



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# Évaluation de la contribution de la France à l'aide pour le commerce (2009-2019)



#MondeEnCommun

## Équipe d'évaluation

Cette évaluation a été rédigée par une équipe de EY Consulting à la demande des acteurs suivants :

- le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ;
- le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR) ;
- l'Agence française de développement (AFD).

L'évaluation a été réalisée par : Christina CASTELLA, Romane GÉRARDIN, Jérémie NONE et Vincent RAUFAST.

Avec la participation de Baye Issakha SOW (Sénégal) et d'Éric BEANTANANA (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).

**Cette évaluation a été publiée pour la première fois sur le site de France Diplomatie en 2022 :**  
[www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/)

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

# Table des matières

<b>CHAPITRE 1 LE MANDAT DE L'ÉVALUATION</b> .....	4
1.1 L'APC : CONTEXTE, DYNAMIQUE MONDIALE ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES .....	4
1.2 CARACTÉRISATION DE L'APC DE LA FRANCE .....	9
<b>CHAPITRE 2 PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION</b> .....	14
2.1 PERTINENCE DE L'APC DE LA FRANCE .....	14
2.2 COHÉRENCE DE L'APC DE LA FRANCE .....	17
2.3 EFFICACITÉ DE L'APC DE LA FRANCE .....	19
2.4 EFFICIENCE DE L'APC DE LA FRANCE .....	21
<b>CHAPITRE 3 RECOMMANDATIONS</b> .....	23
3.1 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 COHÉRENCE NÉCESSAIRE DES POLITIQUES .....	23
3.2 OPTIMISER LA MISE EN ŒUVRE DE L'APC DE LA FRANCE .....	24
3.3 RENFORCER LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE L'APC AUX NIVEAUX INTERNATIONAL, EUROPÉEN, À PARTIR DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DANS LE RÉSEAU LOCAL FRANÇAIS .....	26
3.4 RENFORCER LES EFFORTS DE COMMUNICATION ET DE VISIBILITÉ DE L'APC DE LA FRANCE .....	27
<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	28

# Chapitre 1

## LE MANDAT DE L'ÉVALUATION

La direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie, 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 :

- **Établir un état des lieux quantitatif et qualitatif** des contributions françaises à l'APC.
- **Porter un jugement évaluatif** sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ces contributions.
- **Nourrir la réflexion stratégique de la France**, dans la perspective d'une révision de la stratégie française adoptée en 2009. Cette réflexion s'est inscrite dans le prolongement du renouvellement des accords de subventions aux fonds multilatéraux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour la période 2021-2023 et dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE) en 2022. Il était également attendu que ce volet prospectif alimente une réflexion sur la définition de l'APC et de 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 pandémie de maladie à coronavirus de 2019 (COVID-19).

L'évaluation a suivi **une démarche en 4 phases**, déployée entre décembre 2020 et février 2022 : (i) lancement et structuration, (ii) collecte transversale et état des lieux incluant des entretiens avec des acteurs français, européens et internationaux<sup>1</sup>, (iii) approfondissements dans trois pays d'intervention (Madagascar, Sénégal et Vietnam)<sup>2</sup> et deux études de cas à l'échelon de deux projets<sup>3</sup> et (iv) analyses finales, conclusions et restitution, incluant un atelier stratégique portant sur les recommandations. Au total, près de 125 personnes, acteurs français et internationaux, ont été interrogées dans les capitales et sur le terrain.

### 1.1 L'APC : CONTEXTE, DYNAMIQUE MONDIALE ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

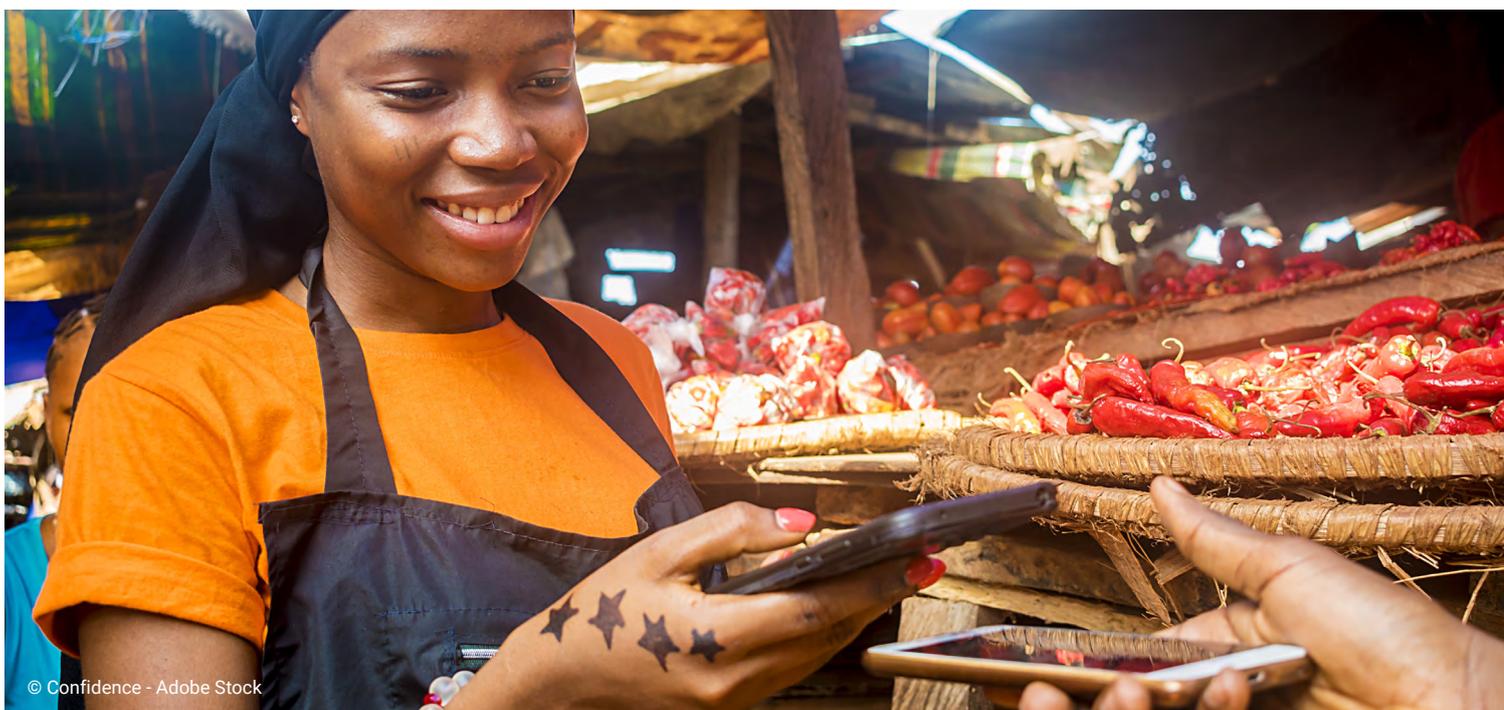
#### 1.1.1 Ancrée dans l'aide publique au développement, l'APC est une notion récente et multi-forme

L'APC est un concept relativement récent, qui a pris forme au début des années 2000 pour répondre à **l'objectif d'insertion dans le commerce international de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire (PRI)**. La naissance officielle du concept est actée par **l'initiative « Aide pour le commerce »**, lancée en 2005 à l'occasion de la 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong. Selon cette initiative, l'APC vise à aider les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (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

1 35 acteurs français ont été interrogés dans le cadre de 24 entretiens : DG Trésor, MEAE, AFD, PROPARCO, Expertise France, ministère de la Jeunesse et des Sports (MEJS), ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), STOA, société civile (commerce équitable et Agronomes et vétérinaires sans frontières [AVSF]) et le président du Groupe de référence. 24 acteurs internationaux ont été interrogés dans le cadre de 12 entretiens et de 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'Institut de formation et de coopération technique (ITTC) de l'OMC, le cadre intégré renforcé (CIR), un bénéficiaire du programme de chaires et des stagiaires du programme franco-irlandais de stages pour les missions (FIMIP) via un focus group, ainsi que la BM, la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Des éclairages comparatifs ont été menés également au travers d'analyses de documents et d'entretiens avec quatre bailleurs européens (UE, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) du siège et/ou des représentations permanentes auprès de l'OMC.

2 14 entretiens avec 19 personnes au Sénégal, 15 entretiens avec 20 personnes à Madagascar et 9 entretiens avec 10 personnes au Vietnam, soit au total 38 entretiens avec 49 personnes, incluant pour chaque pays des entretiens avec le réseau français (secrétariat exécutif [SE], Service de coopération et d'action culturelle [SCAC], AFD et autres), des bénéficiaires (ministère en charge de la politique de développement, ministère en charge de l'APC, ministères sectoriels), bénéficiaires de l'APC, bailleurs de fonds.

3 Portant sur les projets de plan régional de lutte et de contrôle des mouches des fruits en Afrique de l'Ouest CZZ1816 (5 personnes interrogées) et de ligne de crédit en appui au renforcement des capacités de financement du commerce sur le continent africain d'Afreximbank (4 personnes interrogées).



© Confidence - Adobe Stock

et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce »<sup>4</sup>. Cette initiative est devenue opérationnelle en 2006 à travers la création d'une équipe spéciale, qui a proposé **une première définition commune de l'APC** : « 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>5</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>6</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 plus ou moins directement au développement du commerce, ce qui pose des enjeux en ce qui concerne la doctrine et l'orientation stratégique. L'UE a présenté une brève définition de l'APC **dans sa stratégie commune actualisée de 2017**, qui précise que l'APC « 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 télécommunica-

tions<sup>7</sup>) et le renforcement des capacités de production dans les secteurs axés sur l'exportation tels que l'agriculture, la pêche et la fabrication »<sup>8</sup>. Dans ce cadre, l'UE et ses États membres fournissent une APC large, avec pour objectif d'aider les pays en développement, et en particulier les PMA, à **s'intégrer au système commercial mondial** en respectant ses 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 différentes**. Même si les bailleurs étudiés s'inscrivent dans les stratégies successives de l'UE, des spécificités nationales peuvent être distinguées, comme : l'importance accordée aux intérêts économiques nationaux pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; la place prépondérante des énergies renouvelables dans la stratégie APC de l'Allemagne ; l'importance de l'assistance technique aux politiques et aux réglementations commerciales pour les Pays-Bas. **L'accent reste mis sur l'intégration régionale et le renforcement du commerce intrarégional** par plusieurs bailleurs (Allemagne, France, Pays-Bas, UE, Banque mondiale [BM], BAfD). À cet égard, le projet le plus emblématique actuellement soutenu par

4 Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, 6e Conférence ministérielle de l'OMC, à Hong Kong (version finale de la Déclaration disponible à l'adresse : [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min05\\_f/final\\_text\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm)).

5 Recommandations de l'équipe spéciale chargée de l'APC, OMC, juillet 2006.

6 « 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. »

7 La définition de l'UE n'est pas exhaustive et omet de mentionner certains codes-objet du SNPC, comme les codes Banques et Services financiers.

8 [pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europeaid/)

plusieurs bailleurs, dont la France, est la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).



Des réflexions ont par ailleurs émergé au plan international sur des sujets connexes à l'APC, incluant : la connexion aux chaînes de valeur, la promotion de l'inclusion et de la connectivité pour un développement durable, le soutien à la diversification et à l'autonomisation économiques et, plus récemment, le rôle de l'APC pour contribuer aux efforts de reprise dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Dans le sillage des recommandations de l'équipe spéciale créée en 2006, **le suivi de l'APC a été structuré et déployé progressivement, à la fois aux niveaux des pays, des donateurs et au niveau mondial, au travers des examens globaux bisannuels<sup>9</sup>**, qui donnent lieu à la production d'un rapport conjoint OMC-OCDE. Ces examens, qui contribuent au renforcement de la transparence de l'APC, 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). À noter que seules les dépenses pouvant être comptabilisées comme de l'aide publique au développement (APD) sont enregistrées dans cette

base de données. D'après l'OCDE/OMC, pour être comptabilisés comme relevant de l'APC, les financements déclarés au titre de l'aide au développement doivent être enregistrés dans l'une des 5 catégories principales et 17 sous-secteurs (codes-objets) suivants<sup>10</sup> :

**1) Assistance technique aux politiques et aux réglementations commerciales** : aide à l'élaboration de stratégies commerciales, négociations d'accords commerciaux, etc. Codes-objets : 333110, 33120, 33130, 33140, 33181.

