

ExPost

Rapport complet

JUIN
2024
N° 101

Évaluation
de l'AFD

Auteurs Blandine Faivre, Marie Leplaideur,
Nicolas Subileau et Camille Michel



L'évaluation de l'instrument FEXTE

Un outil au service de la valorisation de l'expertise
et des savoir-faire français

OCTOBRE 2023

Evaluation de l'instrument FEXTE

Un outil au service de la valorisation de l'expertise et des savoir-faire français

Rapport final



TABLE DES MATIERES

0	SYNTHESE	7
1	OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'EVALUATION	13
1.1	Rappel de l'objet de l'étude	13
1.2	Enjeux, périmètre de l'évaluation et méthodologie retenue	16
2	PANORAMA DES OPERATIONS FEXTE : BILAN CHIFFRE 2015-2022	23
2.1	Introduction, définition et limites	23
2.2	Analyse globale du portefeuille	23
3	QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DES CONTOURS DU FEXTE ?	33
3.1	[Pertinence globale] Un instrument apprécié des différentes parties prenantes et dont le positionnement apparait cohérent avec la feuille de route pour l'action de la France à l'international	33
3.2	[Cohérence] Des contours définis qui ont vocation à positionner le FEXTE en complémentarité des autres instruments de l'AFD	35
3.3	[Doctrine d'emploi et typologie] Une doctrine d'emploi large, pertinente au regard des enjeux de développement et de promotion des intérêts français	39
3.4	[Conclusion sur la pertinence et cohérence] Une doctrine d'emploi large et pertinente donc, mais qui nécessite une plus forte appropriation des acteurs français et locaux pour trouver sa pleine cohérence	45
	Les enseignements à retenir	48
4	QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DE LA MISE EN OEUVRE DU FEXTE ?	50
4.1	[Processus] Un processus de gestion de l'instrument qui présente ses forces et ses faiblesses	51
4.2	[Mise en œuvre et retombées locales] Des réalisations concrètes sur le terrain, mais confrontées à des difficultés de mise en œuvre, et qui peinent parfois à atteindre les retombées locales espérées	57
	Les enseignements à retenir	66
5	QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DES EFFETS DU FEXTE SUR LES INTERETS ECONOMIQUES FRANÇAIS ?	68
5.1	Méthodologie et limites	68
5.2	Zoom sur les effets de niveau 2 : les mécanismes d'influence à l'oeuvre	70
5.3	Bilan statistique : retombées chiffrées de niveau 1 (internes à l'opération) et 3 (en aval)	72
5.4	Retombées transversales de niveau 4	77

5.5	Conclusion.....	78
	Les enseignements à retenir.....	81
6	RECOMMANDATIONS	83
6.1	Raison d'être et cadre d'intervention de l'instrument	83
6.2	Partager et communiquer sur le cadre d'utilisation de l'instrument FEXTE.....	88
6.3	Processus	89
6.4	Obtention de retombées	90
7	ANNEXES	92
7.1	Référentiel d'évaluation	92
7.2	Zoom sur les outils de collecte et interlocuteurs interrogés	93
7.3	Liste des annexes ad hoc.....	96
7.4	Guide méthodologique sur l'intérêt français.....	96



TABLE DES FIGURES ET DES ILLUSTRATIONS

Figure 1. Méthode de l'évaluation	1744
Figure 2. Evolution des engagements et nombre d'opérations FEXTE sur la période – Source : BDD FEXTE, AFD	2448
Figure 3 : Répartition des engagements financiers par département et catégorie de pays – Source : BDD FEXTE, AFD	2549
Figure 4. Liste de pays qui regroupent plus de 5 opérations – Source : BDD FEXTE, AFD	2549
Figure 5. Les principaux pays qui bénéficient des engagements les plus importants – Source : BDD FEXTE, AFD	2549
Figure 6. Principales divisions techniques par engagement financier octroyé – Source : BDD FEXTE, AFD	2620
Figure 7. Diversité des montants des opérations FEXTE sur la période – Source : BDD FEXTE, AFD	2720
Figure 8. Répartition de la part de marché française en fonction de la taille de l'adjudicataire. Source : bilan 2021, AFD.....	2721
Figure 9. Répartition des opérations FEXTE par type de modalités – Source : BDD FEXTE, AFD	2721
Figure 10. Nombre d'opérations liées par région – Source : BDD FEXTE, AFD.....	2822
Figure 11. Données d'efficience par modalité – Source : BDD FEXTE, AFD.....	2923
Figure 12. Evolution des taux de décaissement par modalités – Source : BDD FEXTE, AFD	2923
Figure 13. Rythme d'exécution des FEXTE entre 2014 et 2021 – Source : BDD FEXTE, AFD	3023
Figure 14. Synthèse des opérations financières sur l'ensemble des FEXTE – Source : BDD FEXTE, AFD	3024
Figure 15. Synthèse des financements FEXTE par géographie – Source : BDD FEXTE, AFD	3125
Figure 16. Appréciation de la pertinence du FEXTE par les agences AFD et les SE	3329
Figure 17. Vision de la doctrine d'emploi du FEXTE par les Agences AFD et les Services économiques	3934
Figure 18. Intérêt des partenaires français pour se positionner sur des opérations FEXTE.....	4136
Figure 19. Processus d'identification, instruction puis suivi du FEXTE tel que défini dans les modes opératoires de l'instrument	5146
Figure 20. Appréciation du processus de co-identification.....	5449
Figure 21. Analyse des projets par les agences AFD et les SE en phase d'identification.....	5449
Figure 22 : Ecart entre la date d'octroi et de 1 ^{er} versement sur les opérations FEXTE – Source : BDD FEXTE, AFD	5450
Figure 23. Origine de l'identification du besoin d'expertise éligible au FEXTE	5550
Figure 24. Collaboration antérieure au FEXTE entre le partenaire français et l'AFD	5550
Figure 25. Retombées des FEXTE pour les partenaires français.....	7873

