

Programme pour le
**renforcement des capacités
commerciales**

Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Direction générale du Trésor et de la Politique économique
Service des Affaires multilatérales et du Développement

Agence Française de Développement

Avant-propos

Mis en œuvre dans le cadre du plan français d'aide au commerce, le programme pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC) est un programme pilote d'aide au commerce à caractère bilatéral initié en 2002 par la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) et l'Agence Française de Développement (AFD), qui en sont les cofinanceurs.

Doté initialement d'une enveloppe de 25 M€ sur 3 ans, le PRCC s'adresse aux acteurs économiques des pays en développement (PED) désireux de créer ou développer une activité productive. Le PRCC est tourné vers le renforcement des capacités commerciales, en particulier en ce qui concerne le développement concret des échanges commerciaux et des exportations. Les projets financés peuvent relever de la mise aux normes des conditions de production et de distribution, de l'amélioration des systèmes de contrôle ou d'inspection, du soutien à la mise à niveau des entreprises et de l'adaptation des dispositifs d'appui aux exportations. Après une première expérience entre 2002 et 2005, une deuxième enveloppe financière (le PRCC 2) a été renouvelée à l'identique entre 2006 et 2008.

Au début de 2008, la DGTPE a lancé conjointement avec l'AFD l'évaluation du PRCC. Cette évaluation avait pour objet de porter un jugement sur le dispositif et les réalisations du PRCC au regard des critères de pertinence, de cohérence et de performance et d'en tirer des recommandations pour le PRCC 3 (2009-2011).

Cette étude a été confiée à un cabinet d'études indépendant, la Société d'études et d'évaluation (SEE). Un comité de pilotage (composé des représentants des administrations concernées de la DGTPE - unité d'évaluation des activités de développement et bureau Multicom 3 - de l'AFD, de la DGCID et du CEPIL) a été chargé de valider les différentes étapes du rapport. Le secrétariat du Comité a été confié aux unités d'évaluation de la DGTPE et de l'AFD.

Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans le présent rapport le sont sous la seule responsabilité des consultants et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère ou de l'AFD.

L'évaluation a montré que la valeur ajoutée du PRCC repose en premier lieu sur sa flexibilité thématique, partenariale et opérationnelle, génératrice d'un portefeuille diversifié. Il permet également de positionner l'AFD comme acteur reconnu de l'Aide au Commerce (AC), laquelle est composée de cinq catégories que sont l'appui aux politiques et réglementations commerciales, le développement des activités commerciales, les infrastructures, le soutien au renforcement des capacités productives et les ajustements liés au commerce. Enfin, l'étude a démontré que les objectifs du PRCC contribuent aux objectifs d'aide au commerce convenus dans le cadre de l'OMC dans la mesure où le programme couvre les deux priorités de l'AC (amélioration des capacités d'exportation des PED et renforcement des capacités de négociation des PED).

Le dispositif présente néanmoins certaines faiblesses. Selon les consultants, le niveau des décaissements était faible au moment de l'évaluation et les coûts de gestion paraissent élevés. L'appui institutionnel est resté sous-valorisé en dépit de l'ouverture thématique et partenariale du programme. Les consultants estiment que le PRCC ne dispose pas d'une masse critique ni d'une stratégie de capitalisation pour permettre une visibilité qui dépasse le niveau local. Enfin, en matière d'impact, les consultants ont mis en évidence que le lien entre l'aide au commerce et l'accroissement des échanges internationaux n'était pas mesurable (absence de données, difficultés d'attribution).

Pour les consultants, la principale amélioration à apporter consiste dans la définition d'une stratégie thématique de l'outil valorisant la flexibilité. Il faudrait également envisager une stratégie pour les appuis régionaux (en faveur de la levée des barrières non commerciales) et sous-régionaux (pour désenclaver des zones de production) et améliorer le partage de l'expérience en envisageant un meilleur couplage de la fonction géographique et sectorielle pour réduire le cloisonnement inter- ou intra-institutionnel et la mise en place d'un instrument de suivi et d'évaluation, qui permettrait de combler la faiblesse de l'apprentissage institutionnel.

Au final, le renouvellement de l'exercice d'évaluation pour chaque édition du PRCC devrait permettre de donner en continu des éléments pour positionner la coopération française dans le domaine en fonction des besoins des pays bénéficiaires et conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Par ailleurs, les

enseignements à tirer de cette évaluation et des suivantes pourront alimenter la réflexion de la DGPE et de l'AFD comme celle de leurs partenaires bilatéraux, notamment européens, et multilatéraux sur une possible spécialisation en fonction de leurs avantages comparatifs.

Benoît Chervalier

Chef de l'Unité d'évaluation des activités de développement
Direction générale du Trésor et de la Politique économique
Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

Jean-David Naudet

Responsable de la division Evaluation et Capitalisation
Département de la Recherche
Agence Française de Développement

Comité de pilotage

- **MINEIE (Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi)**

- **Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE)**

. Laure Baquero, Stéphanie Bouziges-Eschmann et Fabien Besson (bureau MC3)

. Marie Castillo (adjoite au chef de l'unité Évaluation des activités de développement)

- **MAEE (Ministère des Affaires étrangères et européennes)**

Marie-Cécile Thirion, direction des Politiques de développement (DPDEV/PEA)

- **CEPII**

Yvan Decreux

- **AFD**

. Hervé Gallèpe, responsable du pôle appui au secteur privé (département technique opérationnel - division du secteur financier et appui au secteur privé)

. Guy Figarède, chargé d'affaires (département technique opérationnel - division du secteur financier et appui au secteur privé)

. Claude Torre, chargé de mission à la division Relations extérieures

. Eric Jourcin, économiste au département Afrique subsaharienne

. Jildaz Evin, chargé de mission à la division Cycle et méthodes opérationnels

. Jean-David Naudet, responsable de la division Evaluation et capitalisation

. Sylvie Oktar, chargée de mission à la division Evaluation et capitalisation

Rédacteurs

Patrik H. Willot, Luc Lefebvre, Emmanuel Pondard, Joëlline Bénéfice
Société d'études et d'évaluation sarl (SEE)

Sommaire

1. Cadre de l'évaluation	8
1.1 Mandat et attentes pour l'évaluation	8
1.2 Déroulement de l'évaluation	10
2. Dispositif et portefeuille de projets	13
2.1 Place du PRCC dans l'aide française au commerce	13
2.2 Portefeuille des projets PRCC	18
2.3 Le dispositif PRCC	26
3. Pertinence, cohérence, complémentarité et performance du PRCC	32
3.1 Pertinence et cohérence externe du PRCC	32
3.2 Complémentarité	44
3.3 Performance	46
4. Conclusions	54
4.1 La valeur ajoutée du PRCC : une flexibilité thématique, partenariale et opérationnelle	54
4.2 Une faiblesse de préfaisabilité génératrice de coûts d'ajustement	56
4.3 Un faible décaissement et des coûts de gestion jugés élevés	57
4.4 Une flexibilité thématique génératrice d'un portefeuille diversifié	59
4.5 Un appui institutionnel sous-valorisé	60
4.6 Le PRCC : programme ou guichet ?	61
4.7 Visibilité et influence : réflexion sur l'apprentissage institutionnel	64
5. Recommandations	66
5.1 Le défi : définir une stratégie d'outil et de programmation thématique tout en gardant la flexibilité du programme	67
5.2 Instaurer une réflexion ouverte quant à la place des SCAC et des ME	70
5.3 Spécifier le champ et les modalités d'exécution du PRCC	71
5.4 Renforcer la préfaisabilité pour réduire les coûts d'ajustement	73
5.5 Moduler la couverture géographique sous certaines conditions	75
5.6 Une stratégie d'apprentissage pour renforcer la visibilité française	76
Liste des annexes	80

1. Cadre de l'évaluation

1.1. Mandat et attentes pour l'évaluation

Cette évaluation du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) porte sur l'analyse des réalisations du PRCC 1 (2002-2005) et sur les premières étapes du PRCC 2 (2006-2008). Elle doit répondre à deux niveaux d'attente : réflexion quant à l'outil PRCC lui-même et, plus généralement, quant au positionnement de la France sur la problématique « commerce et développement ».

Par rapport au PRCC lui-même, la DGTPE et l'AFD attendent des pistes de réflexion quant au fonctionnement du programme en cours et aux possibles améliorations de l'outil. Ces recommandations doivent être alimentées par un jugement sur la pertinence, la performance et la cohérence du programme et de ses projets. Les questions évaluatives exprimées par les termes de référence insistent sur les éléments suivants :

► **le jugement relatif à la pertinence du programme** doit notamment confronter le PRCC aux orientations politiques et stratégiques de la France et du partenaire en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté (questions évaluatives relatives à l'articulation du projet avec les objectifs nationaux). Il s'agit également de juger du positionnement du programme par rapport aux politiques et autres instruments bilatéraux ou multilatéraux existants (Cadre intégré¹ notamment), en vue de mesurer l'utilité ou l'avantage comparatif de l'AFD pour mener ce type d'opération ;

1 Le Cadre intégré (1997-2005) a été créé en 1997 sous le patronage de six organisations multilatérales (FMI, CCI, CNUCED, PNUD, Banque mondiale et OMC). Il ambitionnait de traduire l'analyse des besoins du partenaire en priorités d'intervention appuyées de façon coordonnée et intégrée par les bailleurs, sous le pilotage du ministère du Commerce des pays aidés. Il a réellement démarré en 2000, avec le lancement d'études diagnostics dans les pays participants, mais a rapidement souffert d'une absence de capacités locales pour le suivi et la coordination. Le Cadre intégré renforcé (2006-...) présente une structure de suivi consolidée, ainsi qu'une vision élargie de l'aide au commerce (définition classique de l'assistance technique liée au commerce au sens du PRCC + développement des infrastructures liées au commerce + aide destinée à atténuer les pressions de l'ajustement).

- le jugement sur la performance du PRCC a trois composantes principales : mesure de la contribution effective aux objectifs assignés au programme (efficacité et impact) ; mesure du coût d'atteinte de ces effets et des écarts par rapport au cadre de référence (efficacité) ; mesure de la capacité de ces effets à se poursuivre au-delà de l'intervention PRCC (viabilité). Une attention particulière est apportée à la capacité d'identification et de mesure des effets indirects et de long terme pour ce type d'activités ;

- le jugement sur la cohérence est notamment associé à la notion de complémentarité du PRCC avec les autres actions françaises et celles d'autres donateurs dans le secteur. A ce titre, une traduction opérationnelle des principes de la Déclaration de Paris est attendue.

► **Par rapport à la problématique générale « commerce et développement »**, les leçons du PRCC doivent permettre à la DGTPE, à la DGCID et à l'AFD d'apprécier la valeur ajoutée de l'appui français au secteur, en vue de l'élaboration d'une stratégie renouvelée de soutien aux capacités commerciales. Les attentes sont tournées vers une appréciation de la valeur ajoutée actuelle et potentielle de la coopération française au renforcement des capacités commerciales. Des pistes d'évolutions stratégiques (nouveaux enjeux internationaux pour l'aide au commerce) et opérationnelles doivent contribuer à positionner l'assistance technique française parmi les acteurs de l'aide au commerce. Cette réflexion se place également dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en cours.

Cette évaluation du programme PRCC dans son ensemble doit être dissociée des évaluations individuelles des projets achevés, qui relèvent du mandat de l'AFD selon ses procédures propres².

2 Convention de financement PRCC1 du 14 juin 2002 entre la DREE et l'AFD, article 7 : « Les opérations achevées donnent lieu à évaluation par l'Agence [AFD], selon les procédures applicables. Cette évaluation portera, notamment, sur les critères suivants : pertinence de l'opération (réponse aux attentes des pays en développement concernés) ; cohérence (adéquation des moyens aux objectifs) ; effectivité (degré de réalisation du projet) ; efficacité (résultats obtenus) ; efficacité (adéquation des moyens aux prévisions budgétaires) ; impact. L'ensemble du programme fera l'objet d'une évaluation ex post, afin d'en mesurer l'impact à moyen et long terme, réalisée par le département du Contrôle général de l'Agence en liaison avec la DREE ».

1.2. Déroulement de l'évaluation

Le processus d'évaluation s'est déroulé en quatre étapes successives : structuration, analyse documentaire, collecte et synthèse.

► **Etape 1.** La phase de structuration a permis de définir, avec le comité de pilotage (COPI3), le référentiel de l'évaluation, intégrant trois éléments :

- une analyse succincte des enjeux globaux de l'aide au commerce tels qu'ils apparaissent aujourd'hui ;
- une reconstruction du cadre logique du PRCC ;
- la définition d'un canevas d'analyse du PRCC (questions évaluatives, critères de jugement et indicateurs).

Une rencontre entre évaluateurs et COPI en tout début de processus a permis de valider le cadre logique du PRCC, les questions évaluatives et les critères de jugement. Cette réunion (COPI1) a également permis l'identification de pays susceptibles de recevoir les missions de terrain.

► **Etape 2.** La phase d'analyse documentaire a exploité les documents disponibles à Paris pour le programme et ses projets.

Elle a également inclus la prise de contact auprès des services concernés au siège et a conduit à l'identification des éléments suivants :

- analyse du dispositif opérationnel PRCC ;
- identification des faits saillants pour le programme et ses projets ;
- analyse préliminaire de projets du PRCC mis en œuvre dans les pays envisagés pour les missions de terrain ;
- analyse préliminaire des enjeux de l'aide au commerce dans les pays à visiter (politique commerciale du partenaire, autres donateurs impliqués dans le secteur, initiatives multilatérales mises en œuvre dans le pays).

3 Le comité de pilotage (COPI) pour cette évaluation est composé de représentants de la DGTPE, de l'AFD et de la DGCID.

Le rapport d'étape du 13 mai 2008 a présenté la somme des données disponibles à l'issue des phases de structuration et d'analyse documentaire. Il a ensuite défini des hypothèses de travail à valider sur le terrain. Enfin, l'identification des données nécessaires à cette validation a permis la définition d'un guide d'analyse commun à l'ensemble des projets appuyés par le PRCC. Ce guide était destiné à renseigner des éléments jugés discriminants pour expliquer l'identification, la définition, la mise en œuvre et le suivi des projets ; il permettait également de renseigner les indicateurs utiles à la validation des critères de jugement et questions évaluatives. Ce guide d'analyse devait par la suite être renseigné à travers deux canaux :

- une analyse détaillée de la mise en œuvre du PRCC au cours de quatre missions de terrain ;
- une enquête par questionnaire commune à l'ensemble des projets PRCC1 et PRCC2.

Cette approche méthodologique a été validée lors du COPIL2.

► **Etape 3.** La phase de collecte a consisté en deux exercices parallèles : missions de terrain et enquête par questionnaire.

Quatre missions de terrain ont été organisées dans les pays suivants : Cambodge, Madagascar, Mauritanie et Vietnam. Ces pays ont été sélectionnés avec le COPIL, en référence aux critères suivants :

- pays adhérant au mécanisme du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce. Ce mécanisme est susceptible d'assurer la coordination de l'AC fournie au pays par les bailleurs de fonds. Le Cambodge, Madagascar et la Mauritanie ont été les trois pays-pilotes pour la mise en œuvre du Cadre intégré ;
- existence de projets PRCC relativement avancés en termes de mise en œuvre (projets clôturés ou en passe de l'être). Les quatre pays sélectionnés répondent à ce critère, dans la mesure où ils ont bénéficié de projets PRCC1 et PRCC2 ;
- à l'échelle des quatre pays visités, prise en compte des deux dimensions théoriques du PRCC : appui à l'amélioration des capacités d'exportation et appui aux capacités de négociation et d'insertion dans le système commercial multilatéral. Ce critère est essentiellement couvert par le Vietnam, peu d'autres pays bénéficiaires du PRCC ayant reçu un appui aux négociations ;
- prise en compte des différentes modalités d'appui : projets simples (totalité des autres pays bénéficiaires du PRCC) et enveloppe globale (Fonds pour le renforcement des capacités commerciales – FRCC – au Vietnam).

Le champ d'analyse des missions ne s'est pas limité aux projets PRCC mis en œuvre dans ces pays. L'étude du contexte sectoriel local et des contributions des autres donateurs au secteur a également apporté des éléments tangibles pour juger de la pertinence et de la cohérence externe de l'approche PRCC. Dans trois des quatre pays, les missions ont fait l'objet de séances jointes de restitution des observations auprès de l'ambassade de France, de l'AFD et des Missions économiques (ME).

Cette phase de terrain a été complétée par une enquête réalisée auprès de l'ensemble des gestionnaires de projets PRCC sur le terrain (agences AFD et ME). Cette approche a permis de renforcer la démarche qualitative (missions de terrain) par une analyse exhaustive des éléments jugés les plus importants pour l'analyse (enquête par questionnaire). L'annexe 7 présente la méthodologie et les résultats de l'enquête.

► **Etape 4.** La synthèse de l'évaluation a tout d'abord été restituée dans un rapport provisoire adressé à la DGTPE et à l'AFD le 8 Juillet 2008.

Un premier rapport final a pris en compte les commentaires reçus par l'équipe d'évaluation au titre du rapport provisoire. Ce rapport a été présenté au COPIL, réuni le 11 septembre 2008. Les suggestions émises à cette occasion sont intégrées au présent document.

2. Dispositif et portefeuille de projets

2.1. Place du PRCC dans l'aide française au commerce

2.1.1. L'aide au commerce de la France

Sur la période 2002-2005, la France pèse 3,2 % de l'AC globale. A ce titre, elle se situe en huitième position des bailleurs (cinquième bailleur bilatéral). Elle s'est engagée à mobiliser 160 millions d'euros au titre de l'engagement de l'UE à renforcer l'AC à hauteur de 2 milliards d'euros par an d'ici 2010. L'AC française est, dans sa très grande majorité, une aide transversale, dépendant de la programmation de projets à composante commerciale dans les secteurs traditionnels de l'aide au développement.

La stratégie française en matière d'AC est définie dans un Plan d'action français, formalisé au début de l'année 2002. Son postulat de départ est le suivant : l'insertion des PED dans le commerce international constitue un puissant levier de croissance et de lutte contre la pauvreté ; par conséquent, l'AC doit avoir une place importante dans la stratégie de coopération française.

Le Plan d'action français est également porté par l'objectif de visibilité de la France sur le sujet. La note stratégique de 2002 précise que « la France a tout intérêt à faire preuve d'initiative sur un sujet qui présente pour nous différents avantages :

- une visibilité forte, à coûts budgétaires réduits ;
- une illustration de notre discours sur l'efficacité de l'aide (...);
- un effet de levier sur l'Agence de mise en œuvre des programmes communautaires – EuropeAid – par l'acquisition d'une expertise nationale ;

4 Note de la DREE au ministre, « Aide au renforcement des capacités commerciales des pays en développement : pour une stratégie française », 23 janvier 2002.

