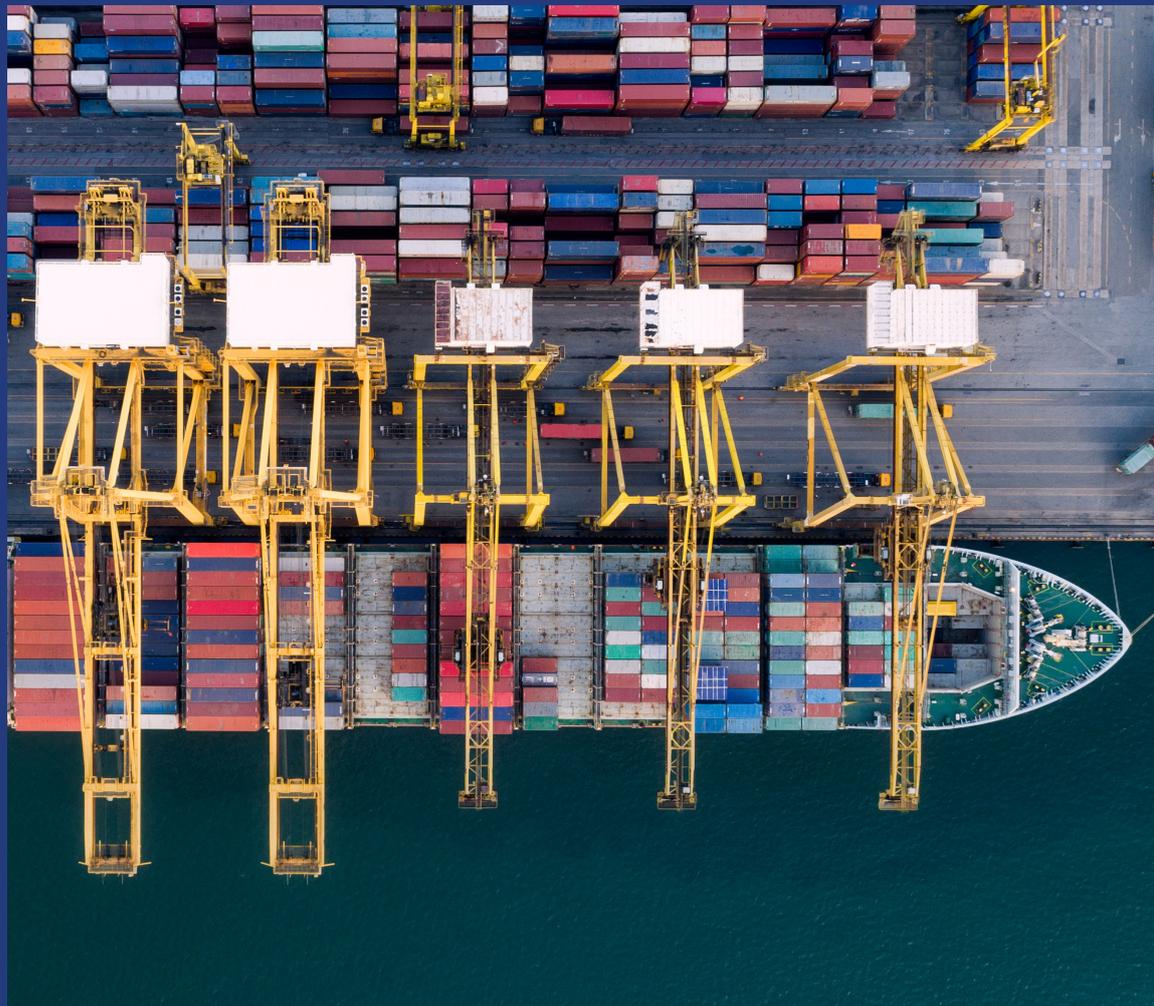




**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

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



2022

**Conception et rédaction**

Direction générale du Trésor, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères  
et Agence française de développement

**Équipe d'évaluation / Evaluation Team**

Evaluation réalisée par EY pour la direction générale du Trésor, le ministère  
de l'Europe et des Affaires étrangères et Agence française de développement :

Christina CASTELLA  
Romane GERARDIN  
Jérémy NONE  
Vincent RAUFAST

Avec l'appui de :  
Baye Issakha SOW  
Éric BEANTANANA

Rapport remis en février 2022

**Graphisme**

Secrétariat général  
Sircom

Février 2022

# Sommaire

## Avant-Propos

### Partie 1

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

Evaluation of the French contribution to Aid for Trade (2009-2019)

### Partie 2

Réponses aux recommandations

### Partie 3

Composition du groupe de référence

#### **Remerciements**

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

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

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

# Avant-Propos

L'Évaluation de la contribution de la France à l'Aide pour le commerce 2009-2019 s'inscrit dans le cadre des évaluations conjointes menées par la Direction générale du Trésor (DG Trésor) du MEFR avec la Direction générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'Enseignement et du Développement international (DGM) du MEAE et l'Agence française de développement (AFD).

Son objectif est de rendre compte des interventions de la France en faveur de l'aide pour le commerce (APC) depuis 2009, date de la mise en œuvre de sa stratégie en la matière. Elle doit également nourrir la réflexion de l'équipe France pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie adaptée aux enjeux actuels, permettant à la France de continuer à jouer pleinement son rôle sur ce thème aux niveaux international et européen. En effet, alors que l'Union européenne a revu en profondeur sa stratégie afin de prendre en compte l'adoption des Objectifs de développement durable, la France n'a pas actualisé la sienne dans le contexte des nouveaux enjeux et des accords internationaux signés depuis 2009.

A la suite d'un appel d'offres ouvert, le cabinet EY a été retenu pour mener cette évaluation, sous la supervision d'un comité de pilotage composé de représentants des différentes administrations intéressées, de l'AFD et de représentants de la société civile.

L'évaluation a été scindée en deux temps :

- le premier a permis de dresser un état des lieux quantitatif et qualitatif des contributions françaises et de porter un jugement évaluatif sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ces contributions ;
- le deuxième a eu pour objectif de nourrir la réflexion stratégique de la France en s'appuyant sur des études de cas de projets réalisés au Vietnam, au Sénégal et à Madagascar.

Les conclusions de l'évaluation relèvent tout d'abord les difficultés rencontrées pour parvenir à une définition partagée de l'APC et ses finalités. En effet, la définition de l'OMC couvre l'ensemble des actions visant à « aider les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce ». C'est sur la base de cette définition que les pays membres de l'OCDE déclarent leurs financements au titre de l'APC dans le système de notification des pays créanciers (SNPC du CAD de l'OCDE). Toutefois, les contours de l'APC demeurent larges et l'Union

européenne ainsi que chaque acteur européen s'est muni d'une stratégie avec des orientations et une définition parfois légèrement différenciées.

Par ailleurs, il semble que la stratégie mise en place par la France en 2009 n'ait été que peu diffusée depuis sa formulation et elle reste aujourd'hui très méconnue parmi les contributeurs français à l'APC, tant au niveau national que local. L'APC ne s'articule que peu avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités, comme par exemple sur des objectifs de commerce extérieur, de responsabilité sociale et environnementale, etc. De même, il n'y a pas eu de prise en compte des effets potentiellement divergents ou contradictoires pour les intérêts de la France et pour le commerce des pays partenaires. De plus, elle n'est pas différenciée quelles que soient les zones géographiques visées. L'évaluation a mis également en lumière que l'APC de la France, contrairement à l'objectif qu'elle vise, ne profite pas suffisamment aux PMA et aux pays prioritaires, notamment, dans des domaines qu'elle a moins investis comme l'assistance technique.

Dans ce contexte, une actualisation est devenue indispensable pour tenir compte des nouveaux enjeux internationaux. Les recommandations, qui s'adressent aux différents services de l'Etat, sont particulièrement pertinentes pour les accompagner dans la définition de la future stratégie française de l'APC et préciser son ciblage géographique et thématique selon les finalités retenues. Elles soulignent aussi la nécessité de renforcer le pilotage, le suivi et la communication de la future stratégie.

**Paul-Henri Ravier**

Président du Groupe de référence de l'évaluation  
de la contribution de la France à l'Aide  
pour le commerce 2009-2019

## SOMMAIRE

<b>Avertissement</b>	<b>2</b>
<b>Avant-Propos</b>	<b>3</b>
<b>Partie 1</b>	
<b>Évaluation de la contribution de la France à l’Aide pour le commerce 2009-2019</b>	<b>7</b>
<b>Le mandat de l’évaluation</b>	<b>9</b>
L’Aide pour le commerce : contexte, dynamique mondiale et orientations stratégiques	10
Caractérisation de l’Aide pour le commerce française	14
<b>Principales conclusions de l’évaluation</b>	<b>19</b>
Pertinence de l’aide pour le commerce de la France	19
Cohérence de l’aide pour le commerce de la France	21
Efficacité de l’aide pour le commerce de la France	23
Efficience de l’aide pour le commerce de la France	25
<b>Recommandations</b>	<b>27</b>
Renforcer la doctrine d’intervention de la France en matière d’APC en précisant les finalités attendues et en assurant une meilleure prise en compte des enjeux émergents et de la nécessaire cohérence des politiques	27
Optimiser la mise en œuvre de l’APC française	28
Renforcer le pilotage et le suivi de l’APC aux niveaux international, européen, depuis les administrations centrales et dans le réseau local français	30
Renforcer les efforts de communication et de visibilité de l’APC française	31
<b>Liste des sigles et acronymes utilisés</b>	<b>32</b>
<b>Evaluation of the French contribution to Aid for Trade (2009-2019)</b>	<b>35</b>
<b>PARTIE 2</b>	
<b>Réponses de la direction générale du Trésor (DG Trésor) aux recommandations du consultant</b>	<b>60</b>
<b>PARTIE 3</b>	
<b>Composition du groupe de référence</b>	<b>64</b>



# PARTIE 1

# **ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'AIDE POUR LE COMMERCE 2009-2019**



# Le mandat de l'évaluation

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

Cette évaluation inédite poursuit plusieurs objectifs articulés :

- **Établir un état des lieux quantitatif** et qualitatif des contributions françaises à l'aide pour le commerce ;
- **Porter un jugement évaluatif** sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de ces contributions ;
- **Nourrir la réflexion stratégique de la France**, dans la perspective d'une révision de la stratégie française adoptée en 2009. Cette réflexion s'est inscrite dans le prolongement du renouvellement des accords de subventions aux fonds multilatéraux de l'OMC pour la période 2021-2023 et dans la perspective de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022. Il était également attendu que ce volet prospectif alimente une réflexion sur la définition de l'aide pour le commerce et de son rôle en matière de développement, sur la doctrine française dans ce domaine, mais aussi sur la coordination et le suivi des engagements pris, ainsi que sur les éventuels enseignements à tirer de la crise de la Covid-19.

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

1 – 35 acteurs français ont été interrogés à travers 24 entretiens : DG Trésor, MEAE, AFD, Proparco, Expertise France, MEJS, MESRI, MAA, DGDDI, STOA, société civile (Commerce Equitable et AVSF) et le Président du Groupe de Référence. 24 acteurs internationaux ont été interrogés à travers 12 entretiens et 1 focus group : les divisions Développement, Gestion des connaissances et de l'information et Programme de Chaires, Commerce et Environnement, Accès aux marchés de l'OMC, l'ITTC de l'OMC, le Cadre Intégré Renforcé (CIR), un bénéficiaire du Programme de Chaire et des stagiaires du FIMIP via un focus group, ainsi que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'OCDE. Des éclairages comparatifs ont été menés également au travers d'analyses documentaires et d'entretiens avec quatre bailleurs européens (UE, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) du siège et/ou des représentations permanentes auprès de l'OMC.

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

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

ont été interrogées, à la fois acteurs français et internationaux depuis les capitales et sur le terrain.

## L'AIDE POUR LE COMMERCE : CONTEXTE, DYNAMIQUE MONDIALE ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

### **Ancrée dans l'aide publique au développement, l'aide pour le commerce est une notion récente et multiforme**

L'aide pour le commerce (APC) est un concept relativement récent qui a pris forme au début des années 2000 pour répondre à **l'objectif d'insertion dans le commerce international de pays à faibles revenus et intermédiaires**.

La naissance officielle du concept est actée par « **l'Initiative Aide pour le commerce** », lancée en 2005 à l'occasion de la 6<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale pour le Commerce (OMC) à Hong Kong. Selon cette initiative, l'aide pour le commerce vise à « aider les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce »<sup>4</sup>. Cette Initiative est devenue opérationnelle en 2006 à travers la création d'une Équipe spéciale qui a proposé **une première définition commune de l'aide pour le commerce** : « Les projets et programmes devraient être considérés comme relevant de l'Aide pour le commerce si les activités ont été identifiées comme des priorités de développement liées au commerce dans les stratégies de développement nationales du pays bénéficiaire »<sup>5</sup>.

**Les contours de l'APC demeurent, toutefois, larges.** Dès 2007, le Parlement Européen pointait ce constat lors de l'élaboration de la stratégie APC<sup>6</sup> de l'UE. En 2009, la France reconnaissait le caractère transversal de l'APC en incluant des actions répondant à différents secteurs de l'aide au développement. Une même action peut contribuer de manière plus ou moins directe au développement du commerce, ce qui pose des enjeux en termes de doctrine et d'orientation stratégique. L'UE a présenté une brève définition de l'Aide pour le commerce **dans sa stratégie commune actualisée de 2017**, qui précise que l'APC « couvre un large éventail de domaines, notamment l'élaboration de la politique commerciale, les réglementations et normes liées au commerce, les infrastructures économiques (par exemple, l'énergie, les transports, les télécommunications <sup>7</sup>) et le renforcement des capacités de production dans les secteurs axés sur l'exportation tels que l'agriculture, la pêche et la fabrication ». Dans ce cadre, l'UE et ses États membres fournissent une aide pour le commerce large, avec pour objectif d'aider les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés (PMA), à **s'intégrer dans le système commercial mondial** en respectant

4 – Programme de travail de Doha, Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, Conférence ministérielle Sixième Session Hong Kong, OMC.

5 – Recommandations de l'Équipe spéciale chargée de l'aide pour le commerce, OMC, juillet 2006.

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

7 – La définition de l'UE n'est pas exhaustive et omet de mentionner certains codes-objet SNPC tels que les Banques et Services Financiers.

ses règles et à **utiliser le commerce plus efficacement pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté.**

Chaque acteur européen est muni **d'une stratégie avec des orientations relativement consensuelles quoique parfois différentes.** Même si les bailleurs étudiés s'inscrivent dans les stratégies successives de l'UE, des spécificités nationales peuvent être distinguées à l'instar de : l'importance accordée aux intérêts économiques nationaux pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni; la place prépondérante des énergies renouvelables dans la stratégie APC allemande; l'importance de l'assistance technique à la politique et réglementation commerciale pour les Pays-Bas. **L'accent reste mis sur l'intégration régionale et le renforcement du commerce intra-régional** par plusieurs bailleurs (UE, Allemagne, France, Pays-Bas, Banque mondiale, Banque africaine de développement). À cet égard, le projet le plus emblématique actuellement soutenu par plusieurs bailleurs, dont la France, est la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF).

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

Dans le sillage des recommandations de l'Équipe spéciale créée en 2006, **le suivi de l'APC a été progressivement structuré et déployé à la fois aux niveaux des pays, des donateurs et au niveau mondial, au travers des Examens globaux bisannuels<sup>8</sup>** qui donnent lieu à la production d'un rapport conjoint OMC-OCDE. Ces examens, qui contribuent au renforcement de la transparence de l'APC, reposent sur l'exploitation des données financières déclarées par les pays membres de l'OCDE dans le système de notification des pays créanciers (SNPC du CAD de l'OCDE). À noter que seules les dépenses pouvant être comptabilisées comme de l'aide publique au développement sont enregistrées dans cette base de données. D'après l'OCDE-OMC, pour être comptabilisés comme relevant de l'APC, les financements déclarés au titre de l'aide au développement doivent être enregistrés dans l'une des 5 catégories principales et 17 sous-secteurs (codes-objets) suivants<sup>9</sup> :

1. **Assistance technique pour la politique et réglementation commerciales:** aide à l'élaboration de stratégies commerciales, négociations d'accords commerciaux, etc. Codes objets : 333110, 33120, 33130, 33140, 33181 ;
2. **Infrastructure liée au commerce:** construction de routes, ports et réseaux de communication afin de favoriser les échanges commerciaux. Codes objets : 201, 220, 230 ;
3. **Renforcement de la capacité de production,** y compris le développement du commerce : octroi d'un soutien au secteur privé afin qu'il exploite ses avantages comparatifs et diversifie ses exportations. Codes objets : 240, 250, 311, 312, 313, 321, 322, 332 ;
4. **Ajustement lié au commerce :** catégorie ajoutée en 2008 pour comptabiliser les contributions budgétaires destinées à aider à la mise en œuvre des réformes

8 – Ces examens globaux existent depuis 2007 et ils sont organisés par l'Initiative APC

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

commerciales des bénéficiaires et à l'ajustement des mesures de politique commerciale<sup>10</sup>. Code objet : 33150 ;

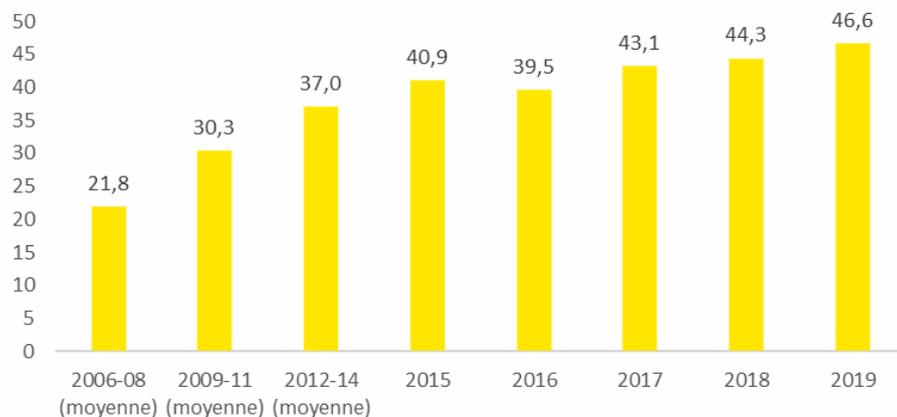
5. **Autres besoins liés au commerce** : pour évaluer le volume de ces « autres » engagements, les donateurs doivent examiner les projets d'aide dans des secteurs en dehors de ceux précités (ex : ceux de l'éducation et de la santé) et indiquer, le cas échéant, la part de ces activités ayant une importante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

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

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

D'après le système de comptabilisation de l'OMC-OCDE, **l'APC a connu une montée en charge progressive au niveau mondial**. L'aide décaissée au titre de l'APC a ainsi doublé en une décennie, passant de 21,8 Mds USD en moyenne annuelle sur 2006-2008 à 46,6 Mds USD en 2019 (soit une croissance moyenne annuelle de 6,6%)<sup>11</sup>. Pour autant, le poids de l'aide pour le commerce dans l'APD s'est révélé relativement stable sur cette période en oscillant autour de 23 % en moyenne annuellement.