**2) Infrastructure liée au commerce** : construction de routes, de ports et de réseaux de communication afin de favoriser les échanges commerciaux. Codes-objets : 201, 220, 230.

**3) Renforcement de la capacité de production**, y compris le développement du commerce : octroi d'un soutien au secteur privé afin qu'il exploite ses avantages compétitifs et diversifie ses exportations. Codes-objets : 240, 250, 311, 312, 313, 321, 322, 332.

**4) Ajustement lié au commerce** : catégorie ajoutée en 2008 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>11</sup> Code-objet : 33150.

**5) Autres besoins liés au commerce** : pour évaluer le volume de ces « autres » engagements, les donateurs doivent examiner les projets d'aide dans des secteurs en dehors de ceux précités (par exemple : secteurs de l'éducation et de la santé) et indiquer, le cas échéant, la part de ces activités ayant une importante composante commerciale.

Cette méthode de comptabilisation n'est pas la seule existante : la BM a, par exemple, apporté des aménagements pour assurer le suivi de sa propre APC, qui se traduisent notamment par l'inclusion du financement du commerce (*trade finance*) et, *a contrario*, une réduction du champ des infrastructures comptabilisées (catégorie 2 plus limitée).

<sup>9</sup> Ces examens globaux existent depuis 2007 et sont organisés par l'initiative APC.

<sup>10</sup> Source : Annexe D – Panorama de l'aide pour le commerce de l'OCDE/OMC – 2019, p. 371 ([https://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/aid4trade19\\_f.pdf](https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/aid4trade19_f.pdf)).

<sup>11</sup> Avant 2008, ces contributions n'étaient pas comptabilisées comme APC, car elles étaient enregistrées dans la catégorie « Appui budgétaire général », sans possibilité de distinguer les financements contribuant à l'APC.

### 1.1.2 Une montée en charge progressive au niveau mondial, portée par l'appui aux infrastructures économiques

D'après le système de comptabilisation de l'OCDE/OMC, l'APC a connu une montée en charge progressive au niveau mondial. L'aide décaissée au titre de l'APC a ainsi doublé en une décennie, passant de 21,8 milliards de dollars (Md\$) par an en moyenne sur la période 2006-2008 à 46,6 Md\$ en 2019 (soit une croissance moyenne de 6,6 % par an).<sup>12</sup> Pour autant, le poids de l'APC dans l'APD s'est révélé relativement stable sur cette période en oscillant autour de 23 % par an en moyenne.

L'APC tous bailleurs confondus reste majoritairement destinée à appuyer l'infrastructure économique des pays partenaires (en premier lieu transports et énergie), ainsi qu'à renforcer les capacités de production en particulier dans le domaine de l'agriculture. Ses principaux bénéficiaires sont les PRI de la tranche inférieure (40 % en 2019), tandis que l'Afrique reste la principale région captatrice des financements.

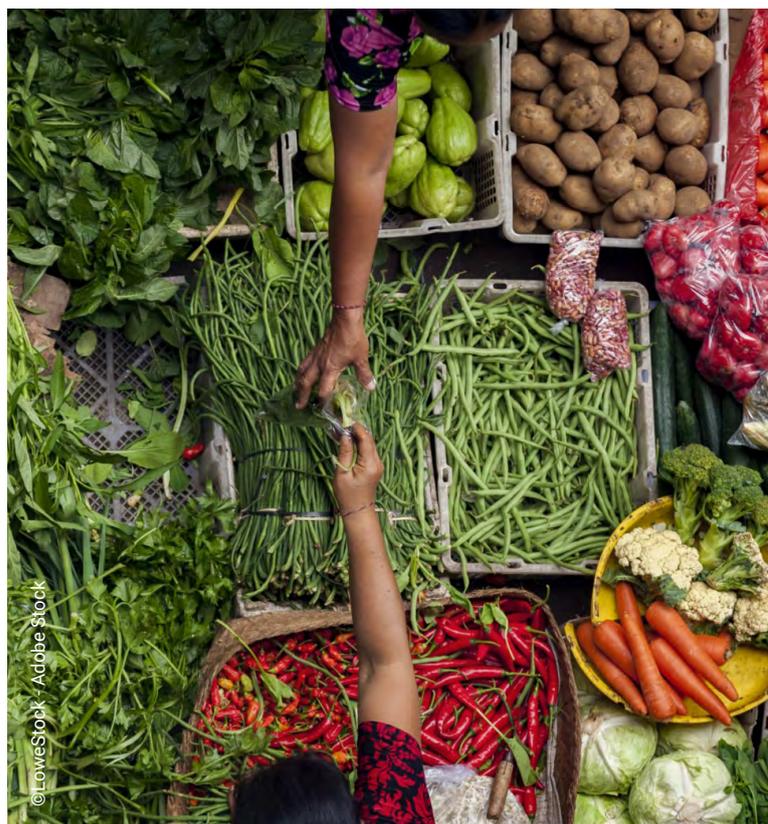
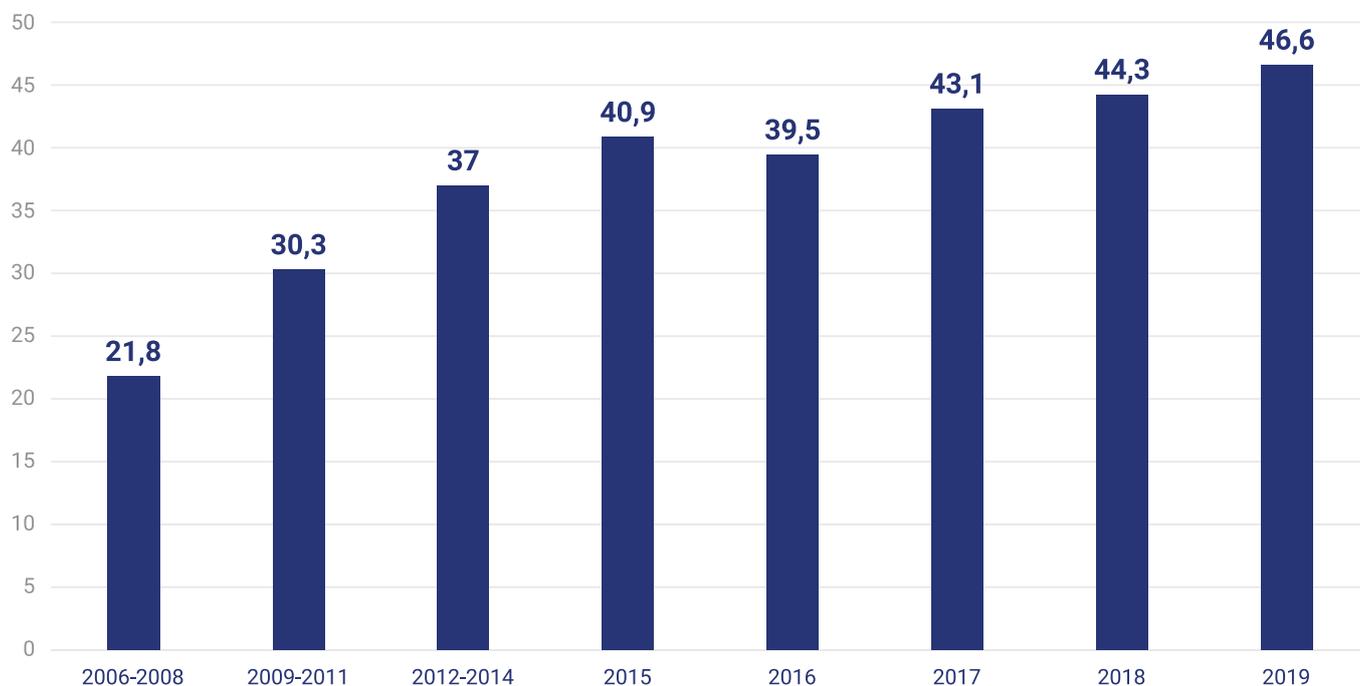


Figure 1 – Évolution de l'APC versée au niveau mondial sur la période 2006-2019 (Md\$)



Sources : Panorama de l'APC de l'OCDE/OMC 2019 et Aid for Trade Key Facts OECD Mars 2021 – Élaboration : EY

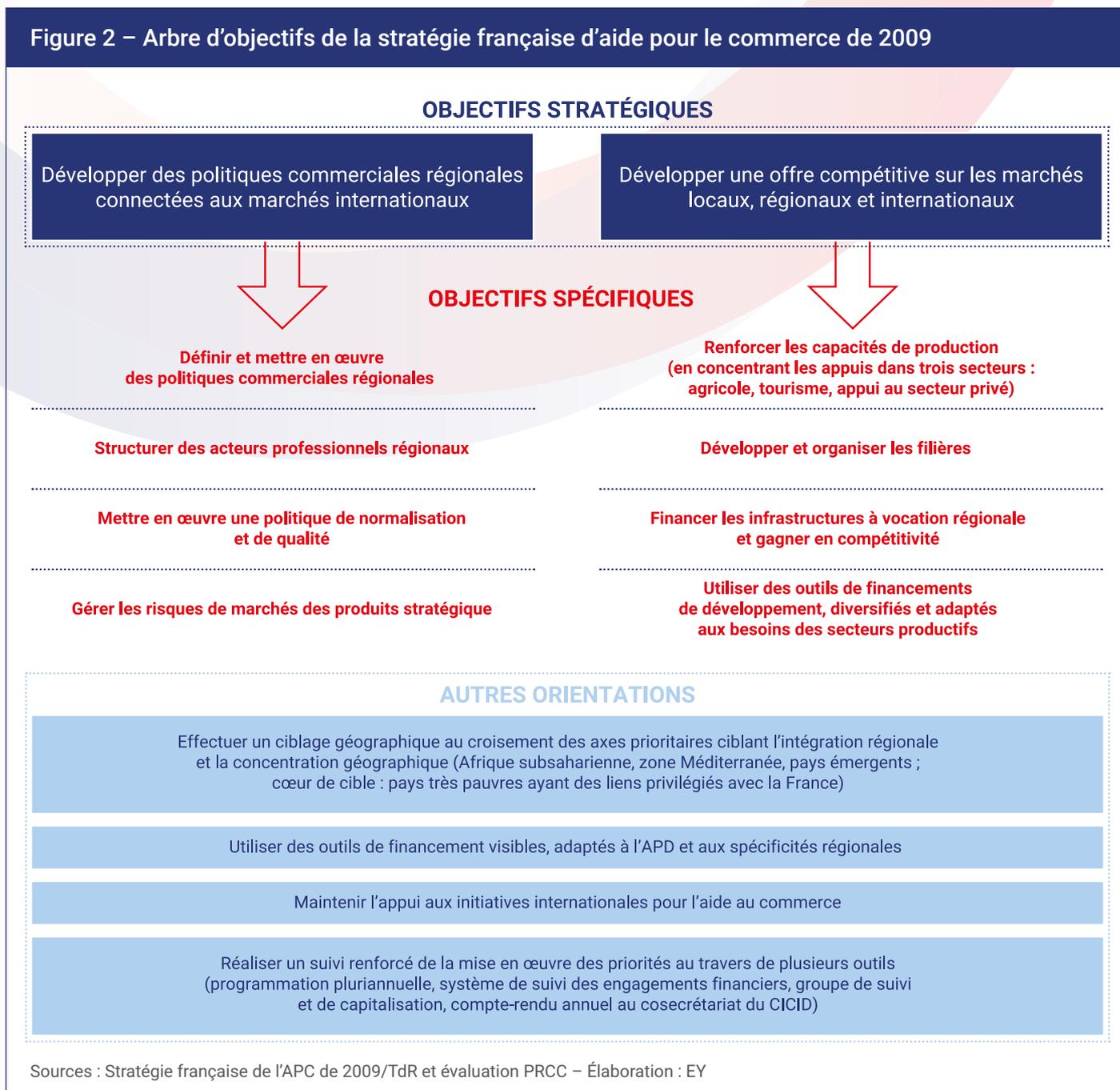
12 Source : Base de l'OCDE/du SNPC.