Tableau I. Positionnement du PRCC dans la palette

Modalités	PRCC Source des données chiffrées : questionnaire (annexe 7)	Appui budgétaire global
Durée du programme	3 ans	<ul style="list-style-type: none"> Stabilité macro : 1 an Réduction pauvreté : 3 ou 5 ans
Durée du projet	Jusqu'à 4 ans	
Pays cibles	<ul style="list-style-type: none"> PRCC1 : 12 PMA prioritaires. PRCC2 : zone d'intervention du groupe AFD (70 % du budget réservé à la ZSP). 	Pays fortement dépendant de l'aide. Programme approuvé par le FMI
Bénéficiaires finaux	Secteur formel : primaire, secondaire, tertiaire	Etat, secteur formel de l'économie et secteurs sociaux
Contribution à la lutte contre la pauvreté	Indirectement	Oui
Contribution à l'aide au commerce	Voir tableaux 1.1 et 1.2 page 16	
Contrepartie par le bénéficiaire	Oui à 59 %	Oui
Maitre d'ouvrage délégué	<ul style="list-style-type: none"> Ministère (68 %) Agence publique (23 %) Organisation professionnelle (5 %) Autre (5 %) 	Ministère des Finances du pays partenaire
Maitrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> Ministère (39 %) Organisation professionnelle (18 %) Agence privée (14 %) Organisation interprofessionnelle (4 %) Autres (25 %) 	Ministères en ligne
Canal de distribution	<ul style="list-style-type: none"> Etat partenaire (71 %) Autres (25 %) Institution internationale (5 %) 	Budget national
Moyens mobilisés	<ul style="list-style-type: none"> AT internationale long terme (16 %) Formation (29 %) AT locale (16 %) AT internationale court terme (14 %) Appui financier au fonctionnement des organismes aidés (13 %) Appui financier à l'investissement des organismes aidés (4 %) 	Prêts concessionnels, dons, C2D

des outils français d'aide au développement

Subvention AFD	Prêt AFD	Fonds social de développement (FSD) du MAEE	Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAEE	Garantie Ariz de l'AFD
			3 à 4 ans	2 à 12 ans
PMA de la ZSP	Pays à revenu intermédiaire	ZSP	ZSP	PE et PMA
Population des PMA de la ZSP	Etat Secteur privé	Société civile, population communale, marginalisée, groupements professionnels	Ministères, collectivités territoriales, établissements publics	PME, banque locale ou étrangère
Oui	Indirectement	Oui	Oui	Indirectement
		Non		Oui
	Ministère Secteur privé	Cellule FSD au sein du SCAC	Ambassade	AFD
	Ministère Secteur privé	Communes, ONG et associations, secteur privé		
		SCAC		Banques locales
Subventions	Prêts concessionnels	Subventions (74 %)	Dons	Prêts

Source des données chiffrées : questionnaire (annexe 7)

Tableau 1.1. Poids du PRCC dans l'appui français aux capacités de négociation et d'insertion des PED dans le système commercial multilatéral – Catégorie 1 de l'AC (engagements en milliers d'euros constants, base 2005)

	2003	2004	2005	2006
Total intervention française	19 551	19 696	10 770	63 879
Dont PRCC	1 500	264	1 236	1 500
	7,7 %	1,3 %	11,5 %	2,3 %

Tableau 1.2. Poids du PRCC dans l'appui français aux capacités d'exportation des PED – Catégorie 2 de l'AC (engagements en milliers d'euros constants, base 2005)

	2003	2004	2005	2006
Total intervention française	149 766	100 388	124 118	161 586
Dont PRCC	3 800	7 036	10 660	0
	7,7 %	1,3 %	11,5 %	2,3 %

- une image d'ouverture dans un domaine – le commerce – où la perception des positions françaises n'est pas toujours bonne ;
- une illustration concrète de la priorité au développement.

L'intervention française en matière d'AC combine trois volets :

- le programme national triennal PRCC, seul engagement pluriannuel dans le secteur, destiné à fournir l'assistance technique institutionnelle aux capacités de négociations et d'accession à l'OMC, à la mise en œuvre des réformes et aux capacités d'exportations. Il représente près de 10 % de l'assistance française liée au commerce. Depuis peu, à travers l'AFD, s'ajoutent à ces volets des interventions pour la régulation des marchés (lissage des prix sur le coton). Les actions financées portent principalement sur la mise aux normes des conditions de production et de distribution, l'amélioration des systèmes de contrôle ou d'inspection, les soutiens à la mise à niveau des entreprises et l'adaptation des dispositifs d'appui aux exportations ;
- des contributions bilatérales complémentaires du PRCC, mises en œuvre par l'AFD, la DGCID, d'autres administrations ou services (douanes, sécurité phytosanitaire,

propriété intellectuelle, normes...) ; voir également la section 2.2.2 concernant la distribution des tâches entre administrations en matière d'AC ;

- des contributions multilatérales aux programmes existants (Cadre intégré, Fonds Doha et JITAP) et la participation aux débats sur les liens entre commerce et développement.

Ces interventions sont complétées par un soutien transversal aux initiatives communautaires. L'articulation de l'aide bilatérale française avec ces programmes est notamment guidée par la recherche d'efficacité, de complémentarité et par la volonté de positionner l'AFD comme acteur de référence pour l'AC.

2.1.2. Place du PRCC dans l'aide au commerce de la France⁵

Les dernières données disponibles illustrent le poids financier réduit du PRCC dans la palette des instruments français pour l'assistance au commerce. En matière d'appui aux capacités de négociation et d'insertion des PED dans le système commercial multilatéral (cf. tableau 1.1), le PRCC pèse au mieux 11,5 % de l'appui total fourni par la France entre 2003 et 2006 (dernière année pour laquelle les données françaises sont disponibles). Comme évoqué plus haut, seuls le Vietnam et un projet d'appui au portail internet izf.net ont bénéficié de cet appui (il est fait ici référence aux engagements financiers et non aux décaissements).

En valeur relative, le poids du PRCC dans l'appui français aux capacités d'exportation des PED est également réduit (cf. tableau 1.2 : le PRCC représente au mieux 8,7 % de l'aide française annuelle entre 2003 et 2006).

Ces éléments illustrent malgré tout le bon rapport notoriété/budget du PRCC, produit phare du Plan d'action français pour l'aide au commerce, et programme relativement bien connu des acteurs de terrain (français et locaux).

⁵ Sources : GRET et IRAM (mai 2008), Bilan de l'aide au commerce de la France ; service financier et appui au secteur privé de l'AFD (pour les données PRCC).

2.2. Portefeuille des projets PRCC

2.2.1. Un faible taux de décaissement limitatif pour l'exercice d'évaluation

La base de projets sur laquelle repose l'évaluation est caractérisée par un taux de décaissement (décaissements/concours octroyés) généralement faible.

Graphique I. Enveloppes budgétaires des PRCC1 et 2 (2003-2005 et 2006-2008). Engagements et décaissements



Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

En effet, la moyenne des décaissements par PRCC à fin mai 2008 était de 40,6 % sous PRCC1 et de 0,5 % sous PRCC2 (soit une moyenne de 24,4 % tous PRCC confondus). Restent à octroyer, en mai 2008, 8,6 M€ sur les 25 M€ + 25 M€ des PRCC1 et 2. L'annexe 9 présente les taux de décaissement par projet.

Tableau 2. Nombre de projets, engagements et taux de décaissement des programmes PRCC (millions d'euros) pour la période 2003-mai 2008

Année de signature	Nombre de projets	Engagements (arrondis M€)	Taux de décaissement au 30 mai 2008
2003	4	5,3	72 %
2004	7	7,3	52 %
2005	7	12,1	20 %
2006	1	1,5	0 %
2007	9	10,9	1 %
2008	3	4,3	0 %
Total	31	41,4	24,4 %

Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

L'identification des effets observables ne vaut que pour les projets achevés ou en passe de l'être. La faiblesse du décaissement évoquée ci-dessus constitue donc une limite à la généralisation des appréciations de l'efficacité et de l'impact, dans la mesure où ces appréciations se cantonnent aux projets à fort taux de déboursement.

2.2.2. Une distribution géographique originale comparée à l'APD globale au commerce

A l'échelle mondiale, les dix premiers bénéficiaires de l'AC reçoivent 46 % de l'AC globale entre 2002 à 2005. Sept d'entre eux sont asiatiques (Bangladesh, Chine, Vietnam, Inde, Indonésie, Pakistan et Sri Lanka), tandis que seule l'Éthiopie y représente l'Afrique subsaharienne. Plus généralement, l'Asie reçoit 51 % de l'AC totale (appui aux infrastructures essentiellement), l'Afrique 30 %. Un pays asiatique reçoit en moyenne deux fois plus d'AC qu'un pays africain.

Tableau 3. Niveau d'engagement et de décaissements du portefeuille PRCC (en millions d'euros) pour la période 2003-mai 2008

		Engagement (M€)	Décaissement (M€)	Taux de décaissement
Asie	PRCC2	3.450.000	0	0,0 %
Méditerranée	PRCC1	2.100.000	0	0,0 %
	PRCC2	2.750.000	0	0,0 %
Afrique	PRCC1	13.160.000	5.384.167	40,9 %
	PRCC2	8.000.000	0	0,0 %
Multi-pays	PRCC1	736.000	707.981	96,2 %
	PRCC2	2.500.000	86.306	3,5 %
TOTAL	PRCC1	24.696.000	10.017.059	40,6 %
	PRCC2	16.700.000	86.306	0,5 %
	PRCC1 +			
	PRCC2	41.396.000	10.103.365	24,4 %

Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

Le PRCC se distingue par un appui plus équilibré en faveur de l'Afrique. Le tableau 3 compare les niveaux d'engagement et de décaissement par région et par génération de PRCC sur la totalité du portefeuille. Il illustre ce poids marqué de l'Afrique dans le PRCC, mais également la faiblesse générale du niveau de décaissement, ainsi que la tendance à un rééquilibrage régional sous PRCC2. Cette distribution s'inscrit dans les grandes tendances de l'aide

française au commerce, en majorité destinée aux projets mis en place en Afrique subsaharienne et du Nord (en moyenne 60 % du total des engagements pris par la France entre 2002 et 2006)⁶. Néanmoins, si 98 % l'assistance française au commerce a été destinée aux pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) entre 2002 et 2005, le PRCC se distingue par une ouverture progressive aux pays n'appartenant pas à la ZSP. Cette ouverture encouragée par le PRCC2 a bénéficié au développement de projets en Egypte, en Jordanie et à Maurice.

2.2.3. Une couverture thématique essentiellement tournée vers le volet 1 de l'AC

► Une communication peu explicite quant à la couverture thématique du PRCC. L'ambition originale envisagée pour le PRCC était, d'une part d'appuyer à travers l'AFD l'amélioration des capacités d'exportation (volet 1 de l'AC), d'autre part d'appuyer les efforts d'intégration à l'OMC et de négociations (volet 2 de l'AC) à travers l'ADETEF et la DGCID, comme décrit dans une note au ministre en 2002.

Encadré I. Positionnement initialement prévu pour le PRCC

Le plan proposé au ministre présente les caractéristiques suivantes : un programme national pour trois ans couvrant les deux principaux volets de l'aide au commerce (voir typologie annexe 1) ; une amélioration des capacités d'exportation (responsabilité AFD) ; un appui aux capacités de négociation et d'accèsion à l'OMC, ainsi qu'à la mise en œuvre des accords (responsabilités ADETEF et DGCID).

Ce programme pilote serait fondé sur deux volets : le premier, d'un total de 25 millions d'euros, serait consacré à l'amélioration des capacités d'exportation des pays pauvres, le second, d'un montant de 5 millions d'euros, serait dédié à l'appui aux capacités de négociation et d'insertion des PED dans le système commercial multilatéral. Pour le volet du programme pilote consacré à l'amélioration des capacités d'exportation des pays pauvres, un cahier des charges serait élaboré avec l'AFD, qui en serait l'opérateur.

Quant au volet du programme pilote dédié à l'appui des capacités de négociation des PED, il pourrait être financé par la DGCID, si le MAEE en était d'accord et, à une échelle plus réduite, par l'ADETEF. Une contribution de 5 millions d'euros de la part du MAEE permettrait, sur la base d'un cahier des charges avec la DGCID, d'afficher un effort bilatéral de 30 millions d'euros, directement comparable aux programmes de plusieurs de nos partenaires.

Source : Note au ministre de M. Jean-François STOLL, directeur des Relations économiques extérieures (23/01/2002).

6 Source : GRET et IRAM (mai 2008), Bilan de l'aide au commerce de la France (version provisoire).

► **La Convention de financement PRCC1** du 14 juin 2002 entre la DREE et l'AFD indique dans son article 2- Champ géographique des opérations qu'une « *typologie des actions d'appui à l'amélioration des capacités d'exportation est présentée en annexe II de la présente convention. Une typologie des actions d'appui aux capacités de négociation et d'insertion des PED dans le système commercial multilatéral est présentée en annexe III de la présente convention.* »

Elle précise également dans son article 5- Suivi des conventions de financement que : « *pour toute question relative à l'appui au renforcement des capacités institutionnelles (capacités de négociation des PED, négociation d'accession en cours à l'OMC), le SCAC⁷ est invité à ces réunions, de même que l'antenne de l'ADETEF.* »

► **L'avenant n° 1 de la Convention** (en date du 1er août 2003) indique que le PRCC intègre effectivement les deux volets de l'AC, mais seul le premier est détaillé et son maître d'œuvre nommé (l'AFD) : « *(Le PRCC) comprend deux volets dont le premier est consacré à l'amélioration des capacités d'exportation des pays pauvres et sera mis en œuvre par l'AFD dans le cadre de la convention signée avec l'Etat le 14 juin 2002. (...) les crédits de 13,636 M€ (...) et 1,364 M€ (...) sont consacrés respectivement au renforcement des capacités commerciales dans les pays en développement et à la rémunération de l'AFD.* »

De tous ces éléments, il semble que la partie « négociations OMC et autres » (second volet du PRCC) reste dévolue à la DGCID. Cela est confirmé dans la note à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD du 5 novembre 2002 (encadré 2).

Encadré 2. Communication relative à la couverture du PRCC1

« Ces projets liés au renforcement des capacités commerciales pourront se décliner en deux volets : amélioration des capacités d'exportation et appui aux négociations commerciales. Toutefois, la convention DREE-AFD porte essentiellement sur le premier volet, le second relevant principalement du ministère des affaires étrangères. (...) »

Le volet purement institutionnel du renforcement des capacités commerciales relève du ministère des Affaires étrangères (DGCID). Il correspond généralement à des types d'actions que les SCAC mettent en œuvre dans le cadre de FSP à vocation économique. (...) »

Le volet concerné par la Convention DREE-AFD est davantage tourné vers le renforcement des capacités commerciales en termes d'activité, en particulier le développement concret des exportations. »

Source : Note à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD (octobre 2006).

7 Service de coopération et d'action culturelle.

Cependant, en 2004, le PRCC est supposé couvrir le volet 2 de l'AC décrit comme étant « l'assistance technique institutionnelle » et non plus « l'appui aux négociations commerciales ». En effet, le bilan du PRCC⁸ mentionne que celui-ci « *en principe couvre donc les deux grands volets de l'aide au commerce, à savoir l'amélioration des capacités d'exportation et l'assistance technique institutionnelle* ».

Ce bilan justifie également la faible représentation du volet 2 de l'AC dans le portefeuille du programme : « *une forte majorité des actions porte sur le renforcement des capacités d'exportation. Cela correspond d'ailleurs au volet du PRCC sur lequel la collaboration DREE-AFD était essentiellement instaurée. L'autre volet, à savoir l'assistance institutionnelle et la formation, est moins développé. On peut le percevoir comme une insuffisance à l'égard d'une demande existante. Mais cela pourrait confirmer surtout que ce type d'appuis relève plutôt d'intervenants complémentaires comme l'OMC, la CNUCED, la Commission européenne et, au niveau bilatéral, la DGCID.* »

Dans sa seconde génération, le PRCC2 est présenté comme axé sur l'assimilation des règles et sur le développement concret des performances à l'exportation.

Encadré 3. Communication relative à la couverture du PRCC2

« L'appui au renforcement des capacités commerciales porte à la fois sur la capacité des pays à mieux assimiler les règles qui régissent les échanges internationaux et sur l'amélioration effective de leurs performances à l'exportation. [...] »

La Convention cadre DGTPE-AFD est tournée vers le renforcement des capacités commerciales en termes d'activité, en particulier le développement concret des exportations.»

Source : Note à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD (octobre 2006).

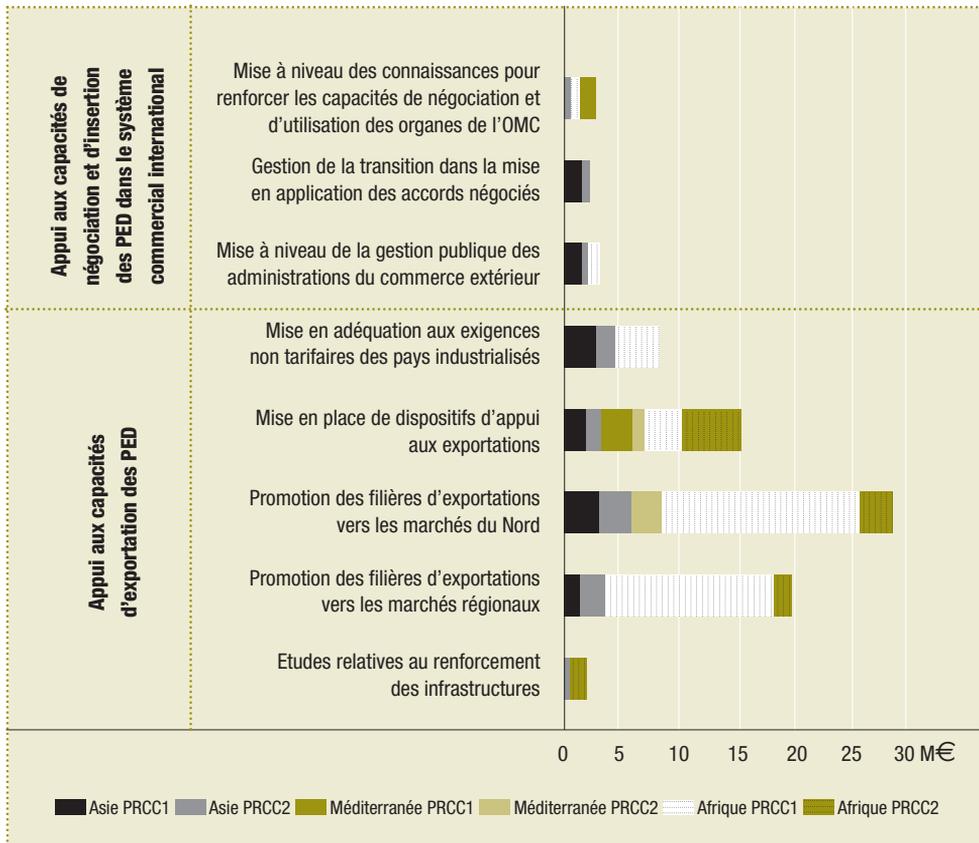
► **Prépondérance de l'appui aux capacités d'exportation.** Le portefeuille des projets appuyés sous PRCC montre effectivement la faible représentation de l'appui aux négociations commerciales dans les interventions PRCC : seul le Vietnam⁹ bénéficie de cet appui (et dans une moindre mesure un projet d'appui au portail internet **izf.net**).

8 MINEFI/DGTPE/MC3 – AFD/TFP/FNS. Bilan et perspectives du Programme pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC), Paris, le 16 décembre 2004.

9 Trois projets concernés : appui à la formation de conseillers commerciaux ; appui à la mise en place d'un schéma de normes de référence des PME exportatrices ; appui au développement des outils financiers à l'exportation dans le cadre OMC.

Les graphiques suivants illustrent les niveaux d'engagement et de décaissement par rapport aux deux composantes principales de l'AC. Ils démontrent la prépondérance de l'appui aux capacités d'exportations (promotion des exportations principalement), comparativement au faible poids des appuis aux capacités de négociation commerciale et d'insertion dans le commerce international. Ne sont concernés que les 22 projets traités par l'enquête (sur un total de 38 projets signés sous PRCC1 et PRCC2 ; compléments en annexe 7).