**Figure 1 : évolution de l'aide pour le commerce versée au niveau mondial sur la période 2006-2019 (milliards USD)**



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

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

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

11 – Source : Base OCDE/SNPC

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

Depuis le début des années 2000, la France a pris des initiatives pour mieux concilier commerce et aide au développement. Ainsi, en 2002, la France a **adopté un premier plan d'action dédié à l'aide pour le commerce, entériné par les conclusions du CICID du 14 février 2002**, qui érigeait l'intégration au commerce international comme un levier de croissance et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. En 2009, la France s'est dotée d'une stratégie d'aide pour le commerce, **validée par le CICID du 5 juin 2009**, qui vise à répondre aux besoins et attentes de long-terme des pays récipiendaires (notamment d'Afrique-Caraïbes-Pacifique-ACP). Cette stratégie cible deux axes d'intervention prioritaires, déclinés en 8 objectifs spécifiques<sup>12</sup>.

**Figure 2 : arbre d'objectifs de la stratégie française d'aide pour le commerce de 2009**



Source : stratégie française de l'APC de 2009 / TdR et évaluation PRCC – Élaboration EY

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

En écho aux engagements financiers de l'Union européenne, la France s'est fixé l'objectif d'augmenter son APC de 850 millions d'euros (M€) minimum par an par rapport à la moyenne des versements entre 2002 et 2005 (qui était de 562M€ / an<sup>13</sup>). Elle a souhaité aussi porter son assistance technique au commerce à 150M€ par an en moyenne à partir de 2010 (en réservant 50% de l'augmentation aux pays ACP).

Néanmoins, à la différence de l'Union européenne qui a actualisé sa stratégie d'APC en 2017 (ainsi que d'autres États membres : Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas), **la France n'a pas révisé son cadre stratégique APC depuis 2009**. L'actualisation de la stratégie de l'UE en 2017 n'a pas entraîné de changements profonds concernant les objectifs généraux mais a pris en compte dans

12 – Cadre stratégique pour l'Aide au Commerce de la France, CICID 2009/04/29

13 – Cadre stratégique pour l'aide pour le commerce, 2009

ses orientations stratégiques et modalités d'opérationnalisation l'émergence de nouveaux enjeux (commerciaux, politiques, de coopération internationale et environnementaux en premier lieu).

Malgré l'absence d'actualisation de la stratégie française, l'aide pour le commerce et ses sujets connexes n'en restent pas moins **mentionnés de façon régulière dans les autres cadres stratégiques français**: Document-cadre pour la politique de coopération au développement de 2011, Plan d'action national en faveur du Commerce Equitable de 2013, Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014 (le commerce et l'intégration régionale deviennent l'un des dix secteurs d'intervention prioritaires de la France<sup>14</sup>), loi du 4 août 2021. Le « *Cadre de partenariat global* », annexé à cette dernière loi, énonce par ailleurs une priorité thématique relative au renforcement des capacités commerciales pour une croissance économique inclusive et durable<sup>15</sup>.

## CARACTÉRISATION DE L'AIDE POUR LE COMMERCE FRANÇAISE

### Une montée en charge de l'APC française régulière et conséquente sur 2009-2019

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

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

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

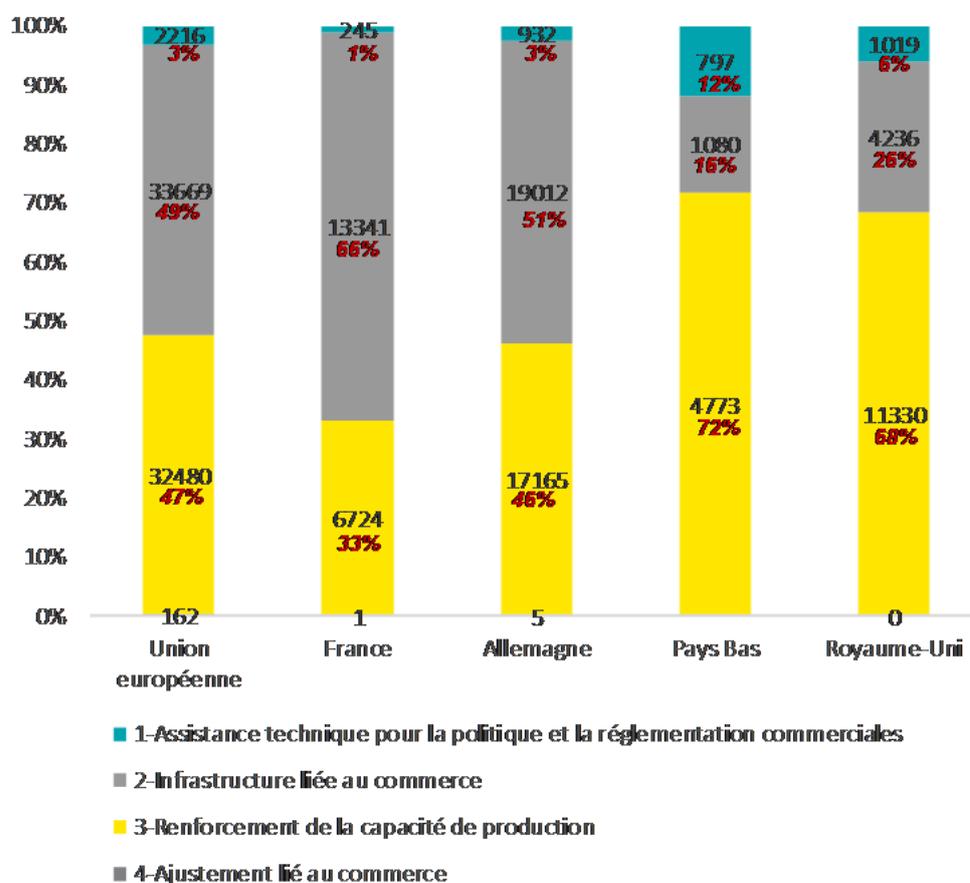
**L'aide pour le commerce de la France se caractérise par la prédominance et la forte croissance des appuis aux infrastructures et la faiblesse de son assistance technique**: alors qu'en 2009 la France investissait majoritairement dans le renforcement de capacités de production (notamment au profit de l'agriculture), ce champ d'investissement s'est érodé (passant de 56% à 30%) au bénéfice des infrastructures liées au commerce (44% à 70%), **portées par les secteurs des transports et des énergies.** L'APC dédiée à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale n'a été, quant à elle, que

14 – Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de 2014-LOPDSI

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

peu investie, malgré un rebond en 2018 du fait de l'octroi d'une ligne de crédit par l'AFD à Afreximbank (banque panafricaine de financement du commerce). Ces évolutions sont **en phase avec la tendance mondiale de l'APC**, dont l'appui aux infrastructures économiques constitue une composante majoritaire et croissante<sup>16</sup>, essentiellement dans les domaines des transports et de l'énergie. L'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale est également peu dotée au niveau mondial et en recul<sup>17</sup>. Par rapport aux autres bailleurs européens, **la France se distingue néanmoins par le poids important des infrastructures liées au commerce** (transports principalement).

**Figure 3 : ventilation par catégorie de l'apc de la france et des 4 bailleurs européens sur la période 2009-2019 (MUSD, graphique 100%).**



Source : Base SNPC 2009-2019 – Elaboration EY

NB : la catégorie 4 « Ajustement du commerce » est caractérisée par une faiblesse voire une quasi-absence de financement pour certains pays (162 MUSD pour l'Union européenne, 1 MUSD pour la France).

**L'aide pour le commerce de la France se démarque également par l'importance des prêts, octroyés par l'AFD principalement, qui constituent sa principale modalité de financement**; la part des prêts dans l'APC a par ailleurs fortement progressé passant de 69% en 2009 à 83% en 2019. Cette croissance est à relier

16 – 54% de l'APC décaissée en 2019 contre 50% en moyenne annuelle sur la période 2006-2008.

17 – 2% de l'APC globale en 2019 contre 3,2% en 2006-2008.

à l'augmentation du financement des infrastructures dans les secteurs des transports (50% des prêts d'APC) et de l'énergie (un tiers des prêts d'APC). Pour leur part, les dons de l'APC française se concentrent très largement dans le secteur agricole (71%) et sont accordés majoritairement par les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

### Une place relative plus importante accordée à l'Afrique et à la catégorie des pays à revenu intermédiaire

**Entre 2009 et 2019, l'APC de la France a été destinée majoritairement à l'Afrique (47%),** suivie par l'Asie (20%) et les Amériques (16%). **L'Afrique du Nord**<sup>18</sup> concentre à elle seule 41% des décaissements d'APC réalisés dans la zone Afrique. Cette ventilation régionale s'inscrit en cohérence avec la répartition géographique de l'APD française, notamment pour l'Afrique dont le poids est équivalent dans l'APC et l'APD. **Ce tropisme africain est caractéristique de l'APC française :** les autres bailleurs européens étudiés consacrent une part d'APC moindre à cette région et semblent chacun privilégier une région différente (exemple : Asie pour l'Allemagne).

**Les pays prioritaires de l'aide française au développement ont reçu une faible part d'APC (8,4%)**<sup>19</sup>, qui se révèle moindre que la part reçue dans le cadre de l'APD (14% sur la même période 2009-2019).

En termes de niveau de revenu, les pays à revenu intermédiaire (PRI)<sup>20</sup> demeurent les principaux bénéficiaires de l'APC française (71% des décaissements), notamment ceux de la tranche inférieure (43%). Cette priorisation des PRI est allée en augmentant sur la période 2009-2019, en lien avec l'activité croissante de l'AFD dans ces pays. La part des PMA reste quant à elle à un niveau relativement stable et assez faible (12% seulement des décaissements). Cette concentration sur les PRI de la tranche inférieure est une spécificité de l'APC française, les autres bailleurs étudiés n'accordant qu'une importance moindre à ces pays. En revanche, **la faible part accordée aux PMA par la France dans son APC se retrouve dans une certaine mesure chez les autres bailleurs européens.**

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

**L'APC française dispose à la fois d'une diversité d'acteurs et d'une concentration autour du Groupe AFD**<sup>21</sup>, principal opérateur, avec 78,4% du total des décaissements. Les autres contributeurs français sont principalement le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (10,5%), les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (8,3%) et enfin les collectivités territoriales, le ministère de l'Agriculture, et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ce dernier jouant par ailleurs un rôle de définition stratégique de l'aide au développement.

**Cette caractérisation du paysage des contributeurs à l'APC n'est cependant pas une spécificité française :** l'Allemagne, par exemple, délivre son APC à la fois

18 – Ont été inclus en région Afrique du Nord les pays suivants : Algérie, Egypte, Libye, Maroc et Tunisie.

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

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

21 – Incluant les financements éligibles au titre de l'APD de Proparco, 595 MUSD, sur la période 2009-2019

par des opérateurs (KfW, GIZ), des ministères (BMZ, Environnement, Education et Recherche, Finances, Agriculture, etc.) ainsi que des Länder (équivalents des régions françaises). Comme la France, l'APC est en majorité délivrée par l'opérateur principal KfW.

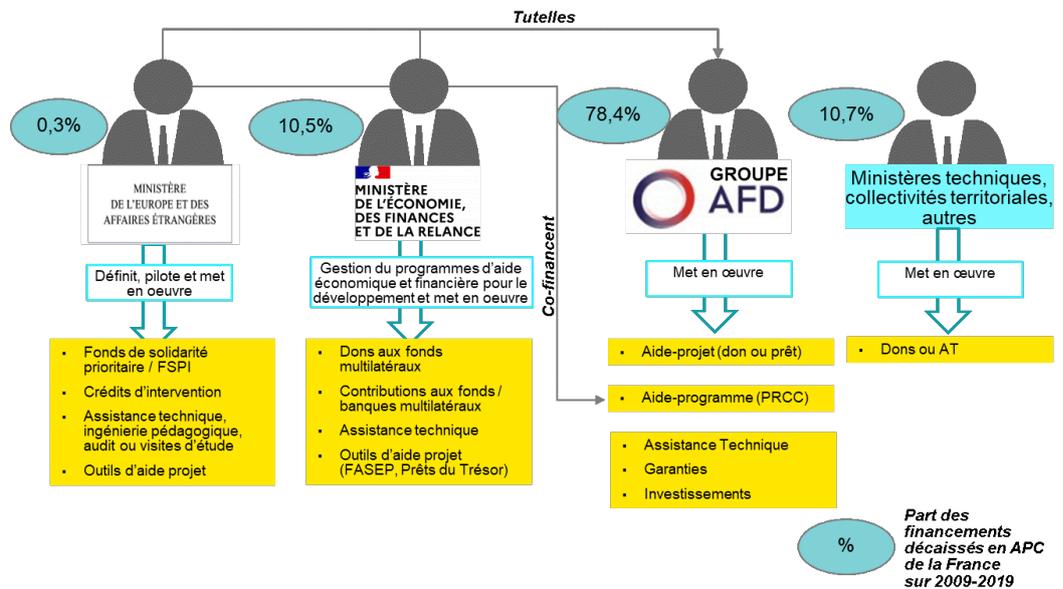
De manière plus spécifique, le rôle des différents acteurs se résume comme suit :

- **L'Agence française de développement** constitue le premier contributeur en matière d'APC française (78,4%) et alloue principalement cette dernière *via* l'outil prêt (93% des financements totaux de l'AFD sur la période 2009-2019). Du fait de l'importance de ses financements, les secteurs d'investissement privilégiés de l'AFD sont globalement alignés avec ceux de la tendance globale de l'APC française: hors Proparco, les infrastructures économiques représentent à elles seules  $\frac{3}{4}$  des prêts de l'AFD, alloués en premier lieu aux secteurs des transports et des énergies. Des prêts dans le secteur bancaire sont également constatés mais dans une moindre mesure<sup>22</sup>, ainsi que dans le secteur de l'agriculture. En sus de l'importance des volumes d'aide décaissée, l'AFD conforte son rôle prépondérant de contributeur de l'APC française par la gestion du Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), principal programme d'assistance technique bilatérale français en matière d'aide pour le commerce.
- **Le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance (MEFR)** représente le deuxième contributeur en termes de volume d'APC décaissée (10,5% sur 2009-2019). Il se concentre sur le secteur des infrastructures et notamment des transports *via* des Prêts concessionnels du Trésor, qui bénéficient principalement aux PRI des tranches inférieures et supérieures. *A contrario* des financements AFD, qui ont ciblé principalement l'Afrique, les financements du MEFR se distinguent par une montée en puissance de l'Asie qui était la principale région bénéficiaire en 2019.
- **Les ministères de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation** se démarquent par un recours exclusif aux dons, majoritairement en appui aux projets de recherche agricole menés par le CIRAD et l'IRD. **Les autres contributeurs** (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et collectivités territoriales) ont également eu recours exclusivement aux dons et se sont concentrés sur le secteur de l'agriculture.
- Au titre de sa gestion du programme d'aide économique et financière, le MEFR apporte aussi des **contributions aux programmes d'assistance technique multilatéraux** de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à des banques/fonds multilatéraux intervenant dans le champ de l'APC. Entre 2018 et 2020, la France a octroyé en moyenne 2M€ de dons annuels à des programmes d'aide pour le commerce gérés par l'OMC, les principaux étant le Cadre intégré renforcé (CIR, unique partenariat mondial d'aide pour le commerce exclusivement dédié aux PMA) et le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, dit « *Fonds de Doha* ». Ce dernier programme inclut des activités phares pour l'APC multilatérale française, comme le Programme de Chaires de l'OMC et le Programme franco-irlandais de stages pour les missions (FIMIP).
- **Des contributions complémentaires pourraient venir enrichir l'APC française**, parmi lesquels les instruments du secteur privé (difficiles à rattacher aux sous-

22 – Visant essentiellement l'inclusion financière et le développement des services financiers, notamment *via* un appui à des institutions de microfinance (IMF) ou des lignes de crédits en faveur de PME.

secteurs relevant de l'Aide pour le commerce dans la base de notification de l'OCDE), les autres apports du secteur public (AASP) ou encore les activités d'autres entités qui ne sont actuellement que partiellement prises en compte (Proparco) ou pas du tout (STOA, Expertise France).