### 1.1.3 En France, un cadre stratégique daté de 2009 et qui s'inscrit dans une dimension européenne

Depuis le début des années 2000, la France a pris des initiatives pour mieux concilier commerce et aide au développement. Ainsi, en 2002, la France a **adopté un premier plan d'action dédié à l'APC, entériné par les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)**

**du 14 février 2002**, qui érigeait l'intégration au commerce international comme un levier de croissance et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. En 2009, la France s'est dotée d'une stratégie d'APC, **validée par le CICID du 5 juin 2009**, qui vise à répondre aux besoins et aux attentes à long terme des pays récipiendaires (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique [ACP]). Cette stratégie cible deux axes d'intervention prioritaires, déclinés en 8 objectifs spécifiques.<sup>13</sup>

Figure 2 – Arbre d'objectifs de la stratégie française d'aide pour le commerce de 2009



13 Strategic Framework for French Aid for Trade, CICID, April 29, 2009.

En définissant une stratégie d'APC, la France s'inscrit résolument dans **le sillage de l'UE, qui a adopté sa propre stratégie d'APC en 2007**. Cette dernière prévoyait d'allouer 2 milliards d'euros (Md€) pour l'assistance technique au commerce à partir de 2010 (dont 1 Md€ d'aide bilatérale des États membres). Elle visait à renforcer la qualité de l'APC et son lien avec la réduction de la pauvreté, avec une attention principale sur les pays ACP : 50 % environ de l'augmentation de l'assistance technique devait être consacrée à ces derniers.

En écho aux engagements financiers de l'UE, la France s'est fixé l'objectif d'augmenter son APC de 850 millions d'euros (M€) minimum par an par rapport à la moyenne des versements entre 2002 et 2005 (qui était de 562 M€/an<sup>14</sup>). Elle a souhaité aussi porter son assistance technique au commerce à 150 M€ par an en moyenne à partir de 2010 (en réservant 50 % de l'augmentation aux pays ACP).

Néanmoins, à la différence de l'UE, qui a actualisé sa stratégie d'APC en 2017 (ainsi que d'autres États membres : Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas), **la France n'a pas révisé son cadre stratégique de l'APC depuis 2009**. L'actualisation de la stratégie de l'UE en 2017 n'a pas entraîné de changements profonds concernant les objectifs généraux, mais a pris en compte dans ses orientations stratégiques et ses modalités d'opérationnalisation l'émergence de nouveaux enjeux (commerciaux, politiques, de coopération internationale et environnementaux en premier lieu).

Malgré l'absence d'actualisation de la stratégie française, l'APC et ses sujets connexes n'en restent pas moins **mentionnés régulièrement dans les autres cadres stratégiques français** : document-cadre pour la politique de coopération au développement (DCCD) de 2011, plan d'action national en faveur du commerce équitable de 2013, loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014 (le commerce et l'intégration régionale deviennent l'un des dix secteurs d'intervention prioritaires de la France<sup>15</sup>), loi du 4 août 2021. Le « cadre de partenariat global », annexé à cette dernière loi, énonce par ailleurs une priorité thématique relative au renforcement des capacités commerciales pour une croissance économique inclusive et durable.<sup>16</sup>

## 1.2 CARACTÉRISATION DE L'APC DE LA FRANCE



### 1.2.1 Une montée en charge régulière et importante de l'APC de la France sur la période 2009-2019

Entre 2009 et 2019, la France a versé un total de **20,3 Md\$ d'APC**. L'APC de la France annuelle a plus que doublé en dix ans pour atteindre 2,7 Md\$ en 2019, s'inscrivant ainsi dans la tendance mondiale d'accroissement des montants décaissés pour l'APC. Malgré cette augmentation, le rang de **la France en tant que bailleur de l'APC a connu un léger recul** puisqu'elle est passée du 4<sup>e</sup> rang en 2009 au 6<sup>e</sup> rang en 2019. Avec une part représentant 6 % de l'APC versée au niveau mondial, elle se place derrière le Japon, l'Association internationale de développement (AID), une institution de la BM, l'UE, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ce recul est notamment dû à la montée en puissance d'autres bailleurs, au premier rang desquels l'UE et le Japon.

Si l'augmentation de l'APC suit logiquement la tendance haussière de l'APD, **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 (catégorie 2 de l'APC d'après le système de comptabilisation de l'OCDE/OMC).

14 Cadre stratégique pour l'aide pour le commerce, 2009.

15 Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOPDSI) de 2014.

16 Loi de programmation relative à la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales de 2021.

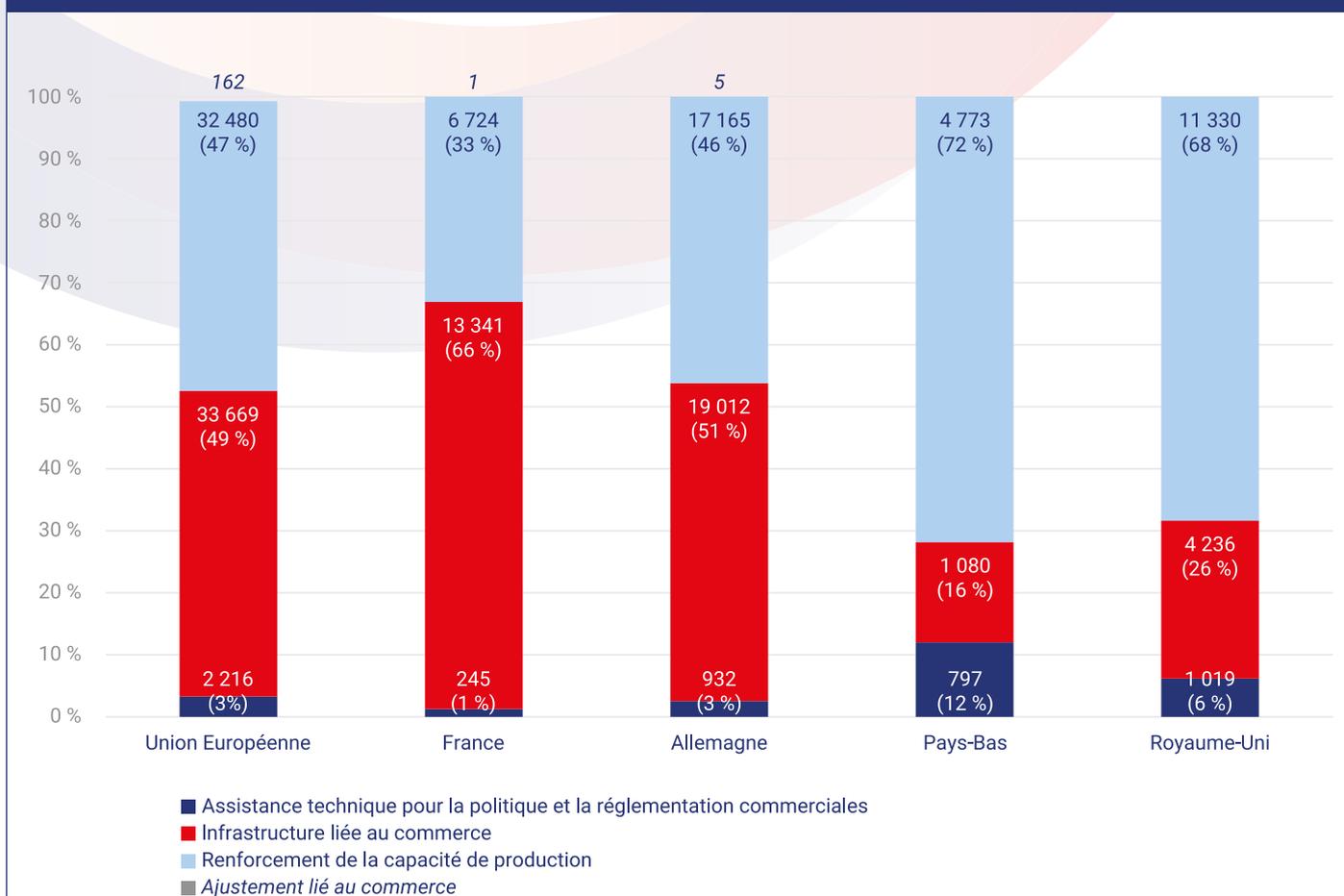
## 1.2.2 Une prédominance croissante des infrastructures et un poids important des prêts

L'APC de la France se caractérise par la prédominance et la forte croissance des appuis aux infrastructures et la faiblesse de son assistance technique : alors qu'en 2009 la France investissait majoritairement dans le renforcement des capacités de production (notamment au profit de l'agriculture), ce champ d'investissement s'est érodé (passant de 56 % à 30 %) au profit des infrastructures liées au commerce (passant de 44 % à 70 %), portées par les secteurs des transports et de l'énergie. L'APC dédiée à l'assistance technique aux politiques et

aux réglementations commerciales a été, quant à elle, peu investie malgré un rebond en 2018 du fait de l'octroi d'une ligne de crédit par l'AFD à Afreximbank, la banque panafricaine de financement du commerce.

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>17</sup>, essentiellement dans les domaines des transports et de l'énergie. L'assistance technique aux politiques et aux réglementations commerciales est également peu dotée au niveau mondial et en recul.<sup>18</sup> Par rapport aux autres bailleurs européens, la France se distingue néanmoins

Figure 3 – Ventilation par catégorie de l'APC de la France et des 4 bailleurs européens sur la période 2009-2019 (M\$ et part en %)



Source : Base du SNPC 2009-2019 – Élaboration : EY

NB : La catégorie 4 « Ajustement lié au commerce » se caractérise par une faiblesse voire une quasi-absence de financement pour certains pays (162 M\$ pour l'UE, 1 M\$ pour la France).

17 54 % de l'APC décaissée en 2019 contre 50 % par an en moyenne sur la période 2006-2008.

18 2 % de l'APC globale en 2019 contre 3,2 % en 2006-2008.

par le poids important des infrastructures liées au commerce (transports principalement).

**L'APC de la France se démarque également par l'importance des prêts, octroyés par l'AFD principalement, qui constituent sa principale modalité de financement.** La part des prêts dans l'APC a, par ailleurs, fortement progressé passant de 69 % en 2009 à 83 % en 2019. Cette croissance est à relier à l'augmentation du financement des infrastructures dans les secteurs des transports (la moitié des prêts de l'APC) et de l'énergie (un tiers des prêts de l'APC).

Pour leur part, les dons de l'APC de la France se concentrent très largement dans le secteur agricole (71 %) et sont accordés majoritairement par le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et le MESRI.

### 1.2.3 Une place relative plus importante accordée à l'Afrique et à la catégorie des PRI

Entre 2009 et 2019, l'APC de la France était destinée majoritairement à l'Afrique (47 %), suivie par l'Asie (20 %) et les Amériques (16 %). L'Afrique du Nord<sup>19</sup> concentre à elle seule 41 % des décaissements d'APC réalisés dans la zone Afrique. Cette ventilation régionale s'inscrit en cohérence avec la répartition géographique de l'APD française, notamment pour l'Afrique dont le poids est équivalent dans l'APC et l'APD. **Ce tropisme africain est caractéristique de l'APC de la France** : les autres bailleurs européens étudiés consacrent une part d'APC moindre à cette région et semblent chacun privilégier une région différente (par exemple : Asie pour l'Allemagne).