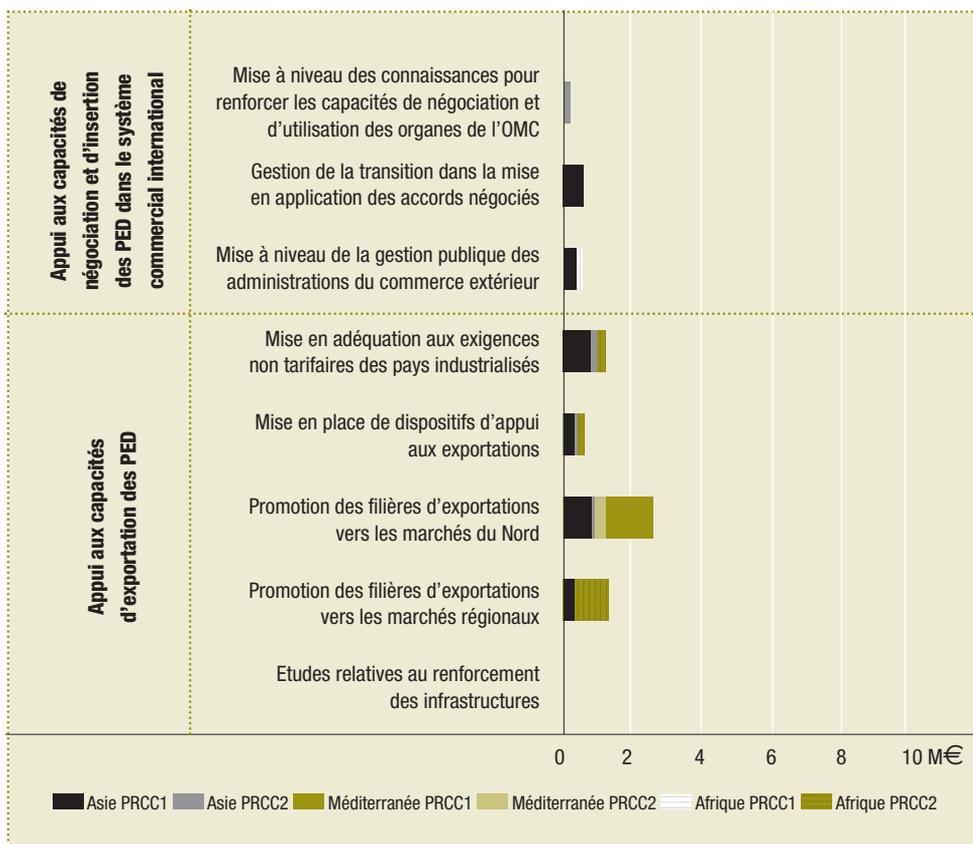
Graphique 2. Niveau d'engagement du PRCC par catégorie d'aide au commerce (2003 à mai 2008), en millions d'euros



Source : questionnaire.

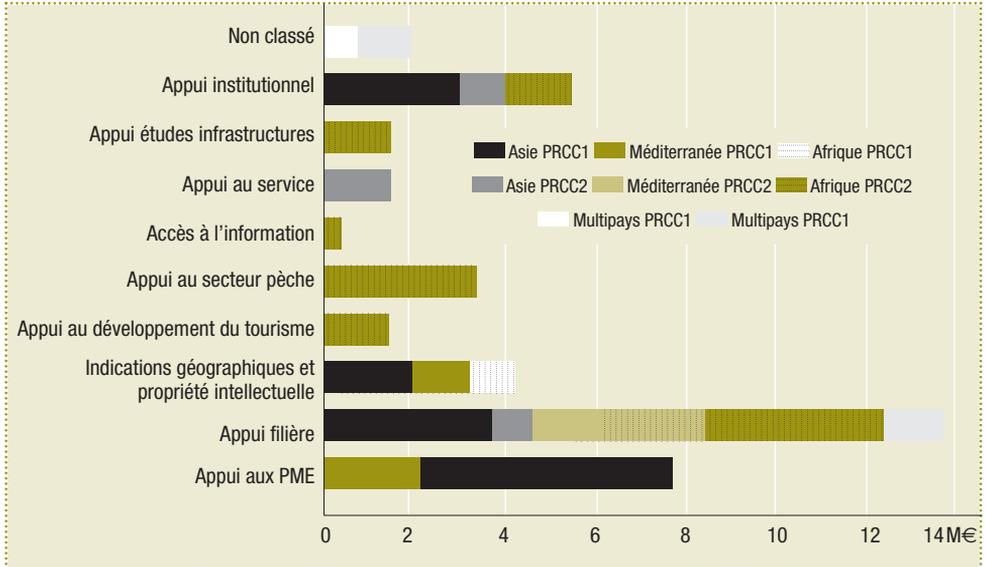
Le graphique 3 présente la même structure. Il se rapporte aux décaissements.

Graphique 3. Niveau de décaissement du PRCC par catégorie d'aide au commerce (2003 à mai 2008), en millions d'euros



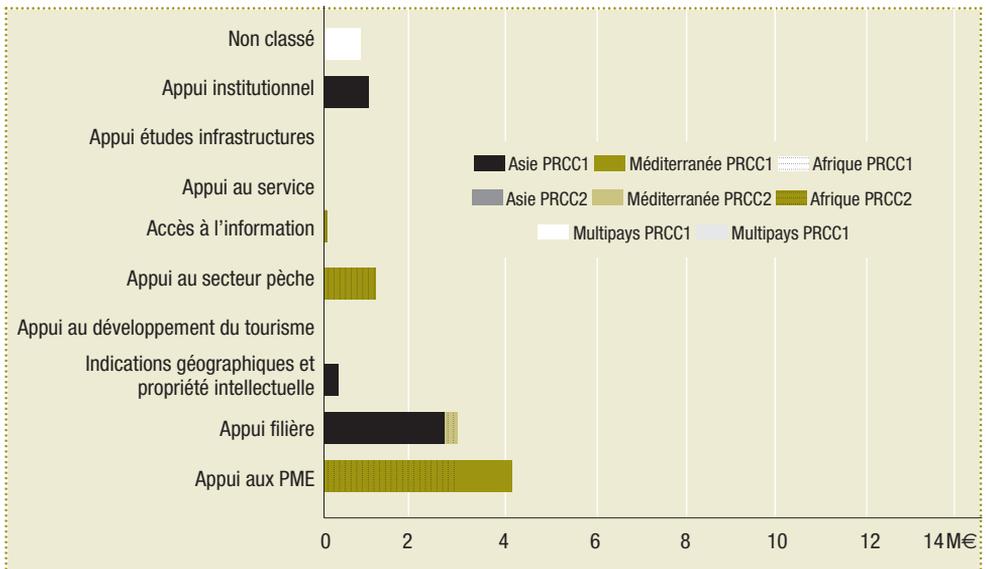
Source : questionnaire.

Graphique 4. Niveau d'engagement du PRCC par thème (2003 à mai 2008), en M€



Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

Graphique 5. Niveau de décaissement du PRCC par thème (2003 à mai 2008), en M€



Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

2.3. Le dispositif PRCC

La Convention DREE-AFD du 12 juin 2002 (pour le PRCC1) et la Convention DGTPE-AFD du 7 avril 2006 (concernant le PRCC2) définissent les modalités d'action du programme.

Le PRCC est cofinancé par la Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) et l'AFD (25 M€ pour chacun des deux cycles, dont 10 M€ pour l'AFD et 15 M€ pour le ministère des Finances). La DGTPE met à disposition de l'AFD sa contribution de 15 M€ sous forme de trois tranches annuelles, dont les montants sont déterminés en fonction des plans annuels d'opérations. L'AFD dispose de frais de gestion du programme, fixés à 10 % des opérations mises en œuvre. Ces frais sont prélevés dès versement à l'AFD de chacune des tranches, à hauteur de 9,1 % du montant perçu.

Ce cofinancement DGTPE-AFD s'accompagne d'un copilotage du programme, dont les modalités sont reprises ci-dessous. Il est prévu que le pilotage général du programme soit réalisé de façon conjointe, de même que l'identification et la sélection des interventions susceptibles d'appui ; la mise en œuvre doit être réalisée par l'AFD selon ses procédures habituelles.

La pratique montre néanmoins que l'implication du ministère des Finances dans le programme s'est progressivement réduite, tant aux stades de l'identification, du pilotage, que du suivi du programme : le lancement et le suivi du PRCC1 s'étaient accompagnés d'une forte collaboration entre services de l'AFD et du ministère des Finances (notamment illustrée par l'échange de fonctionnaires). Aujourd'hui, par manque de disponibilités en ressources humaines, la DGTPE participe uniquement aux réunions semestrielles du suivi du PRCC. Elle est désormais informée de l'avancement du programme par l'AFD exclusivement.

Sur le terrain, les missions économiques sont très majoritairement distantes du processus d'identification des interventions. Ceci est expliqué par la nature de leurs activités, orientées vers l'appui aux intérêts économiques français plutôt que vers l'appui « non lié » à l'économie locale. L'identification n'est cependant pas systématiquement le fait de l'AFD¹⁰. Les missions économiques sont cependant informées du suivi et généralement conviées par l'agence AFD aux réunions importantes concernant les projets.

¹⁰ A la question « Qui est à l'origine du projet ? » les 29 répondants au questionnaire identifient les acteurs suivants : AFD Paris 7, Agence AFD 8, ME 3, SCAC 2, autres institutions 8, ne sait pas 1.

Enfin, l'implication des autorités partenaires est très variable, selon la place accordée aux institutions nationales dans le pilotage de l'intervention. Cette implication peut être limitée aux aspects administratifs (implication en termes de rétrocession des fonds à l'opérateur local) ou bien être beaucoup plus marquée lorsque les services partenaires sont bénéficiaires directs de l'intervention ou lorsqu'est mis en place un fonds local PRCC (tel le Fonds de renforcement des capacités commerciales – FRCC – au Vietnam ; voir section 2.3.2.).

2.3.1. Dispositif opérationnel

► Procédures d'identification et d'exécution

Identification

- Requête locale : par les agences AFD ou les ME ; validation avec les autorités partenaires, après révision de son éligibilité au PRCC.

- Etablissement de la Fiche d'identification de projet (FIP) par l'agence AFD, puis validation par les directeurs d'agence AFD et les chefs de ME et analyse par le département géographique (identification, hiérarchisation des risques, conformité à la stratégie géographique de l'AFD).

- Envois de toutes les FIP au service stratégique de l'AFD, avant le Comité d'identification (CDI) pour commentaires ou propositions d'appui pour la poursuite de l'instruction du projet.

- Le CDI décide ou non de poursuivre l'instruction du projet.

- L'agence établit, post CDI, une Fiche de présentation publique d'opération (FPO), publiée par le coordonnateur régional.

- Produit de sortie : une FIP renseignée et validée par le département géographique concerné, ainsi qu'un relevé de conclusions du CDI.

Evaluation-négociation

- Cette procédure comporte deux étapes : une préévaluation/prénégociation, qui commence par l'envoi d'un aide-mémoire d'identification au client (AMI), et dont les résultats sont examinés par le comité des financements (CFI). Puis une étape de négociation/évaluation, dont les résultats sont consignés dans un aide-mémoire d'évaluation (ou des *Term Sheets*) envoyé au client.

- . Le département géographique valide et complète les conclusions et propositions du chef de projet au moment du CFI et de l'aide-mémoire d'évaluation.

- . Toutes les Notes de présentation de projet (NPP) sont envoyées à STR avant le CFI pour commentaires éventuels. STR peut demander à participer au CFI.

- . Produit de sortie : une NPP présentant le projet, les risques associés, les diligences effectuées et les conséquences pour le projet ; un aide-mémoire d'évaluation ayant reçu l'accord du futur bénéficiaire ; un Dossier d'évaluation et de référence (DER).

Présentation à l'instance de décision

- . Le département technique est responsable de la rédaction de la Note à l'instance de décision (NCA), sur la base de l'ensemble des éléments de l'instruction.

- . Le département géographique vérifie la bonne exécution des diligences demandées en CFI et s'assure de la qualité des dossiers transmis au Comité des engagements (CDE) et présentés à l'instance de décision. Il présente au CDE son programme d'engagements qui sera soumis à l'instance concernée.

- . La direction générale est responsable en dernier ressort de la présentation du projet à l'instance de décision.

- . Produit de sortie : une résolution de l'instance de décision qui indique la nature du concours, son montant et ses conditionnalités.

Contractualisation et levée des conditions suspensives

- . Le chef de projet est responsable, en liaison avec l'agence, de la rédaction et de la négociation des actes et des modifications apportées à ces actes, de leur conformité aux modèles types du MPO, à la résolution signée, ainsi qu'aux objectifs, réalisations et activités du projet approuvé par l'instance de décision.

- . Les membres de l'équipe projet contribuent à la rédaction des actes dans leurs domaines d'expertise respectifs (juridique, financier, environnemental, social...).

- . Le juriste TJF membre de l'équipe projet valide les actes.

- . DDR valide le schéma de garanties lorsque cette validation a été demandée dans l'avis définitif de seconde opinion.

- . Le département géographique assure un contrôle de 1^{er} niveau sur le processus de validation de la conformité des actes avant leur envoi à l'agence pour signature et est

par la suite responsable de la décision de levée des conditions suspensives. Enfin, il assure la publication de la Note de communication publique et d'opération (NCO).

- Le département technique est responsable de l'instruction de la levée des conditions suspensives. L'avis de TJF n'est requis que lorsqu'il a été demandé au moment de l'établissement de la convention.

- Produit de sortie : une convention signée par le bénéficiaire du concours, ses actes annexes et avenants éventuels, et une lettre de levée de conditions suspensives.

► Exécution, suivi et achèvement du projet

- Le chef de projet est responsable de la bonne exécution du projet, dans ses deux volets : exécution financière et suivi opérationnel du projet.

- Produit de sortie : décaissements conformes à la convention de financement ; Dossier de suivi de projet à jour (DSP) ; Rapport d'achèvement de projet, en fin de projet (RAP).

Ce cycle peut évoluer selon la taille du projet engagé :

- taille minimale : 0,3 M€ ;

- de 0,3 M€ à 0,75 M€ (depuis mai 2007) : délégation de décision à l'agence locale, ce qui permet d'éviter le passage par le CFI ;

- limite de délégation au directeur général de l'AFD : 1,5 M€. Au-delà, l'approbation du projet nécessite le passage par le Conseil d'administration de l'AFD.

2.3.2. Spécificités du FRCC au Vietnam

Dans le cadre du Fonds de renforcement des capacités commerciales (FRCC) mis en place au Vietnam en 2004, le ciblage des opérations est piloté par le ministère vietnamien du Plan et de l'investissement, qui vérifie la pertinence des initiatives en préalable à cette vérification par l'agence AFD ou la ME.

Au fur et à mesure de leur instruction, sur proposition de l'agence et de la mission, les projets ainsi identifiés sont soumis par un comité *ad hoc* à Paris pour approbation par la partie française, puis approuvés par l'organe de tutelle pour la partie vietnamienne. Chaque projet approuvé fait l'objet d'une demande d'imputation sur le FRCC par le gouvernement vietnamien.

Cette démarche novatrice dans les procédures du PRCC permet la centralisation de l'initialisation des projets au niveau du pays bénéficiaire ; elle optimise donc les principes de la Déclaration de Paris relatifs à l'appropriation locale.

Néanmoins, cette question de la valeur ajoutée de l'organe de centralisation au niveau du pays récipiendaire doit être appréciée au cas par cas. Dans le cadre de pays héritiers d'une planification centralisée, il n'est pas toujours certain que la capacité d'accueil et de coordination soit la meilleure ni que la structure centrale puisse jouer le rôle attendu. Par exemple, à Madagascar, la Coopération française a choisi de travailler avec des acteurs privés en tant que maîtres d'œuvre, par défaut de capacité d'absorption du ministère de tutelle. On constate plus généralement la faible priorité accordée à la question du commerce internationale dans l'agenda des pays en développement, en comparaison de l'attention des donateurs pour le sujet. Les structures ministérielles en charge du commerce souffrent généralement d'une faiblesse de ressources et de faibles capacités d'organisation et de coordination face aux autres ministères.

Au Vietnam, le ministère du Planning et de l'investissement (coordinateur et récipiendaire du FRCC) apprécie la bonne adéquation et l'adaptation du PRCC aux besoins du pays, la possible diversification des projets et l'effet de levier apporté par des initiatives de relative petite taille. Par contre, sont soulignés les difficultés à employer des consultants pour des études de préféabilité et le problème de sélection de consultants pour les petits projets. Bien qu'ayant admis la valeur ajoutée de l'ADETEF pour l'aide à la formulation des TdR de certaines missions et pour l'appui logistique, le bénéficiaire a clairement exprimé le souhait d'une plus grande autonomie dans le choix de la maîtrise d'ouvrage, notamment à travers la capacité à procéder par appels d'offres (ex. le Centre franco-vietnamien de gestion n'a pas été mis en concurrence pour l'appui fourni à la formation de négociateurs) et à contrôler les coûts (souhait de disposer de plus de consultants court terme en lieu et place d'un assistant technique résident). Cette remarque a également été relevée dans d'autres pays visités.

Au Vietnam, mi-2008, le taux de déboursement du FRCC décidé en 2003 était de 72 % alors que le FRCC2 de 2004 n'avait pas encore déboursé.

2.3.3. Evolution des procédures sous PRCC2

La seconde phase du PRCC (PRCC2) bénéficie des évolutions conceptuelles liées à l'attention accrue des acteurs du développement en faveur de la problématique « commerce et développement » et des leçons tirées du PRCC1 :

- ouverture : l'éligibilité géographique est étendue à la zone d'intervention de l'AFD, l'instrument s'ouvre aux partenariats (collectivités locales, structures représentatives professionnelles ou consulaires, structures de droit privé sous conditions spécifiques de service public). Enfin, le concept d'appui à l'exportation est désormais apprécié de façon plus large ;

- flexibilité : les procédures sont allégées : gestion mieux adaptée à une délégation aux agences, implication renforcée des institutions régionales en matière de facilitation des échanges, mise en place du Fonds consolidé d'études et de participation du PRCC, extension de l'approche par enveloppe ;

- complémentarité : l'interaction avec les autres initiatives françaises liées au commerce pour le développement est renforcée.

3. Pertinence, cohérence, complémentarité et performance du PRCC

L'approche évaluative s'appuie sur une grille d'analyse détaillée, constituée de questions évaluatives, renseignées par des critères de jugement et des indicateurs. Ce canevas d'analyse permet d'opérationnaliser les attentes du comité de pilotage ; il est présenté en annexe 5.

L'équipe d'évaluation propose en annexe 8 une réponse exhaustive aux questions évaluatives et critères de jugement, présentée sous forme d'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats, traduit en français par : forces, faiblesses, opportunités, menaces). La réponse à chacune des questions évaluatives présente d'abord un positionnement des critères de jugement dans une matrice SWOT. Les positionnements sont ceux perçus par l'équipe d'évaluation sur la base des documents, interviews, questionnaires et des missions de terrain.