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AFR	Afrique, ou département Tout Afrique (AFD)
AML	Amérique Latine, ou département Amérique latine (AFD)
APD	Aide publique au développement
BDD	Base de données
BID	Banque interaméricaine de développement
BM	Banque mondiale
CA	Conseil d'administration
CAD	Comité de l'aide au développement (OCDE)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CSE	Chef de service économique
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
EVA	Département Evaluation et apprentissage (AFD)
FAPS	Facilité d'Amorçage, de Préparation et de Suivi de projets (fonds de préparation de projet – outil AFD)
FASEP	Fonds d'études et d'aides au secteur privé (outil DGT)
FB-PP	Financements budgétaires de politiques publiques
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (agence de coopération internationale allemande)
JICA	Japan International Cooperation Agency (agence de coopération internationale japonaise)
MPE	Multi-pays étrangers
MOA	Maîtrise d'ouvrage
MOP	Manuel opérationnel des procédures de l'AFD
MUSD	Millions de dollars américains
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCN	Département Trois Océans (AFD)
ODD	Objectifs de développement durable
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
ORE	Département Orients (AFD)
PAO	Division Pilotage de l'activité opérationnelle (AFD)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
POS	Plan d'orientation stratégique
PPP	Partenariat public privé
PRPP	Prêt de politique publique
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PTF	Partenaire technique et financier
SDD	Direction des Solutions de développement durable (AFD)
SE/SER	Service économique / Service économique régional (DG Trésor)
SIOP	Système d'information opérationnel du groupe AFD
TEE	Division Territoires et Entreprises (AFD)

0

Synthèse



0 Synthèse

Créé en 2013, le Fonds d'Expertise Technique et d'Echange d'expérience (FEXTE) est venu renforcer l'offre d'intervention de l'Agence française de développement en matière de coopération technique, en tant que composante majeure de l'aide au développement. **10 ans plus, tard, 241 opérations - 400 concours – ont été engagés au titre du FEXTE pour un montant total de 163M€.** L'évaluation conduite en 2023 visait à dresser un bilan global de l'instrument depuis sa création en analysant à la fois son périmètre, sa mise en œuvre et les retombées mesurables sur la période 2014-2022. Elle s'est notamment appuyée sur une analyse chiffrée du portefeuille et une vingtaine d'études de cas qualitatives sur un panel diversifié de projets financés par le FEXTE. Ci-dessous sont présentés les principaux enseignements tirés de cette évaluation.

En premier lieu, la pertinence du FEXTE est démontrée par son positionnement singulier dans la palette des instruments financiers dont dispose l'AFD pour contribuer au développement durable des pays dans lesquels elle intervient tout en exécutant le mandat d'influence économique qui lui a été confié en 2013. Le FEXTE permet en effet de répondre à une demande avérée d'expertise émanant de pays à faibles revenus ou revenus intermédiaires tout en soutenant l'internationalisation des entreprises françaises et la promotion du savoir-faire français. L'analyse conduite sur un panel de FEXTE a ainsi révélé la pertinence de cette double approche dans une très large majorité de projets, qui présentent un intérêt :

- Pour l'influence économique française, par la création d'opportunités économiques et/ou techniques à l'international pour des acteurs français, la promotion de l'expertise et expérience française ou encore le soutien des intérêts bilatéraux (89% des projets étudiés dans notre panel affichent un intérêt du point de vue des potentielles retombées économiques)
- Pour le positionnement de l'AFD sur des secteurs à fort enjeu pour le développement des pays. (86% des projets étudiés concernés) Selon les projets et contextes locaux, l'instrument a pu venir :
 - Appuyer le plan d'affaires de l'AFD pour initier une collaboration sectorielle / poursuivre une coopération et un dialogue de haut niveau technique (*cas le plus fréquent*)
 - Renforcer le positionnement de l'Agence dans des pays à revenus intermédiaires pour lesquels elle dispose de volumes d'engagement moins importants et dans les régions où la concurrence entre bailleurs est forte.
 - Préparer l'instruction de financements plus importants.
 - Soutenir l'intervention de l'AFD dans des pays n'ayant pas accès aux ressources concessionnelles.