**Les pays prioritaires (PP) de l'aide française au développement ont reçu une faible part d'APC (8,4 %)<sup>20</sup>, qui se révèle moins que la part reçue dans le cadre de l'APD (14 % sur la même période 2009-2019).**

En ce qui concerne le niveau de revenu, les PRI<sup>21</sup> demeurent les principaux bénéficiaires de l'APC de la

France (71 % des décaissements), notamment ceux de la tranche inférieure (43 %). Cette priorisation des PRI est allée en augmentant sur la période 2009-2019, en lien avec l'activité croissante de l'AFD dans ces pays. La part des PMA reste, quant à elle, à un niveau relativement stable et assez faible (12 % seulement des décaissements). Cette concentration sur les PRI de la tranche inférieure est une spécificité de l'APC de la France, les autres bailleurs étudiés n'accordant qu'une importance moindre à ces pays. 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.**

### 1.2.4 Une concentration de l'APC mise en œuvre par l'AFD

**L'APC de la France dispose à la fois d'une diversité d'acteurs et d'une concentration autour du groupe AFD<sup>22</sup>, principal opérateur, avec 78,4 % du total des décaissements.** Les autres contributeurs français sont principalement le MEFR (10,5 %), le MEN, le MESRI (8,3 %) et enfin les collectivités territoriales, le MAA et le MEAE, ce dernier jouant par ailleurs un rôle de définition stratégique de l'aide au développement.

**Cette caractérisation du paysage des contributeurs à l'APC n'est cependant pas une spécificité française** : l'Allemagne, par exemple, délivre son APC à la fois par des opérateurs (Institut allemand de crédit pour la reconstruction [KfW], Agence allemande de coopération internationale [GIZ]), des ministères (ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement [BMZ], ministères de l'Environnement, de l'Éducation et de la Recherche, des Finances, de l'Agriculture, etc.), ainsi que des *Länder*<sup>23</sup>. Comme la France, l'APC est délivrée, en majorité, par l'opérateur principal KfW.

Plus spécifiquement, le rôle des différents acteurs se résume comme suit :

- **L'AFD** constitue le premier contributeur en matière d'APC de la France (78,4 %), qu'elle alloue principalement via l'outil prêt (93 % des financements totaux

19 Ont été inclus en région Afrique du Nord les pays suivants : Algérie, Égypte, Libye, Maroc et Tunisie.

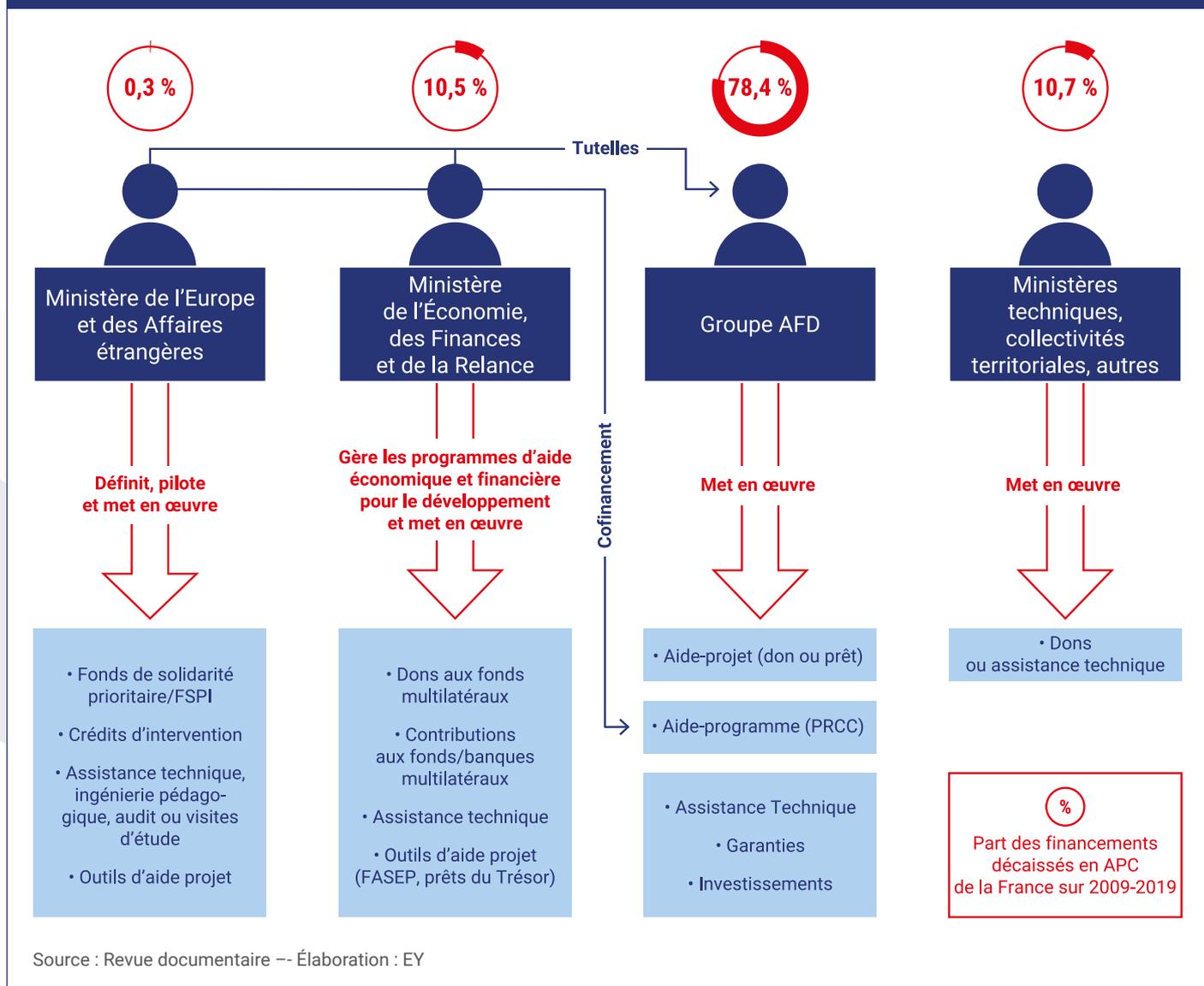
20 Les évolutions dans la liste des PP sur la période 2009-2019 ont été prises en compte pour ce calcul.

21 La catégorisation des pays bénéficiaires de l'APD s'effectue par seuil de revenu par habitant selon la classification de l'OCDE, disponible ci-après : [Liste-des-beneficiaires-de-l-APD-etablie-par-le-CAD-2020.pdf \(oecd.org\)](#).

22 Incluant les financements éligibles au titre de l'APD de PROPARCO, 595 M\$, sur la période 2009-2019.

23 Équivalent des régions françaises.

Figure 4 – Rôle des acteurs mobilisés en matière d'APC, type d'aide et canal de l'aide



de l'AFD sur la période 2009-2019). Du fait de l'importance de ses financements, les secteurs d'investissement privilégiés de l'AFD sont globalement alignés avec ceux de la tendance globale de l'APC de la France : hors Promotion et participation pour la coopération économique (PROPARGO), les infrastructures économiques représentent à elles seules les trois quarts des prêts de l'AFD, alloués en premier lieu aux secteurs des transports et de l'énergie. Des prêts dans le secteur bancaire sont également constatés, mais dans une moindre mesure<sup>24</sup>, ainsi que dans le secteur de l'agriculture. En sus de l'importance des volumes d'aide décaissée, l'AFD conforte son rôle prépondérant de contributeur de l'APC de la France par la gestion

du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), principal programme d'assistance technique bilatérale français en matière d'APC.

- **Le MEFR** est le deuxième contributeur en volume d'APC décaissée (10,5 % sur la période 2009-2019). Il se concentre sur le secteur des infrastructures et notamment des transports via des prêts concessionnels du Trésor, qui bénéficient principalement aux PRI des tranches inférieures et supérieures. *A contrario* des financements AFD, qui ciblaient principalement l'Afrique, les financements du MEFR se distinguent par une montée en puissance de l'Asie, qui était la principale région bénéficiaire en 2019.

24 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 petites et moyennes entreprises (PME).

- **Le MEN et le MESRI** se démarquent par un recours exclusif aux dons, majoritairement en appui aux projets de recherche agricole menés par le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD). **Les autres contributeurs** (MEAE, MAA et collectivités territoriales) ont également eu recours exclusivement aux dons et se sont concentrés sur le secteur de l'agriculture.
- Au titre de sa gestion du programme d'aide économique et financière, le MEFR apporte aussi des **contributions aux programmes d'assistance technique multilatéraux** de l'OMC et à des banques/fonds multilatéraux intervenant dans le champ de l'APC. Entre 2018 et 2020, la France a octroyé en moyenne 2 M€ de dons annuels à des programmes d'APC gérés par l'OMC, les principaux étant le CIR (unique partenariat mondial d'APC exclusivement dédié aux PMA) et le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, dit « Fonds de Doha ». Ce dernier inclut des activités phares pour l'APC multilatérale de la France, comme le programme de chaires de l'OMC et le FIMIP.
- **Des contributions complémentaires pourraient venir enrichir l'APC de la France**, parmi lesquels les instruments du secteur privé (difficiles à rattacher aux sous-secteurs relevant de l'APC dans la base de notification de l'OCDE), les autres apports du secteur public (AASP) ou encore les activités d'autres entités qui ne sont actuellement que partiellement prises en compte (PROPARCO) ou pas du tout (STOA, Expertise France).

# Chapitre 2

## PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

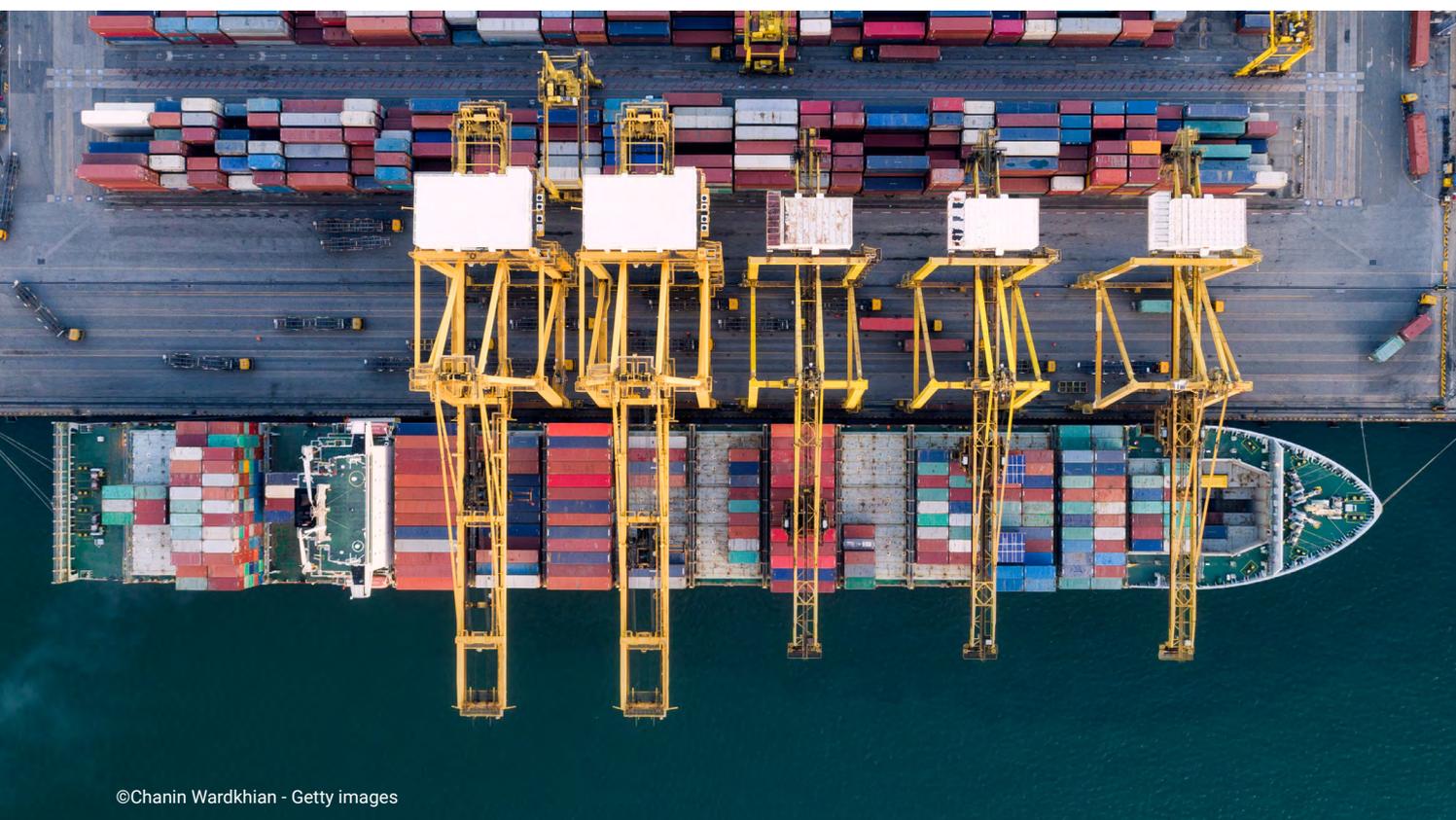
### 2.1 PERTINENCE DE L'APC DE LA FRANCE

