

L'Expertise-Projet Internationale (EPI) à INRAE : note de cadrage

I. Introduction et rappels du contexte

La nouvelle organisation de l'institut INRAE créé au 1^{er} janvier 2020 comprend notamment une direction générale déléguée à l'expertise et à l'appui aux politiques publiques (DGDEAPP). Le corollaire de cette création au sein d'un institut de recherche finalisée et impliquée sur des enjeux globaux autant que territoriaux est une reconnaissance accrue de ce type d'activités dans la continuité et en phase avec la recherche produite par la communauté des chercheurs et des ingénieurs de l'Institut. Cette nouvelle organisation s'accompagne d'une certaine « professionnalisation » de la mise en œuvre de cette activité d'expertise et d'appui aux politiques publiques (EAPP), ainsi que son suivi et sa capitalisation et, *in fine*, de la volonté d'en améliorer sa visibilité en interne à l'Institut, comme en externe notamment vis-à-vis de nos partenaires publics non académiques. Ainsi, la DGDEAPP/DAPP coordonne pour cela la constitution d'une offre reconnue d'expertise, de qualité internationale, mobilisant les collectifs de recherche, et co-construite dans le cadre de partenariats structurés avec des acteurs de politiques publiques, à toutes les échelles qu'elles soient nationale, internationale ou plus locale.

Durant le premier semestre 2020, un document interne a permis de clarifier toute la diversité des activités en lien avec le cycle de vie des politiques publiques. Ce document intitulé "Typologie de l'EAPP au sein d'INRAE" est aujourd'hui utilisée pour expliciter et donner à voir, mais aussi par les unités INRAE comme référentiel pour organiser en cohérence leurs activités développées dans le champ de l'EAPP (voire mieux les identifier) et faciliter leur prise en compte et leur valorisation dans l'évaluation des collectifs et des scientifiques. Cette typologie repose sur deux entrées : les grandes étapes du cycle de vie des politiques publiques d'une part, et les types d'activités d'expertise et d'appui aux politiques publiques d'autre part. L'Institut intervient à différentes étapes du cycle de vie des politiques publiques et apporte ainsi son appui scientifique et technique à la mise en œuvre des politiques publiques (expertises opérationnelles, formations et sensibilisation, participation à des groupes de travail ou à des instances d'acteurs publics, conception et gestion d'observatoires et de dispositifs pérennes d'appui aux politiques publiques, bases de données, contribution à la normalisation...). INRAE conduit ces activités d'expertises dans les seuls domaines où il développe une recherche finalisée de référence.

Dans cette typologie de l'EAPP, l'expertise¹ est déclinée sous 3 formes différentes, dont : (i) les expertises scientifiques collectives (ESCo), les prospectives et les études avancées ; (ii) les participations à des instances diverses et à des comités ; et enfin (iii) les autres formes d'expertise, dont l'expertise-projet-internationale (EPI).

Cette dernière forme, l'expertise-projet internationale (EPI), recouvre toute prestation intellectuelle, qu'elle soit individuelle ou collective, destinée à répondre à un problème concret (un projet) soumis par un partenaire ou un bailleur concerné par la mise en œuvre d'une politique publique, quelle que soit l'étape et quel que soit le statut public ou privé de ce partenaire.

La présente note de cadrage se propose de définir l'expertise-projet internationale (EPI) et d'en illustrer à la fois sa conceptualisation, ses enjeux et objectifs et *in fine*, de présenter quelques exemples de projets d'EPI qui illustrent la diversité des réalisations et des références actuelles.

¹ Expertise selon la norme AFNOR (NF X50-110, en cours de révision) est définie comme « un ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un bénéficiaire, en réponse à une question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel (les démonstrations incluent essais, analyses, inspections, simulations, etc.) ».

II. Agenda international, stratégie et enjeux pour la recherche² (INRAE 2030)

L'intérêt croissant accordé à la composante scientifique dans l'agenda international et dans la politique étrangère des États est étroitement lié à la mondialisation, aux nouveaux enjeux économiques et à la montée de défis globaux. Ces défis sous-tendent un déroulé constant de protocoles et d'accords internationaux, depuis le protocole de Montréal en 1987 en passant par le sommet de Rio (1992) et la convention-cadre sur les changements climatiques (UNFCCC), puis le protocole de Kyoto (1997) et enfin l'aboutissement de l'Accord de Paris sur le Climat en 2015 concomitant à la signature à la fois du cadre de Sendai sur la prévention des risques naturels (2015-2030) et des 17 Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations-Unies (2015-2030).