**Figure 4 : rôle des acteurs mobilisés en matière d'apc, type d'aide et canal de l'aide**



Source : Revue documentaire - Elaboration EY

# Principales conclusions de l'évaluation

## PERTINENCE DE L'AIDE POUR LE COMMERCE DE LA FRANCE

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

**La stratégie d'aide pour le commerce de la France de 2009 était pertinente lors de sa conception, en couvrant trois composantes de la catégorisation OCDE-OMC combinées à des spécificités afférentes à l'APC française que constituent la politique de normalisation et de qualité et la structuration des acteurs professionnels régionaux.**

Elle était cohérente aussi avec des orientations de la stratégie APC de l'UE de 2007, par l'accent mis sur les infrastructures, le renforcement des capacités de production, et l'intégration au niveau régional et dans le système mondial du commerce. Toutefois, il semble que cette stratégie n'ait été que peu diffusée depuis sa formulation et elle reste aujourd'hui très méconnue parmi les contributeurs français à l'APC, tant au niveau national que local. Ces derniers ont ainsi parfois déclaré avoir « fait » de l'APC sans le savoir, marquant par là un manque de sensibilisation et de vision stratégique dans le choix et la formulation des interventions dans le champ de l'APC. De fait, ces dernières ont davantage été guidées entre 2009 et 2019 par des stratégies plus larges d'aide au développement et sectorielles que par la stratégie d'aide pour le commerce.

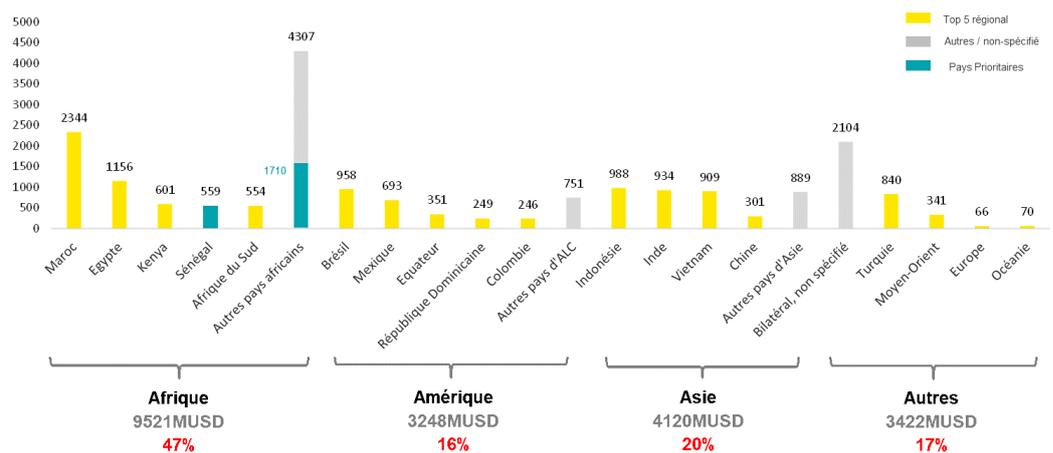
**Certains objectifs fixés en 2009 par la stratégie ont été atteints**, en premier lieu l'objectif d'augmentation du volume d'APC qui a été atteint dès 2011 et largement dépassé à partir de 2015. Cette trajectoire ascendante des engagements financiers d'aide pour le commerce est néanmoins très probablement davantage liée à la hausse tendancielle des engagements français en matière d'APD et à l'augmentation du poids des infrastructures dans cette APD. Par ailleurs, malgré cette hausse générale, l'objectif initialement fixé dans la stratégie de 2009 de porter l'assistance technique au commerce à 150 M€ par an en moyenne n'a été pas atteint, en dehors de 2018. La part de l'APC française dédiée à l'assistance technique (1%) est bien moindre que d'autres pays comme le Royaume-Uni (6%) et les Pays-Bas (12%). Le Royaume-Uni est notamment doté d'un fonds spécial de promotion du commerce et de l'investissement très centré sur l'assistance technique au commerce, qui cible notamment les ministères du commerce et de l'investissement des pays récipiendaires.

**Dans les faits, certains objectifs ont été privilégiés au détriment d'autres :** l'objectif stratégique « Développer une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux » a été largement investi du fait de l'envergure des projets infrastructurels (66% de l'APC française entre 2009 et 2019). Ainsi, parmi les 8 objectifs spécifiques présents dans la stratégie d'APC de la France, celui relatif au financement d'infrastructures à vocation régionale apparaît largement prépondérant, les autres n'étant déclinées que de façon variable dans la pratique. **Plus globalement, la stratégie de 2009 ne semble pas avoir eu valeur d'orientation**

en termes de secteurs prioritaires d'investissement, ce qui peut s'expliquer entre autres par sa faible diffusion et appropriation auprès des acteurs concernés. De manière transversale, **la dimension internationale qui était présente dans les deux objectifs stratégiques de la stratégie de 2009 est moins prégnante aujourd'hui qu'il y a dix ans.** Les avis sur la finalité de l'APC française des acteurs rencontrés sont contrastés, certains mettant plus l'accent sur l'appui au marché domestique, le développement local et la création d'emplois (à l'image de Proparco), tandis que d'autres soulignent l'importance de participer au renforcement du commerce intra-régional.

**Les pays bénéficiaires des financements d'aide pour le commerce sont ceux visés par la stratégie de 2009,** à savoir majoritairement situés en Afrique et dans la zone méditerranéenne. Néanmoins, si la part importante accordée aux PRI est en phase avec la promotion du principe de l'approche des partenariats différenciés<sup>23</sup> mise en exergue dans la stratégie, la faible part des pays les moins avancés (PMA) et des pays prioritaires de l'aide française (PP) est à rebours des priorités géographiques de l'aide publique au développement.

**Figure 5: ventilation par pays / région de l'APC de la France sur la période 2009-2019 (MUSD/prix constants et part en %)**



Enfin, si les projets d'aide pour le commerce ont su s'adapter aux changements internationaux à l'œuvre durant la décennie (digitalisation, développement durable, etc.), **une actualisation de la stratégie semble néanmoins nécessaire afin de prendre davantage en compte et de façon systématique les enjeux émergents**: développement durable en premier lieu mais également commerce équitable et autres facteurs (montée en puissance de l'appui aux pays fragiles, approche continentale, etc.). La crise Covid-19 a également bousculé certains paradigmes et fait émerger la notion de résilience de l'APC, parmi laquelle l'intérêt de soutenir le commerce domestique, les circuits courts ou le commerce intra-régional.

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

### Des interventions d'APC française relativement alignées avec les stratégies des pays bénéficiaires et les besoins locaux

**L'aide pour le commerce de la France répond à des besoins divers, bien que souvent centrés sur les infrastructures.** Le PRCC se distingue en s'adressant, en premier lieu, aux besoins de renforcement des capacités productives dans divers secteurs (agricole notamment, mais également tourisme et secteur privé).

**L'alignement de l'aide française avec les besoins locaux de développement** (exprimés dans un plan national de développement) **se révèle bon.**

**Toutefois, l'adéquation des interventions APC est plus variable avec les priorités commerciales des pays partenaires.** Différentes limites peuvent freiner cet alignement, en premier lieu l'absence de déclinaison locale de l'APC (qui se retrouve fondue dans des priorités bilatérales plus larges), une méconnaissance relative des cadres stratégiques commerciaux des pays récipiendaires ainsi que des liens institutionnels parfois faibles au niveau des institutions commerciales des pays et le manque de coordination interministérielle dans les pays partenaires.

## COHÉRENCE DE L'AIDE POUR LE COMMERCE DE LA FRANCE

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

**Au niveau stratégique,** la recherche de cohérence et de complémentarité au niveau national constitue une préoccupation de la politique d'aide au développement exprimée de manière récurrente depuis 2009 et relayée dans le DCCD de 2011 ou dans la LOPDSI de 2014. Pour autant, **l'APC ne s'articule que peu avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités.** Peu (voire pas) de mentions réciproques existent avec des documents stratégiques, élaborés au fil du temps, portant par exemple sur des objectifs de commerce extérieur/diplomatie économique (dans le sillage du plan d'action de 2013 et de la stratégie de Roubaix de 2018), de responsabilité sociale et environnementale (stratégie française de 2013), de stratégie internationale de la douane (2016-2020). De même, **il n'y a pas eu de prise en compte des effets potentiellement divergents/contradictaires** pour les intérêts de la France et pour le commerce des pays partenaires. Le cas du Vietnam, PRI performant d'un point de vue commercial, lié avec l'UE par un ALE et avec qui la France a un déficit commercial, requestionne l'intérêt d'une APC française, surtout si la finalité recherchée n'est pas clairement définie.

**Pour autant, des effets convergents sont aussi constatés.** L'APC française s'articule de manière croissante avec des enjeux de diplomatie économique, sans que toutefois la notion de retour économique ait été considérée explicitement comme une finalité de l'APC (*a contrario* du Royaume-Uni et des Pays-Bas). Plusieurs secteurs prioritaires à l'export coïncident avec des secteurs d'investissements ciblés ou privilégiés par l'APC françaises (tourisme, énergies renouvelables, agriculture). Plusieurs exemples observés dans le cadre des études de cas confortent aussi ce constat, comme au Sénégal où la France finance le projet de TER et a également réussi à mobiliser le secteur privé français<sup>24</sup>. Cette recherche souhaitée

24 – Engie et Thalès sont responsables de la signalisation, les 15 rames sont fabriquées en France par Alstom ; Eiffage s'occupe du génie civil au sein d'un consortium ; la SNCF et la RATP opéreront la ligne.

de cohérence et de complémentarité dans le champ de l'APC, mais déclinée de manière variable, se heurte à **l'absence de programmation pluriannuelle, d'instance et de groupe de suivi interministériels**, tels que prévus dans la stratégie de 2009 (voir partie Efficience). A l'égal de la France, les modalités de pilotage et de suivi sont limitées chez d'autres bailleurs européens, mais plus élaborées et systématiques au niveau de l'UE depuis 2017.

**Au niveau de l'opérationnalisation**, l'APC de la France est véhiculée par un éventail de type d'aides (dons, prêts concessionnels, non concessionnels, garanties) **et d'instruments**<sup>25</sup>, mis en œuvre par différents acteurs (DG Trésor, MEAE, AFD, Proparco, CIRAD, MEN/MESRI, STOA, notamment). En pratique, les prêts constituent de loin la modalité de financement privilégiée. **Ces types d'aide et instruments se révèlent relativement complémentaires**, et cette variété d'instruments permet à la France de disposer d'une palette d'outils pour mettre en œuvre la plupart de ses objectifs d'APC tout en s'adaptant mieux aux besoins différenciés des pays (ex : sur les niveaux de concessionnalité, l'apport d'assistance technique). Certaines limites peuvent néanmoins être identifiées comme le retrait de la France sur le volet de l'assistance technique pour la formulation de politiques et réglementations commerciales. Par ailleurs, l'adossement de certains instruments à des objectifs d'aide pour le commerce peut questionner dans la mesure où les finalités de l'APC sont imprécises. Par exemple, il est permis de se demander si les outils d'aide-projet de la DG Trésor d'appui à l'internationalisation d'entreprises sont complémentaires ou contradictoires avec l'objectif principal de l'APC censé venir en appui au développement du commerce des pays récipiendaires.

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

**Au niveau européen**, la France joue un rôle actif par exemple dans la promotion des chapitres de développement durable dans les accords de libre-échange (ALE) de l'UE ou dans la participation aux discussions préparatoires aux deux stratégies européennes en matière d'APC. **Le même effort est constaté au niveau multilatéral**, où la France est active sur les sujets de promotion de la conciliation des enjeux environnementaux et commerciaux et participe à diverses réflexions dans le cadre d'instances internationales (G7/G8, G20, présidence du Comité Environnement et Commerce de l'OMC, etc.). Cette recherche de cohérence entre politiques européennes est observée également à l'échelle pays entre les piliers commerciaux et développementaux, par exemple au Vietnam sur fond de mise en œuvre de l'accord de libre-échange UE-Vietnam.

D'autres opportunités existent pour la France afin d'œuvrer en faveur de la mise en cohérence de l'APC avec d'autres politiques (révision de la politique commerciale européenne, Présidence française de l'UE en 2022) et de l'articulation avec d'autres bailleurs (renforcement des Initiatives Equipes Europe, contexte « *Reconstruire en mieux* » - Building Back Better<sup>26</sup>)

25 – Outils aide projet DG Trésor, PRCC, ARIZ, FEXTE, Choose Africa, notamment.

26 – L'expression « Building Back Better » s'inscrit et se lit à l'aune des enjeux créés par la crise sanitaire et est synonyme d'une « reprise économique plus verte, plus inclusive et plus résiliente pour tourner la page de la pandémie » (source : Banque mondiale). En s'inscrivant dans ce principe, les pays s'engagent à faire face aux dégâts sanitaires, mais également économiques et sociaux causés par la Covid-19.

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

La recherche de cohérence et de complémentarité au niveau local, tant au niveau des acteurs français qu'avec d'autres bailleurs, **est freinée par le fait que l'APC ne soit qu'une thématique transversale** et ne fasse donc pas l'objet de réunions ou de suivi spécifiques. **Cette recherche de cohérence n'est ni systématique ni institutionnalisée**<sup>27</sup>, alors que la diversité des contributeurs français à l'APC souligne l'intérêt d'une bonne articulation et coordination de ces derniers.

Au-delà des acteurs français, **il n'existe pas de groupe de coordination entre bailleurs et/ou avec les autorités nationales dédié spécifiquement aux enjeux d'APC**. Cette thématique est couverte de manière transversale par des sujets connexes dans des groupes de bailleurs, comme au Sénégal dans le groupe thématique Environnement des affaires et de la compétitivité.

Parmi les bonnes pratiques, la France a joué un rôle moteur en assumant d'être facilitateur des donateurs dans le cadre de la mise en œuvre du Programme du CIR au Sénégal, de 2012 à 2018, période marquée par un effort important du pays dans la formulation de politiques commerciales.

Enfin, **la complémentarité entre les différents canaux de l'aide française est variable d'un pays et projet à l'autre**. Celle-ci a été constatée dans le cadre de plusieurs projets, notamment ceux d'appui aux infrastructures liées au commerce, même s'il s'agit le plus souvent de financements parallèles<sup>28</sup> (plutôt que de financements conjoints). L'ampleur des investissements à réaliser nécessite la mobilisation de plusieurs bailleurs pour maximiser l'impact des financements au service du développement et l'effet catalyseur (financements parallèles AFD/BAfD/BM/SFI pour le projet d'Autoroute de Dakar au Sénégal par exemple).

## EFFICACITÉ DE L'AIDE POUR LE COMMERCE DE LA FRANCE

### Des interventions d'APC française qui bénéficient dans leur majorité de résultats probants et visibles

Les interventions bilatérales d'aide pour le commerce témoignent dans l'ensemble de bons résultats ainsi que d'impacts visibles dans la plupart des cas. En premier lieu, l'APC française a permis **de renforcer les infrastructures liées au commerce**, et ce dans les trois pays étudiés. Ainsi, au Sénégal, par exemple, l'APC française a œuvré à améliorer la fluidité des échanges commerciaux, la mobilité urbaine à Dakar ainsi que l'accès aux zones de production avec la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures (Autoroute, TER). Cela est également le cas pour le projet de prolongement de la rocade d'Antananarivo à Madagascar. De même, l'APC a œuvré de façon conséquente **à la structuration et au développement de filières dans le domaine agricole**, comme cela a pu être observé dans les études de cas au Vietnam et à Madagascar (où une même démarche de valorisation des produits et montée en gamme a été observée). **L'appui au secteur privé et à l'amélioration du climat des affaires** sont également des thématiques sur lesquelles les interventions françaises d'APC se sont investies avec des impacts visibles et positifs, en tout premier lieu sur les entreprises

27 – *Via*, par exemple, l'organisation de réunion inter-acteurs français dédiée spécifiquement à cette thématique.

28 – Les financements parallèles sont une modalité de co-financement où deux parties financent des composantes différentes dans le cadre d'un même projet.

elles-mêmes (accompagnement des entreprises pour une mise à niveau et compétitivité accrue, renforcement de la capacité d'exportation). Enfin, l'APC française a également eu des résultats dans les domaines de démarche qualité et de normalisation<sup>29</sup>, et plus ponctuellement dans le développement économique local des territoires et le tourisme.

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

**Les programmes d'assistance technique multilatéraux de l'OMC financés par la France recueillent des avis plutôt positifs** sur leur pertinence et efficacité d'après les évaluations réalisées et les perceptions de bénéficiaires interrogés, en premier lieu le programme de Chaires de l'OMC et le programme de stages FIMIP. Les avis sont en revanche plus contrastés depuis les capitales de bailleurs interrogés concernant le Cadre Intégré Renforcé. Sur le terrain, l'évaluation a constaté que ce dernier se révèle utile dans certains pays comme le Sénégal où il répond à un réel besoin et apparaît complémentaire des appuis bilatéraux de l'APC française, mais il est jugé plus limité et moins impactant à Madagascar du fait d'une couverture partielle des besoins et du fait qu'il n'œuvre pas dans une proportion suffisante à des projets d'assistance technique dans la formulation de politiques et stratégies commerciales et sectorielles.