L'intérêt de l'instrument est également perceptible à travers le retour des différents partenaires qui lui donnent une place particulière dans l'offre existante et corroborée par l'analyse des engagements démontrant **une consommation de presque la totalité des enveloppes allouées depuis le lancement de l'instrument et sa progressive montée en charge.**

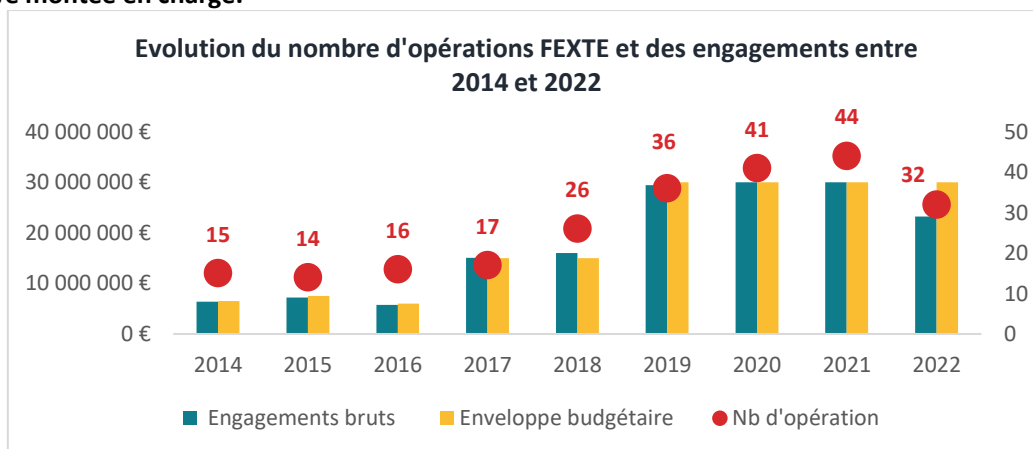


Figure 1. Évolution des engagements et nombre d'opérations FEXTE sur la période – Source : BDD FEXTE, AFD

Le financement d’assistances techniques et d’études de faisabilité est une modalité d’intervention coutumière de l’aide au développement. **La spécificité du FEXTE tient dans la possibilité offerte par le Fonds de financer des activités de coopération technique très recherchées par les partenaires locaux**, de surcroît lorsqu’elles impliquent des entreprises ou institutions publiques françaises favorisant un dialogue technique de haut niveau et un échange entre pairs. On observe d’ailleurs un équilibre entre expertise publique et privée parmi les partenaires français mobilisés et un intérêt comparable pour les deux types d’acteurs du côté des partenaires locaux. L’instrument se distingue également par sa facilité d’accès, le niveau d’engagement des contreparties locales jugé très raisonnable (lettres de soutien, contrepartie financière), la diversité de acteurs français pouvant se positionner, et sa capacité à être adossé à d’autres financements de l’AFD (contribution via de l’assistance technique, étude amont, etc.)

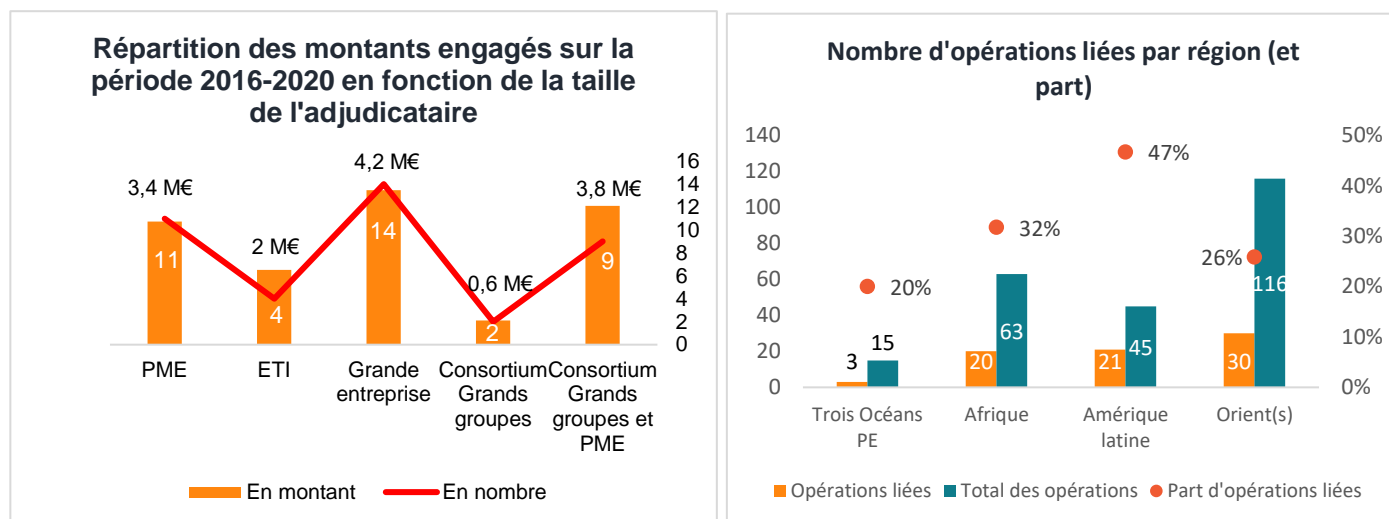


Figure 2. Répartition des montants engagés en fonction de la taille de l’adjudicataire. Source : bilan 2021, AFD.

