur régime de protection sociale. En l'espace de quelques mois, FCI a réussi à bâtir un projet, une grille de rémunération, revu les problèmes liés à la protection sociale, fixé un cadre d'emploi, une doctrine, des règles d'utilisation. Au fil des ans, la gestion de ces agents s'est véritablement professionnalisée, quelque réserve que l'on puisse émettre par ailleurs¹⁷.

Il reste qu'au regard du volume initial d'assistants techniques transférés vers l'AFD (350), l'apport d'activité pour FCI, à la suite de la décision du CICID de décembre 2005, paraissait pouvoir atteindre un volume de 200 à 250 ETI. Dans la réalité, les volumes confiés par l'AFD ont atteint des niveaux sensiblement moindres (120 environ). L'AFD a conservé des crédits pour des projets purs et des contrats de courte durée, sans recours à des experts techniques de longue durée l'appelant à solliciter à FEI.

La délégation de gestion de l'Initiative 5 % a constitué un deuxième apport d'activité de la part du MAE envers son opérateur, en partie décidée pour compenser l'attrition annoncée de la ressource d'activité des experts de l'AFD. Par convention avec le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, auquel la France verse 360 M€ annuels, 5 % de cette somme (18 M€) sont délégués aux autorités françaises pour lancer les appels à projet, sélectionner des candidats et mener les projets. Le MAE a délégué cette tâche à FEI par convention du 18 novembre 2011. L'opérateur la met en œuvre à travers deux canaux, le canal 1 qui est dédié à la mise en œuvre de projets directs répondant à des besoins ponctuels et le canal 2 qui correspond à des appels d'offres sur des projets plus structurants et de plus long terme. Une équipe de quinze personnes, qui intègre désormais un virologue et un expert en pandémies, a été peu à peu mise en place.

Le dispositif est placé sous l'autorité d'un comité de pilotage, présidé par la sous-directrice de la santé, de la sécurité alimentaire et du développement humain (DGM/DBM/SAH) ; il est composé de l'ambassadeur chargé de la lutte contre le sida et les maladies transmissibles, d'un représentant de la DGM (direction des programmes et du réseau), d'un représentant de l'AFD, d'un représentant du ministère des affaires sociales et de la santé, d'un représentant de la Croix Rouge et de deux représentants de la société civile. Il se réunit au minimum une fois par mois. Pendant la période sous revue, le GIP Esther était également associé au comité.

¹⁷ Ainsi que la Cour l'avait fait observer en matière de coûts de gestion dans son rapport de 2008 sur FCI.

Le secrétariat du comité de pilotage est assuré par FEI. Le ministère verse 18 M€ à son opérateur en une fois en début d'année. Les frais de gestion prélevés par FEI sont basés sur les engagements pris.

Les résultats de la gestion de l'Initiative 5 % sur les exercices 2013-2014 attestent de la difficulté rencontrée à exécuter rapidement les crédits alloués, notamment sur le canal 2.

Tableau n° 20 : Consommation des crédits de l'Initiative 5 %, exercices 2013-2014

2013	Budget initial	Dépenses	Taux de consommation au 31/12/2014
Canal 1	4 030 837	1 950 910	48,4%
Canal 2	11 621 867	1 663 534	14,3%
Frais de communication	276 500	140 995	51,0%
Frais de gestion	2 070 796		
Reliquat sur engagements	1 553 665	734 855	47,3%
2014			
Canal 1	5 126 621	2 204 986	43,0%
Canal 2	10 705 687	153 596	1,4%
Frais de communication	239 120	153 596	64,2%
Frais de gestion	1 928 571		
Reliquat sur engagements	1 049 409	n. d.	

