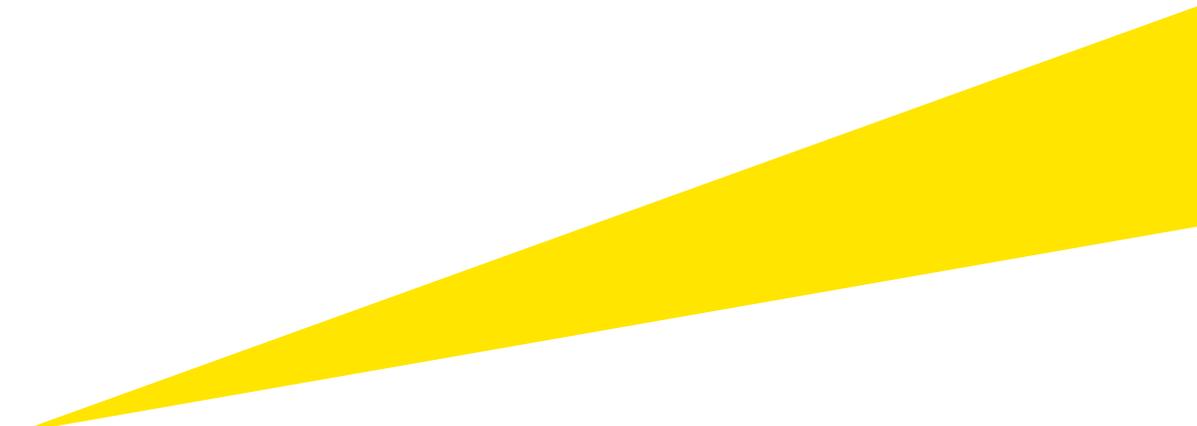
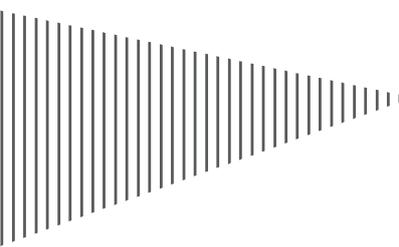


# **Evaluation de la contribution de la France à l'Aide pour le commerce (2009-2019)**

Rapport final révisé  
Février 2022



# Sommaire

<b>Principaux sigles et acronymes</b> .....	
<b>1. Résumé des principales conclusions</b> .....	<b>1</b>
1.1. Cadrage stratégique et doctrine d'intervention .....	1
1.2. Mise en œuvre de l'Aide pour le commerce (APC) .....	1
1.3. Pilotage et suivi .....	2
1.4. Communication et visibilité.....	2
<b>2. Objectifs, périmètre et méthodologie de l'évaluation</b> .....	<b>3</b>
2.1. Objectifs de l'évaluation.....	3
2.2. Périmètre de l'évaluation .....	3
2.3. Méthodologie.....	4
<b>3. Contexte et état des lieux de la contribution française à l'aide pour le commerce</b> .....	<b>8</b>
3.1. Cadre général de l'aide pour le commerce .....	8
3.2. Orientations stratégiques françaises et européennes en matière d'APC.....	13
3.3. Caractérisation de l'APC de la France.....	17
3.4. Panorama des principaux instruments et projets comptabilisés au titre de l'Aide pour le commerce..	28
<b>4. Pertinence</b> .....	<b>40</b>
4.1. Pertinence des interventions au regard des priorités et des orientations stratégiques en matière d'aide pour le commerce depuis 2009 .....	41
4.2. Adéquation par rapport aux besoins et stratégies locales .....	54
<b>5. Cohérence</b> .....	<b>57</b>
5.1. Cohérence et complémentarité au niveau national.....	58
5.2. Cohérence et complémentarité aux niveaux européen et international .....	61
5.3. Cohérence et complémentarité au niveau local.....	63
<b>6. Efficacité</b> .....	<b>65</b>
6.1. Atteinte des résultats .....	66
6.2. Impacts et part imputable à l'APC française .....	72
6.3. Facteurs de succès et limites.....	74
<b>7. Efficience</b> .....	<b>77</b>
7.1. Coordination, pilotage et suivi de l'APC .....	78
7.2. Visibilité et la communication .....	85
7.3. Gestion à l'échelle des projets .....	86
<b>8. Prospective</b> .....	<b>88</b>
8.1. Perspectives .....	88
8.2. Recommandations transversales.....	89
8.3. Tableau d'indicateurs dans le pilotage et suivi des recommandations formulées .....	98
<b>9. Annexes</b> .....	<b>101</b>
9.1. Entretiens .....	101
9.2. Fonds documentaire.....	107

# Remerciements

## Equipe d'évaluation

L'évaluation a été réalisée par une équipe EY Consulting composée de Vincent RAUFAST, Christina CASTELLA, Jérémie NONE et Romane GÉRARDIN.

Avec l'appui de Baye Issakha SOW (Expert Sénégal) et Eric BEANTANANA (Expert Madagascar)

## Remerciements

L'équipe EY Consulting remercie l'ensemble des parties prenantes interrogées pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions qui ont facilité la conduite de cette mission et l'élaboration de cette évaluation.

Des remerciements particuliers sont adressés aux membres du Groupe de référence ainsi qu'aux services du réseau français à l'étranger (Services économiques, SCAC Agences de l'AFD) concernés par les études de cas pays (Madagascar, Sénégal, Vietnam).

## Principaux sigles et acronymes

AASP	Autres apports du secteur public
ACP	(pays) Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADEPME	Agence opérationnelle de l'Etat pour le renforcement des PME (Sénégal)
AFD	Agence française de développement
AfTRA	Fonds africain du commerce
AID	Association Internationale de Développement
ALE	Accord de Libre Echange
APC	Aide pour le Commerce
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accord de Partenariat Economique
APEX	Agence de Promotion des Exportations (Madagascar)
ARAA	Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation
AT	Assistance Technique
AVSF	Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières
BAfD	Banque Africaine de développement
BAfD	Banque Asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
BMN	Bureau de mise à niveau (des entreprises – Sénégal)
BMZ	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CBI	Centre pour la Promotion des importations en provenance des pays en développement
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEF	Commerce Equitable France
CFA	Coopération financière en Afrique centrale
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIR	Cadre Intégré Renforcé
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

CORAF	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles
CTEO	Chief Trade Enforcement Officer
DAECT	Délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales
DCDD	Document-cadre pour la politique de coopération au développement
DEVAL	Institut Allemand pour l'Evaluation du Développement
DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement (UE)
DFID	Department for International Development
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DUE	Délégation de l'Union Européenne
E3F	Export Finance for Future
EDIC	Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce du Sénégal
ETI	Entreprise de Taille Intermédiaire
ETP	Equivalent Temps Plein
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAPS	Facilité d'amorçage, de préparation et de suivi de de projet
FCDO	Développement pour les Affaires étrangères du Développement et Commonwealth
FED	Fonds européen de développement
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FGASPDD	Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIMIP	Programme franco-irlandais de stages pour les missions ( <i>French &amp; Irish Missions Internship Programme</i> )
FMI	Fonds monétaire international
FSP(I)	Fonds de Solidarité pour les Projets (Innovants)
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
GR	Groupe de référence
GSP	Système des Préférences Généralisées ( <i>Generalised Scheme of Preferences</i> )
IG	Indications géographiques
IMF	Institut de Micro Finance
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISP	Instrument du secteur privé

ITA	Institut de Technologie Alimentaire (Sénégal)
ITBM	International Trade Board of Madagascar
ITC	Centre du Commerce International ( <i>International Trade Centre</i> )
ITTC	Institute for Training and Technical Cooperation (Institut pour la formation et la coopération technique)
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Banque de développement allemande
LAME	Laboratoire Africain de Métrologie
LOPDSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (2014)
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MCCSIPME	Lettre de Politique Sectorielle de Développement du Ministère du Commerce, de la Consommation, du Secteur Informel et des PME (Sénégal)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères
MEFR	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance
MENJS	Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports
MESRI	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
MOIT	Ministry of Industry and Trade (Vietnam)
MOPSE	Projet visant à renforcer la gestion opérationnelle des programmes d'exportations pour les organisations de commerce et de promotion de l'Afrique subsaharienne
MoU	Memorandum of Understanding
MULTICOM2	Bureau des Règles internationales du commerce et de l'investissement (DG Trésor)
OAPI	Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OI	Organisation Internationale
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONUUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OPC	Organisations de promotion du commerce
PAC	Politique Agricole Commune
PACC-PME	Programme d'Appui à la Compétitivité et à la Croissance des PME
PACMS	Projet d'Amélioration de la Compétitivité de la Mangue Sénégalaise
PAMPIG	Projet d'Appui à la Mise en Place des Indications Géographiques

PED	Pays en développement
PFR	Pays à faible revenu
PLMF	Projet de soutien au plan régional de Lutte et de contrôle des Mouches des Fruits en Afrique de l'Ouest
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNIA	Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles
POS	Plan d'Orientation Stratégique (de l'AFD)
PP	Pays prioritaires de l'aide française
PRCC	Programme de Renforcement des Capacités Commerciales
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PRITI	Pays à Revenu Intermédiaire Tranche Inférieure
PRITS	Pays à Revenu Intermédiaire Tranche Supérieure
PSE	Plan Sénégal Emergent
PVD	Pays en Voie de Développement
QE	Questions d'évaluation
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
REA	Réseaux pour l'entrepreneuriat africain
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SE(R)	Service économique (régional)
SFI	Société Financière Internationale (International Finance Cooperation)
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SPP	Symbole des Producteurs Paysans
STDF	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce ( <i>Standards and Trade Development Facility</i> )
TER	Train Express Régional
TFAF	Accord sur la facilitation des échanges ( <i>Trade Facilitation Agreement Facility</i> )
TFSP	Trade Facilitation Support Program (Programme d'appui à la facilitation des échanges, Banque mondiale)
TOSSD	Soutien public total au développement durable ( <i>Total official support for sustainable development</i> )
TSD	Traitement Spécial Différencié
UE	Union Européenne

UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UF	<i>Umbrella Facility</i> (Facilité-cadre pour le commerce de la Banque mondiale)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNOPS	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets
WFTO	World Fair Trade Organization
ZLECAf	Zone de Libre-Echange Continentale africaine

# 1. Résumé des principales conclusions

## 1.1. Cadrage stratégique et doctrine d'intervention

**Bien que recouvrant des orientations pertinentes lors de sa conception en 2009, la stratégie française requiert une actualisation.** Ceci est rendu nécessaire du fait de la montée en puissance des objectifs de développement durable et d'autres facteurs. Parmi eux, la doctrine d'intervention géographique est à préciser et à différencier selon les finalités attendues. La faible part des Pays les Moins Avancés (PMA) et Pays prioritaires de l'aide française (PP) interroge car à rebours des priorités géographiques de l'Aide Publique au Développement (APD) française. En outre, soutenir via de l'Aide pour le commerce (APC) des pays comme le Vietnam peut questionner car ce pays est doté d'une bonne performance commerciale, est solidement ancré dans le paysage des accords commerciaux et a un excédent commercial record avec la France.

## 1.2. Mise en œuvre de l'Aide pour le commerce (APC)

**Peu connue et diffusée, la stratégie de 2009 n'a pas eu valeur d'orientation des interventions françaises.** Un objectif sur huit (financement des infrastructures) domine très largement l'APC de la France. L'envergure de l'appui au renforcement des capacités de production, deuxième secteur privilégié, s'est réduite au cours de la décennie. La définition et mise en œuvre des politiques commerciales régionales, ainsi que la gestion des risques de marchés des produits stratégiques ont été des champs peu investis. Le volet international visé par la stratégie semble moins prégnant aujourd'hui qu'il y a dix ans, au profit de l'intégration régionale et de l'accent mis sur l'appui au marché domestique, au développement local et à la création d'emplois.

L'objectif de recherche de cohérence et complémentarité au niveau national est une préoccupation exprimée de manière récurrente au niveau du cadre stratégique de l'APD depuis 2009, **mais peu articulé avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités et décliné qu'en partie dans la pratique.**

Si la synergie entre les politiques de développement et commerciales est un objectif souligné dès le Document-cadre pour la politique de coopération au développement (DCDD) de 2011, il n'y a pas eu de prise en compte stratégique des effets potentiellement divergents/contradictoires pour les intérêts de la France et pour le commerce des pays partenaires

Au niveau local, la recherche de cohérence est freinée tant au niveau acteurs français qu'avec d'autres bailleurs par le fait que l'APC ne soit qu'une thématique transversale et ne fasse donc pas l'objet de réunions ou suivi institutionnalisés et systématiques. Par ailleurs, il n'existe pas de groupe de coordination entre bailleurs et/ou avec les autorités nationales dédié spécifiquement aux enjeux d'APC, comme l'ont relevé les études de cas pays. Enfin, les dynamiques d'articulation sont variables au niveau pays et projets comme l'ont constaté les études de cas. Les initiatives Team Europe ouvrent des perspectives de renforcement de cette harmonisation entre bailleurs européens.

**La complémentarité des canaux de l'APC française n'est que partiellement mise à profit.** L'APC française fournit un appui limité à l'assistance technique à la politique et à la réglementation commerciale, sans rechercher pour autant de combler les besoins associés à cette composante de l'APC via d'autres canaux comme l'Union européenne (UE) ou le canal multilatéral (Cadre Intégré Renforcé - CIR - dans les pays où il exerce).

Les interventions bilatérales APC dans les pays étudiés témoignent dans **l'ensemble de bons résultats ainsi dans la plupart des cas d'impacts visibles**, de même que les programmes d'assistance technique multilatéraux financés par la France à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), malgré un avis plus contrasté sur le CIR.

**Il apparaît en revanche compliqué de mesurer de façon précise les impacts liés à l'APC ainsi que la quantification de la part attribuable à cette dernière.** L'établissement d'un lien direct de cause à effet est en effet entravé par la multiplicité d'acteurs et de facteurs externes concourant à la même finalité. Cette quantification est rendue d'autant plus compliquée que les retombées des interventions d'APC ne sont

souvent perceptibles qu'à moyen / long-terme et que beaucoup de projets d'APC étudiés n'ont en fait qu'un impact indirect sur le commerce.

Néanmoins, **l'APC contribue au-delà de l'amélioration de la seule performance commerciale à un développement global des pays récipiendaires et envers l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD)**. Dans ce cadre, une qualification des retombées de l'APC française pour le développement durable des pays bénéficiaires est envisageable, en termes de développement économique mais également de respect de l'environnement, de l'égalité hommes-femmes, du respect des droits de l'homme (droits du travail, commerce équitable), etc.

Certaines bonnes pratiques et facteurs de succès ont pu être identifiés, entre autres l'implication des acteurs locaux et la démarche partenariale, un ancrage institutionnel fort des projets APC ainsi qu'un ciblage adéquat du périmètre d'intervention. A l'inverse, la prise en compte insuffisante du contexte local, les problématiques liées aux ressources humaines (capacité d'absorption limitée) ainsi que l'absence d'indicateurs selon les types d'intervention APC constituent les principales limites observées lors des études de cas pays/projets et la revue documentaire.

### 1.3. Pilotage et suivi

**Il n'existe pas de pilotage, ni d'animation de la stratégie de 2009.** La recherche de cohérence est davantage de fait que le fruit d'une démarche pro-active de mise en œuvre de la stratégie de 2009.

Les modalités spécifiques de coordination-suivi par la France de sa stratégie et des financements APC **sont peu mises en œuvre** du fait de l'absence de déclinaison des outils prévus par la stratégie de 2009 (absence d'une programmation pluriannuelle, du groupe de suivi et de capitalisation) et d'un système de suivi effectué sur une base ad hoc et de manière éclatée entre acteurs. Ce système de suivi se heurte aussi à des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC (catégorisation, base SNPC, marqueur) et dans le codage (déficit de connaissance de la catégorisation OCDE/OMC et des directives OCDE pour le marqueur, interprétation variable de la définition APC)

### 1.4. Communication et visibilité

**Des marges de progrès au niveau stratégique en termes de communication et de visibilité existent.** La stratégie française de 2009 est peu connue en 2021 des acteurs français du siège et méconnue au niveau des acteurs français du terrain dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.

Sur le terrain, l'appui de la France en matière d'APC est visible de manière variable (peu à Madagascar, davantage au Sénégal). Son appui reste rattaché à quelques projets emblématiques sans que cela soit attribuable à une stratégie d'ensemble en matière d'APC. Les outils de financements œuvrant aux objectifs de l'APC sont peu identifiés, à l'exception de l'aide véhiculée via le PRCC surtout dont le nom n'est toutefois pas toujours connu des autorités nationales.

L'action de la France en faveur de la promotion de la conciliation des enjeux environnementaux et commerciaux à laquelle l'APC est une niche de visibilité opportune.

## 2. Objectifs, périmètre et méthodologie de l'évaluation

*Ce chapitre précise les objectifs de l'évaluation, le périmètre, la démarche ainsi que les travaux réalisés.*

### 2.1. Objectifs de l'évaluation

La DG Trésor du ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (MEFR), la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et l'Agence française de Développement (AFD) ont décidé conjointement de réaliser une **évaluation de la contribution de la France à l'Aide pour le commerce (APC) 2009-2019**.

Cette évaluation inédite poursuit plusieurs objectifs articulés autour de deux volets :

#### 1) Un volet rétrospectif

- ▶ **Etablir un état des lieux quantitatif et qualitatif** des contributions françaises à l'aide pour le commerce ;
- ▶ **Porter un jugement évaluatif** sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ces contributions ;

#### 2) Un volet prospectif

- ▶ **Nourrir la réflexion stratégique de la France**, dans la perspective d'une révision de la stratégie française adoptée en 2009. Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement du renouvellement des accords de subventions aux fonds multilatéraux de l'OMC pour la période 2021-2023 et dans la perspective de la prochaine Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022. Ce volet prospectif doit inclure une réflexion sur la définition de l'aide pour le commerce et son rôle en matière de développement, sur la doctrine française dans ce domaine, mais aussi sur la coordination et le suivi des engagements pris, ainsi que sur les éventuels enseignements à tirer de la crise de la Covid-19.

### 2.2. Périmètre de l'évaluation

Le périmètre est défini conformément aux attentes du cahier des charges de la mission :

#### ▶ Périmètre thématique :

L'évaluation porte sur la contribution de la France à l'Aide pour le commerce. Elle prend en considération l'ensemble des acteurs français intervenant dans le pilotage stratégique et la mise en œuvre de l'APC, avec au premier chef les deux ministères pilotes de l'aide pour le commerce (MEAE, MEFR) et l'opérateur principal chargé de sa mise en œuvre (AFD). Elle considère aussi les autres contributeurs (comme les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, et le ministère de l'Agriculture, mais aussi la coopération décentralisée), ainsi que des acteurs européens (à des fins d'éclairages comparatifs) et internationaux (comme l'OMC et l'OCDE).

D'après l'OCDE-OMC, les actions relevant de l'APC s'inscrivent dans le cadre plus large de l'aide publique au développement (APD) et sont rattachées à 5 catégories principales, auxquelles sont associés des codes-objets permettant d'en réaliser un suivi par le biais du système de notification des pays créanciers (SNPC) du Comité d'aide au développement (CAD) :

- l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciales (catégorie 1) ;
- l'infrastructure liée au commerce (catégorie 2) ;
- le renforcement de la capacité de production, y compris le développement du commerce (catégorie 3) ;
- les ajustements liés au commerce (catégorie 4) ;
- d'autres besoins liés au commerce (catégorie 5).

L'évaluation doit alimenter la réflexion française sur cette catégorisation et sur le champ de l'APC plus généralement. Le champ de l'évaluation combine ainsi une approche large concernant l'état des lieux

(tenant compte de l'ensemble des interventions susceptibles de relever de l'APC, qu'elles soient ou non comptabilisées dans la base du SNPC) et un champ plus resserré en réponse aux questions évaluatives, en s'interrogeant sur le périmètre réel de l'APC et sur les moyens d'en renforcer le pilotage, le suivi et la mise en œuvre.

► **Périmètre temporel** :

L'état des lieux et l'évaluation rétrospective ont pour champ d'étude la période allant de 2009, soit l'année d'adoption de la stratégie française de l'APC, à 2019 (état des lieux) et à 2021 (évaluation). En sus du volet rétrospectif, elle a une portée prospective dédiée aux objectifs précités. La période actuelle de crise liée au Covid-19 et son impact sur les contributions de la France à l'APC ne sont pas analysés dans le détail, mais ils constituent des éléments pris en compte dans la réflexion sur les politiques/orientations de l'aide pour le commerce française.

► **Périmètre géographique** :

L'étude concerne l'ensemble des pays récipiendaires de l'Aide pour le commerce de la France.

## 2.3. Méthodologie

### 2.3.1. Démarche générale et calendrier de l'évaluation

L'évaluation suit la démarche suivante, déployée entre mi-décembre 2020 et mi-janvier 2022 :

PHASES	ETAPES	RAPPORTS, REUNIONS ET DATES
<p><b>Phase 1 : Lancement et structuration</b></p> <p>Mi-décembre 2020 - Mi-Janvier 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Lancement</li> <li>► Revue documentaire générale et entretiens de cadrage</li> <li>► Revue documentaire spécifique et 1<sup>er</sup> état des lieux de la contribution : 1<sup>er</sup> bilan, évaluation des limites et de la marche à suivre en phase 2</li> <li>► Elaboration d'un référentiel d'évaluation, du plan et outils de collecte</li> <li>► 1<sup>ère</sup> réunion du GR : présentation et validation de la note de structuration</li> </ul>	<p> <b>Réunion de lancement</b> : 10 décembre 2020</p> <p> <b>Remise du projet de note de structuration</b> : 18 janvier 2021</p> <p> <b>Groupe de référence n°1</b> : 22 janvier 2021</p>
<p><b>Phase 2 : Collecte transversale et état des lieux</b></p> <p>Mi-janvier - Mi-Avril 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Entretiens avec des acteurs français et internationaux</li> <li>► Entretiens avec des acteurs européens et OCDE</li> <li>► Eclairages comparatifs avec 4 bailleurs</li> <li>► Etude documentaire et analyse de données : travail spécifique de retraitement et d'analyse plus fines</li> <li>► Rédaction/finalisation de l'état des lieux</li> <li>► Rédaction et remise du rapport documentaire et 2<sup>ème</sup> GR</li> </ul>	<p> <b>Remise du rapport documentaire</b> : 8 avril 2021</p> <p> <b>Groupe de référence n°2</b> : 15 avril 2021</p>

PHASES	ETAPES	RAPPORTS, REUNIONS ET DATES
<b>Phase 3 : Approfondissements, études de cas et premiers jugements</b>  <b>Mi-Avril 2021 - Fin Juillet 2021</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Etudes de cas dans 3 pays d'intervention (Madagascar, Sénégal et Vietnam)</li> <li>▶ Etudes de cas au niveau de 2 projets régionaux multi-pays PRCC</li> <li>▶ Rédaction du rapport de mission, remise et 2<sup>ème</sup> réunion du groupe technique</li> </ul>	 <b>Remise du rapport de mission</b> : 16 juillet 2021  <b>2<sup>ème</sup> réunion du groupe technique</b> : 27 juillet 2021
<b>Phase 4 : Analyses finales, conclusions et restitution</b>  <b>Début août 2021 Mi-janvier 2022</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Analyses, rédaction des constats et conclusions, pistes de recommandations, rédaction et remise du rapport final provisoire</li> <li>▶ Atelier de co-construction des recommandations</li> <li>▶ Finalisation, rédaction, remise du rapport final</li> <li>▶ 3<sup>ème</sup> réunion du GR, version finale révisée du rapport et restitution</li> </ul>	<b>Remise du rapport final provisoire</b> : 17 septembre 2021  <b>Atelier de co-construction</b> : 8 novembre 2021  <b>Remise du Rapport final</b> : 21 décembre 2021  <b>3<sup>ème</sup> réunion du groupe de référence</b> : 11 janvier 2022

### 2.3.2. Questions évaluatives

Six questions d'évaluation (QE) ont été formulées pour répondre aux objectifs et attentes formulés vis-à-vis de l'évaluation. Elles sont articulées autour de critères d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et de la Commission européenne (Pertinence, Cohérence, Efficacité et Efficience).

QUESTIONS
<b>PERTINENCE</b>
1. Dans quelle mesure les interventions financées par la France ont-elles été pertinentes au regard des priorités et des orientations stratégiques en matière d'aide pour le commerce depuis 2009 ?
2. Dans quelle mesure les interventions d'APC françaises se sont-elles articulées sur le terrain avec les stratégies de développement des pays récipiendaires ?
<b>COHERENCE</b>
3. Les orientations stratégiques et interventions d'APC françaises ont-elles été menées dans la recherche d'une cohérence et complémentarité au niveau national ? En particulier, comment l'aide pour le commerce française s'est-elle articulée avec d'autres politiques nationales françaises susceptibles d'avoir un effet (divergent ou convergent) sur les finalités de l'APC ?
4. Les orientations stratégiques et interventions d'APC françaises ont-elles été menées dans la recherche d'une cohérence et complémentarité aux niveaux européens et international ?
<b>EFFICACITE ET EFFICIENCE</b>

5. Les contributions d'aide pour le commerce françaises ont-elles été efficaces ?

6. Les moyens mobilisés au service de l'APC française le sont-ils à des coûts raisonnables au regard des résultats atteints ou espérés ?

### 2.3.3. Travaux réalisés

L'évaluation s'appuie sur le croisement de données et d'analyses issues de différentes sources (voir le détail en annexe) :

- ▶ **Une analyse documentaire approfondie** portant sur le cadre stratégique de la coopération française, le cadre stratégique relatif à l'APC (aux niveaux national, européen et multilatéral), des documents par type d'aide/instruments français de l'APC (PRCC, contributions aux fonds multilatéraux), de la documentation/des données de suivi relative à l'APC aux niveaux français, européen et multilatéral. Cette étude documentaire a été approfondie au niveau des pays étudiés (cadre stratégique de développement des pays concernés, stratégies nationales sectorielles et connexes à l'APC, Fiches pays économiques du Service Economique de l'Ambassade, stratégies pays de l'AFD, documents projets / de suivi, compte rendu d'ateliers, etc) ainsi qu'au niveau des études de cas projets (conventions, évaluations, rapports d'exécution / d'activités, études de faisabilité, etc).
- ▶ **Un état des lieux** : incluant le retraitement et l'exploitation de la base SNPC / OCDE, une caractérisation fine de l'APC via diverses analyses de données (tendances générales, ventilation par acteur, géographie et catégorie de revenu, catégorie de l'APC, type d'aide, typologie d'intervention par acteur et instrument, fréquence de versement, concentration sectorielle de l'APC, etc) et des éclairages comparatifs, un travail de caractérisation de l'APC par acteur, une analyse des modalités de suivi et de déclaration de l'aide pour le commerce, un travail de gradation/d'affinement de la contribution aux objectifs de l'APC, l'identification de financements additionnels pertinents pour être considérés comme de l'APC mais non catégorisés comme tels.
- ▶ **Des entretiens à/depuis Paris avec des acteurs français (35 acteurs français interrogés à travers 24 entretiens)** : DG Trésor, MEAE, AFD, Proparco, Expertise France, MENJS, MESRI, MAA, DGDDI, STOA, société civile (Commerce Equitable et AVSF) et le Président du Groupe de Référence.
- ▶ **Des échanges avec des acteurs internationaux (24 acteurs interrogés à travers 12 entretiens et 1 focus group)** : les divisions Développement, Gestion des connaissances et de l'information et Programme de Chaires, Commerce et Environnement, Accès aux marchés de l'OMC, l'ITTC de l'OMC, le CIR, un bénéficiaire du Programme de Chaire et des stagiaires du programme FIMIP via un focus group, ainsi que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'OCDE.
- ▶ **Des éclairages comparatifs** au travers d'analyses documentaires et d'entretiens avec **quatre bailleurs européens** (UE, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) : du siège et/ou des représentations permanentes auprès de l'OMC.
- ▶ **Trois études de cas pays** : au Sénégal (14 entretiens avec 19 personnes), à Madagascar (15 entretiens avec 20 personnes) et au Vietnam (9 entretiens avec 10 personnes), soit au total **38 entretiens avec 49 personnes**, incluant pour chaque pays des entretiens avec le réseau français (SE, SCAC, AFD et autres), des récipiendaires (ministère en charge de la politique de développement, du commerce, ministères sectoriels), bénéficiaires de l'APC, bailleurs de fonds. *Voir le détail en annexe.*
- ▶ **Deux études de cas projets** : portant sur les projets de plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest CZZ1816 (4 entretiens avec 5 personnes) et de ligne de crédit en appui au renforcement des capacités d'Afreximbank de financement du commerce sur le continent africain (4 entretiens avec 4 personnes).
- ▶ **Un atelier de co-construction des recommandations** qui a réuni une quarantaine de participants aux niveaux stratégiques et opérationnels issus de la DG Trésor, du MEAE, des Représentations Permanentes de la France (auprès de l'UE et de l'OMC), de l'AFD, de la société civile et de l'OCDE.

Le présent rapport inclut :

- ▶ **Un contexte et état des lieux de la contribution française à l'aide pour le commerce**, incluant un cadre général de l'APC, des orientations stratégiques françaises et européennes en matière d'APC,

une caractérisation de l'APC de la France, un panorama des principaux instruments et projets comptabilisés au titre de l'APC. *Voir en partie 3.*

- ▶ **Des constats et analyses**, réalisés à partir de l'ensemble des outils de collecte déployés depuis le début de l'évaluation et structurés autour des critères et thèmes d'évaluation. *Voir parties 4 à 7.*
- ▶ **Une partie prospective** incluant des conclusions, des recommandations transversales, un tableau d'indicateurs dans le pilotage et suivi des recommandations formulées, des axes de réflexion pour la formulation d'une stratégie future. *Voir en partie 8.*

Une restitution du rapport final est prévue le 17 mars 2022 à la suite de la remise du rapport final définitif.

### 2.3.4. Limites de l'évaluation

L'évaluation a rencontré plusieurs limites :

- ▶ Les analyses en réponse aux questions 5 et 6 relevant de l'efficacité et de l'efficience se fondent sur un **périmètre limité au regard de l'ensemble des financements comptabilisés** au titre de l'aide pour le commerce (étude de cas pays, analyse de projets régionaux et de contributions multilatérales de la France.).
- ▶ **Des difficultés dans la collecte de terrain auprès des autorités nationales** ont été rencontrées au Vietnam dans un contexte de résurgence locale du Covid-19 à la date de la collecte (manque de disponibilité des interlocuteurs).
- ▶ **Une absence de définition partagée de l'aide pour le commerce et de ses finalités**, à la fois avec les autres bailleurs étudiés (inclusion du financement du commerce et champ infrastructurel plus restreint pour la Banque mondiale, valorisation des intérêts économiques nationaux pour les Pays-Bas, etc.) et au sein des acteurs français (avis divergents sur l'intégration régionale, l'appui au développement local, etc.).
- ▶ **Des difficultés pour quantifier l'attribution** des résultats observés à la seule aide française, du fait de la multiplicité des facteurs externes concourant à ces résultats et de leur environnement économique complexe
- ▶ **Des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC** (catégorisation, base SNPC, marqueur) et au niveau du codage français. *Voir en document annexe plus de détails.*

## 3. Contexte et état des lieux de la contribution française à l'aide pour le commerce

### 3.1. Cadre général de l'aide pour le commerce

#### 3.1.1. Relativement récente, la notion d'aide pour le commerce (APC) se caractérise par sa dimension multiforme et des contours larges

L'aide pour le commerce (APC) a émergé au début des années 2000 pour répondre à l'**objectif d'insertion dans le commerce international de pays à faibles revenus et intermédiaires**.

Dans cette optique, « **l'initiative Aide pour le commerce** » a été lancée en 2005 à l'occasion de la 6<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong pour aider les pays en développement, en particulier les PMA, « à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce »<sup>1</sup>. Cette Initiative est devenue opérationnelle en 2006 à travers la création d'une Equipe spéciale qui a proposé **une première définition commune de l'aide pour le commerce** : « *Les projets et programmes devraient être considérés comme relevant de l'Aide pour le commerce si les activités ont été identifiées comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire* »<sup>2</sup>.

**Les contours de l'APC demeurent, toutefois, larges.** Dès 2007, le Parlement Européen pointait ce constat lors de l'élaboration de la stratégie APC<sup>3</sup> de l'UE. En 2009, la France reconnaissait le caractère transversal de l'APC en incluant des actions répondant à différents secteurs de l'aide au développement. Une même action peut contribuer de manière plus ou moins directe au développement du commerce, ce qui pose des enjeux en termes de doctrine et d'orientation stratégique.

L'UE a présenté une brève définition de l'Aide pour le commerce **dans sa stratégie commune actualisée de 2017**, qui précise : « *L'aide pour le commerce est une assistance fournie pour soutenir les efforts des pays partenaires pour développer leurs capacités économiques et développer leur commerce comme levier de croissance et de réduction de la pauvreté (...). Il couvre un large éventail de domaines, notamment l'élaboration de la politique commerciale, les réglementations et normes liées au commerce, les infrastructures économiques (par exemple, l'énergie, les transports, les télécommunications<sup>4</sup>) et le renforcement des capacités de production dans les secteurs axés sur l'exportation tels que l'agriculture, la pêche et la fabrication* ». Dans ce cadre, l'UE et ses États membres fournissent une aide pour le commerce large, avec pour objectif d'aider les pays en développement et en particulier les pays les moins avancés (PMA) à **s'intégrer dans le système commercial mondial**, ce dernier étant fondé sur des règles, et à **utiliser le commerce plus efficacement pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté**.

Chaque acteur européen est muni **d'une stratégie avec des orientations relativement consensuelles quoique parfois sensiblement différentes** : ainsi, même si l'ensemble des bailleurs étudiés a cherché à s'inscrire dans les stratégies successives de l'UE, des spécificités nationales peuvent être distinguées à l'instar de l'importance accordée aux intérêts économiques nationaux pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ou encore la place prépondérante des énergies renouvelables dans la stratégie APC allemande et de

---

<sup>1</sup> Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, Conférence ministérielle Sixième Session Hong Kong, OMC.

<sup>2</sup> Recommandations de l'Equipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce, OMC, juillet 2006.

<sup>3</sup> « Le Parlement Européen [...] fait observer que l'une des questions les plus controversées s'agissant de l'aide pour le commerce réside dans sa définition même, cette notion étant utilisée pour décrire une gamme extrêmement large de mesures d'aide liées au commerce au profit des pays en développement »

<sup>4</sup> La définition de l'UE n'est pas exhaustive et omet de mentionner certains codes-objet SNPC tels que les Banques et Services Financiers.

l'assistance technique à la politique et réglementation commerciale pour les Pays-Bas . De façon générale, les entretiens menés avec des acteurs européens et internationaux ont laissé entrevoir que **l'APC participe à plusieurs finalités** à la fois, en termes de renforcement du secteur productif domestique, de renforcement du commerce intra-régional et de l'intégration régionale, ou bien d'appui à l'internationalisation des économies. Cette définition large paraît appropriée compte tenu de l'hétérogénéité des modèles de développement des économies récipiendaires. Toutefois, **l'accent semble être mis sur l'intégration régionale et le renforcement du commerce intra-régional** par plusieurs bailleurs (UE, Allemagne, France, Pays-Bas, Banque mondiale, Banque africaine de développement). A cet égard, le projet le plus emblématique actuellement est la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), dont il sera mentionné ultérieurement dans le rapport. *Voir des comparaisons entre les stratégies des bailleurs et la stratégie de la France dans le document Annexe.*

**Des réflexions ont émergé sur des sujets connexes à l'APC, notamment sur un plan international,** à l'occasion par exemple de la production d'examen globaux de l'APC de l'OMC-OCDE<sup>5</sup>. Elles ont notamment porté sur des enjeux liés à : la connexion aux chaînes de valeur, la réduction des coûts du commerce pour une croissance durable et inclusive, la promotion de l'inclusion et de la connectivité pour un développement durable, le soutien à la diversification et à l'autonomisation économiques et le rôle de l'APC pour contribuer aux efforts de reprise et résilience dans le contexte lié au Covid-19 ou plus largement aux ODD et à l'Agenda 2030. D'autres instances permettent d'alimenter la réflexion, à l'instar du G7 ou de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), qui promeuvent les chaînes d'approvisionnement responsables, les infrastructures de qualité, la responsabilité sociale et environnementale (RSE), et le travail décent. L'UE et la France se sont emparées de plusieurs de ces thèmes comme les ODD, au cœur de la stratégie révisée de l'UE. *Voir plus de précisions concernant la France dans la partie 3.2.1.*

#### **Encadré 1 : L'Aide pour le Commerce à l'ère des ODD et dans le contexte Covid-19**

Parmi les enjeux les plus récents associés à l'APC figurent les réflexions pour qu'elle contribue à une reprise plus inclusive, résiliente et verte (en lien au niveau européen avec le Pacte Vert). Ceci semble particulièrement nécessaire dans le contexte actuel lié au Covid-19, marqué par un déclin de 68% des services de voyages en 2020 (d'après l'OMC<sup>6</sup>), ce qui affecte certaines économies très dépendantes du tourisme (petits États insulaires en développement-PEID) et par des pertes d'emploi qui dépassent 250 millions (d'après l'OIT), touchant notamment les femmes (d'après l'OCDE<sup>7</sup>). Dans le même temps, le commerce continue à contribuer à la résilience des économies, ayant cru aussi bien dans le domaine de l'agriculture que de la pharmacie par exemple en réponse à la crise sanitaire des pays<sup>8</sup>. Dans ce contexte, l'APC est considérée comme un levier essentiel pour renforcer les capacités commerciales et les infrastructures des pays les plus pauvres. L'agenda digital lié à l'aide pour le commerce (digitalisation des processus douaniers, aide au renforcement des connaissances digitales des PME, dématérialisation des processus administratifs commerciaux, etc) prend aussi une place croissante aux yeux de plusieurs acteurs interrogés (français et européens, comme les Pays-Bas). Des réflexions autour de la résilience du secteur touristique (un tiers des services d'exportations mondiales avant la crise), délaissé de nombreux bailleurs, ont émergé aussi lors du dernier bilan 2021 de l'APC. L'appui à la sécurisation et diversification des chaînes d'approvisionnement est enfin un point soulevé pour renforcer la résilience des économies face à la crise Covid-19 et dans le contexte post-Covid.

<sup>5</sup> Le but de l'examen global est de renforcer le suivi et l'évaluation de l'Aide pour le commerce pour inciter fortement les donateurs comme les bénéficiaires à faire avancer le programme d'Aide pour le commerce. 7 examens se sont tenus depuis le premier en 2007. Un bilan a eu lieu en 2021.

<sup>6</sup> Source : [WTO | 2021 News items - Services trade recovery not yet in sight](#)

<sup>7</sup> Source : [Aid for Trade is necessary for a sustainable global recovery | The OECD Forum Network \(oecd-forum.org\)](#)

<sup>8</sup> Source précitée.

### 3.1.2. Ancrée dans l'aide publique au développement, la notion d'aide pour le commerce (APC) s'est progressivement structurée et transformée

Dans le sillage des recommandations de l'Equipe Spéciale, le suivi de l'APC a été progressivement structuré et déployé à trois niveaux afin de renforcer la mise en œuvre de l'Initiative sur l'APC et sa crédibilité :

- ▶ **Au niveau local** : suivi des besoins des pays en développement en matière d'APC, sous forme d'auto-évaluations
- ▶ **Au niveau des donateurs** : suivi de l'engagement des différents donateurs d'accorder une APC, sous forme d'auto-évaluations
- ▶ **Au niveau mondial** : afin de suivre les progrès réalisés, l'Initiative APC organise tous les deux ans des Examens globaux donnant lieu à la production d'un rapport conjoint OMC-OCDE. Ces rapports reposent sur l'exploitation des données financières déclarées par les pays membres de l'OCDE dans le Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD de l'OCDE, qui recense les données d'aide publique au développement. Ces examens contribuent au renforcement de la transparence de l'APC et ils fournissent des analyses utiles pour son amélioration.

D'après l'OCDE-OMC, pour être comptabilisés comme relevant de l'APC, les financements déclarés au titre de l'aide au développement (base SNPC) doivent être enregistrés dans l'une des 5 catégories principales et 17 sous-secteurs (codes-objets) suivants<sup>9</sup>.

#	Catégorie	Type d'APC (exemples)	Sous-secteurs (Codes-objet SNPC)
1	Assistance technique pour la politique et la réglementation commerciales	Aider les pays à élaborer des stratégies commerciales, à négocier des accords commerciaux et à les mettre en œuvre	33110 : Politique commerciale et gestion administrative 33120 : Facilitation du commerce 33130 : Accords commerciaux régionaux 33140 : Négociations commerciales multilatérales 33181 : Education/formation dans le domaine du commerce
2	Infrastructure liée au commerce	Construction de routes, de ports et de réseaux de télécommunications pour mettre les marchés intérieurs en relation avec l'économie mondiale	210 : II.1. Transports et Entreposage 220 : II.2. Communications 230 : II.3. Energie
3	Renforcement de la capacité de production, y compris le développement du commerce	Octroi d'un soutien au secteur privé pour qu'il exploite ses avantages comparatifs et diversifie ses exportations	240 : II.4. Banques et Services Financiers 250 : II.5. Entreprises et Autres Services 311 : III.1.a. Agriculture 312 : III.1.b. Sylviculture 313 : III.1.c. Pêche 321 : III.2.a. Industries Manufacturières 322 : III.2.b. Industries Extractives 332 : III.3.b. Tourisme
4	Ajustement lié au commerce	Aider les pays en développement à faire face aux coûts de la libéralisation du commerce – abaissement des droits de douane, érosion des préférences, détérioration des termes de l'échange,	33150 : Ajustement lié au commerce

<sup>9</sup> Source : Annexe D - Panorama de l'aide pour le commerce OCDE-OMC – 2019.

<b>5</b>	<b>Autres besoins liés au commerce</b>	<p>Si mentionnés comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies nationales de développement des pays partenaires</p> <p>Pour évaluer le volume de ces « autres » engagements, les donateurs doivent examiner les projets d'aide dans des secteurs en dehors de ceux précités (ex : ceux de l'éducation et de la santé) et indiquer, le cas échéant, la part de ces activités ayant une importante composante commerciale.</p> <p>Cette dernière catégorie était prévue dès la 1<sup>ère</sup> revue mondiale.</p>
----------	--	---

**Cette classification des financements de l'APC a connu des modifications au fil du temps**, avec en particulier :

- ▶ L'ajout, à partir de 2008, d'une nouvelle catégorie « ajustement lié au commerce » pour comptabiliser les contributions budgétaires destinées à aider à la mise en œuvre des réformes commerciales des bénéficiaires et à l'ajustement des mesures de politique commerciale<sup>10</sup> ;
- ▶ Un travail de simplification avec le regroupement des catégories du développement du commerce et du renforcement des capacités productives, ainsi que l'ajout d'une catégorie supplémentaire relative aux autres besoins liés au commerce (qui n'a toutefois pas été renseignée dans la pratique)

Si les bailleurs européens interrogés confortent la catégorisation du suivi établie par l'OCDE-OMC, la Banque mondiale a apporté toutefois en interne des aménagements pour assurer un suivi propre de son APC. Ces aménagements (cf encadré 2) se traduisent par une comptabilisation plus large des financements relevant de l'APC.

#### **Encadré 2 : La définition de l'APC selon la Banque mondiale**

La définition de l'Aide pour le commerce (APC) de la Banque mondiale diffère sensiblement de celle utilisée par l'OCDE / OMC. Elle comprend le financement du commerce (*Trade Finance*) et couvre un champ plus réduit d'infrastructures liées au commerce<sup>11</sup>, exclusivement celles directement liées au commerce d'après le montant engagé attribuable aux activités liées au commerce que chaque chef de projet doit renseigner, *a contrario* de l'OCDE/ OMC qui englobe un ensemble plus large d'infrastructures qui peuvent ou non être entièrement liés au commerce.

De façon traditionnelle, la Banque mondiale considère le commerce comme un thème et non un secteur. Les activités relevant de l'APC sont rattachées à **l'un des onze thèmes principaux<sup>12</sup> de la Banque, à savoir le thème principal « Commerce et Intégration » qui comprend cinq thèmes spécifiques** : le développement à l'export et la compétitivité, l'intégration régionale, la facilitation des échanges et l'accès au marché, la diffusion technologique et une rubrique autres. Elle exclut en revanche les financements apportés par son guichet d'appui au secteur privé, la Société Financière Internationale.

Le système de suivi ne comptabilise pas simplement le nombre de projets liés au commerce. Il compte surtout le **montant cumulé de l'engagement attribué aux activités liées au commerce dans tous les projets**. Il existe très peu de projets exclusivement codés sur le thème du commerce ; au contraire, les projets ont souvent plusieurs thèmes combinés. Par exemple, un projet lié au commerce agricole peut avoir été codé avec plusieurs thèmes, tels que le développement du secteur privé, le développement rural et le commerce et l'intégration. Dans ce cas, la Banque ne comptabilise que le montant engagé affecté au commerce et à l'intégration dans ses chiffres de l'Aide pour le commerce. La Banque ne fournit pas des indications ou un guide par secteur pour aider à identifier les projets qui contribuent aux objectifs

<sup>10</sup> Avant 2008, ces contributions n'étaient pas comptabilisées comme APC, car elles étaient enregistrées dans la catégorie « Appui budgétaire général », sans possibilité de distinction des financements contribuant à l'aide pour le commerce..

<sup>11</sup> L'évaluation a sollicité des précisions auprès de la Banque mondiale sur le périmètre des infrastructures qu'elle retient, sans qu'une réponse précise ne lui soit apportée à ce sujet.

<sup>12</sup> Les autres thèmes : sont la gestion économique, la gouvernance du secteur public, l'Etat de droit, le développement du secteur privé, la protection et les risques sociaux, le développement social et le genre, le développement humain, le développement urbain, le développement rural, les ressources naturelles et environnementales.

d'aide pour le commerce. Il n'existe pas de dispositif de contrôle qualité interne censé assurer le bon renseignement du codage par les chefs de projets.

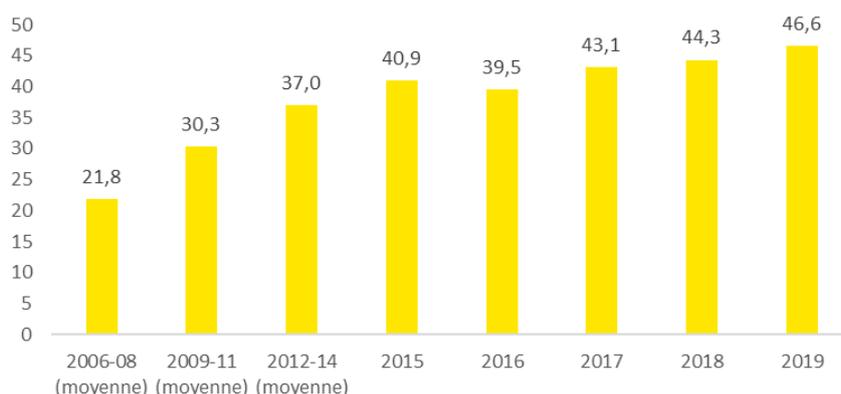
Source : Banque mondiale – Calculating World Bank Aid for Trade

### 3.1.3. L'aide pour le commerce a enregistré une montée en charge progressive au niveau mondial, même si son poids dans l'aide publique au développement est resté stable, et est destinée majoritairement aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et aux infrastructures économiques

D'après le septième Examen global de 2019, l'APC a connu une montée en charge et plusieurs évolutions depuis le démarrage de l'Initiative. L'aide décaissée a doublé, passant de 21,8 Mds USD en moyenne annuelle sur 2006-2008 à 46,6 Mds USD en 2019 (soit une croissance moyenne annuelle de 6,6%) En montant cumulé, l'aide pour le Commerce a atteint 500 milliards USD sur la période 2006-2019.

Pour autant, le poids de l'aide pour le commerce dans l'APD s'est révélé relativement stable sur cette période en oscillant autour de 23% en moyenne annuellement.

Figure 1 – Evolution de l'aide pour le commerce versée au niveau mondial sur la période 2006-2019 (en milliards d'USD)



Source : Panorama de l'aide pour le commerce OCDE-OMC 2019 et Aid for Trade Key Facts OECD Mars 2021 – Elaboration EY

L'analyse des données financières (base SNPC/OCDE), montre que l'APC au niveau mondial reste majoritairement destinée à appuyer l'infrastructure économique des pays partenaires. Cette composante, qui concerne majoritairement les infrastructures liées aux transports et à l'énergie, regroupe plus de la moitié des financements de l'APC et son poids s'est renforcé depuis 2006<sup>13</sup>. L'aide pour le commerce sert aussi à **renforcer les capacités productives** en particulier dans le domaine de l'agriculture, des services financiers et bancaires ou de l'industrie. Depuis 2006, cette composante connaît néanmoins un léger recul<sup>14</sup>. Les autres composantes de l'aide pour le commerce (politiques commerciales et réglementations, ajustements liés au commerce) sont, pour leur part, plus marginales. La catégorie politiques commerciales et réglementations a vu sa part s'éroder légèrement<sup>15</sup>, tandis que ses montants ont

<sup>13</sup> L'appui à l'infrastructure économique représentait 50% des aides pour le commerce décaissées entre 2006 et 2008, contre 54% en 2019.

<sup>14</sup> En 2019, elle représentait 44% des aides pour le commerce décaissées contre en moyenne 47% entre 2006 et 2008.

<sup>15</sup> Passant de 3,2% en 2006-08 à 2% en 2019.

augmenté<sup>16</sup>. Les montants des ajustements liés au commerce s'établissent autour de 10 MUSD en moyenne annuelle.