3.1. Pertinence et cohérence externe du PRCC

► Identification des besoins du partenaire : écart entre besoins latent et exprimé

Dans les pays aidés, les besoins existent et ils sont généralement importants, tant en matière d'appui aux capacités d'exportation que de soutien aux capacités de négociation commerciale. Mais un constat générique est la faible capacité du partenaire institutionnel à traduire un besoin latent en demande d'appui structurée. En réponse, trois approches sont envisagées par les représentations françaises sur le terrain :

- généralement, l'appui PRCC est proposé au partenaire par les acteurs français (voir annexe 7, question 1). Il en résulte une recherche de complémentarité forte entre le portefeuille de projets PRCC et les autres appuis fournis par la coopération française dans le pays ;
- en l'absence d'initiative institutionnelle, une autre approche consiste à « passer au dessus » des structures gouvernementales pour appuyer directement les acteurs pri-

vés, jugés les plus motivés. Cette approche de type guichet est notamment revendiquée à Madagascar, où l'appui se porte majoritairement vers les acteurs du secteur privé. La place des autorités malgaches dans ces projets y est réduite au minimum (rétrocession financière aux structures professionnelles appuyées par le PRCC) ;

- enfin, la mise en œuvre du Fonds de renforcement des capacités commerciales (FRCC) au Vietnam s'est accompagnée d'une démarche de communication (deux séminaires de présentation du programme aux acteurs cibles). Cette démarche semble avoir effectivement suscité des demandes d'appui des acteurs locaux, ainsi qu'une appropriation du programme par les autorités du pays. Il en résulte que le portefeuille d'activités du FRCC présente un certain équilibre entre les deux champs d'application du programme (appui aux capacités d'exportation et aux négociations commerciales), ce qui constitue une exception parmi les pays éligibles au PRCC.

► Peu d'interaction avec les stratégies sectorielles du partenaire, pour autant qu'elles existent

Si le partenaire éprouve une difficulté à exprimer une demande d'aide au renforcement de ses capacités commerciales, il présente *a fortiori* une difficulté à présenter sa politique commerciale. Lorsqu'elle existe, elle est généralement peu structurée, non priorisée, et peu appropriée.

Trois des quatre pays visités étaient des pays-pilotes du premier Cadre intégré (Cambodge, Madagascar, Mauritanie). Dans aucun de ces pays le Cadre intégré n'avait réellement atteint son objectif (traduire l'analyse des besoins du partenaire en priorités d'intervention appuyées de façon coordonnée et intégrée par les bailleurs, sous le pilotage du ministère du Commerce). De fait, le Cadre intégré n'a pas réellement constitué une référence de l'action française d'AC ou d'appui au secteur privé dans ces pays. Ce constat est confirmé par le questionnaire (annexe 7, questions 24 et 34).

Au Cambodge, une initiative récente rééquilibre ce jugement : la mise en place d'un *Trade SWAP*¹¹ permet aujourd'hui au PRCC de se positionner en tant que référent pour un appui concerté au développement de produits prioritaires pour le pays. Ces produits ont été identifiés dans le cadre de la révision de l'Étude diagnostic du Cambodge ; le PRCC permet à l'AFD de se positionner en tant que chef de file de la concertation pour quatre produits appuyés par le PRCC (confection, caoutchouc, palme et poivre).

11 *Trade SWAP* au Cambodge : initiative lancée en 2008 pour opérationnaliser le Cadre Intégré du pays : volonté de coordination des efforts et ressources du gouvernement cambodgien, des bailleurs et autres parties prenantes pour la mise en place d'une stratégie unique et intégrée de développement du secteur privé.

► Une grande flexibilité thématique et partenariale

Le PRCC propose une grande flexibilité thématique. Sont éligibles des projets répondant aux deux catégories d'assistance au commerce reconnues au sein de l'OMC : appui à l'amélioration des capacités d'exportation et appui aux négociations commerciales. Les lignes directrices du PRCC laissent une marge de manœuvre très importante pour la sélection des initiatives susceptibles d'être appuyées. Seul le FRCC vietnamien définit des axes de concentration¹². Pour les autres pays éligibles au PRCC, la typologie d'interventions intègre l'ensemble des activités concourant au développement des capacités d'exportation et de négociation commerciale.

Notons également que le PRCC ne définit pas de sous-stratégie géographique, bien qu'il couvre des régions diverses en termes de potentialités commerciales, capacités institutionnelles et instruments d'appui de l'AFD (le PRCC1 couvre douze PMA prioritaires ; le PRCC2 couvre l'ensemble des pays de la zone d'intervention du groupe AFD et réserve 70 % de son budget aux pays de la ZSP).

Le PRCC présente également une flexibilité en termes de partenariats : en plus des Etats et des organismes publics, le PRCC2 étend la possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales, structures représentatives professionnelles ou consulaires ou d'autres structures éventuellement de droit privé, dès lors qu'elles remplissent les conditions de service public en lien direct avec l'ouverture du pays aux échanges internationaux et leur insertion dans le commerce mondial (source : *Note à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD, octobre 2006*).

► Une tendance à l'appui structurant, contraint par la durée de l'intervention

La marge d'action offerte au PRCC lui a permis de soutenir une vaste gamme d'initiatives, allant de l'intervention ponctuelle (formations de négociateurs, appui à la participation aux salons commerciaux, études...) à l'appui structurant (inscrit dans une démarche de construction de filière, sur le long terme).

12 FRCC, guide des procédures (avril 2006) : « Pour éviter une trop grande dispersion des sujets préjudiciables à une bonne capitalisation et à un travail efficace, il est convenu que l'identification des projets entrant dans le cadre du PRCC au Vietnam s'organisera autour des trois secteurs de concentration suivants : (i) renforcement institutionnel pour le développement des exportations par des sessions de formation de personnels de ministères techniques et de provinces [...] ; (ii) appui au renforcement des filières agroalimentaires et formation pour le développement des exportations auprès de groupements d'entreprises ou de syndicats de ces filières [...] ; (iii) appui au développement des activités de tourisme et d'écotourisme intégrant des composantes liées à l'artisanat local dans des régions isolées à populations diffuses. »

Le portefeuille d'activités des deux programmations montre qu'un projet PRCC est génériquement multi-facettes : formation, organisation/support aux groupements professionnels et structures institutionnelles. C'est le signe d'une priorité donnée aux démarches structurantes.

Or, cette approche est fragilisée par une contrainte forte : l'intervention PRCC court sur une période relativement réduite (au mieux égale à la durée de la convention AFD-DGTPE) et ne présente pas de garantie de renouvellement a priori. Face à cette contrainte, deux situations génériques se présentent :

- lorsque l'intervention PRCC ambitionne seule de construire une filière exportatrice, une suite est toujours nécessaire pour consolider les acquis. Or, l'absence de visibilité quant aux programmations futures du PRCC limite la capacité à construire sur le moyen terme ;
- par contraste, lorsque le projet PRCC suit ou complète un appui plus large de la coopération française, sur une dimension spécifique favorable à l'exportation (certification, Indication géographique protégée [IGP], marketing, etc.), la probabilité que l'intervention soit « autoportante » au terme du projet est plus élevée.

► Quelques initiatives non prioritaires du point de vue du partenaire

Les visites de terrain et certaines rencontres à Paris ont montré que certaines initiatives appuyées par le PRCC, si elles paraissaient effectivement pertinentes du point de vue de partenaire, ne figuraient pas parmi ses priorités principales. On relève notamment que :

- l'appui à la dimension éco-touristique en Mauritanie est peu valorisé par les structures sectorielles concernées, qui lui auraient préféré un appui plus large au développement de la stratégie touristique du pays ;
- l'appui au français des affaires au Ghana a montré une certaine difficulté à mobiliser les acteurs locaux sur le thème choisi.

Ces deux projets semblent être perçus comme « parachutés » depuis Paris, sans qu'ils rencontrent un réel besoin sur le terrain.

► Un Plan d'action français pour l'AC peu diffusé et susceptible d'influencer la démarche PRCC

Le Plan d'action français pour l'AC de 2002¹³ (note p. suivante) semble avoir été diffusé de manière confidentielle auprès des acteurs français à Paris et sur le terrain. Il semble qu'il n'ait aucunement influencé les approches PRCC1 (2002-2005) et PRCC2 (2006-2008).

De fait, les lignes directrices transmises aux agents de terrain pour l'identification de projets PRCC résultent des deux communications successives quant à son opérationnalisation¹⁴. Y sont précisés les principes promus par le PRCC :

- valorisation des initiatives favorables à l'intégration régionale ;
- valorisation des nouvelles filières d'exportation ;
- incitation à l'insertion dans un cadre plus large, à la coordination avec les autres outils français et/ou interventions d'autres bailleurs ;
- incitation à la définition et au suivi d'indicateurs liés à la RSE ;
- incitation à une participation de la contrepartie locale.

► Des lignes directrices plutôt tournées vers l'appui aux capacités d'exportation

Dans les communications mentionnées ci-avant, les agences AFD et ME sont incitées à identifier des interventions plutôt tournées vers les capacités d'exportation¹⁵, alors que les conventions DREE-AFD puis DGTPE-AFD rappellent l'éligibilité du PRCC aux deux catégories d'AC (appui à l'amélioration des capacités d'exportation et appui aux capacités de négociation et d'insertion des PED dans le système commercial multilatéral ; voir également la section 2.2).

Cette orientation marquée pour l'appui aux capacités d'exportation est reflétée sur le terrain par la faible connaissance des acteurs français quant à la possibilité offerte par le PRCC d'appuyer les négociations commerciales. Ceci peut expliquer la quasi absence d'interventions PRCC en faveur de ce sujet.

Néanmoins, l'avènement de la crise agricole et le surenchérissement des prix des denrées pourraient accroître la pertinence d'une vision plus axée sur le développement du secteur productif à destination des populations locales. Cet aspect est également évoqué

13 Note de la DREE au ministre, « Aide au renforcement des capacités commerciales des pays en développement : pour une stratégie française », 23 janvier 2002.

14 Note du 5 novembre 2002 (PRCC1) et d'octobre 2006 (PRCC2) à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD.

15 Note du 5 novembre 2002 à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD : « Le volet purement institutionnel du renforcement des capacités commerciales relève du ministère des Affaires étrangères (DGCID). Il correspond généralement à des types d'actions que les SCAC mettent en œuvre dans le cadre de FSP à vocation économique. [...] Le volet concerné par la Convention DREE-AFD est davantage tourné vers le renforcement des capacités commerciales en termes d'activité, en particulier le développement concret des exportations. »

par le projet de Stratégie française pour l'aide au commerce pour la période 2009-2013 (synthétisé en annexe 3.3).

► **ME et SCAC en retrait du processus d'identification et de suivi des projets**

Les ME semblent généralement distantes du mécanisme PRCC, tant au niveau de l'identification des interventions susceptibles d'appui que du suivi. Ce constat est confirmé par le questionnaire : interventions majoritairement identifiées par l'AFD (agence ou siège). Seules 10 % des interventions ont été identifiées par les ME et 7 % par les SCAC (annexe 7, question 1). Certaines représentations regrettent une prédominance de l'AFD dans le mécanisme, qui réduirait les flux d'information nécessaires à leur plus grande implication.

On peut également analyser cette prise de recul par le fait qu'il soit demandé aux ME de changer la nature de leur intervention, en s'impliquant dans une activité n'ayant pas pour priorité la prise en compte d'intérêts économiques français. A ce titre, le message du PRCC n'est pas explicite : l'aide au commerce au sens de Doha est déliée, mais le portefeuille des interventions PRCC montre une présence très importante d'acteurs français institutionnels ou privés dans les interventions (opérateurs ou bénéficiaires) et un appui pour des secteurs traditionnels de l'influence française (la ZSP – cadre historique de l'influence française – est prioritaire dans l'allocation des fonds PRCC). L'absence de ligne directrice pose question : intérêts du partenaire et intérêts français sont-ils conciliables ? De quels intérêts français parle-t-on ? Doit-on attendre du partenaire le même niveau d'engagement ou d'appropriation lorsque les intérêts français sont mis en avant ? Ces éléments demandent un positionnement plus explicite du programme.

Pour les SCAC, le PRCC a également pu être perçu comme instrument d'une diplomatie d'influence française. L'implication de l'ambassade d'Algérie dans deux projets PRCC s'inscrivait dans un réchauffement du dialogue franco-algérien ; au Cambodge, l'appui PRCC au secteur du cinéma peut également être analysé sous l'angle du maintien d'une présence française dans un secteur culturel important pour le SCAC.

► **Lien distant entre ATR et projets PRCC, alors que la complémentarité théorique est forte**

Dans certains pays, le PRCC est venu appuyer un secteur pour lequel une assistance technique résidente (ATR) avait préalablement été positionnée par le SCAC (ATR reprise par l'AFD en application de la réforme CICID de 2005). C'est notamment le cas à Madagascar et au Cambodge, où des ATR étaient positionnées au niveau du ministère

de l'Agriculture en appui aux négociations commerciales – et en appui aux négociations APE à Madagascar.

La complémentarité théorique entre cette ATR et l'appui PRCC aux capacités d'exportation aurait pu être forte, l'ATR ayant pu susciter la demande d'appui au PRCC puis conseiller à la mise en œuvre du projet. Mais le lien effectif entre les deux instruments paraît plus distant, voire inexistant. Il s'agit d'une opportunité manquée, sur laquelle il faudra se pencher en vue d'un PRCC de troisième génération, notamment dans l'éventualité d'un renforcement du transfert de compétences du MAEE vers l'AFD (réforme RGPP).

► Le PRCC : « pilote » pour l'AFD ?¹⁶

Le PRCC constitue pour l'AFD un instrument capable d'aider en don des acteurs ciblés (groupements professionnels, structures paraétatiques) sur des thématiques précises (ex : qualité, norme, IGP), ce que peu d'instruments AFD permettent. Selon les répondants au questionnaire, seuls 39 % des interventions concernées n'ont pas d'attache avec une intervention française préexistante (annexe 7, réponse à la question 2).

L'appui PRCC aux acteurs du secteur privé est également envisagé comme un préalable à la mise en œuvre des instruments de prêt classiques de l'AFD (Proparco et Ariz notamment), en appui à certaines composantes spécifiques ou pour permettre un « décollage » de la filière avant son autonomisation.

Dans ce cadre, la marge d'action offerte au PRCC lui a permis de soutenir des initiatives à dimension structurante pour lesquelles une suite s'avérait nécessaire. Or, au lancement d'un projet PRCC, il n'existe aucune certitude quant aux modalités de son renouvellement ou de sa reprise par d'autres interventions. Ceci pose question quant à la pertinence d'initier une démarche structurante à travers le PRCC. L'intervention semble plus pertinente lorsqu'elle vient conclure ou renforcer un appui structurant plus vaste.

Enfin, la dimension « pilote » de l'intervention PRCC est également contrainte par la capacité des autres instruments AFD à assurer la suite. D'une part, la reprise du don PRCC par un instrument de prêt n'est pas nécessairement viable ; d'autre part la reprise du don PRCC par un don AFD peut être contrainte par les critères de concentration thématique. La reprise d'appuis structurants du PRCC en faveur de filières agricoles est notamment limitée par le fait que le secteur ne soit prioritaire que dans dix pays sur les 57 de la ZSP.

¹⁶ Il est souvent fait référence au PRCC en tant que « poisson-pilote » afin de souligner son côté précurseur en appui à de nouveaux thèmes. Nous utiliserons ici le terme « pilote » pour exprimer cette capacité ; un poisson-pilote ne guide pas, ni ne pilote. Il suit en fait les grands poissons et se nourrit de leurs restes.

► Une pertinence avérée en renforcement ou en déblocage d'une intervention plus vaste

Le PRCC paraît adapté à l'accompagnement d'une action d'envergure de l'AFD en prêt (ex. : projet de développement touristique pour la région de Lao Cai au Vietnam ou irrigation du delta du Nil en Egypte) ou pour succéder à des actions sur une filière précédemment soutenue (café au Laos ou caoutchouc au Cambodge). L'appui à la filière crevette industrielle malgache illustre également cette démarche : la stratégie affichée a consisté à construire une filière sur le long terme, en mettant à disposition du partenaire l'ensemble des instruments de financement mobilisables par l'AFD (en don ou prêt).

Encadré 4. Appui la filière crevette industrielle malgache : le PRCC en complément d'autres outils AFD, dans une approche « guichet »

La filière crevette industrielle malgache exporte près de 100 % de sa production. Les appuis AFD ne lui sont pas uniquement fournis à travers le PRCC. L'instrument vient plutôt renforcer la gamme d'outils mise à disposition du secteur :

- Proparco assure des prises de participation et prêts en faveur des fermes de crevetteiculture ;
- des subventions classiques pour le renforcement de la filière sont proposées au groupement des pêcheurs malgaches (GAPCM), au Centre de surveillance des pêches, à l'Observatoire économique, à la recherche, à l'intégration de la pêche traditionnelle, etc. ;
- le FFEM contribue aux actions d'atténuation de l'impact sur l'environnement (réduction des consommations de gasoil, limitation des prises accessoires, notamment des tortues, etc.) dans un but de meilleure rentabilité de la filière et de certification écologique ;
- enfin, le PRCC a appuyé la création d'un laboratoire de surveillance épidémiologique des crevettes.

À Madagascar, l'instrument PRCC n'est donc pas perçu comme ayant une « autonomie propre » (où le projet concourrait aux objectifs du programme PRCC), mais plutôt comme une facilité ou un guichet (où le projet répondrait avant tout aux attentes du client, en complément d'autres instruments AFD).

► Un bon rapport budget-visibilité

Sur le terrain, la visibilité du PRCC (ou plutôt de l'AFD en tant que gestionnaire des projets) apparaît relativement forte, en comparaison des budgets engagés. Cette visibilité est particulièrement élevée auprès des acteurs non-institutionnels du secteur appuyé, en raison du caractère atypique de l'appui PRCC (voir complémentarité en 3.2.).

La visibilité du PRCC est également plus importante dans les pays non-PMA : le don PRCC y apparaît plus « compétitif » ou incitatif que les prêts fournis par la France et d'autres bailleurs. En Méditerranée par exemple, sur les 660 M€ engagés au titre de la coopération en 2007, seuls 26 M€ étaient constitués de dons (dont 20 M€ destinés à la Palestine). La visibilité est plus réduite lorsque l'intervention est canalisée à travers une institution internationale (IFC à Madagascar, ILO au Cambodge). La notoriété de l'intervention et de l'opérateur y supplante celle de l'instrument financier PRCC.

► Une couverture géographique équilibrée

Face à la prépondérance asiatique dans l'APD globale au développement des capacités commerciales (voir section 2.2.1), l'éligibilité géographique et le portefeuille PRCC1 démontrent une originalité, par un engagement marqué vers les pays africains¹⁷. Au stade actuel d'engagement, le portefeuille PRCC2 montre également un poids important de l'Afrique, et un rééquilibrage de l'allocation en faveur de la zone méditerranéenne¹⁸.

► Une difficulté à partager l'expérience

Il ne semble pas que les leçons du PRCC soient systématiquement partagées sur le terrain. La communication varie selon le pays visité ; elle est réalisée sur une base ad hoc et personnelle, plutôt que dans un cadre formalisé¹⁹. *A fortiori*, dans certains pays l'absence d'instance de coordination sectorielle entre bailleurs limite cette transmission d'expérience. Notons que l'appréciation plutôt positive des répondants au questionnaire (55 % rapportent une présentation du projet auprès d'instances de coordination sur le terrain ou dans le cadre de forums internationaux – question 38) est en contradiction avec les messages reçus au cours des quatre missions de terrain.

Au sein des institutions françaises, il semble également que la communication sur les leçons des projets ne soit pas optimale. Deux tiers des répondants à l'enquête disent

17 Le programme de travail de la Convention PRCC1 indiquait une liste de pays prioritaires selon un calendrier prévisionnel sur trois ans (2000 : Cambodge, Madagascar, Mauritanie, Côte-d'Ivoire, Algérie, Vietnam ; 200 : Sénégal, Guinée, Mali, Ghana ; 2004 : Ethiopie, Djibouti). Cette liste et le calendrier qui lui est associé avaient un caractère indicatif.

18 L'éligibilité géographique au PRCC2 concerne les pays de la zone d'intervention du groupe AFD. Un principe d'utilisation présentant une allocation de 70 % minimum sur les opérations concernant les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) s'applique au PRCC2.