Figure 3. Nombre d’opérations liées à un autre financement AFD par région – Source : BDD FEXTE, AFD

La distinction du FEXTE avec la FAPS et le FASEP apparaît claire dans les orientations stratégiques et principes d’intervention, mais s’avère moins lisible sur le terrain. Le recours au FEXTE peut en effet se faire par opportunisme (le FEXTE étant souvent l’un des rares instruments en subvention disponibles dans les PRI). Quelques projets analysés dans le cadre de l’évaluation s’apparentent ainsi à des financements d’études avant-projet éligibles à la FAPS (faible mobilisation d’expertise française / retombées attendues très génériques sur des secteurs phares à l’export). A l’inverse d’autres projets auraient pu être financés directement par le Trésor car orientés de manière claire sur les intérêts français et présentant un plus faible intérêt pour l’AFD (hors des secteurs stratégiques de l’Agence dans la région par exemple, ou sans projet de financement aval), suscitant quelques incompréhensions du côté des partenaires locaux et un risque de désengagement plus élevé.

Le cadre d’éligibilité du FEXTE est suffisamment large et souple pour couvrir une diversité de demandes et besoins issus des différentes géographies d’intervention de l’AFD. Mobilisé – avec des degrés variables – dans 59 États, l’instrument a su trouver sa place en tant qu’outil de financement opportun pour des pays n’ayant pas accès à l’ensemble de la palette d’instruments de l’AFD sous conditions de ressources et notamment les subventions ciblées en priorité vers les PMA. La comparaison avec le plan d’affaires global de l’AFD montre ainsi un instrument plus fortement mobilisé sur les régions Orient (44% du portefeuille FEXTE versus 23% du total des engagements du groupe) et Amérique Latine (18% versus 13%) qui concentrent des pays ayant un accès plus limité aux financements du programme 209 davantage ciblé sur l’Afrique. Seuls 13% des engagements ont été dirigés vers des PMA qui privilégient d’autres instruments de coopération technique et notamment la FAPS.

Cette **adaptabilité se vérifie également sur les secteurs d’intervention** avec la mobilisation du FEXTE sur une diversité de domaines et une répartition des engagements relativement similaire à celle du plan d’affaires global

de l'AFD. Les trois options partenariales, achat et mixte sont par ailleurs mobilisées, selon les besoins et le montage des opérations avec **une modalité partenariale privilégiée qui apparaît plus simple à mettre en œuvre.**

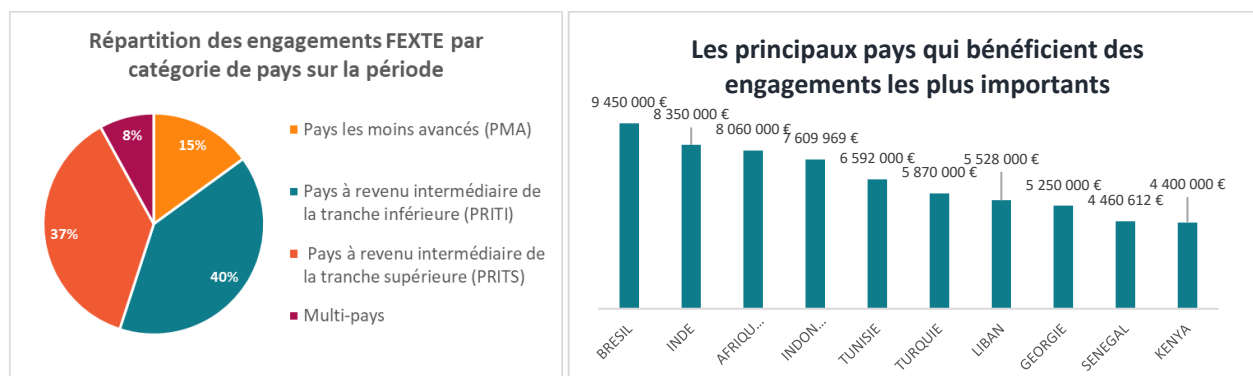


Figure 4 : Répartition des engagements financiers par département et catégorie de pays – Source : BDD FEXTE, AFD

Figure 5. Les principaux pays qui bénéficient des engagements les plus importants – Source : BDD FEXTE, AFD