#### 2.1.1 Une stratégie pertinente en 2009, mais désormais datée, et qui n'a pas eu valeur d'orientation des interventions françaises

- La stratégie d'APC de la France de 2009 était pertinente lors de sa conception, en couvrant trois composantes de la catégorisation OCDE/OMC combinées à des spécificités afférentes à l'APC de la France que constituent la politique de normalisation et de qualité et la structuration des acteurs professionnels régionaux. Elle était 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 au système mondial du commerce. Toutefois, il semble que cette stratégie n'ait été que peu diffusée depuis sa formulation et qu'elle reste aujourd'hui méconnue parmi les contribu-

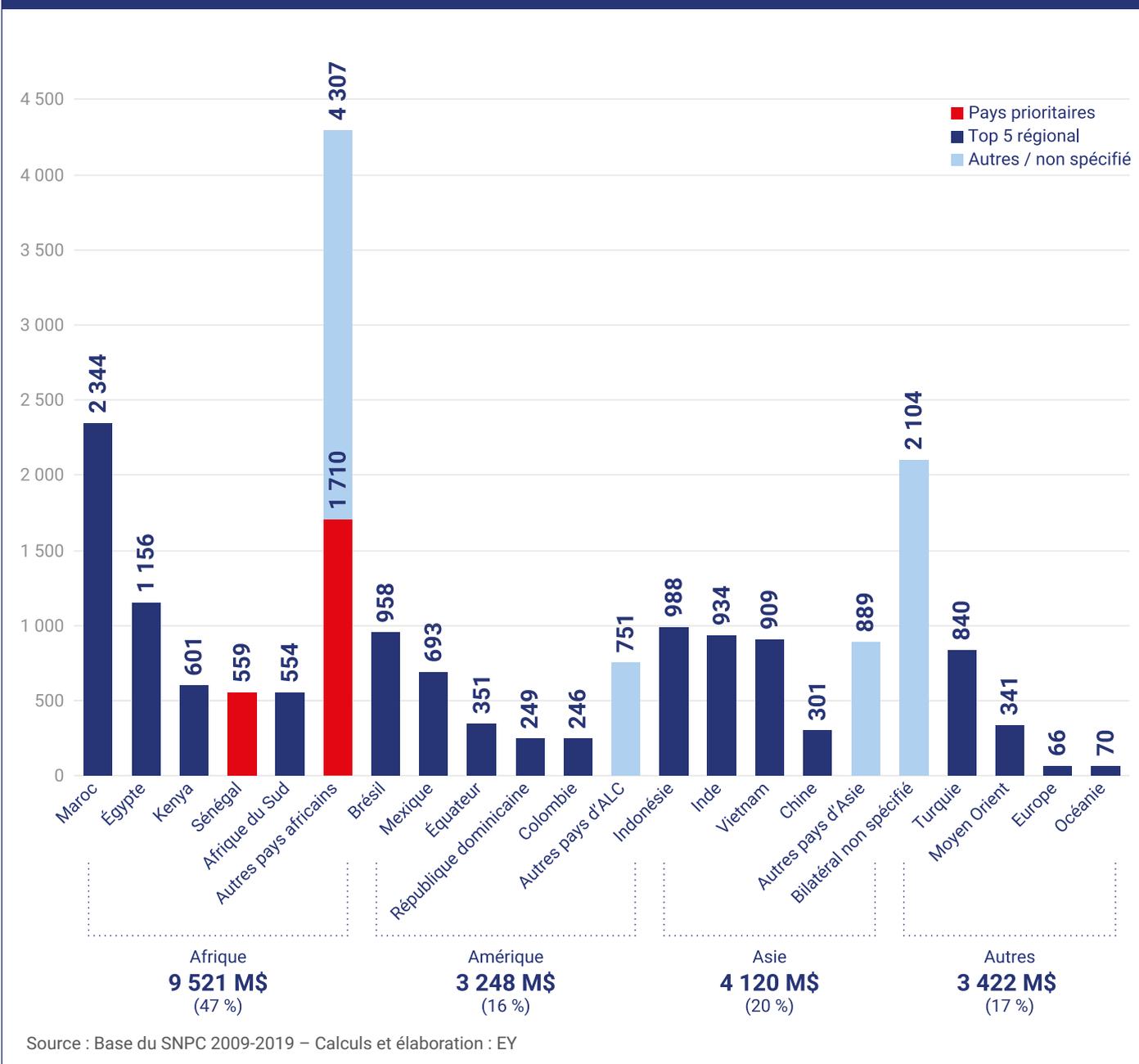
teurs français à l'APC, tant au niveau national que local. Ces derniers ont ainsi parfois déclaré avoir « fait » de l'APC sans le savoir, marquant par là un manque de sensibilisation et de vision stratégique dans le choix et la formulation des interventions dans le champ de l'APC. De fait, ces dernières ont davantage été guidées entre 2009 et 2019 par des stratégies plus larges d'aide au développement et sectorielles que par la stratégie d'APC.

**Certains objectifs fixés en 2009 par la stratégie ont été atteints**, en premier lieu l'objectif d'augmentation du volume d'APC, qui a été atteint dès 2011 et largement dépassé à partir de 2015. Cette trajectoire ascendante des engagements financiers 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. Par ailleurs, malgré cette hausse générale, l'objectif fixé initialement dans la stratégie de 2009 de porter l'assistance technique au commerce à 150 M€ par an en



©Chanin Wardkhian - Getty images

Figure 5 – Ventilation par pays/région de l'APC de la France sur la période 2009-2019 (M\$/prix constants et part en %)



moyenne n'a été pas atteint, en dehors de 2018. La part de l'APC de la France dédiée à l'assistance technique (1%) est bien moindre que celle 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.

**Dans les faits, certains objectifs ont été privilégiés au détriment d'autres** : l'objectif stratégique « Développer une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux

et internationaux » a été largement investi du fait de l'envergure des projets infrastructurels (66 % de l'APC de la France entre 2009 et 2019). Ainsi, parmi les 8 objectifs spécifiques présents dans la stratégie d'APC de la France, celui relatif au financement d'infrastructures à vocation régionale apparaît largement prépondérant, les autres n'étant déclinées que de façon variable dans la pratique. **Plus globalement, la stratégie de 2009 ne semble pas avoir eu valeur d'orientation en ce qui concerne les secteurs prioritaires d'investissement**, ce qui peut s'expliquer entre autres par sa faible diffusion et appropriation auprès des acteurs concernés. 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.** Les avis sur la finalité de l'APC de la France des acteurs rencontrés sont contrastés, certains mettant 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 renforcement du commerce intrarégional.

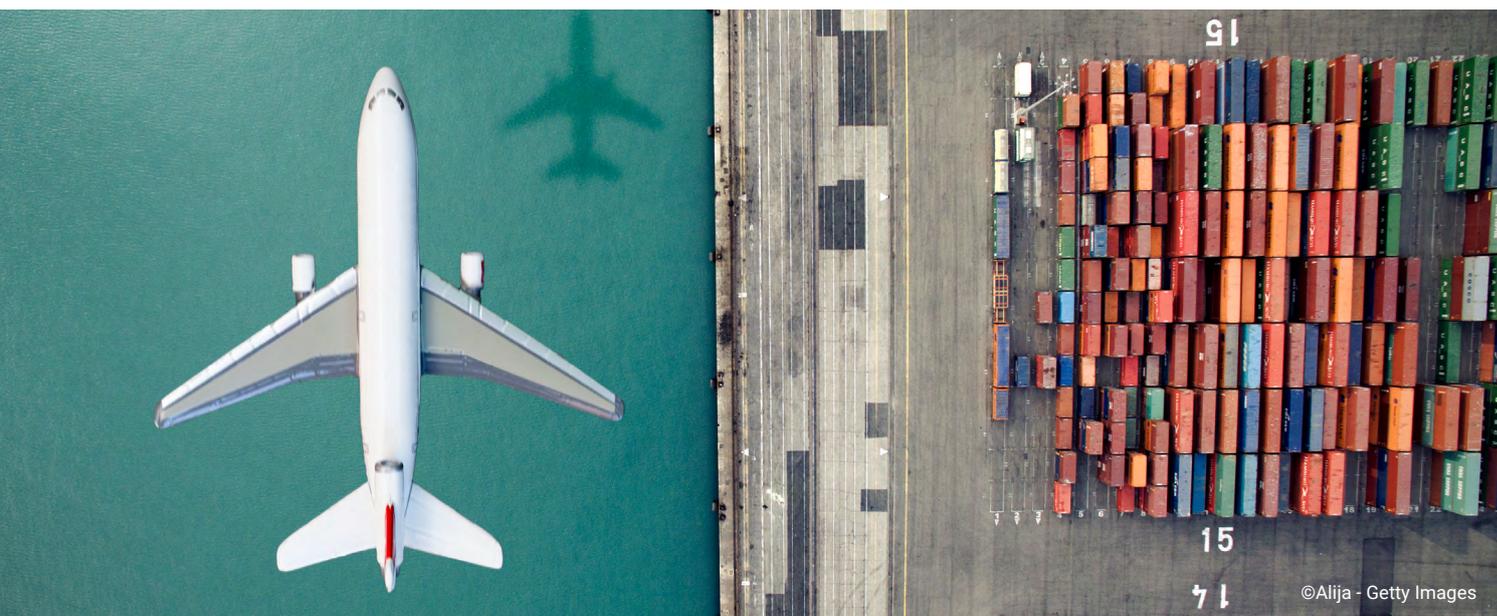
**Les pays bénéficiaires des financements d'APC sont ceux visés par la stratégie de 2009,** à savoir majoritairement situés en Afrique et dans la zone méditerranéenne. Néanmoins, si la part importante accordée aux PRI est en phase avec la promotion du principe de l'approche des partenariats différenciés<sup>25</sup> mise en exergue dans la stratégie, **la faible part des PMA et des PP de l'aide française est à rebours des priorités géographiques de l'APD.**

Enfin, si les projets d'APC ont su s'adapter aux changements internationaux à l'œuvre pendant la décennie (transition numérique, développement durable, etc.), **une actualisation de la stratégie semble néanmoins nécessaire afin de prendre davantage en compte et de façon systématique les enjeux émergents** : développement durable en premier lieu, mais également commerce équitable et autres facteurs (montée en puissance de l'appui aux pays fragiles, approche continentale, etc.). La pandémie de COVID-19 a également bousculé certains paradigmes et fait émerger la notion de résilience de l'APC, parmi laquelle

l'intérêt de soutenir le commerce domestique, les circuits courts ou le commerce intrarégional.