Les regards se tournent inévitablement vers la Recherche qui doit apporter ses méthodes et ses éclairages pour accompagner ces grands objectifs, améliorer leurs retombées économiques, environnementales et sociales. En effet, il s'agit à la fois de comprendre les mécanismes qui sous-tendent les bouleversements actuels au niveau planétaire pour éventuellement les contrôler ou les atténuer, mais aussi de proposer des solutions innovantes pour s'y adapter en mobilisant les avancées de la recherche en savoirs fondamentaux et empiriques.

INRAE est porteur d'une mission d'expertise et d'appui aux politiques publiques qui lui confère de mobiliser de telles compétences, spécifiques et qui s'avèrent de plus en plus nécessaires.

Dans son Contrat d'Objectif et de Performance 2017-2021, l'INRA avait déjà pointé l'objectif "2.1 Renforcer la capacité de recherche et d'expertise de l'INRA sur les enjeux mondiaux". Le nouveau corollaire d'INRAE pour ce qui relève de sa stratégie 2030 s'intitule : « un partage de la science pour un avenir durable » et notamment le fait de renforcer la culture du transfert des connaissances mais aussi de l'impact de ce transfert à différentes échelles et tout particulièrement au niveau international. Il est également inscrit, à propos de trajectoires de transformation convergentes, le fait de « coordonner les politiques publiques agricoles, foncières, environnementales et de santé (ainsi que celles des secteurs à l'interface énergie, urbanisme, aménagement du territoire, industrialisation, commerce international ...), tant à l'échelle globale qu'à l'échelle des territoires où les acteurs peuvent forger un destin commun ». De ce fait, « La recherche est indispensable et fortement attendue pour mieux comprendre les ressorts de ces transformations et pour contribuer à concevoir des solutions opérantes, pour les acteurs privés et publics agissant dans et pour les systèmes alimentaires, environnementaux et basés sur l'usage des terres ». Il est également question de développer de nouveaux partenariats internationaux avec les pays à revenus faibles et intermédiaires, notamment ceux du continent africain.

Par ailleurs l'Institut entend augmenter la portée et la visibilité de son expertise auprès des enceintes et réseaux européens et mondiaux (Commission Européenne, OCDE, système onusien, y compris auprès des panels d'experts associés et des agences qui en dépendent comme FAO, EFSA, AEE, CGIAR, G20 MACS Agriculture Chiefs Scientists, Global Research Alliance, Belmont Forum...). Dès le début 2021 et en bonne coordination avec le CIRAD, l'Institut s'est également doté d'un plan d'action pour l'Afrique (Projet TSARA), en mobilisant une vingtaine d'universités et instituts de recherche du continent africain.

En France, la politique partenariale de développement et de solidarité internationale fait l'objet de nombreux rapports et propositions d'actions. On peut noter par exemple :

- Préparer un Pacte fondateur pour une relation Europe-Afrique ;
- Encourager l'émergence d'une capacité de recherche et d'influence française centrée sur les ODD ;
- Renforcer et structurer stratégiquement le soutien des ambassades aux initiatives locales ;
- Redynamiser l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

De fait, l'expertise internationale a été remise au centre de la politique française de coopération à la suite du rapport Tenzer en 2008³. « Tenzer constate que l'offre d'expertise est devenue multiforme, provenant d'acteurs publics et privés, d'États comme de fondations, d'entreprises qui en font leur activité principale ou l'exercent afin de mieux assurer leur présence sur des marchés plus rémunérateurs dont les conditions sont déterminées par des spécifications, des référentiels établis dans une phase préalable. L'expertise est un monde où se croisent, s'associent ou se confrontent des réseaux de spécialistes, des sociétés de pensées parce que, souligne Tenzer, elle est un formidable vecteur d'influence par les idées, les modèles, les normes qu'elle véhicule. Ce qui rend la compétition sur le marché de l'expertise difficile et quelquefois fermée pour de nouveaux intrants, c'est justement ces normes et les influences que les premiers entrants installent en « leader » chez les « clients » qui en deviennent dépendants.

² Accroissement de la demande mondiale d'expertise d'« accompagnement » (cf. Cyril Bouyeure, Président de l'Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe (IDEFIE).

³ [Nicolas Tenzer, L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instrument pour une stratégie française de puissance et d'influence](#), Rapport remis au premier ministre, mai 2008.