19 Le premier séminaire régional organisé dans le cadre du PRCC (Phnom Penh, 13 et 14 mars 2008) semble avoir été apprécié en tant que première initiative de partage de connaissance parmi le personnel des agences AFD des trois pays concernés (Cambodge, Laos, Vietnam). Les ME respectives y avaient également été conviées.

Tableau 4. Niveau d'engagement du PRCC par région (2003-mai 2008)

TOTAL	PRCC1	PRCC2	PRCC1 + PRCC2
	24 696 000 €	16 700 000 €	41 396 000 €
Dont Asie	35,2 %	20,7 %	29,4 %
Méditerranée	8,5 %	16,5 %	11,7 %
Afrique	53,3 %	47,9 %	51,1 %
Multi-pays	3,0 %	15,0 %	7,8 %

Source : AFD, service financier et appui au secteur privé.

ne pas avoir bénéficié d'échanges avec des projets PRCC similaires (annexe 7, question 32). Le MAEE et la DGTPE reconnaissent un niveau de connaissance très général du programme et de ses projets. Au sein de l'AFD, un cloisonnement est également observable entre compétences sectorielles et géographiques ; le partage des expériences sectorielles semble relativement réduit, limité à quelques personnes.

L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure d'apprécier le partage des leçons du PRCC à Bruxelles (dans le cadre d'un Comité 133²⁰ ou du Groupe informel UE-pays membres sur l'Aide au commerce, notamment) ou dans le cadre de l'OMC.

Un apprentissage institutionnel demande l'existence d'une structure capable de recevoir les flux d'informations et de les exploiter ; il faut également que l'information reçue du terrain renseigne sur l'atteinte des objectifs globaux du programme. Or, l'absence d'évaluation systématique des interventions et d'un suivi orienté sur les réalisations ne permet pas de faire émerger les leçons des interventions.

► Le FFEM : un modèle de structuration pour le PRCC ?

Il est possible de comparer la stratégie de partage d'expertise du PRCC à celle menée par le FFEM, initiative française ayant également pour ambition la visibilité et l'influence française sur un enjeu global d'APD. Le FFEM met en œuvre des projets de taille comparable à ceux du PRCC et dispose d'une enveloppe sensiblement identique.

En comparaison du PRCC, le FFEM dispose d'atouts pour opérationnaliser sa démarche d'influence :

²⁰ Le Comité 133, qui est constitué de fonctionnaires des ministères du Commerce de chacun des pays membres de l'Union européenne, assure la coordination des négociations de la Communauté européenne en matière de politique commerciale et conseille la Commission de l'UE en qualité de négociateur.

- le comité de pilotage du FFEM réunit l'ensemble des ministères impliqués dans la problématique (MAEE, MINEIE, ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, ministère de l'Education nationale) ainsi que l'AFD. Le FFEM revêt donc une légitimité interministérielle. Par comparaison, le PRCC ne représente qu'un pan du Plan d'action français pour l'AC, et n'accueille pas le MAEE ; sur le terrain, le PRCC est parfois perçu comme un instrument « de l'AFD » ;
- le FFEM dispose d'un comité consultatif scientifique et technique constitué de dix experts. Ce comité est impliqué dans l'identification des projets, mais également dans l'animation et la mise en œuvre de travaux sur l'environnement mondial, et dans la participation aux initiatives visant à informer et à sensibiliser les partenaires français et internationaux sur les enjeux de l'environnement mondial. Le PRCC ne dispose pas de ce relais scientifique et n'a pas défini de stratégie de participation aux réseaux d'échange en matière d'AC ;
- pour certains, la problématique « environnement » s'inscrit dans un thème plus restreint que la problématique « aide au commerce ». Ce postulat suggère donc une plus grande facilité de mobilisation autour du thème environnemental, le rendant plus apte à porter un fonds. S'il est vrai que la thématique environnementale a été vulgarisée depuis une vingtaine d'années, on se souvient à ses débuts de difficultés de définition. Aujourd'hui, la thématique environnement est large et touche des domaines variés²¹. La problématique Aide au commerce est également très large si l'on se réfère à la définition élargie de l'OMC : elle touche l'amélioration de l'offre, ses infrastructures, en même temps que l'amélioration des capacités commerciales ou de négociation d'accords commerciaux bilatéraux ;
- enfin, le FFEM dispose d'un Secrétariat composé de neuf agents permanents, hébergé à l'AFD. En complément du suivi des interventions, le Secrétariat représente la France dans le suivi du FEM, du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal et des relations sectorielles avec les bailleurs de fonds. De son côté, le service financier et d'appui au secteur privé – en charge du suivi du PRCC au sein de l'AFD – n'a pas mandat à représenter la France au sein des forums internationaux. Par ailleurs, il disposait jusqu'à récemment d'un effectif restreint (une personne).

21 Le FFEM subventionne, dans des projets de développement durable, la préservation des grands équilibres de notre planète relatifs aux domaines suivants : la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales, la dégradation des terres, les polluants organiques persistants (POP), la couche d'ozone (Protocole de Montréal).
Source : site web du FFEM.

Cette comparaison doit néanmoins être nuancée au regard des contextes différents dans lesquels s'inscrivent le FFEM et le PRCC : la reconnaissance par les autres bailleurs d'une initiative propre à la France sur un thème d'intérêt mondial requiert un consensus, d'une part sur le sujet même de l'intervention (l'AC), d'autre part sur l'instrument d'intervention (le PRCC).

Si le FFEM s'inscrit dans un consensus international sur le thème de l'environnement (notamment en matière de changements climatiques et de lutte pour la biodiversité), le consensus autour de Doha est beaucoup plus incertain comme l'illustrent les crises récentes de relance du processus à l'OMC. De plus, il semble que la position française au regard de l'AC ne soit pas celle d'autres grands bailleurs (anglo-saxons notamment) ; la légitimité des options prises par le PRCC ne sera pas nécessairement perçue aussi positivement que le FFEM par la communauté des bailleurs. Le PRCC pourrait bénéficier d'une reconnaissance internationale sur la dimension « commerce équitable » ; mais il ne s'agit là que d'une niche dans un champ plus vaste d'objectifs assignés au programme. A l'inverse, le concept d'Indication géographique se heurte directement à une conception anglo-saxonne de marque déposée.

La légitimité d'un fonds dédié tient aussi à la reconnaissance de sa valeur ajoutée en comparaison avec la contribution à un fonds multilatéral. Cette valeur ajoutée du PRCC reste à démontrer auprès des autres bailleurs (la présente évaluation concourt à cette démarche).

Enfin, au niveau français, la mise en place d'un fonds indépendant est également risquée, ce poste étant généralement le premier poste de réduction des dépenses en situation de restriction budgétaire.

► Quelle place pour l'innovation dans le PRCC ?

Les lignes directrices pour l'identification des interventions PRCC encourageaient au développement de filières innovantes et aux démarches pilotes. Or, bien que certaines démarches présentent effectivement un caractère pilote (appui au développement de clusters professionnels, appui à l'écotourisme, IGP notamment), il n'est pas fait explicitement mention de stratégies de dissémination de leurs résultats. La démarche est en cours en matière d'IGP (un forum est prévu en Asie en vue de la définition d'IGP régionales) mais il s'agit d'une exception.

Une fois de plus, la comparaison avec l'approche FFEM montre que ce dernier capitalise sur les expériences de projets et sur son comité scientifique et technique pour anticiper

les nouvelles réflexions environnementales et influencer les débats au sein du FEM. La contribution française au FEM apparaît donc à la fois financière et intellectuelle.

3.2. Complémentarité

► PRCC, dimension régionale et Accords de partenariat économique (APE)

La Note de communication sur le PRCC1 transmise aux chefs de ME et directeurs d'agences AFD précise que : « *dans certains cas, la Convention gagnera également à prendre en compte la dimension régionale des échanges dans la promotion de l'expansion des marchés. En effet, l'insertion des pays en développement dans le commerce mondial n'a pas pour seul axe les échanges Nord/Sud, mais aussi l'amélioration du commerce Sud/Sud et une meilleure intégration régionale (voir la négociation des APE dans le cadre de la convention de Cotonou)* »²².

Cependant, le PRCC n'a pas été conçu pour porter un appui direct que cela soit aux négociations pour l'accession à l'OMC ou à celles des APE. Comme précisé en section 2.2.2, les décideurs du PRCC ont estimé que ces activités étaient plutôt dévolues à une assistance DGCID/SCAC.

► Sur le terrain, une complémentarité avec les interventions communautaires

Les projets PRCC ont essentiellement appuyé les capacités d'exportation du partenaire, notamment par un appui ciblé aux acteurs économiques privés. En cela, le PRCC est fortement complémentaire des actions d'AC menées par la Commission européenne, à deux niveaux :

- certains instruments européens portent, comme le PRCC, sur un appui direct au secteur privé (CDE/Pro€Invest, notamment). Une complémentarité est visible avec ces instruments, le PRCC ayant par exemple pris la suite d'un appui CDE/Pro€Invest antérieur (renforcement du cluster Text'île à Madagascar initié par Pro€Invest ; appui à l'AAFEX également appuyée par le CDE/Pro€Invest) ;
- la Commission européenne est active en appui institutionnel, à l'échelon ministériel. Une complémentarité est également visible avec l'intervention PRCC plutôt tournée vers les acteurs économiques. Cette complémentarité résulte d'une démarche délibérée,

²² Note DREE-AFD à l'attention des chefs de mission économique et des directeurs d'agence AFD du 5 novembre 2002

comme l'illustre en Mauritanie l'interaction entre l'appui sanitaire aux opérateurs privés du secteur (sous PRCC) et l'appui institutionnel envisagé par la Commission²³.

Par contraste, le PRCC interagit peu avec les interventions d'autres bailleurs bilatéraux. Ceci semble notamment lié au fait qu'il n'existe pas d'outil similaire au PRCC chez les autres bilatéraux.

► Complémentarité avec la coopération décentralisée sur le modèle français d'IGP

L'appréciation de l'interaction entre PRCC et coopération décentralisée ou ONG sort du mandat d'évaluation. Néanmoins, il est intéressant de rapporter un cas de coordination observé entre le projet PRCC d'IGP sur le poivre de Kampot (Cambodge) et une initiative de la Coopération Aquitaine : en complément de la démarche PRCC visant à structurer l'IGP, la Région Aquitaine a appuyé un échange d'expérience entre le Syndicat de l'AOC Piment d'Espelette et les organisations de producteurs de poivre de Kampot (voyage d'étude en France). Cet exemple illustre la valeur ajoutée potentielle d'une expertise décentralisée sur la thématique IGP, fondamentalement liée au terroir et à la dimension locale.

► Sur le terrain, une expertise reconnue en appui direct au secteur privé...

L'AFD dispose d'une image appréciée en appui au secteur privé : expérience de terrain, capacité à la mobilisation de réseaux, expertise pointue sur certaines filières, large gamme d'instruments bancaires en appui aux initiatives locales.

Le PRCC capitalise sur cette image. Il bénéficie notamment d'une crédibilité sur des dimensions spécifiques de l'appui aux capacités d'exportation : IGP, clusters, RSE, appui intégré aux filières notamment. Ce constat est confirmé par l'enquête : plus d'un répondant sur deux estime que son projet PRCC vient effectivement renforcer l'appui d'autres bailleurs (annexe 7, question 35).

► ... mais un ancrage institutionnel relativement limité

La visibilité de terrain du PRCC est réduite par la taille relativement limitée des interventions (on rappellera néanmoins le bon rapport budget-visibilité des projets) et

²³ L'appui institutionnel prévu par la CE n'ayant pas été mis en œuvre au départ du PRCC, l'appui PRCC a dû étendre son mandat (appui aux opérateurs artisanaux et renforcement des diagnostics sanitaires des navires). Un nouvel appui est prévu par la Commission, dans le cadre des accords de pêche UE-Mauritanie (11 M€/an).

par leur durée relativement courte. Au Cambodge par exemple, l'agence AFD exploite les expériences PRCC d'appui à quatre produits prioritaires pour construire un dialogue et se positionner dans l'initiative *Trade SWAP*. Or les interventions PRCC sont limitées dans le temps, et il n'est pas certain qu'à l'échéance des interventions l'AFD disposera toujours d'une capacité d'appui à ces quatre filières. Ceci risque de fragiliser sa stratégie de positionnement comme interlocuteur de poids dans le *Trade SWAP*.

De plus, le PRCC ne dispose pas d'orientations stratégiques fortes, qui pourraient lui donner une « image thématique » en matière d'AC. Le portefeuille des projets montre une certaine dispersion thématique et géographique qui peut nuire à sa capacité de communication. Aujourd'hui, la spécificité du PRCC – ou son avantage comparatif – tient à la flexibilité de l'instrument plutôt qu'à son expertise thématique.

Enfin, certains projets ont été directement ancrés à des organisations professionnelles, plutôt qu'à des organismes ministériels ou paraétatiques. Ceci limite l'ancrage institutionnel ou politique des interventions, alors qu'une intégration plus forte de l'échelon ministériel pourrait assurer un effet de levier aux projets appuyés²⁴.

3.3. Performance

L'analyse de performance se penche sur les effets des interventions appuyées :

- l'analyse d'efficacité mesure la contribution effective aux objectifs assignés aux projets ;
- l'analyse d'efficience évalue le coût d'atteinte des effets ;
- l'analyse d'impact se penche sur les effets de long terme ;
- l'analyse de viabilité apprécie la capacité des effets à se poursuivre au-delà de l'intervention PRCC.

La portée du processus de suivi-évaluation prévu par le PRCC est abordée par le questionnaire, qui rapporte une faible capacité à suivre les résultats sur le commerce (21 % des répondants estiment que le suivi de leur projet PRCC traite de cet aspect) et

24 Dans le cadre du projet d'appui sanitaire au secteur pêche en Mauritanie, l'institution de référence du projet est la Fédération nationale de la pêche. Elle insiste sur les résultats positifs de l'intervention PRCC, mais souhaiterait également bénéficier d'un appui réglementaire au développement de ses exportations (reconnaissance d'une carte professionnelle pour les personnes formées par le projet, réflexion sur un allègement des charges d'intrants). Le projet, n'ayant que peu d'ancrage au niveau ministériel, est mal armé pour relayer ces préoccupations.

l'impact sur la réduction de la pauvreté (aucun répondant n'a été amené à mesurer la contribution de son projet à cette dimension). Le suivi est plutôt porté sur la gestion du projet (75 %). Ceci peut être expliqué par (i) le faible avancement des projets rendant difficile une appréciation de l'efficacité et (ii) la difficulté à identifier et mesurer les impacts de l'AC sur la réduction de la pauvreté.

Certains projets sont achevés. Or, il ne semble pas qu'ils aient été systématiquement soumis à une évaluation ex-post de la part de l'AFD. Les agents chargés de la mise en œuvre de ces interventions l'expliquent par la faible taille des enveloppes mobilisées, ne justifiant pas selon eux d'enquête finale lourde. Si le coût d'évaluations de projets classiques semble effectivement élevé en comparaison de la masse financière des interventions PRCC, un suivi plus systématique et plus orienté sur les résultats permettrait de combler la faiblesse de l'apprentissage institutionnel évoquée plus haut (pour assurer la dimension formative du suivi-évaluation).

3.3.1. Efficacité

Les capacités d'exportation ont été aidées par les projets PRCC de manières différentes. Cela peut varier d'une augmentation du savoir nécessaire à la dynamique d'exportation (connaissance des formalités, etc.), à la préparation des supports marketing pour faire connaître ses produits (documents, prospectus, etc.) ou des supports à l'exportation et la participation à des missions de prospection ou des foires commerciales.

Les exigences non tarifaires telles que les nécessités de s'adapter aux règles phytosanitaires, en particulier de l'Union européenne, ont été traitées par des projets ou composantes de projets variés. Les formations HACCP (filiale poisson en Mauritanie) ou l'équipement d'un laboratoire permettant la surveillance épidémiologique de maladies de la crevette (Madagascar) sont des apports directs au renforcement des capacités d'exportation et/ou la gestion des risques d'arrêt d'exportations stratégiques pour les recettes du PIB local.

L'appui du PRCC a également contribué à maintenir la compétitivité des entreprises de confection au Cambodge par rapport aux pays avoisinant en instaurant un dialogue avec les grands donneurs d'ordre (Nike, Adidas etc.) et en acquérant des qualifications de Responsabilité sociale et environnementale (RSE).

Certains projets PRCC ont directement financé des programmes d'appui à la préparation aux exportations (Guichet avec l'IFC à Madagascar), d'appui à des clusters (Text'île Mada) ou d'accompagnement à l'exportation (Cap Export Madagascar).

La définition d'indicateurs de suivi de ces interventions est difficilement généralisable, étant donnée la nature très variable des activités appuyées. Ces difficultés sont identifiées à l'échelle même d'un projet : Cap Export (Madagascar) précise notamment qu'au-delà de l'information sur les réalisations (nombre d'heures et de personnes formées, nombre de contacts pris, nombre de contrats générés, etc.), l'information sur les résultats est difficile : la croissance de l'activité des entreprises aidées est difficilement mesurée par l'augmentation du CA (d'une société à une autre, les chiffres varient énormément et certaines ont concrétisé des partenariats à des dates ne permettant pas d'attribution aux appuis) et, concernant la création d'emplois, les sociétés emploient beaucoup de temporaires en période de forte activité et le nombre de personnel embauché est très variable suivant les commandes.

La mobilisation de dispositifs financiers et institutionnels à la suite de projets PRCC est faible, surtout si l'on considère la pérennité des actions entreprises. L'effet d'entraînement d'une aide à l'exportation se basant uniquement sur des supports techniques de préparation ou de participation à des foires peut se trouver limitée si un relais n'est pas constitué par des dispositifs financiers et institutionnels. L'utilisation de structures d'appui reconnues (IFC/fédération nationale-groupement professionnel établi) présente des opportunités pour des financements par prêts ou fonds de garantie.

En revanche, les études soutenues par le PRCC ont peu porté sur les capacités d'infrastructures nécessitées par les secteurs d'exportation et donc ne peuvent se transformer en opportunités de prêts pour l'AFD.

3.3.2. Efficience

Sur l'ensemble des PRCC1 et 2 (couvrant la période 2002-2007 pour une enveloppe disponible de 2x 25 M€), les fonds engagés s'élèvent à 40,4 M€ et les décaissements à 10,1 M€ (juin 2008). L'efficience de l'utilisation effective des fonds semble donc modeste. La capitalisation des fonds non décaissés donnerait une indication de leur coût d'opportunité. Ce coût d'opportunité pourrait être récupéré par les contributeurs aux PRCC si les fonds étaient placés dans un fonds porteur d'intérêts et redistribués pari passu comme recommandé plus loin.

De par le retard de décaissement observé sur l'ensemble du programme, l'efficience en termes de programmation temporelle semble donc modeste, de même que l'efficience en termes de ressources engagées. Par euro décaissé, cette efficience semble plus forte en raison de ces faibles taux de décaissement.

► Flexibilité des modalités opérationnelles pour l'atteinte des objectifs du programme

Seuls 50 % des répondants au questionnaire (agences AFD et ME) estiment avoir les capacités humaines et financières nécessaires pour identifier les initiatives répondant aux ambitions du PRCC. Le Fonds consolidé d'études et de participation du PRCC devrait faciliter la pré-identification des projets et le financement d'actions complémentaires favorables à l'efficacité du programme. Mais l'existence de ce Fonds n'est pas suffisamment connue des agences AFD et ME, ni des acteurs locaux.

Dans le cadre de projets structurants ou d'appui à des filières où un dialogue privé-public s'avère nécessaire, le personnel de terrain pourrait sans doute mieux capitaliser sur la connaissance et le savoir-faire des ATR engagés sous FSP (repris par l'AFD). Ces personnels ATR se retrouvent de fait assez éloignés de l'initialisation et du suivi d'initiatives PRCC parfois complémentaires de leur mandat (exemples à Madagascar et au Cambodge).