### Une APC qui œuvre également en faveur d'autres finalités et de l'atteinte des ODD, en dépit d'une quantification difficile des impacts qui lui sont directement imputables

Des impacts globaux peuvent être dégagés par projet au niveau des pays récipiendaires. Il est possible dans certains cas de proposer une quantification de la part des retombées imputable à l'APC française. Ceci est vrai notamment lorsqu'une étude d'impact scientifique a été mise en place à l'aide d'outils comme des modèles économétriques<sup>30</sup>. Néanmoins, de façon globale et dans la grande majorité des cas, **la mesure des impacts attribuables à l'APC se révèle compliquée du fait de plusieurs facteurs**: multiplicité des acteurs concourant à la même finalité, facteurs externes ne permettant pas d'établir un lien de cause à effet direct et/ou exclusivement lié à la contribution de l'APC française, retombées souvent perceptibles qu'à moyen / long terme, pour beaucoup de projets d'APC étudiés impact indirect sur le commerce (ex: construction de centrale hydroélectrique au Vietnam).

**Au-delà de la seule contribution à la performance commerciale, il convient néanmoins de noter que l'APC œuvre également en faveur de l'atteinte des ODD**

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

30 – Le programme d'appui au Bureau de mise à niveau des entreprises (PRCC, Sénégal) a pu bénéficier par exemple en 2017 d'une étude d'impact qui a quantifié de façon précise les retombées. Il est estimé que ce programme a eu un impact sur la croissance de l'excédent brut d'exploitation des entreprises de +25% la première année suivant la mise à niveau et de +134% au bout de 4 ans. Source : *Évaluation d'impact du programme de mise à niveau des entreprises du Sénégal, 2017.*

**et contribue au développement global du pays:** soutien aux capacités productives locales, avec un accent marqué sur l'appui au secteur privé et les infrastructures économiques, renforcement de la sécurité alimentaire et/ou le développement du marché domestique agricole local (projets mouches des fruits, projets CIRAD au Vietnam, filières biologiques à Madagascar, etc.). Dans ce cadre, une qualification des retombées de l'APC française pour le développement durable des pays bénéficiaires est envisageable, en termes de développement économique mais également de respect de l'environnement, de l'égalité hommes-femmes, du respect des droits de l'homme (droits du travail, commerce équitable), etc.

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

## EFFICIENCE DE L'AIDE POUR LE COMMERCE DE LA FRANCE

### Un pilotage entravé par la non - mise en œuvre de modalités de suivi pourtant prévues dans la stratégie

La stratégie APC de 2009 faisait mention de la création de différents nouveaux outils de suivi afin de permettre un pilotage plus affiné de l'APC française, parmi lesquels : un outil de programmation pluriannuelle, un système de suivi des engagements financiers via la base de données CAD/OCDE, un groupe de suivi et de capitalisation rassemblant MEAE, MEFR, AFD et les potentiels ministères techniques concernés ainsi qu'un compte-rendu au co-secrétariat du CICID.

**Si ces outils ont bien été prévus dans la stratégie, ils n'ont néanmoins pas été concrétisés par la suite.**

**Depuis son élaboration, la stratégie n'a pas fait l'objet d'une véritable animation pour sa mise en œuvre, ce qui affaiblit sa portée. Son suivi est peu formalisé et éclaté entre différents acteurs** (MEAE, DG Trésor, AFD) voire souvent au sein d'une même entité (entre différents services). Ce suivi s'inscrit plus largement au titre de la déclaration d'aide publique au développement. Il suit donc un circuit complexe mobilisant un nombre important d'acteurs et d'outils de reporting internes. À l'image d'autres bailleurs européens, **la France ne dispose pas d'une vision holistique de son APC**, car elle n'intègre pas dans son suivi les financements qui ne relèvent pas de l'aide publique au développement, mais qui sont susceptibles d'œuvrer aux objectifs de l'APC. Les moyens mobilisés aux fins de pilotage et suivi de l'APC sont souvent ad hoc (ex : note interne, réunion ponctuelle en 2015) et généralement peu articulés avec les attendus de la stratégie française.

### Des limites plus générales liées au système de notification de l'APC dans la base de données CAD/OCDE

**La méthode de comptabilisation de l'OCDE-OMC, si elle a le mérite d'exister et de permettre un certain suivi et une comparabilité des engagements des bailleurs en matière d'APC, ne permet pas de refléter de manière précise les contributions des pays donateurs à l'aide pour le commerce.**

En effet, le système de suivi des financements basé sur les sous-secteurs (codes-objets SNPC) afférents ne permet pas de retracer, pour les concours globaux, la part spécifiquement liée à l'aide pour le commerce. Ainsi, la comptabilisation de l'ensemble des projets de transports, de communication et d'énergie

peut entraîner une surestimation des volumes financiers dédiés à l'APC, l'investissement financé ne contribuant parfois que de manière très indirecte au développement du commerce. **À l'inverse, la catégorisation de l'OMC-OCDE n'inclut pas certains secteurs du développement humain** qui, comme la formation professionnelle<sup>31</sup>, peuvent pourtant œuvrer, de manière plus ou moins directe, à l'augmentation des exportations et à la stimulation du commerce des entreprises. Enfin, les sources de financement autres que les prêts concessionnels et les dons ne sont pas suivies, à l'image des prêts à des conditions non concessionnelles et les investissements sous forme de prise de participation.

Afin de permettre un traçage spécifique des activités de renforcement de capacité explicitement tournées vers l'aide pour le commerce, le CAD de l'OCDE avait mis en place un marqueur « *Développement du commerce* », renseigné dans la base SNPC et permettant de distinguer les concours comme œuvrant principalement au développement du commerce (marqueur noté 2), ou de façon significative (noté 1). L'OCDE a néanmoins décidé d'abandonner ce marqueur à partir de 2022 dans un souci de simplification et de clarification des procédures et du fait de son utilisation limitée.

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

### Une visibilité non optimale de l'APC française

Au niveau stratégique, de fortes marges de progrès existent concernant la diffusion et l'appropriation de la stratégie par les acteurs concernés, qui reste peu connue de ces derniers. Sur le terrain, **l'appui de la France en matière d'APC est visible de manière variable**. Il reste rattaché à quelques projets emblématiques, sans que cela soit attribuable à une stratégie d'ensemble en matière d'aide pour le commerce. Les outils de financements en tant qu'instruments œuvrant spécifiquement aux objectifs de l'APC sont peu identifiés, à l'exception de l'aide véhiculée via le PRCC. **Certains bailleurs sont très actifs et visibles pour participer à des objectifs d'APC et répondre aux besoins locaux**, amoindrissant par-là la possibilité pour la France d'en faire de même et d'en tirer profit : dans les trois pays étudiés, la Banque mondiale et la Chine sont ainsi des acteurs très visibles. Enfin, la France participe à des initiatives multilatérales, mais elle n'en retire qu'une visibilité perfectible (programme des stagiaires-FIMIP/Chaires de l'OMC), certains bénéficiaires n'identifiant que partiellement les contributions de la France dans ces derniers.

31 – Qui relève du code-objet 11330 dans la base SNPC/OCDE

# Recommandations

L'évaluation formule **4 grandes recommandations**, élaborées sur la base des conclusions de l'évaluation. Ces recommandations sont assorties de recommandations plus spécifiques et opérationnelles).

## RENFORCER LA DOCTRINE D'INTERVENTION DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'APC EN PRÉCISANT LES FINALITÉS ATTENDUES ET EN ASSURANT UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ÉMERGENTS ET DE LA NÉCESSAIRE COHÉRENCE DES POLITIQUES

Constats / contexte	Recommandations
<p>Absence de définition partagée de l'APC et de ses finalités, à la fois avec les autres bailleurs étudiés et au sein des acteurs français</p> <p>Absence de précision et différenciation suffisante de la doctrine d'intervention géographique de la stratégie de 2009</p>	<p><b>1. Clarifier et aboutir à une vision partagée de la finalité et de la doctrine d'intervention de l'APC française (incluant les canaux bilatéraux, européens et multilatéraux) à partir d'une consultation large des acteurs et partenaires de l'aide française.</b></p> <p>Aboutir à la définition d'une stratégie renouvelée et clarifiée dans un horizon de 12 mois.</p> <p>Réaffirmer la finalité développementale de l'APC tout en tenant compte de façon plus marquée des intérêts nationaux français.</p> <p>Décliner la finalité autour de grands piliers tels que ceux relatifs à la résilience, à l'inclusion et à la durabilité</p>
<p>Besoin d'actualisation pour prendre en compte les ODD et d'autres facteurs</p> <p>Emergence de nouvelles réflexions aux niveaux international (Agenda 2030, contexte de reprise), européen (Révision Politique Commerce, Pacte Vert) et national (Plan Commerce équitable, etc.) qui rend nécessaire l'actualisation de la stratégie de 2009</p>	<p><b>2. Renforcer la prise en compte des enjeux émergents (ODD, contexte post-Covid-19, notamment) lors de l'actualisation prévue de la stratégie</b></p> <p>Inscrire l'action française en matière d'APC dans le cadre stratégique de la coopération au développement aux niveaux français, européen et international (ODD, Accord de Paris, programme d'action d'Addis-Abeba, cadre stratégique mondial pour la biodiversité après 2020, Reconstruire en Mieux, stratégie UE APC de 2017, consensus européen pour le développement, etc.) et favoriser en particulier une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable tels que définis dans la loi du 4 août 2021, afin de rendre l'APC plus durable, résiliente et inclusive.</p>
<p>Faible articulation de l'APC avec d'autres politiques nationales susceptibles d'avoir un effet sur ses finalités</p> <p>Absence d'identification des effets divergents potentiels</p> <p>Émergence de nouvelles réflexions relatives aux enjeux de synergie entre APC et politiques de développement / commerciales, mais également politiques liées à l'agriculture et l'environnement, synergies déclinées qu'en partie actuellement.</p>	<p><b>3. Renforcer les synergies entre la politique d'APC et d'autres politiques et identifier les facteurs divergents potentiels</b></p> <p>Inciter à une meilleure articulation entre les besoins des pays bénéficiaires, priorité première et la prise en compte des intérêts de la France</p> <p>Articuler l'APC de la France avec d'autres stratégies sectorielles de coopération au développement, ainsi qu'avec les politiques relatives au développement durable, incluant la compatibilité avec l'Accord de Paris, la stratégie européenne Pacte Vert, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde – IVCDI.</p>

## OPTIMISER LA MISE EN ŒUVRE DE L'APC FRANÇAISE

### Constats / contexte

Une faible part des PMA et PP à rebours des priorités géographiques de l'APD française, à relier au poids important de l'APC dédiée aux infrastructures économiques liées au commerce dans les PRI et aux moindres capacités d'absorption de l'aide des PMA.

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

### Recommandations

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

Prévoir une mise en œuvre différenciée au niveau pays en fonction de la typologie des pays récipiendaires (catégorie de revenu, niveau de performance/ insertion commerciale, état du commerce bilatéral avec la France), de leurs besoins et des différents niveaux d'intervention (local, régional, international et mixte).

En cohérence avec la politique d'APD de la France, l'accent doit être mis sur les pays les plus vulnérables (PMA), surtout en Afrique (notamment des pays prioritaires, pays fragiles), tout en privilégiant une approche régionale. À cette fin, il importe de prévoir des outils adaptés, davantage axés sur l'instrument dons et des appuis d'assistance technique (y compris au travers du PRCC).

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

Concernant les thématiques, un certain nombre de priorités<sup>32</sup> ont émergé des réflexions des participants lors de l'atelier stratégique de co-construction des recommandations et auraient vocation à s'inscrire dans une approche globale d'APC : parmi elles, le développement et la structuration de filières et l'assistance dans la mise en œuvre d'une politique de normalisation ont notamment été plébiscités.

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

## Constats / contexte

Complémentarité des canaux de l'APC française que partiellement mise à profit.

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

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

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

Un effort de recherche de cohérence observé aux niveaux européen et multilatéral mais qui mériterait d'être renforcé dans un contexte de renforcement des Initiatives Equipe Europe

Des premiers efforts de coordination entre bailleurs européens observés (ex : au niveau de la ZLECAf, groupe expert européen PAN-AF), mais qui restent perfectibles

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

## Recommandations

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

Définir des canaux d'intervention privilégiés selon les thématiques choisies afin de tirer profit des avantages et caractéristiques de chacun.

Accentuer la contribution spécifique du canal bilatéral au développement et à l'organisation des filières, au renforcement des capacités productives, et à la mise en œuvre de politiques de normalisation et de démarche qualité ;

Monter en puissance sur l'assistance technique en appui à de bonnes pratiques socio-environnementales (hors champ des accords commerciaux à réserver plutôt aux canaux européen/multilatéral)

Renforcer le recours aux canaux européen/multilatéral et à l'action bilatérale coordonnée via l'Initiative Equipe Europe dans le cas de l'appui à l'assistance technique pour la politique et la réglementation commerciale (focus sur APE et ZLECAf) avec un appui tant aux niveaux national que régional ou mixte, tout en considérant l'appui aux infrastructures économiques liées au commerce dans une logique d'effet levier/catalyseur via des instruments de mixage et de garanties

Soutenir par ce biais le renforcement de plans nationaux commerciaux et sur des stratégies connexes au commerce

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

Se saisir des opportunités liées à l'agenda européen pour renforcer l'articulation de l'APC française avec les actions engagées par les autres bailleurs de l'UE

Œuvrer en faveur de la mise en place d'un groupe de coordination inter-bailleurs dans le cadre de la ZLECAf (associant outre l'Equipe Europe en cours de constitution sur l'appui à la ZLECAf, d'autres bailleurs internationaux)

Renforcer le groupe Experts européen dédié à l'APC (en mettant à l'échelle et à profit le travail effectué dans le cadre de l'IEE de la ZLECAf)

Inciter les DG du Commerce et du développement de pays récipiendaires (en particulier PMA/PP) à mettre en place une réunion inter-bailleurs et inter-ministère pour favoriser l'identification des priorités de développement et commerciales et l'articulation entre bailleurs

## RENFORCER LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE L'APC AUX NIVEAUX INTERNATIONAL, EUROPÉEN, DEPUIS LES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DANS LE RÉSEAU LOCAL FRANÇAIS

Constats / contexte	Recommandations
<p>Des opportunités existent pour la France afin d'œuvrer pour davantage de cohérence avec les autres bailleurs (présidence de l'UE, mise en place de coalitions internationales)</p> <p>La promotion des enjeux environnementaux et commerciaux en lien avec l'APC pourrait constituer une niche de l'aide française</p> <p>Des limites afférentes au système de comptabilisation OCDE/OMC (catégorisation, base SNPC, marqueur) et au niveau du codage français</p>	<p><b>1. Agir en faveur d'un renforcement du pilotage et du suivi de l'APC aux niveaux multilatéral et européen</b></p> <p>Soutenir la mise en place d'une coalition internationale visant à aligner les financements APC avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique</p> <p>Améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC</p> <p>Étudier l'opportunité de soutenir une initiative actuelle de l'OCDE visant à la mobilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'identification de projets liés à l'APC.</p>
<p>Pas de pilotage, ni d'animation de la stratégie de 2009</p> <p>Absence de déclinaison au niveau français dans la pratique des outils de suivi prévus par la stratégie de 2009 (groupe de suivi et capitalisation, programmation pluriannuelle)</p> <p>Système de suivi effectué sur une base ad hoc et éclaté au niveau français</p>	<p><b>2. Renforcer le pilotage et le suivi de l'APC au sein des administrations centrales de la France, en agissant à plusieurs niveaux :</b></p> <p>En termes d'instances, mettre en place un comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC qui regrouperait des représentants de l'administration centrale, d'opérateurs, des collectivités territoriales, du réseau français à l'étranger et des opérateurs et la société civile travaillant sur les différentes politiques publiques en lien avec l'APC</p> <p>En termes de moyens humains, prévoir la désignation au sein des administrations centrales de référents APC</p> <p>En termes d'outils et de méthodes, mieux caractériser les typologies de projets APC en créant et diffusant des lignes directrices partagées sur la définition et le codage de l'APC au sein des acteurs du siège et locaux et renforcer les capacités internes de suivi des engagements d'APC :</p>
<p>Des relations entre le réseau français et les ministères en charge des questions commerciales des pays récipiendaires qui restent insuffisantes et nuisent à la cohérence des interventions française d'APC</p> <p>L'APC n'est qu'une thématique transversale et ne fait pas l'objet de réunions ou suivi institutionnalisés et systématiques</p>	<p><b>3. Renforcer la mobilisation du réseau local en matière d'APC, en particulier selon deux modalités :</b></p> <p>Intégrer l'APC comme thème transversal dans l'agenda d'un organe de suivi local de l'APC (qui pourrait se réunir annuellement) afin de favoriser l'appropriation et le portage du sujet sur le terrain</p> <p>Inciter le réseau français à établir/ animer des relations institutionnelles avec les ministères ou institution en charge du commerce de pays récipiendaires, et les autres bailleurs, en priorité européens.</p>

## RENFORCER LES EFFORTS DE COMMUNICATION ET DE VISIBILITÉ DE L'APC FRANÇAISE

Constats / contexte	Recommandations
<p>Stratégie française APC pas (ou peu) connue de la part des acteurs français (au siège et sur le terrain) et des autres bailleurs</p> <p>Visibilité de l'APC française variable selon les pays mais davantage le fait de quelques projets emblématiques que le résultat d'une communication d'ensemble sur la stratégie française d'APC</p> <p>Participation de la France à des initiatives multilatérales dont la visibilité est perfectible (programme FIMIP/Chaires)</p> <p>Des outils œuvrant aux objectifs de l'APC peu identifiés à l'exception du PRCC dont le nom n'est toutefois pas toujours connu des autorités nationales</p>	<p><b>1 Promouvoir l'APC de la France (et la future stratégie française)</b> auprès des acteurs français du siège et locaux, aux niveaux européen et multilatéral ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés</p> <hr/> <p><b>2 Poursuivre les efforts pour accroître la visibilité de la contribution française aux fonds multilatéraux,</b> notamment via une participation active à la promotion de la conciliation des enjeux de développement durable et commerciaux pour lesquels l'APC peut constituer une passerelle ainsi que dans les débats émergents à l'APC dans différentes instances internationales.</p> <hr/> <p><b>3 Étudier l'opportunité de faire évoluer le PRCC pour en faire un programme davantage visible auprès des partenaires de l'aide française,</b> y compris en combinant par exemple l'acronyme PRCC avec une marque ombrelle « French Aid for Trade Programme » (a minima dans des pays anglophones), davantage explicite.</p>