Elle est désormais au centre d'un immense marché, financé par les institutions internationales, et l'auteur s'inquiète de ce que la France n'y est pas suffisamment présente, se laissant distancer par ses concurrents ». C'est ainsi que fût créée, en 2015, une grande agence Expertise France sur le modèle de la [GIZ allemande](#) (premier acteur mondial dans son domaine).

III. Définitions (historique) et nature de l'activité expertise internationale

Le concept d'expertise, apparu dans la langue française au XIV^e siècle, s'est d'abord essentiellement rattaché au champ juridique : c'est alors la « mesure d'instruction par laquelle des experts sont chargés de procéder à un examen technique et d'en exposer le résultat à un rapport au juge » (Delmas, 2011)⁴. L'expert s'impose progressivement en-dehors du domaine juridique, à partir des XVIII-XIX^e siècles, comme la figure du spécialiste choisi pour ses compétences techniques pour éclairer l'autorité (c'est « l'œil du juge »), puis dans une acception plus large, toute personne habilitée, sur la base de ses compétences techniques spécialisées, à fournir des évaluations ou des appréciations écartant toute subjectivité ou opinion personnelle (Louis Nouaille-Degorge, 2020)⁵

À cette première vision s'est progressivement juxtaposée une acception plus large de l'expert, conçu comme un médiateur entre la réalité et le politique « antidote à l'ignorance ». L'expert chargé de produire et de mobiliser l'ensemble des connaissances nécessaires à la décision, devient alors capable d'éclairer la décision en rattachant son avis à un champ de connaissances objectivables. Il existe dès lors une véritable « science du conseil scientifique ». La position d'expert résulte ainsi du fait que des acteurs s'accordent, dans un contexte donné, « pour reconnaître à la parole d'un individu une autorité singulière ». L'expertise apparaît alors comme une « position situationnelle » susceptible d'être remise en question à tout moment à l'aune des évolutions de la connaissance scientifique. C'est ce qui donne un rôle particulier à une expertise assurée par des spécialistes (chercheurs) qui sont au cœur des évolutions de la connaissance.

Il faut également s'assurer de l'indépendance intellectuelle de l'expert et ceci amène à mieux valoriser ces activités au sein de la sphère de la recherche. Il convient également d'indiquer que l'activité d'expertise est encadrée par une norme (AFNOR NF X 50 110). L'expertise étant une démarche fréquemment utilisée pour élaborer des avis, des interprétations et des recommandations, cette norme a pour objectif d'améliorer la maîtrise des points clés de la conduite de l'expertise.

L'expertise-projet internationale se caractérise principalement par des réponses à des appels à projets ou bien des sollicitations directes venant d'organisations internationales, de gouvernements, de municipalités (collectivités territoriales), de fondations et banques de développement.

Elle se caractérise par des prestations à l'état de l'art et qui sont de type :

- appui institutionnel, assistance technique, jumelages institutionnels ;
- analyse scientifique, éclairage et apports de méthodologies ;
- analyse critique de données, évaluation ou accompagnement de projets (études d'impact).

Ces prestations concernent le plus souvent des chantiers d'envergure : projets de construction, de restructuration et d'aménagements (hydrauliques, territoriaux, etc.) impactant une zone de grande superficie, voire un pays. Il peut s'agir également de projets de type plan de gestion et/ou de prévention, d'état des lieux d'un secteur, ou de simulation de changements de politique. Ces projets financés par un bailleur public ou privé se déploient en anticipation ou en réponse à une évolution de politique publique locale, nationale, européenne ou internationale. Il peut également s'agir de projets qui ont un rôle de démonstrateur, de vitrine de l'établissement et qui catalysent ainsi le savoir-faire et le savoir-résoudre un problème concret.

Afin d'encourager le *continuum* recherche-expertise, les projets d'expertise internationale d'INRAE sont ciblés prioritairement sur les sujets où les recherches de l'Institut sont fortes, établies de longue date et bien ancrées, compétitives au niveau mondial. Par ailleurs, un projet d'expertise peut déboucher classiquement sur de nouvelles questions de recherche, alimentant ainsi le *continuum* recherche-expertise. Les projets d'expertise sont parfois intégrés dans des projets d'assistance technique, en apportant une expertise scientifique ou technique à un projet de développement ou un programme plus vaste. Le déploiement d'activités d'expertise doit également être en phase avec les compétences humaines, scientifiques et techniques aisément mobilisables par la recherche au sein d'INRAE et permettant d'accompagner une politique publique porteuse de valeurs et de meilleurs standards.