En termes d'exécution, la procédure AFD est adaptée à la nature des activités et acteurs appuyés (appréciation positive confirmée par l'enquête ; annexe 7, question 17). Cependant le côté chronophage des avis de non-objection (ANO) est souligné et pourrait faire l'objet d'un aménagement par enveloppe gérée localement.

Les écarts éventuels au cadre de référence du projet, à son budget, à son calendrier, etc. sont justifiés par un souci d'atteinte des objectifs. Ceci est un des atouts majeurs du PRCC connu pour sa flexibilité. Néanmoins, on notera une contradiction de l'enquête : bien que 59 % des répondants à l'enquête estiment que le calendrier prévu pour le projet était réaliste, ils sont 44 % à identifier un écart au calendrier dans la mise en œuvre (question 55).

Le budget est très majoritairement apprécié comme adapté aux ambitions (annexe 7, question 57). Les engagements financiers demandés à la contrepartie locale sont tenables et respectés (voir annexe les questions 11 à 14 de l'enquête ; il est généralement demandé moins de 25 % de contrepartie locale). Les engagements de pérennisation ou d'obligation de légiférer sont parfois irréalistes sur leur forme (quantification, délais) bien que nécessaires sur le fond.

L'absence de budget plafond pour les projets n'est pas perçue comme un enjeu majeur ; il existe dans les faits une tendance à dimensionner les interventions jusqu'au montant de 1,5 M€, plafond à partir duquel un projet passe en Conseil d'administration de l'AFD et non plus à la seule signature de son directeur général.

L'approche par enveloppe globale initiée par le PRCC1 et développée par le PRCC2 reste à ce jour limitée au Vietnam²⁵. Cette démarche n'améliore pas particulièrement les délais ni les coûts de gestion. Le bénéfice de cette approche est plutôt visible dans sa capacité à développer une appropriation par la partie locale, illustrée au Vietnam par le développement d'activités d'appui aux négociations commerciales (activité plutôt rare dans le portefeuille globale des PRCC1 et 2) et par la capacité du ministère en charge (ministère du Plan et de l'Investissement) à assurer un pilotage interministériel de l'initiative.

► **Une valorisation des priorités du PRCC conditionnée par les capacités d'initiative locales**

Les modalités de sélection des projets permettent l'identification et la valorisation des initiatives favorables à l'intégration régionale. Néanmoins, la faible représentation de ce type d'activités dans le portefeuille PRCC illustre plutôt la faible capacité des institutions régionales à susciter et formaliser une demande d'appui.

Les thèmes transversaux (environnement, développement durable, responsabilité sociale et environnementale) sont effectivement valorisés dans le processus de sélection et de suivi des projets. Ceci est confirmé par l'enquête (annexe 7, questions 29 à 31 et illustré par quelques projets dédiés (développement de la RSE dans le secteur textile au Cambodge notamment).

La promotion de nouvelles filières est effectivement valorisée dans le processus de sélection et de suivi des projets. Ceci est notamment vrai en Asie, où le développement des IGP constitue une "marque de fabrique" du PRCC. Pour les appuis classiques aux filières, l'intervention vient majoritairement appuyer une initiative passée ou en cours de la coopération française (ex. : secteur crevette à Madagascar, secteur pêche en Mauritanie, hévéaculture au Cambodge).

Les procédures PRCC n'excluent pas l'insertion du projet dans un cadre plus large (cadre multibailleurs, politique du partenaire, cadre d'action français), ni le pilotage de l'initiative par un organisme tiers (ex. : IFC à Madagascar ou le BIT au Cambodge). Néanmoins, ceci réduit la visibilité du programme, comme évoqué plus haut.

25 Le FRCC initié au Mali n'est pas encore effectif ; aucune intervention n'y a été validée à ce jour.

3.3.3. Impact : une difficile attribution des effets

Pour des raisons statistiques ou d'effets retards, il est très difficile de considérer réaliste quelque tentative de faire des liens entre des effets au niveau des entreprises et des niveaux de progression d'indicateurs nationaux ou macroéconomiques. De même, il est trop tôt pour envisager une éventuelle appréciation des interventions PRCC sur la réduction de la pauvreté chez les bénéficiaires des projets.

La mesure de l'impact est peu agrégeable d'un projet à l'autre. A titre illustratif, l'introduction de la norme RSE au Cambodge a permis un maintien des commandes des grands comptes (Adidas, Nike), plutôt qu'une augmentation des exportations. Dans d'autres cas, les liens sont plus difficilement décelables encore.

Pour les projets les plus anciens, les cadres logiques ne sont pas systématiquement présents. Les questionnaires indiquent que neuf des vingt-deux projets concernés par l'enquête ne disposent pas de cadre logique (Q.6).

De plus, pour les projets visités, l'articulation entre les cadres logiques existants et leurs Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) est jugé faible. Cette appréciation est plus positive de la part des répondants à l'enquête : 17 des 22 projets étudiés présentent des IOV, jugés satisfaisants pour 13 d'entre eux (dans la mesure où les IOV traduisent les ambitions du projet en lignes directrices pour les opérateurs).

3.3.4. Viabilité

► Un appui structurant risqué dans le cadre d'interventions « en solitaire »

Le PRCC a permis d'appuyer des interventions sporadiques (formations de négociateurs, appui à la participation aux salons commerciaux, études...) et des interventions plus structurantes (inscrites dans le long terme).

Comme évoqué sous l'analyse de pertinence, les démarches structurantes ambitionnées par certaines initiatives PRCC sont fragilisées par deux contraintes fortes : l'intervention PRCC court sur une période réduite et ne présente pas de garantie de renouvellement. Sous ces contraintes, le projet structurant semble plus pertinent lorsqu'il suit ou complète un appui plus large, sur une dimension spécifique favorable à l'exportation.

A titre illustratif, on peut évoquer l'appui à la mise en place d'IGP pour deux filières pilotes au Cambodge (poivre de Kampot et sucre de palme de Kampong Speu) : aucune des

deux filières n'est actuellement structurée (stratégie sectorielle, connaissance du marché à l'export, approche marketing, structuration des producteurs en coopératives, etc.). L'IGP attaque une partie seulement des problématiques de ces filières, et un appui de long terme de type développement rural semble nécessaire pour appuyer les opérateurs du secteur dans leur expansion. Le PRCC ne peut répondre seul à ce besoin.

Dans le cadre d'approches « guichet/facilité », telle que celle revendiquée à Madagascar, la problématique est similaire : l'appui de type guichet sans axes stratégique ne favorise pas l'appui ; il n'existe aucune garantie de relai du don PRCC par un autre don. Un prêt est possible, par la mobilisation des divers instruments AFD (Proparco ou Ariz notamment) mais la nature de l'appui ne rend pas ces outils nécessairement pertinents (exemple : formation aux exportations organisées par une chambre de commerce, appui au développement de clusters sectoriels).

► Une communication peu explicite quant aux possibilités de reconduire l'appui

Au cours des missions, il est apparu une incertitude quant à la possibilité pour le PRCC de programmer des interventions successives pour un même projet. Ceci entraîne des difficultés de communication pour l'agence AFD auprès des instances partenaires. Une communication claire sur la validation de budgets acceptés mais non programmés du PRCC2 serait nécessaire, pour sortir de l'incertitude au niveau local. Le PRCC ne permet pas de budget de soudure entre deux phases d'un même projet.

Par ailleurs, l'extension géographique et sectorielle du PRCC2 pour un budget disponible identique à celui du PRCC1 peut apparaître contradictoire avec une démarche de long terme (sur plusieurs cycles PRCC). En particulier, l'appui aux clusters requiert long terme, masse critique et capital humain déterminant et... déterminé.

► Des clauses de pérennisation non systématisées

Les études de faisabilité ont pu évoquer les conditions de viabilité financière des structures appuyées, mais cela n'est pas nécessairement affiché en tant qu'hypothèse de travail/facteurs de risque. La convention de financement n'évoque pas – ou de façon succincte – la reprise de l'intervention par l'institution aidée à l'issue de l'appui. On notera que cette faiblesse de l'étude de pré-faisabilité ne semble pas identifiée par les acteurs de terrain (voir annexe 7, question 5).

Bien qu'il soit argué du caractère peu réaliste des clauses de pérennité sur le terrain, celles-ci sont reconnues pour donner un signal clair dès l'identification du projet et

permettre un dialogue avec le maître d'œuvre à ce sujet (ex : sortie d'une loi et de ses décrets d'applications au Cambodge sur l'obligation de faire tester le grade de toute exportation de caoutchouc ; nécessité pour la CCIFM – Chambre de commerce et d'industrie France Madagascar – de continuer les activités soutenues par le PRCC à l'issue de l'intervention).

Enfin, pour un projet évoqué comme non prioritaire par les autorités partenaires (éco-tourisme en Mauritanie), le portage de l'intervention après sa clôture ne semble pas acquis. De plus, le ministère concerné par l'appui est relativement jeune et la distribution des rôles entre institutions reste problématique ; ce qui pourrait peser sur les acquis obtenus à l'issue du projet.

4. Conclusions

4.1. La valeur ajoutée du PRCC : une flexibilité thématique, partenariale et opérationnelle

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q1) Pertinence des interventions ponctuelles et d'accompagnement aux actions plus lourdes.

(Q2) Couverture géographique équilibrée en comparaison de l'APD globale.

Complémentarité

(Q4) Avantage comparatif du PRCC reconnu en appui direct au secteur privé.

(Q6) Complémentarité du PRCC avec les appuis communautaires.

Efficacité

(Q7) Renforcement des capacités d'exportation à l'échelle des entreprises appuyées; émergence d'appuis innovants (IGP, RSE).

Efficience

(Q10) Flexibilité thématique et partenariale ; flexibilité de l'instrument face aux aléas de mise en œuvre.

(Q11) Valorisation des priorités dans les procédures de sélection et de suivi des projets (thèmes transversaux et nouvelles filières).

(Q12) Aménagements du PRCC2 : flexibilité permise par le Fonds d'études et de participation.

Impact

(Q13) Impact de l'aide au commerce sur l'accroissement des échanges internationaux : manque de recul pour un portefeuille encore peu décaissé.

► L'instrument PRCC est apprécié des ME et agences AFD en raison de :

- la flexibilité de ses modalités opérationnelles (voir également la C3) ;
- sa flexibilité partenariale, permettant notamment une participation active du secteur privé ;
- sa flexibilité thématique, encouragée par l'approche « guichet » : le PRCC offre la possibilité d'une approche de type « guichet » permettant des petites interventions de natures différentes mais nécessaires pour répondre adéquatement à une problématique complexe. Par exemple, le projet pêche en Mauritanie intègre trois axes (audit, formation, conseil) pour appuyer le secteur dans son entièreté. A Madagascar, cette approche guichet permet d'appuyer des PME ou des clusters existants ou en création, ceci par l'intermédiaire des maîtres d'œuvre et maîtrises d'ouvrage de nature différente ;
- son caractère unique (subvention) par rapport à l'offre d'autres bailleurs : l'appui en subvention rend le PRCC particulièrement attractif dans des pays où les dons sont rares. De plus, le PRCC offre cette subvention à des conditions de contrepartie locale très avantageuses²⁶ ;
- son positionnement comme excellent produit d'accompagnement, d'appel ou de clôture d'autres actions AFD/Proparco (pour 61 % des projets concernés par l'enquête) plutôt que comme intervention isolée (39 % des projets enquêtés). Le PRCC est déjà utilisé comme cet instrument de synergie ; ceci pourrait sans doute être renforcé ;
- son caractère précurseur, souligné et apprécié sur le terrain, permettant une meilleure visibilité de la France sur le thème de l'AC. Les projets sur les IGP et sur la RSE en sont de bons exemples. Bien sûr, certains projets sont jugés sans doute hasardeux (cinéma au Cambodge) mais c'est le lot de tous les projets novateurs et à risque. Si le PRCC veut garder cet aspect novateur, il convient donc d'accepter que les taux de succès soient moindres pour des opérations plus risquées. Pour l'instant, étant donnés les faibles taux d'exécution, les impacts des projets sont difficiles à évaluer ;
- sa capacité à mobiliser le Fonds d'études et de participation introduit par le PRCC2, appui apprécié mais également peu connu ;
- sa capacité à impliquer les Volontaires (VIA/VCAT) dans une gestion quotidienne relativement autonome, sur des secteurs et des problématiques intéressants.

26 A la question 13 « Le projet PRCC fait-il l'objet d'une contrepartie locale ? » les 22 répondants au questionnaire se partagent entre 13 oui et 9 non. A la question 14 « Si oui, que représente cette contrepartie dans le budget total du projet ? », les 13 réponses se partagent en 10 pour moins de 25 %, 2 pour 25-50 % et 1 non-réponse.

4.2. Une faiblesse de préfaissabilité génératrice de coûts d'ajustement

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q1) Pertinence du PRCC par rapport aux besoins du partenaire : difficulté à faire émerger une demande d'appui locale.

(Q3) Instrument peu orienté sur l'appui aux négociations commerciales (champ historique des SCAC et ME)

Efficienc

(Q10) Hypothèses, chemin critique et scénarios de sortie peu explicites ; gestion chronophage.

Viabilité

(Q14) Clauses de pérennisation non systématisées et peu explicites ; forte incertitude quant à la pérennité des démarches structurantes.

L'initialisation des projets semble laborieuse et souvent tributaire des déplacements d'une seule personne venant de Paris et couvrant toutes les zones géographiques éligibles. Cet aspect et la difficulté à faire émerger une demande d'appui locale contribuent sans doute aux faibles taux d'engagements (80 % des 50M€ disponibles au titre des PRCC1 et PRCC2).

Dans ce cadre, le Fonds d'études – destiné à appuyer l'identification et la préfaissabilité des interventions – ne dispose que d'une modeste notoriété auprès des acteurs de terrain.

Peu de projets sont arrivés à leur terme et nombreux sont ceux ayant connu des retards de mise en œuvre pour raisons diverses²⁷. Ces faiblesses sont notamment expliquées par le manque de préparation/consensus au stade de la préfaissabilité. Ces faiblesses ressortent tant des discussions menées à Paris que des réponses aux questions connexes. Cependant, cette faiblesse de la phase de préfaissabilité ne ressort pas immédiatement en question directe (annexe 7, question 5).

²⁷ Motifs de délais cités par les répondants au questionnaire (annexe 7, question 16) : études institutionnelles incomplètes, retards dans la levée des conditions suspensives, délais liés à la transition politique du pays ou à la lourdeur de ses procédures, retards dans le recrutement des opérateurs, etc.

► Les points de blocage concernent notamment :

- les hypothèses de départ/facteurs de risque et analyses de sensibilité selon scénarios sont rarement présenté(e)s. Lorsqu'ils(elles) sont effectivement identifié(e)s, la sensibilisation du partenaire à leur suivi semble limitée ;
- les conditions contractuelles nécessaires au bon déroulement du projet ne sont pas toujours communiquées ni discutées, et nécessitent des ajustements ultérieurs : quelle contrepartie financière du partenaire ? Quel engagement du partenaire à assurer le financement des structures créées à l'issue de l'appui ?
- le chemin critique nécessaire à l'atteinte des objectifs n'est pas toujours étudié ni rendu explicite auprès de l'opérateur : quel séquençage des étapes du projet ? Comment prioriser les différents éléments de commercialisation liés à l'appui aux exportations (analyse du marché/client, stratégie marketing) ? Quand et par qui les réformes législatives et réglementaires doivent-elles être préparées, discutées, soumises au décideur ?

4.3. Un faible décaissement et des coûts de gestion jugés élevés

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q1) Difficulté à faire émerger une demande d'appui locale ; pertinence des interventions ponctuelles et d'accompagnement aux actions plus lourdes.

(Q3) Instrument peu orienté sur l'appui aux négociations commerciales (champ historique des SCAC et ME).

Efficacité

(Q8) Faible décaissement et coûts de gestion élevés.

(Q7) Peu de levier institutionnel.

Efficience

(Q10) Hypothèses, chemin critique et scénarios de sortie peu explicites ; gestion chronophage.

(Q12) Sous PRCC2, peu de renforcement de la complémentarité avec les SCAC et ME.

Si l'on observe en mai 2008 un relativement faible engagement (80 % des 50 M€ des PRCC1 et PRCC2), c'est plutôt le faible niveau de décaissement qui est préoccupant (en moyenne 24,4 % des engagements²⁸ et 20 % du budget disponible sous PRCC1 et PRCC2). Notons qu'il ne s'agit pas d'un critère de perte de qualité, dans la mesure où il n'y a pas une « course au projet » à tout prix.

► **Les causes de ce faible taux de décaissement peuvent être partiellement expliquées par :**

- les activités « soft » appuyées sous PRCC décaissent par nature relativement moins bien que l'infrastructuel ;
- les faiblesses de pré faisabilité évoquées en C2 (séquençage, hypothèses, conditions préalables) génèrent des retards dans le décaissement ;
- les opérateurs locaux éprouvent des difficultés à mettre en œuvre des demandes d'appui alors que les fonds sont disponibles ; c'est expliqué par la faible capacité technique locale ;
- par ailleurs, certaines cultures d'entreprise sont éloignées de cette logique de décaissement. Par exemple, un opérateur réalisant le même objectif attendu avec moins de moyens ne rencontre pas nécessairement la priorité du bailleur (conflit d'objectifs par rapport à la performance, notamment rencontrée pour les opérateurs du secteur privé).

Si une comparaison peut être réalisée avec le FFEM, on peut noter que celui-ci a également connu des problèmes de décaissement dans sa première moitié de vie (il a été créé en 1994), car les projets n'étaient pas toujours bien préparés. Le programme est aujourd'hui plus mature et bénéficie d'un comité scientifique et technique lui permettant un meilleur regard sur la sélection et la préparation des projets. Selon le Secrétariat du FFEM, ceci a aujourd'hui permis de résoudre le problème de décaissement.

Les projets PRCC sont généralement jugés chronophages par les agents de l'AFD sur le terrain. Ce jugement est notamment rapporté à la faible taille des projets appuyés, en comparaison du portefeuille global de l'AFD. Le temps mobilisé est souvent consacré à la résolution de difficultés ou imprévus non envisagés en phase d'instruction.

A ce titre, les projets achevés ou en passe de l'être ont été capables de surmonter les difficultés de mise en œuvre. Ceci illustre une grande flexibilité de l'instrument PRCC, appréciée par les bénéficiaires et reconnue par les autres bailleurs. Le projet est notamment capable :

28 Décaissements à fin mai 2008 : 40,6 % sous PRCC1 ; 0,5 % sous PRCC2.

- d’ajuster sa durée de mise en œuvre (extension de la date de clôture de l’intervention) ;
- de réaffecter le budget entre ses composantes ;
- de mobiliser des reliquats financiers pour le développement d’interventions complémentaires (études, *phasing out*) ;
- de compléter ses interventions par la mobilisation du Fonds d’études du PRCC.

4.4. Une flexibilité thématique génératrice d’un portefeuille diversifié

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q3) Portefeuille très axé sur l’appui aux capacités d’exportations (domaine AFD) et peu orienté sur l’appui aux négociations commerciales (champ historique des SCAC et ME)

Complémentarité

(Q4) Avantage comparatif du PRCC reconnu en appui direct au secteur privé ; dimension régionale peu valorisée.

Efficacité

(Q7) Émergence d’appuis innovants (IGP, RSE).

(Q8) Pas d’appui aux négociateurs des PVD dans les négociations OMC/APE, ni d’appui à la transition dans la mise en application des accords négociés ; seul le Vietnam a bénéficié de projets de renforcement des capacités institutionnelles.