(En €. Source : Initiative 5 %, rapport d'activité. *Les cases en grisé correspondent, sur chaque exercice, à la répartition des 18 M€ validés en budget initial par le comité de pilotage*)

L'analyse montre une sous-consommation particulièrement nette sur le canal 2. Cependant on observe que même le canal 1 est à moins de 50 % de consommation. La consommation finale exacte est difficile à déterminer, le niveau de frais de gestion prélevé par FEI n'étant pas indiqué, compte tenu d'un mode de comptabilisation particulier. De fait, le système de calcul des frais de gestion mis en place par FEI avec l'accord du MAE est basé sur un système complexe défini comme un pourcentage de 12 % (initialement 7,5 %) des montants engagés au cours de l'exercice, lissés tout au long des années de mise en œuvre du programme.

L'analyse des consommations au 31 décembre 2013, un an avant la dissolution de FEI, soulève des interrogations identiques.

Tableau n° 21 : Consommation de crédits de l'Initiative 5 % au 31 décembre 2013

2011	Budget exécuté au 31/12/2013	Taux d'exécution	Dont budget exécuté en 2013	Budget en cours d'exécution au 01/01/2014	Taux de contractualisation en cours	Taux de réengagement
Canal 1	1 140 304	60,5%	558 800	242 756	12,9%	
Canal 2	69 871	80,3%	-	-	0,0%	
Frais coordination...	21 603	93,9%	58	1 397	6,1%	
Total	1 231 778	61,7%	558 858	244 153	12,2%	100%

2012						
Canal 1	2 128 408	55,3%	924 749	499 286	13,0%	
Canal 2	2 232 258	17,4%	2 191 521	10 530 386	82,2%	
Frais coordination...	75 215	79,6%	15 214	18 597	19,7%	
Total	4 435 882	26,5%	3 131 484	11 048 269	66,0%	100%
2013						
Canal 1	701 447	17,4%	701 447	2 606 782	64,7%	
Canal 2	36 087	0,3%	36 087	11 573 178	99,5%	
Frais coordination...	123 534	45,3%	123 534	149 166	54,7%	
Total	861 068	5,4%	861 068	14 329 126	90,0%	82%

(Source : rapport financier Initiative 5 %)

Si l'on met à part l'exercice 2011, qui est particulier compte tenu de la faiblesse des crédits engagés, on constate un faible taux d'exécution, particulièrement net sur le canal 2. Au 31 décembre 2013, plus de 25 M€ étaient encore en cours d'exécution pour les exercices 2012 et 2013. Les informations quant au taux de contractualisation pour les sommes concernées ne lèvent pas toutes les incertitudes quant aux capacités futures à exécuter tous les crédits prévus.

La convention qui lie FEI au ministère précise (article 4) que les montants de crédits non engagés en fin d'exercice sont diminués de la subvention versée l'année suivante.

Par ailleurs, un avenant du 5 novembre 2014 à la convention, reconduite dans le cadre du triennal 2014-2016, précise que « les éventuels crédits engagés par FEI sur décision du comité de pilotage mais non décaissés à l'issue de la réalisation de l'activité peuvent être réengagés par le comité de pilotage, dans la limite du cycle de reconstitution des ressources du Fonds mondial (triennal), sauf décision expresse écrite du ministère des affaires étrangères ».

L'incertitude sur le niveau exact de sous-consommation des crédits de l'Initiative demeure. Le ministère reconnaît que les taux sont faibles, notamment pendant les premières années de fonctionnement, du fait notamment des décaissements différés sur le canal 2, et des décaissements insatisfaisants sur le canal 1. Une mise à jour des procédures de pilotage est en cours pour améliorer le dispositif à cet égard, aussi bien sur le canal 1, où les clôtures de projets ont été revues, que sur le canal 2, où un meilleur accompagnement des porteurs de projets est à l'étude.

Le ministère suggère qu'un jugement sur les taux réels de consommation finale de l'Initiative doit encore attendre quelques années¹⁸.

L'afflux de trésorerie ainsi généré pour l'opérateur n'est pas nié, et le ministère rappelle que le comité de pilotage a autorisé le placement à intérêts des fonds disponibles, ce qui permet à la fois d'éviter des décaissements trop brutaux et de générer des fonds supplémentaires à disposition de l'Initiative.