## Liste des sigles et acronymes utilisés

AASP	Autres apports du secteur public
AFD	Agence française de développement
AID	Association Internationale de Développement
ALE	Accord de Libre Echange
APC	Aide pour le Commerce
APD	Aide Publique au Développement
BAfD	Banque Africaine de développement
BMZ	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIR	Cadre Intégré Renforcé
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
DCCD	Document-cadre pour la politique de coopération au développement
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DUE	Délégation de l'Union Européenne
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FIMIP	Programme franco-irlandais de stages pour les missions (French & Irish Missions Internship Programme)
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
IG	Indications géographiques
IRD	Institut de recherche pour le développement
KfW	Banque de développement allemande
LOPDSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (2014)
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MEFR	Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance
MENJS	Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports
MESRI	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ODD	Objectifs de Développement Durable
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PMA	Pays les Moins Avancés
PP	Pays prioritaires de l'aide française
PRCC	Programme de Renforcement des Capacités Commerciales
PRITI	Pays à Revenu Intermédiaire Tranche Inférieure
PRITS	Pays à Revenu Intermédiaire Tranche Supérieure
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SE(R)	Service économique (régional)
SNPC	Système de notification des pays créanciers
UE	Union Européenne
ZLECAF	Zone de Libre-Echange Continentale africaine

## SUMMARY

<b>Evaluation of the French contribution to Aid for Trade (2009-2019)</b>	<b>35</b>
<b>Evaluation mandate</b>	<b>36</b>
Aid for Trade: context, global dynamics and strategic directions	37
Characterization of French "Aid for trade"	41
<b>Key findings of the evaluation</b>	<b>45</b>
Relevance of French aid for trade	45
Coherence of French aid for trade	47
Effectiveness of French aid for trade	49
Efficiency of French aid for trade	50
Non-optimal visibility of the French AfT	52
<b>Recommendations</b>	<b>53</b>
Strengthen France's AfT intervention doctrine by specifying the expected goals and ensuring better consideration of emerging issues and the need for policy coherence	53
Optimizing the implementation of the French AfT	54
Strengthen the steering and monitoring of the AfT at the international and European levels, from the central administrations and in the French local network	55
Strengthen the communication and visibility efforts of the French AfT	56

# Evaluation of the French contribution to Aid for Trade (2009-2019)

## Evaluation mandate

The General Directorate of the Treasury of the Ministry of Economy, Finance and Recovery (MEFR), the General Directorate of Globalization, Development and Partnerships (DGM) of the Ministry of Europe and Foreign Affairs (MEAE) and the French Development Agency (AFD) have jointly decided to carry out an **evaluation of France's contribution to Aid for Trade (AfT) 2009-2019**.

This unprecedented evaluation had several articulated objectives:

- **To establish a quantitative and qualitative state of play** of the French contributions to aid for trade;
- **To make an evaluative judgment** on the relevance, coherence, effectiveness and efficiency of these contributions;
- **To feed France's strategic reflection**, with a view to revising the French strategy adopted in 2009. This reflection was incorporated in the renewal of the WTO multilateral fund subsidy agreements for the period 2021-2023 and in line with the French Presidency of the Council of the European Union in 2022.

It was also expected that this forward-looking view would contribute to a reflection on the definition of aid for trade and its role in development, on French doctrine in this area, but also on the coordination and monitoring of commitments made, as well as on the possible lessons to be learned from the Covid-19 crisis.

The evaluation followed a **4-phase approach**, deployed between December 2020 and February 2022: (i) Launch and structuring, (ii) Data collection and state of play including interviews with French, European, and international actors<sup>33</sup> (iii) In-depth investigations in three intervention countries (Madagascar, Senegal, and Vietnam)<sup>34</sup> and two case studies at the level of two projects<sup>35</sup>, and (iv) Final analyses, conclusions, and restitution, including a strategic workshop on recommendations. In total, nearly 125 people were interviewed, including both French and international actors from capitals and from the field.

33 – 35 French actors were interviewed through 24 interviews: DG Treasury, MEAE, AFD, Proparco, Expertise France, MEJS, MESRI, MAA, DGDDI, STOA, civil society (Commerce Equitable and AVSF) and the President of the Reference Group. 24 international actors were interviewed through 12 interviews and 1 focus group: The Development, Knowledge and Information Management and Chairs Program, Trade and Environment, Market Access divisions of the WTO, the ITTC of the WTO, the Enhanced Integrated Framework (EIF), a beneficiary of the Chairs Program and FIMIP trainees via a focus group, as well as the World Bank, the African Development Bank and the OECD. Comparative insights were also gained through documentary analysis and interviews with four European donors (EU, UK, Germany, Netherlands) from headquarters and/or permanent representations to the WTO.

34 – 14 interviews with 19 people in Senegal, 15 interviews with 20 people in Madagascar and 9 interviews with 10 people in Vietnam, for a total of 38 interviews with 49 people, including for each country interviews with the French network (SE, SCAC, AFD and others), recipients (ministry in charge of development policy, ministry in charge of AfT, sector ministries), AfT beneficiaries, donors.

35 – On the regional fruit fly management and control plan in West Africa CZZ1816 (5 respondents) and the line of credit to support the strengthening of Afreximbank's trade financing capacities on the African continent (4 respondents).

## AID FOR TRADE: CONTEXT, GLOBAL DYNAMICS AND STRATEGIC DIRECTIONS

### Anchored in Public Development Aid, “Aid for trade” is a recent and multifaceted concept

Aid for Trade (AfT) is a relatively recent concept that took shape in the early 2000s in response to the **objective of integrating low- and middle-income countries into international trade**. The official birth of the concept is recorded by the **«Aid for Trade Initiative», launched in 2005** at the 6<sup>th</sup> Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO) in Hong Kong. According to this initiative, Aid for Trade aims to *«help developing countries, particularly least developed countries (LDCs), build the supply-side capacity and trade-related infrastructure they need to help them implement and benefit from the WTO Agreements and, more generally, to expand their trade»*<sup>36</sup>. This Initiative became operational in 2006 through the creation of a Task Force that proposed a **first common definition of “Aid for Trade”**: *“Projects and programs should be considered Aid for Trade if the activities have been identified as trade-related development priorities in the recipient country’s national development strategies”*<sup>37</sup>.

**The scope of the AfT remains, however, broad.** As early as 2007, the European Parliament pointed out this fact when drawing up the EU’s AfT strategy<sup>38</sup>. In 2009, France recognized the cross-cutting nature of AfT by including actions addressing different sectors of development aid. The same action can contribute more or less directly to trade development, which raises issues in terms of doctrine and strategic orientation. The EU presented a brief definition of Aid for Trade **in its 2017 updated Joint Strategy**, which states that AfT *“covers a wide range of areas, including trade policy development, trade-related regulations and standards, economic infrastructure (e.g., energy, transport, telecommunications 39), and building productive capacity in export-oriented sectors such as agriculture, fisheries, and manufacturing”*. Within this framework, the EU and its member states provide broad-based aid for trade, with the objective of helping developing countries, and in particular the least developed countries (LDCs), **to integrate into the global trading system** in a way that respects its rules and to **use trade more effectively to stimulate growth and reduce poverty**.

Each European actor **has a strategy with relatively consensual, although sometimes different, orientations**. Even if the donors studied are part of the successive EU strategies, national specificities can be distinguished, such as: the importance given to national economic interests for the Netherlands and the United Kingdom; the predominant place of renewable energies in the German AfT strategy; the importance of technical assistance to trade policy and regulation for the Netherlands. **The focus on regional integration and intra-regional trade enhancement** continues to be emphasized by several donors (EU, Germany, France, Netherlands, World Bank, African Development Bank). In this regard, the

36 – Doha Work Programme, Ministerial Declaration adopted on 18 December 2005, Ministerial Conference Sixth Session Hong Kong, WTO.

37 – Recommendations of the Aid for Trade Task Force, WTO, July 2006.

38 – “The European Parliament [...] notes that one of the most contentious issues with respect to Aid for Trade is its very definition, as it is used to describe an extremely wide range of trade-related assistance measures to developing countries”

39 – The EU definition is not exhaustive and omits some SNPC subject codes such as Banking and Financial Services.

most emblematic project currently supported by several donors, including France, is the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

**International thinking has also emerged on topics related to AfT**, including: connecting to value chains, promoting inclusion and connectivity for a sustainable development, supporting economic diversification and empowerment, and most recently, the role of AfT in contributing to recovery efforts in the context of Covid-19.

Following the recommendations of the Task Force created in 2006, **the monitoring of AfT has been progressively structured and deployed at the country, donor and global levels through the biennial Global Reviews**<sup>40</sup> which result in the production of a joint WTO-OECD report. These reviews, which contribute to strengthening the transparency of the aid for trade, are based on the use of financial data reported by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Member countries in the Creditor Reporting System (CRS of Development Aid Committee (DAC) of OECD). It should be noted that only expenditures that can be accounted for as Public Development Aid (PDA) are recorded in this database. According to the OECD-WTO, in order to be considered as aid for trade, reported development assistance funding must be recorded in one of the following 5 main categories and 17 sub-sectors (purpose codes)<sup>41</sup> :

1. **Technical assistance for trade policy and regulations:** assistance in the elaboration of trade strategies, negotiations of trade agreements, etc. Purpose codes: 333110, 33120, 33130, 33140, 33181;
2. **Trade-related infrastructure:** construction of roads, ports, and communication networks to support trade. Purpose codes: 201, 220, 230;
3. **Building productive capacity,** including trade development: support for the private sector to exploit its comparative advantages and diversify its exports. Purpose codes: 240, 250, 311, 312, 313, 321, 322, 332;
4. **Trade-Related Adjustment:** a category added in 2008 to account for budgetary contributions to help implement beneficiaries' trade reforms and adjust trade policy measures<sup>42</sup>. Purpose code: 33150;
5. **Other trade-related needs:** To assess the volume of these «*other*» commitments, donors should examine aid projects in sectors other than those listed above (e.g., education and health) and indicate, if applicable, the share of these activities with a significant trade component.

This accounting method is not the only one in place: the World Bank, for example, has made adjustments to monitor its own AfT, resulting in the inclusion of Trade Finance and, on the other hand, a reduction in the scope of infrastructure accounted for (a more limited category 2).

### **A gradual increase in the global level, driven by support for economic infrastructures**

According to the WTO-OECD accounting system, **AfT has been gradually increasing globally**. Aid disbursed under AfT has thus doubled in a decade, passing from an annual average of USD 21.8 billion in 2006-2008 to USD

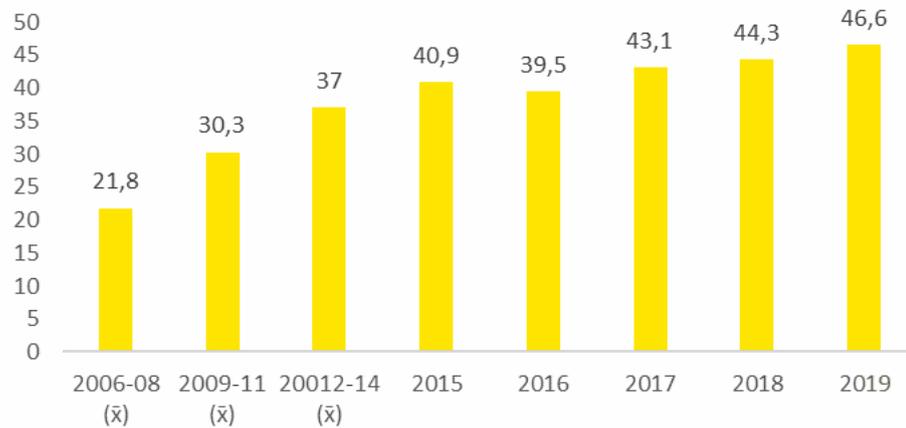
40 – These comprehensive reviews have been in place since 2007 and are organized by the AfT Initiative.

41 – Source: Annex D - OECD-WTO Aid for Trade Overview - 2019.

42 – Prior to 2008, these contributions were not counted as AfT, as they were recorded in the «General Budget Support» category, with no possibility of distinguishing them from funding contributing to Aid for Trade.

46.6 billion in 2019 (i.e., an annual average growth of 6.6%)<sup>43</sup>. However, the weight of aid for trade in ODA has been relatively stable over this period, hovering around 23% on average annually.

**Figure 1: evolution of global aid for trade over the period 2006-2019 (USD billion)**



Source: *Aid for Trade Panorama OECD-WTO 2019 and Aid for Trade Key Facts OECD March 2021 - Elaboration EY*

Aid for trade from all donors is still mainly intended to support the economic infrastructure of partner countries (primarily transport and energy), as well as to build productive capacity, particularly in the area of agriculture. Its main beneficiaries are lower-middle-income countries (which represented 40% in 2019), while Africa remains the main region receiving funding.

### **In France, a strategic framework dating back to 2009 and which is part of a European dimension**

Since the early 2000s, France has taken initiatives to better reconcile trade and development aid. In 2002, France adopted a first action plan dedicated to aid for trade, endorsed by the conclusions of the Interministerial Committee on International Cooperation and Development (CICID) on February 14, 2002, which established integration into international trade as a lever for growth and the fight against exclusion and poverty. In 2009, France adopted an aid for trade strategy, validated by the CICID on June 5, 2009, which aims to meet the long-term needs and expectations of recipient countries (particularly in Africa, the Caribbean and the Pacific - ACP). This strategy targets two priority areas of intervention, broken down into 8 specific objectives<sup>44</sup>.

43 – Source : Base OCDE/SNPC

44 – Strategic Framework for French Aid for Trade, CICID 2009/04/29

**Figure: 2 2009 french aid for trade strategy objective tree**



Source: 2009 French AfT strategy / ToR and PRCC evaluation - EY elaboration

In defining an aid for trade strategy, France is firmly **in line with the European Union, which adopted its own AfT strategy in 2007**. The strategy called for the allocation of €2 billion in technical assistance for trade by 2010 (including €1 billion in bilateral aid from member states). It aimed to strengthen the quality of AfT and its link to poverty reduction, with a primary focus on African, Caribbean and Pacific (ACP) countries: about 50% of the increase in technical assistance would be devoted to these countries.

In line with the European Union's financial commitments, France has set itself the objective of increasing its AfT by a minimum of €850 million per year compared to the average disbursement between 2002 and 2005 (which was €562 million/year<sup>45</sup>). It also wanted to increase its technical assistance for trade to an average of €150 million per year starting in 2010 (with 50% of the increase reserved for ACP countries).

Nevertheless, unlike the European Union, which undertook a revision of their AfT strategy in 2017 (as well as other member states: Germany, the United Kingdom, the Netherlands for instance), **France has not revised its AfT strategic framework since 2009**. The 2017 update of the EU strategy did not result in profound changes regarding the general objectives but it has taken into account the emergence of new challenges (commercial, political, international cooperation and environmental in the first place) in its strategic orientations and operationalization modalities .

Despite the absence of an update of the French strategy, "Aid for trade" and its related topics are nevertheless **regularly mentioned in other French strategic frameworks** such as: The 2011 Framework Document for Development Cooperation Policy, the 2013 National Action Plan for Fair Trade, the 2014 Orientation and Programming Law on Development and International Solidarity Policy (trade and regional integration become one of France's ten priority sectors of intervention<sup>46</sup>); the Law of August 4, 2021, and the "Global Partnership Framework", annexed to the latter law, also sets out a thematic priority relating to trade capacity building for inclusive and sustainable economic growth<sup>47</sup>.

45 – Strategic Framework for Aid for Trade, 2009

46 – Law of orientation and programming relating to the policy of development and international solidarity of 2014 -LOPDSI

47 – Programming law on the policy of solidarity development and fight against global inequalities of 2021

## CHARACTERIZATION OF FRENCH “AID FOR TRADE”

### A steady and consistent increase in the French “Aid for trade” over 2009-2019

**Between 2009 and 2019, France disbursed a total of \$20.3 billion in aid for trade.** Annual French AfT has more than **doubled in ten years** to reach USD 2.7 billion in 2019, joining the global trend of increasing AfT disbursements. Despite this increase, **France’s rank as an AfT donor has declined slightly** from 4<sup>th</sup> in 2009 to 6<sup>th</sup> in 2019. With a share representing 6% of AfT disbursed globally, it ranks behind Japan, the International Development Association (IDA-World Bank), the European Union, Germany and the United Kingdom. This decline is mainly due to the rise of other donors’ influence, primarily the European Union and Japan.

While the increase in “Aid for trade” logically follows the upward trend in official development aid, **its share of French ODA has risen over the past decade, from 14% in 2009 to 27% in 2019.** This increase is explained, among other things, by the growing importance of the amounts allocated to the infrastructure sector (category 2 of AfT according to the OECD-WTO accounting system).