### **2.1.2 Des interventions d'APC de la France relativement en phase avec les stratégies des pays bénéficiaires et les besoins locaux**

**L'APC de la France répond à des besoins divers, bien que souvent centrés sur les infrastructures.** Le PRCC se distingue en prenant en compte, en premier lieu, les besoins de renforcement des capacités de production dans divers secteurs (agriculture notamment, mais également tourisme et secteur privé). **La mise en phase de l'aide française avec les besoins locaux de développement** (exprimés dans un plan national de développement) **se révèle bon.** Toutefois, **l'adéquation des interventions d'APC est plus variable avec les priorités commerciales des pays partenaires.** Différentes limites peuvent freiner cette mise en phase, en premier lieu l'absence de déclinaison locale de l'APC (qui se retrouve fondue dans des priorités bilatérales plus larges), une méconnaissance relative des cadres stratégiques commerciaux des pays récipiendaires, ainsi que des liens institutionnels parfois faibles au niveau des institutions commerciales des pays et le manque de coordination interministérielle dans les pays partenaires.



25 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 PP), 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).



©Suranto Riadi / EyeEm

## 2.2 COHÉRENCE DE L'APC DE LA FRANCE

### 2.2.1 Une articulation limitée de l'APC avec d'autres politiques nationales, mais une bonne complémentarité des instruments d'aide disponibles

**Au niveau stratégique**, la recherche de cohérence et de complémentarité au niveau national constitue une préoccupation de la politique d'APD exprimée de manière récurrente depuis 2009 et relayée dans le DCCD de 2011 ou dans la LOPDSI de 2014. Pour autant, **l'APC s'articule peu avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités**. Il y a peu (voire pas) de mentions réciproques 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). De même, **il n'y a pas eu de prise en compte des effets potentiellement divergents/contradictaires** pour les intérêts de la France et pour le commerce des pays partenaires.

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

**Pour autant, des effets convergents sont aussi constatés**. L'APC de la France s'articule de plus en plus 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 de la France (tourisme, énergies renouvelables, agriculture). Plusieurs exemples observés dans le cadre des études de cas confortent aussi ce constat, comme au Sénégal où la France finance le projet de transport express régional (TER) et a également réussi à mobiliser le secteur privé français.<sup>26</sup> 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. À l'égal de la France, les modalités de pilotage

26 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.

et de suivi sont limitées chez d'autres bailleurs européens, mais plus élaborées et systématiques au niveau de l'UE depuis 2017.

**Au niveau de l'opérationnalisation**, l'APC de la France est véhiculée par un éventail de type d'aides (dons, prêts concessionnels, prêts non concessionnels, garanties) **et d'instruments**<sup>27</sup>, mis en œuvre par différents acteurs (DG Trésor, MEAE, AFD, PROPARCO, CIRAD, MEN/MES-RI, STOA, notamment). En pratique, les prêts constituent de loin la modalité de financement privilégiée. **Ces types d'aide et d'instrument se révèlent relativement complémentaires**, et cette variété d'instruments permet à la France 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 (par exemple : sur les niveaux de concessionnalité, l'apport d'assistance technique). Certaines limites peuvent néanmoins être identifiées comme le retrait de la France sur le volet de l'assistance technique pour la formulation de politiques et de réglementations commerciales. Par ailleurs, l'adossement de certains instruments à des objectifs d'APC peut interroger 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 récipiendaires.

## 2.2.2 Aux niveaux multilatéral et européen, un effort croissant de recherche de cohérence

**Au niveau européen**, la France joue un rôle actif par exemple dans la promotion des chapitres de développement durable dans les ALE de l'UE ou dans la participation aux discussions préparatoires aux deux stratégies européennes en matière d'APC. **Le même effort est constaté au niveau multilatéral**, où la France est active sur les sujets de promotion de la conciliation des



enjeux environnementaux et commerciaux et participe à diverses réflexions dans le cadre d'instances internationales (G7<sup>28</sup>/G8<sup>29</sup>, G20<sup>30</sup>, présidence du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, etc.). Cette recherche de cohérence entre politiques européennes est observée également à l'échelle pays entre les piliers commerciaux et développementaux, par exemple, au Vietnam sur fond de mise en œuvre de l'ALE UE-Vietnam.

**Il existe d'autres opportunités pour la France d'œuvrer en faveur de la mise en cohérence de l'APC avec d'autres politiques** (révision de la politique commerciale européenne, présidence française de l'UE en 2022) et de **l'articulation avec d'autres bailleurs** (renforcement des initiatives de l'Équipe Europe, optique « Reconstruire en mieux »<sup>31</sup>).

27 Outils aide projet DG Trésor, PRCC, Fonds de garantie de l'AFD dans le secteur de la microfinance (ARIZ), Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE), Choose Africa, notamment.

28 Groupe des sept : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

29 Groupe des huit : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

30 Groupe des vingt : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Espagne, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

31 L'expression « *Reconstruire en mieux* » s'inscrit et se lit à l'aune des enjeux créés par la crise sanitaire et est synonyme de « 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.

### 2.2.3 Une recherche de complémentarité au niveau local, qui souffre d'un manque de suivi spécifique

La recherche de cohérence et de complémentarité au niveau local, tant au niveau des acteurs français qu'avec d'autres bailleurs, **est freinée par le fait que l'APC ne soit qu'une thématique transversale** et ne fasse donc pas l'objet de réunions ou de suivi spécifiques. **Cette recherche de cohérence n'est ni systématique ni institutionnalisée**<sup>32</sup>, alors que la diversité des contributeurs français à l'APC souligne l'intérêt d'une bonne articulation et coordination de ces derniers.

Au-delà des acteurs français, **il n'existe pas de groupe de coordination entre bailleurs et/ou avec les autorités nationales dédié spécifiquement aux enjeux d'APC**. Cette thématique est 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.

Enfin, **la complémentarité entre les différents canaux de l'aide française est variable d'un pays et projet à l'autre**. Celle-ci 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>33</sup> (plutôt que de financements conjoints). L'ampleur des investissements à réaliser nécessite la mobilisation de plusieurs bailleurs pour maximiser l'impact des financements au service du développement et l'effet catalyseur (financements parallèles AFD/BAfD/BM/SFI pour le projet d'autoroute de Dakar au Sénégal, par exemple).

## 2.3 EFFICACITÉ DE L'APC DE LA FRANCE

### 2.3.1 Des interventions d'APC de la France, qui bénéficient en majorité de résultats probants et visibles

Les interventions d'APC bilatérales témoignent, dans l'ensemble, de bons résultats et d'un impact visible dans la plupart des cas. En premier lieu, l'APC de la France a permis **de renforcer les infrastructures liées au commerce** et ce, dans les trois pays étudiés. Ainsi, au Sénégal, par exemple, l'APC de la France 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). Cela est également le cas pour le projet de prolongement de la rocade d'Antananarivo à Madagascar. De même, l'APC a travaillé de façon importante **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). **L'appui au secteur privé et à l'amélioration du climat des affaires** sont également des thématiques sur lesquelles les interventions françaises d'APC se sont investies avec un impact visible et positif, en tout premier lieu sur les entreprises elles-mêmes (accompagnement des entreprises pour une mise à niveau et compétitivité accrue, renforcement de la capacité d'exportation). Enfin, l'APC de la France a également eu des résultats dans les domaines de la démarche qualité et de la normalisation<sup>34</sup>, et plus ponctuellement dans le développement économique local des territoires et le tourisme.

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

32 Par exemple, via l'organisation de réunion interacteurs français dédiée spécifiquement à cette thématique.

33 Les financements parallèles sont une modalité de cofinancement où deux parties financent des composantes différentes dans le cadre d'un même projet.

34 Comme en témoigne l'exemple du projet de lutte contre les mouches des fruits, qui vise à augmenter le volume d'exportations de fruits sains vers l'UE.



©MICHEL - Adobe Stock

**Les programmes d'assistance technique multilatéraux de l'OMC financés par la France recueillent des avis plutôt positifs** sur leur pertinence et leur efficacité d'après les évaluations réalisées et les perceptions de bénéficiaires interrogés, en premier lieu le programme de chaires de l'OMC et le programme de stages FI-MIP. Les avis concernant le CIR sont en revanche plus contrastés dans les capitales des bailleurs interrogés. Sur le terrain, l'évaluation a permis de constater qu'il se révèle utile dans certains pays comme le Sénégal où il répond à un réel besoin et apparaît complémentaire des appuis bilatéraux de l'APC de la France ; mais il est jugé plus limité et avec un impact moindre à Madagascar en raison d'une couverture partielle des besoins et du fait qu'il n'œuvre pas dans une proportion suffisante à des projets d'assistance technique dans la formulation de politiques et de stratégies commerciales et sectorielles.

### **2.3.2 Une APC qui œuvre également en faveur d'autres finalités et de l'atteinte des ODD, en dépit d'une quantification difficile de l'impact qui lui est imputable directement**

Un impact global peut être dégagé par projet au niveau des pays récipiendaires. Il est possible, dans certains

cas, de proposer une quantification de la part des retombées imputable à l'APC de la France. C'est vrai notamment lorsqu'une étude d'impact scientifique a été mise en place à l'aide d'outils comme des modèles économétriques.<sup>35</sup> Néanmoins, de façon globale et dans la grande majorité des cas, **la mesure de l'impact attribuable à l'APC se révèle compliquée compte tenu de plusieurs facteurs** : multiplicité des acteurs concourant à la même finalité, facteurs externes ne permettant pas d'établir un lien de causalité direct et/ou exclusivement lié à la contribution de l'APC de la France, retombées souvent perceptibles qu'à moyen/long terme, pour beaucoup de projets d'APC étudiés, impact indirect sur le commerce (par exemple : construction d'une centrale hydroélectrique au Vietnam).

**Au-delà de la seule contribution aux performances commerciales, il doit néanmoins être noté que l'APC œuvre également en faveur de l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) et contribue au développement global du pays** : soutien aux capacités de production locales, avec un accent marqué sur l'appui au secteur privé et les infrastructures économiques, le renforcement de la sécurité alimentaire et/ou le développement du marché domestique agricole local (projets concernant les mouches des fruits, projets CIRAD au Vietnam, filières biologiques à Madagascar, etc.). Dans

35 Le programme d'appui au bureau de mise à niveau des entreprises (PRCC, Sénégal) a, par exemple, pu bénéficier d'une étude d'impact en 2017, qui a permis de quantifier avec précision les retombées. On estime que ce programme a eu un impact sur la croissance de l'excédent brut d'exploitation des entreprises de +25 % la première année suivant la mise à niveau et de +134 % après 4 ans. Source : Évaluation d'impact du programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal, 2017.

ce cadre, une qualification des retombées de l'APC de la France pour le développement durable des pays bénéficiaires est envisageable, en ce qui concerne le développement économique, mais également le respect de l'environnement, de l'égalité femmes-hommes, des droits de l'homme (droits du travail, commerce équitable), etc.

Enfin, la conception et les conditions de mise en œuvre des projets APC ont pris en compte de façon effective **les enjeux de développement durable et les interventions financées ont contribué à un développement « vert » des pays récipiendaires.**

## 2.4 EFFICIENCE DE L'APC DE LA FRANCE

### 2.4.1 Un pilotage entravé par l'absence de mise en œuvre de modalités de suivi pourtant prévues dans la stratégie

La stratégie d'APC de 2009 faisait mention de la création de différents nouveaux outils de suivi pour un pilotage plus affiné de l'APC de la France, parmi lesquels : un outil de programmation pluriannuelle, un système de suivi des engagements financiers via la base de données CAD/OCDE, un groupe de suivi et de capitalisation rassemblant le MEAE, le MEFR, l'AFD et les ministères techniques concernés potentiels, ainsi qu'un compte-rendu au cosecrétariat du CICID. **Si ces outils ont bien été prévus dans la stratégie, ils n'ont néanmoins pas été concrétisés ensuite.**

Depuis son élaboration, la stratégie n'a pas fait l'objet d'une véritable animation pour sa mise en œuvre, ce qui affaiblit sa portée. **Son suivi est peu formalisé et réparti entre différents acteurs** (MEAE, DG Trésor, AFD) voire souvent au sein d'une même entité (entre différents services). Ce suivi s'inscrit plus largement au titre de la déclaration d'APD. Il suit donc un circuit complexe mobilisant un nombre important d'acteurs et d'outils de reporting internes. À l'image d'autres bailleurs européens, **la France ne dispose pas d'une vision holistique de son APC**, car elle n'intègre pas dans son suivi les financements qui ne relèvent pas de l'APD, mais qui sont susceptibles d'œuvrer aux objectifs de l'APC. Les moyens mobilisés aux fins de pilotage et de suivi de l'APC sont souvent ad hoc (par exemple : note interne, réunion

ponctuelle en 2015) et généralement peu articulés avec les attendus de la stratégie française.