Malgré les imprécisions sur le niveau exact de sous-consommation des crédits alloués dans le cadre de l'Initiative 5 %, des interrogations demeurent. Les délais d'exécution et une sous-consommation finale possible des crédits versés par le ministère alimentent la trésorerie de l'opérateur, qui est tenu par la convention de placer ces fonds avec intérêts, permettant d'augmenter les montants à disposition de l'Initiative. Compte tenu des difficultés rencontrées par FEI dans le passé pour suivre l'exécution des avances de l'AFD, cette situation pouvait générer un risque inutile en altérant la visibilité sur la situation financière réelle de l'opérateur. Aussi la Cour recommande-t-elle d'optimiser son utilisation.

C. L'IMPORTANCE DE LA QUESTION DES MARGES DANS LE PILOTAGE DE L'OPÉRATEUR

Une des difficultés les plus importantes pour FEI aura été de démontrer sa viabilité comme opérateur autofinancé tout en cherchant à résoudre l'équation souvent difficile des contraintes liées au poids de certains projets portés par des bailleurs étrangers ou communautaire et l'importance, pour son chiffre d'affaires, de l'apport d'activité représenté à la fois par la délégation de gestion des experts publics de l'AFD et la gestion de l'Initiative 5 %.

Chacun de ces secteurs d'activités ne génère pas en effet des marges commerciales similaires. Or, il apparaît que, entre contraintes économiques, réalités administratives et objectifs diplomatiques définis par la tutelle, FEI a souvent dû composer avec un environnement très contraint.

1. Des coûts de structure stables

Le modèle économique de FEI est reflété par son organisation administrative : l'activité opérationnelle est concentrée dans la direction des opérations, les fonctions supports étant regroupées dans le Pôle Ressources et services (séparé ensuite en direction des ressources humaines et direction des affaires financières). Physiquement, l'essentiel des coûts de structure de FEI était ainsi reporté sur le siège, tandis que la direction des opérations était seule génératrice de profits.

¹⁸ Dans ses observations définitives sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme 2002-2013 (lettre du président de la 4^{ème} chambre du 18 mars 2015 accompagnée des observations définitives), la Cour a souligné l'intérêt du procédé de délégation à FEI, par le ministère, de la mise en œuvre des crédits accordés par la France pour le Fonds. Le Fonds mondial ne parvenant pas à consommer par lui-même de façon satisfaisante les crédits accordés, d'autres modes de consommation peuvent être utilement recherchés et la Cour maintient sa recommandation. Il apparaît toutefois, à la lumière de la présente enquête, que le ministère doit être incité à exiger de son opérateur une amélioration de ses décaissements, sans quoi le procédé de délégation perdrait de son intérêt réel.

Pour des raisons déjà analysées ci-dessus, FEI a eu longtemps des difficultés à abaisser le point mort de sa rentabilité, compte tenu d'une progression des charges qui suivait de trop près celle des produits. Ce n'est qu'à la fin de l'existence de l'opérateur que l'on peut observer une baisse du ratio des charges de structure par rapport au chiffre d'affaires, compte tenu de l'envolée de celui-ci. Encore cette dernière hausse est-elle pour l'essentiel due à la signature d'un seul contrat (MINUSMA), non exempt de risques pour l'opérateur.

Tableau n° 22 : Charges de structure de FEI, 2011-2014

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	% 2011-2014
Charges de personnel	1,744	2,789	3,048	3,259	86,9 %
Total charges de structure	2,834	4,29	4,99	5,714	101,6 %
Insuffisance d'autofinancement	2,818	3,827	4,544	5,256	86,5 %
Chiffre d'affaires	21,7	28,202	37,804	71,464	229,8 %
Ratio charges de structure / CA	13,1 %	15,2 %	13,2 %	8,0 %	-38,9 %

(Source : CC d'après comptes financiers)

Il n'est donc pas déraisonnable de penser que, durant toute son existence, FEI aura connu de réelles difficultés à abaisser son point mort.