L'aide pour le commerce est **majoritairement destinée aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure** (PRITI : 40% de l'aide décaissée en 2019), tandis que **les pays les moins avancés sont en seconde position** (PMA : 31% de l'aide reçue en 2019). Les allocations visant d'autres zones géographiques (régions, multi-pays, non-spécifiées) ont connu la croissance la plus rapide sur la période 2006-2019 (+10,4% par an), tandis que les PMA et PRITI ont bénéficié d'une croissance durable (respectivement +8,2% et +8,4% par an). En revanche, la part d'aide pour le commerce attribuée aux pays à revenu intermédiaires de la tranche supérieure a quant à elle diminué sur cette même période (PRITS : -1,7% en moyenne par an)<sup>17</sup>.

**Par région**, l'Afrique et l'Asie ont été les principaux récipiendaires de l'APC au niveau mondial sur la période 2006-2019. Sur cette dernière année, l'Afrique a représenté 40% des décaissements d'APC géographiquement spécifiés et l'Asie 37%.

**Des évolutions par type d'aide** sont également à noter et l'APC semble devenir moins concessionnelle au fil des années au niveau mondial :

- ▶ **Concernant les PMA**, les prêts, minoritaires en 2006 (33% des décaissements APC) sont devenus majoritaires en 2017 (59% du total) au détriment des dons (passés de 67% en 2006 à 41% en 2019). Cette évolution est sans doute à relier au poids plus important des infrastructures économiques.
- ▶ **Concernant les autres pays en voie de développement**, la substitution a eu lieu plus tôt (2010) et en 2019 les prêts et dons représentaient respectivement 57% et 43% de l'APC décaissée (contre respectivement 36% et 64% en 2006).
- ▶ Le recul de la part des dons a été plus marqué dans les PMA entre 2006 et 2019 (-26 points de base) que dans les autres pays en développement (-21 points de base).

**Les principaux pays récipiendaires** en 2019 de l'aide pour le commerce tous bailleurs confondus (en décaissement) sont l'Inde, le Bangladesh, l'Égypte, le Pakistan et le Kenya.

## 3.2. Orientations stratégiques françaises et européennes en matière d'APC

### 3.2.1. Un cadre stratégique français élaboré en 2009 dans le sillage de la stratégie de l'UE définie en 2007

**Depuis le début des années 2000, la France a pris des initiatives pour mieux concilier commerce et aide au développement**

Depuis 1998, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) définit les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide au développement. L'aide pour le commerce s'est inscrite dans le cadre de l'aide au développement **dès 2002 avec l'adoption d'un plan d'action** entériné par les conclusions du CICID du 14 février 2002 qui érigeait l'intégration au commerce

---

<sup>16</sup> Passant pour leur part de 691,7 MUSD sur 2006-08 en moyenne annuelle à 884,6 MUSD en 2019.

<sup>17</sup> L'OCDE classe les pays bénéficiaires de l'APD en 4 catégories distinctes selon leur revenu. Concernant la notification des apports en 2018, 2019 et 2020 a été effective la classification suivante : pays les moins avancés (PMA), pays à faible revenu PFR (RNB par habitant <= \$1005 en 2016), pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure PRITI (RNB par habitant \$1006-3955 en 2016), pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (RNB par habitant \$3956 – \$12235)

international comme un levier de croissance et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. En 2002, le **Programme de Renforcement des Capacités Commerciales** (PRCC) a été créé en tant que programme d'assistance technique bilatérale français dédié à l'aide pour le commerce. Il s'inscrivait dans un contexte plus large de recherche de conciliation des objectifs de commerce et d'aide au développement<sup>18</sup>.

### **Une stratégie de l'UE mise en place dès 2007, révisée en 2017, qui engage fortement les Etats membres**

Dès 2007, l'UE s'est munie d'une stratégie pour l'APC et prévoyait d'allouer 2 Mds € pour l'assistance technique au commerce à partir de 2010, dont 1 Md € d'aide bilatérale des Etats membres. Sa stratégie visait à renforcer la qualité de l'APC et son lien avec la réduction de la pauvreté, les questions de genre et de durabilité, avec une attention principale sur les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) : environ 50% de l'augmentation de l'assistance technique devait être consacrée à ces derniers (pourcentage que la France a repris dans son cadre stratégique de 2009).

**Cette stratégie a été revue en 2017** afin de s'adapter à une évolution multifactorielle, notamment :

- ▶ **L'importance grandissante de certains enjeux commerciaux internationaux et régionaux** : interdépendance croissante des économies et multiplication des Accords de Libre-Echange (ALE), réforme du système de préférences généralisées de l'UE en 2012 (entré en vigueur en 2014).
- ▶ **Une évolution des contextes politiques, internationaux** (Agenda 2030, Accord de Paris, programme d'action d'Addis-Abeba) **et européens** (stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, consensus européen pour le développement, stratégie « Le Commerce pour tous »).
- ▶ **Une émergence de nouveaux paradigmes mondiaux**, avec l'importance croissante des enjeux de développement durable et de commerce équitable.
- ▶ La nécessité d'une diversification du portefeuille d'actions de l'UE en matière d'assistance technique en faveur notamment des PMA, mais aussi une amélioration souhaitée du suivi et de l'évaluation de ces actions<sup>19</sup>.

Si les objectifs généraux de la stratégie de l'UE sont globalement restés les mêmes, les orientations stratégiques et les modalités d'opérationnalisation ont été redessinées. A ces fins, cinq principaux changements concrets ont été introduits dans la stratégie de 2017 afin de :

- ▶ Réduire la fragmentation actuelle<sup>20</sup> et accroître l'effet de levier de l'aide pour le commerce grâce à une fourniture de l'aide plus documentée et mieux coordonnée ;
- ▶ Renforcer l'impact de l'aide pour le commerce de l'UE en assurant une cohérence totale avec les instruments des politiques extérieures de l'UE ;
- ▶ Mettre davantage l'accent sur les dimensions sociale et environnementale de la durabilité, ainsi que sur une croissance économique inclusive ;
- ▶ Veiller à une meilleure différenciation des pays en portant une attention accrue aux PMA et aux pays en situation de fragilité (ces derniers devant doubler leurs exportations d'après la cible 17.11 des ODD) ;
- ▶ Améliorer le suivi et l'établissement des rapports de suivi de la stratégie (plus qualitatifs et mieux axés sur les résultats).

La nouvelle stratégie place ainsi au cœur de ses actions les problématiques de l'environnement et de la durabilité, ainsi que des conditions de travail via le prisme des quatre piliers de l'Agenda pour le travail

---

<sup>18</sup> Comme en témoigne par exemple la [Déclaration de M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, sur le rôle du Centre français du commerce extérieur, les initiatives gouvernementales en faveur du développement de la coopération entre commerce et aide au développement](#) (9 juillet 2002).

<sup>19</sup> Comme souligné dans les recommandations d'une évaluation de la stratégie d'APC de l'UE menée en 2013 : EU, European Commission, Evaluation of the European Union's Trade-Related assistance in Third Countries, 2013

<sup>20</sup> L'ambition est ainsi de mieux combiner l'éventail d'outils de financement du développement (bilatéraux, régionaux, thématiques, etc.) ainsi que les modalités d'octroi de l'aide (assistance technique, subventions, appui budgétaire, jumelage, financement mixte), etc.) au niveau tant de l'UE que des Etats membres.

décent de l'OIT (garantir les droits au travail, promouvoir l'emploi et l'entreprise, étendre la protection sociale et encourager le dialogue social).

Afin d'améliorer le suivi et la visibilité de sa politique APC, l'UE publie chaque année depuis 2017 un rapport d'avancement de sa politique révisée d'APC avec une structure claire (deux parties distinctes analyse qualitative et analyse quantitative), des exemples tangibles et des études de cas pour démontrer la pertinence et l'efficacité de cette dernière aux acteurs externes (donateurs, pays partenaires, société civile, etc.). Une sous-partie est par ailleurs entièrement dédiée à l'atteinte des objectifs de développement durable, signe de sa prise en compte effective de ce sujet par l'UE.

### **La France s'est dotée d'une stratégie en 2009, qui n'a pas été révisée depuis**

Dans le sillage de la stratégie de l'UE adoptée en 2007, la France s'est dotée de son propre **cadre stratégique en 2009** validé par le CICID du 5 juin 2009, qui vise à répondre aux besoins et attentes de long-terme des pays récipiendaires (notamment d'Afrique-Caraïbes-Pacifique-ACP). Cette stratégie cible deux axes d'intervention prioritaires, qu'elle décompose en huit objectifs spécifiques :

- ▶ **le développement de politiques commerciales régionales d'une part**, au travers de la définition et la mise en œuvre de politiques commerciales régionales, la structuration des acteurs professionnels régionaux, la mise en œuvre d'une politique de normalisation et de qualité, et la gestion des risques de marché des produits stratégiques ;
- ▶ **et le développement d'une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux** d'autre part, au travers du renforcement des capacités de production, le développement de filières, le financement d'infrastructures à vocation régionale, et l'utilisation d'outils de financement adaptés aux besoins de développement des secteurs productifs.

*Pour plus de détails sur cette stratégie voir la partie 4.1.1.*

**Dans le prolongement de la stratégie de 2009, la notion d'APC a été reprise, de manière itérative, dans d'autres documents stratégiques de coopération et de développement français. Ainsi, le document-cadre pour la politique de coopération (DCDD) de 2011** identifie clairement l'APC comme un levier indispensable en vue d'une croissance durable et partagée. Les lois portant sur la politique de développement ont également pris en compte l'APC<sup>21</sup>, tout comme **le Plan d'action national en faveur du Commerce Equitable de 2013**.

L'attachement à l'APC a également **depuis été réaffirmé par la France dans des cadres européens et multilatéraux** :

- ▶ **Au niveau européen**, la France s'inscrit dans le cadre du système des préférences généralisées<sup>22</sup> de l'Union européenne et promeut la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux visant une meilleure intégration des pays en développement. La loi de 2014 rappelle également l'attachement et les engagements financiers français en matière d'Accords de partenariat économique (APE). Sur le volet commercial, la France plaide au niveau européen pour la conclusion d'accords conditionnée au respect de l'Accord de Paris par les partenaires<sup>23</sup>. La France a également pris part aux discussions préparatoires aux deux stratégies européennes en matière d'APC de 2007 et 2017, ainsi qu'aux débats

---

<sup>21</sup> Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014-LOPDSI, loi de programmation relative à la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales de 2021.

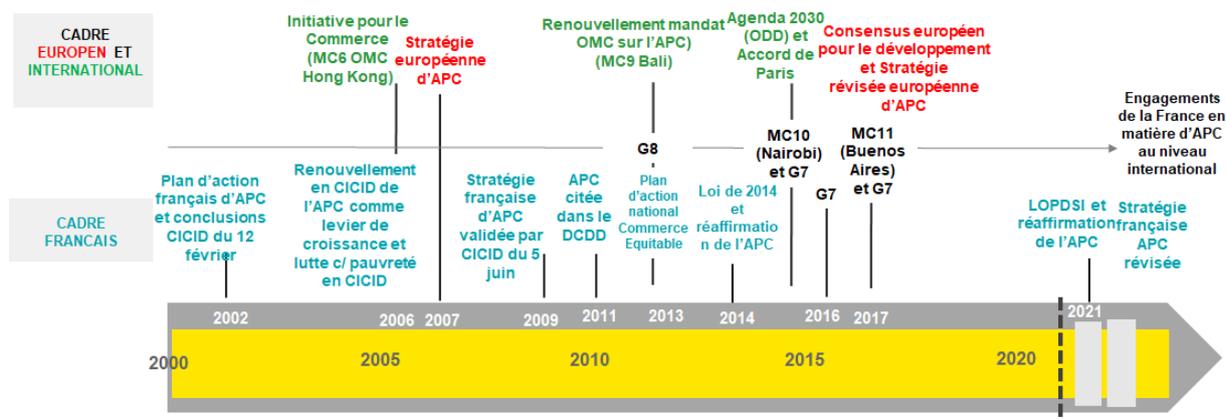
<sup>22</sup> Pour une présentation du système de préférences généralisées : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/02/14/le-systeme-de-preferences-generalisees-de-l-ue>

<sup>23</sup> Engagement du Président de la République lors de la 73<sup>e</sup> Assemblée Générale des Nations Unies.

sur l'après Accord de Cotonou (qui couvrait depuis 2000 les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP, arrivé à échéance en 2019).

- **Sur le plan international**, cet attachement est relayé dans différentes instances multilatérales : G7/G8 (ex : appui à l'accord multilatéral de facilitation des échanges au bénéfice des PMA), G20 (et des déclinaisons : B20, G20 Développement), à l'occasion des conférences ministérielles de l'OMC, sur fond d'évolution du paysage international (renouvellement du mandat de l'OMC sur l'APC en 2013, Programme 2030 et Accord de Paris en 2015). Par exemple, la France est identifiée<sup>24</sup> par le G7 comme active sur des questions diverses d'APC comme la lutte contre le changement climatique, la responsabilité sociale et entrepreneuriale, l'autonomisation des femmes, les chaînes d'approvisionnement responsables. Tandis que la loi de 2014 promeut un soutien aux actions multilatérales de l'UE via l'OMC, la France contribue aussi à des fonds multilatéraux de l'OMC.

**Figure 2 - cadre stratégique français, européen et international en matière d'APC/APD**



► Source : Revue documentaire - Elaboration EY

<sup>24</sup> Présidence française du G7 (2019), Chapitre relatif au « développement économique ».

### 3.3. Caractérisation de l'APC de la France

*L'APC de la France a été analysée dans cette partie sous le prisme de ses différentes composantes : en termes de volume (absolu et relativement à l'APD), de secteurs privilégiés d'investissement (relativement aux catégories de l'APC définies par le CAD-OCDE), de pays bénéficiaires (ciblage géographique, en fonction des catégories de pays), de contributeurs (diversité / concentration des acteurs) et d'instruments financiers (ratio dons / prêts, analyse des secteurs par instrument financier).*

*Ces différentes composantes de l'APC de la France sont mises en perspectives avec le niveau européen, via les éclairages comparatifs avec quatre bailleurs européens : Union européenne, Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas. Elles sont aussi replacées par rapport aux données d'APC consolidée des bailleurs du CAD-OCDE pour identifier le positionnement français. Par ailleurs un regard historique a été porté sur chaque composante afin de pouvoir dégager des dynamiques d'évolution sur la période 2009-2019.*

**Sources et limites** : les analyses ci-après s'appuient sur l'exploitation et le retraitement des données de la base SNPC-OCDE, laquelle présente des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC et au codage français. Ces limites portent essentiellement sur le caractère non nécessairement fidèle ni complet des données relatives aux interventions relevant de l'APC selon les règles de comptabilisation de l'OCDE/ OMC et sur les possibles erreurs d'affectation.

*Pour plus d'informations concernant le retraitement de données effectué sur la base SNPC ainsi que sur les limites des modalités de suivi, se référer aux parties correspondantes en Annexes et à la partie 7.1 du présent rapport.*

#### Principaux faits saillants de l'aide pour le commerce de de la France

- ▶ **Volumes / Evolution** : La montée en charge de l'APC française sur la période 2009-2019 a été régulière et conséquente : la France a versé sur la période 2009-2019 un total de 20,3 Mds USD d'aide pour le commerce et ses montants d'APC ont doublé sur la période. Malgré cette augmentation, elle est passée du 4<sup>e</sup> au 6<sup>e</sup> rang des bailleurs de l'aide pour le commerce au niveau mondial.
- ▶ **Secteurs privilégiés** : L'APC française a connu une évolution sectorielle : majoritaire en 2009, l'investissement dans le renforcement de capacités de production s'est peu à peu effacé au profit des infrastructures liées au commerce (70% en 2019 contre 44% en 2009). Cette prédominance des infrastructures (notamment les transports), la différencie fortement des autres bailleurs. La France se distingue également par sa faible contribution à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale (1% sur la période 2009-2019),
- ▶ **Pays bénéficiaires** : En termes géographiques, l'APC française se distingue par une concentration sur l'Afrique (47%), notamment du Nord (cette région concentrant à elle seule 41% des financements d'aide pour le commerce à destination de l'Afrique). Ce faisant, la ventilation de l'APC intra-Afrique se distingue de la répartition de l'APD sur cette même zone, cette dernière concentrant ses financements sur l'Afrique subsaharienne (74%, contre 59% pour l'APC). L'APC française se démarque également par sa concentration sur la catégorie de pays à revenu intermédiaire (PRITI en premier lieu avec 43% de l'APC, 71% pour l'ensemble des PRI), mais elle partage néanmoins avec d'autres bailleurs européens la moindre importance accordée aux pays les moins avancés (PMA -10%). Les pays prioritaires de l'aide française (PP) bénéficient d'une régularité certaine de versements APC, mais les faibles volumes de ces derniers (8,4% de l'APC totale) peuvent questionner quant à leur réelle priorisation.
- ▶ **Contributeurs** : L'APC française se caractérise par une diversité des contributeurs qui reste néanmoins très majoritairement délivrée par le groupe AFD (78,4% des versements sur la période). Ce faisant, elle ne se différencie pas fortement de certains autres bailleurs européens qui conjuguent à la fois diversité des contributeurs et concentration sur l'un d'entre eux.

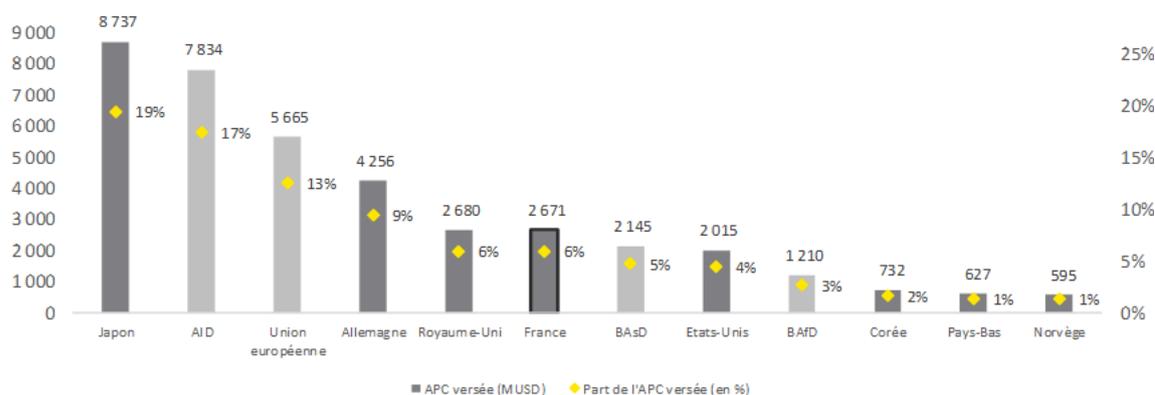
#### 3.3.1. La montée en charge de l'APC française sur la période 2009-2019 a été régulière et conséquente

**La France a versé sur la période 2009-2019 un total de 20,3 Mds USD d'aide pour le commerce.** Son APC a plus que **doublé en dix ans**, pour atteindre 2,7 Mds USD en 2019 (contre 1,1 Md USD en 2009). Elle s'inscrit ainsi dans la tendance mondiale d'accroissement des montants décaissés de l'APC qui a

doublé depuis 2006. En effet, d'après le septième Examen global, l'APC mondiale est passée de 21,8 Mds USD en moyenne annuelle sur 2006-2008, à 46,6 Mds USD en 2019 avec une croissance de 6,6% par an.

Malgré cette augmentation, le rang de **la France en tant que bailleur APC a connu un léger recul** sur la période 2009-2019 puisqu'elle est passée **du 4<sup>e</sup> rang en 2009** (derrière l'Allemagne, la Banque mondiale et les Etats-Unis<sup>25</sup>) **au 6<sup>e</sup> en 2019** (et 4<sup>ème</sup> comme bailleur bilatéral). Avec une part représentant 6% de l'APC versée au niveau mondial, elle se place derrière le Japon, l'Association Internationale de Développement (AID -Banque mondiale), l'Union européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ce recul est notamment dû à la montée en puissance d'autres bailleurs, au premier rang desquels l'Union européenne et le Japon.

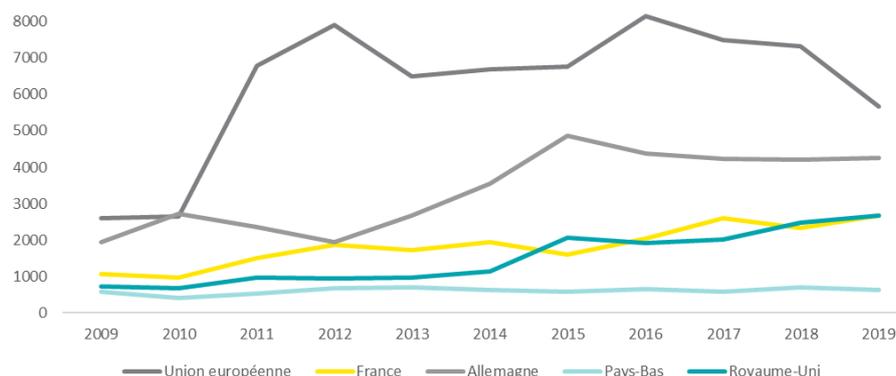
**Figure 3 Rang de la France parmi les principaux bailleurs de l'APC versée en 2019 (montant décaissé en MUSD/prix constants et part en % de l'APC mondiale)**



Source : OCDE/SNPC – Calculs et élaboration EY

Au sein du groupe des bailleurs européens<sup>26</sup> et malgré une progression régulière de son APC sur la décennie, la France se fait dépasser en volume annuel par le Royaume-Uni (une première fois en 2015 et définitivement en 2018), tandis que l'Allemagne reste le premier pays européen bailleur d'APC en volume annuel tout au long de la période 2009-2019 (avec une évolution des décaissements de son APC en forte progression sur la décennie).

**Figure 4 Evolution des décaissements d'APC pour la France et les 4 bailleurs européens sur la période 2009-2019**



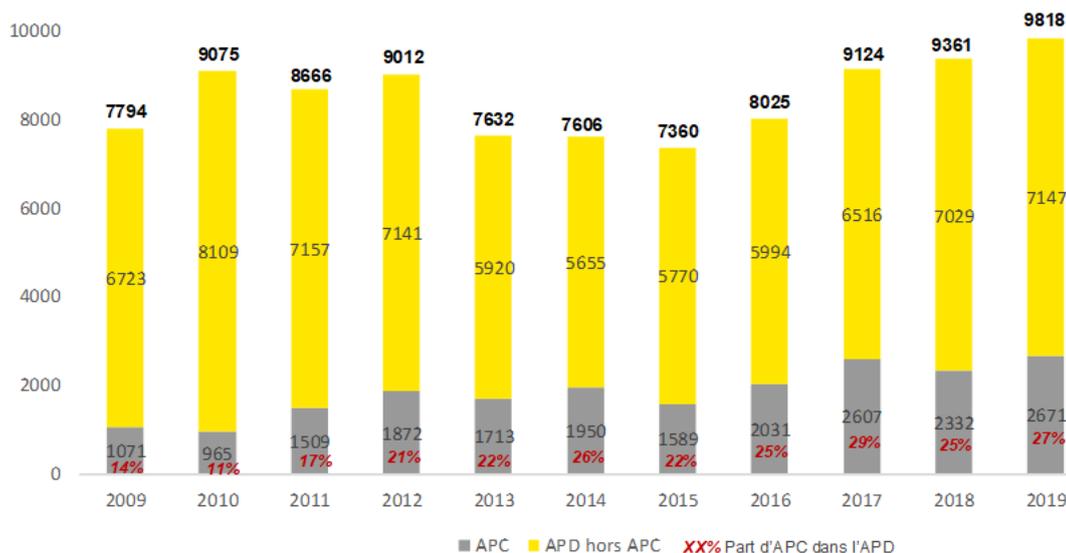
Source : Base SNPC 2009-2019 – Elaboration EY

<sup>25</sup> OMC-OCDE, Aid for Trade at a Glance (2011).

<sup>26</sup> Le Royaume-Uni ne faisant plus partie de l'UE, il sera désigné dans la suite du rapport sous la dénomination « pays européen » et non « pays de l'Union européenne ». Il est dès lors inclus dans toutes les analyses suivantes relatives au benchmark des bailleurs européens.

Si l'augmentation de l'aide pour le commerce suit logiquement la tendance haussière de l'aide publique au développement, sa part dans l'APD française a augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 14% en 2009 à 27% en 2019. Cette montée en charge s'explique, entre autres, par une importance croissante des montants alloués au secteur des infrastructures (correspondant à la catégorie 2 de l'APC dans la base SNPC).

Figure 5 Evolution annuelle de l'aide pour le commerce versée de la France (en MUSD) et part dans l'APD de la France versée sur la période 2009-2019

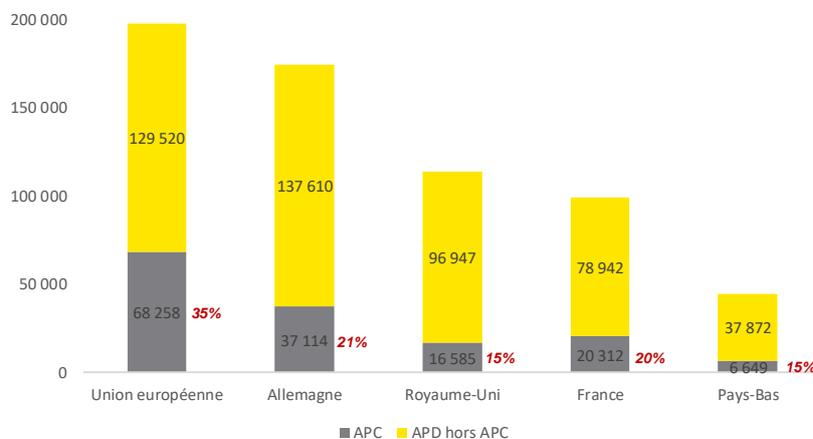


Source : Base SNPC 2009-2019 – Calculs et élaboration EY

Comparativement aux bailleurs européens étudiés, la France apparaît en 3<sup>ème</sup> position concernant la part relative d'APC (20%) dans l'APD sur la période 2009-2019 : un ratio quasiment équivalent à celui de l'Allemagne (21%), plus faible que celui de l'UE (35%), mais plus important que celui des Pays-Bas (15%).

Ce ratio rejoint celui observé au niveau mondial : si l'APC a connu une montée en charge, son poids dans l'APD a été relativement stable sur la période, en oscillant autour de 23% annuellement.

Figure 6 Part totale de l'APC dans l'APD de la France et des 4 bailleurs européens sur la période consolidée 2009-2019 (MUSD, décaissements)



Source : Base SNPC 2009-2019 – Elaboration EY

### 3.3.2. L'Aide pour le commerce française se démarque au sein des autres bailleurs par une prédominance croissante des infrastructures (notamment transports) ainsi qu'un fort recours aux prêts

**L'aide pour le commerce de la France se caractérise par la croissance des appuis aux infrastructures et la faiblesse de son assistance technique**

**L'aide pour le commerce de la France, telle que comptabilisée selon les règles définies par l'OMC et l'OCDE, s'est fortement diversifiée sur la dernière décennie**, s'inscrivant dans la tendance observée au niveau mondial. En lien avec les évolutions de l'APD française, cette diversification peut être associée à plusieurs facteurs :

- ▶ **poids croissant des pays à revenu intermédiaire** (PRI), de tranche inférieure dans la politique d'aide au développement, l'une des quatre zones géographiques mentionnées par le DCCD de 2011 *via* les principes de partenariats différenciés<sup>27</sup>
- ▶ **montée en puissance de l'AFD**, notamment via des prêts
- ▶ **élargissement du mandat géographique** de l'AFD (en particulier dans des PRI), en appui notamment de projets d'infrastructure économique.

**L'APC de la France a connu un changement en termes de secteurs privilégiés d'investissement.** Alors qu'en 2009 elle investissait majoritairement dans le renforcement de capacités de production (notamment au profit de l'agriculture), ce champ d'investissement s'est érodé<sup>28</sup> au bénéfice des infrastructures liées au commerce, **portées par les secteurs des transports et des énergies**<sup>29</sup>. L'APC dédiée à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale n'a été quant à elle que peu investie, malgré un rebond en 2018 (*plus d'explication dans le focus sur l'AFD*).

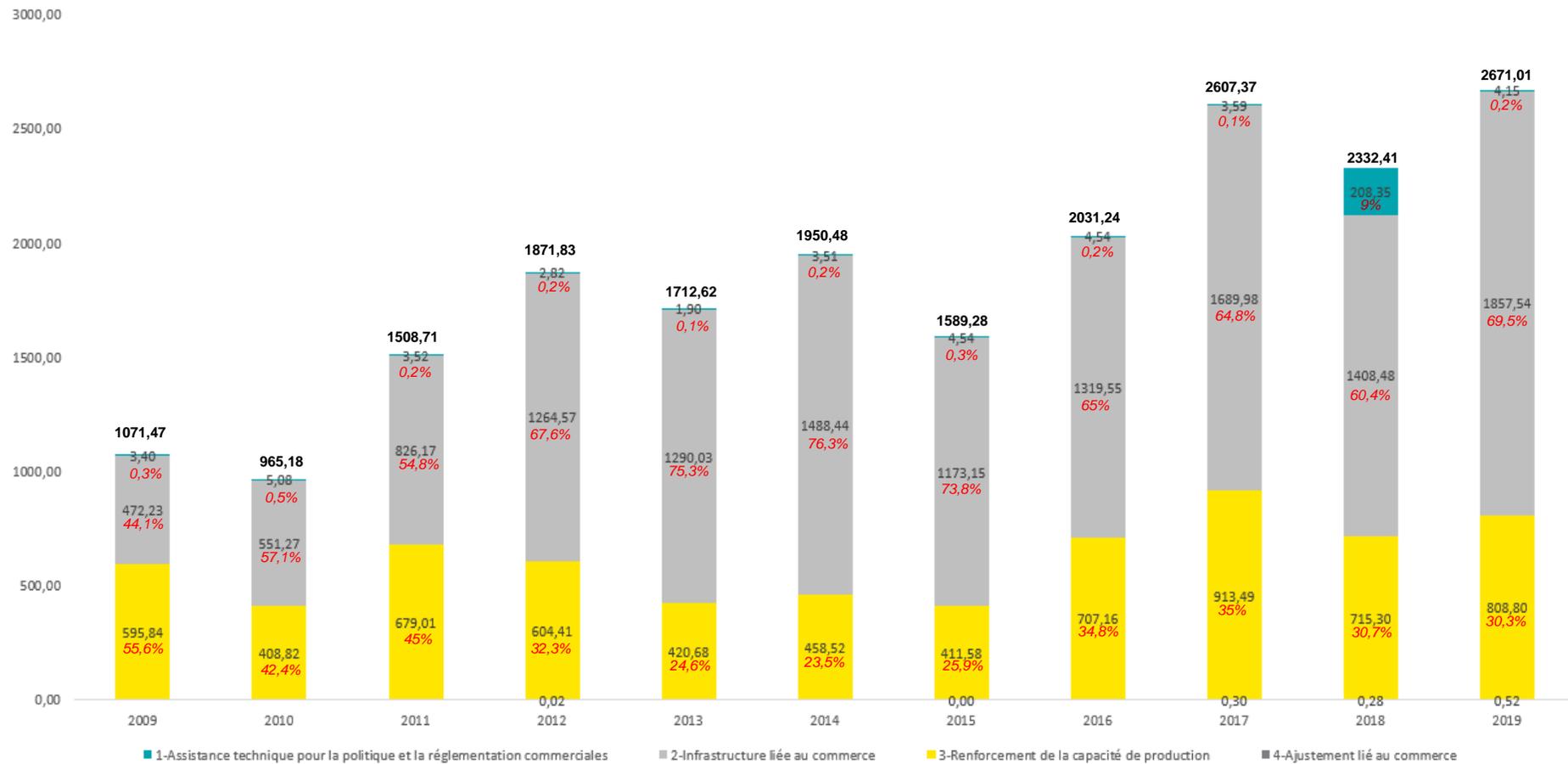
---

<sup>27</sup> Pour tenir compte à la fois de la différenciation qui s'opère au sein des pays en développement et des priorités liées à sa géographie et à son histoire, la France entretient des partenariats différenciés avec quatre zones géographiques : l'Afrique subsaharienne (principal destinataire de la coopération française, avec une priorité renforcée en son sein aux pays prioritaires), les pays méditerranéens (deuxième zone prioritaire), les pays émergents et les pays en crise ou en sortie de crise (Document cadre « Coopération au Développement : une vision française » de 2011).

<sup>28</sup> Passant de 55,6% de l'APC en 2009 à 30,28% en 2019.

<sup>29</sup> Le financement du renforcement des capacités de production représentait 55,6% de l'APC en 2009, contre 30,28% en 2019. Dans le même temps, la part des investissements dans les infrastructures liées au commerce est passée de 44,1% à 69,5%.

Figure 7 Evolution annuelle de l'aide pour le commerce versée de la France (en MUSD) ventilée par catégorie (en MUSD et ventilation en % sur la période 2009-2019)



Source : Base SNPC 2009-2019 – Calculs et élaboration EY

L'appui au développement d'infrastructures commerciales **a pris en compte de façon croissante les considérations environnementales ainsi que la dimension de durabilité**. Cela s'observe dans le choix des secteurs investis par l'APC française : le montant d'APC allouée aux énergies renouvelables est ainsi passé de 34 MUSD en 2009 à 298 MUSD en 2019, avec des pics supérieurs à 330 MUSD en 2013, 2014 et 2018. Cela est relevé également dans le choix des projets mis en place, ces derniers témoignant d'une ambition croissante de verdissement de l'APC : l'AFD et la DG Trésor ont ainsi en projet, par exemple, de soutenir via un FEXTE le verdissement des ports à Madagascar. Cette considération croissante portée aux problématiques environnementales peut s'expliquer par des stratégies connexes qui guident ensuite les investissements opérationnels des acteurs concernés, à l'instar de la stratégie climat de l'AFD 2017-2022 indiquant un objectif d'au moins 50% des autorisations d'engagements annuelles soient à co-bénéfices climat dans les Etats étrangers<sup>30</sup>. Les retours d'entretiens auprès de bénéficiaires ont également fait remonter que la France se différencie des autres bailleurs par l'attachement qu'elle porte aux exigences socio-environnementales, infrastructures comprises. Enfin, des potentialités d'articulation et des bonnes pratiques peuvent être identifiées avec des entités engagées sur la voie de la responsabilité environnementale existant, à l'instar de STOA qui a créé un cadre d'impact fondé sur la notion de durabilité et responsabilisation ainsi qu'un cadre climatique (STOA Climate framework)<sup>31</sup>.

Ces évolutions sont **en phase avec la tendance mondiale de l'APC**, dont l'appui aux infrastructures économiques constitue une composante majoritaire et croissante<sup>32</sup>, essentiellement dans les domaines des transports et de l'énergie. L'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale est également peu dotée au niveau mondial et en recul<sup>33</sup>. Par rapport aux autres bailleurs européens, **la France se distingue néanmoins par le poids important des infrastructures liées au commerce** (transports principalement), ainsi que par sa faible contribution à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Sur la période 2014-2018, 2/3 des engagements sur le secteur de l'énergie possédaient un co-bénéfice climat. Source : AFD

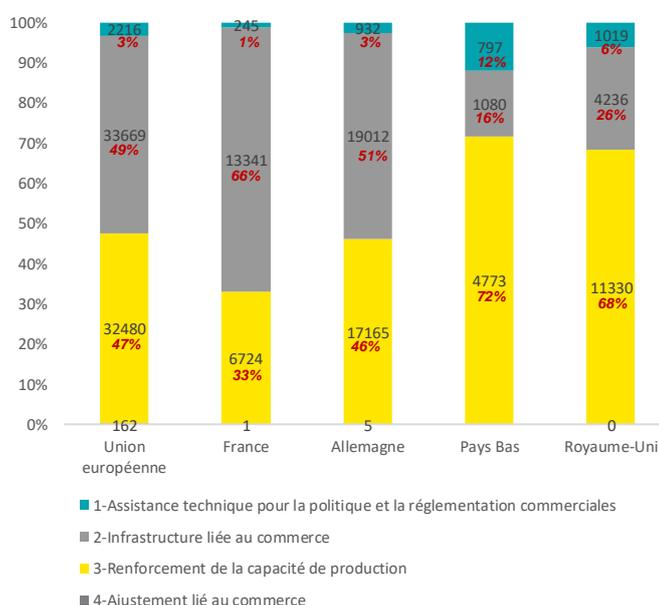
<sup>31</sup> STOA a créé un cadre d'impact afin de pouvoir classer ses projets selon différents critères (dont durabilité : empreinte carbone réduite, etc), effectuée de façon systématique des analyses de risques environnementaux et sociaux (E&S) lors d'identifications de projets et s'est engagé à respecter les « UN Principles for Responsible Investment ». Son Climate Framework s'appuie quant à lui sur 3 piliers distincts : (i) Rediriger les flux financiers, (ii) Promouvoir des trajectoires bas carbone et (iii) Financer des projets résilients, en accord avec les engagements de l'Accord de Paris ainsi que les principes de l'action climat (Climate Action in Financial Institutions). Source : Stoa at a glance Infra & Energy, 2021

<sup>32</sup> 54% de l'APC décaissée en 2019 contre 50% en moyenne annuelle sur la période 2006-2008.

<sup>33</sup> 2% de l'APC globale en 2019 contre 3,2% en 2006-2008.

<sup>34</sup> Entre 2009 et 2019, le financement de cette composante a représenté 1% de l'APC française. Cette part est plus faible que celles des autres bailleurs étudiés : Allemagne (12%), Royaume Uni (6% notamment via le programme dédié IDH « The sustainable Trade Initiative », Pays-Bas et UE.

**Figure 8 Ventilation par catégorie de l'APC de la France et des 4 bailleurs européens sur la période 2009-2019 (MUSD, graphique 100%)**



Source : Base SNPC 2009-2019 – Elaboration EY

### La France se démarque par l'importance des prêts en appui aux secteurs des transports et de l'énergie

L'APC française est majoritairement allouée *via* des prêts (82% sur 2009-2019) et ce, de façon croissante durant la période évaluée : la part des prêts dans l'APC a fortement progressé passant de 69% en 2009 à 83% en 2019, tandis que celle des dons est passée de 31% en 2009 à 17% en 2019. Cette tendance, qui contraste avec l'importance des dons dans l'APD française globalement (59% période 2009-2019), est cohérente avec la prépondérance du financement des infrastructures parmi les interventions d'APC de la France.

Les prêts de l'APC française, majoritairement octroyés par l'AFD (89%) sont venus en appui pour près de la moitié d'entre eux aux transports (43%) et pour près d'un tiers à l'énergie (32%). Pour leur part, les dons de l'APC française se concentrent très largement dans le secteur agricole (71%) et sont accordés majoritairement par les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (47% des dons, un niveau relativement stable sur la période en dehors de 2009, en raison des dotations annuelles de fonctionnement accordées au CIRAD ou à l'IRD).

La France se démarque ainsi dans une certaine mesure des autres bailleurs européens étudiés : alors que le Royaume-Uni et les Pays-Bas n'ont eu recours qu'aux dons sur la période 2009-2019, l'Allemagne, également caractérisée par un recours aux prêts conséquent (mais moindre que la France), positionnent majoritairement ces derniers dans les secteurs de l'énergie (54%) et bancaire et financier (27%).

### 3.3.3. L'APC française se distingue par une concentration sur l'Afrique et sur la catégorie de pays à revenu intermédiaire

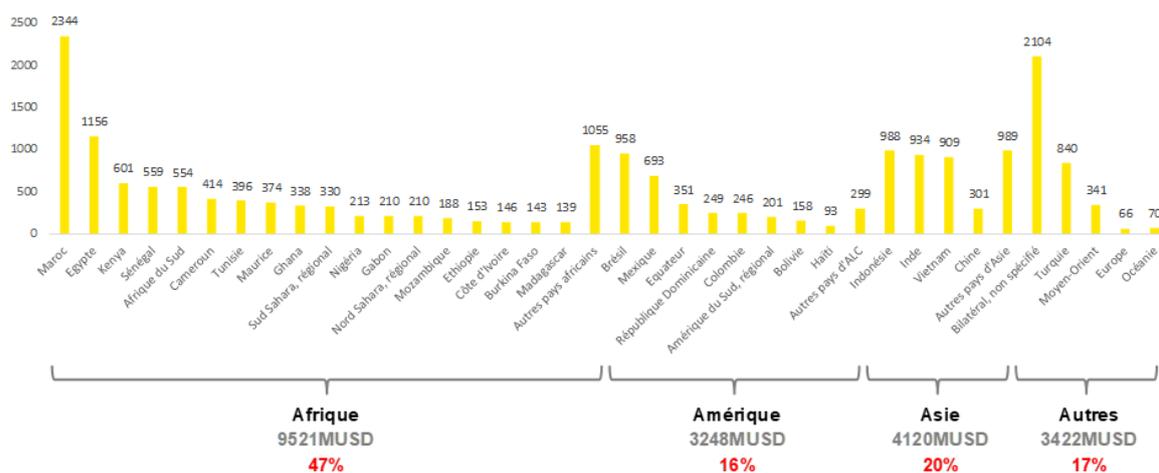
Comparativement aux autres bailleurs européens, la France se caractérise par un tropisme africain, région qui reçoit la part la plus importante de son APC totale

L'APC de la France sur la période 2009-2019 a été destinée majoritairement à l'Afrique qui a perçu près de la moitié de cette aide, portée notamment par le Maroc (12% de l'APC totale versée) et l'Egypte,

surtout tirés par des projets infrastructurels. **L'Afrique du Nord**<sup>35</sup> concentre à elle seule 41% des décaissements d'APC opérés sur la période 2009-2019 à destination de l'Afrique.

Suivent ensuite l'Asie et les Amériques. **Les pays prioritaires de l'aide française au développement ont reçu une faible part d'APC** (8,4%, 1,71 Md USD)<sup>36</sup>. Cette part se révèle moindre que celle reçue dans le cadre de l'APD (14% sur la même période 2009-2019).

**Figure 9 Ventilation par pays/région de l'APC de la France sur la période 2009-2019 (montant en MUSD/prix constants et part en %)**



Source : Base SNPC 2009-2019 – Calculs et élaboration EY

Cette ventilation par région s'inscrit en cohérence avec la répartition géographique de l'APD française, notamment pour l'Afrique qui reçoit 48% de l'APD versée sur la période 2009-2019 (soit quasiment le même poids que pour l'APC). La ventilation intra-Afrique se différencie **néanmoins nettement de la répartition de l'APD** : l'Afrique du Nord constitue seulement 26% des montants d'APD versés sur la période 2009-2019 (contre 41% pour l'APC) tandis que l'Afrique subsaharienne concentre quasiment  $\frac{3}{4}$  des montants d'APD (74%, contre 59% pour l'APC). L'Asie et l'Amérique font également état d'écarts : leurs parts d'APC sont légèrement plus importantes que leurs parts respectives d'APD (20% pour l'APC contre 15% pour l'APD concernant l'Asie et 16% pour l'APC contre 12% pour l'APD concernant l'Amérique). Néanmoins, même s'il semble y avoir une similitude de ventilation géographique en termes de régions entre APC et APD, des différences sont à noter au niveau des pays bénéficiaires : les principaux pays récipiendaires de l'APC<sup>37</sup> diffèrent en effet fortement des principaux récipiendaires d'APD<sup>38</sup>, témoignant ainsi de la diversité des besoins couverts par l'une et l'autre des notions (focus sur les infrastructures pour les principaux bénéficiaires de l'APC notamment).

**Ce tropisme africain est caractéristique de l'APC française** : les autres bailleurs européens étudiés consacrent pour leur part entre 27% et 37% de leur APC à cette région. Chaque autre bailleur semble privilégier une région différente, par exemple l'Europe (incluant la Turquie) pour l'UE et l'Asie pour l'Allemagne.

**La plupart des pays bénéficiaires de l'APC française sont caractérisés par des décaissements fluctuants** témoignant, sinon de projets *ad hoc*, du moins de l'absence de réelle dynamique globale caractérisée. C'est le cas notamment de pays tels que la République dominicaine, caractérisée par une moyenne de décaissement annuel d'APC de 3,33 MUSD, avec deux pics de décaissements en 2011 (97,3

<sup>35</sup> Ont été inclus en région Afrique du Nord les pays suivants : Algérie, Egypte, Libye, Maroc et Tunisie.

<sup>36</sup> Les évolutions dans la liste des PP sur la période 2009-2019 ont été prises en compte pour ce calcul.

<sup>37</sup> Respectivement du 1<sup>er</sup> au 10<sup>ème</sup> rang : le Maroc, l'Egypte, l'Indonésie, le Brésil, l'Inde, le Vietnam, la Turquie, le Mexique, le Kenya et l'Afrique du Sud.

<sup>38</sup> Respectivement du 1<sup>er</sup> au 10<sup>ème</sup> rang : le Maroc, la Côte d'Ivoire, la Chine, le Cameroun, la Colombie, la Tunisie, la Turquie, le Sénégal, le Vietnam, l'Indonésie

MUSD) et 2012 (121,7 MUSD), correspondant notamment à des projets de financement de transports collectifs. Dans ces cas, l'absence de trajectoire identifiable ne rend pleinement possible des analyses en la matière, ces dernières devant être doublées d'études des contextes politiques nationaux en matière commerciale au cas par cas.

### **Un retrait relatif des pays prioritaires dans l'APC de la France**

**La plupart des pays prioritaires (PP) de la politique française de développement solidaire ont bénéficié d'une APC régulière** : 17 pays parmi les 20 PP ont reçu des versements APC au cours de la période 2009-2019 pendant laquelle ils ont été catégorisés comme pays prioritaires. Trois pays restants se caractérisent par des années blanches sans versement en dépit de leur statut de PP : le Burundi (2018 et 2019), Djibouti (2013-2014) et le Liberia (2018-2019). **Cette régularité de versements à destination des PP**, mise en regard des faibles montants alloués (8,4% de l'APC totale), **peut toutefois questionner quant à la réelle priorisation de l'APC française à destination de ces pays**, quand certains pays à revenus intermédiaires comme le Maroc et l'Egypte conjuguent à la fois des volumes importants de décaissements et une régularité de versement (aucune année blanche constatée). *Pour plus d'analyses relatives au ciblage géographique de l'APC, se référer aux Annexes.*

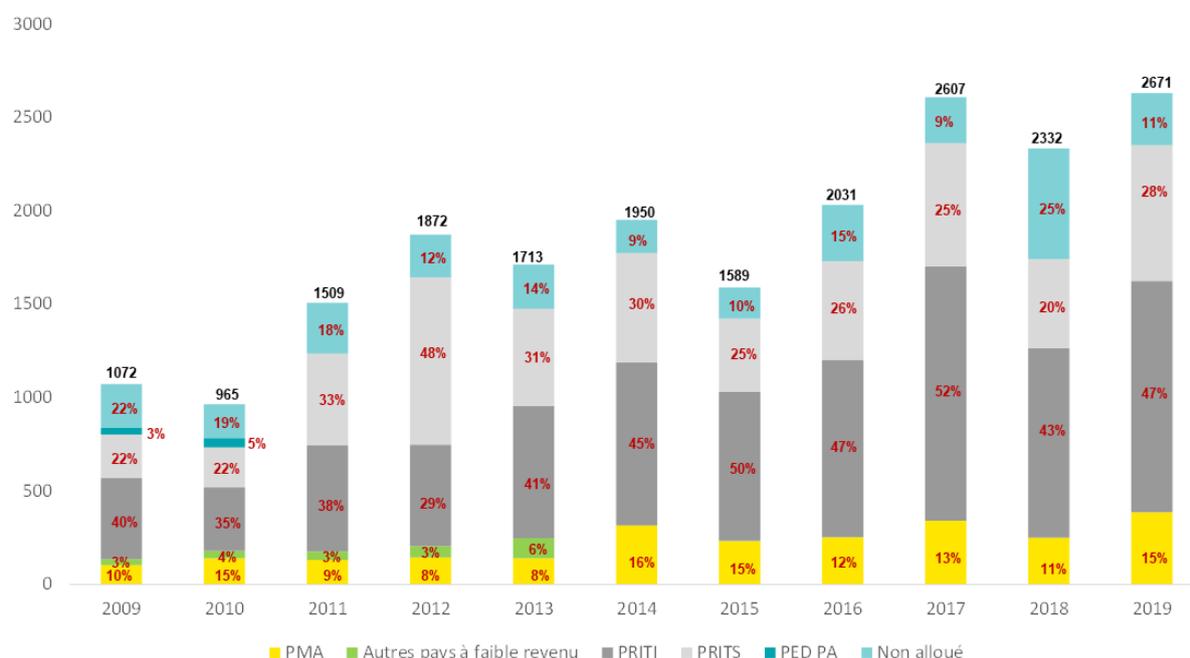
### **Les PRI demeurent les principaux bénéficiaires de l'APC française, notamment ceux de la tranche inférieure, dont la part a progressé tandis qu'une faible part aux PMA est à relever**

**Depuis 2009**, l'APC de la France a été majoritairement destinée pour près de trois quarts de l'aide aux pays à revenu intermédiaire (71% dont 43% pour ceux de la tranche inférieure et 28% pour ceux de la tranche supérieure), dans une moindre mesure aux pays les moins avancés (12%)<sup>39</sup>.

**Cette APC s'est renforcée surtout dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure** (en lien avec l'activité croissante de l'AFD dans ces pays) tandis que la part allouée aux PMA reste quant à elle à un niveau relativement stable (12% en moyenne). Néanmoins, relativement à l'APD la part d'APC de ces deux catégories de pays a crû de manière semblable : elle est ainsi passée de 8% à 23% entre 2009 et 2019 pour les PMA et de 13% à 38% pour les PRI sur la même période.