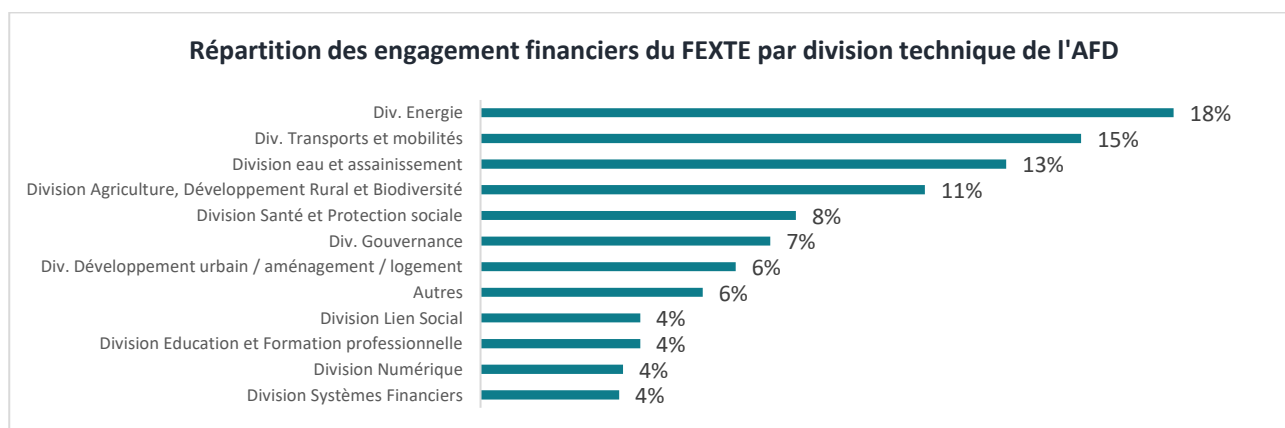


Figure 5. Répartition des engagements financiers du FEXTE par division technique de l'AFD – Source : BDD FEXTE, AFD

Pour autant, le cadre d'éligibilité trouve quelques limites dès lors que l'on s'intéresse aux retombées attendues du FEXTE et à la notion d'intérêt français. La définition qui en est donnée suscite en effet des interprétations parfois divergentes entre les parties prenantes et interroge la bonne utilisation de l'instrument avec un risque de polarisation sur l'une des deux entrées (intérêts économiques français ou soutien du plan d'affaires de l'AFD) qui fragilise la construction initiale du projet et sa mise en œuvre. Un enjeu de (re) définir une vision commune de l'instrument et de son cadre est clairement identifié.

Cette approche différenciée de « l'influence française » fait écho à un autre volet de l'analyse qui portait sur la coordination entre les Services économiques et les Agences AFD. La gouvernance du FEXTE prévoit en effet une co-identification garantie par la double signature et la soumission des projets à un comité associant l'AFD et la DG du Trésor. **Cette attribution conjointe suggère un dialogue de proximité au sein de l'équipe France mais qui, dans la grande majorité des cas étudiés, existait avant l'instrument, sans être particulièrement renforcé. La genèse des projets reste dans la majorité des cas assumée par les agences AFD,** laissant une marge de manœuvre relativement ténue aux services économiques dans la définition et la construction des opérations en amont. Cette faible mobilisation se retrouve – et s'accroît – sur les phases de déploiement et de suivi du projet. Pourtant leur implication pourrait être pertinente sur plusieurs volets du projet en particulier sur l'estimation préalable puis le suivi et l'analyse des retombées économiques ainsi que sur le choix des partenaires français. Quelques cas plus rares de FEXTE ont à l'inverse tendu les relations entre Services économiques et Agences du fait d'une définition des retombées ou approches de la relation avec les entreprises françaises différentes.

L'analyse des données d'efficacité atteste la qualité du processus d'instruction avec un écart entre la date d'octroi et de signature inférieur à 1 an pour 85% des opérations FEXTE (modalité partenariale) et un premier versement qui intervient lui aussi moins d'un an après la signature. Les retards observés sont principalement liés

à des changements institutionnels ou à la parfois faible mobilisation des partenaires locaux sur la construction initiale des projets. Ces retards et difficultés ne sont pas neutres et peuvent entraîner des répercussions sur le démarrage des projets et leur mise en œuvre : mauvais dimensionnement des activités, difficulté à recruter l'expertise, définition approximative des besoins, non-prise en compte des risques politiques ou encore absence d'interlocuteurs clairement identifiés dès le départ.

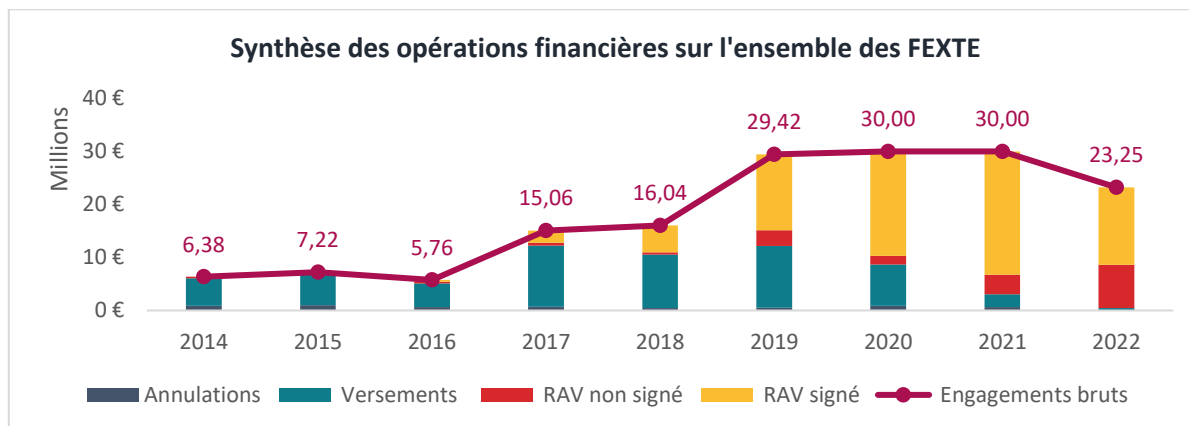


Figure 6. Synthèse des opérations financières sur l'ensemble des FEXTE – Source : BDD FEXTE, AFD