Efficience

(Q10) Modalités opérationnelles : flexibilité thématique et partenariale ; flexibilité de l’instrument face aux aléas de mise en œuvre.

(Q12) Aménagements du PRCC2 : ouverture thématique et partenariale effective ; peu de renforcement de la complémentarité avec les autres outils français sous PRCC2 (forte complémentarité pour les outils AFD, toujours limitée pour les SCAC et ME).

► L'instrument PRCC autorise l'appui d'interventions extrêmement diversifiées par :

- leur nature : les deux composantes classiques de l'assistance au commerce sont théoriquement éligibles (appui aux capacités d'exportation et appui aux négociations commerciales) ce qui offre un champ d'appui extrêmement diversifié, illustré par le portefeuille des projets soutenus ;

- les acteurs impliqués : en plus des Etats et des organismes publics, le PRCC2 étend la possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales, les structures représentatives professionnelles ou consulaires ou d'autres structures éventuellement de droit privé. Cependant, l'implication en contrepartie locale semble faible (voir question 13 de l'enquête : absence de contrepartie locale à 41 %) ce qui semble contraire aux recommandations et réduit les chances de pérennisation ;

- leur dimensionnement : aux termes du questionnaire, un projet PRCC est généralement multi-composantes. Il intègre génériquement de la formation, de l'assistance technique internationale, de l'assistance technique locale, des appuis financiers aux organismes aidés, etc. ;

- leur durée : l'intervention peut aller de l'appui ponctuel à l'intervention structurante (inscrite dans le long terme).

4.5. Un appui institutionnel sous-valorisé

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q1) Difficulté à faire émerger une demande d'appui locale.

(Q3) Portefeuille très axé sur l'appui aux capacités d'exportations (domaine AFD) et peu orienté sur l'appui aux négociations commerciales.

Complémentarité

(Q6) Dimension régionale peu valorisée.

Efficacité

(Q7) Peu de levier institutionnel.

(Q8) Appui aux capacités de négociation : pas d'appui aux négociateurs des PVD dans les négociations OMC/APE, ni d'appui à la transition dans la mise en

application des accords négociés ; seul le Vietnam a bénéficié de projets de renforcement des capacités institutionnelles.

Efficiences

(Q11) Peu de valorisation des initiatives régionales en raison de la faible demande d'appui à cette échelle.

(Q12) Sous PRCC2, peu de renforcement de la complémentarité avec les SCAC et ME.

Malgré l'ouverture thématique et partenariale offerte par le programme, l'appui institutionnel est sous-valorisé²⁹. L'essentiel des interventions a appuyé au développement des capacités commerciales, sans toujours bénéficier d'un ancrage institutionnel.

Cette faible implication de l'institutionnel dans le programme – en termes d'appui aux négociations commerciales notamment – est expliquée par plusieurs éléments, dont :

- une faible implication des SCAC dans le programme, et une implication variable et limitée des ME ; les deux acteurs auraient pu, par leur expertise et leurs réseaux, favoriser ce meilleur ancrage. Ceci était envisagé par les axes stratégiques du PRCC1 mais n'a pas été opérationnalisé ;
- en relation, un manque d'interaction entre ATR et PRCC, ce qui a freiné la capacité à susciter des demandes d'appui des ministères partenaires, de même que les synergies possibles entre ces deux instruments ;
- une communication auprès des agences AFD et ME essentiellement tournée vers l'appui « concret » aux capacités d'exportation, et ayant peu mis en avant l'éligibilité de l'appui aux négociations commerciales ;
- dans certains cas, une réticence à appuyer des institutions publiques jugées peu motivées.

De cette faible implication de l'institutionnel, il a résulté des difficultés à :

- faire passer des décisions réglementaires nécessaires à la réussite des interventions ;
- inscrire une intervention d'appui à une filière dans un dialogue sectoriel ;
- impliquer l'institutionnel au-delà de la seule rétrocession (faible apprentissage).

²⁹ Voir section 2.2.2 et annexe 7 (information relative à la classification de l'objectif spécifique des projets enquêtés au regard de la typologie d'activités du PRCC).

4.6. Le PRCC : programme ou guichet ? Dilemme entre flexibilité thématique et contribution à une stratégie

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q1) Difficulté à faire émerger une demande d'appui locale ; pertinence des interventions ponctuelles et d'accompagnement aux actions plus lourdes.

(Q3) Portefeuille très axé sur l'appui aux capacités d'exportations du secteur privé.

Efficacité

(Q9) Absence d'une réelle stratégie de visibilité à l'échelle du programme et de ses projets.

Efficienne

(Q10) Flexibilité thématique et partenariale.

(Q12) PRCC2 : flexibilité permise par le Fonds d'études et de participation ; peu de renforcement de la complémentarité avec les autres outils français sous PRCC2

(forte complémentarité pour les outils AFD, toujours limitée pour les SCAC et ME).

Le programme PRCC a été dessiné pour contribuer à une stratégie caractérisée par des objectifs pour le partenaire (assistance au commerce), mais également des objectifs pour le bailleur (visibilité française, apprentissage par l'expérience, contribution indirecte aux autres initiatives françaises dans le secteur). Cette dimension stratégique est aujourd'hui confirmée par la nouvelle stratégie française d'AC, qui définit des ambitions et axes prioritaires d'intervention pour la France (voir annexe 3.3).

Or, les faits montrent que le PRCC a été plus pragmatique que stratégique : le choix des interventions a essentiellement privilégié l'approche de terrain et l'ouverture vers des interventions et secteurs très divers ; les attentes pour la coopération française ont peu été mises en avant.

Le renforcement de l'ouverture ou de la souplesse des critères d'éligibilité du PRCC2 tend à accentuer l'aspect « guichet » du programme : le bénéficiaire est mis au centre de l'intervention, tandis que le contributeur se met en retrait de la phase de design et laisse au bénéficiaire le soin de définir les activités qui correspondent le mieux à ses besoins. Cette approche par guichet répond parfaitement aux besoins du bénéficiaire et s'inscrit dans la logique d'appropriation et de leadership de la Déclaration de Paris ; mais elle présente également des faiblesses :

- une démarche de type guichet, si elle n'est pas encadrée par des critères d'éligibilité et de sélection n'optimise pas la stratégie du bailleur car elle ne répond pas à ses attentes propres. Ce type d'appui est donc soumis à une dépendance vis-à-vis de l'initiative locale, ce qui limite l'allocation équilibrée entre les différents axes stratégiques du bailleur ;
- la périodicité du PRCC (programme triennal supposant des décaissements sous trois ans) ne favorise pas l'appui continu sur des secteurs de concentration³⁰.

L'appui PRCC sous sa forme « guichet » est donc efficace lorsqu'il vient :

- compléter des interventions structurantes plus larges ;
- soutenir des initiatives qu'on sait pérennes à l'issue de l'intervention ;
- capitaliser sur l'utilisation de la subvention en appui marketing à une politique de prêt.

A côté de cet appui d'appoint, de levier, le PRCC semble mal équipé en appui aux démarches structurantes, en raison notamment de sa contrainte temporelle. En effet, les projets PRCC sont prévus en théorie sur deux à trois ans dans un programme triennal à calendrier fixe (2003-2005 ; 2006-2008), si une orthodoxie comptable et de gestion d'un programme triennal devait être respectée (clôture au 31 décembre de la troisième année). Ceci semble contradictoire avec le fait d'envisager des projets sur deux ou trois phases triennales de PRCC. Les projets d'appui multiniveaux à des filières agricoles semblent donc ambitieux en comparaison de l'outil PRCC tel qu'il est dessiné.

Exemple : structuration d'une IGP pour une filière agricole (une filière agricole est reconnue comme nécessitant généralement 8 à 10 ans de soutien) avec des interventions nécessaires à une multitude de niveaux (pratiques de culture, structuration de groupement professionnel ou de mouvement associatif, accompagnement par l'élaboration nécessaire d'un nouveau cadre juridique ou financier et aide à la négociation du dialogue secteur public/secteur privé dans le cadre d'une politique nationale de ladite filière).

Face à cette palette d'activités extrêmement diversifiées (*ad hoc*/structurant), les attentes en termes d'impact et de viabilité ne sont pas du même ordre. L'attention à porter par le suivi-évaluation et la communication quant au phasing out doit être modulée en conséquence. En particulier, les interventions à ambition structurante (inscrites

³⁰ Un tiers des projets concernés par l'enquête ne s'inscrivent pas dans un secteur de concentration de l'aide française au pays (annexe 7, question 26).

dans le long terme) mériteraient une attention régulière et approfondie. Or, il ne semble pas que les stratégies de suivi et de sortie soient ajustées à ce type d'intervention :

- l'ambition structurante nécessite un suivi orienté sur le long terme (ex : étude d'impact préliminaire puis ex post). Or, ce n'est pas systématisé ;
- l'ambition structurante nécessite un appui continu et une suite prévue dans le design initial (prolongement de l'appui PRCC, reprise par un don ou par un prêt, prise en charge complète par le bénéficiaire, intégration dans une intervention plus vaste). Or, ce n'est jamais le cas ; il n'existe aucune visibilité au-delà de l'intervention elle-même.

4.7. Visibilité et influence : réflexion sur l'apprentissage institutionnel

► Cette conclusion se rapporte aux questions évaluatives suivantes :

Pertinence

(Q5) Difficulté à partager l'expérience et à se faire connaître au-delà du projet.

Complémentarité

(Q4) Avantage comparatif du PRCC reconnu en appui direct au secteur privé.

Efficacité

(Q7) Appuis innovants (IGP, RSE) pour lesquels l'information sur les effets est peu documentée.

(Q9) Absence d'une réelle stratégie de visibilité à l'échelle du programme et de ses projets.

Efficience

(Q12) PRCC2 : communication insuffisante sur le Fonds d'études et de participation ; peu de renforcement de la complémentarité avec les autres outils français.

Les appuis PRCC disposent d'une bonne notoriété locale, en comparaison des masses financières engagées. Mais il semble que cette visibilité locale soit peu relayée à l'échelle des forums internationaux. En comparaison d'instruments tels que le FFEM, le PRCC semble manquer d'une réelle stratégie de valorisation des expériences. Les principaux points de faiblesse identifiés sont :

- le peu de formalisation et le faible niveau d’information fourni par le suivi quant aux effets des interventions (résultats et impacts)³¹ ;
- la faible capitalisation des interventions pilotes et innovantes entre agences de terrain, et entre services à Paris ;
- l’absence d’une structure scientifique de capitalisation capable de traduire les leçons de terrain en messages stratégiques pour les décideurs français.

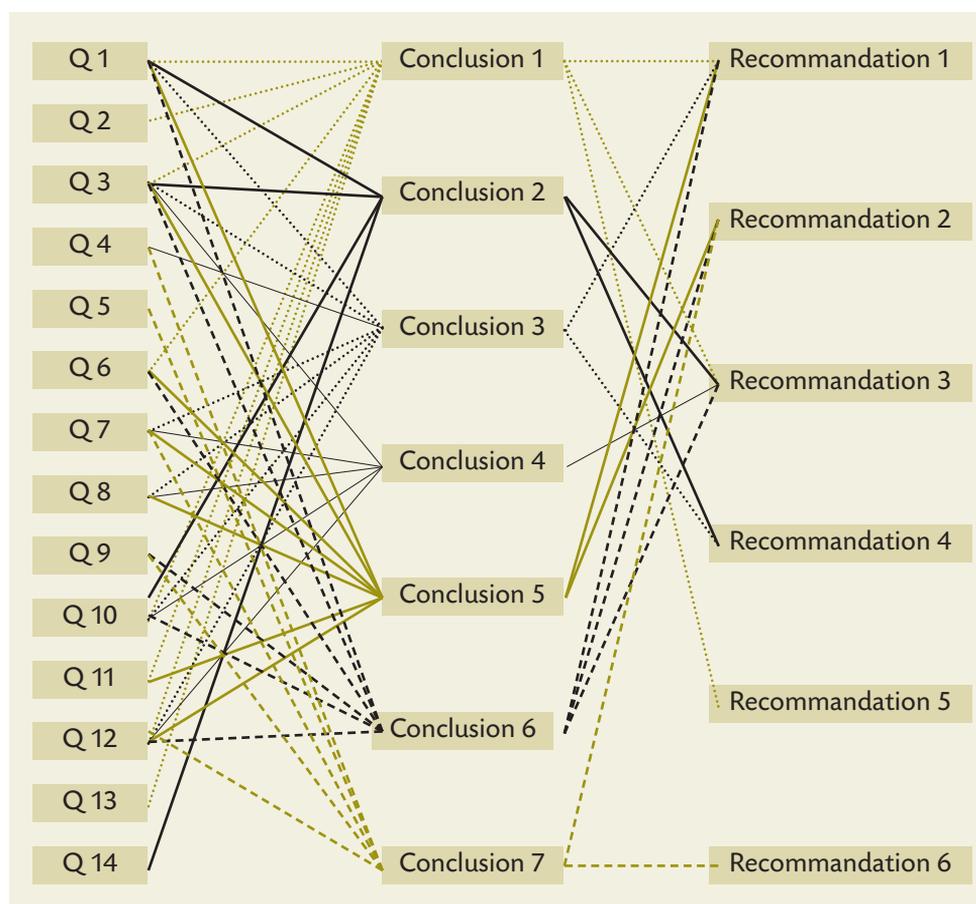
De plus, la souplesse thématique du PRCC – bien qu’elle lui permette une flexibilité appréciée – entraîne également une certaine dilution de la visibilité du programme. L’exemple asiatique montre que le PRCC devient un référent là où il renforce son positionnement thématique (IGP et RSE, notamment).

Ceci appelle à une réflexion commune à l’ensemble des acteurs français engagés dans l’aide au commerce, pour traduire la visibilité locale de l’AFD en expérience partagée à Paris, et pour traduire cette expérience en influence auprès des instances internationales.

31 Selon l’article 1 de la convention DREE-AFD, les procédures de suivi et d’évaluation du PRCC doivent se conformer aux procédures propres à l’AFD.

5. Recommandations

Chacune des recommandations proposées résulte d'une analyse croisée des conclusions (chapitre 4), elles-mêmes dérivées des réponses aux questions évaluatives (chapitre 3). Le lien logique entre recommandations, conclusions et questions évaluatives (Q) est schématisé ci-dessous.



5.1. Le défi : définir une stratégie d'outil et de programmation thématique tout en gardant la flexibilité du programme

5.1.1 Définir une stratégie d'outil

L'outil PRCC doit être « stratégisé » pour renforcer sa cohérence, son impact et sa visibilité dans le cadre de la panoplie des outils d'AC mis en place par la France. Pour ce faire, il est nécessaire de redéfinir ses objectifs, son champ d'action et ses modalités de fonctionnement :

- **ses objectifs** : apporter une solution flexible à des intervenants dans les PED, pour assurer un effet de levier ou débloquent des problématiques liées à l'AC et assurer une visibilité française ;
- **son champ d'action** : appui à l'exportation et au développement des capacités d'exportation ; appui institutionnel soumis à certaines conditions de pérennisation ;
- **ses modalités de fonctionnement** : guichet ou projets structurants, identification (qui, quoi, comment), étude de préféabilité (action plus structurante, multiniveau, chemin critique) ou action ponctuelle d'appui (foires, exposition, voyages d'étude, etc.), mise en cohérence du calendrier du projet par rapport au programme triennal, définition de cadre logique et d'IOV quantifiables sur des actions ponctuelles, plutôt que des indicateurs agrégés de nature plus globale et parfois difficiles à objectiver.

Une démarche de type guichet permettra à la France d'assurer une visibilité et une complémentarité avec ses autres instruments (fonds à risques et de garantie) ou avec des projets de la Commission européenne.

Il convient de souligner que l'approche guichet nécessite moins de fonds et donc moins de déboursement car elle appuie des actions ponctuelles. Il en résulte que des taux de déboursement pourraient s'avérer faibles car les capacités d'absorption pour des actions ponctuelles sont généralement surévaluées au départ. L'approche guichet implique également un coût d'intervention relativement élevé (phase de préféabilité nécessaire) et la gestion d'une multiplicité d'ANO, qui se doit d'être allégée.

Le fait que le PRCC3 puisse envisager des sous-programmes de diverses natures ne nuit en rien à sa dimension stratégique. Ces sous-programmes sont complémentaires : fonds d'étude, guichet, fonds pour administrateurs externes, FRCC... peuvent s'inscrire dans la « mission » du PRCC telle que proposée dans la Recommandation 3. Cette gamme

de sous-programmes permettra de mieux satisfaire à l'exigence de flexibilité et aux ambitions de capitalisation attendues du PRCC3.

5.1.2 Définir des priorités thématiques en appui aux capacités d'exportation

Les thématiques d'appui peuvent constituer un cheval de bataille de la France dans le cadre de l'aide au commerce (par exemple pour défendre les IGP et les notions d'origine par rapport au développement plutôt anglo-saxon des marques déposées) ou s'inscrire dans les visions de société et de valeurs pour lesquelles la France souhaite renforcer une influence internationale (RSE, environnement, démarche participative, valeurs républicaines, etc.)

► La proposition serait la suivante :

- la détermination des priorités thématiques en appui aux capacités d'exportation se fera lors d'un séminaire conjoint à l'AFD, la DGTPPE et le MAEE, pour que ces priorités correspondent à la stratégie réactualisée de l'AC française.

5.1.3 S'inspirer du FRCC pour développer l'appui aux négociations commerciales

Pour pouvoir mettre en œuvre le concept d'une enveloppe sur laquelle une institution locale puisse faire des propositions à l'échelle d'un pays, les prérequis sont d'une part une capacité d'absorption de l'enveloppe dans le pays concerné, et d'autre part une institution pouvant faire office de point focal efficace par rapport à d'autres institutions de tutelle pour les secteurs d'intervention concernés.

Un point d'ancrage est nécessaire au niveau du pays bénéficiaire pour servir des ambitions de transversalité et s'engager sur des projets à multi-niveaux (secteur économique, dialogue public-privé, accompagnement législatif ou politiques nationales complémentaires -régionale, éducation, sociale- etc.) qui touchent des institutions publiques diverses.

Le commerce est historiquement un parent pauvre de l'attention institutionnelle dans les PED, ayant souvent été rattaché - sans réel poids - au ministère de l'Economie ou à celui de l'Industrie. La situation de « facilitateur » du ministère en charge du commerce dans l'interaction avec les ministères de tutelle des secteurs couverts s'avère parfois difficile et nécessite une expertise en appui institutionnel relevant du SCAC plus que du PRCC.

Les pays héritiers d'un système de planification plus centralisée seront à cet égard parfois mieux à même de jouer ce rôle de facilitateur, par leur autorité transversale.

La proposition serait la suivante : suivant les situations particulières de chaque pays et sur proposition concertée de l'agence AFD, de la ME et de l'ambassade, une enveloppe gérée par les autorités partenaires de type FRCC peut être envisagée. Ayant l'avantage de mettre le pays récipiendaire responsable de la génération d'idées de projet (principe d'appropriation de la Déclaration de Paris), le FRCC ne peut réellement fonctionner que si le point d'ancrage dans le pays hôte a suffisamment de pouvoir institutionnel et de capacité d'absorption pour jouer ce rôle transversal et initiateur. Le pays doit également pouvoir présenter une masse critique de projets éligibles pour rendre ce FRCC opérationnel et assurer les décaissements.

5.1.4 Développer l'interaction avec les appuis en prêt de l'AFD

Le PRCC doit pouvoir jouer le rôle d'éclaireur sur des identifications/phases de pré-faisabilité, pour éventuellement procurer en don l'assistance technique nécessaire à la réduction du « risque projet » ultérieur d'un prêt ou d'une participation financière. Le PRCC pourrait également mieux se positionner en tant que produit connexe à un programme plus ambitieux de prêts de l'AFD, en qualité d'appui « bonus » dans des secteurs proches ou complémentaires où son caractère de don permet une complémentarité d'action.