---

<sup>39</sup> Le reliquat concerne les pays à revenu élevé (0,6% du total), les autres pays à faible revenu (1,4%), ainsi que plusieurs enveloppes régionales, catégorisées dans une enveloppe autres (14%). L'évolution de la classification des pays au moment des engagements a été prise en compte.

**Figure 10 Ventilation par catégorie de revenu de l'APC décaissée par la France sur la période 2009-2019 (MUSD/prix constants, %, décaissements)**


Source : Base SNPC 2009-2019 – Calculs et élaboration EY

NB : La catégorisation des pays à la date des engagements comptabilisés a été prise en compte.

Comparativement aux autres bailleurs européens, la France se distingue par l'importance de la catégorie PRITI qui constitue presque la moitié de son APC (43%) alors que cette dernière ne représente dans les autres pays qu'entre 7% (Pays-Bas) et 39% (Allemagne) de leur APC. En revanche, la faible part accordée aux PMA par la France dans son APC se retrouve dans une certaine mesure chez les autres bailleurs européens : la France (12%) se situe ainsi en 4<sup>e</sup> place derrière le Royaume-Uni (22%), les Pays-Bas (16%), l'Union européenne (15%) et devant l'Allemagne (9%). Cette moindre part est à relier notamment au fait que la croissance de l'APC a été tirée par les infrastructures dans des PRI.

### 3.3.4. L'APC française se caractérise par une concentration de l'aide mise en œuvre par l'AFD

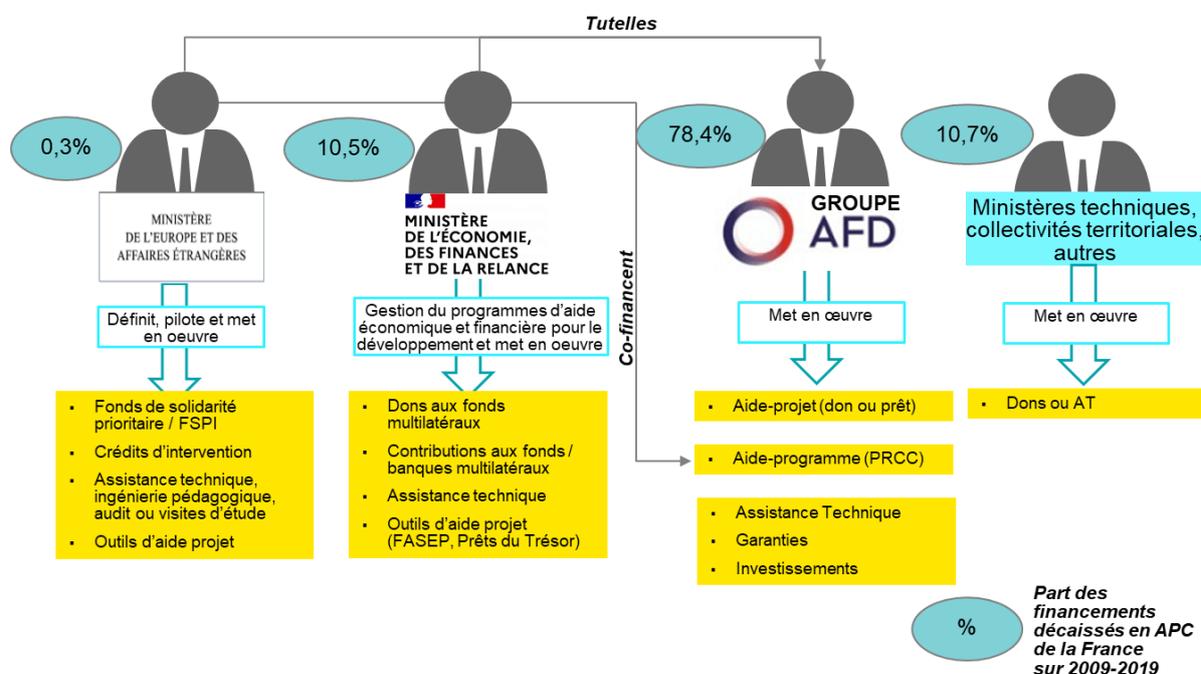
L'APC française dispose à la fois d'une diversité d'acteurs et d'une concentration autour du Groupe AFD<sup>40</sup> : principal opérateur avec 78,4% du total des décaissements. Les autres contributeurs français sont principalement le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (10,5%), les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (8,3%), les collectivités territoriales (0,5%), le ministère de l'Agriculture (0,5%), et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (0,3%), ce dernier jouant par ailleurs un rôle de définition stratégique de l'aide au développement.

<sup>40</sup> Incluant les financements éligibles au titre de l'APD de Proparco, 595 MUSD, sur la période 2009-2019

**Cette caractérisation du paysage des contributeurs à l'APC n'est cependant pas une spécificité française** : l'Allemagne met en effet en œuvre son APC à la fois par des opérateurs (KfW, GIZ), des ministères (BMZ, Environnement, Education et Recherche, Finances, Agriculture, etc.) ainsi que des Länder (équivalents des régions françaises). Comme la France, l'APC est en majorité délivrée par l'opérateur principal KfW (59% de l'APC décaissée), puis par le ministère régalien, le ministère pour la coopération économique et le développement-BMZ (36%)<sup>41</sup>. Le Royaume-Uni conjugue également diversité de contributeurs et concentration sur un acteur en particulier, mais il se démarque par le fait que le contributeur prépondérant ne soit pas un opérateur (mais le ministère britannique du développement international-DFID, désormais FCDO, avec 87% de l'APC allouée) et par l'absence de collectivités régionales/régions contributrices, contrairement à la France et à l'Allemagne. Le rôle de chaque acteur français est précisé ci-dessous.

Cette diversité de contributeurs de l'APC française se retrouve au niveau pays : **les trois quarts des pays récipiendaires d'APC ont reçu l'APC française par le biais d'au minima trois contributeurs** (jusqu'à 8 donateurs<sup>42</sup> pour 4% d'entre eux). Cette diversification de donateurs justifie d'autant plus la nécessité d'une bonne articulation et coordination des acteurs concernés dans les pays d'intervention.

**Figure 11 : Rôle des acteurs mobilisés en matière d'APC, type d'aide et canal de l'aide**



Source : Revue documentaire - Elaboration EY

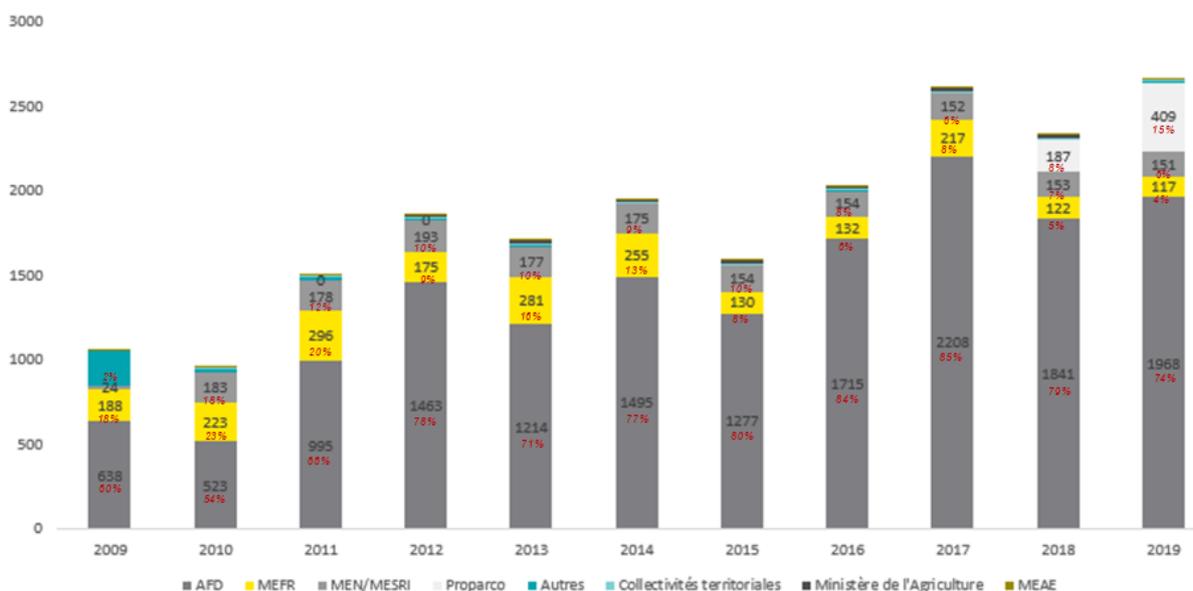
<sup>41</sup> L'Allemagne se démarque toutefois par un nombre plus important de ministères impliqués (Environnement, Transports et Infrastructures digitales, Justice, Défense), tout en détaillant les financements relevant de chaque Länder. L'opérateur GIZ n'est pas mentionné dans la colonne Agence (où elle est rattachée à la BMZ, sa tutelle) mais dans la colonne Canal de la Base SNPC

<sup>42</sup> Ces derniers étant pour rappel l'AFD, le MEAE, le MEFR, le MEN/MESRI, le MAA, Proparco, les collectivités territoriales et une catégorie « Autres ». Source : base SNPC

### 3.4. Panorama des principaux instruments et projets comptabilisés au titre de l'Aide pour le commerce

L'Agence Française de Développement (hors Proparco) constitue le principal contributeur de l'APC française avec 15,4 Mds USD versés entre 2009 et 2019 (soit 76% de l'APC totale versée). En lien avec la montée en charge de ses engagements, les financements d'APC de l'AFD ont fortement crû sur la période (+213%).

Figure 12 Evolution de l'APC française par acteur (en MUSD/prix constants et en part, en %, décaissements)



Source : OCDE/SNPC – Calculs et élaboration EY

#### 3.4.1. Premier contributeur, l'Agence Française de Développement alloue son Aide pour le commerce essentiellement via des prêts et se démarque par la gestion du principal outil exclusivement dédié à l'Aide pour le commerce française qu'est le Programme de renforcement des capacités commerciales

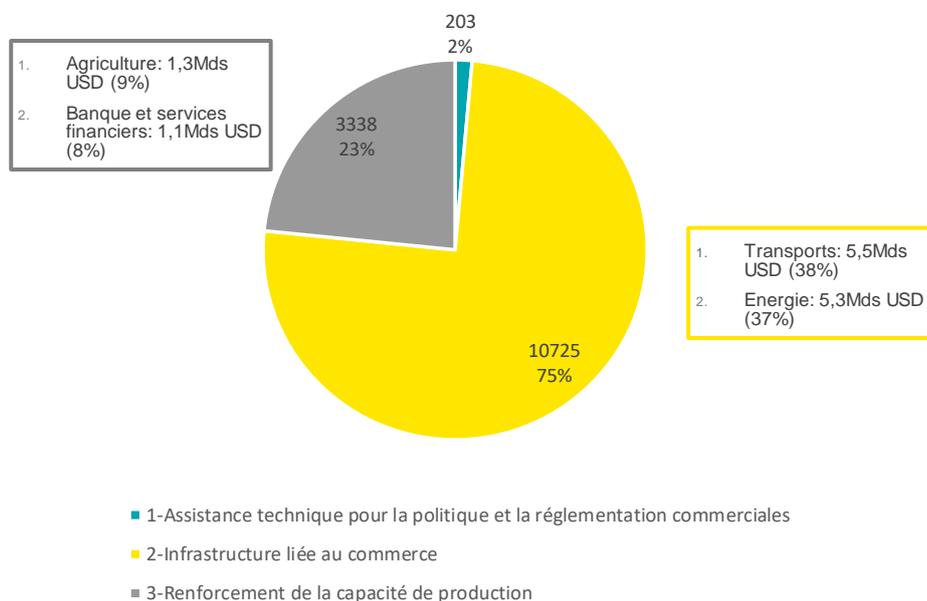
##### Une Aide pour le commerce de l'AFD essentiellement constituée de prêts dans le domaine des infrastructures

L'instrument financier privilégié de l'AFD pour son APC est le prêt, ce dernier représentant 93% des financements totaux AFD sur la période. Les prêts de l'AFD (hors Proparco) ont bénéficié majoritairement, à plus de 80%, à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (4,48 Mds USD) et inférieure (7,12 Mds USD). Le Maroc est ainsi le principal bénéficiaire de ces prêts, avec un montant d'APC qui est quasiment le double de celui de l'Inde et l'Indonésie, respectivement 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> pays récipiendaires de prêts AFD. Cette prépondérance du Maroc s'explique par la présence de grands projets d'infrastructures comptabilisés au titre de l'APC (tels que la construction d'un minéroduct pour le transport de phosphates et création de la ligne à grande vitesse Kénitra-Tanger).

- L'AFD étant le principal contributeur de l'APC française, ses secteurs d'investissement privilégiés sont globalement alignés avec ceux de la tendance globale de l'APC française : hors Proparco, les **infrastructures économiques** représentent à elles seules ¾ des prêts de l'AFD, allouées en premier

lieu aux secteurs des **transports et des énergies**. Des prêts dans le **secteur bancaire** sont également constatés mais dans une moindre mesure<sup>43</sup>, ainsi que dans le secteur de **l'agriculture**.

**Figure 13 Ventilation des prêts APC décaissés de l'AFD par catégorie et secteurs principaux (MUSD, période consolidée 2009-2019, % du total APC versée par prêts)**



Source : OCDE/SNPC – Calculs et élaboration EY

## Des dons principalement au service du renforcement des capacités commerciales

Les dons de l'AFD (7% de son APC sur 2009-2019) ont bénéficié quant à eux majoritairement à des PMA (51% du total) et ils ont surtout concerné des projets dans les secteurs de l'agriculture (près de la moitié du montant total des dons), des banques et des services financiers.

En sus de l'importance des volumes d'aide décaissée, l'AFD conforte son rôle prépondérant de contributeur de l'APC française par la gestion du **Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC)**. Créé en 2002, le PRCC est le principal programme d'assistance technique bilatérale français en matière d'aide pour le commerce. Il est actuellement financé par le MEFR et le MEAE et il est mis en œuvre par l'AFD. Depuis sa création, 146 M€<sup>44</sup> ont été engagés dans le cadre du PRCC qui a connu 6 générations successives.

**Tableau 1 Engagements et nombre de projets soutenus par génération de PRCC**

	PRCC 1	PRCC 2	PRCC 3	PRCC 4	PRCC 5	PRCC 6
	2002-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2015	2016-2019	2020-2022
Engagements bruts	35 M€	24 M€	28 M€	30 M€	29M€	30M€ (prévisionnel)
Nombre de concours	19	21	28	19	19	N/A

<sup>43</sup> Visant essentiellement l'inclusion financière et le développement des services financiers, notamment via un appui à des institutions de microfinance (IMF) ou des lignes de crédits en faveur de PME.

<sup>44</sup> Ce chiffre est issu de la base interne de suivi de l'AFD (et non du SNPC).

Source : base de données AFD-PRCC au 31 décembre 2019 – Analyses EY

L'objectif principal du PRCC est de **promouvoir les échanges commerciaux des pays en développement et de renforcer leurs capacités productives**. Son champ d'application s'intègre ainsi dans toutes les catégories de l'APC (hors infrastructures), en premier lieu le renforcement de capacités productives et l'assistance technique. Les projets soutenus concernent un éventail large d'activités, allant de la formation de personnels et d'entreprises à la réalisation d'études de diagnostic et de recherche, en passant par du développement d'outils de gestion et communication ainsi que du financement de petits équipements. Par conséquent, les partenaires des programmes sont également variés et peuvent concerner tant des administrations étatiques que des chambres de commerce et organisations agricoles.

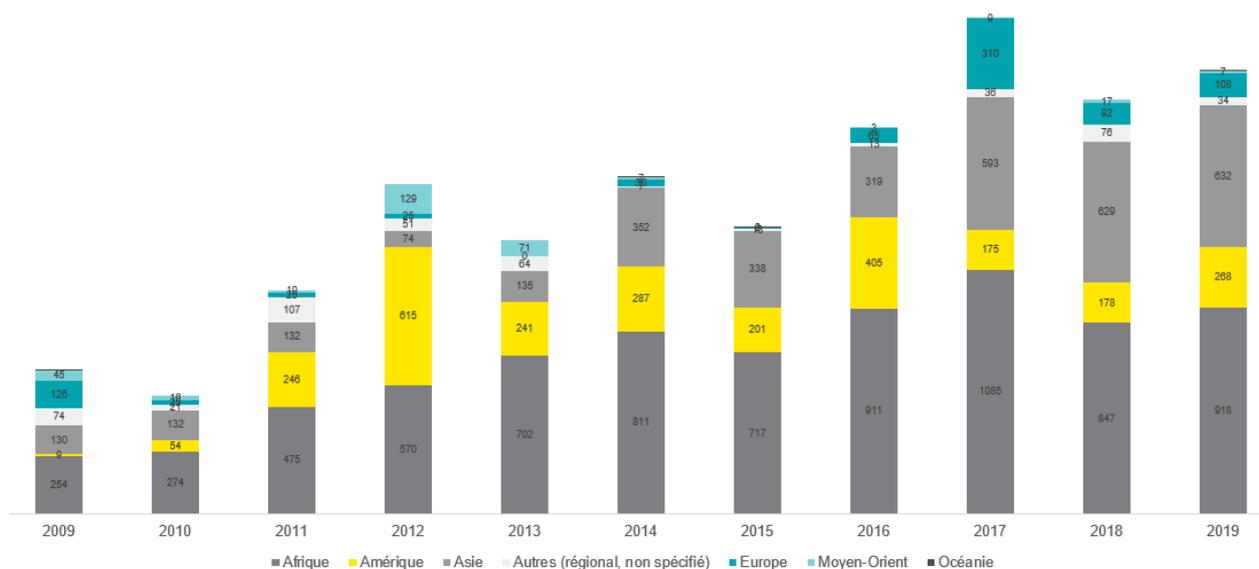
Si les grandes orientations du PRCC sont restées globalement inchangées, **certaines évolutions ont pu être apportées au fur et à mesure des programmations successives**, traduisant des inflexions dans la politique d'aide pour le commerce française ou des priorités plus fortes données à certaines thématiques ou pays. Le PRCC 4 a ainsi vu la création de trois priorités en lien avec les ODD, tandis que le PRCC 6 précise en lieu et place de la priorité thématique « facilitation des échanges » un appui spécifique à la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine (ZLECAF). *Pour plus d'informations sur les différentes générations de PRCC, se référer aux Annexes.*

Au sein du groupe AFD, **Proparco** a également fourni de l'APC (595 MUSD) surtout sous forme de prêts et d'actions dans les organismes de placement collectif, recensés depuis 2018 seulement (car auparavant comptabilisés comme autres apports du secteur public). La quasi-totalité des prêts sont concessionnels, venus en appui majoritairement du secteur de l'industrie (42%), bancaire (20%) et énergétique (17%).

### Une Aide pour le commerce orientée prioritairement vers l'Afrique, mais une montée en charge de l'Asie

L'Afrique reste la région la plus dotée par l'APC de l'AFD (47% de l'APC totale versée en 2019), même si l'Asie a connu une montée en charge plus importante que l'Afrique sur la période (+379% contre 235%) et se classe 2<sup>e</sup> région la plus dotée en 2019. Ce renforcement plus conséquent de la zone asiatique est à relier avec l'importance accrue des décaissements envers les PRI présents dans la région (notamment l'Indonésie, l'Inde et le Vietnam). Les financements APC ont également crû dans la région des Amériques en lien avec la montée en puissance et l'élargissement de l'activité de l'AFD dans la zone, au premier rang desquels le Brésil, le Mexique, la Colombie et l'Equateur.

Figure 14 Répartition de l'APC versée par l'AFD par année et par région (MUSD, 2009-2019)



Source : OCDE/SNPC – Calculs et élaboration EY

### 3.4.2. L'Aide pour le commerce du ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance se concentre sur le secteur des transports via des Prêts du Trésor et des dons financés sur le FASEP

**Deuxième contributeur** en termes de volumes d'APC décaissée sur la période 2009-2019 (10,5%), le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance alloue la majorité de son APC via des prêts (88% des financements, octroyés au titre de l'instrument « Prêts concessionnels du Trésor »). Ces prêts ont appuyé des grands projets d'infrastructures, principalement dans le secteur des transports (99% de l'APC du MEFR allouée aux infrastructures), à l'instar du projet de la construction du TVG Casablanca-Tanger<sup>45</sup>.

- Les pays bénéficiaires des financements du MEFR sont exclusivement des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (8%) et de la tranche inférieure (92%), en cohérence avec la logique de l'instrument d'aide liée « Prêts concessionnels du Trésor »<sup>46</sup>. Cet instrument vise non seulement à contribuer au développement du pays bénéficiaire, mais aussi à promouvoir une expertise technologique française et favoriser les exportations des entreprises françaises vers ces pays et régions où les débouchés sont plus importants. Les principaux bénéficiaires sont le Maroc, l'Egypte et le Vietnam, concentrant à eux trois plus de trois quarts de l'APC du MEFR sous forme de prêts<sup>47</sup>.
- Le secteur des transports est également prépondérant dans les dons octroyés par le MEFR. Ces derniers (12% des financements MEFR), sont mobilisés via le FASEP pour financer des études de faisabilité.
- Alors que l'Afrique était la région la plus dotée en APC en 2009 (58%<sup>48</sup>), la période a vu une montée en puissance de l'Asie est qui devenue première région récipiendaire de l'APC du MEFR<sup>49</sup>.

### 3.4.3. Les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation se démarquent par un recours exclusif aux dons en appui aux projets de recherche agricole

Les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation-MEN/MESRI (8,3% de l'APC totale française) ont alloué leur APC exclusivement par des dons via deux grands types de financements<sup>50</sup> :

- ▶ D'une part, un montant cumulé de dotations annuelles, non affectées par pays, versées à des organismes de recherche, tels que le CIRAD ou l'IRD, pour mettre en œuvre des « recherches scientifiques et techniques autour du développement des pays du Sud ». Ces dotations représentent trois quarts de l'APC totale allouée par le MEN/MESRI.
- ▶ D'autre part, le financement de projets de recherche de dimension régionale ou pays, concernant principalement la recherche agricole.

**Pour ces deux types de financements, le lien avec l'APC reste à démontrer projet par projet. La question se pose par exemple concernant des projets de recherche visant à assurer la sécurité sanitaire des productions agricoles et alimentaires, mais aussi des projets visant la sécurité alimentaire ou la gestion durable des ressources et de la biodiversité.** Au contraire, comme souligné lors d'entretiens, certains financements du MESRI, non comptabilisés à ce jour<sup>51</sup>, pourraient à la marge contribuer à l'APC. Ce sont notamment le cas des projets d'appui à la formation professionnelle visant à

---

<sup>45</sup> Ce projet a été financé à hauteur de 408,5 MUSD cumulés entre 2011 et 2019 soit plus d'un quart du total des prêts octroyés par le Trésor dans le secteur des transports. C'est le projet APC le plus conséquent du MEFR en termes de volume financier

<sup>46</sup> Antérieurement nommée « Réserve pays émergents »

<sup>47</sup> Respectivement 40%, 19% et 17%.

<sup>48</sup> En 2019, l'APC du MEFR à destination de l'Afrique représentait 42% des financements totaux de cet acteur

<sup>49</sup> Passant de 37% en 2009 à 53% en 2019.

<sup>50</sup> Nota bene : Les bourses MESRI en faveur de ressortissants de pays en développement (692 MUSD) ne sont pas comptabilisés comme de l'APC et relèvent du code-objet « I.1.d. Post-Secondary Education » de la base SNPC/OCDE.

<sup>51</sup> Ces financements ne sont actuellement pas comptabilisés au titre de l'APC car ils sont codés dans des secteurs exclus de la définition de l'aide pour le commerce de l'OCDE-OMC (éducation, appui à la formation professionnelle).

renforcer les capacités humaines et les cursus de formation au service des besoins des entreprises locales dans leurs démarches de commercialisation et de développement de leurs exportations.

Alors que l'aide pour le commerce du MEN/MESRI était en 2009 allouée en priorité à trois régions localisables (par ordre d'importance Afrique, Amériques, Asie), la décennie a vu la montée en charge des financements à destination des projets régionaux non spécifiés, représentant à eux seuls 81% de l'APC versée par ce contributeur.

#### **3.4.4. Les autres contributeurs (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et collectivités territoriales) ont eu recours exclusivement aux dons et se sont concentrés sur le secteur de l'agriculture**

**Les collectivités territoriales** (0,52% de l'APC française totale allouée, soit 105 MUSD) ont dédié la grande majorité de leurs financements au renforcement de la capacité de production (79% du montant total), et dans une moindre mesure aux infrastructures (20%). Deux secteurs se distinguent par leur importance au sein de la catégorie Renforcement de la capacité de production : **le secteur agricole** avec plus de la moitié de l'APC accordée par les collectivités (63%), ainsi que le secteur **du tourisme** (12%). Parmi les collectivités, deux apparaissent comme prépondérantes : le Conseil départemental des Hauts de Seine (20%) et le Conseil régional de la Nouvelle Aquitaine (16%).

94 MUSD ont été alloués par **le ministère de l'Agriculture** (0,47%), quasi-exclusivement dans les domaines de l'éducation et de la formation agricole. L'un des freins identifiés par le ministère est le manque de viviers d'experts pour fournir de l'assistance technique.

60 MUSD ont été mobilisés par **le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères-MEAE** (0,3%) essentiellement destinés au renforcement de la capacité de production (76%) dans le domaine agricole, à travers des projets de gestion administrative et de politique agricole. Près de deux tiers des financements du MEAE relèvent de l'aide projet et près d'un quart d'entre eux reposent sur l'apport d'expertise technique. Les projets Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI)<sup>52</sup> contribuent à 37% du montant total d'APC versé par le MEAE (jusqu'à 2018) et ils se concentrent en grande majorité sur le renforcement de la capacité de production (70%). Le secteur agricole se révèle également prépondérant au sein de cette dernière catégorie : 84% des projets sont concernés. A la suite du discours de Ouagadougou, l'appel à projets général des FSPI a intégré une dimension sur le soutien à la structuration et l'animation de réseaux d'entrepreneurs africains (REA). Durant les deux dernières années (2020-2021), 16 projets REA ont ainsi été financés (sur un objectif de 20). Ces derniers contribuent indirectement à l'aide pour le commerce (par exemple en favorisant la mise en relation de ces réseaux avec des réseaux ou groupes français contribuant à l'internationalisation des échanges).

---

<sup>52</sup> Le FSPI (Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain) permet aux ambassades de mener sur le terrain (au niveau national ou régional) des actions innovantes à impact rapide au bénéfice des populations locales.

### 3.4.5. Les contributions multilatérales

#### Une contribution française aux fonds multilatéraux de l'OMC à hauteur de plus de 2 M€ par an en moyenne sur la période 2018-2020, avec un recentrage pour la période 2021-2023

Au titre de sa gestion du programme d'aide économique et financière, le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance apporte aussi des contributions aux fonds multilatéraux dans le champ de l'OMC et à des banques/fonds multilatéraux intervenant dans le champ de l'APC.

La France a participé à hauteur de plus de 2 M€ par an en moyenne sur la période 2018-2020 sous forme de dons aux programmes d'aide pour le commerce de l'OMC, à savoir :

- ▶ **Le Cadre intégré renforcé (CIR)** : unique partenariat mondial d'aide pour le commerce exclusivement dédié aux PMA. Il réunit des PMA, donateurs et organisations internationales et il est financé par un fonds d'affectation spéciale multi-bailleurs qui fournit une aide financière et technique pour renforcer les capacités commerciales dans 47 PMA et 4 pays sortis récemment. Depuis 2006, la **France a participé à ce fonds à hauteur de 14,1 M€<sup>53</sup>**.
- ▶ **Le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGASPDD) dit « Fonds de Doha »** est le principal fonds d'affectation spéciale de l'OMC qui finance un large éventail d'activités d'assistance technique et de formation de l'OMC. La France y contribue depuis 2003 à hauteur d'1 M€ par an en moyenne. Cette contribution a été renouvelée pour la période 2018-2020 à hauteur de **1,5 M€** par an dans le but de « financer les activités d'assistance technique et de développement de l'OMC, ciblées en particulier sur les besoins des pays les moins avancés, d'autres pays en développement et/ou des économies en transition »<sup>54</sup>. La contribution annuelle de 1,5 M€ a été répartie comme suit entre les 5 activités financées :
  - **Le Fonds extrabudgétaire pour le programme de Doha** pour le développement a bénéficié de 1,2 M€ (400 K€/an) sur la période 2018-2020.
  - **Le Programme franco-irlandais de stages pour les missions (FIMIP)** finance des stages de fonctionnaires de pays en développement. Il a été renforcé à hauteur de 2,4M€ (800 K€/an) sur la période 2018-2020.
  - **Le Programme de Chaires de l'OMC** a bénéficié d'une allocation de 150 000€ (50 K€/an) sur la période 2018-2020
  - **Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF)** dans le domaine sanitaire et phytosanitaire complète l'initiative Aide pour le commerce à travers des projets et une surveillance des flux d'aide à un niveau opérationnel dans des domaines spécifiques, comme l'amélioration de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé animale et la préservation des végétaux afin de faciliter un commerce sûr. Mis en place en 2002, le STDF bénéficie du soutien de la France parmi ses donateurs réguliers. Elle y a versé une participation accrue sur 2018-2020 (450 000 € soit 150 000€ par an contre 50 000€ en 2015).
  - **Le mécanisme de soutien à l'accord de facilitation des échanges (TFAF)** a été créé en 2015 pour contribuer à ce que les pays en développement et les PMA soient récipiendaires de l'aide nécessaire pour tirer parti de l'Accord sur la facilitation des échanges, conclu à la Conférence ministérielle de Bali en 2013, entré en vigueur en février 2017. La France y a contribué à hauteur de 300 000€ sur la période 2018-2020.

La France a renouvelé en avril 2021, pour une période de trois ans, sa convention bilatérale par laquelle elle finance une partie de l'assistance technique délivrée par le secrétariat de l'OMC. L'objectif de la

<sup>53</sup> Dont 10,7 M€ au titre de la première phase (jusqu'à fin 2015) et 3,4 M€ (à fin 2019 d'après le dernier rapport annuel) au titre de la 2<sup>nd</sup>e phase pour la période 2016-2022

<sup>54</sup> Convention de subvention au Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement et autres fonds d'aide pour le commerce par le Ministère de l'Economie et des Finances du Gouvernement de la République Française

contribution française est resté le même par rapport à la convention précédente. Sa contribution s'est élevée à 1,85 M€ par an sur la période 2021-23 soit un total de 5,5 M€, répartie comme suit : Programme de stage FIMIP : 900 K€ (en hausse de 100€/an par rapport à la précédente convention), Programme de Chaires de l'OMC : 550 K€ (montant plus que triplé), Fonds SDTF : 400 K€ (montant presque triplé).

### D'autres contributions françaises à des initiatives régionales et multilatérales

D'après l'analyse des données financières sur l'aide au commerce (base SNCP-OCDE), la France a participé à des initiatives régionales multilatérales qui peuvent contribuer directement ou indirectement aux objectifs d'APC. Parmi celles-ci, figurent notamment celles à destination :

- ▶ De la Banque africaine de développement (6,6 MUSD, notamment à la facilitation pour l'inclusion financière numérique en Afrique-ADFI, 2,3 MSD)
- ▶ Du Groupe *African Risk Capacity* mutuelle panafricaine de gestion des risques
- ▶ D'un Fonds d'affectation spéciale des Nations-Nations visant à financer les études de diagnostic, les petites activités d'assistance ou de renforcement des capacités commerciales des PMA (3,7 MUSD)
- ▶ De la BIRD (guichet non concessionnel de la Banque mondiale – 2,8 MUSD) : initiative marocaine AAA (adaptation de l'agriculture africaine aux changements climatiques)
- ▶ De la FAO (2,5 MUSD), notamment des fonds fiduciaires et au FIDA via l'Initiative PARM (2,3 MUSD, plateforme de gestion des risques agricoles)
- ▶ De l'Union Internationale des Télécommunications avec un projet d'appui au désenclavement numérique (22 KUSD)
- ▶ De l'ITC à son guichet 2 dédié aux projets spécifiques, via un Projet visant à renforcer la gestion opérationnelle des programmes d'exportations pour les organisations de commerce et de promotion de l'Afrique subsaharienne (OPC) – MOPSE (651 KUSD).

#### Focus : projet MOPSE ITC-Business France

Ce projet, mis en œuvre en 2018-2019, a visé à renforcer les capacités managériales et opérationnelles de 31 organisations de promotion du commerce (OPC) d'Afrique subsaharienne dans le but ultime d'améliorer de renforcer les performances des OPC, soutenir les services fournis aux PME et produire un impact. Ce projet a été mis en œuvre par l'ITC et Business France, ITC étant en charge du volet renforcement des capacités managériales tandis que Business France avait en charge le soutien aux capacités opérationnelles, avec un focus sur les services fournis en matière d'export.

### Eclairages comparatifs et prospectifs sur les contributions multilatérales :

D'autres pays européens ont adopté une autre stratégie concernant leur contribution multilatérale, notamment à l'OMC. Malgré une fragmentation des financements, on observe une tendance vers un recentrage des contributions des autres bailleurs.



- ▶ Les Pays-Bas ont des contributions fragmentées, même si une tendance pour davantage concentrer leur contribution est à noter. Ils soutiennent le STDF, un programme de stage qui héberge des fonctionnaires au sein de l'OMC et est un contributeur important de l'ITC, exclusivement son deuxième guichet consacré aux contributions bilatérales affectées à des projets spécifiques. Ils ne financent pas le TFAF, mais le programme d'appui à la facilitation des échanges (TFSP) du Groupe Banque mondiale. Ils ont financé les deux premières phases du Programme des Chaires, mais ne souhaitent pas financer la phase 3 et préfèrent soutenir des fonctionnaires plutôt que des chercheurs. Ils sont aussi retirés désormais du CIR.



- ▶ Le Royaume-Uni concentre ses contributions dans un contexte de resserrement budgétaire de l'APD, surtout au CIR (où il est le principal contributeur) et à l'ITC via son guichet 2, incluant notamment un appui au programme SheTrades. Il soutient aussi le programme d'appui à la facilitation des échanges (Trade Facilitation Support Program-TFSP) du Groupe Banque mondiale ainsi que la Facilité-cadre pour le commerce (Umbrella Facility-UF) de la Banque mondiale.



- ▶ **L'Allemagne** a, à l'égal de la France, **une contribution dans de multiples initiatives multilatérales**, à l'image du STDF (dont elle vient de renforcer sa contribution à hauteur de 1,7 M€ pour 3 ans par l'intermédiaire de la BMZ alors que jusqu'ici celle-ci provenait du Département Agriculture), au CIR (dont elle attend les conclusions de l'évaluation en cours pour se prononcer sur une éventuelle future contribution), le TFAF et les deux guichets de l'ITC. L'Allemagne soutient l'initiative mondiale du Global Alliance for Trade Facilitation par l'intermédiaire via la GIZ (voir ci-dessous). Elle envisage de soutenir aussi le Fonds d'affectation pour les négociations sur les pêches PMA.

Les entretiens menés avec des acteurs internationaux et bailleurs européens, couplés à de la revue documentaire, ont permis aussi d'identifier des initiatives multilatérales suivantes auxquelles la France ne participe pas (hors guichet 2 ITC), comme le programme d'appui à la facilitation des échanges (Trade Facilitation Support Program – TFSP) du Groupe Banque mondiale ou encore le Fonds Africain dédié au Commerce (Africa Trade Fund – AfTRA) de la Banque Africaine de développement. La France a fait le choix de ne pas davantage fragmenter ses contributions au-delà de l'OMC.

### 3.4.6. Des contributions complémentaires qui pourraient venir enrichir l'APC française

#### Des instruments du secteur privé difficiles à rattacher aux sous-secteurs relevant de l'Aide pour le commerce dans la base de notification de l'OCDE

En février 2016, les membres du CAD de l'OCDE se sont accordés sur les principes à appliquer pour mieux prendre en compte, dans l'APD, **l'effort fourni par les donateurs lorsqu'ils utilisent des instruments du secteur privé (ISP)**. Cependant, il n'y a pas encore eu d'accord quant aux règles à appliquer pour prendre en compte les ISP dans l'APD, en particulier du fait d'une divergence de vues sur les taux d'actualisation à utiliser pour le calcul de l'équivalent-don des prêts accordés à des entreprises du secteur privé (prêts relevant des ISP), des investissements sous forme de prises de participation, du financement mezzanine<sup>55</sup> et des garanties.

La base SNPC de l'OCDE, qui permet de suivre les financements de l'APD, inclut des financements relevant de l'effort fourni par des donateurs lorsqu'ils utilisent des Instruments du Secteur Privé (ISP)<sup>56</sup>, pour les années 2018 et 2019 (101 MUSD). Ces derniers ne sont rattachés à aucun acteur en particulier : ils sont comptabilisés en « Autres (ISP) » dans la colonne afférente et sont tous classés sous le sous-secteur (code-objet) « 99810 » (« Non spécifié »), ce qui les classe **de facto hors de la catégorisation APC de l'OCDE-OMC**.

Ceci fait suite à la décision des Etats membres du CAD de comptabiliser dans la base SNPC **en APD** leurs apports à partir de 2018 au titre des ISP, en appliquant soit **l'approche institutionnelle**, soit **l'approche fondée sur les instruments**<sup>57</sup>. Selon l'approche institutionnelle, les **contributions apportées aux institutions de financement du développement (IFD) et autres mécanismes utilisant des ISP** sont

<sup>55</sup> « Le financement mezzanine est un instrument hybride situé entre le titre de dette et le titre de participation, utilisé principalement par les acteurs du secteur privé<sup>10</sup> et les investisseurs institutionnels. En cas de faillite, les investisseurs en placements mezzanine ont un rang de priorité inférieur à celui d'autres créances, mais plus élevé que celui des investisseurs en titres de participation. » Perspectives mondiales du financement du développement durable 2019 OCDE

<sup>56</sup> [Modernisation du système statistique du CAD - OCDE \(oecd.org\)](http://oecd.org)

<sup>57</sup> Par contributions institutionnelles, il faut entendre toute dotation en capital apportée à des institutions de financement du développement (IFD) ou à d'autres mécanismes utilisant des ISP en 2018. Tout retour de capitaux provenant de mécanismes utilisant des ISP et à destination des pouvoirs publics est comptabilisé comme de l'APD négative. La contribution par instrument recouvre les prêts accordés à des entités du secteur privé de pays en développement ou bien encore les investissements sous forme de prises de participation dans des entités du secteur privé de pays en développement.

comptabilisés à leur valeur nominale. L'effort fourni par les donateurs associés à l'offre d'ISP à des pays en développement est mesuré au moment du placement des fonds dans l'IFD ou dans tout autre mécanisme dans le pays donneur. Selon l'approche fondée sur les instruments, les prêts accordés à des entités du secteur privé et les prises de participation effectués directement auprès de celles-ci sont comptabilisés sur la base des flux financiers. La mesure de l'effort fourni par les donateurs repose sur le système des **équivalents-dons pondérés** en fonction des risques.

Par ailleurs, **de nombreux financements non déclarables en aide publique au développement (faute d'accord)** sont susceptibles de contribuer à l'aide pour le commerce (compte tenu de leurs objectifs et effets attendus). C'est le cas des projets de garanties de Proparco, ou bien encore des financements du fonds STOA<sup>58</sup> dont les secteurs d'intervention (télécommunications, transports, énergies) se recoupent aussi avec des codes-objets et objectifs de l'APC (voir partie afférente ci-après).

### Une prise en compte partielle de l'activité de Proparco contribuant aux objectifs à l'APC

Les financements de Proparco peuvent être considérés comme contribuant dans une très large mesure aux objectifs de l'APC du fait que les principaux secteurs d'intervention et objectifs poursuivis (infrastructures énergétiques, institutions financières, industries, agriculture, notamment) se recoupent avec des codes objets et objectifs de l'APC.

D'après l'analyse de la base SNPC, Proparco a contribué à l'aide pour le commerce, **sous forme d'APD**, pour un montant de 595 MUSD (prêts exclusivement) sur les années 2018 et 2019<sup>59</sup>.

La base SNPC/OCDE recense aussi d'autres financements relevant des catégories APC de Proparco ne satisfaisant pas aux critères de l'APD, principalement des **autres apports du secteur public (AASP)**, à hauteur de 4,2 Mds USD, présents de façon récurrente d'une année sur l'autre. Les autres apports du secteur public (AASP) correspondent aux opérations du secteur public qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité à l'APD. Parmi eux, se trouvent des dons accordés aux pays en développement à des fins de représentation ou essentiellement commerciales ; les opérations bilatérales du secteur public visant à favoriser le développement mais dont l'élément de libéralité est inférieur à 25% ; les opérations bilatérales du secteur public qui ont pour but essentiel de favoriser les exportations (dont les crédits publics à l'exportation) ; les dons accordés au secteur privé ; les aides au financement d'investissements privés.

Le cumul de ces deux financements APC de Proparco relevant de l'APD et des AASP, est très en deçà des financements accordés par Proparco entre 2009-2019 (10,7 Mds €). La base SNPC ne prend en compte que partiellement les financements APC de Proparco.

Par ailleurs, Proparco bénéficie de subventions issues du MEAE. En 2019 et en 2020, le MEAE a octroyé un montant équivalent à 47,9 M€ issue de la ressource budgétaire 209 dont 5,5 M€ sous forme de Facilité d'amorçage, de préparation et de suivi de projet (FAPS). Ces financements sont systématiquement rattachés à l'AFD et non à Proparco, **ce qui est un autre facteur contribuant à la sous-estimation des financements APC de Proparco.**

Les FAPS appuient notamment le déploiement de la Stratégie de Proparco dans les Pays Fragiles (Sahel, Haïti, notamment) via des dons. Celle-ci vise à créer de l'emploi local pour accroître la résilience (par l'amélioration de l'accès aux financements de PME), favoriser l'accès à l'énergie et soutenir la structuration de filières agricoles. Cette modalité d'intervention, dont les montants sont limités, offre de nouvelles opportunités à travers l'appui au marché domestique et l'emploi local, ce qui constitue une dynamique différente des investissements traditionnels très majoritaires de Proparco qui financent des exportateurs agricoles importants.

---

<sup>58</sup> STOA est une filiale de la Caisse des Dépôts et de l'AFD qui finance des infrastructures dans les pays émergents et en développement. Elle a été créée en 2017,

<sup>59</sup> Un don de 0,02 MUSD est également identifié dans la base SNPC pour l'année 2011 et comptabilisé comme APC.

Les FAPS sont comptabilisés pour la grande majorité d'entre eux en APD hors APC dans la base SNPC sur les années 2018 et 2019.. Certains sont toutefois rattachés à l'APC au titre des deux catégories renforcement des capacités et infrastructures (plusieurs relatifs au TER Dakar par exemple).

**Ces facteurs précités illustrent donc une prise en compte partielle par la base SNPC/OCDE des financements de Proparco contribuant aux objectifs de l'APC.**

**Figure 15 Comparaison de la ventilation par instrument financier et par secteur d'activité (en part des financements autorisés) entre les années 2009 et 2017**

	2009	2017
<b>Ventilation par instrument financier</b>	Prêts et garanties : 58% Participations : 10% Collectivités d'Outre-Mer : 3% Sous-participations AFD : 23% FISEA : 6%	Prêts et garanties : 81% Participations : 18% Autres titres : 1%
<b>Ventilation secteur d'activité</b>	Infrastructures : 27% Fonds d'investissement : 17% Secteur financier : 43% Entreprises : 14%	Infrastructures de l'énergie : 39% Institutions financières : 35% Industries : 5% Microfinance : 3% Agriculture et agro-industrie : 2% Education et santé : 1% Autres et multi-secteurs : 15%

Source : Rapports d'activités et financiers annuels Proparco, 2009 et 2017  
 Nota bene : les typologies de secteur d'activité diffèrent entre 2009 et 2017

La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure l'**accompagnement technique (AT) de Proparco**, en parallèle de ses activités d'investissements, est comptabilisé dans la base SNPC/OCDE et peut relever en totalité (ou en grande partie) de l'APC.

**Son offre d'accompagnement technique auprès du secteur privé** cible quatre thématiques : la responsabilité, la performance, l'innovation et le climat. Depuis 2010 et jusqu'à juillet 2018, près de six millions d'euros ont été engagés par PROPARGO sur ses fonds propres et sur fonds délégués par l'UE pour mettre en œuvre 65 opérations d'accompagnement technique (AT), achevées ou en cours<sup>60</sup>, auprès d'une diversité de clients : banques, fonds d'investissement, institutions de microfinance, petites et moyennes entreprises. Les enveloppes annuelles sont variables depuis 2010 avec des engagements passés de 0,5 million en 2010 à 1,4 million d'euros en 2016 (0,6 million en 2017), soit une moyenne d'environ 700 000 euros engagés chaque année. PROPARGO a souhaité utiliser **l'AT comme levier pour accroître ses impacts** : trois millions d'euros de son budget propre ont été dédiés aux activités d'AT pour la période 2017-2020, permettant d'augmenter le budget dédié à l'AT.

### Encadré 3 : l'accompagnement technique de Proparco auprès du secteur privé

Les accompagnements techniques de Proparco sont de quatre natures :

- **Performance** : il s'agit de renforcer les capacités des clients en matière de performance, allant de la gestion financière ou des ressources humaines, ou bien encore en termes opérationnel, technique et/ou marketing.

<sup>60</sup> Données à juillet 2018 – Source EY (évaluation de l'accompagnement technique de Proparco auprès du secteur privé).

- ▶ **Responsabilité** : PROPARCO propose de renforcer les capacités des bénéficiaires en matière de gestion des risques environnementaux et sociaux, d'obtention de certifications et de bonne gouvernance (répartition des pouvoirs, procédures de contrôle, transparence de l'information, etc.).
- ▶ **Innovation** : il s'agit d'accompagner les clients dans le développement de nouveaux produits pour les aider à se diversifier et à conquérir de nouveaux marchés mais également dans le lancement de nouveaux produits répondant aux besoins des populations à bas revenus, des TPME, coopératives, petits exploitants agricoles, etc. ou encore dans la mise en place de modes de production et d'organisation innovants adaptés aux marchés locaux et internationaux.
- ▶ **Climat** : sur le volet climat, l'accompagnement technique dispensé par PROPARCO a pour objectif de renforcer les capacités des bénéficiaires en matière de réduction des émissions de GES, de maîtrise de l'énergie, ou d'adaptation aux effets du changement climatique (résilience).

## D'autres apports du secteur public (AASP) contribuent aux objectifs d'APC

La revue OCDE-OMC s'appuie exclusivement sur les financements APC relevant de l'APD et ne recense pas **jusqu'ici ceux relevant des autres apports du secteurs public AASP**, malgré que ceux-ci puissent contribuer à des objectifs de l'APC et relever de codes-objets afférents à l'APC.

Au niveau français, en sus de Proparco, la base SNPC/OCDE recense d'**autres apports du secteur public (AASP)**, rentrant dans le champ des catégories de l'APC (mais pas de l'APD), à hauteur de 2 Mds USD, en provenance de l'AFD (1,9 Md USD) et du MEFR (116 MUSD).

Les plus importants financements sont identifiés dans le secteur bancaire et des services financiers (pour l'AFD) et les infrastructures (crédit-export de Natixis).

## L'activité de STOA, non recensée dans la base SNPC/OCDE, contribue aux objectifs d'APC

Fonds à impact lancé en 2017, STOA est une filiale de la Caisse des Dépôts et de l'AFD qui finance des infrastructures dans les pays émergents et en développement. Elle est intervenue jusqu'ici à hauteur de 309 millions d'euros par le biais de neuf investissements dans trois secteurs : énergies renouvelables (appui au fournisseur de services d'énergie renouvelable hors réseau en Afrique de l'Ouest), télécommunications (en appui au réseau de fibre optique en Afrique du Sud, développement d'un centre de données mondial) et transports (dans le domaine des ports et de la logistique au Gabon, en appui au métro à Sao Paulo)<sup>61</sup>.

Deux tiers de ces investissements sont avec co-bénéfice climats. STOA a l'objectif de déployer 100 M€/an dans les deux ou trois prochaines années. 50% des financements de STOA ont vocation à être investis à terme. STOA intervient également dans d'autres régions (Amérique latine et Asie). Elle se différencie de Proparco car son ticket d'investissement est plus important.

## L'activité d'Expertise France dans le champ de l'APC est difficilement estimable

Expertise France intervient surtout directement via de l'assistance technique en appui de l'intégration économique régionale en Afrique, notamment de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF). EF soutient également l'amélioration de l'environnement des affaires, en soutenant la production de statistiques continentales (incluant des données sur le commerce), et la simplification des procédures douanières. Parmi les projets prospectifs figurent notamment l'appui à l'Union Africaine sur des stratégies de e-commerce, sur les négociations autour de règles d'origine. Des difficultés existent dans la mobilisation

<sup>61</sup> Les 9 investissements se répartissent ainsi : 5 dans le domaine des énergies renouvelables (projets Natchtgal au Cameroun, Calabria en Inde, JCM Power multi-pays, VSM 3 au Brésil, Daystar Power au Nigéria/Ghana/Afrique de l'Ouest), 2 dans les télécommunications (Metrofibre en Afrique du Sud, projet multi-pays de data center Etix), 2 dans le domaine des transports (GSEZ ports au Gabon, métro ligne 6 à Sao Paulo au Brésil).

de viviers d'experts (notamment douaniers), à l'échelle française mais également européenne. Les retours d'entretiens ont ainsi mentionné la complexité de recours à l'expertise des Douanes françaises et institutions afférentes, qui restent des structures « fermées » et compliquées à approcher et qui ne travaillent pas forcément sur les mêmes problématiques dans les pays concernés par les projets<sup>62</sup>.