Ces difficultés et obstacles s'accroissent par la suite. Fin 2022, sur un total de 241 opérations, **seuls 25% du portefeuille était achevé, 40% en cours et 33% des opérations n'avaient pas débuté**. Parmi les motifs qui expliquent les délais de décaissement, sont distinguées :

- *Les difficultés « classiques » de l'aide au développement* liées entre autres aux enjeux et problématiques structurelles des pays d'intervention, l'évolution du contexte géopolitique, les défis de gouvernance ou encore les enjeux financiers. A noter que le FEXTE a démontré sur les 10 dernières années une capacité d'adaptation avec l'évolution ou l'annulation complète d'opérations qui peinaient à s'opérationnaliser.
- *Les difficultés plus spécifiques au FEXTE* qui tiennent principalement au montage du projet et notamment au degrés de mobilisation de la contrepartie locale (engagement politique et technique nécessaire à la mise en œuvre des activités) ou le choix de l'expertise. Sur ce second point, si l'expertise française est généralement recherchée et appréciée, plusieurs études de cas ont toutefois révélé des déconvenues dans le choix des partenaires français, notamment en modalité MOAD ou mixte (compétences spécifiques difficiles à mobiliser, faible séniorité des profils proposés, intervention exclusivement en distanciel). Un enjeu autour de la mobilisation d'une expertise locale complémentaire a également été perçu, identifiée comme « facilitante », dans la relation avec la contrepartie locale, arrangeante pour accéder aux interlocuteurs cibles et propice au transfert de connaissances / compétences à l'issue du FEXTE. A noter que les FEXTE partenariaux basés sur des échanges entre institutions paires ont en général été très appréciés, sous réserve d'une implication et volonté de collaboration « dans les deux sens » du partenaire français.

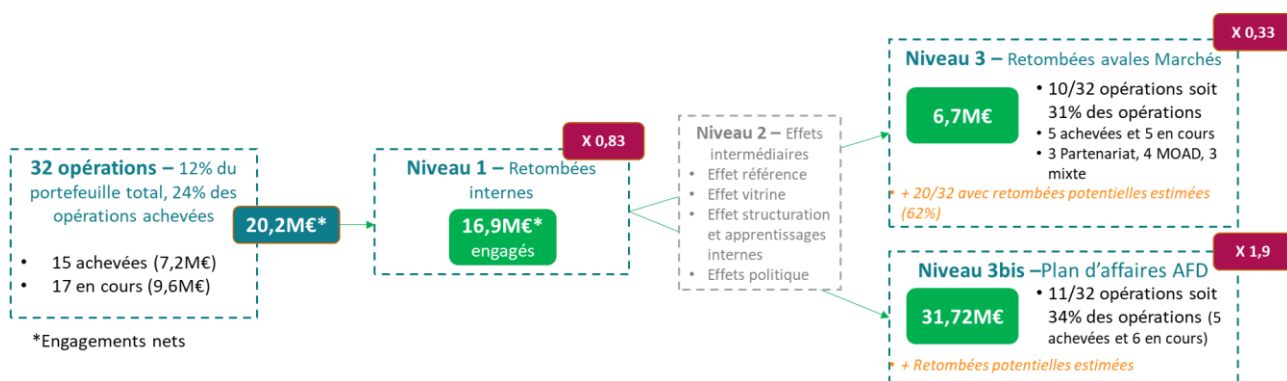
Au-delà de ces freins, le FEXTE bénéficie d'une appréciation majoritairement positive du côté des contreparties locales qui soulignent le suivi rapproché de l'AFD, sa posture de médiateur et la qualité des interventions/livrables finaux. Ce rôle clef des Agences participe au bon déroulement des opérations, mais reste particulièrement chronophage sur un type de prestation exigeant. Il se justifie cependant au regard des retombées attendues sur le plan d'affaires, si et seulement si l'opération FEXTE reste ancrée dans la stratégie et feuille de route plus globale de l'Agence.

En aval des projets, trois échelles ont été étudiées.

Sur **le plan des retombées locales**, des effets intermédiaires de court terme sont vérifiés sur (1) la montée en compétences des équipes locales, (2) l'acquisition d'outils/de technologie, (3) la structuration d'organisations, (4) l'évaluation de la pertinence et de la viabilité de futures opérations ou (5) la sensibilisation effective des acteurs locaux sur certaines thématiques sociales ou environnementales. Les retombées à plus long terme qui portent sur la concrétisation de projets d'infrastructures / d'équipement ou sur des transformations institutionnelles et réglementaires sont quant à elle plus difficiles à percevoir (trois ou quatre projets exemplaires sur le panel étudié).

Elles supposent en effet un ensemble des conditions extérieures aux FEXTE et nécessitent un investissement sur le long terme.