2. Des taux de marge difficiles à maîtriser

C'est cette difficulté qui rendait d'autant plus nécessaire de pouvoir apprécier les marges nettes réalisées sur chacun des projets menés, afin de piloter au mieux l'activité. En 2014, un tel travail a été réalisé par la cellule de contrôle de gestion de l'opérateur. Cette étude, basée sur une décomposition de l'ensemble des coûts par fonctions de l'opérateur, permet de mieux appréhender les difficultés liées aux variations de marges selon les types de projets et, surtout, de bailleurs.

En termes de marge nette globale, les projets les plus intéressants sont apportés par les bailleurs bilatéraux (0,36 M€ en 2013). Cette marge est réalisée grâce à un taux de marge important (8,5 %) sur un nombre de projets qui reste réduit. L'exercice 2013 amplifie des données déjà constatables, à cet égard, en 2012, même si les marges réalisées restaient alors plus limitées.

Les autres données font apparaître une extrême variabilité des marges dégagées. Ainsi le bailleur communautaire, qui représente la part de chiffre d'affaires la plus élevée en 2013 (la 2^{ème} en 2012), génère-t-il tantôt une marge négative (-0,58 M€ en 2012), tantôt faiblement positive (0,12 M€ en 2013). Malgré le volume de projets mis en œuvre, il apparaît donc comme un bailleur offrant des projets éventuellement risqués et modérément rentables, conduisant l'opérateur à inscrire des provisions relativement à certains projets conduits.

La part des bailleurs nationaux apparaît particulièrement modeste. Ainsi, le bailleur MAE génère une marge toujours négative de -0,32 M€ en 2013, -0,06 M€ en 2012 : cela découle des activités demandées par la tutelle à son opérateur, qui imposent une mise en œuvre qualifiée de « chronophage » au niveau du siège, avec des interventions obligées de la direction, sans production forte de chiffre d'affaires.

L'apport d'activité via l'AFD et l'Initiative 5 % apparaît également peu intéressant pour l'opérateur : ainsi l'Initiative 5 % génère-t-elle une marge tantôt négative (-0,05 M€), tantôt faiblement positive (0,17 M€) au regard des sommes à gérer. Le bailleur AFD reste quant à lui positif en 2012 et 2013 mais, outre que la part de marge réalisée apparaît très réduite en 2013 (0,06 M€), il faut tenir compte, pour cet exercice, du recouvrement de créances sur l'AFD provisionnées en 2012 par l'opérateur : en neutralisant ces provisions, le résultat réalisé avec ce bailleur serait négatif de 0,13 M€.

Ces données font apparaître la nécessité, pour FEI, de piloter au mieux son portefeuille de projets en fonction des taux de marge attendus selon les bailleurs et les secteurs d'intervention. La contrainte est celle d'équilibrer des projets parfois lourds, mais peu porteurs de marge, avec d'autres projets, parfois plus limités, mais à marges fortes. À cet égard, il peut paraître étonnant que l'opérateur ait attendu 2013 pour mener un véritable travail de comptabilité analytique de ses activités lui permettant d'acquérir une vision stratégique en ce domaine.

3. La nécessité d'un rapport clair entre la tutelle et l'opérateur

Occasionnellement, la tutelle a pu confier à son opérateur des missions discutables par rapport à son objet. Il a pu en être ainsi parfois en termes de gestion de personnels. En 2008, par exemple, le ministère a demandé à son opérateur FCI de porter pour lui les dépenses de personnels liés à la présidence française de l'Union européenne. Ainsi, l'importante baisse des coûts de personnels de FCI de 2008 à 2009 (de 11,35 à 8,38 M€) s'explique-t-elle par la fin de ce portage de personnels pour la PFUE en 2008, conduisant à mettre un terme au contrat d'environ 70 personnels. Fin 2008, il est demandé à FCI de prendre en charge la rémunération d'un conseiller du cabinet du secrétaire d'État chargé du budget qui n'assume aucune fonction opérationnelle au sein de l'opérateur, quoiqu'il soit chargé de travailler au projet de loi sur l'expertise technique française. À l'occasion, on trouve d'autres curiosités du même ordre¹⁹.