**L'activité d'Expertise France dans le champ d'APC est difficilement appréciable pour plusieurs raisons :**

- ▶ **La part des financements relevant de l'APC n'est pas suivie en interne.** Le volume d'activités d'Expertise France en 2019 a été de 249 M€ dont 21% relève de la catégorie « Gouvernance démocratique, économique et financière » (52 M€) qui couvre des financements relevant de l'APC, dans une proportion non connue.
- ▶ **Le système de redevabilité des financements** est parcellaire d'après l'analyse de la base SNPC/OCDE **et peu formalisé auprès des tutelles.** Seuls 4 financements (dons sur financements subventions 209 pour des missions d'expertise technique) pour un total de 1,7 M€ uniquement en 2019 ont été recensés à partir d'une analyse lexicologique dans la base SNPC/OCDE.
- ▶ **Le manque de traçabilité des financements relevant des opérateurs d'assistance technique est une limite plus générale de la base SNPC/OCDE** (leur nom n'apparaît pas dans la colonne « Nom de l'Agence »). Les financements allemands relevant de la GIZ sont toutefois identifiables dans la base SNPC dans la colonne « Canal d'acheminement » où le nom de la GIZ apparaît.

---

<sup>62</sup> Les Douanes française se spécialisent en Afrique davantage sur les sujets de sécurité intérieure, frontières et anti-terrorisme, que sur les thématiques de facilitation des affaires. Source : entretiens

## 4. Pertinence

### Questions évaluatives traitées dans ce chapitre

**Q1 : Dans quelle mesure les interventions financées par la France ont-elles été pertinentes au regard des priorités et des orientations stratégiques en matière d'aide pour le commerce depuis 2009 ?**

**Q2 : Dans quelle mesure les interventions d'APC françaises se sont-elles articulées sur le terrain avec les stratégies de développement des pays récipiendaires ?**

### Préalable méthodologique

La première question évaluative vise à **apprécier la pertinence des interventions de la France au regard des priorités et des orientations stratégiques en matière d'aide pour le commerce depuis 2009**. A cet égard, elle porte un jugement sur l'adéquation des orientations lors de leur formulation par rapport aux priorités françaises d'alors et le cadre européen. Elle apprécie aussi si la stratégie a eu une influence sur l'orientation des interventions françaises. Elle identifie sa capacité d'adaptation, notamment la prise en compte des enjeux de développement durable, (ex : genre, RSE, commerce équitable, travail décent) ainsi que les autres enjeux qui nécessiteraient aujourd'hui une actualisation. Elle analyse également la cohérence des financements par rapport aux attendus financiers, les cibles géographiques et sectorielles fixés lors de la stratégie de 2009.

La deuxième question vise à apprécier **l'adéquation/ articulation des interventions de l'APC française par rapport aux besoins et stratégies locaux** de développement et de politiques publiques, tout en considérant les priorités transversales, promues par la France (ex : en termes de normes socio-environnementales).

### Principales conclusions

- ▶ La stratégie de 2009 recouvre des **orientations qui étaient pertinentes** lors de son adoption, mais elle demeure peu connue et ne semble pas avoir été largement diffusée.
- ▶ **Elle n'a pas eu de valeur d'orientation des interventions françaises**. Un objectif sur huit (financement des infrastructures) domine très largement l'APC de la France. La vocation régionale des infrastructures souhaitée par la stratégie est à nuancer compte tenu de l'appui à de nombreux projets avec une dimension domestique. L'envergure de l'appui au renforcement des capacités de production, deuxième secteur privilégié, s'est réduite au cours de la décennie. La définition et mise en œuvre des politiques commerciales régionales, ainsi que la gestion des risques de marchés des produits stratégiques ont été des champs peu investis. Le volet international visé par la stratégie semble moins prégnant aujourd'hui qu'il y a dix ans, au profit de l'intégration régionale et de l'accent mis sur l'appui au marché domestique, au développement local et à la création d'emplois.
- ▶ **L'actualisation de la stratégie est rendue nécessaire aujourd'hui** étant donné la montée en puissance des enjeux de développement durable et d'autres facteurs, comme une doctrine d'intervention géographique insuffisamment précise et différenciée selon les finalités attendues, l'émergence de la notion de résilience de l'APC, ou la nécessité d'une synergie encore plus renforcée entre l'APC et d'autres politiques (commerce, environnement, agriculture).
- ▶ **Les attendus financiers, géographiques et sectoriels de la stratégie de 2009 ont été atteints**. Si l'objectif lié à l'augmentation des financements a été atteint à partir de 2011 (et très largement dépassé après 2015), ceci est toutefois difficilement imputable à la stratégie de 2009. La cible en faveur de la catégorie 1 dédiée à l'assistance technique au commerce n'a en revanche pas été atteinte (hors 2018). Par ailleurs, les trois secteurs prioritaires (tourisme, appui au secteur privé, agriculture) ciblés par la stratégie de 2009 ont vu leur part se réduire au profit du secteur de l'énergie. Enfin, les pays bénéficiaires des financements APC sont ceux espérés par la stratégie de 2009 (Afrique subsaharienne et zone Méditerranée, pays pauvres entretenant des liens privilégiés avec la France), mais la faible part des PMA et pays prioritaires est à rebours des priorités géographiques de l'APD française (la moitié des

subventions de l'Etat français devant être consacrée aux pays prioritaires d'après la LOPDSI de 2014). La part plus importante au profit des pays à revenu intermédiaires est à relier au poids important de l'APC dédiée aux infrastructures économiques liées au commerce et aux moindres capacités d'absorption de l'aide des PMA.

- ▶ Enfin, les interventions APC répondent à des besoins divers, quoique souvent centrés sur les infrastructures. Elles sont relativement alignées avec les stratégies et besoins locaux de développement, mais leur adéquation avec les priorités commerciales est plus variable d'après les études de cas pays menées (bon au Sénégal, moins bon à Madagascar). Ceci peut s'expliquer par plusieurs raisons imputables soit à la France (cadre stratégique commercial moins connu des acteurs français, liens institutionnels moindre avec le ministère du commerce, dynamique bilatérale moindre), soit au pays récipiendaire (faible intégration du commerce dans le plan national de développement à Madagascar, manque de coordination interministérielle et absence de groupe réunissant les bailleurs/autorités nationales spécifiquement dédiée à l'APC).

## 4.1. Pertinence des interventions au regard des priorités et des orientations stratégiques en matière d'aide pour le commerce depuis 2009

### 4.1.1. Une stratégie aux orientations relativement pertinentes lors de son adoption en 2009 mais peu connue et diffusée et qui n'a pas eu valeur d'orientation des interventions françaises

#### Des orientations pertinentes lors de la conception de la stratégie de 2009

Le cadre stratégique de la coopération française en matière d'APC tel qu'élaboré en 2009 ciblait **deux axes d'intervention prioritaires**, à savoir le **développement de politiques commerciales régionales** d'une part, et le **développement d'une offre compétitive** sur les marchés locaux, régionaux et internationaux d'autre part. Chaque axe d'intervention est décliné en quatre objectifs spécifiques comme présenté dans le schéma ci-dessous :

Figure 16 – Arbre d'objectifs de la stratégie française d'aide pour le commerce de 2009



Source : Stratégie française de l'APC de 2009 / TdR et évaluation PRCC – Elaboration EY

Les objectifs de la stratégie se déclinent par ailleurs en cibles financières, géographiques et en termes d'instruments plus précises :

- ▶ **Un objectif d'augmentation du budget relatif à l'APC de + 50%** (par rapport à la moyenne de référence sur la période 2002-2005) : en écho à l'engagement de l'Union européenne de porter son aide pour le commerce à 10 milliards d'euros par an à partir de 2010 (dont 2 milliards d'euros pour l'assistance technique pris en charge par le budget communautaire par les Etats membres), la France

s'est fixé l'objectif de porter son aide pour le commerce à un minimum de 850 M€ par an en moyenne et son assistance technique au commerce à 150M€ par an en moyenne (en réservant 50% de l'augmentation aux pays ACP) à partir de 2010.

► Quatre autres orientations :

- Un ciblage géographique au croisement des axes prioritaires ciblant l'intégration régionale et la concentration géographique (Afrique subsaharienne et zone Méditerranée, et pays pauvres entretenant des liens privilégiés avec la France)
- L'utilisation d'outils de financement visibles et adaptés à l'APC (programme PRCC)
- Un maintien de l'aide aux initiatives internationales pour l'APC (Cadre intégré pour les PMA, fonds de Doha, etc.)
- La réalisation d'un suivi renforcé de la mise en œuvre des priorités de la stratégie à travers plusieurs outils (programmation pluriannuelle, système de suivi des engagements financiers, groupe de suivi et de capitalisation, compte-rendu annuel au co-secrétariat du CICID).

**Cette stratégie était pertinente lors de sa conception, en couvrant trois composantes de la catégorisation OCDE-OMC combinées à des spécificités afférentes à l'APC française que constituent la politique de normalisation et de qualité et la structuration des acteurs professionnels régionaux.** Elle est cohérente aussi avec des orientations de la stratégie APC de l'UE de 2007, par l'accent mis sur les infrastructures, le renforcement des capacités de production, et l'intégration au niveau régional et dans le système mondial du commerce.

### **Une stratégie peu connue qui n'a pas eu valeur d'orientation des interventions françaises**

**La stratégie de 2009 n'est pas (ou peu) connue parmi les contributeurs français à l'APC, tant au niveau national qu'au niveau local.** Il semble qu'elle n'ait été que peu diffusée, et qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une véritable animation, ni d'un suivi permettant d'assurer une mise en œuvre optimale et d'orienter les interventions dans le sens des orientations définies.

La plupart des acteurs français interrogés lors des études de cas pays ont d'ailleurs reconnu ne pas faire de lien direct entre l'APC et certains projets pourtant comptabilisés comme relevant de l'aide pour le commerce. Ceci révèle, non seulement, un manque de sensibilisation aux enjeux de l'APC, mais aussi une absence de vision stratégique dans le choix et la formulation des interventions dans le champ de l'APC.

**Entre 2009 et 2019, au-delà des projets inscrits dans le cadre du programme dédié PRCC, la majorité des interventions françaises d'APC** ont ainsi davantage été guidées par des stratégies plus larges d'aide au développement, sectorielles et/ou géographiques, que par la stratégie dédiée à l'aide pour le commerce. L'absence d'effet direct de la stratégie de 2009 sur la réorientation des crédits et les caractéristiques des projets APC engagés expliquent largement les écarts présentés ci-après par rapport aux priorités fixées en 2009

#### **4.1.2. Un objectif financier atteint en 2011, puis largement dépassé après 2015**

**L'objectif d'une augmentation minimum de l'APC de 850 M€/an par rapport à la moyenne des versements entre 2002 et 2005 (562M€/an<sup>63</sup>) a été atteint à partir de 2011**, du fait d'un doublement des décaissements des projets engagés après 2009 comparé aux deux années précédentes. La montée en charge de l'APC française est surtout perceptible après 2015 et au cours des dernières années alors que la France a pris des engagements plus forts en matière d'aide publique au développement (porter son APD à 0,55% du revenu national brut d'ici 2022 contre 0,37% en 2015) et sous l'effet d'une montée en charge de l'AFD.

---

<sup>63</sup> Cadre stratégique pour l'aide pour le commerce, 2009

Cette trajectoire globalement ascendante des engagements financiers en matière d'APC est néanmoins très probablement davantage liée à la hausse tendancielle des engagements français en matière d'APD, et à l'augmentation du poids des infrastructures dans cette APD, plutôt que le résultat direct de la stratégie de 2009.

**Figure 17 Evolution des engagements d'APC de la France sur la période 2002-2019 (MUSD et courbe de tendance moyenne mobile,)**



Bases annuelles consolidées SNPC OCDE – Calculs et élaboration EY

*Note de lecture du graphique : ce graphique a un périmètre temporel élargi à 2002 afin de bénéficier d'une profondeur historique permettant d'apprécier les évolutions de tendances des engagements (le cas échéant) avant et après la stratégie de 2009. La courbe de tendance moyenne mobile permet de dégager la tendance générale en matière de dynamique des engagements d'APC depuis 2002 en lissant la fluctuation de ces derniers à l'aide de moyennes.*

**Malgré cette hausse générale, l'objectif initialement fixé dans la stratégie de 2009 de porter l'assistance technique au commerce (catégorie 1) à 150 M€ par an en moyenne n'a été pas atteint, en dehors de 2018.** Sur la période 2009-2019 (hors 2018), les montants dédiés à cette catégorie ont oscillé entre 2,06 MUSD (2013) et 5,35 MUSD (2010), avec une moyenne annuelle à 3,77 MUSD. L'année 2018 constitue une exception grâce au décaissement des lignes de crédit relatives au projet avec Afreximbank (voir les études de cas projets pour plus d'informations) qui représentent par ailleurs le montant le plus élevé de l'APC française recensé dans la base OCDE SNPC dans cette catégorie 1 sur toute la période 2009-2019. Les modalités d'intervention de ce projet sont ainsi d'autant plus importantes qu'elles permettent à l'APC française de se diversifier dans une catégorie historiquement peu investie par la France<sup>64</sup>.

La part de l'APC française dédiée à l'assistance technique (1%) est bien moindre que d'autres pays comme le Royaume-Uni (6%) et les Pays-Bas (12%). Le Royaume-Uni est notamment doté d'un fonds spécial de promotion du commerce et de l'investissement très centré sur l'assistance technique au commerce, qui cible notamment les ministères du commerce et de l'investissement des pays récipiendaires.

**Eclairage : le Fonds de promotion du commerce et de l'investissement  
(The Trade and Investment Advocacy Fund) du Royaume-Uni**

Financé par le FCDO, le Fonds de promotion du commerce et de l'investissement offre un soutien aux pays en développement les plus pauvres pour les aider à s'engager dans des négociations commerciales. De 2011 à 2016, la 1ère génération de ce fonds a fourni une assistance technique à la demande aux pays en

<sup>64</sup> La catégorisation des lignes de crédit d'Afreximbank en « assistance technique » peut néanmoins être questionnée étant donné que la finalité de ces lignes est souvent d'appuyer des achats matériels (infrastructures, équipements, etc.) par l'intermédiaire d'Afreximbank. Néanmoins, la ligne « Trade finance » reste avant tout un projet d'intermédiation financière et ne finance pas « directement » les infrastructures, la finalité première de ces lignes de crédit restant l'appui au financement d'Afreximbank.

développement. La 2ème génération (TAF2 +), programme de six ans doté d'un budget de 14 millions de livres sterling, s'appuie sur la fourniture d'assistance du fonds précédent pour accroître les compétences techniques et la coordination des ministères du commerce et de l'investissement dans les pays en développement.

Ses objectifs sont :

Aider davantage de pays en développement à participer efficacement - à leur avantage - aux négociations commerciales et d'investissement	Mettre clairement l'accent sur l'utilisation des négociations sur le commerce et l'investissement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Mettre clairement l'accent sur l'utilisation des négociations sur le commerce et l'investissement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Accroître les compétences techniques et la coordination des ministères du commerce et de l'investissement dans les pays en développement	Accroître les compétences techniques et la coordination des ministères du commerce et de l'investissement dans les pays en développement	Adopter une approche stratégique de « portefeuille » pour réaliser des interventions ciblées à fort impact
Utiliser des approches collaboratives pour maximiser la pertinence du Fonds et l'adhésion des partenaires	Construire la durabilité grâce au développement des capacités institutionnelles	Se concentrer sur les résultats et les connaissances et l'apprentissage fondés sur des preuves

Ce Fonds a quatre fenêtres :

Le guichet de négociation (8 millions de livres sterling), qui fournit un soutien technique à court terme à tous les pays en développement pendant une négociation

Le guichet stratégique (4 millions de livres sterling), qui fournit un soutien technique à moyen et long terme aux pays prioritaires du FCDO avant et initialement après une négociation (comme l'analyse commerciale au niveau des pays et la planification stratégique)

Fenêtre du bureau de pays FCDO (500 000 £) qui fournit des conseils commerciaux hautement techniques.

Le guichet d'appui institutionnel (1,5 million de livres sterling) appuie financièrement les organisations qui fournissent des services de niche liés au commerce et à l'investissement

Sources : entretiens réalisés, site internet du Fonds

#### 4.1.3. Une prédominance des infrastructures au détriment des autres objectifs fixés dans la stratégie de 2009, et notamment de l'assistance au développement de politiques commerciales régionales

Durant la dernière décennie, les interventions françaises en matière d'APC ont été très largement axées sur le développement d'une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux (premier pilier de la stratégie de 2009). Cette orientation a été privilégiée plutôt que celle dédiée à l'appui au développement des politiques commerciales régionales (deuxième pilier de la stratégie de 2009). Au sein du développement d'une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux, les projets infrastructurels sont prédominants : ils représentent en effet 66% de l'APC de la France sur la période 2009-2009 et ont dépassé l'appui au renforcement de capacités de production comme secteur privilégié d'investissement.

Pour autant la vocation régionale des infrastructures qui était présente dans l'objectif de la stratégie de 2009<sup>65</sup> est à nuancer compte tenu de la dimension domestique de nombreux projets relevant de l'APC. C'est le cas dans le domaine des transports urbains, comme en témoignent les projets de métro de Hanoï ou du Caire. Même si ces derniers peuvent desservir des pôles à vocation régionale (ports, aéroports), les métros et tramways en tant que tels ne peuvent être considérés pleinement comme infrastructures régionales.

Les autres priorités de la stratégie de 2009 ont été plus ou moins bien déclinées opérationnellement :

- ▶ Une part bien moindre (un tiers) des projets concerne le renforcement de capacités de production, deuxième secteur privilégié d'investissement de l'APC sur la décennie, confirmant ainsi la pertinence de cet objectif spécifique énoncé dès 2009, mais dont l'envergure a été réduite. Alors que certains projets de renforcement de capacités portent sur des sujets spécifiques (négociations commerciales,

<sup>65</sup> L'objectif relatif aux infrastructures dans la stratégie de 2009 s'intitulait en effet : « Financer les infrastructures à vocation régionale et gagner en compétitivité ».

météorologie, etc.), plusieurs interventions concernent les domaines agricoles (projets en lien avec le CIRAD notamment), touristique (projet PRCC d'appui au développement de la ville de Saint Louis au Sénégal) et d'appui au secteur privé (Bureau de Mise à Niveau au Sénégal). Les interventions financées sont ainsi pleinement en adéquation avec la priorisation sectorielle qui avait été indiquée pour cet objectif spécifique dans la stratégie de 2009 (tourisme, agriculture, appui au secteur privé).

- ▶ **A plus faible échelle, les projets de développement et structuration de filière sont également présents**, notamment au sein des PRCC étudiés (renforcement des filières vanille et épices à Madagascar, développement de la filière Thé Shan au Vietnam, etc.).
- ▶ **L'axe 1 « Développer des politiques commerciales régionales connectées aux marchés internationaux » est moins investi**, s'agissant surtout des objectifs spécifiques « 1 – Définir et mettre en œuvre des politiques commerciales régionales » et « 4 - Gérer les risques de marchés des produits stratégiques ».
  - L'assistance technique française pour la politique et la réglementation commerciales délivrée sur la période 2009-2019 est très limitée ne représentant qu'1% de l'APC de la France, comme le met en évidence l'état des lieux, confirmé par les études de cas.
  - L'analyse des interventions et les études de cas font aussi ressortir la **faiblesse des opérations visant à gérer les risques de marchés des produits stratégiques**.
  - En revanche, d'autres interventions correspondent en tout point aux objectifs spécifiques de la stratégie d'APC, notamment celles qui visent à **structurer des acteurs professionnels régionaux et à mettre en œuvre une politique de normalisation et de qualité**. A titre d'exemple, les projets des PRCC successifs étudiés au Vietnam s'inscrivent dans ces objectifs spécifiques : le projet Thé Shan a ainsi visé à mettre en place une démarche qualité de montée en gamme des produits via la création d'une marque spécifique au thé et la mise en place de filières équitables<sup>66</sup>, lui permettant d'être valorisé lors de ses exportations. Par ailleurs, le projet d'appui à la lutte contre les mouches des fruits (PLMF), mis en œuvre par l'AFD à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, vise explicitement la baisse des infestations des mangues par les phytophages afin de se conformer aux normes phytosanitaires européennes. Enfin, l'appui octroyé par l'AFD à la banque régionale d'envergure Afreximbank (notamment dans la définition de sa stratégie Climat), lui a permis de se structurer et de pouvoir influencer ensuite sur le reste du continent africain. *Pour plus d'informations concernant ces deux derniers projets, se référer aux études de cas projets dans les Annexes.*
- ▶ Enfin, de manière transversale, **la dimension internationale** qui était présente dans les deux objectifs stratégiques de la stratégie de 2009 **est moins prégnante aujourd'hui qu'il y a dix ans**. Des avis contrastés sur la finalité de l'APC française ont été constatés parmi les acteurs interrogés : certains mettent par exemple plus l'accent sur l'appui au marché domestique, le développement local et la création d'emplois (à l'image de Proparco), tandis que d'autres soulignent l'importance de participer au

---

<sup>66</sup> Notamment par la normalisation d'indicateurs de performance de responsabilité sociale des entreprises (RSE)

renforcement du commerce intra-régional et à l'intégration régionale (un des trois piliers du dernier PRCC, avec le soutien à la ZLECAf) à l'image du MEAE et de la DG Trésor.

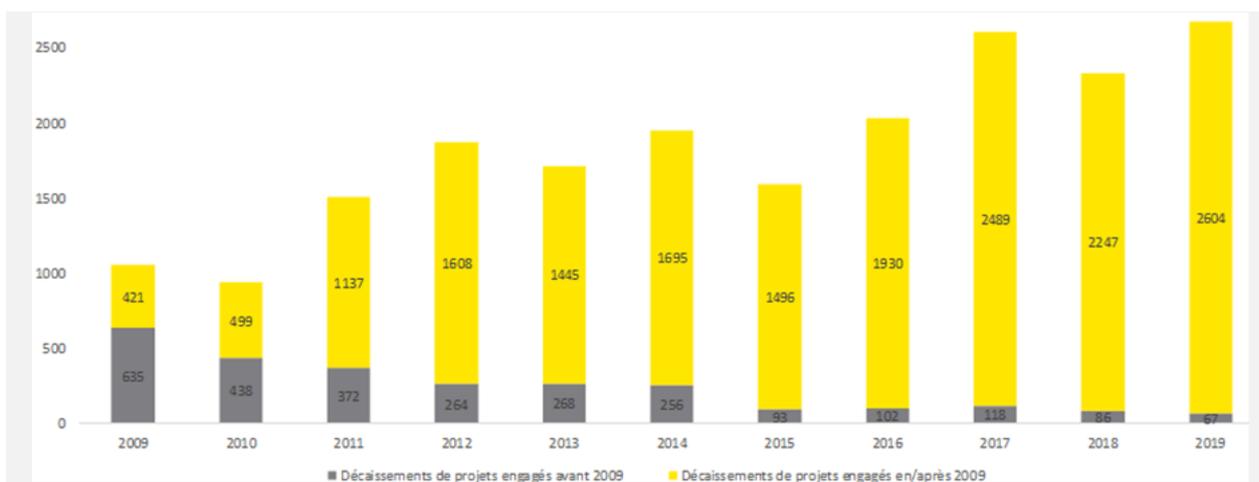
#### 4.1.4. Trois secteurs prioritaires ciblés par la stratégie ont vu leur part dans l'aide pour le commerce globale réduite au profit du secteur de l'énergie

La stratégie APC française de 2009 prévoyait dans son axe stratégique sur le renforcement de la capacité productive un appui particulier à trois secteurs distincts : le tourisme, l'agriculture et le secteur privé (notamment TPE-PME).

**Precision méthodologique** : Afin d'étudier l'évolution de la part de ces secteurs prioritaires, un retraitement de la base a été effectué afin d'extraire tous les projets engagés avant 2009 et décaissés après 2009 et de disposer de deux bases correspondant respectivement à la période pré-stratégie (projets engagés avant 2009 et décaissés soit avant soit après 2009) et à la période post-stratégie (projets engagés et décaissés après 2009)<sup>67</sup>.

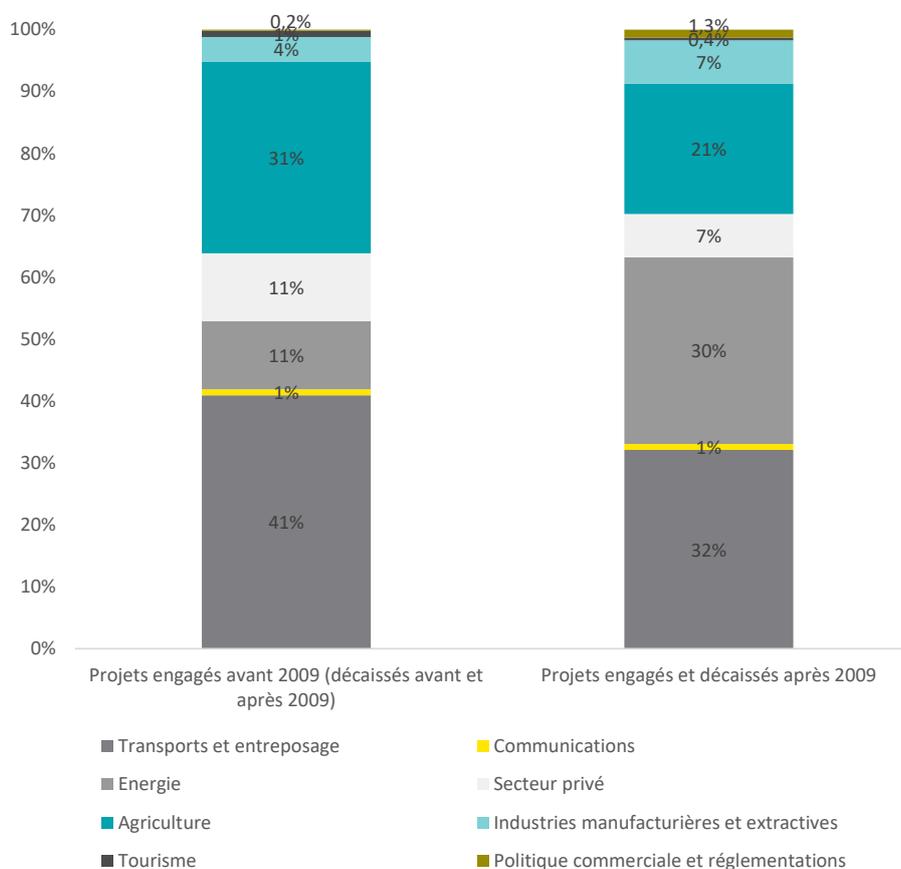
Le graphique ci-dessous permet de visualiser à l'échelle de la décennie étudiée la répartition des décaissements d'APC en fonction de leur date d'engagement (avant ou après la stratégie de 2009) et de donner une mesure des retraitements effectués.

Figure 18 Décaissements annuels totaux selon les années d'engagement des projets (avant / après 2009 en MUSD)



Ce retraitement a permis en effet d'isoler les projets pré / post stratégie de 2009 et d'étudier leurs caractéristiques afin de dégager de possibles différences (notamment en termes de caractérisation des projets). La différence de l'intervalle d'années entre les deux périodes évaluées est neutralisée par des analyses majoritairement fondées sur des moyennes annuelles.

<sup>67</sup> Tous les projets de la base SNPC 2009-2019 engagés avant 2009 ont été extraits de cette base et ajoutés à une base tierce constituée des projets APC SNPC couvrant la période 2002-2009. Les projets comparés dans la suite de cette partie sont donc des projets APC (i) engagés avant 2009 et décaissés entre 2002 et 2019, et (ii) des projets engagés et décaissés entre 2009 et 2019.

**Figure 19 Ventilation sectorielle des décaissements des projets engagés avant 2009 et décaissés avant et après 2009 et les projets engagés et décaissés après 2009 (% du montant total versé)**


Source : Base SNPC retraitée – Calculs et élaboration EY

NB : pour des soucis de lisibilité et cohérence avec les paragraphes suivants, les deux catégories « Banques et services financiers » et « Entreprises et services associés » ont été regroupées dans un sous-ensemble « Secteur privé »

### Ces trois secteurs prioritaires d'investissements ont vu leur part dans l'APC globale réduite au fil des années :

- ▶ **Le tourisme** est passé d'une moyenne annuelle de 17 MUSD décaissés pour les projets engagés entre 2002 et 2009 à 6 MUSD pour les projets engagés de 2009 à 2019. Si l'on rapporte l'évolution des montants à la part totale de l'APC allouée, le tourisme représente en moyenne sur la période 2009-2019 0,69% de l'APC alors qu'il représentait 1% de l'APC totale décaissée avant 2009.
- ▶ **L'appui au secteur privé** (notion incluant à la fois les secteurs banques et services financiers, et entreprises et autres services) a conservé une constance dans ses décaissements avec une moyenne annuelle qui s'élève à 122 MUSD à la fois avant et après 2009. Relativement à la part totale de l'APC décaissée, ce secteur a néanmoins décliné (11% de l'APC totale avant 2009, contre 7% après). Cet appui a cependant vu ses montants évoluer différemment selon ses secteurs d'attribution.
  - **En hausse pour le secteur banque et services bancaires** après la stratégie de 2009 : passant d'une moyenne annuelle avant 2009 de 96MUSD à 128 MUSD après 2009
  - **En baisse pour le secteur entreprise et services associés** qui a vu sa moyenne annuelle décroître de 27 MUSD avant 2009 à 6MUSD après 2009.

Cependant, même si les montants des secteurs bancaires ont augmenté de façon absolue, leur part relative dans l'APC totale allouée a décliné, passant de 9% avant 2009 à 7% après la stratégie. La même dynamique est constatée pour le secteur Entreprises et services associés, qui est passé de 2% avant 2009 et 0,3% après la stratégie.

- ▶ **L'agriculture** bénéficie quant à elle de montants d'APC décaissée relativement constants au fil des années, voire en légère augmentation: la moyenne annuelle des décaissements APC destinés à l'agriculture avant 2009 était de 337 MUSD, tandis que celle des projets engagés et décaissés après 2009 s'élève à 370 MUSD. Néanmoins, la part de ce secteur dans l'APC globale décaissée s'est affaiblie depuis 2009 (elle est passée de 31% à 21%).

Ces trois secteurs ont ainsi vu globalement leur part se réduire **au profit de deux autres secteurs** :

- ▶ **Principalement le secteur de l'énergie, qui** a connu une forte croissance des financements annuels qui sont passés de 118MUSD avant 2009, à 539MUSD après 2009. Entre ces deux périodes, la part du secteur de l'énergie dans l'APC décaissée globale est passée de 11% à 31%.
- ▶ **Le secteur Industrie** a vu sa moyenne de financements annuels tripler (40MUSD en moyenne par an avant 2009 contre 121 MUSD après 2009), ce qui a contribué à renforcer sa part relative dans l'APC totale ( passée de 4% à 7% ).

Une analyse plus détaillée des projets relevant du secteur énergie montre que trois sous-secteurs en particulier ont connu une forte évolution entre 2009 et 2019 :

- ▶ **Les politiques énergétiques,** qui représentaient 0,13% de l'APC totale en 2009, ont vu leur part globalement augmenter pour atteindre 13% en 2019, malgré des baisses brutales en 2014 et 2018 (0,21% et 0,80%).
- ▶ **L'énergie issue des sources renouvelables** témoigne d'une croissance plus régulière. Sa part dans l'APC globale est passée de 5% en 2009, à 11% en 2019 (après deux pics à 24% et 21% en 2013 et 2014).
- ▶ **La distribution énergétique** a également connu une croissance régulière sur la même période, passant de 0,16% de l'APC totale en 2009, à 9% en 2019 (après un pic à 17% en 2016).

Le secteur de l'énergie était présent dans la stratégie de 2009 sous l'axe stratégique 3 « Gagner en compétitivité en investissant dans les infrastructures », avec un ciblage sur trois axes distincts : (i) soutien à une croissance économique sobre en carbone, (ii) accès pour tous à une énergie moderne et fiable et (iii) développement de systèmes énergétiques compétitifs et sécurisés. Ainsi, l'augmentation des sous-secteurs énergies renouvelables et distribution énergétique peut laisser supposer une relation avec les priorités énoncées dans la stratégie, sans toutefois corréliser ces deux facteurs de manière absolue. En effet, il est difficile d'imputer les évolutions des financements liés au secteur de l'énergie à la formulation de la stratégie APC, car d'autres facteurs externes ont davantage pu y contribuer (hasard des investissements, stratégies pays, importance grandissante des énergies renouvelables dans les discours nationaux et internationaux, place prépondérante de ce secteur au sein des engagements AFD, etc.).

Plus globalement, **l'absence de dynamique caractérisable empêche de se prononcer clairement sur une quelconque corrélation entre évolution sectorielle de l'APC et mise en place de la stratégie APC française en 2009.** Ceci semble d'autant plus difficile à imputer à la stratégie de 2009 qu'elle reste largement méconnue, qu'elle n'a fait pas l'objet d'un suivi et que son appropriation par les acteurs est faible.

Depuis 2009, les projets d'aide pour le commerce ont cependant globalement évolué en prenant en compte, dans une certaine mesure, les changements internationaux à l'œuvre durant la décennie : digitalisation, écologie et gestion durable, etc. La digitalisation, par exemple, a connu une réelle montée en charge durant cette décennie, récemment renforcée par la crise sanitaire qui a impliqué l'accélération de l'utilisation des outils et processus digitaux. Cette dynamique de digitalisation concerne l'intégralité des acteurs (publics et privés) et la plupart des secteurs (communications en premier lieu, mais également secteur privé, énergie, infrastructures, assistance technique liée aux réglementations, etc.). L'Aide pour le commerce ne fait pas exception à la règle et s'inscrit également dans cet agenda digital : digitalisation des processus douaniers, aide au renforcement des connaissances digitales des PME, dématérialisation des processus administratifs commerciaux, etc. Plus largement, les liens entre l'agenda digital et l'APC prennent une place de plus en plus importante aux yeux de plusieurs acteurs interrogés (français et européens, comme les Pays-Bas).

De plus, l'APC française évolue et se modèle en fonction de l'émergence de certaines politiques et stratégies (stratégie Climat 2017-2022 de l'AFD par exemple).

#### 4.1.5. Les pays bénéficiaires des financements d'aide au commerce sont ceux visés par la stratégie de 2009 mais la faible part des pays les moins avancés et des pays prioritaires est à rebours des priorités géographiques du cadre stratégique français en matière d'aide publique au développement

**Le ciblage géographique a été cohérent avec les attendus de la stratégie de 2009** : l'APC de la France sur la période 2009-2019 a été destinée majoritairement à l'Afrique qui a perçu près de la moitié de cette aide (9,52 Mds USD, 47% de l'aide reçue). Comparativement aux autres bailleurs européens, la France se caractérise par un réel tropisme africain, région qui reçoit la part la plus importante de son APC totale. Le tropisme africain est plus marqué au niveau de l'APC de la France que chez d'autres bailleurs européens (voir plus de détails en partie 2.3.3.).

Par catégorie de revenu, l'approche mixte mise en exergue dans la stratégie de 2009 visant à soutenir les PMA et pays émergents a été appliquée, au profit surtout des pays à revenu intermédiaires : l'aide pour le commerce de la France a en effet été majoritairement destinée pour près de trois quarts de l'aide aux pays à revenu intermédiaire (47% pour ceux de la tranche inférieure, 26% pour ceux de la tranche supérieure sur la période 2009-2019), dans une moindre mesure aux pays les moins avancés (12%)<sup>68</sup>. Ceci s'explique notamment par le poids des infrastructures économiques dans les PRI et la part plus importante de prêts auxquels ils sont éligibles ainsi que de meilleures capacités d'absorption de l'aide.

La faible part accordée aux PMA dans l'aide pour le commerce française se retrouve dans une certaine mesure chez les autres bailleurs européens. La part de ces pays dans l'APC est de 12%, ce qui place la France en 4<sup>e</sup> position derrière le Royaume-Uni (22%), les Pays-Bas (16%), l'Union européenne (15%) et devant l'Allemagne (9%).

Si la part importante accordée aux PRI est en phase avec la promotion du principe de partenariats diversifiés qui inclut les pays émergents, **la faible part accordée aux PMA et pays prioritaires-PP (8,40%)<sup>69</sup> est à rebours du cadre stratégique français en matière d'aide publique au développement** qui les considère comme prioritaires.. La part d'APC dédiée à ces pays est moindre que la part d'APD allouée aux mêmes pays : 18% de l'APD sur la période 2009-2019 est consacrée aux PMA et 14% aux pays prioritaires. La LOPDSI de 2014 mentionnait un objectif de la moitié des subventions de l'Etat français consacrés aux pays prioritaires (2/3 pour l'AFD) : ces objectifs ne sont pas atteints car 17% seulement de l'APD française transitant par dons a été allouée aux pays prioritaires entre 2015 et 2019.<sup>70</sup>

Néanmoins, ces catégories de pays ont crû de façon semblable si l'on observe leur part respective d'APC dans l'APD globale : cette dernière est passée de 8% à 23% pour les PMA entre 2009 et 2019 et de 8% à 20% pour les PP sur la même période, avec un pic à 25% en 2017 pour les deux catégories de pays. La part d'APC dans l'APD allouée aux PRI est quant à elle passée de 13% à 38%. Ainsi, si le montant absolu d'APC versée aux PMA et PP semble avoir stagné sur la décennie, il s'est en fait inscrit dans la même dynamique de croissance que les PRI si l'on considère les montants relatifs à l'APD globale.

**Des initiatives ponctuelles** ont été prises afin de renforcer l'attention portée aux PMA : en 2018, la France s'est ainsi engagée à renouveler son engagement envers le Programme de Chaire de l'OMC,<sup>71</sup> sous condition que l'argent versé subventionne en priorité des chaires francophones dans les PMA. En outre, conformément aux recommandations de la dernière évaluation<sup>72</sup> du programme, qui préconisait de doubler le nombre de chaires pour la phase III, un objectif total de 40 chaires soutenues au niveau mondial a été

<sup>68</sup> Le reliquat concerne les pays à revenu élevé (0,4% du total), les pays à faible revenu (0,1%), ainsi que plusieurs enveloppes régionales, catégorisées dans une enveloppe autres (14%). L'évolution de la classification des pays au moment des engagements a été prise en compte.

<sup>69</sup> Les évolutions dans la liste des PP sur la période 2009-2019 ont été prises en compte pour ce calcul.

<sup>70</sup> A noter que la loi du 4 août 2021 prévoit les mêmes objectifs : « Les pays pauvres et fragiles, les pays prioritaires, appartenant à la catégorie des PMA, bénéficieront d'ici 2022 de la moitié de l'aide projet de l'Etat et des deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD. »

<sup>71</sup> Voir plus de détails dans la partie Efficacité

<sup>72</sup> External Evaluation of the WTO Chairs Program (WCP), World Trade Organization, Saana Consulting, 2019

affiché, avec un effort tout particulier sur les chaires d'institutions provenant de PMA (Afrique, Asie centrale, Asie du Sud-Est, Pacifique, Amérique Centrale). De même, le programme de stages FIMIP de l'OMC, financé par la France et l'Irlande, cible principalement les stagiaires des PMA et s'inscrit pleinement dans les activités de renforcement des capacités de l'OMC.

#### 4.1.6. Une actualisation de la stratégie rendue nécessaire avec la montée en puissance des enjeux de développement durable et d'autres facteurs

##### Un renforcement de la prise en compte des enjeux de développement durable

La prise en compte des enjeux de développement durable au sein des thématiques d'aide pour le commerce s'effectue tout d'abord **dans le cadre des instances et négociations internationales auxquelles la France participe. Les orientations stratégiques de l'APC ont en effet évolué depuis 2009 en prenant en compte de nouveaux enjeux mondiaux, comme le reflètent l'évolution de stratégies de l'UE et de pays européens ou bien encore, les thèmes mis à l'agenda des revues mondiales de l'OCDE-OMC.** Certains thèmes montent en effet en puissance, **dans le sillage du Programme 2030 et des enjeux de développement durable**, comme notamment : une meilleure prise en compte du genre et de l'autonomisation des femmes, du travail décent, de la lutte contre le changement climatique et la déforestation, de la biodiversité, de la responsabilité sociale environnementale, ou bien l'appui à des partenariats multi-acteurs dans les programmes d'aide pour le commerce. De même, le soutien à l'économie circulaire est un thème émergent dans les discussions.

Découlant de cette intégration au niveau stratégique, les enjeux de développement durable sont pris en compte de façon croissante au niveau **des modalités de programmes et des conventions de projets.** Le verdissement de l'APC s'observe ainsi par exemple à l'échelle du PRCC qui a introduit dans la convention de sa 4<sup>ème</sup> génération trois priorités horizontales : la préservation de l'environnement, l'amélioration de la qualité de vie et la prise en compte des thématiques RSE. Le commerce équitable et les énergies renouvelables ont également été priorisés dans cette convention. De leur côté, **les programmes multilatéraux** intègrent également de façon croissante les enjeux de développement durable de façon transversale. Dans le cadre du Programme de Chaires de l'OMC financé par la France, une task force changement climatique est en train d'être mise en place, avec des sessions organisées par le groupe PMA. Cette task force est d'autant plus importante que ce programme de chaires vise à produire de la littérature et des analyses commerciales en vue d'influencer les **décideurs politiques et les législations des pays concernés.**

**Enfin, du fait cette prise en compte du développement durable à la fois dans les stratégies et la conception des programmes, le verdissement de l'aide pour le commerce est une tendance qui se traduit mécaniquement et de façon croissante dans les projets d'APC** via leur nature, les thématiques traitées, l'approche adoptée, etc. Les quelques exemples suivants en témoignent : un fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) de l'AFD et la DG Trésor sur le verdissement des ports est actuellement en cours à Madagascar ; un appui à l'élaboration d'une stratégie climatique pour Afreximbank a été initié en 2018 ; des projets de microfinance verte ont été soutenus par l'AFD au Cambodge, de même qu'au Maroc un appui a été octroyé par ce même acteur au Plan Maroc Vert ; le projet de mobilité urbaine durable du métro de Hanoï qui permet de lutter entre autres contre la pollution de l'air. Cette prise en compte des enjeux de durabilité est particulièrement observable dans le domaine agricole, où de nombreux projets sont désormais en lien avec l'agroécologie : à Madagascar, le projet PAPAM, débuté en 2016 et financé par l'AFD à hauteur de 7M€ a ainsi pour but de renforcer la capacité des exploitations agricoles malgaches à développer la production et leurs revenus en intégrant les opportunités liées à l'agroécologie. Au Vietnam, le CIRAD a œuvré de façon conséquente dans des projets intégrant cette dimension agroécologique et sa valorisation en filière biologique par la suite. Ce verdissement se retrouve également au niveau de certains cadres d'intervention stratégiques ou géographiques, comme c'est le cas de la stratégie 100% climat de l'AFD au Vietnam. La relation partenariale de l'AFD avec Afreximbank a aussi connu un tournant « vert » avec l'instauration de deux lignes de crédits spécifiques : l'une destinée à la finance climat en complément de la ligne de crédit Trade finance (créée en 2018 et dotée de 200M€), et l'autre destinée à la finance verte (créée en 2020 et dotée de 100€).

A Madagascar, l'intégration du développement durable a été palpable aussi bien dans le choix des filières à traiter en priorité (dont notamment les filières bio), mais aussi par l'intégration de la dimension genre et

jeune dans le choix des bénéficiaires des appuis. A titre illustratif, le projet à Madagascar de l'ONG AVSF, soutenu entre autres par l'AFD, la région Auvergne-Rhône-Alpes et la région Normandie, a permis l'organisation en coopératives de petits producteurs de la côte Est ainsi que leur accompagnement dans leur démarche qualité et de labellisation biologique. En 2018, soit 10 ans après la création de l'union de structures locales, cette dernière bénéficiait d'un chiffre d'affaire de plus de 450K€ d'après une communication de l'association<sup>73</sup>. Le projet a permis l'accompagnement de 5 coopératives différentes et plus de 1500 producteurs dans les filières de la vanille, des litchis et des épices, ces derniers ayant exporté en 2018 plus de 1500 tonnes de fruits et d'épices via des filières biologiques et équitables. De même, le projet PRCC mené avec Cap Export à Madagascar a permis d'accompagner les entreprises dans leur processus de production et de certification de la qualité (ISO, bio, HACCP, etc). De nombreux autres exemples existent dans d'autres pays, à l'instar du projet PRCC d'appui au thé Shan au Vietnam (processus de certification biologique) ou encore le programme EQUITE en Afrique de l'Ouest (voir le focus ci-après).

**Les ODD, et plus globalement les enjeux sociaux, d'équité et environnementaux sont néanmoins plus présents dans certains domaines d'interventions APC que d'autres, à l'instar de l'agriculture** (développement de filières, commerce équitable, etc.) où œuvrent de nombreux acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS), a contrario du financement d'infrastructures ou des appuis au secteur privé qui sont des thèmes moins porteurs en termes de développement durable et où œuvrent moins d'OSC. Le domaine de l'agriculture se révèle en effet fécond et propice à l'émergence d'initiatives liées au développement durable. A cet égard, **le renforcement de la démarche qualité (certification, normes sanitaires et phytosanitaires, indications géographiques – IG, et propriété intellectuelle) est une orientation spécifique, montée en puissance depuis la stratégie de 2009**, ayant entraîné une adaptation des interventions. En témoignent, par exemple, le PRCC, qui a soutenu des projets d'appui à la mise en place de dispositifs de gestion et de protection des indications géographiques (IG) en Asie du Sud-Est (2 M€), ou bien encore le Plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest (PLMF).

Les Organisations de la société civile (OSC) sont des acteurs importants œuvrant au cœur de la dynamique de développement durable au sein de l'APC et font partie de nombreux partenariats avec des institutions telles que l'AFD. Néanmoins, certaines limites à leur implication peuvent être constatées, notamment vis-à-vis de l'inadéquation entre les modalités de financement et les acteurs de la société civile : ces acteurs ont ainsi mentionné lors des entretiens rencontrer parfois certaines difficultés à accéder à des financements du fait que ces derniers n'étaient pas forcément calibrés pour leurs activités et leur envergure (les OSC étant pour la plupart de petits organisations). Le PRCC permet à quelques acteurs (AVSF par exemple) d'accéder à ses financements mais ces derniers restent trop peu accessibles pour d'autres acteurs, de même que les financements de Proparco paraissent inadaptés pour des entreprises coopératives de commerce équitable (Ethiquable, par exemple), d'après ces mêmes entretiens.

### **Le commerce équitable, un enjeu clef dans l'avenir de l'aide pour le commerce**

Au sein de ces thématiques, **le commerce équitable apparaît comme un sujet clef de la fertilisation croisée d'aide pour le commerce et de développement durable. Le soutien du commerce équitable permet l'atteinte directe de nombreux ODD** : 1 (réduction de la pauvreté), 2 (promotion de la sécurité alimentaire), 10 (réduction des inégalités), 12 (production et consommation responsable), 13 (mesures relatives à la lutte contre le réchauffement climatique), 15 (protection de la vie terrestre), voire pour de nombreux projets l'ODD 5 (promotion de l'égalité hommes-femmes). Le commerce équitable constitue à ce égard un levier de développement intéressant et vecteur d'impacts en termes de développement du fait du cadre normatif qu'il instaure : renforcement de capacités de petits producteurs, droits des travailleurs, protection de l'environnement et lutte contre la déforestation, amélioration de la qualité des produits et de leurs qualités phytosanitaires, etc.

**Le commerce équitable se distingue en ce qu'il cristallise également les enjeux relatifs aux finalités de l'APC**, à savoir qu'il peut soutenir à la fois un appui aux filières d'export, mais également un renforcement de l'approvisionnement des marchés locaux. Cependant, d'après les retours d'entretiens menés avec les

<sup>73</sup> [Commerce équitable de vanille, litchis et épices à Madagascar - Projet - AVSF](#)

OSC dans ce domaine, ces deux dimensions ne sont pas forcément irréconciliables : dans le cas du Programme EQUITE, les organisations paysannes investissent une partie de leurs revenus additionnels générés par le commerce équitable dans l'auto-consommation et le circuit court, les deux dimensions local/appui aux exportations s'auto-alimentent.

#### Encadré 4 Focus sur le programme EQUITE « Appui au développement du Commerce équitable en Afrique de l'Ouest »

La première phase du programme EQUITE « Appui au développement du Commerce équitable en Afrique de l'Ouest » a été mise en œuvre par Commerce Equitable France (CEF) et Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF) durant 3 ans (2016-2018) et sur financement conjoint de l'AFD et du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour un montant global de 3,9 millions d'euros.

- ▶ **Objectifs** : soutenir le développement économique durable de cinq pays (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Togo) en contribuant au développement de filières équitables (cacao, karité, noix de cajou et artisanat)
- ▶ **Actions** : renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des organisations de producteurs bénéficiaires et mise en place de situations de références solides sur les plans environnemental, social et économique.

En termes de résultat, la première phase du programme EQUITE a permis, à titre d'exemple, de multiplier par 5 les quantités de beurre de karité certifiées « Agriculture Biologique » et « Commerce Equitable » au Burkina Faso. 19 organisations de producteurs ont été soutenues, parmi lesquelles 75% de leurs projets ont contribué à améliorer de façon significative les conditions de vie des personnes y travaillant et leur famille. Enfin, ce programme s'est distingué par sa forte intégration des structures locales/nationales dans le dialogue politique et la recherche de structuration de l'ESS dans les pays du Sud et plus globalement de dialogue Sud-Sud (dialogue entre les continents et structuration de réseaux de capitalisation d'expériences entre les pays du Sud).