Concernant **les retombées pour les partenaires français**, l'évaluation confirme des effets positifs pressentis sur le référencement des acteurs français qui souhaitent développer leur internationalisation, l'effet vitrine sur l'expertise et l'expérience française et la promotion de modèles institutionnels et d'affaires favorables à l'expression de l'offre française. Des effets là aussi intermédiaires susceptibles de contribuer in fine à des retombées économiques au sens « marchés ». Sur ce dernier niveau, le taux de transformation de l'instrument apparaît à ce stade limité : 1/d'abord car les retombées attendues s'inscrivent souvent sur un pas de temps très long, notamment lorsqu'il s'agit d'évolutions institutionnelles ou réglementaires dépassant le recul disponible sur les FEXTE étudiés, 2/ensuite car elles sont fortement soumises aux aléas des pays bénéficiaires (financement disponible, maintien de l'intérêt de la contrepartie dans des contextes souvent changeants, situations économiques ou politiques parfois complexes), 3/enfin car ce fil de temps long rend plus complexe l'identification de retombées initiées par des opérations FEXTE anciennes. Sur le panel des opérations FEXTE étudiées dans le cadre de l'évaluation, 83% des opérations FEXTE reviennent (en montant) à des acteurs français (majorité donc hors quelques cas notamment en MOAD), et 33% des opérations de notre panel ont généré des retombées économiques françaises en aval.



Au **niveau du plan d'affaires de l'AFD**, l'instrument démontre une contribution non négligeable au développement des financements de l'Agence avec près du double de financements générés post FEXTE (études de faisabilité ou assistances techniques, octroi de prêts ou subvention principalement). L'effet levier sur le plan d'affaires de l'AFD est favorisé lorsque le FEXTE intervient directement en préparation ou accompagnement d'un investissement en cours (sécurisation) ou lorsqu'il permet d'appuyer une stratégie sectorielle de l'Agence (identification d'opportunités de financement, construction d'une relation avec le partenaire local). Enfin la présence d'une double entrée technique et politique parmi les interlocuteurs (et bénéficiaires) des projets éligibles au FEXTE est également repérée comme un facteur transversal de réussite susceptible de générer des retombées sur le plan d'affaires de l'AFD.

A noter qu'au-delà des retombées observées, il existe encore **un potentiel de retombées plus important** qui pourrait se concrétiser à moyen ou long terme, grâce (en partie) aux opérations FEXTE, avec des pistes de retombées identifiées sur 20 des 32 opérations de notre panel soit 62% du portefeuille, tant pour les entreprises françaises que pour le plan d'affaires de l'AFD. Le taux de transformation pourrait être ainsi plus important à l'avenir. À ce niveau, le FEXTE intervient plus en logique de contribution, avec des liens plus diffus avec l'opération de départ, mais qui ne sont pas anodins.

Objectifs et enjeux de l'évaluation



1 OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'ÉVALUATION

1.1 Rappel de l'objet de l'étude

1.1.1 Genèse de l'instrument FEXTE

Le **Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences « FEXTE »** est né en octobre 2012, suite à l'annonce du ministère de l'Economie et des Finances dévoilant la création d'un nouvel instrument de financement destiné à « **financer des programmes de coopération technique dans les pays à revenus intermédiaires (PRI)** [...] visant à répondre aux **demandes et besoins d'expertise et d'expérience française** de ces pays »¹.

Confirmé par le Premier ministre lors du CICID du 31 juillet 2013, puis approuvé par le Conseil d'administration de l'AFD le **17 octobre 2013**, cet instrument est venu enrichir l'éventail des outils en subvention à disposition de l'AFD, mettant en avant dans la résolution CA associée l'importance de la coopération technique comme « **composante majeure de l'aide au développement** », tout en faisant le constat du manque d'instruments de financement permettant de promouvoir les savoir-faire français dans les PRI.

Cet instrument s'inscrivait par ailleurs dans la **contribution plus globale de l'AFD à la politique extérieure de la France et notamment la diplomatie économique**, initiée à la même époque (2013) par le ministère des Affaires étrangères. Le Quai d'Orsay avait en effet replacé dans un cadre plus large les orientations de l'AFD dans ses vœux présentés en janvier 2013 indiquant que « la politique de développement n'était pas un domaine autonome, qui devait participer au statut de puissance d'influence de la France et que l'Agence devait être pleinement engagée dans la promotion des entreprises et de l'expertise française à l'étranger ». Depuis lors, l'AFD dispose d'une feuille de route au service de l'influence économique, approuvée dans sa première version en juillet 2014. L'instrument FEXTE s'inscrivait ainsi pleinement dans cette nouvelle démarche de diplomatie économique.

Pensé dès sa genèse comme un instrument à la croisée des chemins entre aide au développement et soutien à l'internationalisation des entreprises françaises, **la gouvernance du FEXTE prévoit une co-identification des opérations par les agences de l'AFD et les services économiques**, ensuite soumises à un comité réunissant des représentants de l'AFD et de la Direction Générale du Trésor. L'opération est ensuite classiquement mise en œuvre par l'Agence française de développement (suite de l'instruction puis suivi, processus décrit plus précisément ci-dessous).