### A growing predominance of infrastructures and a significant weight of loans

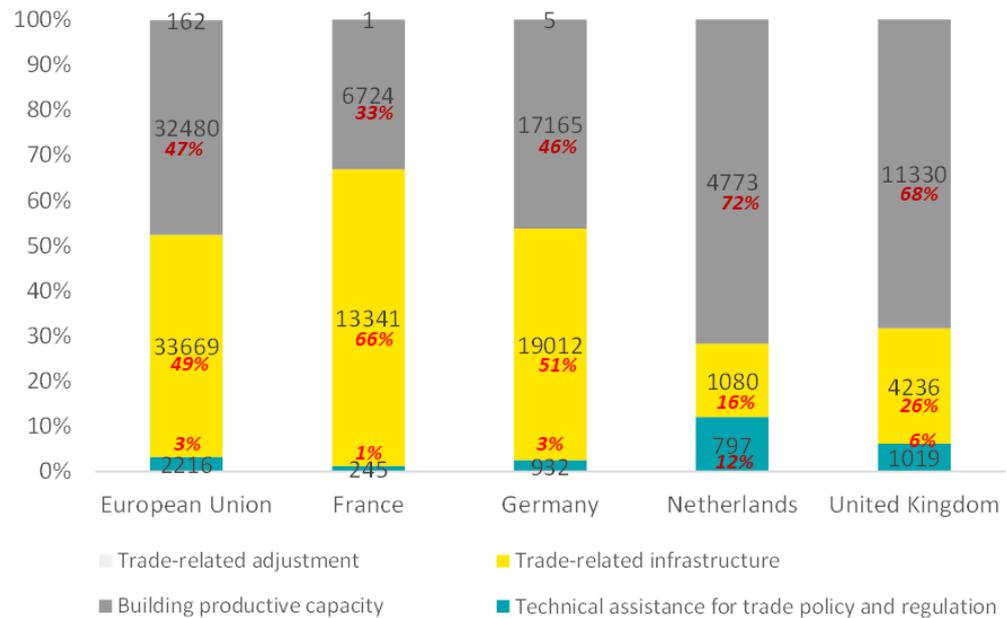
**France’s aid for trade is characterized by the predominance and strong growth of support for infrastructure as opposed to the weakness of its technical assistance:** while in 2009 France invested mainly in building production capacity (particularly for agriculture), this field of investment has eroded (from 56% to 30%) to the benefit of trade-related infrastructure (44% to 70%), **driven by the transport and energy sectors.** The AfT dedicated to technical assistance for trade policy and regulation was, on the other hand, only marginally invested, despite a rebound in 2018 due to the granting of a line of credit by AFD to Afreximbank (pan-African trade finance bank).

These developments are **in line with the global trend in AfT**, for which support for economic infrastructure is a major and growing component<sup>48</sup>, mainly with regards to the areas of transport and energy. Technical assistance for trade policy and regulation is also under-resourced at the global level and is declining<sup>49</sup>. Compared to other European donors, **France nevertheless stands out for its substantial trade-related infrastructure** (mainly transport).

48 – 54% of AfT released in 2019 compared to an annual average of 50% over the 2006-2008 period..

49 – 2% of total AfT in 2019 versus 3.2% in 2006-2008.

**Figure 3 breakdown by category of aft for france and the 4 european donors over the period 2009-2019 (MUSD, graph 100%)**



Source: CRS 2009-2019 – Elaboration EY

NB: Category 4: «Trade adjustment» is characterized by low or almost no funding for some countries (US\$162 million for the European Union, US\$1 million for France).

**France's aid for trade is also distinguished by the importance of loans, mainly granted by AFD, which constitute its main financing modality;** the share of loans in AfT has also significantly increased, from 69% in 2009 to 83% in 2019. This growth is linked to the increase in infrastructure financing in the transport (50% of AfT loans) and energy (one third of AfT loans) sectors.

For their part, French AfT grants are largely focused on the agricultural sector (71%) and are granted mainly by the Ministries of National Education, Higher Education, Research and Innovation.

#### A greater relative emphasis on Africa and the middle-income country category

**Between 2009 and 2019, the majority of France's AfT went to Africa (47%),** followed by Asia (20%) and the Americas (16%). **North Africa**<sup>50</sup> alone accounted for 41% of AfT disbursements in the African region. This regional breakdown is consistent with the geographical distribution of French ODA, particularly for Africa, which has an equivalent weight in AfT and ODA. **This African tropism is characteristic of French AfT:** the other European donors studied devote a smaller share of AfT to this region and each seems to favor a different region (e.g. Asia for Germany).

**Priority countries for French development assistance received a small share of AfT (8.4%)<sup>51</sup>,** which is lower than the share received in the framework of ODA (14% over the same period 2009-2019).

50 – The following countries were included in the North Africa region: Algeria, Egypt, Libya, Morocco and Tunisia.

51 – The changes in the list of PP over the period 2009-2019 have been taken into account for this calculation.

In terms of income level, middle-income countries (MICs)<sup>52</sup> remain the main beneficiaries of French AfT (71% of disbursements), particularly those in the lowest income bracket (43%). This prioritization of MICs has increased over the 2009-2019 period, in line with AFD's growing activity in these countries. The share of LDCs remains relatively stable and low (only 12% of disbursements). This concentration on lower MICs is a specificity of the French AfT, as the other donors studied give less importance to these countries. On the other hand, **the low share of France's AfT to LDCs is to some extent mirrored by other European donors.**

### A concentration of AfT implemented by AFD

**The French AfT has both a diversity of actors and a concentration around the AFD Group<sup>53</sup>**, being the main operator, with 78.4% of total disbursements. Other French contributors are mainly the Ministry of Economy, Finance and Recovery (10.5%), the Ministries of National Education, Higher Education, Research and Innovation (8.3%) and finally local authorities namely, the Ministry of Agriculture and the Ministry of Europe and Foreign Affairs. The latter also playing a role in the strategic definition of development aid.

**This characterization of the landscape of contributors to the AfT is not, however, specific to France:** Germany, for example, delivers its AfT through a mix of operators (KfW, German Agency for International Cooperation (GIZ)), ministries (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Environment, Education and Research, Finance, Agriculture, etc.), and Länder (equivalent to the French regions). Like France, the AfT is mainly delivered by the main operator KfW.

More specifically, the role of the different actors can be summarized as follows:

- **The French Development Agency (AFD)** is the largest contributor to French AfT (78.4%) allocated mainly via the loan tool (93% of AFD's total financing over the 2009-2019 period). Due to the scale of its financing, AFD's preferred investment sectors are broadly in line with the overall trend of French AfT: excluding Proparco, economic infrastructure alone accounts for ¾ of AFD's lending, allocated primarily to the transport and energy sectors. Loans in the banking sector are also noted, but to a lesser extent<sup>54</sup>, as well as in the agriculture sector. In addition to the large volumes of aid disbursed, AFD has reinforced its leading role as a contributor to the French AfT by managing the Trade Capacity Building Program (PRCC<sup>55</sup>), France's main bilateral aid for trade program.
- **The Ministry of Economy, Finance and Recovery (MEFR)** represents the second largest contributor in terms of volume of AfT disbursed (10.5% over 2009-2019). It focuses on the infrastructure sector, particularly transport, via concessional loans from the Treasury, which mainly benefit MICs in the lower and upper tranches. In contrast to AFD financing, which has mainly targeted Africa, MEFR financing is characterized by an increase in Asia, which was the main beneficiary region in 2019.

52 – The categorization of APD beneficiary countries is done by per capita income threshold according to the OECD classification, available hereafter: Liste-des-beneficiaires-de-l-APD-etablie-par-le-CAD-2020.pdf (oecd.org)

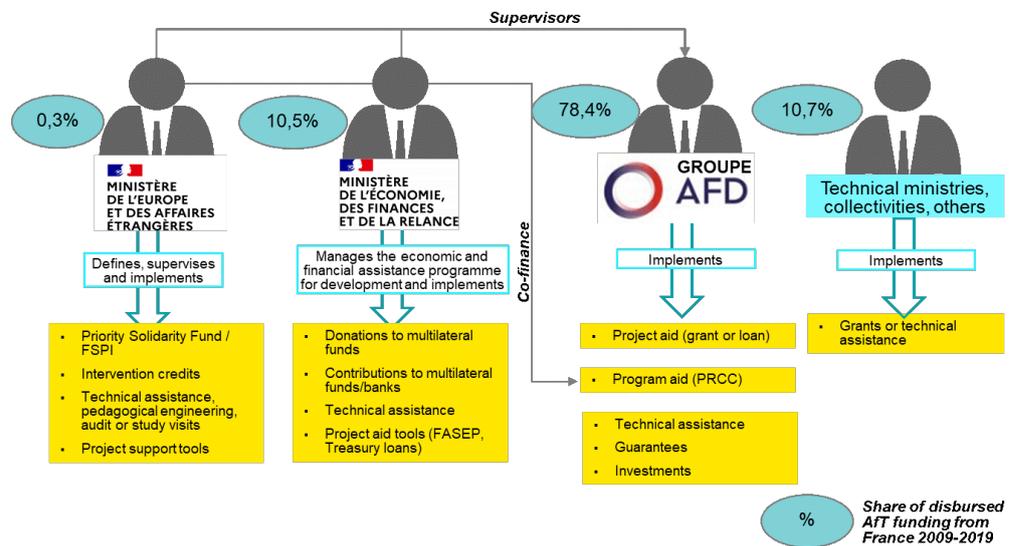
53 – Including eligible financing under Proparco's ODA, USD 595 million, over the 2009-2019 period.

54 – Aiming primarily at financial inclusion and the development of financial services, in particular through support for microfinance institutions (MFIs) or credit lines for SMEs.

55 – Programme de renforcement des capacités commerciales

- **The Ministries of National Education, Higher Education, Research and Innovation** stand out for their exclusive recourse to donations, mainly in support of agricultural research projects conducted by Center of International Cooperation in Agricultural Research for Development (CIRAD) and Research development Institute (IRD). **The other contributors** (Ministry of Europe and Foreign Affairs, Ministry of Agriculture and Food, and local authorities) also exclusively used donations and focused on the agriculture sector
- Under its management of the economic and financial assistance program, MEFR also makes **contributions to multilateral technical assistance programs** of the World Trade Organization (WTO) and to multilateral banks/funds operating in the Aft field. Between 2018 and 2020, France provided an average of €2M in annual grants to WTO-managed aid for trade programs, the main ones being the Enhanced Integrated Framework (EIF), the only global aid for trade partnership exclusively dedicated to LDCs) and the Global Trust Fund for the Doha Development Agenda, known as the Doha Fund. The latter program includes flagship activities for the French multilateral Aft, such as the WTO Chairs Program and the Franco-Irish Mission Internship Program (FIMIP).
- **Additional contributions could enrich the French Aft**, including private sector instruments (difficult to link to Aid for Trade sub-sectors in the OECD reporting base), whereas, other public sector contributions (AASP), or the activities of other entities that are currently only partially taken into account (Proparco) or not at all (STOA, Expertise France)

Figure 4: role of aft actors, type of assistance and channel of assistance



Source: Documentary review - Elaboration EY

# Key findings of the evaluation

## RELEVANCE OF FRENCH AID FOR TRADE

### **A strategy that was relevant in 2009 but is now outdated, and which has not had the value of guiding French interventions**

**France's 2009 aid-for-trade strategy was relevant at the time of its design, covering three components of the OECD-WTO categorization combined with French AfT specificities of standardization and quality policy and structuring of regional professional actors.** It was also consistent with the orientations of the EU AfT strategy of 2007, with its emphasis on infrastructure, the strengthening of production capacities, and integration at the regional level and in the global trade system. However, it seems that this strategy has been little disseminated since it was formulated, and it remains largely unknown among French contributors to the AfT, both at the national and local levels. The latter have sometimes stated that they have "done" AfT without knowing it, thus indicating a lack of awareness and strategic vision in the choice and formulation of interventions in the field of AfT. Indeed, between 2009 and 2019, interventions were guided more by broader development assistance and sector strategies than by the aid for trade strategy.

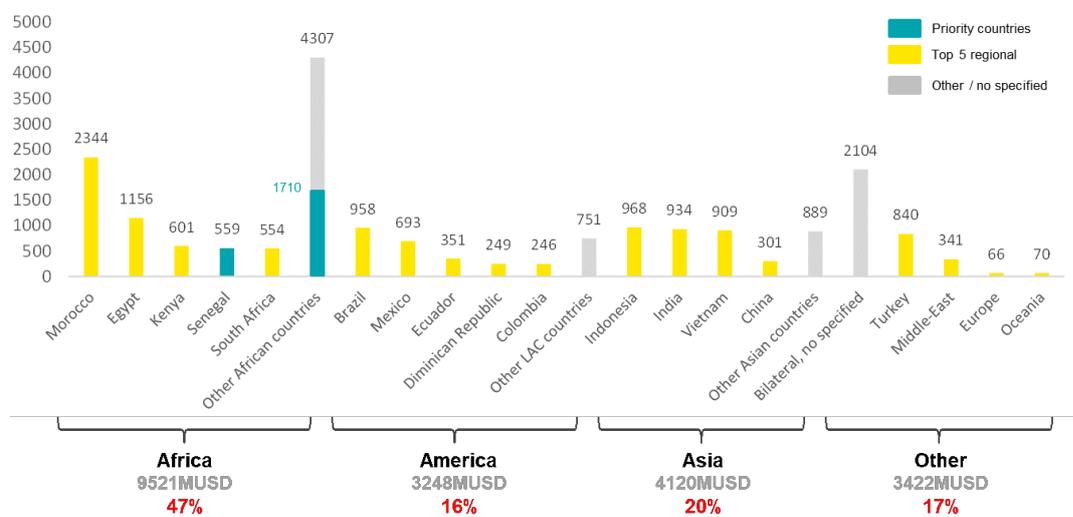
**Some of the targets set in 2009 by the strategy have been met,** first and foremost, the target for increasing the volume of AfT, which was reached in 2011 and was largely exceeded by 2015. This upward trajectory of aid for trade commitments is, however, most likely linked to the upward trend in French ODA commitments and to the increased weight of infrastructure in this ODA. Moreover, despite this general increase, the objective initially set in the 2009 strategy to increase technical assistance for trade to an average of €150 million per year has not been reached, aside from 2018. The share of French AfT dedicated to technical assistance (1%) is much lower than other countries such as the United Kingdom (6%) and the Netherlands (12%). The United Kingdom has a special trade and investment promotion fund with a strong focus on trade-related technical assistance, which targets the trade and investment ministries of recipient countries.

**In fact, some objectives have been favored to the detriment of others:** the strategic objective "Develop a competitive offer on local, regional, and international markets" has been largely invested because of the scale of infrastructure projects (66% of the French AfT between 2009 and 2019). Thus, of the eight specific objectives in France's AfT strategy, the one relating to the financing of regional infrastructure appears to be the most important, while the others are only applied in a variable manner in practice. **More generally, the 2009 strategy does not seem to have had any guiding value in terms of priority sectors for investment,** which can be explained by, among other things, its poor dissemination and appropriation by the actors concerned. In a transversal manner, **the international dimension, which was present in the two strategic objectives of the 2009 strategy, is less prominent today than it was ten years ago.** Opinions on the purpose of the French AfT among the actors we met are mixed, with some placing greater emphasis on support for the domestic market, local

development and job creation (like Proparco), while others stress the importance of participating in strengthening intra-regional trade.

**The beneficiary countries of aid for trade financing are those targeted by the 2009 strategy, i.e. mostly in Africa and the Mediterranean area.** However, while the large share given to MICs is in line with the promotion of the principle of the differentiated partnership<sup>56</sup> approach emphasized in the strategy, **the small share given to least developed countries (LDCs) and priority countries for French aid (PP) runs counter to the geographical priorities of official development assistance.**

**Figure 5: breakdown by country/region of france's aft over the 2009-2019 period (USD million/constant prices and % share)**



Source: CRS 2009-2019 – Calculations and elaboration EY

Finally, while aid for trade projects have been able to adapt to the international changes at work during the decade (digitization, sustainable development, etc.), **an update of the strategy nevertheless seems necessary in order to take greater and more systematic account of emerging issues:** sustainable development first and foremost, but also fair trade and other factors (the rise of support for fragile countries, a continental approach, etc.). The Covid-19 crisis has also shaken up certain paradigms and given rise to the notion of AfT resilience, including the interest in supporting domestic trade, short circuits or intra-regional trade.

### French AfT interventions are relatively aligned with recipient country strategies and local needs

**France's aid for trade responds to a variety of needs, although often focused on infrastructure.** The PRCC is distinctive in the sense that it addresses, first and foremost, the need to build productive capacity in various sectors (notably agriculture, but also tourism and the private sector). **The alignment of French**

56 – To take into account both the differentiation that takes place within developing countries and the priorities linked to its geography and history, France maintains differentiated partnerships with four geographical areas: Sub-Saharan Africa (the main recipient of French cooperation, with a reinforced priority for priority countries), the Mediterranean countries (second priority area), emerging countries and countries in crisis or emerging from crisis (Framework document «Development Cooperation: A French Vision» of 2011).

**aid with local development needs (expressed in a national development plan) proves to be sound and beneficial. However, the alignment of AfT interventions is more variable with the commercial priorities of partner countries.** Various limitations may hinder this alignment, first of all, the lack of local existence of AfT (which is blended into broader bilateral priorities), a relative lack of knowledge of the recipient countries' trade policy frameworks, as well as sometimes, weak institutional links at the level of the countries' trade institutions and the lack of inter-ministerial coordination in partner countries.