La deuxième phase a été lancée en 2019 pour une durée de 4 ans et dotée d'un budget en augmentation par rapport à la première phase : 11,5 millions d'euros, cofinancé là encore par l'AFD et le FFEM mais également par le CEF, l'AVSF et les organisations de producteurs elles-mêmes avec leurs partenaires. Si les objectifs restent globalement les mêmes, un pays a rejoint le programme (Bénin) et toutes les filières sont désormais concernées ainsi que les 4 labels de commerce équitable (FairTrade, Fair for Life, WFTO, SPP). La dimension genre a été pleinement intégrée au projet et constitue l'un des 5 objectifs spécifiques de la phase 2 (à l'inverse de la phase 1 où ce thème avait été traité de façon non prioritaire et transversal). Les enjeux de transition écologique sont en outre au cœur de ce programme, avec un objectif spécifique exclusivement dédié : « Utiliser le commerce équitable comme levier d'accélération des transitions écologiques des modes de production et de transformation pouvant déboucher sur une certification biologique ».

Source : Entretiens menés, fiche projet AFD, rapport d'évaluation finale de la phase 1 (2018)

De nombreux résultats peuvent être et ont été atteints dans le cadre de projets relatifs au commerce équitable, à l'instar des projets cités en amont.

L'importance de la thématique du commerce équitable se cristallise par le fait qu'il dispose de sa propre stratégie au niveau national (Plan national d'action en faveur du commerce équitable de 2013). Ce thème est également intégré dans de nombreux documents stratégiques relatifs au développement, à l'instar des CICID de 2016 et 2018 (identifié comme une thématique prioritaire), ou encore des stratégies internes aux institutions (Cadre d'intervention sectoriel « Agriculture, Développement rural et biodiversité » 2020 de l'AFD par exemple).

#### D'autres facteurs nécessitent une actualisation de la stratégie de 2009

**La doctrine d'intervention géographique est large, mais insuffisamment précise et différenciée selon les finalités attendues.** La stratégie de 2009 énonce en effet comme priorité géographique l'Afrique subsaharienne et les PMA (approche liée au niveau de développement), tout en faisant référence aussi aux économies émergentes, sans toutefois prendre en compte la performance commerciale de ces pays ou bien encore l'état du commerce bilatéral avec la France.

La primauté accordée aux pays les plus pauvres entretenant des relations privilégiées avec la France s'est heurtée dans la pratique à la primauté des financements accordés aux pays émergents. Ceci est contradictoire de surcroît avec l'objectif de l'APD de la France de soutenir en priorité les PMA.

Soutenir, via de l'aide pour le commerce, un pays comme le Vietnam, doté d'une bonne performance commerciale, qui plus est solidement ancré dans le paysage des accords commerciaux et avec qui la France a un déficit commercial (nouveau record à 4,4 Mds USD en 2020), peut questionner. Ceci invite à repenser la finalité de l'APC de la France pour cette catégorie de pays. A titre d'éclairage comparatif, **certains pays (Royaume-Uni, Pays-Bas) ont fait le choix d'introduire dans leurs stratégies la prise en compte de leurs intérêts économiques et de « bénéfiques mutuels » de leur l'APC. Ces éléments devraient inviter la France à préciser sa doctrine d'intervention en matière d'APC.**

Par ailleurs, **l'appui aux pays fragiles** (absent de la stratégie) est monté en puissance dans l'agenda français et européen. De même, la France privilégie désormais **une approche continentale** dans son soutien apporté à l'Afrique, comme cela est observé au niveau de la loi de programmation sur le développement, du Plan d'Orientation Stratégique (POS) 2018-2022 de l'AFD et de l'orientation nouvelle du PRCC6 qui vise à promouvoir une intégration économique régionale promue au niveau continental, en prévoyant un soutien à la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

Enfin, l'intérêt de mettre en place **des actions ciblées d'aide pour le commerce vers les pays qui ont signé un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'UE** se pose aux yeux de certains acteurs comme la DG Trésor : 7 APE sont actuellement en vigueur avec 32 pays ACP (sur 79 pays ACP au total<sup>74</sup>), dont un en Afrique Centrale (Cameroun) et deux en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire et Ghana).

**Par ailleurs, la synergie entre les politiques de développement et commerciales est un axe appelé à être approfondi**, en soutenant les secteurs/filières prioritaires les plus porteurs afin d'aider à la diversification des économies africaines (en particulier) et de participer à l'amélioration du climat des affaires. De même, afin de renforcer l'intégration des PMA au commerce mondial, l'APC doit servir de relais afin d'encourager le rapprochement normatif entre ces pays et l'UE (s'agissant par exemple des normes sanitaires et phytosanitaires, des indications géographiques, de la propriété intellectuelle). La question liée à la recherche d'une meilleure synergie se pose aussi entre **les politiques de développement et d'autres politiques comme l'agriculture et l'environnement (ex : compatibilité avec l'Accord de Paris).**

La crise Covid-19 bouscule également certains paradigmes aux yeux de plusieurs parties prenantes interrogées et **fait émerger la notion de résilience de l'APC** : l'intérêt de soutenir le commerce domestique et les circuits courts ou davantage le commerce intra-régional prend une consonance plus marquée. L'appui à la sécurisation et diversification des chaînes d'approvisionnement est aussi un point soulevé par les acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation. Pour le MAA, cette approche relative aux circuits courts est à mettre en lien avec le verdissement de l'aide pour le commerce et la remise en question des chaînes de valeur. Cette vision est partagée par d'autres acteurs (Proparco, STOA par exemple) qui témoignent d'une ouverture de leurs activités relatives à l'aide pour le commerce, non plus seulement centrée sur une vision exportatrice à l'internationale mais visant également à la création d'emploi local et l'émergence de circuits courts. L'approche visant à considérer que la finalité de l'APC est le soutien à l'internationalisation de l'économie est quelque peu remise en question. D'après le MAA, l'APC devrait d'abord œuvrer au service des filières en circuit court et au renforcement du secteur productif local. La résilience du secteur du tourisme est aussi un axe de réflexion (abordée par exemple lors de l'évènement de bilan 2021 de l'OMC-OCDE). Cette attention portée aux circuits courts était déjà présente dans certains projets antérieurs à la crise sanitaire, à l'instar du projet d'AVSF soutenu par l'AFD à Madagascar qui a contribué à la consolidation du tissu économique et commercial local et favorisé le développement des marchés domestiques : une partie de la production des coopératives soutenues par le projet était en effet commercialisée au niveau local, permettant par là également aux consommateurs locaux l'accès à des produits sains et durables.<sup>75</sup> Le projet de promotion des échanges économiques entre les îles de l'Océan indien soutenu par l'AFD via l'appui du PRCC à Cap Business Océan Indien, a également été aménagé en introduisant la dimension de résilience. La feuille de route 2021-2025 de Cap Business OI prend en compte le bénéfice potentiel de l'intégration régionale dans le cadre d'une résilience accrue avec plusieurs

<sup>74</sup> Overview of Economic Partnership Agreements, December 2020, EU: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf)

<sup>75</sup> Voir la description du projet en Annexe dans le compte rendu pays Madagascar pour plus d'informations

réflexions engagées sur ce sujet, comme par exemple sur le rôle de l'économie circulaire au niveau intra-régional

## 4.2. Adéquation par rapport aux besoins et stratégies locales

**Les interventions financées par la France répondent à des besoins divers, souvent centrés sur les infrastructures, et sont relativement alignées avec les stratégies de développement locales (non nécessairement commerciales)**

***Précision méthodologique** : les analyses se fondent surtout ici sur les constats issus des études de cas pays (Vietnam, Sénégal et Madagascar).*

**L'aide pour le commerce de la France répond à des besoins divers, mais majoritairement centrés sur les infrastructures. Le PRCC se distingue en répondant principalement à des besoins de renforcement des capacités, en premier lieu au niveau agricole (Vietnam) mais également dans le secteur du tourisme (Sénégal) et d'appui au secteur privé (Sénégal, Vietnam). Le besoin d'APC apparaît plus fortement prégnant parmi des PMA/PP (Sénégal, Madagascar) dont les besoins en développement sont plus importants que des PRITI (comme le Vietnam). Ces besoins sont parfois non traités. Par exemple, une aide pour la formulation de politiques commerciales fait défaut dans un pays comme Madagascar qui n'est pas doté d'un cadre stratégique clair et mis à jour pour sa politique commerciale et la mobilisation de l'APC (l'étude diagnostique et la politique commerciale qui datent de 2015 sont non actualisées).**

Généralement, **il existe un bon alignement de l'aide française avec les besoins locaux**, exprimés dans un plan national de développement. Toutefois, **l'alignement de l'APC française est variable avec les priorités commerciales des pays partenaires**. Concernant les trois pays étudiés, l'action de la France est bien alignée avec les priorités de développement et commerciales du Sénégal, fruit d'un effort d'arrimage des enjeux commerciaux dans le plan national de développement (Plan Sénégal Emergent), d'une proximité historique et d'un dynamisme de la relation bilatérale. De même, un alignement est constaté au Vietnam avec les différentes stratégies mises en œuvre au niveau national, notamment la Stratégie Export Imports 2020-2030 qui confère une place importante aux infrastructures régionales et au développement d'agences de promotion commerciale, ces deux thématiques étant largement abordée par l'APC française dans le pays. Concernant Madagascar, cet alignement avec les priorités commerciales, bien que noté, est freiné du fait de certains limites citées ci-dessous.

De façon globale, **plusieurs limites peuvent freiner cet alignement** :

- ▶ La France ne décline pas localement sa stratégie d'APC qui se retrouve fondue dans des priorités plus larges bilatérales, sans que l'aide pour le commerce soit clairement distinguée. L'APC n'est pas reconnue comme une priorité en tant que telle par les acteurs français mais s'inscrit au contraire dans des mandats plus larges et constitue un moyen, parmi d'autres, au service d'objectifs bilatéraux.
- ▶ Le cadre stratégique en matière commerciale des pays récipiendaires est peu connu des acteurs français pour des raisons expliquées dans le point suivant.
- ▶ Les liens institutionnels sont plus importants côté français avec le ministère en charge de l'APD (Plan, Finances) que celui en charge de mettre en œuvre les priorités commerciales du pays (Ministère du Commerce). A titre comparatif, l'UE entretient une relation plus étroite avec l'autorité en charge du commerce, notamment quand elle est dotée d'un accord de libre-échange (assistance technique au

Ministère de l'Industrie et du Commerce -MOIT- au Vietnam) ou de partenariat économique (Madagascar).

- ▶ Une absence de plan national de développement et de stratégie commerciale actualisés (Madagascar)
- ▶ Le manque de coordination interministérielle dans les pays partenaires et l'absence de groupe réunissant des bailleurs/ autorités nationales spécifiquement dédiée à la thématique de l'Aide pour le commerce (Madagascar)

#### **Encadré 5 Focus sur l'alignement par rapport aux besoins et stratégies locales d'après les études de cas pays et projets**

**Au Sénégal**, les objectifs stratégiques du cadre de coopération de la France au Sénégal, recouvrant les orientations françaises en matière d'APC, démontrent un alignement à la politique économique et sociale du pays, notamment avec les orientations du Plan Sénégal Emergent et, au niveau sectoriel, et la Lettre de Politique Sectorielle de Développement du Ministère du Commerce, de la Consommation, du Secteur Informel et des PME (MCCSIPME). De façon opérationnelle, les interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération sont très bien articulées avec les orientations du pays en matière de commerce, notamment sur l'amélioration des échanges par les infrastructures de transport mais également le renforcement des capacités de production du secteur privé.

**A Madagascar**, les projets d'APC se révèlent être en cohérence avec les besoins locaux identifiés, que ce soit dans le domaine des transports (réponse à un problème de congestion automobile et de problème d'accessibilité des infrastructures commerciales par le prolongement de la rocade), du soutien au secteur privé (appui aux entreprises et formation prodiguée) ou à l'agriculture (structuration de filières et valorisation de produits agricoles locaux par la mise en place d'indications géographiques et l'introduction des cultures durables et biologiques).

**Au Vietnam**, l'APC française s'est pleinement inscrite dans les orientations stratégiques du gouvernement en axant ses investissements dans les domaines considérés comme prioritaires par ce dernier : les infrastructures, le renforcement de capacités (notamment agricoles et liées au secteur privé) et le développement et structuration de filières agricoles. En outre, grâce à la spécialisation de l'AFD sur les questions développement durable et climatiques (depuis 2016, l'agence AFD de Hanoï ne travaille plus que sur ces thématiques), l'APC française s'est alignée avec l'importance accrue accordée par le Vietnam à ces problématiques depuis quelques années. De façon opérationnelle, l'ensemble des interventions menées répondent à de forts besoins identifiés au niveau local : les infrastructures répondent à un besoin de connectivité accrue pour un pays qui se veut exportateur avant tout et à un besoin de durabilité (problématique de la pollution de l'air à Hanoï qui constitue un véritable enjeu de santé publique). De même, les interventions APC dans le domaine agricole ont abordé la thématique de l'agroécologie et de l'agriculture biologique afin de répondre à deux problèmes locaux principalement identifiés : (i) la faible valeur ajoutée des produits agricoles vietnamiens à l'export (dû à une piètre qualité des produits en général) ainsi que (ii) la nécessité de transformer peu à peu le modèle de production agricole afin d'aller vers un système durable de production.

**Le Plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest (PLMF) répond à un vrai besoin local en apportant une réponse à un fléau qui affecte les plantations d'Afrique de l'Ouest.** Ce fléau des mouches des fruits avait en effet un impact économique direct : le manque à gagner à la suite de l'interception de mangues infestées aux frontières européennes du fait du non-alignement sur les normes phytosanitaires de l'UE était estimé à 9M€ en 2016, soit plus d'un tiers de la valeur totale des exportations de cette année. Il avait également un impact sanitaire et environnemental : les producteurs utilisaient massivement des engrais chimiques et pesticides variés affectant à la fois la qualité du fruit pour le consommateur et l'environnement. L'attente d'une réponse pour la lutte contre les phytophages était ainsi très forte parmi les pays membres de la CEDEAO. **Ce projet s'inscrit, en outre, en cohérence avec des orientations stratégiques de la CEDEAO et au niveau national :** il s'intègre dans la politique régionale agricole de la CEDEAO et plus particulièrement dans son Plan Régional d'Investissement Agricole (PRIA), ainsi que dans le Programme National d'Investissement Agricole, de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) des Etats membres de la CEDEAO. Le projet a ainsi permis d'agir sur différentes composantes, comme la surveillance de l'infestation par les phytophages (un système de surveillance a été mis en place et a permis des réponses rapides et coordonnées de la part des Etats membres) ou la lutte en cas d'infestation (qui a permis de faire baisser de 67% les infestations entre 2016 et 2018). Le PMLF a donc

répondu à de réels besoins en permettant, par la moindre infestation des mangues, l'augmentation des exportations de ces dernières à destination d'Europe de +40% en 2019.

**Le projet Afreximbank répond à un fort besoin de développement des exportations africaines et du commerce intra-africain.** En 2018, ces dernières ne composaient que 3% des exportations mondiales et consistaient principalement en des produits primaires. Le commerce intra-africain s'élevait à seulement 11% du commerce africain total, se classant parmi les dernières régions en termes de commerce régional. Le secteur privé apparaissant comme la clef essentielle à la résolution de ce problème, l'appui à un acteur comme Afreximbank (dont le cœur de métier est la promotion du commerce intra-africain et la diversification des exportations africaines) apparaît ainsi comme tout à fait pertinent. **Les lignes de crédit octroyées par l'AFD s'inscrivent en cohérence avec les besoins et la raison d'être d'Afreximbank :** soutenir le secteur privé africain et se positionner comme l'acteur de référence concernant les thématiques climatiques grâce à son influence sur le continent. Ce faisant, elles ont permis l'atteinte de résultats indéniables : l'ensemble des projets soutenus par la ligne de crédit de 2015 par exemple ont atteint leurs objectifs en termes d'investissements réalisés, de valeur ajoutée et d'emplois créés.

## 5. Cohérence

### Questions évaluatives traitées dans ce chapitre

**Q3. Les orientations stratégiques et interventions d'aide au commerce françaises ont-elles été menées dans la recherche d'une cohérence et complémentarité au niveau national ? En particulier, comment l'aide pour le commerce française s'est-elle articulée avec d'autres politiques nationales françaises susceptibles d'avoir un effet (divergent ou convergent) sur les finalités de l'APC ?**

**Q4. Les orientations stratégiques et interventions d'aide pour le commerce françaises ont-elles été menées dans la recherche d'une cohérence et complémentarité aux niveaux européens et international ?**

### Préalable méthodologique

Les enjeux de cohérence et de complémentarité se posent à trois échelles :

#### 1) Au niveau national

L'évaluation apprécie l'articulation des orientations stratégiques et des interventions entre acteurs et politiques au niveau français. A cet égard, elle apprécie si l'APC française s'articule avec d'autres politiques susceptibles d'avoir un effet (divergent ou convergent) sur ses finalités.

#### 2) Aux niveaux européen et international

Plusieurs sujets sont analysés : la mise en cohérence de l'APC entre politiques européennes, l'articulation de l'APC française avec d'autres politiques européennes et internationales susceptibles d'avoir un effet sur les finalités de l'APC.

#### 3) Au niveau local

L'accent est mis sur les mécanismes/outils/bonnes pratiques ou limites à cette recherche de cohérence, ainsi que sur des exemples concrets d'articulation observés à l'échelle de pays étudiés.

### Principales conclusions

- ▶ La recherche de cohérence et de complémentarité au niveau national est une préoccupation exprimée de manière récurrente au niveau du cadre stratégique de l'APD depuis 2009. Pour autant, **l'APC ne s'articule que peu, au niveau stratégique, avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités et cette recherche de cohérence n'a été déclinée qu'en partie en pratique.**
- ▶ **Les modalités spécifiques de coordination et de suivi** de la stratégie française d'aide pour le commerce et de ses financements **sont peu mises en œuvre** du fait de l'absence de déclinaison des outils qui avaient été prévus en 2009 (absence d'une programmation pluriannuelle, du groupe de suivi et de capitalisation) et d'un système de suivi ad hoc et fragmenté du fait de l'absence de comitologie adéquate réunissant sous une même bannière Equipe France les institutions concernées. A l'égal de la France, les modalités de pilotage et de suivi sont limitées chez d'autres bailleurs européens, mais plus élaborées et systématiques au niveau de l'UE depuis 2017.
- ▶ **Un effort plus important de recherche de cohérence a été mené aux niveaux européen et multilatéral**, où la France joue un rôle actif. Cette recherche de cohérence entre les différentes politiques européennes est observée également à l'échelle pays, par exemple entre les piliers commerciaux et développementaux, comme c'est le cas au Vietnam, sur fond de mise en œuvre de l'ALE avec l'UE.
- ▶ Au niveau pays, la recherche de cohérence est freinée tant au niveau des acteurs français qu'avec d'autres bailleurs par le fait que l'APC ne soit qu'une thématique transversale et ne fasse donc pas l'objet de réunions ou de suivi institutionnalisés et systématiques. Par ailleurs, il n'existe pas de groupe

de coordination entre bailleurs et/ou avec les autorités nationales dédié spécifiquement aux enjeux d'APC, comme l'ont relevé les études de cas pays. Enfin, **les dynamiques d'articulation sont variables au niveau pays et projets** comme l'ont constaté les études de cas. Plusieurs exemples témoignent toutefois d'une harmonisation de l'aide et d'une collaboration entre bailleurs sur des sujets connexes à l'APC (autoroute de Dakar, Train Express Régional au Sénégal, Rocades et appui au projet d'APEX à Madagascar).

## 5.1. Cohérence et complémentarité au niveau national

**Bien que constituant une préoccupation importante, l'articulation de l'APC avec d'autres politiques nationales a été limitée à la fois au niveau stratégique et dans la pratique**

**La recherche de cohérence et de complémentarité au niveau national est une préoccupation de la politique d'aide au développement exprimée de manière récurrente depuis 2009.** Cette préoccupation a été relayée dans le Document cadre pour la politique de coopération au développement de 2011 (DCDD appelant à une cohérence entre politique commerciale et politique de développement), ou bien plus globalement au chapitre II de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014<sup>76</sup>.

Pour autant, **l'APC ne s'articule que peu, au niveau stratégique, avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités.** Peu (voire pas) de mentions réciproques existent avec des documents stratégiques, élaborés au fil du temps, portant par exemple sur : des objectifs de commerce extérieur/diplomatie économique (dans le sillage du plan d'action de 2013 et de la stratégie de Roubaix de 2018), de responsabilité sociale et environnementale (stratégie française de 2013), de stratégie internationale de la douane (2016-2020), d'internationalisation du système éducatif/ESRI, de partenariats avec l'Afrique fondé sur l'éducation, la santé et la transition énergétique (discours de la Sorbonne de 2017), d'atteinte des ODD (feuille de route française de mise en œuvre de l'Agenda ODD 2030). Au sein de l'AFD, les cadres stratégiques (POS, cadres d'intervention) ne font pas non plus directement mention de la stratégie d'aide pour le commerce de 2009, limitant ainsi la mise en cohérence.

**Si la synergie entre les politiques de développement et commerciales est un objectif souligné dès le DCDD de 2011,** Il n'y a pas eu de prise en compte **des effets potentiellement divergents/contradictoires** pour les intérêts de la France et pour le commerce des pays partenaires

Le cas du Vietnam, pays à revenu intermédiaire, performant d'un point de vue commercial, lié avec l'UE par un ALE et avec qui la France a un déficit commercial, requestionne l'intérêt d'une APC française, surtout si la finalité recherchée n'est pas clairement définie.

Par ailleurs, la présence de barrières non tarifaires, qui régissent systématiquement des accords commerciaux avec l'UE, constitue aussi un frein dans le développement commercial des pays les moins avancés s'ils ne sont pas assortis d'assistance technique pour soutenir la mise à niveau aux standards européens.

La politique commerciale européenne peut se faire aussi au détriment du commerce domestique et de la constitution de filières locales, comme c'est le cas par exemple au détriment d'une filière lait au Sahel (inondé de lait en poudre européen à des prix plus compétitifs).

---

<sup>76</sup> Article 3 : « une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement, en particulier les politiques commerciale, agricole, fiscale, migratoire, sociale ou les politiques relatives aux droits des femmes, à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'éducation, à la culture, à la santé, à l'environnement, à l'énergie et à la lutte contre le changement climatique, à la paix et à la sécurité, à l'économie sociale et solidaire ou aux outre-mer »

**Pour autant, des effets convergents sont aussi constatés. L'APC française s'articule de manière croissante avec des enjeux de diplomatie économique, sans que toutefois la notion de retour économique ait été considérée explicitement comme une finalité de l'APC (a contrario du Royaume-Uni et des Pays-Bas).** Plusieurs secteurs prioritaires à l'export coïncident avec des secteurs d'investissements ciblés ou privilégiés par l'APC françaises (tourisme, énergies renouvelables, agriculture). Plusieurs exemples observés dans le cadre des études de cas confortent aussi ce constat. C'est le cas en particulier au Sénégal, pays avec qui la France jouit d'une proximité historique et du Vietnam, pays à revenu intermédiaire. A titre d'exemple, la France finance le projet de TER au Sénégal et a réussi à mobiliser le secteur privé français : Engie et Thalès sont responsables de la signalisation, les 15 rames sont fabriquées en France par Alstom ; Eiffage s'occupe du génie civil au sein d'un consortium ; la SNCF et la RATP opéreront la ligne. D'autres entreprises (Systra, Setec, Bureau Veritas) seront aussi associées au projet. Le secteur privé africain a également été associé à ce projet dans un souci de durabilité notamment : le groupe sénégalais Getran s'est ainsi vu confier la réalisation d'une des gares (lot M4A2)<sup>77</sup>. Eiffage a remporté aussi la concession sur 30 ans pour la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute Dakar-Diamniadio. Les enjeux de diplomatie économique sont également prégnants au Vietnam, en premier lieu dans les grands projets infrastructurels et notamment le métro de Hanoï où la construction des rames a été confiée au consortium français Alstom-Thales-Colas Rail. D'après les retours d'entretiens, le Vietnam se révèle également être un pays d'accueil de nombreux bureaux d'études français dotés d'équipes spécialisées et aptes à être positionnés sur des travaux via l'AFD, Business France et d'autres acteurs français de l'APC au Vietnam.

**L'intégration croissante des enjeux de développement durable dans l'APC est aussi à souligner** (voir de plus amples développements dans la partie 4.1 relative à la pertinence). Cette prise en compte croissante des enjeux de durabilité peut s'expliquer au niveau de l'APC de l'AFD par l'intégration de ces derniers dans les stratégies et politiques de l'institution au niveau de l'APD, impliquant mécaniquement une répercussion sur les actions soutenues et financées en termes d'APC. En outre, cette intégration des enjeux de développement durable est appelée à croître compte tenu du contexte européen (Pacte Vert, attention renouvelée dans l'accord Post-Cotonou) et international (ODD, reprise durable post Covid-19).

Cette recherche souhaitée de cohérence et de complémentarité dans le champ de l'APC, mais déclinée de manière variable, se heurte à **l'absence de programmation pluriannuelle, d'instance et de groupe de suivi interministériels**, tels que prévus dans la stratégie de 2009 (voir section suivante). Des initiatives ont toutefois émergé afin de renforcer la complémentarité de l'APC, ainsi que le montre la convention du PRCC 6 qui voit l'apparition d'un nouvel enjeu absent des générations précédentes : l'AFD, en collaboration avec les tutelles, mènera durant ces trois années de mise en œuvre une réflexion sur l'articulation entre les trois thématiques du PRCC<sup>78</sup> afin de « *rechercher une identité propre au programme PRCC* ».

## **Des types d'aide et d'instruments relativement complémentaires avec toutefois parfois des objectifs concurrents**

**L'APC de la France est véhiculée par un éventail de type d'aide** (dons, prêts concessionnels, non concessionnels, garanties) **et d'instruments**<sup>79</sup>, mis en œuvre par différents acteurs (DG Trésor, MEAE, AFD, Proparco, CIRAD, MEN/MESRI, STOA, notamment).

Ces aides sont dominées en pratique par des prêts et caractérisées par la faiblesse de l'assistance technique à la formulation de politiques commerciales.

Comme cela a été relevé dans l'état des lieux, ces **types d'aide et instruments sont utilisés dans des proportions diverses selon les pays. La grande majorité des pays reste caractérisée par une concentration relative autour d'un type d'aide**, cette concentration étant plus marquée dans les PRI que dans les PMA (la part des prêts dans l'APC est de 94% dans les PRI et de 67% dans les PMA).. Les PP

<sup>77</sup> Site APIX Sénégal, fiche projet TER Dakar

<sup>78</sup> Les trois thématiques prioritaires du PRCC 6 sont les suivantes : (i) démarche qualité (certifications, mise aux normes internationales, protection de la propriété intellectuelle, commerce équitable et IG), (ii) développement de structures collectives et appui à l'écosystème entrepreneurial et (iii) appui à la Zone de libre-échange africaine.

<sup>79</sup> Outils aide projet DG Trésor, PRCC, ARIZ, FEXTE, Choose Africa, notamment

ne sont toutefois pas caractérisés par un recours exclusif à un type d'aide, alors que les dons sont une modalité de versement prioritaire pour ces pays pour l'APD : 8 PP voient leur APC allouée majoritairement par des prêts. Le recours aux dons pour ces pays, et plus largement pour les PMA, pourrait ainsi être renforcé afin de rendre les dons majoritaires pour ces pays qui en ont le plus besoin. Néanmoins, cette utilisation des instruments est fonction du secteur d'investissement (les prêts étant quasi exclusivement en appui aux énergies et aux transports dans les PP/PMA) : une mobilisation accrue de l'instrument don pour ce type de pays peut ainsi passer par des investissements dans des secteurs traditionnels du don peu investis jusque-là, à l'égal du secteur de l'agriculture en Mauritanie qui ne totalise que 2% de l'APC totale versée à ce pays. **Une minorité de pays seulement bénéficie d'un mixage d'instruments assez équilibré, ces pays constituant en premier lieu des PMA** <sup>80</sup>.

Comme l'ont relevé les études de cas, le mixage d'instruments<sup>81</sup> peut jouer **un effet catalyseur dans la mobilisation de financement** et accroître l'impact recherché<sup>82</sup>.

**Ces types d'aide et instruments sont relativement complémentaires.** Cette variété d'instruments permet à la France au niveau pratique **de disposer d'une palette d'outils pour mettre en œuvre la plupart de ses objectifs d'APC tout en s'adaptant mieux aux besoins différenciés des pays (ex : sur les niveaux de concessionnalité, l'apport d'assistance technique)**. Elle lui permet aussi de se distinguer des autres bailleurs à plusieurs titres. C'est le cas par exemple avec la possibilité à intervenir sur des opérations non souveraines, incluant d'appui au secteur privé (via par exemple Proparco et STOA). Un autre facteur différenciant réside dans la possibilité de mobiliser des financements concessionnels dans des pays où ces sources de financement se sont taries, à l'image du Vietnam<sup>83</sup>. La France a aussi la possibilité de mobiliser certaines formes de coopération moins communes parmi certains bailleurs bilatéraux, comme la coopération décentralisée (comme à Madagascar par exemple, 1er pays bénéficiaire de ce type d'aide, 30 partenariats avec 25 collectivités françaises<sup>84</sup>).

Le retrait de la France **sur le volet de l'assistance technique pour la formulation de politiques et réglementations commerciales constitue toutefois un manque dans son dispositif d'instruments œuvrant à l'APC**. A cet égard, des outils multilatéraux comme le CIR peuvent combler en partie la faible mobilisation de ce type d'aide.

**L'adossement de certains instruments à des objectifs d'aide pour le commerce peut questionner dans la mesure où les finalités de l'APC sont imprécises.** Par exemple, il est permis de se demander si les outils d'aide-projet de la DG Trésor d'appui à l'internationalisation d'entreprises sont complémentaires ou contradictoires avec l'objectif principal de l'APC censé venir en appui au développement du commerce des pays bénéficiaires.

---

<sup>80</sup> C'est le cas du Mali (ratio dons/prêts de 46%/54%), du Niger (40%/60%), du Pérou (43%/57%), des Philippines (48%/52%), du Togo (42%/52%). Les Philippines apparaissent comme le pays bénéficiaire au mixage financier le plus équilibré en ratio dons/prêts, ce mixage se révélant également être relativement équilibré au sein des instruments eux-mêmes : les prêts sont ainsi pour moitié des prêts AFD / DG Trésor, tandis que les dons se répartissent entre 7 acteurs différents (polarisés cependant autour du MEFR et du MEN/MESRI) ;

<sup>81</sup> Exemples : combinaisons prêts AFD et outils d'aide projet DG Trésor, financement parallèle, conjoints avec des IFIs, gestion déléguée de fonds de l'UE

<sup>82</sup> Comme l'attestent les exemples suivants : gestion déléguée du PLMF, financement parallèle pour l'Autoroute de Dakar, le Train Express Régional au Sénégal, le métro de Hanoï au Vietnam

<sup>83</sup> Ce pays n'est plus éligible à l'Association Internationale de Développement et au Fonds asiatique de Développement, guichets concessionnels de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement

<sup>84</sup> Cette aide est concentrée surtout dans le domaine de l'agriculture et du renforcement des capacités productives locales (ex : accompagnement de coopératives/agriculteurs pour créer leurs structures, travail d'accompagnement par le Conseil Départemental de Mayotte de producteurs malgaches dans la mise aux normes de leurs exploitations pour favoriser les exportations).

## 5.2. Cohérence et complémentarité aux niveaux européen et international

### Un effort plus important de recherche de cohérence a été mené aux niveaux européen et multilatéral, où la France joue un rôle actif

**Au niveau européen**, la stratégie d'aide pour le commerce de 2017 préconise de renforcer la cohérence de cette aide avec les instruments des politiques extérieures de l'UE. Les travaux préparatoires à l'élaboration de cette stratégie, via des groupes d'experts, ont mis en exergue la nécessité d'accroître la cohérence des politiques de développement de l'UE. Dans ce cadre, la France a souligné la nécessité de concilier une stratégie révisée APC avec les engagements internationaux pris en 2015 (Agenda 2030, Accord de Paris) et dans le cadre de l'accompagnement des APE, y compris en matière de soutien à l'intégration régionale.

La conciliation des enjeux environnementaux, développementaux et commerciaux s'est aussi matérialisée par l'intégration systématique par l'UE d'un chapitre « développement durable » dans les accords de libre-échange, ainsi que de volets « développement » dans les accords de partenariats économiques. La France joue un rôle actif à cet égard en voulant enrichir le chapitre spécifique au développement durable, en y inscrivant notamment le respect de l'Accord de Paris. La France a également pris part aux discussions préparatoires aux deux stratégies européennes en matière d'APC de 2007 et 2017, ainsi qu'aux débats sur l'après Accord de Cotonou (qui couvrait depuis 2000 les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP, arrivé à échéance en 2019). L'UE a pris des initiatives aussi pour mieux articuler l'APC avec la politique commerciale en faveur de l'agriculture (à l'image de l'initiative en faveur du cacao durable<sup>85</sup>).

#### Encadré 6 L'intégration des enjeux de développement durable dans la stratégie actualisée de l'UE de 2017

En lien avec la montée de l'agenda international dédié au développement durable, la stratégie APC renouvelée de l'UE en 2017 prend nettement acte de l'importance des critères de durabilité et précise l'intégration des enjeux de développement durable au sein de son aide pour le commerce. Elle s'aligne ainsi avec le consensus européen pour le développement et approfondit également les mesures proposées par la communication du Parlement en 2015 : « Commerce, croissance et développement »<sup>86</sup>. Cette communication propose en effet une batterie de mesures pour une meilleure conciliation des objectifs commerciaux et de développement durable. Parmi elles :

- ▶ L'inclusion systématique d'un chapitre « Commerce et développement durable » dans les Accords de Libre Echange à venir<sup>87</sup>
- ▶ Une réforme du système des préférences généralisées (GSP+) passant par l'obligation pour les pays éligibles d'adopter et de mettre en œuvre, dans un délai défini, un ensemble de conventions internationales relatives aux droits humains et à la protection de l'environnement
- ▶ L'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires sur les biens et services à impact positif sur l'environnement

S'appuyant sur ce cadre, la stratégie d'aide pour le commerce de l'UE précise que son APC servira « à aider les pays en développement à effectuer la transition vers des économies sobres en carbone et résilientes face au changement climatique ». Différentes actions afférentes sont également proposées,

<sup>85</sup> L'initiative pour le Cacao Durable lancée par l'Union européenne en septembre 2020 concerne trois pays (Cameroun, Côte d'Ivoire et Ghana) et vise à : (i) faire progresser les pratiques responsables auprès des entreprises de l'UE participant aux chaînes d'approvisionnement du cacao, (ii) contribuer à d'autres initiatives horizontales pertinents de la Commission, (iii) contribuer au dialogue politique entre l'UE et les pays producteurs et (iv) recenser des projets de soutien à la production de cacao durable. L'initiative constitue un dialogue multipartite entre l'UE, les Etats membres, les représentants de la société civile et du secteur privé et les représentants des Etats bénéficiaires. L'UE a par ailleurs annoncé en janvier 2021 la création d'une aide de 25M€, destinée à financer l'organisation de ces dialogues multipartites aux niveaux régional et national.

<sup>86</sup> In-depth analysis : Trade, Growth and Development: An assessment, Roberto Bendini pour le Parlement européen, 2015

<sup>87</sup> Cela sera effectivement le cas pour l'ALE UE Vietnam, entré en vigueur en 2020

entre autres : effectuer une analyse systématique en matière d'égalité hommes/femmes pour chaque projet d'APC, promouvoir la durabilité sociale et environnementale tout au long des chaînes de valeur au moyen d'approches intégrées et multilatérales (filières bois et industries extractives en premier lieu) et soutenir le commerce équitable et éthique dans les pays partenaires grâce à une approche plus ciblée. Dans les faits, ces actions se sont traduites concrètement par de nombreuses interventions de l'APC de l'UE respectant ou intégrant ces critères (ex : projet d'appui à l'entrepreneuriat féminin sur l'axe Conakry-Kindia-Mamou 2019-2023, projet lancé en 2018 de soutien à l'économie verte de l'Afrique via la création d'indications géographiques pour le café en Ouganda). Le recrutement d'un CTEO (*Chief Trade Enforcement Officer*) chargé de promouvoir la mise en œuvre des engagements de développement durable au sein du commerce et de vérifier la conformité des engagements européens en la matière (via le système de préférences généralisées ou les nouveaux chapitres dédiés au développement durable dans les ALE) a également été effectué par l'UE en 2020.

Source : Stratégie APC UE 2017, Note « Commerce, croissance et développement », Rapport annuel de progrès APC UE 2020

**Au niveau multilatéral**, la France a pris une part active ces dernières années à la promotion de la conciliation des enjeux environnementaux et commerciaux pour lesquels l'APC peut constituer une passerelle.

Elle participe aussi à des réflexions dans des instances internationales : G7/G8 (ex : appui à l'accord multilatéral de facilitation des échanges au bénéfice des PMA), G20/B20/G20 Développement, à l'occasion des conférences ministérielles de l'OMC, sur fond d'évolution du paysage international (renouvellement du mandat de l'OMC sur l'APC en 2013, Programme 2030 et Accord de Paris en 2015). A titre d'exemple, la France est identifiée par le G7 comme active en matière d'APC sur des questions diverses comme la lutte contre le changement climatique, la Responsabilité sociale et entrepreneuriale, l'autonomisation des femmes, les chaînes d'approvisionnement responsables.

Au niveau de l'OMC, elle a présidé le Comité Environnement et Commerce de l'OMC, incluant en 2020, la semaine de l'environnement, où ont émergé de nouvelles réflexions autour des sujets de l'économie circulaire ou des questions relatives au plastique. Elle a contribué à la promotion de l'initiative « *FAST – Friend for advanced sustainable trade* », visant à promouvoir l'environnement dans les négociations à l'OMC et à surmonter les blocages du comité sur le commerce et l'environnement avec dans un premier temps des dialogues plurilatéraux. Elle a aussi co-organisé un atelier sur le commerce électronique et le changement climatique.

### **Une recherche de cohérence entre politiques européennes observée également à l'échelle pays, par exemple entre les piliers commerciaux et développementaux**

C'est le cas par exemple au Vietnam, sur fond de mise en œuvre de l'accord de libre-échange UE-Vietnam. La Délégation de l'UE, dotée d'une enveloppe de 6 M€, met en œuvre un programme ARISE PLUS, qui via de l'assistance technique, vise notamment à favoriser la mise en œuvre de l'accord de libre-échange, en promouvant des exportations de haute qualité du Vietnam vers l'UE, avec un focus sur l'internationalisation des PME et des pratiques durables et responsables de commerce.

### **Des opportunités pour la France afin d'œuvrer en faveur de la mise en cohérence de l'APC avec d'autres politiques et de l'articulation avec d'autres bailleurs**

La révision en cours de la politique commerciale européenne constitue un moment propice pour favoriser l'articulation avec d'autres politiques, incluant le Green Deal et l'APC.

La France gagnera à poursuivre sa mobilisation au niveau européen en faveur de l'APC en l'inscrivant dans l'agenda de sa prochaine Présidence de l'UE en 2022. Cette perspective suscite un intérêt auprès de plusieurs bailleurs européens interrogés et d'organisations internationales (OCDE, OMC).

L'articulation avec l'UE et d'autres partenaires techniques et financiers européens est appelée à croître, y compris dans le champ de l'APC, à travers des Initiatives Equipe Europe (*Team Europe Initiative*). L'approche « Equipe Europe » a été créée par l'Union européenne et ses Etats membres en réponse à la crise sanitaire liée au Covid-19. D'après l'Union européenne, « L'Equipe Europe réunit sous une même appellation la Commission européenne, les Etats membres ainsi que leurs agences de développement et leurs institutions financières en faveur du développement, la Banque européenne d'investissement (BEI) et

le Banque européenne de reconstruction pour le développement (BERD) »<sup>88</sup>. Les Initiatives Equipe Europe constituent la concrétisation de l'approche Equipe Europe et visent à mettre en commun les actions d'APD de l'UE et des Etats membres dans une perspective géopolitique (promotion des valeurs européennes) et d'efficacité de l'aide (accroissement de l'impact de l'APD européenne grâce à une coordination des actions).

La mobilisation de la communauté internationale en faveur du concept de « reconstruire en mieux » (*Building Back Better*)<sup>89</sup> ouvre des possibilités d'action pour œuvrer, y compris dans le champ de l'APC, au service d'une reprise économique plus durable, résiliente et inclusive.

Enfin, l'implication de la France pour mieux concilier l'APC, les enjeux commerciaux et environnementaux au niveau international est un créneau opportun avec un fort potentiel. La coalition internationale « Export Finance for Future » (E3F)<sup>90</sup> lancée par la France, en avril 2021, pour aligner les financements export avec les objectifs climatiques est une bonne illustration de conciliation avec les enjeux environnementaux, qui pourrait être répliquée pour rechercher l'alignement des financements APC avec les objectifs de lutte contre le changement climatique.

### 5.3. Cohérence et complémentarité au niveau local

**Une recherche de cohérence freinée tant au niveau des acteurs français qu'avec d'autres bailleurs par le fait que l'APC ne soit qu'une thématique transversale et ne fasse donc pas l'objet de réunions ou suivi spécifiques**

**La recherche de cohérence des interventions françaises en matière d'APC au niveau local n'est pas systématique, ni institutionnalisée** (via, par exemple, l'organisation de **réunion inter-acteurs français dédiée spécifiquement à cette thématique**). L'aide pour le commerce est traitée comme une thématique transversale dans les réunions d'Ambassade sans que son suivi soit formalisé. La diversité des contributeurs français à l'APC souligne l'intérêt d'une bonne articulation et coordination des acteurs français concernés dans les pays d'intervention. La perspective de la mise en place du Conseil local de développement<sup>91</sup>, entériné par la loi du 4 août 2021, devrait constituer une instance plus propice pour garantir à l'avenir cette recherche de cohérence.

**Par ailleurs, il n'existe pas de groupe de coordination entre bailleurs et/ou avec les autorités nationales dédié spécifiquement aux enjeux d'APC, comme l'ont relevé les études de cas pays.**

---

<sup>88</sup> La Politique européenne de 2025, Union Européenne

<sup>89</sup> L'expression « Building Back Better » est née lors de la Conférence de Sendai sur la réduction des risques de catastrophe en 2015 qui visait à améliorer la riposte et renforcer la résilience post crise lors de la relance économique et la reconstruction. Aujourd'hui, ce principe s'inscrit et se lit à l'aune des enjeux créés par la crise sanitaire et est synonyme d'une « reprise économique plus verte, plus inclusive et plus résiliente pour tourner la page de la pandémie » (source : Banque mondiale). En s'inscrivant dans ce principe, les pays s'engagent à faire face aux dégâts sanitaires, mais également économiques et sociaux causés par la Covid-19 en investissant dans des plans de relance économique non exclusivement basé sur la performance économique retrouvée mais également dans une optique de résilience et de reconstruction « en mieux ».

<sup>90</sup> Source : [La France lance la coalition internationale « Export Finance for Future » \(E3F\) pour aligner les financements export avec nos objectifs de lutte contre le changement climatique | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

<sup>91</sup> « Au niveau local, l'ambassadeur accrédité auprès du pays partenaire préside un conseil local du développement, qui regroupe les services de l'Etat, les opérateurs du développement sous tutelle de l'Etat ainsi que les organisations françaises et locales de la société civile, les acteurs de la coopération décentralisée, les conseillers des Français de l'étranger, les parlementaires des Français établis hors de France et, en tant que de besoin, les présidents des groupes d'amitié parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat concernés, au titre d'observateurs, et les parties prenantes locales de la solidarité internationale [...] Sous l'autorité de l'ambassadeur, le conseil local du développement élabore un projet de stratégie-pays et un projet de programmation-pays commun aux services de l'Etat et aux opérateurs chargés des enjeux du développement » Source : loi du 4 août 2021

Cette thématique est également couverte de manière transversale par des sujets connexes dans des groupes de bailleurs, comme au Sénégal dans le groupe thématique Environnement des affaires et de la compétitivité. Parmi les bonnes pratiques, la France a joué un rôle moteur en assumant d'être facilitateur des donateurs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme du CIR au Sénégal, de 2012 à 2018, période marquée par un effort important du pays dans la formulation de politiques commerciales.

### **Des dynamiques d'articulation perfectibles au niveau pays et projets**

Comme l'ont constaté les études de cas pays, **la dynamique d'articulation est variable d'un pays et projet à l'autre**. Une telle dynamique a été constatée dans le cadre de plusieurs projets, notamment ceux d'appui aux infrastructures liées au commerce, même s'il s'agit le plus souvent de financements parallèles<sup>92</sup> (plutôt que de financements conjoints). Compte tenu de l'ampleur des investissements à mobiliser, ces derniers nécessitent la mobilisation de plusieurs bailleurs pour maximiser l'impact des financements au service du développement et l'effet catalyseur. Ceci est vrai par exemple au Sénégal (Autoroute de Dakar et le Train Express Régional avec des financements parallèles AFD/BAfD/BM/SFI pour le premier projet et Prêt du Trésor/AFD/BAfD pour le second), à Madagascar (financement parallèle de l'UE à des Rocades et au projet d'APEX) ou bien au Vietnam (métro de Hanoi avec financement parallèle AFD/BEI/Banque Asiatique de Développement),

L'appui au projet emblématique ZLECAf, initiative d'intégration régionale africaine, laisse entrevoir des progrès en matière de coordination avec des partenaires régionaux (comme la BAfD), même si des premiers exemples de coordination entre bailleurs européens existent à date. Il n'existe pas de groupe de coordination inter-bailleurs pour l'instant, à l'image de ce qui a été mis en place dans le cadre d'autres initiatives d'intégration régionale, comme l'Alliance du Pacifique en Amérique latine.

Au niveau des interventions, des manques de cohérence sont parfois identifiés comme c'est le cas, par exemple, avec le projet de Mise à niveau des entreprises au Sénégal. Bien que ce dernier se soit révélé efficace, il souffre néanmoins d'une certaine redondance avec d'autres structures nationales effectuant le même type d'activités et étant, dans la plupart des cas, mieux identifiées et plus sollicitées de la part des entreprises sénégalaises. Ainsi, si en 2014, 13% des entreprises connaissaient le programme de mise à niveau financé par l'AFD et 20% l'ont sollicité<sup>93</sup>, elles étaient 37% à identifier les Chambres de commerce et 26% à les solliciter. C'est également la même tendance qui est observée vis à vis des offres de services d'autres structures nationales telles que l'ADEPME (agence opérationnelle de l'Etat pour le renforcement des PME), l'Institut Technologique Alimentaire et les PACC-PME (Programme d'Appui à la Compétitivité et à la Croissance des PME). De même, des problèmes de cohérence interne aux projets ont été relevés à Madagascar lors des entretiens effectués : la structure du PRCC séparant d'une part, les appuis collectifs, la formation aux primo exportateurs et les clusters dévolus à ITBM, et d'autre part, les appuis individuels aux entreprises confiés à Cap Export de, était porteuse de certaines incohérences techniques et de risque de chevauchement entre les composantes qui se sont effectivement matérialisés. La difficulté des entités à coordonner leurs actions dans un cadre stratégique commun a contribué à affaiblir quelque peu la synergie et cohérence du projet.

---

<sup>92</sup> Les financements parallèles sont une modalité de co-financement où deux parties financent des composantes différentes dans le cadre d'un même projet.

<sup>93</sup> Les deux pourcentages portent sur un échantillon d'entreprises différent : 2504 entreprises pour l'identification, 498 entreprises pour la sollicitation

## 6. Efficacité

### Questions évaluatives traitées dans ce chapitre

#### Q5. Les contributions d'aide pour le commerce françaises ont-elles été efficaces ?

##### Préalable méthodologique

Cette question apprécie l'atteinte des résultats de l'APC française à plusieurs échelles

- 1) Atteinte des résultats
- 2) Impacts et part imputable à l'APC française
- 3) Facteurs de succès, limites et réflexions prospectives

**Précisions méthodologiques** : les analyses d'efficacité présentées ci-dessous se sont basées majoritairement sur les résultats d'évaluation (lorsque ces derniers étaient disponibles) ainsi que sur les entretiens menés. Quand les documents d'évaluation n'étaient pas accessibles, le projet a été étudié sous l'angle de ses objectifs attendus (analyse de ces derniers par rapport à la situation à date des activités mises en œuvre). Les sources sont mentionnées de façon systématique en notes de page. Il convient de garder en mémoire que ces analyses d'efficacité ont été faites sur un échantillon de projets APC certes représentatif mais non exhaustif et que des limites peuvent être posées à cette première généralisation.