In fine, le déploiement de l'expertise-projet internationale (EPI) requiert d'être à l'état de l'art des connaissances scientifiques mais aussi de bien connaître le contexte économique, politique, professionnel et institutionnel.

⁴ C. Delmas, Sociologie politique de l'expertise, La découverte, « Repères », 2011, 126p.

⁵ L. Nouaille-Degorge, L'expertise scientifique au défi de la crise sanitaire, Les papiers de recherche de l'ENA, PR ENA AGP 2020-06

IV. Plan d'Action 2022-2026

1. Identification et mobilisation des experts

Le développement de l'EPI requiert tout d'abord de disposer d'une ressource identifiée d'experts disponibles et volontaires et en nombre. Ces experts doivent être reconnus sur des thématiques recherchées par les États et les institutions internationales dans le cadre de leurs stratégies et des protocoles internationaux qui orientent ces stratégies (objectifs de développement durable ou autre, voir ci-dessus). L'organisation de la mobilisation de ces experts en bonne intelligence entre acteurs publics et privés est également une étape clé de ce processus de déploiement de l'expertise opérationnelle.

2. Instaurer un cadre institutionnel avec les bailleurs et agences de développement

Il s'agit de mieux positionner les résultats de recherche au regard de besoins exprimés lors des conventions internationales qui les sous-tendent en particulier pour les sciences de l'agriculture et de l'environnement : biodiversité, changement climatique, désertification, risques naturels. Les projets d'expertise internationale sont *in fine* des démonstrateurs d'un savoir et d'un savoir-faire opérationnel de haut niveau, qui permettent de s'impliquer concrètement dans l'aide à la décision et à la mise en œuvre. Ces projets permettent également de nouer des relations avec les organisations internationales, qu'il s'agisse de bailleurs internationaux (AFD, Banque Mondiale, FAO, Commission européenne etc.), d'institutions multilatérales telles que le Fonds Mondial pour l'environnement, le Fonds vert des Nations-Unies pour le climat, le PNUE, l'OCDE. Ce sont en effet ces institutions qui apportent l'appui institutionnel aux États qui les sollicitent.

3. Accompagner les chercheurs voulant s'investir dans l'expertise internationale

Une école-chercheurs sera organisée en 2023-2024 sur l'expertise-projet nationale et internationale pour apporter une première formation aux ingénieurs et chercheurs désirant s'investir dans l'expertise. Cette école-chercheurs permettra notamment de présenter ce que peuvent recouvrir les activités d'expertise, les démarches qualité à mettre en œuvre, les aspects juridiques à prendre en compte...La rédaction d'un guide pratique qui pourrait être largement diffusé dans les unités permettrait de stimuler l'intérêt des scientifiques à ces activités. Ces activités sont par ailleurs identifiées et reconnues dans les dispositifs d'évaluation des collectifs, des chercheurs et des ingénieurs.

4. Analyse de la demande et saisie des opportunités

Cet objectif requiert la mise en place et le pilotage d'un mécanisme efficace de surveillance des appels d'offres des organisations internationales. Afin d'optimiser la recherche des appels à projets d'expertise internationale, INRAE expérimente des plateformes de projets telles que DevelopmentAid ou Assortis.

5. Montage des projets et consortiums

Il nous est nécessaire de développer notre capacité de montage de projets et de propositions dans le domaine de l'EPI et ainsi renforcer nos travaux et nos références en nous associant à des consortiums dédiés et expérimentés qui jouent le rôle « d'ensemblier » : instituts de recherche déjà présents à l'international tels que : IRD, Cirad, bureaux d'étude, agences de financement.

6. Rendre plus visibles les activités d'expertise à INRAE

Une manière d'encourager les ingénieurs et chercheurs d'INRAE à s'investir dans l'expertise-projet internationale en complément de leurs travaux de recherche serait de continuer à la rendre encore plus visible sur le site internet de l'Institut en développant par exemple une page dédiée à cette activité permettant de communiquer régulièrement sur l'investissement de ses personnels dans ce domaine.



Travail réalisé avec le concours des membres du Groupe de Travail sur la note EPI ⁶:

**Nassim Aït Mouheb, Abdelhakim Hammoudi, Jean-François Humbert,
Laure Latruffe, Bruno Le Bizec, Dominique Laigle, Rémi Lombard-Latune, Allison Marie Loconto,
José Martinez, Laurent Peyras, Guillaume Piton, Almerinda Pinto**