## COHERENCE OF FRENCH AID FOR TRADE

### A limited articulation of AfT with other national policies, but good complementarity of available aid instruments

**At the strategic level,** the search for coherence and complementarity at the national level is a concern of development aid policy that has been expressed repeatedly since 2009 and reported in the Framework document for development cooperation policy (DCCD) of 2011 or in the Law of orientation and programming relating to the policy of development and international solidarity (2014) (LOPDSI) of 2014. For all that, **the AfT is only loosely linked to other national policies that may have an effect on its goals.** Few (if any) reciprocal references exist with strategic documents, developed over time, dealing, for example, with foreign trade/economic diplomacy objectives (in the wake of the 2013 action plan and the 2018 Roubaix strategy), social and environmental responsibility (2013 French strategy), and the international strategy of Customs (2016-2020). Similarly, **there was no consideration of potentially divergent/contradictory effects** for France's interests and for the trade of partner countries. The case of Vietnam, a commercially successful MIC, linked to the EU by a Free Trade Agreement (FTA) and with which France has a trade deficit, calls into question the interest of a French AfT, especially if the intended purpose is not clearly defined.

**However, convergent effects have also been observed.** The French AfT is increasingly linked to economic diplomacy issues, although the notion of economic return has not been explicitly considered a goal of the AfT (unlike the United Kingdom and the Netherlands). Several priority export sectors coincide with investment sectors targeted or favored by the French AfT (tourism, renewable energy, agriculture). Several examples observed in the case studies also support this observation, such as in Senegal where France is financing the TER project and has also succeeded in mobilizing the French private sector<sup>57</sup>. This desired search for coherence and complementarity in the field of AfT, albeit in a variable manner, is **hampered by the absence of multi-year programming and of an inter-ministerial body and monitoring group,** as outlined in the 2009 strategy (see Efficiency section). Like France, the steering and monitoring procedures are limited in other European donors but have become more elaborate and systematic at the EU level since 2017.

**At the operational level,** France's AfT is delivered through a range of aid types (grants, concessional and non-concessional loans, guarantees) **and instruments**<sup>58</sup>,

57 – Engie and Thalès are responsible for the signalling, the 15 train sets are manufactured in France by Alstom; Eiffage is in charge of the civil engineering within a consortium; the SNCF and RATP will operate the line.

58 – Project assistance tools, PRCC, ARIZ, FEXTE, Choose Africa, in particular.

implemented by different actors (French Treasury, MEAE, AFD, Proparco, CIRAD, MEN/MESRI, STOA, among others). In practice, loans are by far the preferred financing modality. **These types of aid and instruments are relatively complementary**, and this variety of instruments allows France to have a range of tools to implement most of its AfT objectives while better adapting to the different needs of countries (e.g., levels of concessionality, provision of technical assistance). Some limitations can nevertheless be identified, such as France's withdrawal from technical assistance for the formulation of trade policies and regulations. Moreover, the linking of certain instruments to aid for trade objectives may be questionable insofar as the purposes of the AfT are unclear. For example, it is questionable whether French Treasury's project aid tools to support the internationalization of enterprises are complementary or contradictory to the main objective of AfT, which is supposed to support the development of trade in recipient countries.

#### At the multilateral and European levels, a growing effort to seek coherence

**At the European level**, France plays an active role, for example, in promoting sustainable development chapters in EU free trade agreements (FTAs) or in participating in preparatory discussions for the two European AfT strategies.

**The same effort has been made at the multilateral level**, where France is active in promoting the reconciliation of environmental and trade issues and participates in various discussions within the framework of international bodies (G7/G8, G20, presidency of the WTO Environment and Trade Committee, etc.). This search for coherence between European policies is also observed at the country level between the trade and development pillars, for example in Vietnam, against the backdrop of the implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement.

**Other opportunities exist for France to work towards making the AfT consistent with other policies** (revision of European trade policy, French Presidency of the EU in 2022) **and to coordinate with other donors** (strengthening of the Team Europe Initiatives, "Building Back Better" context<sup>59</sup>).

#### A search for complementarity at the local level that suffers from a lack of specific follow-up

The search for coherence and complementarity at the local level, both among French actors and with other donors, **is hampered by the fact that the AfT is only a cross-cutting theme** and is therefore not the subject of specific meetings or follow-up. **This search for coherence is neither systematic nor institutionalized<sup>60</sup>**, even though the diversity of French contributors to the AfT underscores the importance of good articulation and coordination among them.

Beyond French actors, **there is no coordination group among donors and/or with national authorities specifically dedicated to AfT issues**. This theme is covered in a cross-cutting manner by related topics in donor groups, such as in Senegal in the Business Environment and Competitiveness thematic group. Among the good practices, France has played a leading role by assuming the role of donor facilitator in the implementation of the EIF program in Senegal from 2012 to 2018,

59 – The term «Building Back Better» is consistent with the challenges created by the health crisis and is synonymous with «a greener, more inclusive and resilient economic recovery to turn the page on the pandemic» (source: World Bank). By subscribing to this principle, countries commit to address the health, but also the economic and social damage caused by Covid-19.

60 – Via, for example, the organization of French inter-stakeholder meetings dedicated specifically to this theme.

a period marked by a major effort by the country in the formulation of trade policies.

Finally, **the complementarity between the different channels of French aid varies from one country and project to another.** This has been observed in several projects, particularly those supporting trade-related infrastructure, even though it is most often parallel financing<sup>61</sup> (rather than joint financing). The scale of the investments to be made requires the mobilization of several donors to maximize the impact of development financing and the catalytic effect (e.g., parallel AFD/AfDB/WB/SFI financing for the Dakar Highway project in Senegal).

## EFFECTIVENESS OF FRENCH AID FOR TRADE

### Most French AfT interventions have had convincing and visible results

Bilateral aid-for-trade interventions generally show good results and visible impacts in most cases. First, France's AfT **has strengthened trade-related infrastructure** in all three countries studied. In Senegal, for example, the French AfT has worked on improving the fluidity of trade, urban mobility in Dakar, and access to production areas through the implementation of major infrastructure projects (highway, TER). This is also the case for the Antananarivo bypass extension project in Madagascar. Similarly, the AfT **has worked consistently to structure and develop agricultural sectors**, as observed in the case studies in Vietnam and Madagascar (where the same approach to product development and upgrading was observed). **Support to the private sector and the improvement of the business climate** are also themes in which AfT's French interventions have invested with visible and positive impacts, first and foremost, on the companies themselves (support for companies to upgrade and become more competitive, strengthening of export capacity). Finally, the French AfT has also had results in the areas of quality and standardization<sup>62</sup>, and more specifically in local economic development and tourism.

Some good practices and success factors have been identified, such as the involvement of local actors and the partnership approach, a strong institutional anchoring of AfT projects, as well as an adequate targeting of the intervention perimeter. On the other hand, insufficient consideration of the local context, human resource issues (limited absorption capacity), and the lack of indicators to assess the achievement of expected results according to the type of AfT intervention are the main limitations observed during the country/project case studies and the literature review.

**The WTO multilateral technical assistance programs financed by France are viewed rather positively** in terms of their relevance and effectiveness according to the evaluations conducted and the perceptions of beneficiaries interviewed, primarily the WTO Chairs program and the FIMIP internship program. However, opinions are more contrasting from the donor capitals interviewed regarding the Enhanced Integrated Framework. In the field, the evaluation found that the EIF is useful in some countries, such as Senegal, where it meets a real need and complements bilateral support from the French AfT. However, it is considered

61 – Parallel funding is a co-financing modality where two parties fund different components within the same project.

62 – An example of this is the fruit fly control project, which aims to increase the volume of healthy fruit exports to the EU.

more limited and less impactful in Madagascar because of its partial coverage of needs and the fact that it does not work to a sufficient extent on technical assistance projects for the formulation of trade and sectoral policies and strategies.

### **An AfT that also works towards other goals and the achievement of the sustainable development goals (SDGs), despite the difficulty of quantifying the impacts that are directly attributable to it**

Overall impacts can be identified by project at the level of the recipient countries. In some cases, it is possible to propose a quantification of the share of the impact attributable to the French AfT. This is particularly true when a scientific impact study has been carried out using tools such as econometric models<sup>63</sup>. Nevertheless, overall and in the vast majority of cases, **measuring the impacts attributable to AfT is complicated due to several factors**: the multiplicity of actors working towards the same goal, external factors that do not allow for the establishment of a direct cause-and-effect link and/or one that is exclusively linked to the contribution of French AfT, spillover effects that are often only perceptible in the medium to long term, and for many of the AfT projects studied, indirect impact on trade (e.g., construction of a hydroelectric plant in Vietnam).

**Beyond the sole contribution to trade performance, it should nevertheless be noted that AfT also works towards achieving the SDGs and contributes to the overall development of the country**: support for local productive capacities, with a marked emphasis on support for the private sector and economic infrastructure, strengthening food security and/or the development of the local agricultural domestic market (fruit fly projects, CIRAD projects in Vietnam, organic sectors in Madagascar, etc.). In this context, the impact of French AfT on the sustainable development of beneficiary countries can be assessed in terms of economic development, but also in terms of respect for the environment, gender equality, respect for human rights (labor rights, fair trade), etc.

Finally, the design and implementation conditions of AfT projects have effectively taken into account **sustainable development issues and the interventions financed have contributed to the “green” development of recipient countries**.

## **EFFICIENCY OF FRENCH AID FOR TRADE**

### **Steering hampered by the non-implementation of monitoring procedures, even though these are provided for in the strategy**

The 2009 AfT strategy mentioned the creation of various new monitoring tools to allow for a more refined steering of the French AfT, including: a multi-year programming tool, a system for monitoring financial commitments via the CAD/OECD database, a monitoring and capitalization group bringing together MEAE, MEFR, AFD and the potential technical ministries concerned, and a report to the

63 – For example, in 2017, the support program for the Bureau de mise à niveau des entreprises (PRCC, Senegal) benefited from an impact study that accurately quantified the benefits. It is estimated that this program had an impact on the growth of the gross operating surplus of enterprises of +25% in the first year following the upgrading and +134% after 4 years. Source: Impact assessment of the Senegalese enterprise upgrading program, 2017.

CICID co-secretariat. **While these tools were indeed foreseen and articulated in the strategy, they were not subsequently put into practice.**

**Since its inception, the strategy has not been the subject of any real coordination for its implementation,** which weakens its scope. **Its monitoring is not very formalized and is scattered among different actors** (MEAE, French Treasury, AFD) and often even within the same entity (among different departments). This monitoring is part of the broader official development assistance declaration. It therefore follows a complex circuit involving a large number of actors and internal reporting tools. Like other European donors, **France does not have a holistic view of its AfT,** as funding that does not come under official development assistance is not included in its monitoring, which is likely to contribute to AfT objectives. The resources mobilized to steer and monitor the AfT are often ad hoc (e.g., an internal memo, a one-time meeting in 2015) and generally not well aligned with the expectations of the French strategy.

#### **More general limitations related to the AfT reporting system in the OECD/DAC database**

**While the OECD-WTO accounting method has the merit of existing and allowing for some tracking and comparability of donors' AfT commitments, it does not accurately reflect donor countries' contributions to AfT.**

Indeed, the system for monitoring financing based on the relevant subsectors (CRS purpose codes) does not allow the share specifically related to aid for trade to be tracked for overall assistance. Thus, accounting for all transport, communication, and energy projects can lead to an overestimation of the financial volumes dedicated to AfT, as the investment financed sometimes contributes only very indirectly to trade development. **Conversely, the WTO-OECD categorization does not include certain human development sectors** which, like professional training<sup>64</sup>, can nevertheless work, in a more or less direct way, to increase exports and stimulate business trade. Finally, sources of financing other than concessional loans and grants are not tracked, such as non-concessional loans and equity investments.

In order to specifically track capacity development activities that are explicitly geared towards aid for trade, the OECD DAC had introduced a "Trade Development" marker, which was entered into the CRS database and allowed for the identification of interventions as working primarily on trade development (marker rated 2), or significantly (rated 1). However, the OECD has decided to discontinue this marker as of 2022 in order to simplify and clarify procedures because of its limited use.

Finally, limitations can be observed in the coding of official development assistance and aid for trade: first, **the lack of guidelines communicated to project managers can lead to variable interpretation of the definition of aid for trade,** and consequently, to errors in project categorization. The appropriation of the markers by AFD project managers is thus random, and requires a quality control after they have been applied. In addition, the data entered in the CRS/OECD database is sometimes laconic and, it is therefore difficult to establish the nature of the intervention and to link it to aid for trade categories. Finally, **time and staffing constraints** (post or headquarters) may be an additional limitation (each development project must be assessed against 12 markers).

64 – Which falls under object code 11330 in the SNCP/OECD database

## NON-OPTIMAL VISIBILITY OF THE FRENCH AfT

At the strategic level, there is considerable room for improvement in terms of disseminating the strategy and ensuring that it is taken up by the actors concerned, which remains little known to them. On the ground, **France's support for AfT is visible in varying ways**. It is still linked to a few emblematic projects, without being attributable to an overall aid for trade strategy. Funding tools as instruments that specifically address AfT objectives are not well identified, with the exception of aid channeled through the PRCC. **Some donors are very active and visible in participating in AfT objectives and responding to local needs**, thereby reducing the possibility for France to do the same and benefit from it: in the three countries studied, the World Bank and China are very visible actors. Finally, France participates in multilateral initiatives, but its visibility is not "perfect" and can be further improved (the FIMIP internship program/WTO chairs), as some beneficiaries only partially identify France's contributions to these initiatives.

# Recommendations

The evaluation makes **4 main recommendations**, based on the evaluation findings. These recommendations are accompanied by more specific and operational recommendations.)

## STRENGTHEN FRANCE'S AFT INTERVENTION DOCTRINE BY SPECIFYING THE EXPECTED GOALS AND ENSURING BETTER CONSIDERATION OF EMERGING ISSUES AND THE NEED FOR POLICY COHERENCE

Findings / context	Recommendations
<p>Lack of a shared definition of AfT and its objectives, both with the other donors studied and among French actors</p> <p>Lack of precision and sufficient differentiation of the geographical intervention doctrine of the 2009 strategy</p>	<p><b>1. Clarify and arrive at a shared vision of the purpose and intervention doctrine of the French AfT (including bilateral, European and multilateral channels) based on a broad consultation of French aid actors and partners.</b></p> <p>Achieve the definition of a renewed and clarified strategy within a 12-month horizon.</p> <p>Reaffirm the developmental purpose of the AfT while taking account of French national interests in a more pronounced way.</p> <p>Decline the purpose around major pillars such as those related to resilience, inclusion, and sustainability.</p>
<p>Need to update in order to take into account the SDGs and other factors</p> <p>Emergence of new reflections at the international (2030 Agenda, context of recovery), European (Trade Policy Review, Green Deal) and national (Fair Trade Plan, etc.) levels which requires an update of the 2009 strategy</p>	<p><b>2. Strengthen the consideration of emerging issues (e.g. SDGs, post-Covid-19 context) in the planned update of the strategy</b></p> <p>Include French AfT action in the strategic framework for development cooperation at the French, European, and international levels (SDGs, Paris Agreement, Addis Ababa Action Agenda, Post-2020 Global Biodiversity Strategic Framework, Rebuilding Better, 2017 EU AfT strategy, European Consensus on Development, etc.) and promote in particular a better consideration of sustainable development issues as defined in the Law of August 4, 2021, in order to make AfT more sustainable, resilient and inclusive.</p>
<p>Weak articulation of the AfT with other national policies that may have an effect on its goals</p> <p>Lack of identification of potential divergent effects</p> <p>Emergence of new reflections on the issues of synergy between AfT and development/trade policies, but also policies related to agriculture and the environment, synergies that are only partially implemented at present</p>	<p><b>3. Strengthen synergies between AfT policy and other policies and identify potential divergent factors</b></p> <p>Encourage better articulation between the needs of recipient countries, being a top priority, and the consideration of France's interest</p> <p>Articulate France's AfT with other sectoral development cooperation strategies, as well as with policies related to sustainable development, including compatibility with the Paris Agreement, the European Green Deal, the Neighborhood, Development Cooperation and International Cooperation Instrument - L'Europe dans le monde - IVDCI</p>

## OPTIMIZING THE IMPLEMENTATION OF THE FRENCH AfT

Findings / context	Recommendations
<p>A low share of LDCs and priority countries at odds with the geographical priorities of French ODA, which is linked to the high weight of AfT dedicated to trade-related economic infrastructure in MICs and the lower aid absorption capacity of LDCs.</p> <p>Low share of grants in French AfT due in particular to loan financing of infrastructure, the main sector of French AfT</p>	<p><b>1. Define more clearly the geographic and thematic focus according to the chosen goals</b></p> <p>Provide for differentiated implementation at the country level according to the typology of recipient countries (income category, level of performance/trade insertion, status of bilateral trade with France), their needs, and the different levels of intervention (local, regional, international, and mixed).</p> <p>Consistent with France's ODA policy, the focus should be on the most vulnerable countries (LDCs), especially in Africa (especially priority countries, fragile countries), while favoring a regional approach. To this end, it is important to provide adapted tools, more focused on the grant instrument and technical assistance support (including through the PRCC).</p> <p>However, the AfT must continue to support emerging countries (particularly in Asia and the Americas).</p> <p>Regarding the themes, a certain number of priorities emerged from the participants' reflections during the strategic workshop to co-construct the recommendations which would be suitable for inclusion in a global AfT approach: among them, the development and structuring of value chains and assistance in implementing a standardization policy were particularly popular.</p>
<p>Complementarity of French AfT channels only partially used.</p> <p>Through the bilateral channel, AfT interventions focused on building productive capacities and infrastructure that are effective in the vast majority of cases</p> <p>A small proportion of French AfT is dedicated to technical assistance for trade policies and regulations, a subject that is more widely addressed by the EU and the multilateral channel (EIF)</p> <p>Needs identified by the national authorities of beneficiary countries as not covered by French AfT interventions and yet important, such as the definition of national trade strategy</p>	<p><b>2. Strengthen the complementarity of French channels and consistency with the French vision.</b></p> <p>Define preferred channels of intervention according to the chosen themes in order to take advantage of the benefits and characteristics of each.</p> <p>Emphasize the specific contribution of the bilateral channel to the development and organization of sectors, the strengthening of productive capacities, and the implementation of policies of standardization and quality approach;</p> <p>Increase technical assistance in support of good socio-environmental practices (outside the scope of trade agreements, to be reserved for European/multilateral channels)</p> <p>Strengthen the use of European/multilateral channels and coordinated bilateral action via the Team Europe Initiative in the case of technical assistance support for trade policy and regulations (focus on EPA and AfCFTA) with support at both the national and regional or mixed levels, while considering support for trade-related economic infrastructure in a leverage/catalyst logic via blending and guarantee instruments</p> <p>Support the strengthening of national trade plans and trade-related strategies</p>