##### Principales conclusions

- ▶ Les interventions bilatérales APC dans les pays étudiés témoignent **dans l'ensemble de bons résultats ainsi que d'impacts visibles pour certains**, quels que soient les secteurs d'intervention, les pays récipiendaires et la nature du projet.
- ▶ **Les programmes d'assistance technique multilatéraux** financés par la France à l'OMC recueillent **des avis plutôt positifs** sur leur pertinence et efficacité, malgré un avis plus contrasté sur l'initiative du Cadre Intégré Renforcé (CIR).
- ▶ La mesure des impacts liés à l'APC française, ainsi que la quantification de la part attribuable à cette dernière, se révèlent compliquées du fait de la multiplicité des acteurs concourant à la même finalité et de facteurs externes qui empêchent d'établir un lien de cause à effet direct et/ou exclusivement lié à la contribution française. Cette quantification est rendue d'autant plus compliquée que les retombées des interventions d'APC ne sont souvent perceptibles qu'à moyen / long-terme et que beaucoup de projets d'APC étudiés n'ont en fait qu'un impact indirect sur le commerce.
- ▶ Néanmoins, au-delà de la seule contribution aux performances commerciales, il convient de noter que l'APC œuvre également en faveur d'autres finalités et de l'atteinte des ODD. Dans ce cadre, une qualification des retombées de l'APC française pour **le développement durable** des pays bénéficiaires est envisageable, en termes de développement économique mais également de respect de l'environnement, de l'égalité hommes-femmes, du respect des droits de l'homme (droits du travail, commerce équitable).
- ▶ L'intégration dans le projet de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur concernée, le ciblage adéquat du périmètre d'intervention, l'implication des acteurs locaux et la démarche partenariale ainsi qu'un ancrage institutionnel fort sont autant de **facteurs contribuant au succès** des interventions APC.
- ▶ A contrario, **certaines limites** ont été identifiées au niveau projet, principalement liées à des faiblesses dans : la pérennité et l'inscription dans la durée des interventions, la prise en compte insuffisante du contexte local (et l'instabilité dans certains cas de ce dernier) et des problématiques RH (capacité

d'absorption limitée). L'absence d'indicateurs clé de performance (selon les types d'interventions d'APC constitue une véritable limite à l'évaluation des projets ainsi qu'à l'analyse précise de leur efficacité.

## 6.1. Atteinte des résultats

### Les interventions bilatérales APC témoignent dans l'ensemble de bons résultats ainsi que d'impacts visibles dans la plupart des cas

De manière globale, toutes les interventions APC observées ont fait preuve de bons résultats individuels et ont atteint les objectifs qui leur avaient été fixés, quel que soit le pays et la nature du projet.

L'APC française a permis en premier lieu **de renforcer les infrastructures liées au commerce**, et ce dans les trois pays étudiés. Au Sénégal, l'APC française a œuvré à améliorer la fluidité des échanges commerciaux, la mobilité urbaine à Dakar ainsi que l'accès aux zones de production avec la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures (Autoroute, TER), comme cela est également le cas pour le projet de prolongement de la rocade d'Antananarivo à Madagascar. En particulier, l'autoroute de Dakar au Sénégal a bénéficié à près de 60% des entreprises de la région de Dakar d'après un rapport de l'Agence gouvernementale pour la promotion de l'investissement-APIX. Cette efficacité de l'APC française a été remontrée lors des entretiens avec les acteurs locaux, notamment au Sénégal où les projets ont été qualifiés de très utiles et efficaces en termes de résultat et dans leur mise en œuvre.

L'APC a également œuvré de façon conséquente **à la structuration et au développement de filières dans le domaine agricole**, comme cela a pu être observé dans les études de cas au Vietnam et à Madagascar (où une même démarche de valorisation des produits et montée en gamme a été observée). A Madagascar, l'ONG AVSF a contribué de façon visible à renforcer les capacités des petits producteurs agricoles via leur structuration en coopératives et à faire monter en gamme leur production via un processus de labellisation commerce équitable et biologique. Résultats concrets de ce projet, 10 ans après sa création, le chiffre d'affaire de la coopérative principale a dépassé les 450K de chiffre d'affaire et les revenus des 1500 petits producteurs accompagnés ont nettement augmenté du fait de l'augmentation de leurs exportations de produits. La démarche a été la même au Vietnam avec le projet PRCC de valorisation du thé Shan qui a contribué à renforcer les acteurs de la filière et à valoriser le produit thé. Ce projet a ainsi pleinement répondu au besoin de montée en gamme des produits agricoles vietnamiens, en ne fondant pas seulement ses objectifs sur la seule augmentation des exportations, mais en développant un projet holistique intégrant stratégie de développement de la marque, opérations marketing et de communication, participation à des salons Commerce équitable. Fait assez innovant et fortement apprécié au niveau local. Ainsi, le projet a permis concrètement, entre autres : (i) la réalisation d'un diagnostic de la filière, (ii) l'élaboration d'une stratégie de développement de la filière Shan, (iii) la normalisation d'indicateurs de performance RSE, (iv) le dépôt, avec succès, de la marque collective de certification, (v) la création d'un logo Thé Shan, (vi) un appui en marketing et (vii) une participation d'entreprises aux salons/foires de thé/commerce équitable en France et en Chine afin de présenter leur thé. Ce faisant, le projet a eu des impacts à la fois sur le marché domestique et la structuration de filières (création de la marque thé Shan, renforcement des acteurs et de l'image de marque) et sur le marché international en contribuant à exporter vers des marchés autrefois difficiles d'accès tels que les marchés français, australiens, russes, italiens, etc. Ainsi, dans la plupart des projets étudiés, l'APC française a contribué à l'émergence de produits locaux forts et identifiés dans le domaine agricole en particulier, contribuant ainsi à l'émergence de marchés domestiques renforcés.

**L'appui au secteur privé et l'amélioration du climat des affaires** sont également des thématiques sur lesquelles les interventions françaises d'APC se sont investies avec des impacts visibles et positifs, en tout premier lieu sur les entreprises elles-mêmes. Le projet de mise à niveau des entreprises au Sénégal a ainsi permis de renforcer la compétitivité de ces dernières : plus de 200 entreprises dans des secteurs productifs ont été accompagnées par le BMN d'après l'entretien effectué avec ce dernier, ainsi que plus de 3000 emplois directs créés. De la même manière, le projet PRCC concernant Cap Export à Madagascar a permis de soutenir de nombreuses entreprises et de les faire participer à des activités diverses (séminaires, formations, etc.). L'appui au secteur privé peut également passer par un renforcement des agences nationales dédiées à ce domaine, comme l'a été l'appui au Vietnam à Vietrade (Agence nationale dédiée à la promotion des exportations vietnamiennes) qui a permis aux employés de ce dernier de se former et d'élaborer une feuille de route fixant les objectifs et indicateurs de performance leur permettant d'évaluer l'efficacité de leurs interventions. Enfin, l'APC français a également eu des résultats visibles dans l'appui au

secteur privé en engageant des partenariats des banques spécialisées en la matière, à l'égal d'Afreximbank via le partenariat initié par l'AFD depuis 2015 avec une première ligne de crédit, et renouvelé ensuite en 2018 et 2020.

**Tableau 2 Brève présentation du projet de ligne de crédit en appui au renforcement des capacités d'Afreximbank**

Financé par l'AFD, le projet de ligne de crédit en 2018 en appui au renforcement des capacités d'Afreximbank (banque régionale africaine) de financement du commerce sur le continent africain et à la définition d'une offre climat s'inscrit dans un partenariat plus global initié dès 2015 avec cet acteur (décaissement d'une première ligne de crédit destinée également au renforcement des capacités de financement du commerce intra africain). La ligne de crédit de 2018 comprend 2 volets distincts : (i) Trade Finance : renforcement des capacités de financement de projets sélectionnés par Afreximbank, et (ii) Climate Finance : accompagnement d'Afreximbank dans l'élaboration de sa stratégie climat. L'objectif général est de soutenir le développement du commerce africain par la promotion et la diversification des exportations afin de renforcer l'intégration régionale, le développement des chaînes de valeur des exportations africaines, le développement local et la génération de revenus en Afrique ainsi que soutenir Afreximbank dans l'intégration de la thématique climatique dans ses interventions.

*Pour plus d'informations sur ce projet, se référer à l'étude de cas projet correspondante en Annexes.*

*Source : Entretiens menés et documentation disponible*

D'après les documents disponibles<sup>94</sup>, le projet Afreximbank, via la ligne de crédit de l'AFD de 2015, a permis de renforcer la capacité d'exportation des projets financés et d'œuvrer au développement du commerce africain. D'après le rapport final d'activités transmis par Afreximbank, cette ligne de crédit a notamment permis (i) la génération de revenus totaux liés aux exportations (+ 49M€) et aux importations (+130M€), (ii) la création d'emplois sur le continent (+3000) et (iii) la mobilisation de ressources domestiques (les taxes totales payées aux différents gouvernements africains ont excédé les 14M€ grâce au projet). La ligne de crédit « Trade finance » de 2018 n'a pour l'instant fait l'objet que d'un rapport d'activités propre à chaque projet soutenu et ne comporte pas encore de résultats généraux quant à ses impacts. De façon transversale, les résultats/ impacts atteints ont trait à la création d'emplois, la hausse des échanges commerciaux (notamment les exportations), la croissance du chiffre d'affaires. Elle a soutenu 5 projets :

Nom de l'entreprise	Pays (siège)	Domaine d'activité	Montant du prêt (dont montant AFD)	Activités financées	Résultats / Impacts réels
ETC Holding	Maurice	Logistique	60M (non précisé)	Construction de centres logistiques/usines, investissements dans des initiatives agricoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'emploi (non quantifiée) dans l'agro-business</li> <li>- Doublement du nombre d'usines (30 en 2018, 71 en 2021)</li> </ul>
United African Beverages	Maurice	Agro-alimentaire	25M (non précisé)	Achat d'équipements agro-alimentaires de chez Krone Germany	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert de technologie</li> <li>- Des retombées estimées à 100MUSD pour les produits locaux</li> </ul>

<sup>94</sup> Rapport final d'activités de la ligne de crédit de 2015, Grille de suivi des projets financés par la ligne de crédit 2015, Rapport final d'activités de la composante Trade Finance de la ligne de crédit de 2018, une fiche projet d'un projet financé par la ligne de crédit 2018, MoU, conventions, avenants

FBC Bank Limited	Zimbabwe	Services financiers	90M (50M)	Investissements dans des entreprises de domaines variés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien financier aux industries clefs du pays</li> <li>- Augmentation des exportations</li> </ul>
El Sewedy Power	Egypte	Energie	501MUSD (non précisé)	Construction et exploitation de centrales énergétiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création estimée à plus de 68000 emplois</li> <li>- Croissance économique de plus de 400MUSD</li> </ul>
Tanzania Railways Corporation / Ministère du Plan	Tanzanie	Transports	100MUSD	Construction d'une ligne de chemin de fer Dar es Salaam – Morogoro - Makutupora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connexion des centres économiques aux corridors commerciaux</li> <li>- Augmentation du trafic portuaire</li> <li>- Génération de revenus directs estimés à plus de 7 milliards de dollars</li> </ul>

Par ailleurs, l'octroi de la ligne de crédit à Afreximbank en 2018 a permis à la France d'atteindre pour la première fois l'objectif initial de la stratégie de 2009 consistant à porter l'assistance technique au commerce à 150M d'euros par an. Pour rappel, les montants dédiés à cette catégorie n'étaient en moyenne que de 3,7MUSD de 2009 à 2017.

L'APC française a également eu des résultats dans les domaines de **démarche qualité et de normalisation**, et ce à l'échelle nationale<sup>95</sup>, mais également régionale. C'est le cas du Projet de lutte contre les mouches des fruits, financé entre autres par l'AFD.

**Tableau 3 Brève présentation du Projet de lutte contre les mouches des fruits (PLMF)**

Le projet PLMF (Projet de Lutte contre les Mouches des Fruits) consiste à améliorer les revenus des petits producteurs de fruits et légumes d'Afrique de l'Ouest via une lutte contre le fléau des phytophages permettant ensuite une augmentation des exportations de fruits sains vers l'Europe. Ce projet a une dimension régionale et il a concerné 11 Etats membres de la CEDEAO (sur 15). Sa première phase a duré de 2014 à 2019 et la maîtrise d'ouvrage était revenue à la CEDEAO. Une deuxième phase est actuellement en cours. Ce projet s'inscrit dans le cadre du financement de l'aide extérieure de l'Union européenne sous le 10e FED en cofinancement avec l'AFD. Il a bénéficié d'un budget total de 23,5M€, dont 17M€ via l'UE et 1,5M€ via l'AFD (notamment dans le cadre du PRCC). Les bénéficiaires primaires sont la CEDEAO ainsi que ses 11 pays membres participants, et les bénéficiaires secondaires sont les producteurs de fruits et légumes ainsi que l'ensemble des filières concernées.

*Source : Entretiens menés et documentation disponible*

Le projet PLMF (Plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest) soutenu par l'AFD (PRCC et gestion déléguée de l'UE) a permis :

- **D'accroître les exportations (+40%) de mangues** en direction de l'Europe et une baisse des interceptions sanitaires de mangues à destination de l'Europe en 2019 (-57%). L'approvisionnement en

<sup>95</sup> Comme en témoignent les résultats suivants : mise en place d'indications géographiques au Vietnam via les projets du CIRAD, valorisation des filières vanille et épices à Madagascar et thé au Vietnam.

mangues sur les marchés (nationaux et internationaux) a été renforcé grâce au projet, induisant une augmentation de la consommation de fruits saisis non infestés

- ▶ D'améliorer la capacité d'anticipation et de réaction aux évolutions des normes phytosanitaires de la CEDEAO et des Etats membres (développement de modules de formation)
- ▶ D'œuvrer en faveur de problématiques transversales au cœur de l'Agenda 2030, telles que le concept du *Leave No One Behind* (Ne laisser personne pour compte) et le genre : il a ciblé des populations défavorisées et a contribué à améliorer les conditions des jeunes et femmes (formation, création d'emplois), d'après l'évaluation finale menée en 2019.

Ce projet, comme la plupart des autres projets, a donc eu des effets aux trois niveaux : à la fois en termes de résultats aux objectifs fixés (favoriser la mise en place d'une politique de normalisation et de démarche qualité) et en termes d'impact (intermédiaire : favoriser l'insertion progressive de pays en développement dans le commerce mondial / final : favoriser une croissance économique durable et inclusive). Ce faisant, l'appui à de tels projets) correspond à des résultats et impacts attendus tels que retranscrits dans la logique d'intervention de la stratégie de 2009.

L'APC française a participé, plus ponctuellement, au **développement économique local des territoires et au tourisme** avec le projet PRCC de la ville de Saint-Louis au Sénégal (dès les années 2010, avec un renouveau du projet en 2018) où de premières réalisations sont à souligner : rénovation de routes et du parc ornithologique, actions d'appui à l'artisanat local (rénovation du village artisanal qui était en très mauvais état et appui à la formation aux métiers d'artisanat). Les autorités locales ont, là encore, confirmé en entretien l'impact positif de l'APC française sur cette thématique. Néanmoins, ce projet a vu son efficacité fortement amoindrie de fait de nombreux problèmes rencontrés, développés plus loin dans la partie liée aux limites.

**Les programmes d'assistance technique multilatéraux financés par la France à l'OMC recueillent des avis plutôt positifs sur leur pertinence et efficacité, malgré un avis plus contrasté sur le CIR**

**Les contributions multilatérales que finance la France à l'OMC, majoritairement orientées sur de l'assistance technique, sont dotées pour d'une image contrastée en matière de pertinence et d'efficacité.**

Certains programmes, comme le Programme de Chaires et de stages FIMIPs, disposent d'avis plutôt positifs d'après les évaluations réalisées et/ou les perceptions recueillies auprès des parties prenantes interrogées à Genève (direction/opérationnels OMC et pays contributeurs, bénéficiaires).

**Lancé en 2010, le programme de Chaires de l'OMC** a pour objectif de pallier le manque de connaissance du système commercial multilatéral de la part des universitaires et décideurs politiques dans les pays en voie de développement. Plus spécifiquement, le Programme de Chaire vise à (i) Encourager la recherche et l'élaboration de programmes académiques sur la thématique du commerce via un soutien pédagogique adapté et la création d'un réseau d'universitaires engagés et (ii) Promouvoir les activités de sensibilisation et le partage d'informations sur le commerce international. Preuve de son succès, ce programme a été prolongé par deux autres phases : 13 chaires issues de différentes régions (Afrique, Moyen-Orient, Eurasie et Amérique Latine) ont été soutenues durant la phase I, auxquelles sont venues s'ajouter 6 nouvelles chaires pendant la phase II. Chaque chaire a disposé d'un financement de 50 000 francs suisses par an pendant quatre ans afin de mener ses activités de recherche, programmes académiques et sensibilisation<sup>96</sup>. **D'après l'évaluation de 2019, le programme de Chaires** a fourni un soutien pertinent et efficace : les chaires ont produit une quantité importante de publications de recherche et de programmes de recherche pertinents et de bonne qualité et, à de nombreuses reprises, elles ont été en mesure de contacter les décideurs politiques et d'autres parties prenantes externes concernées. Les chaires ont eu un impact au niveau politique (bien que cela se produise parfois « en coulisses », de manière informelle et non ouverte) et elles ont exercé une influence en participant à des événements internationaux organisés par l'OMC, tels

---

<sup>96</sup> External evaluation of the WTO Chairs Programme (WCP), Saana Consulting, août 2019.

que des réunions internationales sur l'Aide pour le commerce, des réunions parallèles aux réunions ministérielles et des forums mondiaux à l'OMC. Ainsi, les retours d'entretiens de bénéficiaires de ces Chaires ont été très positifs. Un livre produit par le programme a par ailleurs été préfacé par le ministre du commerce extérieur français, contribuant à la visibilité de la France et du programme.

Les mêmes retours positifs ont été constatés au niveau du **programme de Stage FIMIP (French & Irish Missions Internship Programme) de l'OMC**, mis en place depuis 2003. Ce programme consiste à recruter des stagiaires (au nombre de 20 en 2020) et à les faire travailler sur une période de 10 mois au sein de leur représentation permanente auprès de l'OMC à Genève en tant que représentants nationaux dans les différents organes de l'OMC. Depuis 2003, ce programme a permis de former près de 200 fonctionnaires et il bénéficie à l'intégralité des parties prenantes, en permettant :

- ▶ D'améliorer les connaissances et l'appréhension du système commercial multilatéral par les stagiaires (et par conséquent les pays bénéficiaires)
- ▶ De rendre le fonctionnement des processus de négociation de l'OMC plus compréhensible et ce faisant, faciliter les activités de cette dernière, les stagiaires faisant également fonction de points de relais pour l'OMC dans leurs pays d'origine
- ▶ De renforcer la visibilité et l'influence de la France via sa participation active au programme et les opportunités d'échange avec les stagiaires

Les retours recueillis auprès de bénéficiaires sont positifs :

« Le programme de stage FIMIP m'a permis de renforcer mes capacités que je mets en pratique aujourd'hui (ex : appui à la mise en place d'un programme de travail pour identifier des besoins en matière de facilitation des échanges au Mali), d'échanger avec des experts de l'OMC, d'épauler ma mission Permanente (en sous-effectif) de me rendre compte de l'urgence de joindre les négociations commerciales plurilatérales sur le commerce électronique » Stagiaire FIMIP (Focus Group)

« Le programme FIMIP permet d'avoir une vue d'ensemble depuis une Représentation Permanente, tandis que le programme de formation des stages des Pays-Bas permet d'acquérir une spécialisation au sein de l'OMC » Stagiaire FIMIP (Focus Group)

*Pour plus d'informations concernant ces programmes multilatéraux financés par la France, se référer à la partie correspondante en Annexes.*

**Le STDF (Standards and Trade Development Facility - Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce) bénéficie également de résultats plutôt positifs malgré des impacts finaux qui pourraient être renforcés.** En effet, d'après l'évaluation de 2019<sup>97</sup>, le STDF est une structure efficace pour fournir un apprentissage, une coordination, des dons de préparation aux projets (PPG) et des dons à des projets (PG) basés sur des apports importants du Secrétariat du STDF et du personnel des partenaires pour tous les livrables. En conséquence, il y a un degré élevé de réussite avec de bons résultats et une qualité signalée dans tous les livrables. Des exemples ont été mis en valeur dans l'évaluation, montrant que le STDF a contribué de manière effective et efficace à l'amélioration de l'accès au marché pour les pays bénéficiaires et les projets améliorent le renforcement des capacités sur les aspects sanitaires et phytosanitaires (SPS) dans ces pays. Néanmoins, l'impact global sur les pays en développement dans leur ensemble se révèle modeste par rapport aux objectifs attendus du STDF : alors que le travail de coordination et de capitalisation des connaissances de ce dernier devrait avoir eu un impact conséquent et durable, l'évaluation souligne que l'atteinte de cet impact reste encore aujourd'hui mitigé. Dans cette perspective, des pistes d'amélioration et possibilités d'accroissement des impacts ont été identifiées comme, par exemple, un ciblage plus précis des prestations du STDF ou encore un renforcement de la coordination et travail en commun de l'ensemble des donateurs partenaires du fonds. Un effort conviendrait également d'être fait en vue d'une durabilité renforcée, cette dernière étant effectivement prise en compte dans la conception des projets mais de façon moindre dans la suite de ces derniers (absence de

---

<sup>97</sup> External Evaluation of the Standards and Trade Development Facility (STDF), Final Evaluation Report, Nathan Associates London/WTO, 9 July 2019

capitalisation des leçons apprises et bonnes pratiques). Enfin, le STDF ne semble avoir eu que peu d'influence au niveau de la sensibilisation de la communauté internationale aux enjeux SPS et de la priorisation de cette thématique au sein des agendas des différents donateurs, et ce malgré les actions engagées. Quelques réussites sont néanmoins à souligner, comme l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges qui a eu un impact indirect sur la priorité accordée aux thématiques SPS dans le cadre de l'agenda international.

Quant au **Cadre Intégré Renforcé**, les avis sont davantage contrastés depuis les sièges.

- ▶ D'un côté, cette initiative est très utile dans des pays comme le Sénégal où elle appuie le pays dans la formulation de stratégies commerciales et sur des sujets émergents (commerce de services, commerce électronique, facilitation des échanges). Elle se révèle d'autant plus importante au Sénégal pour l'APC française qu'elle fournit un appui complémentaire à l'APC bilatérale française en investissant des catégories et niches où la France est peu présente : assistance technique aux politiques commerciales du pays et appui à la facilitation des échanges. Ceci est vrai y compris sur des sujets porteurs (e-commerce, services, facilitation des échanges) et pour favoriser l'insertion régionale (appui à la mise en œuvre ZLECAF) et internationale du pays (appui à l'élaboration du Plan Sénégal Export 2035). En outre, le CIR bénéficie de relations privilégiées avec les autorités nationales grâce à sa proximité avec le Ministère en charge du commerce dans les deux pays étudiés (Sénégal, Madagascar), favorisant le renforcement des capacités locales, l'appropriation de l'aide et l'alignement avec les besoins locaux.
- ▶ D'un autre côté, l'action du CIR à Madagascar est utile mais est limitée et moins impactante, ceci notamment du fait qu'il n'œuvre pas dans une proportion suffisante à des projets d'assistance technique dans la formulation de politiques et stratégies commerciales et sectorielles.

#### Encadré 7 Focus : efficacité des projets du CIR au Sénégal (2019)

Les interventions du CIR au Sénégal ont été globalement jugées positives par l'évaluation finale des projets 2019. Après de 10 ans de mise en œuvre au Sénégal, le CIR a contribué, à :

- ▶ L'amélioration de l'environnement du commerce et du renforcement des capacités institutionnelles à travers :
  - La révision de l'Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce du Sénégal (EDIC) du Sénégal en 2013, une meilleure prise en compte du commerce dans le Plan Sénégal Emergent (PSE), un appui à l'élaboration de la Lettre de Politique Sectorielle de Développement du Ministère du Commerce, l'Elaboration du Plan à moyen terme (PMT) qui a articulé l'EDIC, le PSE et la LPS commerce avec comme résultats 14 projets phares identifiés, l'Appui au Ministère dans l'organisation de plusieurs ateliers relatifs à la ZLECAF, aux mesures de défense commerciale, au suivi-évaluation des activités du Ministère, etc.
  - L'Appui au Renforcement des ressources humaines pour le commerce et le développement. Entre 2015 et 2018, 168 fonctionnaires et 103 acteurs du secteur privé ont été formés dans les domaines de la politique commerciale, de la gestion de projet, des marchés publics.
  - L'Appui apporté aux Directions et Instituts d'appui au commerce (ASEPEX, ITA, DHORT, ASN, Division métrologie, services régionaux de commerce, etc.) dans le cadre de la mise en œuvre des projets sur la mangue et sur la métrologie ;
  - L'actualisation du cadre législatif et réglementaire régissant la métrologie légale au Sénégal avec une mise en cohérence avec les textes en vigueur, aux plans régional et international.
- ▶ Un appui au renforcement des capacités productives :
  - Les projets sectoriels (dit de catégorie 2) mis en œuvre par le Sénégal sur financement du CIR ont permis d'améliorer les capacités productives des acteurs.
  - Le Projet d'Amélioration de la Compétitivité de la Mangue Sénégalaise (PACMS), a favorisé notamment la mise en place de l'interprofession de la mangue, la mise à niveau des capacités de l'Institut de Technologie Alimentaire -ITA- (réhabilitation et dotation en équipements de transformation pour un montant global de 65 millions de francs CFA), la fourniture de kits de transformation à une vingtaine de petites unités pour un montant de 28 millions CFA, le doublement des capacités du Complexe frigorifique « FELTIPLEX » de Sangalkam (sa capacité de stockage est passée de 198 Tonnes à 450 Tonnes pour un montant de 206 millions de francs CFA) ou bien encore la construction d'une unité de

production de pulpe de mangue d'une capacité de production de 06 tonnes/jour pour un montant de 300 millions de francs CFA.

- Le Projet d'appui à la conformité métrologique des produits et services pour la facilitation des échanges au Sénégal a soutenu en particulier le renforcement des capacités techniques de l'infrastructure de métrologie et de celles des structures relevant de l'administration, impliquées dans l'application de la métrologie (dotations d'équipements et de matériels adéquats dont notamment un camion étalon, constructions et équipements de 3 laboratoires spécifiques), l'accompagnement des laboratoires de métrologie dans le processus d'accréditation (le LAME et le LEN), l'accompagnement des entreprises exportatrices pour une meilleure maîtrise des principes fondamentaux de la métrologie et les exigences commerciales des marchés d'exportation.

Source : Evaluation finale des projets de catégorie 1 et 2 en 2019

## 6.2. Impacts et part imputable à l'APC française

### Une part des impacts imputable à l'APC française difficilement quantifiable

Ainsi qu'expliqué précédemment, des impacts globaux peuvent être dégagés par projets au niveau des pays récipiendaires. Dans certains cas, il est également possible de proposer une quantification de la part des impacts imputable à l'APC française : c'est le cas des projets ayant fait l'objet d'une étude d'impact scientifique apte à quantifier de façon précise grâce à des modèles économétriques le degré d'impact du projet sur les impacts finaux obtenus. Le Programme de mise à niveau des entreprises au Sénégal en a notamment bénéficié.

#### Encadré 8 Focus: les impacts du programme de Mise à niveau des entreprises au Sénégal (PRCC, AFD)

Doté de différentes enveloppes successives de la part de l'AFD ainsi que de délégations de fonds de l'UE, le projet de mise à niveau des entreprises au Sénégal vise à fournir un accompagnement technique et financier aux entreprises pour la mise en place d'investissements jugés nécessaires à leur développement et/ou renforcement, via un appui au Bureau de mise à niveau sénégalais.

Plusieurs impacts positifs ont pu être dégagés notamment lors de l'évaluation d'impact menée en 2017 :

- ▶ Le programme de mise à niveau est estimé avoir un impact sur la croissance de l'excédent brut d'exploitation de +25% la première année suivant la mise à niveau et de +134% au bout de 4 ans. Le programme a donc un impact positif à la fois à court terme et dans la durée. Concrètement, cela s'est traduit par une augmentation des productions et ventes des entreprises aidées, ainsi qu'un nombre accru de marchés nationaux et internationaux remportés.
- ▶ Le programme a généré, pour les entreprises aidées, des effets additionnels en termes de volume d'investissement (plus important que prévu) et catalyseurs (ces investissements ont eu lieu plus tôt que prévu).
- ▶ Le surplus total excédentaire pour les entreprises aidées s'élevait à 37M€ soit 3,8 fois les subventions versées. Le programme constitue ainsi un levier économique performant.

Néanmoins, quelques limites et problèmes entravent la pleine efficacité du programme :

- ▶ En premier lieu, la lenteur des procédures (au nombre de 23) par lesquelles les entreprises doivent passer avant de bénéficier de financements, expliquant par là un taux d'attrition très fort lors de ce processus d'attribution : ainsi, en 2014 soit 9 ans après le lancement du projet, seulement 23,6% des entreprises avaient vu leur plan de mise à niveau validé et 11,6% des entreprises avaient vu leur dossier clôturé et bénéficié de l'intégralité des versements. Ainsi, lors de l'évaluation de 2018, 9 entreprises sur 10 jugeaient les délais du projet trop longs.
- ▶ De même, si le programme de mise à niveau est estimé avoir eu des impacts positifs sur l'augmentation des exportations, il n'a pas eu de résultats quant à la volonté de réduire la montée des importations sur le marché local.
- ▶ Enfin, le programme a souffert d'une certaine redondance entravant son efficacité : de nombreuses autres structures opérant le même type d'activités étaient mieux identifiées et plus sollicitées par les entreprises que le programme. C'est le cas par exemple des Chambres de commerce, trois fois plus identifiées et deux fois plus sollicitées que le programme de mise à niveau.

Source : Entretiens menés et évaluation d'impact du projet BMN

**Néanmoins, la mesure des impacts liés à l'APC ainsi que la quantification de la part attribuable à cette dernière se révèlent compliquées** : la multiplicité des acteurs concourant à la même finalité (autres

bailleurs, autorités nationales, etc.) et de facteurs externes ne permettent en effet pas d'établir un lien de cause à effet direct et/ou exclusivement lié à la contribution de l'APC française. Au Vietnam, même si les projets PRCC ont bénéficié de résultats positifs à leur échelle d'après les évaluations menées, la contribution globale de l'APC française apparaît ainsi modeste au vu notamment de l'environnement foisonnant de bailleurs présents. De même, il est plus difficile de dissocier l'apport de la contribution française pour un programme comme le STDF, compte tenu du nombre plus important des donateurs, par rapport à des programmes comme le Programme de Chaires où la France est principal donateur.

Cette quantification est rendue d'autant plus compliquée que les retombées des interventions d'APC ne sont souvent perceptibles qu'à moyen / long-terme et que beaucoup de projets d'APC étudiés n'ont en fait qu'un impact indirect sur le commerce : c'est le cas au Sénégal, à Madagascar et au Vietnam avec les grands projets d'infrastructures, ou encore au Vietnam avec la construction de la centrale hydroélectrique.

Néanmoins, une qualification approximative s'avère possible sous certaines conditions :

- ▶ Lorsque l'APC française est venue en appui de façon décisive : c'est le cas du PLMF, où le PRCC est venu notamment en appui à la composante « Renforcement de capacités » du programme qui n'était que faiblement dotée (14% des financements globaux alloués au PLMF de 2014 à 2019). L'APC française s'est donc révélée décisive dans cette composante en particulier et dans l'atteinte des impacts la concernant.
- ▶ Lorsque l'APC française s'impose comme le principal acteur d'une intervention : dans le cas d'Afreximbank, la part des impacts attribuable à l'APC peut être qualifiée d'importante concernant le volet Trade finance de la ligne de crédit octroyée en 2018 car la France était seule à cofinancer les projets retenus dans le cadre du projet avec Afreximbank. Ce faisant, l'APC française a directement œuvré au renforcement de capacités du tissu productif africain et au développement de ce dernier. De même, la part imputable à la contribution française peut être qualifiée de forte pour les résultats atteints par le Programme de Chaires (dont la France est le principal donateur) et le FIMIP (dont elle est cofinancé avec l'Irlande).

### **Au-delà de la seule contribution à la performance commerciale, l'APC œuvre également en faveur d'autres finalités et de l'atteinte des ODD**

**Il convient de noter que l'APC contribue, directement ou non, à d'autres finalités où elle a de réels impacts en la matière** : le projet PLMF a ainsi contribué à la baisse des infestations des fruits par les phytophages et à l'augmentation du volume d'exportations de fruits sains (objectifs attendus), mais il a également donné l'occasion à l'ARAA (Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation) d'opérer un renforcement de capacités en gestion de projet via la maîtrise d'ouvrage qui lui a été confiée : opérationnalisation, gestion, redevabilité envers l'AFD et l'UE, etc. L'APC a eu, dans ce cas, un effet indirect notable.

De plus, l'APC française peut avoir produit des impacts notables avant même l'achèvement d'une intervention : c'est le cas notamment de la ligne de crédit « Climate finance » d'Afreximbank où l'aide française a, de façon plus globale, impulsé une dynamique et soutenu un processus innovant et très ambitieux concernant un changement structurel et organisationnel d'Afreximbank qui n'aurait sans doute pas eu lieu sans elle.

De façon plus générale, l'APC semble, au-delà de la simple contribution aux performances commerciales, **contribuer au développement global du pays** : dans le cas des pays étudiés, elle a notamment contribué à soutenir les capacités productives locales, avec un accent marqué sur l'appui au secteur privé et les infrastructures économiques. Pour certains projets agricoles, l'APC française contribue également à renforcer la sécurité alimentaire et/ou le développement du marché domestique agricole local (PLMF, projets CIRAD au Vietnam, filières biologiques à Madagascar, etc.).

Enfin, les projets APC ont pris en compte de façon effective **les enjeux de développement durable, de la conception à la mise en œuvre des projets, et ils ont contribué à un développement « vert » des pays récipiendaires ainsi qu'à l'atteinte des ODD**. Ainsi, d'après les documents d'évaluation

disponibles<sup>98</sup>, le PLMF a pris en compte des ODD dans la formulation de ses modalités d'interventions : le projet a en effet mis l'accent sur les petits producteurs en tant que bénéficiaires finaux et il s'est efforcé d'intégrer la dimension genre au sein de ses actions. Le projet a également intégré lors de son élaboration les problématiques des laissés-pour-compte (*Leave No One Behind*), ces derniers ayant été tout particulièrement visés par ce projet. En lien avec la protection de l'environnement, des techniques biologiques ont été favorisées dans les luttes contre les phytophages (à défaut, des pesticides homologués). La composante Recherche du PLMF s'est ainsi efforcée d'identifier des méthodes de lutte plus responsables, respectueuses de l'environnement et moins coûteuses, les rendant ainsi accessibles aux petits producteurs de la région (développement de méthodes de piégeage, prédateurs naturels).

L'exemple du tournant « vert » des lignes de crédit d'Afreximbank est un autre exemple d'interventions APC œuvrant en pleine cohérence avec l'atteinte des ODD. Si la ligne de crédit « Climate Finance » n'a pas encore fait l'objet d'un rapport d'activité (ce dernier est actuellement en phase de finalisation), quelques tendances générales ont néanmoins pu être dégagées lors des entretiens. Il a été notamment remonté qu'Afreximbank a pu, grâce à cette offre climat, améliorer ses connaissances et pratiques sur ces sujets et s'adapter progressivement aux standards et procédures de l'AFD grâce à l'avantage procuré par un tel partenariat, ancré dans le long-terme. Afreximbank s'est ainsi rendue, d'année en année, plus efficiente sur les sujets d'analyse d'investissements et de financements de projets climats et elle a pu commencer à réfléchir au cadre d'une stratégie climat, destinée à être finalisée et mise en œuvre via un appui détaillé dans le Memorandum of Understanding (MoU) de 2020.

Le projet de valorisation du thé Shan a bénéficié, en amont de son lancement, de nombreuses études et diagnostics, dont l'un porte entièrement sur les indicateurs environnementaux et sociaux des provinces du thé Shan et l'adoption des critères RSE. Par la suite, le développement durable a été un enjeu au cœur de la mise en œuvre étant donné que le thé Shan avait vocation à s'inscrire dans une démarche biologique pour obtenir un label. Des sessions de formation ont donc été organisées sur les certifications « biologiques et commerce équitable » et ont contribué à renforcer les capacités des parties prenantes en la matière.

Enfin, les programmes multilatéraux ne sont pas en reste, avec l'initiation d'une task force changement climatique au sein du Programme de Chaires de l'OMC financé par la France, qui est en train d'être mise en place avec des sessions organisées par le groupe PMA.

### 6.3. Facteurs de succès et limites

Malgré la diversité de projets étudiés (instruments, thématiques, acteurs, etc.), quelques facteurs de succès communs ont pu être identifiés :

- ▶ **La diversité des parties prenantes et l'intégration dans le projet de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur concernée** : cela a été le cas pour le PRCC à Madagascar, qui a offert un accès égal aux services de qualité des organismes relais aux PME, sans distinction de taille ni d'origine du capital. Cela a également été le cas pour le projet PLMF : loin de se contenter d'actions exclusivement dédiées aux producteurs comme cela est parfois le cas, le PLMF s'est en effet attaqué à tous les acteurs de la chaîne de valeur, du producteur jusqu'aux exportateurs, permettant par-là d'avoir un réel impact sur les exportations.
- ▶ **L'implication des acteurs locaux afin de pérenniser les projets** : cela a été le cas du projet TER Dakar où le groupe sénégalais Getran s'est ainsi vu confier la réalisation d'une des gares, confortant ainsi la pérennité du projet. Le rôle des Comités Nationaux<sup>99</sup> mis en place dans le cadre du PLMF s'est révélé important : ces Comités constituaient en effet un rouage essentiel du maillage et de la structure organisationnelle du PLMF en tant qu'ils ont réussi à catalyser l'ensemble des activités consacrées à

<sup>98</sup> Les principaux documents d'appui ont été les suivants : Rapport Final d'activités 2020, Evaluation finale du projet de soutien au plan régional de lutte et contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest Septembre 2019, Evaluation à mi-parcours du PLMF 2017, Etude complémentaire d'un plan d'action régional en Afrique de l'Ouest contre les mouches des fruits octobre 2009 COLEACP, conventions et avenants

<sup>99</sup> Créés par arrêté ministériel dans chaque pays d'implantation du projet, ces comités étaient en charge de mettre en œuvre toutes les activités déléguées par la CEDEAO au niveau pays

la lutte et à se positionner en tant que coordinateurs et ensembleurs de toutes les parties prenantes. De même, le CIRAD au Vietnam a fait part, lors des entretiens, de l'importance cruciale du dialogue avec les parties locales, que ce soit en amont des projets (identification des besoins, pertinence de l'élaboration du projet etc.) que pendant sa mise en œuvre. Ainsi, cette implication des parties prenantes est un gage d'efficacité et d'efficience des projets, tout comme une condition importante de durabilité.

- ▶ **La démarche partenariale et inclusive des projets** : l'engagement et le soutien des partenaires locaux est crucial à la bonne mise en œuvre des interventions APC. Ainsi, le Rapport d'achèvement de projet du PRCC-FRCC Vietnam mentionne, concernant le projet de thé Shan, que le soutien actif, l'engagement et le dialogue régulier avec Vitas (Vietnam Tea Association) a été un facteur de succès décisif du projet. De même, pour le projet concernant Vietrade, l'implication personnelle du CEO de ce dernier a permis d'accroître l'efficacité du projet tout en posant les bases d'une pérennisation réussie.
- ▶ **Un ancrage institutionnel / partenarial fort** : le projet PLMF par exemple ne s'est pas fondé seulement sur des équipes projets mais il a entraîné la création de Comités Nationaux par arrêtés ministériels, c'est-à-dire des structures pérennes amenées à durer au-delà du projet et reconnues au plus haut niveau politique de chaque Etat membre. De même, la création d'un cadre partenarial fort et renouvelé à intervalles réguliers dans le cadre du projet Afreximbank contribue à la durabilité de ce dernier.
- ▶ **L'importance d'un ciblage adéquat** : une autre condition de succès qui ressort de l'analyse transversale des projets est l'importance du ciblage du périmètre du projet, en tout premier lieu **géographique**. Selon les projets, ce ciblage peut en effet être un facteur de succès ou une limite constatée. Dans le premier cas, la dimension régionale du projet PLMF s'est trouvée être l'approche adéquate : les mouches des fruits constituent en effet une thématique transfrontalière et attaquer ce problème pays par pays ne se serait pas révélé pertinent. Au contraire, l'approche régionale, doublée de l'articulation régional/national sur le terrain avec les Comités Nationaux s'est trouvé être une combinaison gagnante. A contrario, le projet avec Cap Export à Madagascar avait ciblé principalement les entreprises bénéficiaires d'une même région (Analamanga), du fait de la proximité de cette dernière avec les institutions publiques et de l'historique de relations avec l'AFD (principale région bénéficiaire des financements de l'AFD) : ce faisant, cela a entravé la pertinence même du projet ainsi que son efficacité au niveau global. Le ciblage des **partenaires** est également crucial, ainsi que l'a remonté l'entretien concernant le partenariat avec Afreximbank où l'un des facteurs de succès mentionnés était le choix même d'Afreximbank, acteur idoine pour ce type de projets. De même, le fait d'avoir confié la maîtrise d'ouvrage à un professionnel et non plus à la ville de Saint Louis pour le projet de développement économique concernant cette dernière a impulsé une nouvelle dynamique et a été un gage d'efficacité accrue.
- ▶ **Une vision holistique et intégrée des projets** : en intégrant non seulement le développement de la filière thé, mais également l'initiation d'une démarche marketing et de communication poussée, le projet de valorisation du thé Shan s'est révélé très efficace grâce à cette vision intégrée et élargie des enjeux afférant à sa thématique. Néanmoins, cette vision holistique doit rester pertinente et réaliste : le projet PRCC de développement de la ville de Saint Louis au Sénégal a ainsi montré des limites du fait de la prise en compte insuffisante de la capacité d'absorption des acteurs locaux (voir focus ci-dessous).

A contrario, certaines limites ont pu être discernées à travers les entretiens menés et la revue documentaire liée aux études de cas :

- ▶ **Un manque d'inscription dans la durée de certains projets** : selon les entretiens avec les bénéficiaires, l'aide octroyée dans le cadre du projet PRCC Cap Export à Madagascar consistait davantage en des « coups de pouce » aux entreprises, qu'un vrai accompagnement technique dans la durée, écartant ainsi d'office les entreprises ayant besoin d'un tel accompagnement (correspondant souvent aux entreprises ayant vocation à se développer à l'international)
- ▶ **Un manque de prise en compte de la capacité d'absorption / limitations RH** : le projet de développement économique de la ville de Saint Louis au Sénégal a en effet rencontré ces limites au début du fait de l'inadéquation de son scope au vu des moyens locaux. Lors de son lancement, le projet comportait en effet une très grande diversité de thématiques couvertes : tourisme, activités de pêches, financement de routes pour une meilleure gestion des flux, rénovation des espaces inscrits à l'UNESCO, soutien à l'artisanat, rénovation du parc ornithologique, etc. Ces actions se sont finalement révélées trop ambitieuses et inadaptées au vu du contexte local et ont été l'une des causes de l'absence de portage du projet de la part des autorités locales pendant plusieurs années. L'autre cause se situe

dans la rotation institutionnelle de l'équipe municipale de la ville de Saint Louis : le projet a en effet été mis en pause plusieurs années à la suite d'un changement de maire et d'équipe municipale, ces derniers étant moins intéressés par le projet que l'équipe précédente. De même, la rotation institutionnelle du personnel de la DUE à Abuja a conduit à une certaine incompréhension du projet PLMF de la part de l'UE, ce qui a entraîné quelques délais et dysfonctionnements.

- ▶ **Un problème de pérennité des projets à la suite de l'arrêt de versements des fonds** : cette crainte a notamment été exprimée par les bénéficiaires du programme de Chaires de l'OMC et elle s'est concrétisée dans le cadre du projet PLMF. En effet, sur la composante Surveillance du projet, seuls le Mali et la Côte d'Ivoire ont poursuivi la collecte et l'analyse des données sur fonds propres, tous les autres pays ont abandonné au terme du PLMF, faute d'appropriation optimale du système de surveillance mais surtout faute de fonds.
- ▶ **Un manque de flexibilité et d'adaptation aux contextes locaux** : cela a notamment été remonté lors de l'entretien avec Afreximbank, pour qui une piste d'amélioration possible concernant le volet « Climate Finance » serait une plus grande flexibilité quant à la nature des projets pouvant être soutenus en Afrique. Les situations nationales en Afrique sont en effet très différentes, certains pays n'ayant pas encore accès complètement à l'électricité. La réponse d'Afreximbank se doit ainsi d'être différenciée selon les situations et avant tout pragmatique : certains besoins énergétiques essentiels doivent être soutenus avant d'engager des réflexions et conditions sur l'efficacité énergétique. La Climate Finance devrait ainsi être dotée de davantage de flexibilité au début de sa mise en œuvre.
- ▶ **Un contexte politique instable** : d'après l'évaluation de 2015 des PRCC 1 et 2 à Madagascar<sup>100</sup>, la double crise politique et économique (2009-2013) a empêché de capitaliser sur les enseignements du premier PRCC et a considérablement amoindri l'efficacité de la deuxième génération. De même, le projet d'amélioration de la production et valorisation du thé burundais mis en œuvre dans le cadre du PRCC 3 était en 2016 au point mort d'après l'évaluation globale du PRCC du fait de l'instabilité du pays qui a mené à des changements fréquents de la direction du partenaire local. Le contexte sécuritaire et politique a également retardé la mise en œuvre du projet d'appui à la Fédération des Entreprises du Congo d'après la même évaluation, et a provoqué l'annulation d'une composante du projet.
- ▶ **La lenteur des démarches administratives** : ce point a été constaté des deux côtés, à la fois du côté des bénéficiaires vis-à-vis des démarches relatives aux normes socio-environnementales imposées par la France et du côté français vis-à-vis des autorités nationales, par exemple au Vietnam où les procédures administratives se révèlent souvent longues et complexes. Ce point se retrouve également dans le cadre du projet PLMF (notamment du fait de la nécessité de signature des arrêtés ministériels) ainsi que dans plusieurs projets étudiés dans le cadre de l'évaluation globale du PRCC en 2016<sup>101</sup>.
- ▶ De façon plus globale, **l'absence de définition d'indicateurs clés de performance selon le type d'intervention APC** constitue une véritable limite à l'évaluation de ces dernières. A titre d'exemple, à l'échelle du Groupe AFD, des synergies seraient sans doute à étudier avec le chantier « redevabilité » de l'AFD (incluant l'élaboration d'indicateurs « agrégeables » répondant aux engagements du POS accompagné d'un dispositif de remontée des indicateurs ex-ante, l'élaboration de listes d'indicateurs sectoriels par départements techniques, etc.). Un travail de définition d'indicateurs selon la typologie d'intervention d'APC pourrait être un chantier à entreprendre au niveau d'une l'Equipe France APC, réunie dans un comité de pilotage annuel et représentée par des référents par institutions concernées.

---

<sup>100</sup> Evaluation rétrospective des premier et second programme de renforcement des capacités commerciales, Madagascar, AFD / Agora, 2015

<sup>101</sup> Evaluation du programme de renforcement des capacités commerciales, AFD/DG Trésor – EY, 2016

## 7. Efficience

### Questions évaluatives traitées dans ce chapitre

**Q6. Les moyens mobilisés au service de l'APC française le sont-ils à des coûts raisonnables au regard des résultats atteints ou espérés ?**

#### Préalable méthodologique

L'analyse d'efficience est menée à trois niveaux :

- 1) **Au niveau de la coordination et du suivi depuis les sièges.** Il s'agit d'apprécier notamment si la contribution française à l'APC s'appuie sur une mobilisation efficace des acteurs français et une bonne coordination entre acteurs depuis les sièges et sur le terrain. Il importe aussi d'examiner si les contributeurs français disposent d'une meilleure connaissance et sont mieux associés à la mise en œuvre de la stratégie française en matière d'APC depuis 2009. L'analyse d'efficience vise aussi à apprécier si les moyens humains et matériels dédiés au suivi de l'APC sont suffisants.
- 2) **Au niveau de la visibilité et de la communication :** les analyses s'intéressent au degré de connaissance de la stratégie parmi les acteurs français au siège et sur le terrain, à la visibilité de l'engagement français en matière d'APC au niveau international et local, aux bonnes pratiques/identification de niches et aux points d'amélioration.
- 3) **Au niveau d'autres facteurs (à l'échelle de projets) :** les analyses ont porté sur la qualité du suivi et de coordination des projets, leur flexibilité, le respect des délais d'exécution et la perception de la qualité de l'aide. Ces analyses sont effectuées à l'échelle des études de cas projets. Elles sont complétées par des analyses relatives aux coûts à l'échelle de quelques projets AFD étudiés lors d'études de cas (pays et projets).

#### Principales conclusions

- ▶ **Les modalités spécifiques de coordination et de suivi** de la stratégie et des financements de l'APC française **sont peu mises en œuvre** du fait de l'absence de déclinaison des outils prévus par la stratégie de 2009 et d'autres limites : le suivi est peu formalisé, éclaté entre acteurs et ne dispose pas d'une comitologie propre permettant un suivi régulier. Ces modalités de pilotage et de suivi limitées se retrouvent aussi chez d'autres bailleurs européens, mais elles sont plus élaborées et systématiques au niveau de l'UE depuis 2017.
- ▶ En plus des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC (catégorisation, base SNPC, marqueur), des limites au niveau du codage de l'APD et de l'APC sont à relever : pas de pondération de la part affectée aux objectifs d'APC, déficit de connaissance de la catégorisation OCDE/OMC et des directives OCDE pour le marqueur, interprétation variable de la définition APC, notamment.
- ▶ **Des marges de progrès en termes de stratégies de communication et de visibilité existent.** La stratégie française d'aide pour le commerce de 2009 est peu connue en 2021 des acteurs français du siège et méconnue au niveau des acteurs français du terrain dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Sur le terrain, l'appui de la France en matière d'APC est visible de manière variable (peu à Madagascar, davantage au Sénégal). Son appui reste rattaché à quelques projets emblématiques sans que cela soit attribuable à une stratégie d'ensemble en matière d'APC. Les outils de financements œuvrant aux objectifs de l'APC sont peu identifiés, à l'exception de l'aide véhiculée via le PRCC (nom

toutefois pas toujours connu des autorités nationales) et du CIR (où ce dernier intervient, i.e. Madagascar, Sénégal).