### 2.4.2 Des limites plus générales liées au 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 et de permettre un certain suivi et une comparabilité des engagements des bailleurs en matière d'APC, ne permet pas de refléter avec précision les contributions des pays donateurs à l'APC.**

En effet, le système de suivi des financements basé sur les sous-secteurs (codes-objets du SNPC) afférents ne permet pas de retracer, pour les concours globaux, la part liée spécifiquement à l'APC. Ainsi, la comptabilisation de l'ensemble des projets de transports, de communication et d'énergie peut entraîner une surestimation des volumes financiers dédiés à l'APC, l'investissement financé contribuant parfois très indirectement au développement du commerce. **À l'inverse, la catégorisation de l'OMC-OCDE n'inclut pas certains secteurs du développement humain**, qui, comme la formation professionnelle<sup>36</sup>, peuvent pourtant avoir un effet plus ou moins direct sur l'augmentation des exportations et la stimulation du commerce des entreprises. Enfin, les sources



36 Qui relève du code-objet 11330 dans la base de l'OCDE/du SNPC.

de financement autres que les prêts concessionnels et les dons ne sont pas suivies, à l'image des prêts à des conditions non concessionnelles et les investissements sous forme de prise de participation.

Pour permettre un suivi spécifique des activités de renforcement de capacité tournées explicitement vers l'APC, le CAD de l'OCDE avait mis en place un indicateur « Développement du commerce », renseigné dans la base du SNPC, permettant de distinguer les concours œuvrant principalement au développement du commerce (noté 2) ou y œuvrant significativement (noté 1). L'OCDE a néanmoins décidé d'abandonner cet indicateur à compter de 2022 dans un souci de simplification et de clarification des procédures et du fait de son utilisation limitée.

Enfin, des limites peuvent être observées au niveau du codage de l'APD et de l'APC : en premier lieu, **le manque de lignes directrices communiquées aux chefs de projets peut mener à une interprétation variable de la définition de l'APC** et par conséquent des erreurs de catégorisation des projets. L'appropriation des marqueurs par les chefs de projet de l'AFD est ainsi aléatoire et nécessite un contrôle qualité *a posteriori*. Par ailleurs, les données renseignées dans la base de l'OCDE/du SNPC sont parfois laconiques, et il est donc difficile d'établir la nature de l'intervention et de la rattacher à des catégories d'APC. Enfin, **le manque de temps et d'effectifs** (poste ou administration centrale) peut constituer une limite supplémentaire (chaque projet de développement devant faire l'objet d'une évaluation vis-à-vis de 12 indicateurs).

### 2.4.3 Une visibilité non optimale de l'APC de la France

Au niveau stratégique, il y a de fortes marges de progrès concernant la diffusion et l'appropriation de la stratégie par les acteurs concernés, qui reste peu connue de ces derniers. 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'APC. 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. **Certains bailleurs sont très actifs et visibles pour participer à des objectifs d'APC et répondre aux besoins locaux**, amoindrissant par-là la possibilité pour la France d'en faire de même et d'en tirer profit : dans les trois pays étudiés, la BM et la Chine sont ainsi des acteurs très visibles. Enfin, la France participe à des initiatives multilatérales, mais elle en retire une visibilité perfectible (programme de stages FIMIP/de chaires de l'OMC), certains bénéficiaires n'identifiant que partiellement les contributions de la France dans ces derniers.

# Chapitre 3

## RECOMMANDATIONS

L'évaluation formule **4 grandes recommandations**, élaborées d'après les conclusions de l'évaluation. Ces recommandations sont assorties de recommandations plus spécifiques et opérationnelles.

### 3.1 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 COHÉRENCE NÉCESSAIRE DES POLITIQUES



#### Constats / contexte



#### Recommandations

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

Absence de précision et de différenciation suffisante de la doctrine d'intervention géographique de la stratégie de 2009

Besoin d'actualisation pour prendre en compte les ODD et d'autres facteurs

Émergence de nouvelles réflexions aux niveaux national (plan de commerce équitable, etc.), européen (révision de la politique du commerce, Pacte vert) et international (Agenda 2030, contexte de reprise), qui rend nécessaire l'actualisation de la stratégie de 2009

**1. Clarifier une vision partagée de la finalité et de la doctrine d'intervention de l'APC de la France (dont les canaux bilatéraux, européens et multilatéraux) à partir d'une consultation large des acteurs et partenaires de l'aide française et y aboutir**

- Aboutir à la définition d'une stratégie renouvelée et clarifiée à un horizon de 12 mois.
- Réaffirmer la finalité développementale de l'APC tout en tenant compte de façon plus marquée des intérêts nationaux français.
- Décliner la finalité autour de grands piliers tels que ceux relatifs à la résilience, à l'inclusion et à la durabilité.

**2. Renforcer la prise en compte des enjeux émergents (ODD, contexte post-COVID-19, notamment) lors de l'actualisation prévue de la stratégie**

- 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 « Reconstruire en mieux », stratégie d'APC de l'UE de 2017, consensus européen pour le développement, etc.) et favoriser, en particulier, une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable définis dans la loi du 4 août 2021 afin de rendre l'APC plus durable, résiliente et inclusive.

## Constats / contexte



## Recommandations

Faible articulation de l'APC avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités

Absence d'identification des effets divergents potentiels

Émergence de nouvelles réflexions relatives aux enjeux de synergie entre APC et politiques de développement/commerciales, mais également politiques d'agriculture et d'environnement, synergies déclinées en partie actuellement

### 3. Renforcer les synergies entre la politique d'APC et d'autres politiques et identifier les facteurs divergents potentiels

- Inciter à une meilleure articulation entre les besoins des pays récipiendaires, priorité première, et la prise en compte des intérêts de la France.
- Articuler l'APC de la France avec d'autres stratégies sectorielles de coopération au développement, ainsi qu'avec les politiques de développement durable, dont la compatibilité avec l'Accord de Paris, la stratégie européenne Pacte vert, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDI), L'Europe dans le monde.

## 3.2 OPTIMISER LA MISE EN ŒUVRE DE L'APC DE LA FRANCE

### Constats / contexte



### Recommandations

Faible part des PMA et des PP à rebours des priorités géographiques de l'APD française, à lier 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

Faible part des dons dans l'APC de la France du fait notamment du financement sur prêts des infrastructures, secteur prépondérant de l'APC de la France

#### 1. Définir plus clairement le ciblage géographique et thématique selon les finalités retenues

- Prévoir une mise en œuvre différenciée au niveau pays en fonction de la typologie des pays récipiendaires (catégorie de revenu, niveau de performances/insertion commerciale, état du commerce bilatéral avec la France), de leurs besoins et des différents niveaux d'intervention (local, régional, international et mixte).
- 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 PP, pays fragiles), tout en privilégiant une approche régionale. À cette fin, il importe de prévoir des outils adaptés, plus axés sur l'instrument dons et des appuis d'assistance technique (y compris au travers du PRCC).

L'APC doit toutefois continuer à soutenir les pays émergents (en particulier d'Asie et des Amériques).

- Concernant les thématiques, différentes priorités<sup>37</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 à la mise en œuvre d'une politique de normalisation ont particulièrement été plébiscités.

37 Les principales étant : Développement et organisation des filières ; Appui à la mise en œuvre d'une politique de normalisation et de démarche qualité, notamment de compatibilité avec l'Accord de Paris (ciblage de pays performants) ; Renforcement des capacités de production ; Appui à la définition de politiques et de réglementations commerciales ; Soutien à l'insertion de normes 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.

Complémentarité des canaux de l'APC de la France partiellement mise à profit

Via le canal bilatéral, des interventions d'APC axées sur le renforcement des capacités de production et les infrastructures qui se révèlent efficaces dans la grande majorité des cas

Une faible proportion de l'APC de la France dédiée à l'assistance technique aux politiques et aux réglementations commerciales, sujet davantage investi par l'UE et le canal multilatéral (CIR)

Des besoins identifiés par les autorités nationales des pays bénéficiaires comme non couverts par les interventions d'APC français et pourtant importants, comme la définition de stratégie nationale commerciale

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 de l'Équipe Europe

Des premiers efforts de coordination entre bailleurs européens observés (par exemple : au niveau de la ZLECAf, groupe expert européen de coordination de projets panafricains), mais qui restent perfectibles

Absence de groupe de coordination dédié spécifiquement aux thématiques APC au niveau local

## 2. Renforcer la complémentarité des canaux français et la cohérence par rapport à la vision française

- Définir des canaux d'intervention privilégiés selon les thématiques choisies afin de tirer profit des avantages et des caractéristiques de chacun.
- Accentuer la contribution spécifique du canal bilatéral au développement et à l'organisation des filières, au renforcement des capacités de production et à la mise en œuvre de politiques de normalisation et de démarche qualité.
- 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).
- Renforcer le recours aux canaux européen/multilatéral et à l'action bilatérale coordonnée via l'initiative de l'Équipe Europe dans le cas de l'appui à l'assistance technique aux politiques et aux réglementations commerciales (focalisation sur l'APE et la 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 mixage et de garanties.
- Soutenir par ce biais le renforcement de plans nationaux commerciaux et sur des stratégies connexes au commerce.

## 3. Œuvrer en faveur d'une harmonisation accrue en matière d'APC, au travers de trois leviers principaux :

- Se saisir des opportunités liées à l'agenda européen pour renforcer l'articulation de l'APC de la France avec les actions engagées par les autres bailleurs de l'UE.
- Œuvrer en faveur de la mise en place d'un groupe de coordination interbailleurs dans le cadre de la ZLECAf (associant outre l'Équipe Europe en cours de constitution sur l'appui à la ZLECAf, d'autres bailleurs internationaux).
- Renforcer le groupe Experts européen dédié à l'APC (en faisant évoluer le travail effectué dans le cadre de l'Institut d'études européennes [IEE] de la ZLECAf et en en tirant parti).
- Inciter les DG du commerce et du développement de pays récipiendaires (en particulier des PMA/PP) à mettre en place une réunion interbailleurs et interministères pour favoriser l'identification des priorités de développement et commerciales et l'articulation entre bailleurs.