Findings / context	Recommendations
<p>An effort to seek coherence observed at the European and multilateral levels, but which should be strengthened in the context of the reinforcement of Team Europe Initiatives</p> <p>Initial coordination efforts between European donors have been observed (e.g. at the AfCFTA level, PAN-AF European expert group), but these efforts can be further improved</p> <p>Absence of a coordination group specifically dedicated to AfT issues at the local level</p>	<p><b>3. Work towards greater harmonization in AfT, through three main levers:</b></p> <p>Seize opportunities related to the European agenda to strengthen the articulation of the French AfT with actions undertaken by other EU donors</p> <p>Work towards the establishment of an inter-donor coordination group within the framework of the AfCFTA (involving other international donors in addition to the Europe Team being developed in support of the AfCFTA)</p> <p>Strengthen the European Expert Group dedicated to AfT (scaling up and leveraging the work done under the EEI)</p> <p>Encourage DGs of Trade and Development of recipient countries (particularly LDCs/priority countries) to set up an inter-donor and inter-ministerial meeting to promote the identification of development and trade priorities and the articulation between donors</p>

## STRENGTHEN THE STEERING AND MONITORING OF THE AfT AT THE INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEVELS, FROM THE CENTRAL ADMINISTRATIONS AND IN THE FRENCH LOCAL NETWORK

Findings / context	Recommendations
<p>Opportunities exist for France to work towards greater coherence with other donors (EU presidency, establishment of international coalitions)</p> <p>The promotion of environmental and trade issues in relation to AfT could be a niche for French aid</p> <p>Limitations related to the OECD/WTO accounting system (categorization, CRS base, marker) and the level of French coding</p>	<p><b>1. Act to strengthen the steering and monitoring of AfT at the multilateral and European levels</b></p> <p>Support the establishment of an international coalition to align AfT financing with climate change objectives</p> <p>Improve quantitative and qualitative monitoring of AfT funding</p> <p>Explore the opportunity to support a current OECD initiative to mobilize artificial intelligence tools in identifying AfT-related projects.</p>
<p>No steering or animation of the 2009 strategy</p> <p>Lack of implementation at the French level of the monitoring tools provided for in the 2009 strategy (monitoring and capitalization group, multi-year programming)</p> <p>Monitoring system carried out on an ad hoc basis and fragmented at the French level</p>	<p><b>2. Strengthen the steering and monitoring of the AfT within France's central administrations, acting at several levels:</b></p> <p><b>In terms of instances,</b> set up an annual steering and monitoring committee for the AfT that would bring together representatives of the central administration, operators, local authorities, the French network abroad, and operators and civil society working on the various public policies related to the AfT</p> <p><b>In terms of human resources,</b> foresee the assignment of AfT referents within central administrations</p> <p><b>In terms of tools and methods,</b> better characterize the typologies of AfT projects by creating and disseminating shared guidelines on the definition and coding of AfT within headquarters and local actors, and strengthen internal capacities for monitoring AfT commitments :</p>

Findings / context	Recommendations
<p>Relations between the French network and the ministries in charge of trade issues in recipient countries are still insufficient and undermine the coherence of French AfT interventions</p> <p>AfT is only a cross-cutting theme and is not the subject of institutionalized and systematic meetings or follow-up</p>	<p><b>3. Strengthen local AfT network engagement, particularly in two ways:</b></p> <p>Integrate AfT as a cross-cutting theme in the agenda of a local AfT monitoring body (which could meet annually) in order to foster ownership and the support of the topic in the field</p> <p>Encourage the French network to establish/animate institutional relations with ministries or institutions in charge of trade in recipient countries, and other donors, in priority European ones.</p>

## STRENGTHEN THE COMMUNICATION AND VISIBILITY EFFORTS OF THE FRENCH AfT

Findings / context	Recommendations
<p>French AfT strategy not (or not very) well known by French actors (at headquarters and in the field) and by other donors</p> <p>Visibility of the French AfT varies from country to country but is more the result of a few emblematic projects than the result of an overall communication on the French AfT strategy</p> <p>France's participation in multilateral initiatives whose visibility can be further improved (FIMIP/Chairs program)</p> <p>Tools working towards AfT objectives that are not well identified, with the exception of the PRCC, whose name is not always known by national authorities</p>	<p><b>1. Promote France's AfT (and the future French strategy)</b> to French headquarters and local actors, at the European and multilateral levels, and to key local stakeholders</p> <p><b>2. Continue efforts to increase the visibility of the French contribution to multilateral funds</b>, notably through active participation in promoting the reconciliation of sustainable development and trade issues for which the AfT can be a bridge, as well as in emerging debates on the AfT in various international forums.</p> <p><b>3. Study the opportunity to develop the PRCC into a program that is more visible to French aid partners</b>, including by combining the PRCC acronym with a more explicit «French Aid for Trade Program» umbrella brand (at least in English-speaking countries).</p>





# PARTIE 2

# RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

# Réponses de la direction générale du Trésor (DG Trésor) aux recommandations du consultant

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

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées <sup>65</sup>	Acteurs concernés	Réponse des commanditaires
<p><b>Clarifier et aboutir à une vision partagée de la finalité et de la doctrine d'intervention de l'APC française à partir d'une consultation large des acteurs et partenaires de l'aide française</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aboutir à la définition d'une stratégie renouvelée et clarifiée dans un horizon de 12 mois.</li> <li>• Réaffirmer la finalité développementale de l'APC tout en tenant compte de façon plus marquée des intérêts nationaux français.</li> <li>• Décliner la finalité autour de grands piliers, tels que ceux relatifs à la résilience, à l'inclusion et à la durabilité.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation tout en apportant des nuances dans sa mise en œuvre. Dans le détail :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La direction générale du Trésor soutient la nécessité de disposer d'une stratégie d'aide au commerce actualisée et partagée par l'ensemble des acteurs intervenant de la conception à la mise en œuvre de l'APC.</li> <li>• La DG Trésor s'engage à lancer des travaux dès 2022, conjointement avec le MEAE et l'AFD, pour rénover et clarifier la stratégie d'APC.</li> <li>• Les acteurs français de l'APC, intervenant de sa conception à sa mise en œuvre, seront consultés et associés aux travaux d'actualisation de cette stratégie.</li> <li>• L'échéance pour rénover la stratégie d'APC sera modulée, le cas échéant, au vu du temps nécessaire aux consultations du groupe de travail.</li> <li>• La rénovation de la stratégie visera à actualiser la doctrine d'intervention de l'APC française, ainsi que ses objectifs : cibles et canaux d'intervention, pilotage et visibilité.</li> </ul>
<p><b>Renforcer la prise en compte des enjeux émergents (ODD, contexte post-Covid-19, notamment) lors de l'actualisation prévue de la stratégie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrire l'action française en matière d'APC dans le cadre stratégie de la coopération française aux niveaux français, européen et international et favoriser en particulier une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable tels que définis dans la loi du 4 août 2021 afin de rendre l'APC plus durable, résiliente et inclusive.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La stratégie d'aide au commerce, en tant que composante de l'Aide publique au développement (APD), s'inscrit dans le cadre de la loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.</li> <li>• Ainsi, la stratégie d'APC doit garantir une cohérence avec les politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans la réalisation des ODD dans les pays partenaires, en particulier les politiques de développement solidaire, durable et de lutte contre les inégalités mondiales, sociale, éducative, sportive et culturelle, commerciale, fiscale, migratoire, de sécurité et de défense, de recherche et d'innovation et d'appui aux investissements à l'étranger.</li> </ul>

65 – Voir la section 8.2 du rapport d'évaluation pour davantage de précisions sur ces recommandations

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées <sup>65</sup>	Acteurs concernés	Réponse des commanditaires
<p><b>Renforcer les synergies entre la politique d'APC et d'autres politiques, et identifier les facteurs divergents potentiels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inciter à une meilleure articulation entre les besoins des pays récipiendaires et la prise en compte des intérêts de la France.</li> <li>• Articuler l'APC de la France avec d'autres stratégies sectorielles de coopération au développement, ainsi qu'avec les politiques relatives au développement durable.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'articulation entre les besoins des pays récipiendaires et la prise en compte des intérêts de la France, pourra être assurée par les conseils locaux de développement, présidés par les ambassadeurs, qui sont d'ores et déjà chargés d'élaborer des projets de programmation-pays commun aux services de l'Etat et aux opérateurs chargés des enjeux du développement.</li> <li>• Une synergie entre l'APC et l'ensemble des politiques nationales doit être recherchée, en portant une attention particulière à ce que l'APC réponde en priorité aux stratégies des politiques de commerce et de développement durable.</li> </ul>

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

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées	Acteurs concernés	Réponse des commanditaires
<p><b>Définir plus clairement le ciblage géographique et thématique de l'APC selon les finalités retenues</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir une mise en œuvre différenciée au niveau pays en fonction de la typologie des pays récipiendaires, de leurs besoins et des différents niveaux d'intervention.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation.</b></p>
<p><b>Renforcer la complémentarité des canaux français et la cohérence par rapport à la vision française</b></p>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation.</b></p>
<p><b>Œuvrer en faveur d'une harmonisation accrue en matière d'APC, en central et sur le terrain, notamment avec les autres bailleurs de l'UE et dans le cadre de la ZLECAF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se saisir des opportunités liées à l'agenda européen pour renforcer l'articulation de l'APC française avec les actions engagées par les autres bailleurs de l'UE.</li> <li>• Œuvrer en faveur de la mise en place d'un groupe de coordination inter-bailleurs dans le cadre de la ZLECAF.</li> <li>• Œuvre en faveur d'un groupe de coordination européen plus large dédié à l'APC.</li> <li>• Inciter les DG du Commerce et du développement de pays récipiendaires à mettre en place une réunion inter-bailleurs et inter-ministère pour favoriser l'identification des priorités de développement et commerciales et l'articulation entre bailleurs.</li> </ul>	<p>MEAE (siège et poste) DG Trésor (siège et services économiques) AFD (siège et Représentation locale)</p>	<p><b>DG Trésor s'associe à cette recommandation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La DG Trésor veillera à garantir l'articulation de son action avec celles des autres bailleurs européens, notamment à travers sa participation aux Initiatives Equipe Europe (IEE).</li> <li>• En matière d'APC, la France est déjà mobilisée dans plusieurs IEE, notamment celle en appui à la « mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine » ; ou encore celle sur le « travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales ».</li> </ul>

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

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées	Acteurs concernés	Réponse des commanditaires
<p><b>Au niveau multilatéral/européen :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir la mise en place d'une coalition internationale visant à aligner les financements APC avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique ;</li> <li>• Étudier l'opportunité de soutenir une initiative pilote de l'OCDE de mobilisation d'outils d'intelligence artificielle dans l'identification de projets liés à l'APC.</li> <li>• Améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe en partie à cette recommandation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La question du soutien de la mise en place d'une coalition internationale visant à aligner les financements APC avec les objectifs de la lutte contre le changement climatique, nécessite des réflexions plus approfondies, qui doivent mobiliser des acteurs au-delà de ceux impliqués dans la révision de la stratégie française (dont partenaires européens).</li> <li>• La DG Trésor est favorable à ce que des réflexions soient engagées dans le cadre du renouvellement de la stratégie APC pour développer des outils afin d'améliorer le suivi quantitatif et qualitatif des financements relevant de l'APC. Outils qui seront mis à la disposition du comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC.</li> </ul>
<p><b>Au niveau des administrations centrales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En termes d'instances, mettre en place un comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC regroupant un large spectre d'acteurs en lien avec ce domaine ;</li> <li>• En termes de moyens humains, prévoir la désignation de référents APC en administration centrale ;</li> <li>• En termes d'outils et méthodes, mieux caractériser les typologies de projets APC en créant et diffusant des lignes directrices partagées sur la définition et le codage de l'APC au sein des acteurs du siège et locaux et renforcer les capacités internes de suivi des engagements d'APC.</li> </ul>	<p>MEAE DG Trésor AFD</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe en partie à cette recommandation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La DG Trésor est favorable à la mise en œuvre d'un comité annuel de pilotage et de suivi de l'APC, dont le périmètre sera défini en accord avec le MEAE et l'AFD.</li> <li>• L'opportunité de désigner, comme référents APC, des acteurs de l'APC agissant déjà au sein des administrations centrales pourra être étudiée par le comité de pilotage.</li> <li>• Le comité de pilotage pourra également développer des outils et méthodes facilitant l'opérationnalisation de la stratégie APC pour ses acteurs.</li> </ul>
<p><b>Au niveau du réseau local :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer l'APC comme thème transversal dans l'agenda d'un organe de suivi local de l'APC (qui pourrait se réunir annuellement), et inciter le réseau français à établir/ animer des relations institutionnelles avec le ministère ou la DG en charge du commerce de pays récipiendaires</li> </ul>	<p>DG Trésor (Service Economique) MEAE (Chancellerie, SCAC) AFD (Représentation locale)</p>	<p><b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation.</b></p>

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

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées	Acteurs concernés	Réponse des commanditaires
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promouvoir l'APC de la France et sa (future) stratégie</b> auprès des acteurs français du siège et locaux, aux niveaux européen et multilatéral ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés</li> <li>• <b>Étudier l'opportunité de faire évoluer le PRCC pour en faire un programme davantage visible auprès des partenaires de l'aide française,</b> y compris en combinant par exemple l'acronyme PRCC avec une marque ombrelle « French Aid for Trade Programme » (a minima dans des pays anglophones).</li> </ul>	DG Trésor (siège et services économiques) MEAE (siège et poste) AFD (siège et Représentation locale)	<b>La DG Trésor s'associe en partie à cette recommandation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La DG Trésor lancera une réflexion sur la manière de mieux communiquer sur son APC auprès du réseau des Services économiques et Services économiques régionaux, mais également auprès des autres ministères (en partenariat avec le MEAE).</li> <li>• Une évaluation du PRCC est actuellement en cours dont les résultats permettront aux tutelles et à l'AFD d'adapter, le cas échéant, l'intitulé du programme.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Poursuivre les efforts pour accroître la visibilité de la contribution française aux fonds multilatéraux,</b> notamment via une participation active à la promotion de la conciliation des enjeux de développement durable et commerciaux pour lesquels l'APC peut constituer une passerelle ainsi que dans les débats émergents à l'APC dans différentes instances internationales.</li> </ul>	DG Trésor / Délégation permanente de la France auprès de l'OMC MEAE AFD	<b>La DG Trésor s'associe à cette recommandation :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La DG Trésor a déjà engagé des actions en 2022 pour renforcer la visibilité de son APC, via l'organisation d'événements publics: organisation d'une conférence sous Présidence française de l'Union européenne le 10 janvier sur « <i>la refonte du partenariat commercial entre l'UE et l'Afrique</i> », en mettant notamment en avant l'assistance technique mise en œuvre par la France en appui à l'intégration économique régionale ; et la co-organisation le 28 juillet d'un atelier sur les actions d'APC pour « <i>améliorer la qualité le long des chaînes de valeur agroalimentaires en Afrique pour faciliter l'accès au marché</i> ».</li> </ul>

# PARTIE 3

## COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE

Paul-Henri RAVIER                      Président

### COMITÉ TECHNIQUE DE L'ÉVALUATION

YAZIDI Kahina	DG Trésor - Cheffe de l'UEAD
AMERIO Claude	DG Trésor - Adjointe à l'UEAD
PICARD-BARREIX Véronique	MEAE - responsable Cellule Evaluation
LABORIE-ROUSSEL Sylvène	AFD Pôle EVA
DURAND Charlotte	AFD - Pôle EVA
BENYO Elise	DG Trésor - MC2 - adjointe au chef de bureau
DUFIEF Elise	MEAE - DGM
SERRA Laure	MEAE - DGM
LAFOSSÉ Nicolas	MEAE

### ADMINISTRATIONS ET OPÉRATEURS FRANÇAIS

MESSELET Camille	MTES SG/DAEI/CCDD3, Chargée de mission
CONSTANT Catherine	Ministère de l'agriculture, la DGPE (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises) DGAL/SGISA/SDASEI/BNEM
CROUZET Sandrine	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Déléguée adjointe pour l'Enseignement supérieur/ Délégation aux Affaires européennes et internationales
En soutien : PAUGAM Jean-Marie	Délégué permanent de la France auprès de l'OMC

### RECHERCHE SCIENTIFIQUE

CALMETTE Marie-Françoise	Toulouse School of Economics
BARCHICHE Damien	IDDR - directeur du pôle gouvernance

### SOCIÉTÉ CIVILE

STOLL Julie	Plateforme pour le commerce équitable
-------------	---------------------------------------