- ▶ Certains bailleurs sont très actifs et visibles pour participer à des objectifs d'APC et répondre aux besoins locaux à l'échelle des études de cas pays réalisés<sup>102</sup>. L'action de la France en faveur de la promotion de la conciliation des enjeux environnementaux et commerciaux à laquelle l'APC est une niche de visibilité opportune.
- ▶ A l'échelle des deux projets étudiés, les outils et instances de suivi ont été appropriés. Ces projets ont été efficaces dans l'exécution de l'aide et le respect calendaire.

## 7.1. Coordination, pilotage et suivi de l'APC

### 7.1.1. Les modalités spécifiques de coordination-suivi par la France de sa stratégie et des financements APC sont peu mises en œuvre

#### Des outils de suivi de l'APC française ont été prévus par la stratégie de 2009 mais n'ont pas été concrétisés par la suite

La stratégie APC de 2009 faisait mention de la création de différents nouveaux outils de suivi afin de permettre un pilotage plus affiné de l'APC française :

- ▶ **Un outil de programmation pluriannuelle** visant à recenser les prévisions de programmation de l'APC française sur la base des critères retenus pour la notification de l'APC dans la base de données CAD/OCDE. Cet outil n'a toutefois pas été mis en place.
- ▶ **Un système de suivi des engagements financiers via la base de données CAD/OCDE** apte à différencier l'appui aux politiques et réglementations commerciales et l'appui aux infrastructures économiques<sup>103</sup>. Ce suivi est réalisé de façon partielle et ad hoc (soit dans des notes internes de MULTICOM2/ de la Délégation Permanente de la France auprès de l'OMC en particulier sur le volet multilatéral, ou via une publication de 2015 de l'AFD).
- ▶ **Un groupe de suivi et de capitalisation** rassemblant MEAE, MEFR, AFD et les potentiels ministères techniques concernés. Ce groupe était doté de trois objectifs principaux : (i) Définir et suivre des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer l'impact de l'APC, (ii) Vérifier la conformité de l'APC avec les engagements de la déclaration de Paris et (iii) Evaluer l'impact des programmes et capitaliser sur les expériences concernant les différents axes prioritaires. La quasi-totalité des acteurs interrogés à Paris n'ont pas eu connaissance de la mise en place de ce groupe de suivi, tel que prévu dans la stratégie de 2009. Seule une présentation power-point de 2015 (à l'initiative de la Direction Diplomatie Economique du MEAE), censée marquer la première réunion du groupe de suivi a été retrouvée, sans savoir si cette réunion s'est tenue finalement ou pas. A défaut d'un tel groupe de suivi, le suivi de l'APC au niveau français s'effectue de manière ad hoc via des réunions ponctuelles et thématiques interministérielles (ex : réunion du 18 juin 2018 sur l'aide pour le commerce et l'intégration régionale incluant le MEAE et la DG Trésor par exemple) ou encore des groupes experts organisés depuis 2016 par la Commission Européenne (regroupant différentes unités de DEVCO, un représentant de la DG Commerce et un représentant par Etat Membre).
- ▶ **Un compte-rendu au co-secrétariat du CICID** : seule une note a été retrouvée, produite par l'AFD en juin 2015 pour faire suite à une demande des tutelles exprimées lors la réunion du co-secrétariat du CICID du 27 novembre 2015 afin d'apporter des « éléments qualitatifs sur les liens aide pour le

<sup>102</sup> Ces bailleurs sont la Banque Africaine de Développement au Sénégal et à Madagascar ainsi que la Banque Asiatique de développement au Vietnam, les Etats-Unis au Sénégal (président le Groupe Environnement des Affaires et Compétitivité), ou bien le Japon (via la JICA) et l'Australie (sous forme d'assistance technique/dons) au Vietnam

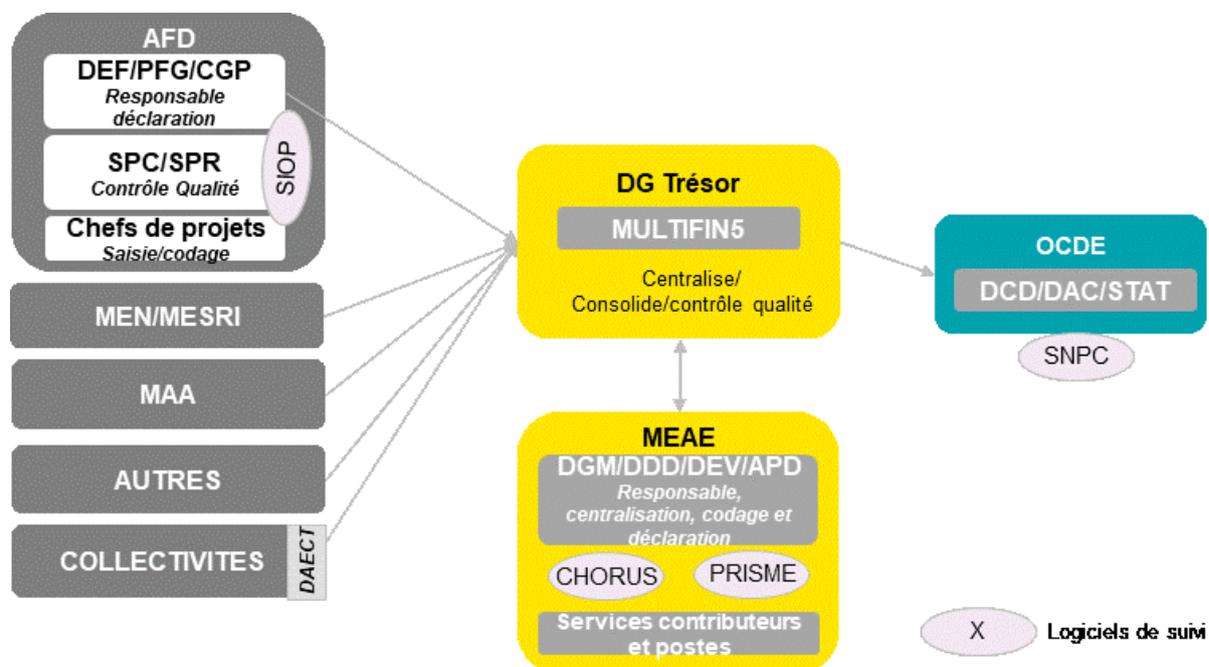
<sup>103</sup> Un système d'identifiant a été mis en place en 2007 afin de distinguer le suivi du renforcement des capacités productives et des appuis aux activités commerciales qui étaient non différenciées dans la base CAD/OCDE

commerce/développement », dans la perspective du sommet de la présidence chinoise du G20 de septembre 2016.

**Des limites concernant la coordination-suivi de l'APC française : une stratégie peu connue et animée, un suivi peu formalisé, éclaté entre acteurs et effectué sur une base ad hoc**

**La stratégie de 2009 n'est pas (ou peu) connue des principaux contributeurs français à l'APC**, qui pour certains n'ont pas nécessairement conscience de contribuer à l'APC. Ces contributeurs ne disposent pas davantage d'une meilleure connaissance de la stratégie APC depuis 2009, et ne sont pas mobilisés dans sa mise en œuvre.

**Cette stratégie n'a pas fait l'objet d'une véritable animation et mise en œuvre depuis son élaboration**, ce qui affaiblit sa portée. Comme précédemment mentionné, il n'existe pas d'instance inter-acteurs visant à assurer la coordination de l'APC tant depuis les sièges, qu'au niveau terrain. En revanche, ces instances existent au niveau de l'APD : (i) au niveau ministériel via le CICID ; (ii) au niveau local à travers le conseil local du développement mis en œuvre dans les pays partenaires de la France sous la présidence de l'Ambassadeur. Enfin, le suivi de l'APC est ancré au titre de la déclaration d'APD et suit donc un circuit complexe mobilisant un nombre important d'acteurs et d'outils logiciels. *Pour plus de précisions sur ce point, se référer en Annexes.*



A l'image d'autres bailleurs européens (voir section suivante), la France ne dispose pas d'une vision holistique de son APC, n'intégrant pas dans son suivi les financements ne relevant pas de l'APD mais pouvant œuvrer aux objectifs de l'APC. Le marqueur « développement du commerce » est rempli de manière hétérogène selon les acteurs français et de manière plus ou moins fiable. Ceci est vrai notamment au niveau de l'AFD : il est renseigné dans le système d'information (SIOP) par les chargés de projet mais de manière aléatoire et sans contrôle systématique. Les remontées d'APD nécessitent de nombreuses corrections avant transmission à la DG Trésor afin de respecter les directives OCDE (corrections réalisées de manière ad hoc sous Excel sans être répercutées dans SIOP).

Les moyens mobilisés aux fins du pilotage et du suivi l'APC **sont éclatés entre différents acteurs** (MEAE, DG Trésor, AFD) voire même souvent au sein d'une même entité (entre différents services du MEAE ou de l'AFD par exemple). Ils sont, **souvent ad hoc (ex : note interne, réunion ponctuelle en 2015) et généralement peu articulés avec les attendus de la stratégie française.**

Le tableau suivant apporte des précisions sur les principaux acteurs concernés par le suivi, les modalités de suivi diverses, les finalités et la faible articulation avec la stratégie française :

Acteur	Nature et modalités du suivi	Modalités de partage	Finalités	Articulation avec la stratégie française
<b>DG Trésor</b> <b>Bureau MULTICOM</b>  (avec appui de la Délégation Permanente de la France auprès de l'OMC)	Depuis 2011, renseignements tous les deux ans <sup>104</sup> d'un questionnaire d'auto-évaluation de la politique française d'APC  Note interne (suivi des contributions multilatérales à l'OMC)	Suivi auprès des donateurs de l'OMC-OCDE dans le cadre de l'initiative pour le Commerce  En interne (DG Trésor)	Rendre compte à l'OMC-OCDE de la politique d'APC de la France, à l'égale d'autres donateurs  Effectuer un suivi interne des contributions multilatérales	Ce suivi via questionnaire standardisé ne permet toutefois pas stricto sensu un suivi quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre de la stratégie française d'APC.  La note interne ne couvre qu'une composante de l'APC (volet multilatéral)  Aucun correctif/amendement n'a été apporté à la stratégie de 2009.
<b>MEAE</b> Plusieurs interlocuteurs et directions/pôles selon l'angle d'étude (à la DDD via deux pôles : Pôle politique européenne de développement et Pôle des opérateurs ; Direction de la Diplomatie économique)	Organisation d'une réunion ad hoc en 2015 par la Direction de la Diplomatie économique pour effectuer un suivi quantitatif de l'APC française  Participation des deux Pôles à des réunions du Groupe d'experts en amont de l'élaboration de la stratégie APC révisée de l'UE en 2017		Effectuer un bilan sur la mise en œuvre de la politique française d'APC  Relayer des positions françaises en préparatif de la future stratégie APC UE de 2017	Point ad hoc de suivi pour faire un bilan sur la mise en œuvre de la politique française d'APC  Pas de correctif apporté à la stratégie de 2009  Recherche de mise en cohérence de la future stratégie APC UE avec des engagements pris au niveau international (Accord de Paris, ODD)
<b>AFD</b>	Identification dans la base interne des actions relevant du marqueur du développement du commerce à partir des règles des directives de l'OCDE. Contrôle qualité est effectué par le Département de la Stratégie (voir encadré ci-dessous sur les règles des directives OCDE) .	Production sur une base ad hoc d'une note par l'AFD en juin 2015 pour faire suite à une demande des tutelles exprimées lors la réunion du co-secrétariat du CICID du 27 novembre 2015 afin d'apporter des « éléments qualitatifs sur les liens aide pour le commerce/développement »,	Rendre compte des financements relevant de marqueurs du CAD/OCDE dont celui ayant trait au développement du commerce Répondre à une demande des tutelles en préparation d'un CICID	Pas d'articulation avec la stratégie française de 2009/pas d'ajustement.  Il n'existe pas de catégorie spécifiquement dédiée au marqueur « développement du commerce » comme c'est le cas pour le reporting de l'UE.

<sup>104</sup> L'enquête pour 2015, s'il semble qu'elle ait été renseignée, n'était pas en revanche accessible sur le site de l'OCDE [Aid for Trade - Organisation for Economic Co-operation and Development \(oecd.org\)](http://Aid for Trade - Organisation for Economic Co-operation and Development (oecd.org))

	<p>Un poste avait été créé au sein de l'AFD afin de traiter spécifiquement la thématique APC jusqu'en 2012 mais si l'ETP a été maintenu ensuite, le périmètre du poste a été orienté vers d'autres thématiques.</p>			
--	---	--	--	--

Des initiatives ont été prises ponctuellement afin d'améliorer ce suivi, comme cela a été le cas dans le cadre du PRCC : la convention 5 du PRCC instaure une évolution du pilotage du programme en renforçant ce dernier au niveau local (association plus étroite des services économiques et SCAC lors des phases d'identification et d'instruction des projets) et au niveau national avec l'instauration d'une nouvelle comitologie (réunion semestrielle entre les tutelles et AFD, réunions sur des projets individuelles organisées avant les comités ad hoc de l'AFD). Cette convention stipule aussi que le PRCC doit désormais prendre en compte des critères d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité) dans l'élaboration des rapports de suivi.

### Des modalités de pilotage et de suivi également limitées chez d'autres bailleurs européens, mais plus élaborées et systématiques au niveau de l'UE depuis 2017

À l'image de la France, les bailleurs européens étudiés (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne) n'ont pas mis en place d'instance de suivi dédiée à l'APC, et ils ne disposent pas de véritables outils de suivi spécifiques (à l'exception d'évaluations ou d'études spécifiques réalisées par l'Allemagne et les Pays-Bas).

L'UE a, en revanche, mis en place un reporting régulier de l'APC depuis 2017 et complète la catégorisation de l'OCDE-OMC avec une rubrique reprenant les données relatives au marqueur « développement du commerce ». La dynamique de dialogue mise en œuvre par l'UE autour de l'APC de 2016 à 2018 (pour actualiser la stratégie en 2017), avec l'instauration d'un groupe d'experts, s'est depuis essouffée, à l'exception de l'évènement annuel concomitant à la présentation du rapport annuel APC.

Plus largement, depuis 2018, il n'y a pas eu de groupe de coordination inter-bailleurs européens dédié à l'APC.

Bailleur	Modalités de suivi
<p><b>UE</b></p> 	<p>L'UE établit des rapports d'avancement sur une base annuelle de l'APC depuis 2017 (en lien avec le dernier axe d'action de la stratégie). Cette modalité de reporting a le mérite d'exister et apporte à la fois un retour quantitatif mais aussi qualitatif (à partir d'une enquête réalisée auprès d'Etats membres). L'UE prévoit une catégorie supplémentaire par rapport à la catégorisation OCDE-OMC dédiée au marqueur développement du commerce.</p> <p>Quatre réunions de groupes d'expert sur l'APC ont été organisées de 2016 à 2018 par la Commission Européenne. L'UE suit le volet multilatéral lié à l'APC via sa représentation permanente auprès de l'OMC. Elle participe aussi à des évènements de la revue biennale Aid-for-trade organisée conjointement par l'OCDE et l'OMC (dont la dernière en mars 2021).</p> <p>Il n'y a pas de suivi systématique sous forme de bilan des projets APC sur le terrain d'autant plus quand l'APC ne fait pas partie d'orientations de programme indicatif national. Toutefois, un suivi plus transversal est assuré par certaines délégations de l'UE par les chargés de programme Appui secteur privé/ Commerce au sein de la Section Coopération.</p>
<p><b>Allemagne</b></p> 	<p>L'Allemagne effectue sa déclaration APD (dont l'APC) à l'OCDE via la BMZ. Elle suit la catégorisation OCDE/OMC. Elle renseigne tous les deux ans le questionnaire d'évaluation.</p> <p>Elle dispose d'une représentation permanente à Genève. En sus du poste traditionnel couvrant les sujets Développement et Commerce, un poste additionnel a été créé sur une base ad hoc (pour 5 mois) récemment à la RP pour suivre spécifiquement le dossier de l'APC (Stocktacking Event, décisions à prendre sur le CIR). Le suivi des contributions multilatérales se fait via des rapports d'évaluation et d'activités.</p>

	<p>L'Allemagne, via DEVAL, avait réalisé en 2015 une évaluation spécifique sur le sujet "AID FOR TRADE Policies and Strategies in German Development Cooperation". Elle faisait déjà mention, et ce dès l'introduction, des limites importantes concernant l'analyse de l'APC et son suivi : « La qualité des données analysées souffre d'un certain nombre de limitations dues à l'ampleur du sujet et aux défis plus spécifiques liés au suivi de l'aide pour le commerce ». Elle reconnaît également l'application incohérente du marqueur « Développement du commerce » par les agences d'exécution allemandes et une de ses recommandations porte spécifiquement sur l'amélioration du suivi de ce marqueur. Enfin, elle divise l'APC en deux définitions : une définition « étroite » qui fait référence seulement aux interventions d'assistance liée au commerce (« <i>Trade Related Assistance</i> ») et une définition large qui englobe les infrastructures liées au commerce et le renforcement de capacités productives.</p>
<p>Royaume-Uni</p> 	<p>Le FCDO effectue la déclaration APD à l'OCDE. Il suit la catégorisation OCDE/OMC. Un questionnaire d'évaluation est renseigné tous les deux ans à l'OCDE/OMC. Les sujets Aide pour le Commerce sont suivis depuis le FCDO et la Représentation Permanente à Genève.</p> <p>Le livre blanc de 2011 mentionne la création d'un sous-comité aux cabinets ministériels afin de superviser la mise en œuvre du Plan d'action en lien la stratégie d'APC. La stratégie globale d'APD actualisée de 2017 stipule que le DFID (maintenant FCDO) travaillera de façon étroite avec le Département pour le Commerce International (Department for International Trade) afin de renforcer les relations commerciales avec les pays en développement.</p> <p>L'évaluation des actions menées dans le cadre de l'APC sera conduite à l'aide d'indicateurs définis dans la stratégie actualisée de 2017 (index de performance commerciale, flux d'investissements directs à l'étranger).</p>
<p>Pays-Bas</p> 	<p>La Déclaration de l'APD à l'OCDE se fait via le ministère du Commerce International et du Développement International. Les Pays-Bas suivent ce sujet depuis la capitale (Ministère) et à Genève (via leur représentation permanente).</p> <p>En 2017, une évaluation du KIT Institute a été publiée à ce sujet : « <i>Aid &amp; Trade in Dutch Development Cooperation, What has worked, what hasn't worked? What needs more focus and attention?</i> » A brief review of external evaluations of Aid and Trade programmes from 2013-2017 ». Cette évaluation met notamment en exergue la fragmentation importante de l'APC des Pays-Bas due à la coexistence de multiples instruments en la matière et préconise notamment une amélioration de la coordination entre les agences d'exécution et un engagement et suivi plus prononcés de la part des Ambassades au niveau pays. A l'instar de l'évaluation de Deval, celle du KIT commence par une note de mise en garde concernant l'absence de définition partagée quant à la définition de l'APC et par conséquent son suivi et pilotage. Des erreurs de codage sont également constatées.</p>

### 7.1.2. Des limites plus générales du système de notification de l'APC dans la base de données CAD/OCDE et au niveau du codage

#### Limites du système de notification de l'APC dans la base de données CAD/OCDE

**La méthode de comptabilisation de l'OCDE-OMC, si elle a le mérite d'exister, ne permet pas de refléter de manière précise les contributions des pays donateurs à l'aide pour le commerce.**

- ▶ Le système de suivi des financements basé sur les directives OCDE-OMC et les codes-objets SNPC afférents amène à prendre en compte, dans les contributions d'aide pour le commerce, des financements n'ayant pas de lien direct avec l'APC. Les limites résultent essentiellement de la difficulté à retracer au sein de code-objets sectoriels la part de concours contribuant spécifiquement à l'aide pour le commerce dans le cadre de projets plus globaux. Ainsi la comptabilisation de l'ensemble des projets de transports, de communications et d'énergie peut entraîner une surestimation des volumes financiers dédiés à l'APC, l'investissement financé ne contribuant parfois que de manière très indirecte au

développement du commerce<sup>105</sup>. C'est aussi le cas d'autres codes-objets relatifs au renforcement des capacités productives, qui intègre, par exemple, des projets visant à lutter contre la déforestation ou des projets à visée purement écologique ou de recherche.

A contrario du système de suivi de la Banque mondiale, il **n'existe pas de pondération de la part affectée aux objectifs d'APC** aussi bien au niveau de la France qu'à l'échelle de l'OCDE (qui est dotée toutefois d'un système de marqueur avec trois dimensions : score 0 : pas marqué aux objectifs de la politique ; score 1 : objectif signifiant ; score 2 : objectif principal ; voir explications afférentes ci-après).

- ▶ A l'inverse, la catégorisation de l'OMC-OCDE n'inclut pas certains secteurs du développement humain qui, comme la formation professionnelle<sup>106</sup>, peuvent pourtant œuvrer, de manière plus ou moins directe, à l'augmentation des exportations et à la stimulation du commerce des entreprises. La catégorie « Education/ formation liée au Commerce »<sup>107</sup> peut toutefois recouvrir ce dernier exemple, mais l'intitulé manque de clarté. Ces éléments sont censés alimenter la catégorie 5 « Autres besoins liés au commerce » prévu par l'OMC-OCDE, mais celle-ci n'est pas renseignée dans les faits et le format pour l'alimenter est peu adapté. L'OCDE/OMC gagnerait à donner davantage de lignes directrices et à améliorer le format de reporting pour que cette catégorie soit effective et utilement renseignée, a minima sur un plan qualitatif pour mieux cerner certaines typologies de projets ne rentrant pas dans le champ de la catégorisation APC.
- ▶ Les financements d'aide pour le commerce comptabilisés en aide publique au développement, recouvrent des dons et des prêts concessionnels, mais ils ne comptabilisent pas d'autres sources de financement qui peuvent contribuer aux objectifs de l'APC (à l'image des prêts à des conditions non concessionnelles, investissements sous forme de prise de participation).
- ▶ A l'heure actuelle, il n'existe que peu de réflexion pour améliorer le suivi de l'APC, tant pour introduire des critères afin de ne plus prendre en compte des financements ne contribuant pas aux objectifs de l'APC, en dépit de leur catégorisation, que pour remonter de manière plus automatique des types de financements pouvant relever de l'APC, mais non catégorisés comme tel. L'OCDE a toutefois acté l'abandon du marqueur « développement du commerce » (voir ci-dessous plus de précisions). Une réflexion pourrait être aussi amorcée également concernant l'usage d'outils d'intelligence artificielle pour mieux suivre et qualifier des projets APC (dans le prolongement d'une expérimentation lancée par l'OCDE avec le marqueur « Covid »).

**Le CAD de l'OCDE a mis en place un marqueur « Développement du commerce », renseigné dans la base SNPC**, pour permettre un traçage spécifique des activités de renforcement de capacité explicitement tournées vers l'aide pour le commerce. Comme les autres marqueurs, celui-ci distingue les concours pouvant œuvrer au développement du commerce, « principalement » (marqueur noté 2), ou « de façon significative » (marqueur noté 1). Plusieurs observations sont à formuler sur ce marqueur qui ne permet pas de tracer de manière fiable et complète les financements contribuant à l'APC :

- ▶ **Le marqueur développement du commerce n'est pas défini pour couvrir tous les aspects de l'Aide pour le Commerce.** Il est réservé aux activités enregistrées sous certains codes-objet uniquement de la catégorie 3 « Renforcement de la capacité de production, y compris le développement du commerce ». Les secteurs concernés sont les suivants<sup>108</sup> : Banques et services financiers, Entreprises et autres services, Agriculture, Sylviculture, Pêche, Industrie manufacturières, Industrie

<sup>105</sup> Comme c'est le cas de concours relatifs aux transports urbains comptabilisés dans la catégorie 2 « Infrastructure liée au commerce »

<sup>106</sup> Qui relève du code-objet 11330 dans la base SNPC/OCDE

<sup>107</sup> Codée 33181 dans la base SNCP-OCDE

<sup>108</sup> Les codes-objets des secteurs cités sont les suivants : 240xx, 25010, 311xx, 312xx, 313xx, 321xx, 322xx, 33210.

minières, et Tourisme. Il ne s'applique pas aux autres codes-objet relevant pourtant de l'aide pour le commerce d'après la catégorisation OCDE-OMC.

- ▶ Le marqueur est rempli sur une base volontaire, ce qui explique qu'il le soit de manière aléatoire selon les bailleurs et de manière plus ou moins fiable.
- ▶ Côté français, l'AFD a intégré ce marqueur dans son système d'information (SIOP) à des fins de notification, mais il est globalement mal renseigné par les chargés de projet ; les remontées d'APD nécessitent de nombreuses corrections avant transmission à la DG Trésor afin de respecter les directives OCDE (corrections réalisées de manière ad hoc sous Excel, sans être répercutées dans SIOP). Au-delà de l'AFD, l'utilisation du marqueur est peu appropriée par les autres contributeurs.
- ▶ Certains bailleurs choisissent d'utiliser le marqueur pour faciliter leur propre suivi de l'APC et peuvent d'ailleurs l'appliquer à d'autres catégories et à d'autres codes-objets que ceux désignés par les directives OCDE, comme c'est le cas de l'Union européenne dans le cadre de son suivi interne (catégorie à part entière relevant de l'APC). En France, le marqueur n'est pas utilisé à des fins de suivi ou de pilotage et ne sert pas à aucun usage particulier, contrairement à l'UE qui dispose d'une catégorie d'APC dédiée aux financements relevant du marqueur « développement du commerce ».

En juin 2021, il a été décidé par l'OCDE d'abandonner à compter de 2022 le marqueur « développement du commerce » pour le recensement des données d'APD 2021. Ceci fait suite à un besoin de simplification et de clarification des procédures liées au reporting de l'APC et à une utilisation limitée du marqueur, dont l'introduction était liée aux OMD et dont la pertinence au regard des ODD était désormais plus limitée.

### Des limites au niveau du codage de l'APD et de l'APC

Au niveau de la déclaration de l'aide publique au développement, les données rapportées par les différents contributeurs français se présentent sous des formats hétérogènes inhérents aux dispositifs internes de chaque contributeur. Il n'y a pas d'automatisation et d'homogénéisation du système de remontée (au-delà de l'APC, à l'échelle de l'APD).

**Un manque de lignes directrices communiquées aux chefs de projets se fait ressentir.** Ceci peut aboutir à une interprétation variable de la définition de l'APC et avoir des incidences sur l'interprétation dans la catégorisation des financements et l'application de marqueurs surtout au niveau de l'AFD. L'appropriation des marqueurs par les chefs de projet de l'AFD est aléatoire et nécessite un contrôle qualité a posteriori. En 2020, des corrections au titre du contrôle qualité général de la déclaration APD ont été passées par le Département de la Stratégie de l'AFD, directement dans le Fichier Excel, sur le marqueur aide pour le commerce pour qu'il soit en ligne avec les directives du CAD<sup>109</sup>. Par ailleurs, une autre limite tient au fait que les changements appliqués à la déclaration de l'AFD après contrôle qualité ne sont pas retranscrits ensuite dans le système interne d'informations (SIOP). Par ailleurs, les données renseignées dans la base SNPC/OCDE sont parfois laconiques et il est donc difficile d'établir la nature de l'intervention et donc de la rattacher à des catégories d'aide pour le commerce.

**Un manque de temps et parfois d'effectifs** (postes ou administration centrale) peut constituer aussi une limite. Chaque projet de développement mis en œuvre doit faire l'objet d'une évaluation à la lumière de 12 marqueurs.

---

<sup>109</sup> Deux cas se présentaient : le premier concernant deux concours qui avaient un code objet 25010 mais un marqueur développement du commerce vide (le cas échéant, le marqueur a été modifié in fine en 2) ; 19 concours avaient des codes objet non concernés par le marqueur mais pour lesquels le marqueur était quand même renseigné (le marqueur a donc été supprimé pour ces 19 concours).

**D'autres limites sont constatées.** La Déclaration française ne suit pas totalement les Directives de l'OCDE<sup>110</sup>. Les financements de Proparco relevant de subventions 209 allouées par l'Etat depuis 2 ans pour venir en appui de sa stratégie Etats fragiles ne sont pas codés comme relevant de l'APC dans la base SNPC. Les projets PRCC sont parfois affectés de codes-objets qui ne permettent pas de les rattacher à de l'aide pour le commerce dans la déclaration française de l'aide publique au développement.

## 7.2. Visibilité et la communication

### De fortes marges de progrès au niveau stratégique

**En 2021, la stratégie française d'aide pour le commerce française est peu connue** des acteurs français situés aux sièges des organisations ou sur le terrain, dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.

Si la France a été mobilisée par le passé dans l'agenda multilatéral de l'APC, **elle s'est progressivement désengagée du sujet aux yeux d'acteurs interrogés**. Toutefois, son rôle actif au niveau européen est souligné, par d'autres bailleurs.

Sur le terrain, l'appui de la France en matière d'APC est **visible de manière variable**. Il reste rattaché à **quelques projets emblématiques**, sans que cela soit attribuable à une stratégie d'ensemble en matière d'aide pour le commerce. Les outils de financements en tant qu'instruments œuvrant **spécifiquement** aux objectifs de l'APC sont peu identifiés, à l'exception de l'aide véhiculée via le PRCC (dont le nom n'est toutefois pas toujours connu des autorités nationales – voire pire a été rattaché lors d'un entretien à un financement de l'UE), l'UE et du CIR, vecteur multilatéral de l'aide française, dans les pays où il intervient (Madagascar, Sénégal).

D'après les perceptions recueillies lors des focus pays, l'APC de la France est considérée comme peu visible par les autorités nationales et les bailleurs de fonds à Madagascar. Elle est jugée davantage visible au Sénégal, du fait de projets emblématiques (autoroute, TER, Bureau de mise à niveau) ainsi qu'au Vietnam sur les sujets en lien avec le climat (niche d'intervention de l'AFD).

**Certains bailleurs sont très actifs et visibles pour participer à des objectifs d'APC et répondre aux besoins locaux**, amoindissant par là la possibilité pour la France d'en faire de même et d'en tirer profit. Dans les trois pays étudiés, la Banque mondiale et la Chine sont des acteurs fortement visibles. La Chine est positionnée sur les infrastructures, en concurrence de la France dans la constitution du réseau autoroutier au Sénégal, active sur des projets infrastructurels de routes, port, voies rapides, ponts à Madagascar et d'infrastructures ferroviaires au Vietnam. D'autres bailleurs sont également visibles dans certains pays, à l'instar de la BAfD (au Sénégal et à Madagascar), des Etats-Unis au Sénégal (qui président le Groupe Environnement des Affaires et Compétitivité), ou bien de la BASD, du Japon (via la JICA, très présente au Vietnam), et de l'Australie (avec des financements davantage sous forme d'assistance technique/dons) au Vietnam.

Des marges d'amélioration existent s'agissant de la communication sur l'action de la France en matière d'APC, à la fois en interne et en externe. Il s'agira de mieux communiquer sur les actions et résultats de l'APC française et par là même de valoriser cette politique sur les scènes nationale, européenne et internationale.

L'action de la France en faveur de la promotion de la conciliation des enjeux environnementaux et commerciaux à laquelle l'aide pour le commerce est **une niche de visibilité opportune**, qu'elle pourra continuer à exploiter.

<sup>110</sup> Sur l'année 2019, le marqueur a été renseigné comme objectif principal (=2) pour un code-objet ne relevant pas du champ du Développement du Commerce (21050 via 53 concours du MEFR), ce qui constitue une erreur d'après les directives de l'OCDE. Par ailleurs, 22 concours du code-objet 25010 (devant relevant à titre principal=2) ont un marqueur Développement du commerce non orienté (=0). Les financements de l'AFD relevant du marqueur Développement du Commerce (objectif principal =2) ne sont pas retranscrits en totalité dans la base SNPC. Pour l'année 2019, on dénombre 382 concours pour un total de 1,67 Md USD dans la base SNPC, alors que la déclaration AFD 2019 recense 391 concours pour un total de 269,22 K€.

### **Cette visibilité se révèle meilleure toutefois au niveau des deux études de cas projets étudiés**

Celle du projet PLMF a été qualifiée d'assez bonne par les parties prenantes lors des entretiens, même si elle aurait pu être renforcée. Un point a notamment handicapé les activités de communication et entravé la bonne visibilité du projet : la gestion centralisée directe de l'UE en matière de communication. Le budget alloué à la communication était en effet exclusivement géré par l'UE et n'a servi à financer les premières années qu'une étude visant à fixer la stratégie de communication du projet, sans toutefois lui allouer de budget précis. La CEDEAO, qui dans un premier temps n'avait donc pas pu communiquer sur le projet, a fait réviser le budget afin de trouver une ligne de financement spécifique aux actions de communications qu'elle pourrait utiliser. Ce problème résolu, la communication s'est ensuite bien déroulée et des actions classiques ont été mises en place : communication institutionnelle, médias, etc. La contribution de l'AFD a été très bien identifiée et reconnue par la CEDEAO et les Comités Nationaux dans les activités de suivi et de gestion des décaissements d'après l'évaluation finale de 2019. Fort du succès du projet PLMF, la CEDEAO a reçu des demandes de pays prévus dans la seconde vague pour être impliqués plus tôt.

S'agissant du partenariat avec Afreximbank, celui-ci bénéficie d'une bonne visibilité et a été mis en lumière au sein de l'AFD. Afreximbank s'impose en outre comme un partenaire clef de l'AFD, en témoigne sa présence à la première édition en novembre 2020 du *Finance in Common Summit* (sommet mondial des banques publiques de développement) dont l'AFD était l'hôte.

## **7.3. Gestion à l'échelle des projets**

### **Des outils et instances de suivi appropriés au niveau des deux projets étudiés**

Le projet sur le plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest (PLMF) a bénéficié d'une supervision appropriée des activités réalisées, grâce à la mise en place de deux instances de comitologie distinctes appropriées : les comités de pilotage (pilotés par la CEDEAO) et les comités scientifiques (spécifiques à la composante recherche). Ce projet a bénéficié d'une bonne coordination, facilitée par la création d'une cellule dédiée à cela.

Ce même constat prévaut pour le suivi du projet Afreximbank qui repose sur des rapports de progrès (produits deux fois par an), des missions du siège de l'AFD sur le terrain (tous les trimestres environ), coïncidant avec les dates des comités de pilotage.

### **Des projets efficaces dans l'exécution de l'aide et le respect calendaire**

*Cette analyse a été menée dans la limite des informations communiquées.*

Le modèle mixte du PLMF, visant à combiner dans le cadre du PRCC et financements délégués à l'AFD par l'UE, a permis d'accroître la mobilisation de financements. Le rapport d'évaluation de 2019 fait état d'une bonne gestion des ressources financières : la gestion de la délégation de fonds de l'UE et de ses fonds propres à l'AFD « semble avoir été gérée de façon efficace »<sup>111</sup>.

Un bon rythme d'exécution est à souligner concernant le projet PLMF (97% de la subvention décaissée). Le rapport d'achèvement de projets du FRCC-PRCC au Vietnam (2004-2019) fait également état d'une bonne exécution des projets : l'ensemble des activités engagées sous les 12 projets avaient été engagées et effectués à la DLUF de 2019<sup>112</sup>. Une certaine flexibilité des fonds peut également être constatée : l'annulation d'un projet a permis d'imputer sur le reliquat trois nouveaux projets (Thé Shan, Vietrade et marchés de gros). Plus largement, l'efficacité de ce FRCC-PRCC a bénéficié de l'existence de bonnes pratiques, à l'instar du « guide pratique de procédures » qui a été signé entre l'AFD et le Service Désignée

<sup>111</sup> Evaluation finale du projet de Soutien au Plan Régional de Lutte et de Contrôle des Mouches des Fruits en Afrique de l'Ouest, Septembre 2016

<sup>112</sup> Rapport d'achèvement de projets FRCC-PRCC Vietnam AFD

de l'administration bénéficiaire (MOIT) détaillant l'ensemble des informations clés du mode opératoire (modalités de décaissements, procédures de passation de marché, gestion des fonds, audit interne, etc).

Pas de retard majeur dans l'exécution tant côté projet PLMF que projet Afreximbank, bien que la lourdeur des procédures d'achat ait provoqué quelques délais ponctuels dans l'exécution du premier projet.

**Autres enseignements tirés de capitalisation de rapports : une efficacité variable en fonction des projets et de leurs caractéristiques malgré des points communs (lenteurs de procédures en premier lieu), mais qui reste globalement bonne**

Limite : cette capitalisation s'est effectuée uniquement sur la base de rapports d'achèvement de projets et d'évaluations de différentes générations de PRCC. Les constats relevés ci-dessous ne concernent ainsi que les projets spécifiques PRCC.

Certains projets ont eu du mal à émerger. Le projet PRCC Développement de Saint Louis a connu des retards. Lancé en 2010, il a été mis en pause pendant 4 ans pour donner suite au changement de maire et il a redémarré il y a trois ans seulement, en 2018. La coordination avec les acteurs locaux s'est révélée mauvaise lors de la première phase de mise en œuvre du projet, notamment du fait de l'absence de portage politique de la part de la ville de Saint Louis entre 2014 et 2018, résultant en un amoindrissement de l'efficacité du projet voire une stagnation. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage à un opérateur professionnel a cependant grandement facilité les relations et la coordination générale de la mise en œuvre du projet. Des négociations sont actuellement en cours pour reporter les dates de finalisation des projets à 2022-2023 (certaines actions ayant commencé début 2021, du fait des nombreux retard pris). L'impact d'une faible maîtrise d'ouvrage sur le rythme d'exécution des projets s'est également retrouvé au début du projet de structuration de la filière de la gomme arabique du Tchad d'après l'évaluation globale du PRCC en 2016.

De la même manière, le projet d'appui à une agence d'exportations à Madagascar, dont le premier appui remonte à 2005 via le PRCC, a été suspendu pendant 3 ans, en raison d'un modèle économique inadéquat. Le projet pour la création de l'Agence Cap Export a été relancé plus récemment avec un appui de l'AFD, complété par l'UE.

Des retards ont également été constatés du fait de lenteurs administratives dans le cadre de nombreux projets. C'est le cas au Vietnam où les procédures administratives se révèlent souvent longues et complexes, ainsi que dans le cadre du projet PLMF (notamment du fait de la nécessité de signature des arrêtés ministériels) et de plusieurs projets étudiés dans le cadre de l'évaluation globale du PRCC en 2016.

Les projets de valorisation du thé Shan ainsi que l'appui à Vietrade dans le cadre du PRCC au Vietnam ont, quant à eux, bénéficié de l'engagement fort des parties locales impliquées : d'après le rapport d'achèvement de projet, Vitas s'est révélé être un partenaire pro-actif et engagé, tandis que le directeur de Vietrade s'est impliqué personnellement (ainsi que ses équipes) dans le projet de renforcement des capacités, favorisant par-là la pérennité du projet.

Le projet Afreximbank est relativement efficace au regard des ressources humaines mobilisées côté AFD (chargé de projet au siège AFD, appui transversal Chargé Egypte du Siège et appui local d'une chargée de projet à l'Agence du Caire), des montants engagés et des résultats atteints ou espérés. Le coût de transaction<sup>113</sup> s'élève à 36%, ce qui peut paraître à première vue coûteux parait néanmoins justifié dès lors qu'il y a existence de projets sous-jacents, ce qui est le cas pour ce partenariat.

---

<sup>113</sup> Le calcul du coût de transaction a été effectué en divisant les coûts administratifs (produit du taux journalier de 1300€ par le temps déclaré) par le montant engagé par l'AFD.

## 8. Prospective

### 8.1. Perspectives

Le contexte actuel constitue une opportunité pour mieux définir la finalité de la stratégie.

**Ancienne et non actualisée, la stratégie d'aide pour le commerce de la France suscite un regain d'intérêt dans un contexte porteur :**

**Les orientations de la stratégie de 2009 nécessitent une actualisation** pour couvrir des besoins nouveaux des pays récipiendaires et se mettre au diapason des évolutions internationales (ODD, climat, « Reprise en mieux »), européennes (Pacte Vert) et nationales (commerce équitable, RSE, des enjeux de démarche qualité).

**Cette actualisation est souhaitée par les acteurs français concernés et souhaitable dans un contexte où plusieurs pays européens et l'UE ont mis à jour leur stratégie** (avec des objectifs relativement consensuels même si certaines spécificités nationales se détachent : mention des intérêts économiques du pays pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni)

**Un moment opportun existe, par ailleurs, pour l'actualisation de la stratégie française d'aide pour le commerce**, avec la perspective de la présidence de la France du Conseil de l'Union européenne en 2022, du renouvellement de stratégie commune UE-Union Africaine et de l'intérêt croissant porté par d'autres bailleurs.

**L'aide pour le commerce d'aujourd'hui : quel rôle ?**

**L'évolution du contexte amène à s'interroger sur le rôle de l'APC d'aujourd'hui :**

- ▶ S'agit-il toujours, comme initialement défini, **d'une fin en soi** ? Dans cette optique, l'APC vise à soutenir les efforts des pays récipiendaires pour développer une offre compétitive sur les marchés domestiques et régionaux et favoriser une insertion progressive dans le commerce international. Elle peut aussi renforcer le cadre commercial et la structuration locale des acteurs locaux<sup>114</sup>.
- ▶ Et/ou l'APC est-elle plutôt destinée à œuvrer **comme moyen ou politique** au service d'autres transitions<sup>115</sup> des pays récipiendaires et/ou des intérêts français ?

**Des enseignements à tirer de la stratégie de 2009 et de la dernière décennie**

Devant ces questionnements, il paraît nécessaire que **la France précise ses ambitions, sa doctrine d'intervention et son ciblage** (géographique/thématique), compte tenu des contradictions actuelles et des marges de progrès dans la différenciation de mise en oeuvre de l'APC selon les contextes locaux et bilatéraux.

**La faible articulation constatée avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur les finalités de l'aide pour le commerce doit aussi être constatée. Dans ce cadre, la France gagnera à clarifier l'apport (ou pas) de l'APC à la défense des intérêts français et européens**, ceci permettant aussi de lever certaines confusions (ex : entre l'APC et l'aide à l'internationalisation des entreprises

---

<sup>114</sup> Ceci en couvrant un éventail de domaines notamment l'élaboration de la politique commerciale, les réglementations et normes liées au commerce, les infrastructures économiques et le renforcement des capacités de production.

<sup>115</sup> Ex : numérique, environnementale, autonomisation des femmes.



- soutenir la mise en place d'une coalition internationale visant à aligner les financements APC avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique ;
- améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC
- et étudier l'opportunité de soutenir une initiative pilote de l'OCDE de mobilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'identification de projets liés à l'APC.

**2 Au niveau des administrations centrales :**

- **En termes d'instances**, mettre en place un comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC regroupant un large spectre d'acteurs en lien avec ce domaine ;
- **En termes de moyens humains**, prévoir la désignation de référents APC en administration centrale ;
- **En termes d'outils et méthodes**, mieux caractériser les typologies de projets APC en créant et diffusant des lignes directrices partagées sur la définition et le codage de l'APC au sein des acteurs du siège et locaux et renforcer les capacités internes de suivi des engagements d'APC.

**3 Au niveau du réseau local :** intégrer l'APC comme thème transversal dans l'agenda d'un organe de suivi local de l'APC (qui pourrait se réunir annuellement), et inciter le réseau français à établir/ animer des relations institutionnelles avec le ministère ou la DG en charge du commerce de pays récipiendaires

**IV Renforcer les efforts de communication et de visibilité de l'APC française**

**1 Promouvoir l'APC de la France et sa (future) stratégie** auprès des acteurs français du siège et locaux, aux niveaux européen et multilatéral ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés

**2 Poursuivre les efforts pour accroître la visibilité de la contribution française aux fonds multilatéraux**, notamment via une participation active à la promotion de la conciliation des enjeux de développement durable et commerciaux pour lesquels l'APC peut constituer une passerelle ainsi que dans les débats émergents à l'APC dans différentes instances internationales

**3 Etudier l'opportunité de faire évoluer le PRCC pour en faire un programme davantage visible auprès des partenaires de l'aide française**, y compris en combinant par exemple l'acronyme PRCC avec une marque ombrelle « French Aid for Trade Programme » (a minima dans des pays anglophones)

**8.2.1. Renforcer la doctrine d'intervention de la France en matière d'APC en précisant les finalités attendues et en assurant une meilleure prise en compte des enjeux émergents et de la nécessaire cohérence des politiques**

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
<p>Absence de définition partagée de l'APC et de ses finalités, à la fois avec les autres bailleurs étudiés et au sein des acteurs français</p> <p>Absence de précision et différenciation suffisante de la doctrine d'intervention géographique de la stratégie de 2009</p>	<p><b>1. Clarifier et aboutir à une vision partagée de la finalité et de la doctrine d'intervention de l'APC française (incluant les canaux bilatéraux, européens et multilatéraux) à partir d'une consultation large des acteurs et partenaires de l'aide française.</b></p> <p>► Cette analyse devrait aboutir à la définition d'une stratégie rénovée et clarifiée dans un horizon de 12 mois. La logique d'intervention de la stratégie française en matière d'APC devra être explicite et articulée autour d'objectifs stratégiques (correspondant aux finalités d'APC), généraux, intermédiaires et opérationnels, définis sur la base d'une analyse des besoins et opportunités de la France</p> <p>► Il importera de porter une attention particulière, lors de cette phase d'analyse des besoins, à l'implication à la fois des acteurs des instances centrales (dont ministères et siège de l'AFD) en charge de la définition des programmes en synergie avec d'autres politiques nationales, et des acteurs locaux (dont les ambassades et opérateurs, mais aussi instances institutionnelles nationales et locales, et</p>	<p>MEAE/ DG Trésor/ AFD, avec coordination des acteurs en centrale et locaux, implication des acteurs pertinents identifiés dans les pays récipiendaires dans la phase d'analyse des besoins</p>	<p><b>Faisabilité :</b> </p> <p><b>Priorité :</b> </p> <p><b>Echéance :</b> Court terme</p>

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
	<p>représentants du secteur privé/ de la société civile), dotés d'une connaissance fine des besoins des pays récipiendaires et ceci pour favoriser l'appropriation de la stratégie APC sur le terrain.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Au regard de nos travaux, la finalité développementale de l'APC pourra être réaffirmée (développement des capacités commerciales des pays récipiendaires et contribution à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et l'atteinte des ODD), tout en tenant compte de façon plus marquée des intérêts nationaux français. A cet égard, il importe de considérer l'APC comme une composante de la politique étrangère holistique de la France.</li> <li>▶ Comme suggéré par certains participants à l'atelier de réflexion autour des recommandations de l'évaluation, cette finalité pourrait être explicitée et déclinée autour de trois grands piliers tels que : <ul style="list-style-type: none"> <li>• un pilier « résilience », visant à soutenir des systèmes résilients aux crises</li> <li>• un pilier « inclusion », visant à favoriser un accès élargi aux opportunités, favoriser l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre, favoriser une répartition équilibrée des ressources de toute nature</li> <li>• un pilier « durabilité »<sup>117</sup>, visant à favoriser l'émergence/ le renforcement de pratiques responsables et durables et la compatibilité avec l'Accord de Paris</li> </ul> </li> </ul>		
<p>Besoin d'actualisation pour prendre en compte les ODD et d'autres facteurs</p> <p>Emergence de nouvelles réflexions aux niveaux international (Agenda 2030, contexte de reprise), européen (Révision Politique Commerce, Pacte Vert) et national (Plan Commerce équitable, etc.) qui rend nécessaire l'actualisation de la stratégie de 2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Renforcer la prise en compte des enjeux émergents (ODD, contexte post-Covid-19, notamment) lors de l'actualisation prévue de la stratégie</b></li> <li>▶ Il s'agira en particulier d'inscrire l'action française en matière d'APC dans le cadre stratégique de la coopération au développement aux niveaux français, européen et international (ODD, Accord de Paris, programme d'action d'Addis-Abeba, cadre stratégique mondial pour la biodiversité après 2020, Reconstruire en Mieux, stratégie UE APC de 2017, consensus européen pour le développement, etc.), et de favoriser en particulier une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable<sup>118</sup> tels que définis dans la loi du 4 août 2021, afin de rendre l'APC plus durable, résiliente et inclusive.</li> </ul> <p>Cette action contribuera notamment à l'engagement pris par la France dans cette loi d'accroître de plus de 300 millions d'euros ses contributions aux projets internationaux répondant conjointement à l'objectif de lutte contre le changement climatique et à l'objectif de protection de la biodiversité, ainsi qu'à celui de concentrer son APD vers les pays pauvres et fragiles, les pays prioritaires, appartenant à la catégorie des PMA, qui bénéficieront d'ici 2022 de la</p>	<p>MEAE/ DG Trésor/ AFD, avec coordination acteurs locaux / acteurs en centrale</p>	<p><b>Faisabilité :</b> </p> <p><b>Priorité :</b> </p> <p><b>Echéance :</b> Court terme</p>

<sup>117</sup> Incluant outre les enjeux environnementaux, d'autres questions comme les droits sociaux, la bonne gouvernance ou bien encore l'égalité femmes-hommes.