► La proposition serait la suivante :

- le PRCC pourrait assurer le rôle tant attendu de l'assistance technique destinée à réduire les risques des fonds de capital-risque, en amont de la prise de participation ;
- le PRCC pourrait ensuite permettre le suivi du portefeuille en finançant les frais de consultance et de déplacement (participation aux comités exécutifs ou aux conseils d'administration des sociétés) ;
- le PRCC pourrait également financer à travers un programme spécial la présence d'administrateurs externes non-exécutifs dans les conseils d'administration de sociétés d'exportation où la Proparco ou les fonds Ariz sont actifs. Ceci permettrait une surveillance active du portefeuille sans les charges inhérentes, ce qui permettrait des interventions à des planchers plus bas (particulièrement pour les PME, qui forment le tissu manufacturier de bien des PED).

5.2. Instaurer une réflexion ouverte quant à la place des SCAC et des ME dans le PRCC et plus généralement dans l'AC

5.2.1 Envisager le positionnement des ATR et du MAEE dans le PRCC

Dans le contexte de la RGPP, il est important de permettre une meilleure capitalisation du savoir-faire des ATR dans les problématiques de politique publique ou de développement de filières. Le PRCC doit proposer des actions de déblocage ou de réponse aux besoins de formation/participation pour une meilleure articulation entre secteur public et secteur privé.

Il convient également de clarifier les conditionnalités d'action du PRCC par rapport aux champs d'intervention du MAEE, dans le cadre de la politique d'influence souhaitée par la France en matière d'aide au commerce.

► La proposition serait la suivante :

- dans l'éventualité du transfert des compétences des ATR du MAEE vers l'AFD, il conviendrait de créer au sein de l'AFD un nouveau savoir-faire pour pouvoir coordonner et articuler deux métiers différents : celui des ATR en politiques macroéconomiques ou sectorielles et celui des financements de projets privés (en particulier vers le commerce et l'exportation). Ces deux métiers sont complémentaires mais souvent incompris ;
- une réflexion doit également être menée quant à l'articulation entre le PRCC et l'AT auprès des organisations internationales spécialisées, qui demeurera a priori sous la responsabilité du MAEE ;
- de plus, il existe souvent une certaine méfiance entre secteur public et secteur privé dans le domaine de la gestion des secteurs stratégiques d'un PED (pêche, textile, etc.) et cette meilleure articulation pourrait permettre de promouvoir un réel dialogue « public/privé ».

5.2.2 Définir une position commune quant à la place des intérêts français

Doha suppose que le déliement de l'aide soit un fait. Cette position commune devrait permettre une clarification des rôles des différentes institutions françaises et une meilleure articulation avec le vaste réseau d'expertise et de « maîtres d'œuvre » mobilisables par la Coopération française : ADETEF, CIRAD, GRET, etc.

► La proposition serait la suivante :

- organiser un séminaire de réflexion entre l'AFD, la DGTPE et le MAEE sur la manière de mieux capitaliser les expertises françaises, tout en gardant la liberté de choix et la mise en concurrence des différents maîtres d'œuvre mobilisables ;
- cette réflexion s'inspirera également du renouvellement de la stratégie française d'assistance au commerce, en cours de finalisation à la mi-2008 (synthèse des réflexions actuelles en annexe 3.3 ; version finale postérieure à la présente évaluation).

5.3. Spécifier le champ et les modalités d'exécution du PRCC

5.3.1 Champ d'activités

Pour permettre au PRCC de rester un instrument ponctuel et flexible, il convient de lui conserver un caractère d'appui au renforcement des capacités commerciales, appui aux activités commerciales d'exportation et développement du commerce (local, national ou régional).

Ceci est à privilégier plutôt qu'une ambition de structuration de filière/secteur à vocation exportatrice. La prise en compte des besoins des marchés locaux et le développement des possibilités commerciales liées rencontre bien les objectifs de réduction de la pauvreté et interventions sectorielles menées par d'autres partenaires français³² ou européens.

► La proposition serait la suivante :

- le PRCC est un programme triennal couvrant l'aide au commerce dans son volet renforcement des capacités commerciales (capacités d'exportation et de négociation commerciale) ;
- ses projets sont prioritairement de nature ponctuelle et viennent assurer un effet de levier ou débloquer une situation, de préférence en coordination avec d'autres projets de la France ou de l'Union européenne.

32 Exemple du projet pomme de terre « Belle de Guinée ».

5.3.2 Modalités

De manière opérationnelle, il est important de délimiter la fenêtre calendaire dans laquelle doivent s'inscrire les projets, ceci pour en faciliter la programmation, le suivi-évaluation et la sortie (phasing out). Pour respecter une gestion de l'instrument PRCC tel que défini jusqu'à maintenant (programme triennal), les projets devraient se cantonner dans cette fenêtre de trois ans. Ceci permettrait un rapport de gestion et d'évaluation plus solide du PRCC à l'issue de chaque période triennale.

Les niveaux de décaissement actuels montrent que la périodicité triennale semble être difficile à tenir. La question est de définir ce que le PRCC devrait faire et de mettre en relation objectif et moyens (quel montant d'enveloppe, quelle périodicité, quelle procédure), ceci en fonction de la capacité d'absorption dans les pays bénéficiaires. Les faiblesses constatées d'une phase de préféabilité semblent montrer que, même si les besoins sont immenses, l'outil PRCC n'arrive pas dans sa formulation actuelle à rencontrer cette demande notionnelle.

Afin de pouvoir redistribuer le reliquat non octroyé (exemple 15,7 M€ sur les 25 M€ d'enveloppe totale du PRCC2³³) par rapport aux contributions respectives de départ entre la DGTPE (15 M€) et de l'AFD (10M€), il conviendrait de créer l'autonomie du Fonds PRCC tout en maintenant la gestion du fonds à l'AFD, contre rétribution. Ceci permettrait de travailler sur une base *pari passu*³⁴ sur le reliquat (capitalisé ou pas) qui serait retourné à chaque contributeur en fonction de la proportion de mise de départ³⁵. La création d'un Fonds PRCC pourrait alors attirer d'autres contributeurs.

► La proposition serait la suivante :

- créer l'autonomie du fonds PRCC ;
- conserver une programmation triennale pour maintenir la flexibilité et le contrôle du fonds PRCC ;

33 L'hypothèse étant que les 25 M€ du PRCC1 ont tous été octroyés et que ce reliquat ne provienne techniquement que du PRCC2.

34 La clause *pari passu* assure un partage équitable des actifs d'une entité parmi les détenteurs d'une dette classée au même rang.

35 Les clauses de gestion du reliquat suivant le modèle « *pari passu* » sont courantes. Des modèles de clause *pari passu*, de clause de partage et d'« Accord de fonds de financement de projet » sont disponibles auprès des Institutions financières de développement.

- s'accorder sur la manière de mettre le PRCC en phase avec une orthodoxie plus stricte de programmation calendaire, de « redevabilité » comptable et de redistribution des sommes non décaissées et éventuellement capitalisées aux différents actionnaires du fonds ;
- une procédure d'autorisation de dépense globale doit être créée pour les dépenses préalablement agréées entre agences AFD et opérateurs (ANO global sur un manuel des procédures préalablement défini), afin d'éviter les ANO pour des dépenses mineures. Cette procédure peut être complétée par la création d'une caisse d'avance sur les dépenses préalablement validées. L'existence de cette caisse devrait être portée d'une façon efficace à la connaissance des bureaux de l'AFD sur le terrain.

5.4. Renforcer la préfaisabilité pour réduire les coûts d'ajustement

Les précédentes observations ont illustré la flexibilité de l'instrument PRCC, et l'importance des coûts de gestion, jugés élevés par l'AFD. Les recommandations suivantes préconisent un renforcement des procédures pour la préparation des interventions ce qui devrait alléger les coûts d'une gestion jugée chronophage (une étude approfondie ex ante permet de réduire les difficultés en cours de la mise en œuvre). En outre, des éléments de simplification des procédures ANO ont été présentés en R.3.2.

5.4.1 Une meilleure diffusion des modalités d'action du fonds d'étude

Pour assurer une réponse adéquate à la faiblesse de préfaisabilité, Il est recommandé d'augmenter la portée et l'accès au fonds d'étude par une meilleure publicité sur son existence et ses moyens d'action.

► La proposition serait la suivante :

- afin d'apporter aux agences AFD les ressources nécessaires dans la phase de pré-faisabilité et de raccourcir le cycle de projet, le fonds d'étude doit être renforcé et mieux porté à la connaissance des agences AFD et ME ;
- une plaquette explicative du PRCC et une *check-list* opérationnelle devrait mettre l'accent sur la place du fonds d'étude dans le cycle de projet PRCC.

5.4.2 Un guide des procédures explicite quant aux engagements du partenaire

La nature et l'obligation minimale de la contrepartie doivent être précisées. Les conditions d'utilisation du reliquat budgétaire doivent être explicitées.

► La proposition serait la suivante :

Il conviendrait de développer un guide des procédures explicite quant aux engagements attendus du partenaire, à destination tant des bénéficiaires potentiels que des agents de terrain AFD (en majorité des Volontaires internationaux - VIA/VCAT) pour permettre une identification rapide et sans équivoque.

5.4.3 Des hypothèses de travail, scénarios de sortie pré-identifiés et testés

Il est important de formaliser les scénarios et chemins critiques, en particulier pour les interventions à niveaux multiples, afin de déterminer les étapes et le séquençage des sous-composantes de projet. Il est recommandé de mieux définir le cadre logique et de quantifier les IOV. Le contenu du suivi et de l'affectation de ressources doivent être présentés dans des rapports de gestion formalisés. Les comités de pilotage doivent être séquençés, en insistant sur les dates limites de reporting et sur une certaine fréquence de réunions.

► La proposition serait la suivante :

- l'utilisation de la matrice du cadre logique permet de mieux dissocier les objectifs et résultats du projet par l'utilisation d'Indicateurs objectivement vérifiables et en décrivant les différents scénarios attendus ;
- cette systématisation de l'approche du Cadre logique permet également de se familiariser avec les projets de la Commission européenne où la flexibilité du PRCC pourrait assurer une visibilité française et une meilleure complémentarité ;
- il est également recommandé de capitaliser les expériences de définition d'IOV pour le suivi des résultats. Voir également la R.6.2.

5.4.4 Prévoir, dès l'initialisation, les suites de l'appui PRCC

Pour ce faire, il est important de mieux insérer l'outil PRCC dans l'arsenal des autres instruments de l'AFD, du MAEE ou de la DGCID.

► La proposition serait la suivante :

Si le PRCC s’oriente vers des actions ponctuelles, le problème du phasing out se posera avec moins d’acuité. En effet, le phasing out est difficile pour des projets concernant des entités par définition en besoin constant de subsides (ex : Cap Export Madagascar du CCIFM, elle-même nouvelle institution à épauler financièrement). Il est donc recommandé que le PRCC ne s’attaque pas à des projets qui, par définition, requièrent soit un apport continu sur 7 à 10 ans (filières agricoles ou agro-industrielles) ou sur des projets qui ne seront jamais autofinancés.

5.5. Moduler la couverture géographique sous certaines conditions

5.5.1 Envisager une stratégie pour les appuis régionaux et sous-régionaux

A l’échelle régionale, le PRCC doit se focaliser sur des actions destinées à promouvoir la levée des barrières non-tarifaires du commerce intrarégional dans les PED, afin de permettre des économies d’échelle dans les marchés locaux, une fluidité du commerce face aux nombreux barrages administratifs et informels le long des axes de transport régionaux, un renforcement des zones de production vivrières, généralement éloignées des centres urbains, ainsi que de la logistique d’approvisionnement de celles-ci (contexte de renchérissement de prix des denrées agricoles et de la densification de la population urbaine). Ceci milite pour des interventions également sous-régionales pour désenclaver des zones de production, y compris à l’intérieur des frontières nationales.

► La proposition serait la suivante :

- le PRCC devrait inclure les projets de développement d’une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux, sous la condition d’actions ponctuelles, comme évoquées plus haut ;
- les études de faisabilité devraient également aborder le positionnement des interventions par rapport au développement économique régional, quelque soit leur échelle d’intervention (locale, sous-régionale, nationale, régionale ou internationale).

5.5.2 Apprécier la valeur ajoutée du PRCC à l'appui aux structures régionales

Dans le cadre des APE et de l'appui prévu aux organismes régionaux, permettre des appuis de type « guichet » pour apporter des solutions ad hoc et visibles à des efforts dans le commerce inter et intrarégional.

► La proposition serait la suivante :

- être à l'écoute des organismes régionaux et des APE pour permettre, grâce à la flexibilité du PRCC, de débloquer les problèmes techniques ou politiques que ne manqueront pas de marquer les négociations suite à l'échec de Doha. Ceci devrait permettre à la France d'assurer une très grande visibilité et aider à pallier les insuccès des APE dans le domaine.

5.6. Développer une stratégie d'apprentissage pour renforcer la visibilité française

5.6.1 « Stratégiser » la dimension pilote des interventions, structurer l'apprentissage à Paris

Le caractère explorateur ou pilote du PRCC et sa flexibilité sont des avantages majeurs reconnus aussi bien à Paris que sur le terrain, tant par l'AFD, la DGCID et le MAEE que par les bénéficiaires finaux ou institutions intermédiaires. Pourtant, les leçons apprises sont encore insuffisamment capitalisées et communiquées. L'expérience doit être partagée pour renforcer le programme lui-même et renforcer la crédibilité de la coopération française en matière d'aide au commerce.

La proposition serait la suivante :

- pour réduire un certain cloisonnement inter- ou intra-institutionnel (services géographiques/services techniques), il conviendrait d'envisager un meilleur couplage de la fonction géographique et sectorielle. Ceci permettrait par exemple de capitaliser sur l'expérience de la crevette à Madagascar quand l'AFD planifie des projets du même type au Mozambique voisin ;

- un vade-mecum amélioré en direction des agents de terrain (souvent des Volontaires internationaux) faciliterait la mise en œuvre du programme.

5.6.2 Assurer un suivi-évaluation des effets

Prévoir un budget de monitoring et d'évaluation dans les budgets types. Formaliser un poste de +/- 5 % d'imprévis. Prévoir la collecte et la consolidation des données en vue d'un partage avec les autres bailleurs, de façon à accentuer la cohérence française, la coordination et la complémentarité avec d'autres bailleurs européens, multilatéraux ou autres. Ceci permettant également une meilleure visibilité de la France et renforcerait la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'Union européenne et des Déclarations de Stockholm et de Paris.

L'instrument de suivi pourrait être plus systématiquement utilisé à l'échelle des projets individuels, afin de combler la faiblesse de l'apprentissage institutionnel. Si le coût d'évaluations de projets classiques semble effectivement élevé en comparaison de la masse financière des interventions PRCC, le processus de suivi devrait être plus systématique et plus orienté sur les résultats.

► La proposition serait la suivante :

- reformuler le budget type en incluant le monitoring (par l'agence locale AFD) et l'évaluation externe de portefeuilles régionaux de projets (pour une répartition des coûts, y compris de voyage) ;
- inclure d'office un poste d'imprévis et prévoir les possibilités de réallocations en cas de non utilisation pour éviter la perception d'un « dû » par le bénéficiaire ;
- prévoir un apprentissage collectif tel que celui mis en place en Asie (partage des leçons entre les agences AFD et ME des trois pays partenaires du PRCC : Cambodge, Laos et Vietnam). Des expériences intéressantes de mesure des résultats (Cap Export à Madagascar) mériteraient également plus de communication.

Liste des abréviations

AAFEX	Association Afrique Agro Export	CDE	Comité des engagements
AC	Aide au commerce	CDI	Comité d'identification
ACC	Accreditation Committee of Cambodia	CFI	Comité des financements
ADETEF	Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière	CICID	Comité interministériel de la Coopération internationale et du Développement
AFD	Agence Française de Développement	CJ	Critère de jugement
AMI	Aide-mémoire d'identification	CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	COFIL	Comité de pilotage
ANO	Avis de non-objection	CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
AOC	Appellation d'origine contrôlée	DDR	Division des risques de l'AFD
APD	Aide publique au développement	DER	Dossier d'évaluation et de référence
APE	Accord de partenariat économique	DGCID	Direction générale de la coopération internationale pour le développement
APEC	Organisation de coopération économique Asie Pacifique	DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
Ariz	Assurance du risque d'investissement dans la zone de solidarité prioritaire	DREE	Direction des relations économiques extérieures
ASEM	Association à la coopération Asie Europe	DSP	Dossier de suivi de projet
AT	Assistance technique	DTIS	Diagnostic Trade Integration Study
ATR	Assistance technique résidente	FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
BIT	Bureau international du travail	FGASPDD	Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement
BM	Banque mondiale	FIP	Fiche d'identification de projet
CA	Chiffre d'affaires	FMI	Fonds monétaire international
CCI	Chambre de commerce et d'industrie	FPO	Fiche de présentation publique d'opération
CDE	Centre de développement des entreprises		

FRCC	Fonds pour le renforcement des capacités commerciales	PMA	Pays les moins avancés
GMAC	Garment Manufacture Association in Cambodia	PME	Petites et moyennes entreprises
IFC	International Finance Corporation (Groupe Banque mondiale)	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
IGP	Indication géographique protégée	PRCC	Programme pour le renforcement des capacités commerciales
ILO	Organisation internationale du travail	Proparco	Promotion et participation pour la coopération économique (Groupe AFD)
IOV	Indicateur objectivement vérifiable	PVD	Pays en voie de développement
IRA	International Rubber Association	RAP	Rapport d'activité de projet
IRCC	Institut de recherche cambodgien	RGPP	Réforme générale des politiques publiques
JITAP	Joint Integrated Technical Assistance Program	RSE	Responsabilité sociale et environnementale
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes	SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
ME	Mission économique	STAMEQ	Directorate for Standards and Quality (Vietnam)
MINEIE	Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi	SWAp	Sector-Wide Approach
MPO	Manuel des procédures opérationnelles	SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
NCA	Note à l'instance de décision	TJF	Service ingénierie juridique et financière
NCO	Note de communication publique et d'opération	UE	Union européenne
NPP	Note de présentation de projet	VIA/VCAT	Volontaire international (VIA étranger ; VCAT Outre-mer français)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	ZSP	Zone de solidarité prioritaire
OCHA	Occupational Health and Safety Administration		
OMC	Organisation mondiale du commerce		
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement		
PAC	Project Adjustment Committee		
PE	Pays émergents		
PED	Pays en développement		
PIB	Produit intérieur brut		

Liste des annexes

Les annexes sont accessibles sur le site internet des évaluations de l'AFD (collection Evaluations conjointes) : <http://PublicationsEvaluation.afd.fr>

Annexe 1. Termes de référence

Annexe 2. Personnes rencontrées

Annexe 3. Etat des lieux de l'Aide au commerce

1. Une nouvelle génération d'AC
2. La nouvelle stratégie européenne d'AC
3. La nouvelle stratégie française d'AC (version provisoire)

Annexe 4. Cadre logique du PRCC

Annexe 5. Canevas d'analyse

1. Portée du jugement évaluatif
2. Questions évaluatives

Annexe 6. Le PRCC dans les quatre pays visités

Annexe 7. Synthèse de l'enquête par questionnaire

Annexe 8. Réponse aux critères de jugement des questions d'évaluation et illustration en diagrammes SWOT

Annexe 9. Les projets PRCC

Annexe 10. Grille d'appréciation des travaux des consultants