En dehors de ces quelques exemples, c'est l'ambition de faire de FEI un ÉPIC fonctionnant sur un modèle commercial qui paraissait devoir imposer une forme de cohérence dans les rapports entre l'opérateur et sa tutelle, laquelle n'a pas toujours été recherchée.

Dès lors qu'il est avéré que les missions effectuées par l'opérateur pour le MAE ne dégagent pas de marges bénéficiaires réelles, c'est la question de la concordance entre objectifs diplomatiques poursuivis par la tutelle et contraintes économiques régissant la vie de l'opérateur qui aurait dû être posée plus systématiquement. En dehors des commandes du bailleur national, FEI reste confronté à un environnement où son propre vivier d'experts peut lui faire défaut, dès lors que des contrats plus rémunérateurs s'offrent chez des concurrents tels que les agences allemande ou anglaise.

D'une manière générale, il semblerait nécessaire d'objectiver plus systématiquement les raisons déterminant le niveau des marges administrées consenties.

¹⁹ Ainsi, fin 2008, le cas de deux fonctionnaires hospitaliers en position de disponibilité et travaillant pour une fondation pharmaceutique en Afrique, et qui, pour des raisons statutaires, devaient réintégrer leur administration, la période de disponibilité arrivant à échéance. Le président de la fondation ayant saisi le ministre, qui avait été pendant longtemps un des administrateurs actifs de la fondation, la solution a consisté à réintégrer ces fonctionnaires dans la fonction publique hospitalière puis à les mettre en détachement auprès de FCI.

La pratique des marges administrées contrevient en partie à la logique commerciale censée prévaloir pour un opérateur sommé d'évoluer en autofinancement au sein d'un secteur concurrentiel. Des marges trop basses peuvent entretenir une relation de dépendance de l'opérateur vis-à-vis du bailleur domestique, sans lui donner les moyens souhaitables de son développement, avec une véritable autonomie de gestion. En sens inverse, une tarification amenant l'opérateur à dégager des profits indus ne peut être préférée et l'on ne peut qu'observer que, si des objectifs en termes de croissance de chiffre d'affaires ont été assignés à FEI, les attentes en termes de résultat n'étaient pas aussi claires.

Par ailleurs, l'enjeu que représente, pour la diplomatie française, la crédibilité d'un opérateur en partie appelé à s'efforcer de capter, via le bailleur communautaire, une partie des fonds versés par la nation aux institutions européennes (effet retour), soulève des difficultés évidentes²⁰. Cela implique une réflexion approfondie sur le niveau de ressources dont doit jouir cet opérateur, sur l'autonomie qu'il doit pouvoir conserver dans sa prospection des appels à projets des différents bailleurs, et sur l'appui qu'il peut fournir au service des objectifs diplomatiques du pays. Au moment de la dissolution de FEI, il ne semble pas que cet équilibre avait été complètement atteint.

La viabilité du modèle d'opérateur représenté par FEI impose de mieux définir le modèle économique sur lequel il repose, en conciliant le principe d'autonomie de gestion du portefeuille de projets et celui de la poursuite des objectifs diplomatiques de la tutelle. Il convient à cet égard de définir précisément les conditions d'exécution des missions confiées à l'opérateur par le bailleur national de façon à objectiver le taux de marge administrée « juste ». Cette attention paraît devoir être portée aussi bien par le ministère des affaires étrangères, tutelle historique de l'actuel opérateur d'expertise internationale Expertise France, que par les ministères économiques et financiers, qui assurent conjointement cette tutelle depuis la réforme de 2014.

²⁰ Alors que la France avait engagé seule plus de 600 M€ au titre des OPEX pour le maintien de la paix dans ce pays, le contrat fut très difficile à mettre en place, l'opérateur ayant peut-être le tort d'apparaître trop exclusivement comme l'opérateur « français » aux yeux de la diplomatie européenne.