<sup>118</sup> Eradication de la pauvreté dans toutes ses formes, promotion des droits humains, promotion des biens publics mondiaux dont égalité entre femmes et hommes, genre, autonomisation des femmes, travail décent, lutte contre le changement climatique et déforestation, biodiversité, économie circulaire, chaîne de valeur durable, commerce équitable

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
	moitié de l'aide projet de l'Etat et des deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD.		
<p>Faible articulation de l'APC avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités</p> <p>Absence d'identification des effets divergents potentiels</p> <p>Emergence de nouvelles réflexions relatives aux enjeux de synergie entre APC et politiques de développement / commerciales, mais également politiques liées à l'agriculture et l'environnement, synergies déclinées qu'en partie actuellement</p>	<p><b>2. Renforcer les synergies entre la politique d'APC et d'autres politiques et identifier les facteurs divergents potentiels</b></p> <p>► L'enjeu de cohérence doit inciter à une meilleure articulation entre les besoins des pays récipiendaires, priorité première et la prise en compte des intérêts de la France (influence, développement durable, économique, etc), priorité secondaire à renforcer. Il s'agirait de davantage chercher à identifier de potentiels effets divergents afin de questionner de façon éclairée la réalité de l'APC française face à certains enjeux géoéconomiques émergents (ex : dépendance et déficits commerciaux) et veiller en ce sens à un équilibre dans la stratégie entre besoins des pays récipiendaires et intérêts de la France.</p> <p>► L'APC de la France doit aussi être articulée avec les autres stratégies sectorielles de coopération au développement, ainsi qu'avec les politiques relatives au développement durable, incluant la compatibilité avec l'Accord de Paris, la stratégie européenne Pacte Vert, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde – IVDCI</p>	<p>MEAE/ DG Trésor/ MTES/ SGAE/ RPUE</p>	<p><b>Faisabilité :</b> </p> <p><b>Priorité :</b> </p> <p><b>Echéance :</b> Court terme</p>

### 8.2.2. Optimiser la mise en œuvre de l'APC française

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
<p>Une faible part des PMA et PP à rebours des priorités géographiques de l'APD française, à relier au poids important de l'APC dédiée aux infrastructures économiques liées au commerce dans les PRI et aux moindres capacités d'absorption de l'aide des PMA.</p> <p>Faible part des dons dans l'APC française du fait notamment du financement sur prêts des infrastructures, secteur prépondérant de l'APC française</p>	<p><b>1. Définir plus clairement le ciblage géographique et thématique selon les finalités retenues</b></p> <p>► Si la finalité et les objectifs généraux de l'APC doivent être communs à toutes les zones géographiques, il serait opportun de prévoir une <b>mise en œuvre différenciée au niveau pays</b> en fonction de la typologie des pays récipiendaires (catégorie de revenu, niveau de performance/insertion commerciale, état du commerce bilatéral avec la France), de leurs besoins et des différents niveaux d'intervention (local, régional, international et mixte). Cette mise en œuvre différenciée doit s'effectuer tant en termes de <b>modalités que de programmes et thématiques d'interventions. Les impacts recherchés pourraient être parmi les suivants (à adapter au cas par cas) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement du commerce en particulier local et régional (notamment pour les PMA)</li> <li>• Orientation de l'écosystème du commerce vers des trajectoires plus résilientes, inclusives et/ou durables (l'accent devant être mis pour les PMA sur la notion d'inclusion et pour les PRI en particulier sur les dimensions de résilience et de durabilité)</li> </ul> <p>► En cohérence avec la politique d'APD de la France, l'accent doit être mis sur les pays les plus vulnérables (PMA), surtout en Afrique (notamment des pays prioritaires, pays fragiles), tout en privilégiant une approche régionale. A cette fin, il importe de prévoir des outils adaptés, davantage axés sur</p>	<p>MEAE/ DG Trésor/ AFD (appui)</p>	<p><b>Faisabilité :</b> </p> <p><b>Priorité :</b> </p> <p><b>Echéance :</b> Court terme</p>

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
	<p>l'instrument dons et des appuis d'assistance technique (y compris au travers du PRCC).</p> <p>L'APC doit toutefois continuer à soutenir les pays émergents (en particulier d'Asie et des Amériques).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Concernant les thématiques, un certain nombre de priorités<sup>119</sup> ont émergé des réflexions des participants lors de l'atelier stratégique de co-construction des recommandations et auraient vocation à s'inscrire dans une approche globale d'APC : parmi elles, le développement et la structuration de filières et l'assistance dans la mise en œuvre d'une politique de normalisation ont notamment été plébiscités. Dans ce cadre, la mise en œuvre différenciée <b>au niveau pays</b> afin de répondre au mieux aux besoins <b>locaux</b> pourrait se décliner, à titre indicatif :                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pour les PMA</b>, à la structuration de filières et à la mise en œuvre de politiques de normalisation et de démarche qualité dans une logique d'inclusion dans le commerce</li> <li>• <b>Pour les PRI</b>, au soutien à l'insertion de standards et de bonnes pratiques socio-environnementales dans les politiques publiques commerciales et à la participation à d'autres transitions (numérique, agricole, etc) afin d'inscrire ces derniers dans une trajectoire de croissance commerciale respectueuse des ODD</li> </ul> </li> </ul>		
<p>Complémentarité des canaux de l'APC française que partiellement mise à profit.</p> <p>Via le canal bilatéral, des interventions APC axées sur le renforcement des capacités productives et les infrastructures qui se révèlent efficaces dans la grande majorité des cas</p> <p>Une faible proportion de l'APC française dédiée à l'assistance technique aux politiques et réglementations commerciales, sujet davantage investi par l'UE et le canal multilatéral (CIR)</p> <p>Des besoins identifiés par les autorités nationales des pays</p>	<p><b>2. Renforcer la complémentarité des canaux français et la cohérence par rapport à la vision française.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ L'évaluation recommande de définir des canaux d'intervention privilégiés selon les thématiques choisies afin de tirer profit des avantages et caractéristiques de chacun. Il s'agirait notamment de :                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accentuer la contribution spécifique du canal bilatéral au développement et à l'organisation des filières, au renforcement des capacités productives, et à la mise en œuvre de politiques de normalisation et de démarche qualité ;</li> <li>• Monter en puissance sur l'assistance technique en appui à de bonnes pratiques socio-environnementales (hors champ des accords commerciaux à réserver plutôt aux canaux européen/multilatéral) – <i>recommandation issue de l'atelier</i></li> <li>• Renforcer le recours aux canaux européen/multilatéral et à l'action bilatérale coordonnée via l'Initiative Equipe Europe dans le cas de l'appui à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale (focus sur APE et ZLECAf) avec un appui tant aux niveaux national que régional ou mixte, tout en considérant l'appui aux infrastructures économiques liées au commerce dans une logique d'effet levier/catalyseur via des instruments de</li> </ul> </li> </ul>	MEAE/ DG Trésor	<p><b>Faisabilité :</b></p> <p></p> <p><b>Priorité :</b></p> <p></p> <p><b>Echéance :</b></p> <p>Court/moyen terme</p>

<sup>119</sup> Les principales étant : Développement et organisation des filières, Appui à la mise en œuvre d'une politique de normalisation et de démarche qualité dont de pascompatibilité avec l'Accord de Paris (ciblage pays performants), Renforcement des capacités de production, Appui à la définition de politiques et réglementations commerciales, Soutien à l'insertion de standards et de bonnes pratiques socio-environnementales dans les politiques publiques commerciales, Financement des infrastructures à vocation domestique et/ou régionale, Développement du commerce comme facteur de résilience des économies locales, Renforcement de l'écosystème local d'appui au secteur privé, Meilleure inclusion des populations vulnérables dans les chaînes de valeur et les systèmes financiers, Participation à d'autres transitions dans les pays d'intervention (numérique, agricole, gouvernance, éducation, etc), Promotion du modèle européen d'intégration régionale

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
bénéficiaires comme non couverts par les interventions d'APC français et pourtant importants, comme la définition de stratégie nationale commerciale	mixage et de garanties <ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir par ce biais le renforcement de plans nationaux commerciaux et sur des stratégies connexes au commerce (ex : e-commerce, droits de propriété intellectuelle-RGPD, services, facilitation des échanges)</li> </ul>		
Un effort de recherche de cohérence observé aux niveaux européen et multilatéral mais qui mériterait d'être renforcé dans un contexte de renforcement des Initiatives Equipe Europe  Des premiers efforts de coordination entre bailleurs européens observés (ex : au niveau de la ZLECAf, groupe expert européen PAN-AF), mais qui restent perfectibles  Absence de groupe de coordination dédié spécifiquement aux thématiques APC au niveau local	<b>3. Œuvrer en faveur d'une harmonisation accrue en matière d'APC</b> , au travers de trois leviers principaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>Se saisir des opportunités liées à l'agenda européen pour renforcer l'articulation de l'APC française avec les actions engagées par les autres bailleurs de l'UE, notamment à travers des Initiatives Equipe Europe (IEE), en particulier en Afrique. A ce titre, une vigilance devra être portée sur l'harmonisation des modalités de participation à ces IEE (en termes de gouvernance et financement) avec celles du périmètre de l'APD. En effet, il s'agira de garantir tant une autonomie de la France dans la définition et la mise en œuvre de son APC, que de s'assurer de l'efficacité de l'aide (notamment d'éviter toute multiplication de frais de gestion). Il s'agira enfin d'articuler ces actions européennes avec les priorités françaises en matière d'investissement pour le développement, la mobilisation du secteur privé et la création d'emplois pour la jeunesse.</li> <li>Œuvrer en faveur de la mise en place d'un groupe de coordination inter-bailleurs dans le cadre de la ZLECAf (associant outre l'Equipe Europe en cours de constitution sur l'appui à la ZLECAf, d'autres bailleurs internationaux)</li> <li>Renforcer le groupe Experts européen dédié à l'APC (en mettant à l'échelle et à profit le travail effectué dans le cadre de l'IEE de la ZLECAf)</li> <li>Inciter les DG du Commerce et du développement de pays récipiendaires (en particulier PMA/PP) à mettre en place une réunion inter-bailleurs et inter-ministère pour favoriser l'identification des priorités de développement et commerciales et l'articulation entre bailleurs (s'appuyer sur le CIR pour fournir un appui technique quand il est présent dans les pays)</li> </ul>	MEAE/ DG Trésor/ AFD	<b>Faisabilité :</b>  <b>Priorité :</b>  <b>Echéance :</b> Court terme

### 8.2.3. Renforcer le pilotage et le suivi de l'APC aux niveaux international, européen, depuis les administrations centrales et dans le réseau local français

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
Des opportunités existent pour la France afin d'œuvrer pour davantage de cohérence avec les autres bailleurs (présidence de l'UE, mise en place de coalitions internationales)	<b>1. Agir en faveur d'un renforcement du pilotage et du suivi de l'APC aux niveaux multilatéral et européen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir la mise en place d'une coalition internationale visant à aligner les financements APC avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique (à l'image de la coalition « Export Finance for Future » (E3F) lancée par la France pour aligner les financements export avec les objectifs climatiques)</li> </ul>	MEAE/ DG Trésor	<b>Faisabilité :</b>  <b>Priorité :</b>  <b>Echéance :</b>

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
<p>La promotion des enjeux environnementaux et commerciaux en lien avec l'APC pourrait constituer une niche de l'aide française</p> <p>Des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC (catégorisation, base SNPC, marqueur) et au niveau du codage français</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Etudier l'opportunité au niveau de l'OCDE/OMC d'une révision de la définition de l'APC (prise en compte des réalités des enjeux de commerce et de développement durable dans l'ère COVID-19 et au-delà, dimension qualitative du commerce, efforts de montée en gamme dans des chaînes de valeur plus durables et inclusives) et un éventuel recentrage (en excluant des projets infrastructurels). Il pourrait être utile en particulier concernant la catégorie 5 (autres besoins liés au commerce), d'améliorer l'identification des types de projets et des secteurs/sous-secteurs relevant de cette catégorie et d'inciter l'OCDE/OMC à demander aux bailleurs d'en assurer un suivi qualitatif.</li> <li>▶ Améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC</li> <li>▶ Inciter le CAD/OCDE à intégrer les financements ne relevant pas de l'APD mais rattachés à l'APC (avec la perspective du nouvel outil de mesure de l'OCDE visant à inclure tous les financements publics et privés contribuant au développement durable au-delà de l'APC - le TOSSD120) ainsi qu'à identifier des typologies de projets afin d'affiner le suivi. A ces fins, mettre en place des lignes directrices claires et partagées pour l'identification de typologies de projets et secteurs/sous-secteurs relevant de l'APC</li> <li>▶ Réaliser un suivi au CAD/OCDE sur les financements alloués aux PMA (volume, part, degré de concessionnalité, évolution)</li> <li>▶ Sur la base du projet pilote OCDE concernant le marqueur Covid, étudier l'opportunité de soutenir une initiative actuelle de l'OCDE visant à la mobilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'identification de projets liés à l'APC.</li> </ul>		Court/moyen terme
<p>Pas de pilotage, ni d'animation de la stratégie de 2009</p> <p>Absence de déclinaison au niveau français dans la pratique des outils de suivi prévus par la stratégie de 2009 (groupe de suivi et capitalisation, programmation pluriannuelle)</p> <p>Système de suivi effectué sur une base ad hoc et éclaté au niveau français</p>	<p><b>2. Renforcer le pilotage et le suivi de l'APC au sein des administrations centrales de la France, en agissant à plusieurs niveaux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Au niveau des instances de coordination, l'évaluation recommande de prévoir un suivi plus systématique dans le cadre du CICID, sur une base périodique (sous forme de bilan qualitatif et quantitatif), et de mettre en place un comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC qui regrouperait des représentants de l'administration centrale, d'opérateurs, des collectivités territoriales, du réseau français à l'étranger et des opérateurs et la société civile travaillant sur les différentes politiques publiques en lien avec l'APC (coopération pour le développement, développement durable, commerce et agriculture) dans une perspective Equipe France. Le modèle de pilotage du PRCC pourrait servir d'exemple (pilotage DG Trésor/DGM en liaison avec l'AFD, participation des postes et d'autres acteurs)</li> </ul>	MEAE/ DG Trésor/ AFD	<p><b>Faisabilité :</b></p> <p></p> <p><b>Priorité :</b></p> <p></p> <p><b>Echéance :</b></p> <p>Court terme</p>

<sup>120</sup> Le TOSSD est complémentaire à l'APD et offrira une plus grande transparence en permettant de suivre des nouvelles grandes tendances qui composent le paysage du financement du développement, et d'avoir une vision globale des flux disponibles au niveau des pays bénéficiaires. Il inclura d'autres types de ressources que l'APD, notamment les autres apports du secteur public (AASP) ; d'autres instruments/financements du secteur privé (ISP) comme les prêts à des conditions non concessionnelles, investissements sous forme de prise de participation, garanties ; la coopération Sud-Sud et triangulaire.

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Au sein des administrations centrales, il serait par ailleurs utile de désigner des référents APC en administration centrale</li> <li>▶ Enfin, pour faciliter le suivi des engagements d'APC, il serait pertinent de :               <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre à la disposition des différents acteurs du siège et du terrain des lignes directrices partagées sur la définition/le codage de l'APC</li> <li>• renforcer le suivi des financements relevant d'autres contributeurs de l'APC (Proparco, Expertise France, STOA ; pour Expertise France : veiller à une plus forte redevabilité et traçabilité de ces financements (ex : en veillant à l'image de la GIZ à indiquer le nom « Expertise France » dans la colonne Canal d'acheminement de la base SNPC/OCDE)</li> <li>• améliorer le suivi qualitatif des projets en identifiant des typologies de projets, et en recentrant éventuellement l'effort de suivi aux projets contribuant le plus directement au commerce des pays recipiendaires (en excluant la catégorie de l'OMC/OCDE des infrastructures par exemple) ; engager également un chantier sur la définition d'indicateurs d'impacts pour des typologies de projets APC</li> <li>• retranscrire ce suivi qualitatif dans l'auto-évaluation à saisir pour l'OCDE/OMC tous les deux ans ; une enquête pourrait être lancée par les services centraux en amont à destination du réseau français à l'étranger (Chancellerie, Service économique, SCAC, AFD, autres opérateurs, société civile)</li> <li>• s'appuyer, pour identifier les projets les plus pertinents relevant de l'APC (et compte tenu de l'abandon du marqueur « développement du commerce » acté au niveau du CAD/OCDE), sur un « screening » des bases de données SNPC du CAD/OCDE par mots-clés rattachés aux projets relevant de la catégorisation traditionnelle OCDE-OMC (qui demeure malgré l'abandon du marqueur), afin de mieux caractériser d'un point de vue qualitatif les typologies de projets (en particulier ceux relevant du renforcement des capacités de production)</li> </ul> </li> </ul> <p>Ce travail servira à alimenter le bilan qualitatif et quantitatif remis dans le cadre du CICID et le comité annuel de pilotage APC.</p>		
<p>Des relations entre le réseau français et les ministères en charge des questions commerciales des pays recipiendaires qui restent insuffisantes et nuisent à la cohérence des interventions française d'APC</p> <p>L'APC n'est qu'une thématique transversale et ne fait pas l'objet de réunions ou suivi institutionnalisés et systématiques</p>	<p><b>3. Renforcer la mobilisation du réseau local en matière d'APC, en particulier selon deux modalités :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Intégrer l'APC comme thème transversal dans l'agenda d'un organe de suivi local de l'APC (qui pourrait se réunir annuellement) afin de favoriser l'appropriation et le portage du sujet sur le terrain</li> <li>▶ Inciter le réseau français à établir/ animer des relations institutionnelles avec les ministères ou institution en charge du commerce de pays recipiendaires, et les autres bailleurs, en priorité européens.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>Faisabilité :</b> </p> <p><b>Priorité :</b> </p> <p><b>Echéance :</b> Court terme</p>

## 8.2.4. Renforcer les efforts de communication et de visibilité de l'APC française

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
<p>Marges de progrès possibles au niveau stratégique en termes de communications et de visibilité</p> <p>Stratégie française APC pas (ou peu) connue de la part des acteurs français (au siège et sur le terrain) et des autres bailleurs</p> <p>Visibilité de l'APC française variable selon les pays mais davantage le fait de quelques projets emblématiques que le résultat d'une communication d'ensemble sur la stratégie française d'APC</p>	<p>1. <b>Promouvoir l'APC de la France (et la future stratégie française)</b> auprès des acteurs français du siège et locaux, aux niveaux européen et multilatéral ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés (a minima ministère/DG du Commerce et ministère du Plan ou des Finances, dans des groupes de bailleurs sur des sujets connexes), y compris à travers des événements/ de la formation via webinaire et la diffusion de rapports :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En se saisissant davantage des instances européennes pour valoriser son action auprès d'autres partenaires européens ;</li> <li>Au niveau multilatéral, en communiquant sur la politique française d'APC en amont/lors de la revue mondiale OCDE/OMC ;</li> <li>En renforçant les actions de communication sur différents programmes de l'APC (via des articles, événements, webinaires, rapports, éventuel site internet dédié) pour assurer davantage de visibilité auprès des partenaires européens mais aussi des pays récipiendaires (institutions nationales publiques et privées)</li> <li>En communiquant davantage parmi les acteurs français pour porter et animer la stratégie (par exemple via la production et la publication externe d'une note annuelle (ou chaque deux ans en amont de la revue OMC-OCDE) sur le sujet, la mise en place de conférences sur des sujets précis, en liaison également avec des think tanks français)</li> </ul>	MEAE/ DG Trésor/ AFD	<p><b>Faisabilité :</b></p>  <p><b>Priorité :</b></p>  <p><b>Echéance :</b></p> Moyen terme
Participation de la France à des initiatives multilatérales dont la visibilité est perfectible (programme FIMIP/Chaires)	<p>2. <b>Poursuivre les efforts pour accroître la visibilité de la contribution française aux fonds multilatéraux</b>, notamment via une participation active à la promotion de la conciliation des enjeux de développement durable et commerciaux pour lesquels l'APC peut constituer une passerelle ainsi que dans les débats émergents à l'APC dans différentes instances internationales.</p>	DG Trésor/ Délégation Permanente de la France à l'OMC	<p><b>Faisabilité :</b></p>  <p><b>Priorité :</b></p>  <p><b>Echéance :</b></p> Moyen terme
Des outils œuvrant aux objectifs de l'APC peu identifiés à l'exception du PRCC dont le nom n'est toutefois pas toujours connu des autorités nationales	<p>3. Etudier l'opportunité de faire évoluer le PRCC pour en faire un programme davantage visible auprès des partenaires de l'aide française</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Compte tenu de l'importance du programme en tant qu'outil œuvrant spécifiquement aux objectifs d'APC française, mais aussi de l'intérêt de renforcer l'assistance technique pour atteindre ces objectifs, il semble opportun de capitaliser sur le PRCC, tout en maintenant la flexibilité de son périmètre d'action pour le faire évoluer d'une génération à une autre en fonction des priorités identifiées (besoin des pays bénéficiaires et intérêts français).</li> </ul> <p>La présente évaluation laisse le soin à l'évaluation à venir portant sur les troisième, quatrième et cinquième (PRCC 3, PRCC 4 et PRCC 5) du programme d'apprécier plus finement l'opportunité de renforcer les moyens alloués au PRCC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>L'amélioration de la visibilité du programme pourrait par ailleurs passer, par exemple, par l'adossement, à l'acronyme PRCC, d'une marque ombrelle « French Aid for Trade</li> </ul>	DG Trésor/ MEAE/ AFD	<p><b>Faisabilité :</b></p>  <p><b>Priorité :</b></p>  <p><b>Echéance :</b></p> Moyen terme

Constats / contexte	Recommandations	Acteurs en charge	Faisabilité / priorité / échéance
	Programme » (a minima dans des pays anglophones), davantage explicite.		

### 8.3. Tableau d'indicateurs dans le pilotage et suivi des recommandations formulées

Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelle	Type d'indicateur/ fréquence	Indicateur	Acteurs concernés
Renforcer la doctrine d'intervention de la France en matière d'APC en précisant les finalités attendues et en assurant une meilleure prise en compte des enjeux émergents et de la nécessaire cohérence des politiques	Clarifier de manière partagée les finalités et la doctrine d'intervention de l'APC française		Formulation d'une définition partagée de 'APC	MEAE et DG Trésor (coordination sur ces indicateurs)
	- Aboutir à une définition partagée	Quantitatif – Unité (cible à atteindre)	Elaboration d'une logique d'intervention actualisée	AFD, avec coordination des acteurs en centrale et locaux, implication des acteurs pertinents identifiés dans les pays
	- Expliciter la doctrine à travers la reconstitution d'une logique d'intervention actualisée	Quantitatif – Unité (cible à atteindre)		récipiendaires dans la phase d'analyse des besoins
	Renforcer la prise en compte des enjeux émergents et redéfinir la stratégie dans les 12 Mois à venir	Quantitatif – Unité (cible à atteindre)	Elaboration d'une nouvelle stratégie d'ici fin 2022	
	Définir plus clairement le ciblage géographique et thématique selon les finalités retenues	Quantitatif – Unité (données à suivre) / Qualitatif	Nombre et nature des priorités géographiques énoncées dans la future stratégie APC	MEAE/DG Trésor (coordination sur ces indicateurs)
	- Mettre en priorité l'accent sur les pays les plus vulnérables surtout en Afrique (notamment pays prioritaires, pays fragiles)	Quantitatif (données à suivre) – volume d'APC par an (MUSD) et/ou part de ces catégories de revenu/ pays/ région dans l'APC totale française (en %) / Evolution annuelle (en % et/ ou comparaison des pourcentages (en point de pourcentage)	Montant annuel de financement de l'APC française et/ou part de ces catégories dans le volume total de l'APC :	
	- Envisager une plus forte part des dons dans les financements de l'APC française, en priorité des PMA	(suivi moyen-long terme)	- PMA (15% de l'APC FR en 2019)	
	- Continuer à soutenir des pays à revenu intermédiaire	Comparaison des parts d'APC reçus par ces géographies avec les parts d'APD reçus	- Afrique (47% APC FR en 2019)	
		(suivi moyen-long terme)	- Pays prioritaires (9,55% APC FR en 2019)	
			- Pays fragiles (5,2% APC FR en 2019)	
			- Pays à revenu intermédiaire (75% de l'APC FR en 2019 dont 47% pour PRITI et 28% pour PRITS)	

Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelle	Type fréquence	d'indicateur/	Indicateur	Acteurs concernés
				Evolution annuelle et/ou comparaison des parts d'une année à l'autre Comparaison des parts d'une année à l'autre avec les parts d'APD reçus	
Optimiser la mise en œuvre de l'APC française	<p>Œuvrer en faveur d'une harmonisation accrue en matière d'APC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer l'articulation de l'APC française avec les actions engagées par les autres bailleurs de l'UE, notamment à travers des Initiatives Equipe Europe (IEE), en particulier en Afrique</li> <li>- Œuvrer en faveur de la mise en place d'un groupe de coordination inter-bailleurs dans le cadre de la ZLECAf (associant outre l'Equipe Europe en cours de constitution sur l'appui à la ZLECAf, d'autres bailleurs internationaux)</li> <li>- Renforcer le groupe Experts européen dédié à l'APC (en mettant à l'échelle et à profit le travail effectué dans le cadre de l'IEE de la ZLECAf)</li> </ul>	<p>Quantitatif – Unité – suivi annuel (suivi)</p> <p>Quantitatif – Unité (cible à atteindre)</p> <p>Qualitatif</p>		<p>Nombre d'IEE dans le domaine de l'APC (en particulier en Afrique)</p> <p>Appui à la mise en place du groupe interbailleurs UE-partenaires internationaux</p> <p>Renforcement du groupe européen suivi APC</p>	<p>MEAE/DG Trésor (coordination sur ces indicateurs)</p>
Renforcer le pilotage et le suivi de l'APC aux niveaux international, européen, depuis les administrations centrales et dans le réseau local français	<p>Prévoir un suivi dans le cadre du CICID sur une base périodique et mettre en place un comité annuel de pilotage et de suivi</p> <p>Retranscrire un suivi qualitatif dans l'auto-évaluation à saisir pour l'OCDE/OMC tous les deux ans (notamment enrichissements apportés à la catégorie 5 – Autres besoins liés à l'APC et la typologie des projets soutenus) et une enquête pourrait être lancée par les services centraux en amont à destination du réseau français à l'étranger (Chancellerie, Service économique, SCAC, AFD, autres opérateurs, société civile)</p>	<p>Quantitatif – Unité – suivi annuel</p> <p>Quantitatif – Unité et qualitatif - annuel (cible à atteindre)</p> <p>Qualitatif – Suivi tous les deux ans</p> <p>Quantitatif Suivi tous les deux ans</p>		<p>Nombre de réunions de COPIL par an</p> <p>Bilan qualitatif et quantitatif</p> <p>Enrichissements qualitatifs apportés tous les deux ans</p> <p>Enquête tous les deux ans lancées</p>	<p>MEAE/DG Trésor (avec appui AFD et autres acteurs du COPIL français APC)</p> <p>MEAE/DG Trésor (avec appui AFD et autres acteurs du COPIL français APC)</p> <p>MEAE/DG Trésor/AFD (co-construction de l'enquête avec le COPIL du format et relais dans leurs réseaux du lien)</p>

Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelle	Type d'indicateur/ fréquence	Indicateur	Acteurs concernés
	Inciter le réseau français à établir/ animer des relations institutionnelles avec les ministères ou institution en charge du commerce de pays récipiendaires, et les autres bailleurs, en priorité européen	Quantitatif – Unité (suivi effectué par l'enquête réalisée tous les deux ans)	Nombre de pays concernés (Focus possible au niveau de l'Afrique/ pays prioritaires) par une prise de contact/animation de contacts du réseau français avec :  - des ministères/institutions locales en charge du commerce de pays récipiendaires  - Autres bailleurs, en priorité européens	MEAE/DG Trésor/ AFD (relais dans leurs réseaux du lien d'enquête)  MEAE/DG Trésor (analyse des résultats)
Renforcer les efforts de communication et de visibilité de l'APC française	Promouvoir la future stratégie française auprès des acteurs français du siège et locaux, aux niveaux européen et multilatéral ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés	Quantitatif – Unité (Suivi au niveau multilatéral/européen/Equip e France via les RP et les administrations centrale)  (Suivi au niveau local via l'enquête réalisée tous les deux ans)	Nombre d'opérations de promotion de la future stratégie  - Au niveau multilatéral  - Au niveau européen  - Au niveau de l'Equipe France  - Au niveau local	MEAE/DG Trésor (en liaison avec l'AFD et d'autres acteurs du COPIL)
	Renforcer les actions de communication à ces différents niveaux pour accroître la visibilité de l'APC	Qualitatif (Suivi pour alimenter par des éclairages les bilans remis au COPIL)  Quantitatif (Suivi)	Illustrations d'actions valorisant l'APC française aux différents niveaux  Note annuelle ou tous les deux ans APC (équivalent à un bilan simplifié pouvant être public)	MEAE/DG Trésor (en liaison avec AFD et autres acteurs du COPIL)

## 9. Annexes

### 9.1. Entretiens

#### 9.1.1. Entretiens avec des acteurs français

Organisme	Interlocuteur	Fonction	Date
<b>Président du Groupe de référence</b>			
Groupe de référence	Paul-Henri RAVIER	Président du Groupe de référence	16/12/2020
<b>DG Trésor</b>			
Bureau Règles internationales du commerce et de l'investissement (MULTICOM 2)	Jonathan GINDT	Chef de Bureau	17/12/2020
	Elise BENYO	Adjointe au Chef de Bureau	
<b>Délégation permanente de la France auprès de l'OMC</b>			
Délégation permanente	Jean-Marie PAUGAM	Délégué permanent	14/12/2020
	Hortense NESSELER	Conseillère développement durable	
<b>MEAE</b>			
Direction générale de la mondialisation, Direction du développement durable, Sous-Direction du développement,	Nicolas LAFOSSE	Rédacteur en charge du suivi commerce équitable et PRCC	18/12/2020
	Charlotte FOFFANO	Rédactrice analyse statistique de l'APD, suivi des résultats et redevabilité coopération statistique	22/12/2020
Pôle Politique Européenne du développement et Aide au commerce	Elise DUFIEF	Rédactrice	21/12/2020
Direction de la diplomatie économique, Mission du Commerce Extérieur et de l'Attractivité	Sophie CAUSSEMILLE	Chef du pôle Analyse et coordination géographique	07/01/2020
	Quentin DA SILVA	Rédacteur Diplomatie économique Afrique et océan Indien	
	Caroline DELASSADE	Rédactrice Financements du commerce extérieur	
Pôle de l'évaluation et de la performance-Cellule EVA	Véronique PICARD-BARREIX	Responsable de la cellule EVA	27/01/2021
<b>AFD</b>			
Département de l'Evaluation et de l'Apprentissage	Charlotte DURAND	Evaluatrices, Système financiers	17/12/2020
	Sylvène LABORIE ROUSSEL		
Division Agriculture, développement rural et biodiversité	Jean-René CUZON	Responsable Equipe projet Agriculture	05/01/2021
Département Transition Economique et Financière, Division Systèmes financiers	Bruno VINDEL	Ex-charge de suivi du PRCC	21/12/2020
Direction Stratégie, prospective et relations institutionnelles	Hubert DE MILLY	Conseiller politique, expert ODD, en charge du suivi du marqueur de l'APC	17/02/2021
	Julie VAILLE	Chargée de mission	
Département Transition Economique et Financière	Selvan PAJANIRADJA	Responsable Affaires sociales et inclusives, en charge du suivi du PRCC	18/02/2021

Organisme	Interlocuteur	Fonction	Date
Direction Exécutive Financière - Contrôle de gestion financier et prospective groupe-CGP	Isabelle PIERCOURT-JOST Stéphanie DOUS	Responsable	19/02/2021

#### PROPARCO

Stratégie et Prospective	Jean-Marc LIGER	Responsable Stratégie et Prospective	07/01/2021
Direction des opérations	Sébastien FLEURY	Directeur adjoint des opérations, en charge de la Stratégie « Investir en contexte fragile »	16/02/2021

#### Expertise France

Département Gouvernance économique et financière	Isabelle VALOT Séverine PETERS-DESTERACT	Directrice Département Gouvernance économique et financière Responsable du pôle Intégration régionale & facilitation des affaires	08/02/2021
--	---	--	------------

#### Ministère de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports

Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération	Nathalie NIKITENKO Patricia JANISSIN Nicolas BENARD	Déléguée Sous-directrice des affaires européennes et internationales Chargé des affaires financières	04/01/2021
---	---	--	------------

#### Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

Délégation aux Affaires Européennes et Internationales	Denis DESPREAUX Sandrine CROUZET	Chef de la DAEI Adjointe	13/01/2021
--	-------------------------------------	-----------------------------	------------

#### Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Bureau des négociations européennes et multilatérales	Catherine CONSTANT	Chargée d'études	10/03/2021
---	--------------------	------------------	------------

#### Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)

Délégation aux relations internationales (DRI)	François RICHARD	Délégué	04/02/2021
--	------------------	---------	------------

#### STOA

Direction	Matthew SAVILLE	Directeur	17/02/2021
-----------	-----------------	-----------	------------

#### Société civile

Commerce Equitable	Julie STOLL	Déléguée Générale Commerce Equitable	19/05/2021
AVSF	Romain VALLEUR	Chargé de programme « Organisations paysannes et marchés »	25/05/2021

### 9.1.2. Entretiens avec des acteurs internationaux

Organisme	Interlocuteur	Fonction	Date
<b>Organisation mondiale du Commerce (OMC)</b>			
Division Développement	Michael ROBERTS	Chef de l'unité Aide au commerce	26/03/2021
Institut de Formation et de coopération technique (ITTC)	Bridget CHILALA Jorge CASTRO	Cheffe de l'Institut	19/03/2021

	Juan Manuel Fernandez AZPIROZ	Chef de section Elaboration des cours et formations	
	Claude TROLLIET	Chef de section Coordination Assistance technique et Programmes de partenariats et stages	
		Chef de section Plannification stratégique, Suivi et Evaluation	
Gestion des connaissances et de l'information et Programmes de Chaires OMC	Werner ZDOUC Andreas SENNEKAMP Mustapha SADNIJALLAB	Directeur de département Chargés de Programme de Chaires de l'OMC	30/03/2021
Secrétariat Exécutif du CIR	Ratnakar ADHIKARI Simon HESS	Secrétaire exécutif Chef du Suivi et de l'Evaluation	18/03/2021
Division Commerce et environnement	Aik Hoe LIM	Chef de division	16/03/2021
Division Accès aux marchés	Sheri ROSENOW	Gestionnaire de l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF)	18/03/2021
Programme franco-irlandais de stages pour les missions (FIMIP)	Focus group avec les stagiaires FIMIP Amadou GUIRE (Mali) Fara Makha DIOP (Sénégal)	Chef de section Organisation du marché Chef du bureau de l'expansion du commerce électronique	23/03/2021
Programmes de Chaires de l'OMC	Babatoundé Charlemagne IGUE	Professeur de l'Université Abomey-Calavi, Chaire CIDI Bénin	25/03/2021

### Centre du Commerce International (*International Trade Center-ITC*)

Direction exécutive	Iris HAUSWIRTH	Chef Planification stratégique, Performance et Gouvernance	18/03/2021
Renforcement institutionnel	Ben Mohamed IMAMO Anne CHAPPAZ	Chef Renforcement institutionnel Chargée de mission senior	26/03/2021

### Banque mondiale

Banque mondiale	Ian GILLSON	Chef économiste	12/03/2021
-----------------	-------------	-----------------	------------

### Banque Africaine de Développement (BafD)

Fonds Africain pour le Commerce (Africa Trade Fund AfTra)	Abou FALL Andoh MENSA Nathan BRIGGS	Coordinateur de l'AfTra Chef de division Commerce et investissement Responsable de la réglementation commerciale	22/03/2021
--	---	--	------------

### OCDE

Direction des statistiques et des données	Aussama BEJRAOUI Olivier CATTANEO	Analyste Finance du développement	18/02/2021
--	--------------------------------------	--------------------------------------	------------

Direction de la coopération au développement

 Responsable de l'unité  
Analyses politiques et stratégiques

### 9.1.3. Entretiens avec quatre bailleurs européens

Organisme	Interlocuteur	Fonction	Date
<b>Union européenne</b>			
DG DEVCO	Paz VELASCO VELAZQUEZ	Chef de Division Investissement Climat et Commerce	16/03/2021
<b>Allemagne</b>			
GIZ	Karl BARTELS	Conseiller Secteur Commerce et Investissements pour un développement durable	16/03/2021
<b>Royaume-Uni</b>			
FCDO (Foreign, Commonwealth and Development Office)	Kathleen MCNALLY	Conseillère du Programme Trade for Development	26/03/2021
<b>Pays Bas</b>			
Ministère pour le Commerce extérieur et le Développement	Desiree HAGUENAARS	Policy coordinator	17/03/2021
<b>Représentations permanentes</b>			
Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'OMC	Christiane KRAUS	Conseillère	01/04/2021
Représentation permanente des Pays Bas auprès de l'OMC	Tess VAN DER ZEE	Conseillère coordinatrice des Affaires économiques	19/03/2021
Représentation permanente du Royaume Uni auprès de l'OMC	Kathleen MCNALLY	Conseillère du Programme Trade for Development	26/03/2021

### 9.1.4. Entretiens dans le cadre des études de cas projets pays

Organisme	Interlocuteur	Fonction
<b>Plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'ouest (CZZ1816)</b>		
AFD	Jean-René CUZON	Chef de projet Agriculture
AFD	Emmanuelle MAILLOT	Assistante technique CEDEAO (Ex-chargée de projet terrain AFD)
CEDEAO – ARAA	Nata TRAORE	Coordinateur régional du programme Syrimao (phase 2 du PLMF), ex-coordonateur global du PLMF
	Kémi BADJO	Chef de la Composante Surveillance
Délégation de l'UE au Nigeria	Montse PANTALEONI	Chef d'équipe Santé, nutrition et résilience
<b>Projet Afreximbank</b>		
AFD	Hugo LECUE	Chef de projet

Organisme	Interlocuteur	Fonction
AFD – Agence du Caire	Atika BEN MAID	Chargée de projet
AFD	Meriem BACCOURI	Directrice pays
Afreximbank	Afolabi OBISESAN	Manager Finance spécialisée

### 9.1.5. Entretiens dans le cadre des études de cas pays

Type d'acteur	Organisation	Interlocuteur	Fonction
<b>Sénégal</b>			
Autorités nationales en charge des financements extérieurs	Ministère des Finances et du Budget	Samba FALL	Directeur de l'ordonnancement des finances publiques
Autorités nationales en charge des financements extérieurs	Direction Générale de la Coopération et des Financements extérieurs	Fatou Ba NDIAYE	Chargée portefeuille France
Ministères techniques / Agences de Promotion des Exportations	Ministère du Commerce et des petites et Moyennes Entreprises	Boubacar MBODJ Amadou BA Mamadou Moustapha THIOUB Mame Cheikh NDAO	Directeur du Commerce Extérieur Point focal CIR Secrétaire Général - Agence Africaine de Coopération et d'Information pour le Commerce International
Société nationale	AGEROUTE	Mamadou NDAO	Responsable du suivi-évaluation
Acteurs institutionnels français	Service économique	Lucile PORTE	Adjointe au chef du Service économique
Acteurs institutionnels français	SCAC	François BOCKEL	Adjoint au COCAC
Acteurs institutionnels français	AFD	Thomas DE VERICOURT	Chargé de mission
Chef de projets PRCC	AFD	Bruno VINDEL	Chef de projet (mise à niveau des entreprises au Sénégal)
Chef de projets PRCC	AFD	Gabriel CHARASSE	Chef de projet (Développement touristique de Saint Louis)
Partie prenante de projets PRCC	Ville de Saint Louis	Malick DIAKHATE	Directeur des services techniques
Bénéficiaire PRCC	Bureau de mise à niveau	Fatou BA Cheikh CISSOKHO	Directeur par interim Assistant financier
Bailleur européen	Délégation de l'UE	Caroline SORGUES	Chef de la section Coopération
Bénéficiaire de la Chaire OMC	Cheikh Anta Diop University	Aly Ahmadou MBAYE	Professeur
Bailleurs multilatéraux	BAfD	Olivier BEGUY Elisabeth DIOUF	Economiste principal Economiste pays
<b>Vietnam</b>			
Acteurs institutionnels français	Service économique	Laurent CHOPITON	Chef du Service économique
Acteurs institutionnels français	SCAC	Etienne ROLLAND-PIEGUE	COCAC
Acteurs institutionnels français	AFD	Fabrice RICHY	Directeur

Type d'acteur	Organisation	Interlocuteur	Fonction
Maîtrise d'ouvrage de projets PRCC	AFD	Bruno VINDEL	Chef de projet
Acteurs institutionnels français	CIRAD	Philippe GIRARD	Directeur régional
Acteurs institutionnels français	Business France	Pierre DECOUSSY	Chef du Département Industrie et Cleantech
Bénéficiaires PRCC	VITAS (Vietnam Tea Association)	Thi Anh Hong NGUYEN Hai TRAN NGUYEN	Vice-Présidente VITAS Coordinateur
Bailleur européen	Délégation de l'UE	Matthieu PENOT	Attaché coopération commerciale
Bailleur international	JICA	Yohei ISHIGURO	Conseiller JICA Vietnam

### Madagascar

Autorités nationales en charge des financements extérieurs	Ministère de l'Economie et des Finances	Rabarinirinarison Rindra Hasimbelo	Directeur Général du Trésor
Ministères techniques / Agences de Promotion des Exportations	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat	Rarivojaona Njara Andrinirina	Directeur Général du Commerce
Ministères techniques / Agences de Promotion des Exportations	Ministère des transports	RAKOTOVAHINY Jean Luc	Secrétaire Général du Ministère
Acteurs institutionnels français	Service économique	Frédéric Cholet	Chef du Service économique
Acteurs institutionnels français	SCAC	Patrick PEREZ	COCAC
Acteurs institutionnels français	AFD	Yves GUICQUERO	Directeur
Maîtrise d'ouvrage de projets PRCC	Chambre de commerce France Madagascar (CCIFM)	Narindra RAKOTONDRAINIBE	Directrice
Maîtrise d'ouvrage de projets PRCC	FCCIM	Viviane Ramjee Dewa	Présidente
Maîtrise d'ouvrage de projets PRCC	Office National du Tourisme de Madagascar	Vola Raveloson	Directeur exécutif
Chef de projets PRCC	AFD / Expertise France	Selvan Pajaniradja Mattheiu Burrati Latif DIOP	Chefs de projet Projet d'appui à la création de l'APEX
Chef de projets PRCC	AFD	Nicolas MEISEL Julie COURIAUT	Chefs de projet Commerce régional Océan indien
Coordinateur local du CIR	Point focal NIU Coordinateur	Johnny Jean-Georges Raharindranto	Coordinateur de l'unité nationale de mise en œuvre
Bailleur européen	Délégation de l'UE	Murielle LESALES Lova-Tiana RAHARINOSY	Chargées de programme Secteur privé et commerce
Bailleurs multilatéraux	Banque mondiale	Marc STOCKER Faniry HARIVELO	Economistes

Type d'acteur	Organisation	Interlocuteur	Fonction
Bailleurs multilatéraux	BAfD	Tankien DAYO	Economiste pays

## 9.2. Fonds documentaire

Documents	Source	Date de réception
<b>Cadre stratégique français de la coopération au développement</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Document cadre de coopération de la France-DCDD de 2011</li> <li>Loi du 7 juillet 2014</li> <li>Relevés de conclusions de CICID (2002, 2009, 2018)</li> </ul>	Revue EY	N/A
<b>Cadre stratégique relatif à l'APC</b>		
<b>Au niveau national</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratégie de 2009 Aide au commerce</li> <li>Plan d'Action en faveur du commerce équitable 2013</li> </ul>	DG Trésor Revue EY	21/12/2020 N/A
<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadre stratégique Note de position : Proposition de la DG Trésor sur le commerce et l'intégration économique régionale, 2018</li> </ul>	DG Trésor	21/12/2020
<b>Au niveau européen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>L'aide pour le commerce, Mettre en œuvre les engagements de l'UE, DG DEVCO, 2011</li> <li>Stratégie de l'UE Aide au Commerce 2017</li> </ul>	Revue EY	N/A
<b>Au niveau multilatéral</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratégie de financement de l'assistance technique au commerce 2021-2023</li> </ul>	Délégation Permanente OMC	21/12/2020
<b>Documents par type d'aide/d'instruments français de l'APC</b>		
<b>Documents relatifs au PRCC</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Conventions AFD PRCC 5 -6</li> <li>Rapports d'activité du PRCC 2017, 2018, 2019, 2020</li> <li>Notes de présentation du PRCC au CA de l'AFD 2016</li> <li>Documentation sur les projets pressenties pour les études de cas</li> </ul>	AFD	18/12/2020
<b>Documents relatifs aux contributions aux fonds multilatéraux</b>		
<b>Conventions</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Convention Fonds global d'affectation Doha 2018</li> <li>Convention CIR 2018</li> </ul>	DG Trésor	21/12/2020
<b>Rapports d'évaluation</b>	Délégation permanente OMC	21/12/2020

Documents	Source	Date de réception
<b>Cadre stratégique français de la coopération au développement</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluation externe de l'assistance technique liée au commerce fournie par l'OMC 2016</li> <li>Evaluation externe du programme de Chaires de l'OMC (résumé et rapport final) 2019</li> <li>Evaluation externe du STDF (Standards and Trade Development Facility) 2019</li> </ul>		
<b>Documentation générale</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fiche générale sur l'APC 2016</li> <li>Annonce de la contribution au fonds multilatéral de l'OMC fin 2017</li> <li>Note de concept programme de Chaires OMC, 2020</li> </ul>	DG Trésor Délégation Permanente OMC	21/12/2020
<b>CIR</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport annuel CIR 2019</li> </ul>	Délégation Permanente OMC	21/12/2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Relevé des décisions du comité de pilotage du CIR 30 juin 2020</li> </ul>	DG Trésor	21/12/2020
<b>Documentation/ données de suivi relatives à l'APC</b>		
<b>Au niveau multilatéral/européen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Panorama de l'aide pour le commerce OCDE-OMC</li> <li>Comptes-rendus de 4 groupes d'expert sur l'APC organisés depuis 2016 par la Commission Européenne</li> </ul>	OCDE/OMC DG Trésor	N/A 22/12/2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aid for Trade in German development policy, BMZ, 2011</li> <li>Trade and Investment for Growth, BIS Department for Business Innovation and Skills, 2011</li> <li>A World to gain, A new agenda for Aid, Trade and Investment, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2013</li> <li>DEVAL "AID FOR TRADE Policies and Strategies in German Development Cooperation" 2015</li> <li>Free and fair trade as a driver for development, BMZ, 2017</li> <li>Aid &amp; Trade in Dutch Development Cooperation « What has worked, what hasn't worked? What needs more focus and attention? », KI, 2017</li> <li>Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges, DFID, 2017</li> <li>Aide publique au développement : qu'est-ce que l'APD ? OCDE, 2019</li> <li>Soutien public total au développement durable (TOSSD), infographie, OCDE</li> </ul>	Revue EY	N/A
<ul style="list-style-type: none"> <li>Progress report 2020 EU Aid for Trade – Review of progress on the implementation of the updated EU Aid for Trade Strategy of 2017</li> <li>Progress report 2021 EU Aid for Trade (à venir)</li> </ul>	MEAE	22/12/2020
<b>Au niveau français</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Base APD de la France Versements 2009-2018 (base SNPC/OCDE)</li> <li>Synthèse contributions DG Trésor G7 2019</li> <li>La France et l'aide au commerce 2015</li> <li>L'APD : état des lieux – 1<sup>ère</sup> réunion du groupe de travail technique sur l'APD (16 juillet 2015)</li> </ul>	Revue EY DG Trésor AFD (réalisé par MEAE)	N/A 21/12/2020 05/01/2021
<b>AFD</b>	AFD	18/12/2020

Documents	Source	Date de réception
<b>Cadre stratégique français de la coopération au développement</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrait du manuel de procédure de l'AFD traitant des codes CAD et des marqueurs</li> <li>▪ Note d'explication sur l'utilisation du marqueur Aide au Commerce dans la base SIOP</li> <li>▪ Fichier de suivi Excel des programmes PRCC au 31 décembre 2019</li> <li>▪ Eléments CZZ</li> <li>▪ Plaquette APC AFD</li> <li>▪ Note de l'AFD sur l'APC suite à une demande du CICID (note PIL) 2016</li> </ul>		04/01/2020
<b>MEAE</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrait SNPC avec intégration des projets FSPI 2009-2018</li> <li>▪ Fiche projets FSPI REA (Réseaux d'entrepreneurs africains)</li> <li>▪ Extrait SNPC avec noms des collectivités territoriales sur les financements AC déclarées au titre de la coopération décentralisée.</li> <li>▪ Liste historique des pays selon leur classification PMA-PPP-PRI</li> </ul>	MEAE	29/01/2021 03/02/2021
<b>Ministère de l'éducation nationale</b>	Dans l'attente	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Base de données des crédits de la Délégation aux relations européennes et internationales à la coopération destinés à Bercy</li> <li>▪ Projet de service DAEI MESR, septembre 2019</li> </ul>	DAEI	13/01/20221
<b>Proparco</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suivi des signatures (financements) accordés par année (extraits des rapports annuels)</li> <li>▪ Stratégie Proparco 2020</li> <li>▪ Stratégie Proparco Investissements en pays fragiles</li> </ul>	Revue EY Proparco	N/A Dans l'attente
<b>DGDDI</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Action internationale de la Douane française, 2016-2020, Douanes&amp;Droits Indirects</li> <li>▪ L'action internationale de la Douane française 2019, Ministère de l'Action et des Comptes Publics / Douanes&amp;Droits Indirects, 2019</li> </ul>	DGDDI	04/02/2021