### 3.3 RENFORCER LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE L'APC AUX NIVEAUX INTERNATIONAL, EUROPÉEN, À PARTIR DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DANS LE RÉSEAU LOCAL FRANÇAIS

#### Constats / contexte

Il existe des opportunités pour la France d'œuvrer pour davantage de cohérence avec les autres bailleurs (présidence de l'UE, mise en place de coalitions internationales)

La promotion des enjeux environnementaux et commerciaux en lien avec l'APC pourrait constituer une niche de l'aide française

Des limites afférentes au système de comptabilisation de l'OCDE/OMC (catégorisation, base du SNPC, indicateur) et au niveau des codes français

Pas de pilotage ni d'animation de la stratégie de 2009

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)

Système de suivi effectué sur une base *ad hoc* et éclaté au niveau français

Des relations entre le réseau français et les ministères en charge des questions commerciales des pays récipiendaires qui restent insuffisantes et nuisent à la cohérence des interventions française d'APC

L'APC n'est qu'une thématique transversale et ne fait pas l'objet de réunions ou d'un suivi institutionnalisés et systématiques

#### > Recommandations

#### 1. Agir en faveur d'un renforcement du pilotage et du suivi de l'APC aux niveaux multilatéral et européen

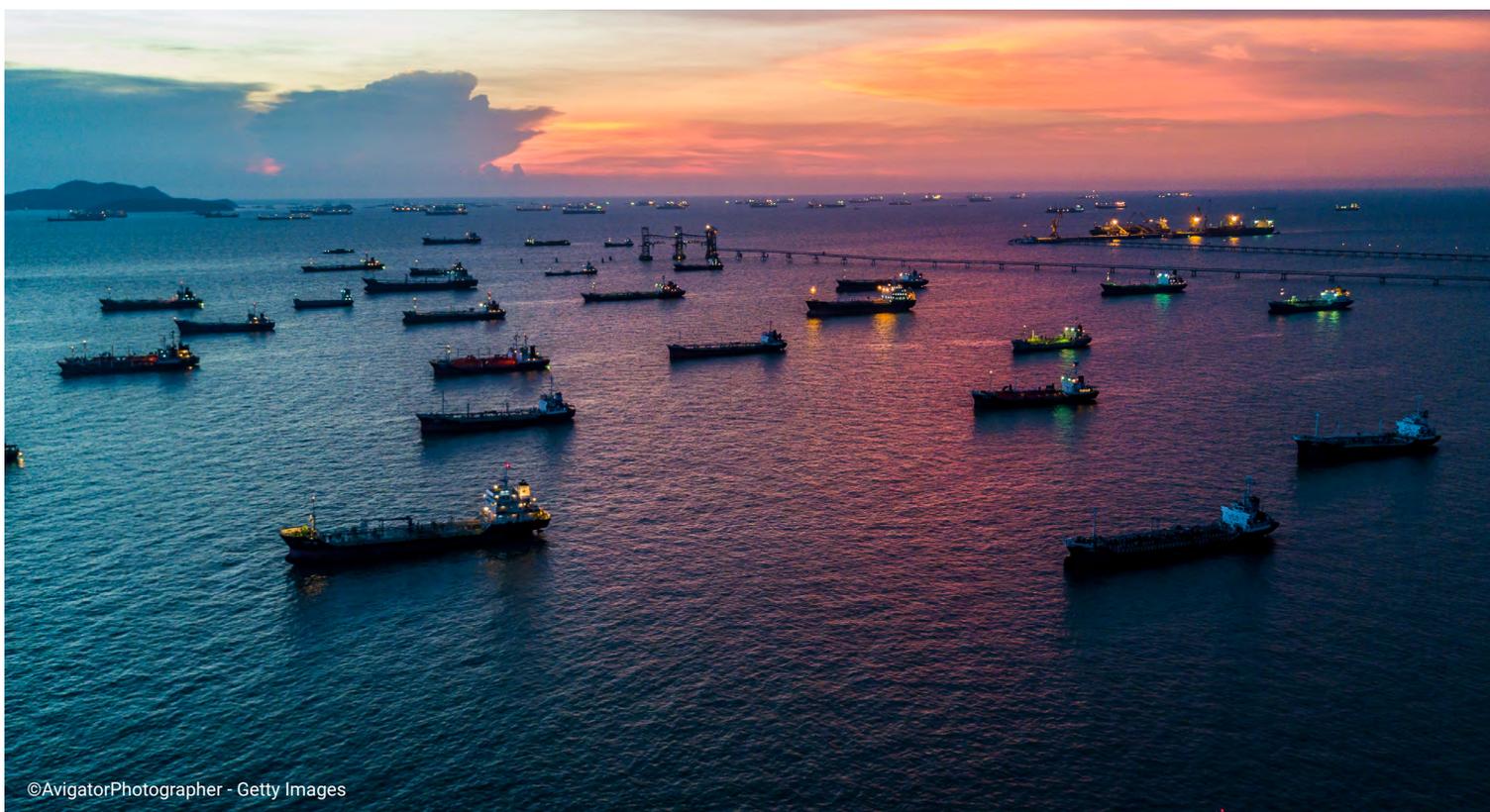
- Soutenir la mise en place d'une coalition internationale visant à mettre les financements d'APC en phase avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique.
- Améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC.
- Étudier l'opportunité de soutenir une initiative actuelle de l'OCDE visant à la mobilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'identification de projets liés à l'APC.

#### 2. Renforcer le pilotage et le suivi de l'APC au sein des administrations centrales de la France, en agissant à plusieurs niveaux :

- **Au niveau des d'instances**, 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.
- **Au niveau des moyens humains**, prévoir la désignation au sein des administrations centrales de référents APC.
- **Au niveau des outils et des méthodes**, mieux caractériser les typologies des projets d'APC en créant et en diffusant des lignes directrices partagées sur la définition et la définition des codes de l'APC au sein des acteurs du siège et locaux et renforcer les capacités internes de suivi des engagements d'APC.

#### 3. Renforcer la mobilisation du réseau local en matière d'APC, en particulier selon deux modalités :

- Intégrer l'APC comme thème transversal dans l'agenda d'un organe de suivi local de l'APC (qui pourrait se réunir tous les ans) afin de favoriser l'appropriation et le portage du sujet sur le terrain.
- Inciter le réseau français à établir/animer des relations institutionnelles avec les ministères ou l'institution en charge du commerce de pays récipiendaires, et les autres bailleurs, en priorité européens.



©AvigatorPhotographer - Getty Images

### 3.4 RENFORCER LES EFFORTS DE COMMUNICATION ET DE VISIBILITÉ DE L'APC DE LA FRANCE

#### Constats / contexte

Stratégie française d'APC pas (ou peu) connue de la part des acteurs français (au siège et sur le terrain) et des autres bailleurs

Visibilité de l'APC de la France variable selon les pays, mais résultant davantage de quelques projets emblématiques que le résultat d'une communication d'ensemble sur la stratégie française d'APC

Participation de la France à des initiatives multilatérales dont la visibilité est perfectible (programme du FIMIP/de chaires)

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

#### ➤ Recommandations

- 1. Promouvoir l'APC de la France (et 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
- 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. Étudier l'opportunité de faire évoluer le PRCC pour le rendre plus 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* » (au moins dans des pays anglophones), plus explicite.

# Sigles et abréviations

<b>AASP</b>	Autres apports du secteur public	<b>COVID-19</b>	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (maladie à coronavirus de 2019)
<b>ACP</b>	Afrique, Caraïbes, Pacifique	<b>DCCD</b>	Document-cadre pour la politique de coopération au développement
<b>AFD</b>	Agence française de développement	<b>DG</b>	Direction générale
<b>AID</b>	Association internationale de développement	<b>DG Trésor</b>	Direction générale du Trésor
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange	<b>DGM</b>	Direction générale de la mondialisation du MEAE
<b>APC</b>	Aide pour le commerce	<b>DGDDI</b>	Direction générale des douanes et droits indirects
<b>APD</b>	Aide publique au développement	<b>FEXTE</b>	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
<b>ARIZ</b>	Fonds de garantie de l'AFD dans le secteur de la microfinance	<b>FIMIP</b>	<i>French &amp; Irish Missions Internship Programme</i> (Programme franco-irlandais de stages pour les missions)
<b>AVSF</b>	Agronomes et vétérinaires sans frontières	<b>G7</b>	Groupe des sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni ; auxquels s'ajoute l'Union européenne)
<b>BAfD</b>	Banque africaine de développement	<b>G8</b>	Groupe des huit (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie ; auxquels s'ajoute l'Union européenne)
<b>BM</b>	Banque mondiale	<b>G20</b>	Groupe des vingt (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Espagne, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie ; auxquels s'ajoute l'Union européenne)
<b>BMZ</b>	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i> , (Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement)	<b>GIZ</b>	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence allemande de coopération internationale)
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement		
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement		
<b>CIR</b>	Cadre intégré renforcé		
<b>CIRAD</b>	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement		

<b>IEE</b>	Institut d'études européennes	<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>IMF</b>	Institutions de microfinance	<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>IRD</b>	Institut de recherche pour le développement	<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>ITTC</b>	Institut de formation et de coopération technique (de l'OMC)	<b>PP</b>	Pays prioritaire
<b>IVDCI</b>	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale	<b>PRCC</b>	Programme de renforcement des capacités commerciales
<b>KFW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Institut de crédit pour la reconstruction)	<b>PRI</b>	Pays à revenu intermédiaire
<b>LOPSI</b>	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale	<b>PROPARCO</b>	Promotion et participation pour la coopération économique
<b>Md\$</b>	Milliard de dollars	<b>SCAC</b>	Service de coopération et d'action culturelle
<b>Md€</b>	Milliard d'euros	<b>SNPC</b>	Système de notification des pays créanciers
<b>M€</b>	Million d'euros	<b>TER</b>	Transport express régional
<b>MAA</b>	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation	<b>UE</b>	Union européenne
<b>MEAE</b>	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	<b>ZLECAf</b>	Zone de libre-échange continentale africaine
<b>MEFR</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance		
<b>MEJS</b>	Ministère de la Jeunesse et des Sports		
<b>MEN</b>	Ministère de l'Éducation nationale		
<b>MESRI</b>	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation		
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques		
<b>ODD</b>	Objectif de développement durable		

## RÉSUMÉ

# Évaluation de la contribution de la France à l'aide pour le commerce (2009-2019)

L'aide pour le commerce (APC) est un concept relativement récent, né au début des années 2000, pour répondre à l'objectif d'insertion dans le commerce international de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire (PRI). Elle s'inscrit de fait dans l'aide au développement au travers, notamment, de l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale, l'appui aux infrastructures liées au commerce et le renforcement de capacités productives.

La France dispose d'une stratégie dédiée spécifiquement à l'APC, mais celle-ci est datée (2009) ; et bien que pertinente lors de sa conception, elle n'a pas eu l'effet d'orienter les interventions françaises : l'APC de la France profite plus aux PRI qu'aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays prioritaires français et elle se concentre surtout sur un objectif (appui aux infrastructures) au détriment d'autres (comme l'assistance technique). Elle s'articule peu au niveau national avec d'autres stratégies françaises susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités (diplomatie économique, RSE), ainsi qu'au niveau local avec d'autres bailleurs, bien qu'un effort croissant de recherche de cohérence soit noté aux niveaux multilatéral et européen. Les interventions françaises d'APC bénéficient toutefois de résultats probants et œuvrent, au-delà de la seule contribution aux performances commerciales, en faveur d'autres finalités et de l'atteinte des objectifs de développement durable. La coordination et le suivi de la stratégie d'APC reste en revanche perfectible à tous les niveaux : international et européen, national et local (où il n'existe pas de suivi systémique de l'APC). Largement méconnue des acteurs français, cette stratégie nécessite une actualisation notamment aux vues des nouveaux enjeux émergents depuis 2009. L'évaluation formule quatre recommandations stratégiques : (i) 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 cohérence nécessaire des politiques, (ii) optimiser la mise en œuvre de l'APC de la France (complémentarité des canaux d'intervention notamment), (iii) renforcer le pilotage et le suivi de l'APC aux niveaux international, européen, à partir des administrations centrales et dans le réseau local français, et (iv) renforcer les efforts de communication et de visibilité de l'APC de la France.



---

## Pour un monde en commun

---

Le groupe AFD contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement durable et de solidarité internationale. Composé de l'Agence française de développement (AFD), en charge du financement du secteur public et des ONG, de la recherche et de la formation ; de sa filiale Proparco, dédiée au financement et à l'accompagnement du secteur privé ; et d'Expertise France, agence de coopération technique, le Groupe finance, accompagne et accélère les transitions nécessaires pour un monde plus juste et résilient.

C'est avec et pour les populations que nous construisons en lien avec nos partenaires des solutions partagées dans plus de 150 pays, ainsi que dans 11 départements et territoires ultramarins français. Notre objectif ? Concilier développement économique et préservation des biens communs : le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nos équipes sont engagées dans 4 200 projets sur le terrain, contribuant ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Twitter : @AFD\_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd\_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France

Tél. : +33 1 53 44 31 31