1.1.2 Objectifs de l'instrument et principes d'intervention

Les principes d'intervention de l'instrument ont été décrits dans trois documents normatifs clefs : la résolution en CA d'octobre 2013 décrivant les objectifs et principes du Fonds, ses modes opératoires et modalités de gestion, puis deux lettres adressées aux Directeurs d'agence et Chefs de service économique en décembre 2013, puis août 2017.

[Zoom Résolution du CA de l'AFD d'octobre 2013] La résolution décrit de manière claire les orientations stratégiques du FEXTE :

- **Sa finalité** est de « répondre aux demandes et besoins d'expertise et d'expérience françaises émanant des pays à revenu intermédiaire, tout en contribuant au développement durable de ces pays »
- **Ses objectifs** sont de « financer et mobiliser des programmes de coopération technique dans les pays à revenu intermédiaire afin de nourrir le dialogue sur les politiques publiques tout en valorisant les savoir-faire français »

¹ Lettre adressée aux Chefs de Services économiques et Directeurs d'agence AFD de décembre 2013, annonçant la mise en place du FEXTE

- **Sur le plan de l'influence française, plusieurs principes sont énoncés dans la résolution :**
 - › Le Fonds doit permettre de « **familiariser les partenaires avec les solutions techniques, financières et institutionnelles mises en œuvre en France** et proposées à l'international, en agissant sur les déterminants de la compétitivité de l'offre française : approche méthodologique, cadres réglementaires, normes et standards de qualité, appuis à la spécification technique des projets »
 - › En agissant notamment sur le cadre réglementaire, normatif ou institutionnel, le Fonds doit ainsi « **contribuer indirectement à des retombées économiques** pour des entreprises françaises en favorisant l'accès aux marchés étrangers »
- **Sur le plan des activités éligibles :**
 - › Le FEXTE est ciblé en 2013 sur des « **programmes de coopération technique, pouvant prendre la forme de différentes activités** telles que de l'assistance technique résidente, des expertises court terme ou itératives, des actions de formation de haut niveau, des jumelages stratégiques entre institutions paires, des études, etc. »
 - › Les programmes peuvent être mis en œuvre « **par des tiers publics ou privés**, le FEXTE ayant vocation à mobiliser **l'ensemble des porteurs de l'expérience** et de savoir-faire français à proposer à l'international. Des établissements publics spécialisés, des collectivités locales, des opérateurs publics d'expertise ainsi que des pôles de compétitivités et clusters de PME, des bureaux d'études ou autres entreprises ou de tout autre organisme public ou privé sont susceptibles d'être mobilisés »
 - › Le FEXTE doit permettre d'intervenir « en complément du champ d'intervention des autres outils de l'aide française, **en amont** de la réalisation de projets ou programmes, notamment d'équipements ou d'infrastructures, **ou en accompagnement** de ceux-ci, **sans avoir vocation, en général, à financer des études de faisabilité** »
 - › Les programmes de coopération doivent **s'insérer dans les mandats et priorités géographiques et sectoriels de l'AFD**, en particulier en 2013 dans « **les PRI d'Asie et Pacifique et d'Amérique latine et Caraïbes**, en conformité avec le mandat de croissance verte et solidaire »
- **Sur le plan du mode opératoire enfin, l'instrument peut être mis en œuvre sous deux grandes modalités d'intervention « achat » ou « partenariat » :**
 - › **Modalité « AFD coordonnateur d'activités »** (=modalité achat ou « MOAD ») : logique de marché soumis aux règles applicables à l'AFD, avec la mise en place d'un contrat de prestation de service donnant lieu à la rémunération du prestataire directement par l'AFD. Le « bénéficiaire primaire » est alors le tiers-AFD et indiqué comme tel dans l'applicatif opérationnel de l'Agence (SIOP). Cette modalité semble privilégiée lorsque le partenaire n'est pas identifié lors de l'instruction.
 - › **Modalité « AFD bailleur de fonds »** (=modalité partenariat) : mise en place d'une convention tripartite entre l'AFD, le bénéficiaire final local, et le partenaire français permettant de financer un partenariat entre un opérateur français et l'entité demandeuse d'un pays éligible. Le « bénéficiaire primaire », peut être le partenaire français (lorsque les fonds lui sont versés, sur autorisation du bénéficiaire final), ou le bénéficiaire final (lorsque les fonds lui sont versés, en cas d'achats locaux notamment). Cette modalité est privilégiée lorsque le partenaire est identifié très en amont, avant décision d'octroi. A noter que depuis 2021 il est possible de mettre en place une convention bipartite entre l'AFD et le partenaire français qui perçoit la ressource.
 - › **La modalité « mixte » est également possible, en combinaison sur une même opération FEXTE de concours octroyés sous la modalité achat ou partenariat**, selon les besoins exprimés par le partenaire et le montage du projet.

[Zoom Lettres transmises aux Directeurs d'Agence et CSE] Les deux lettres transmises aux Chefs d'Agence et CSE respectivement en 2013 et 2017, sans s'éloigner fondamentalement de la résolution, sont venues apporter quelques précisions et évolutions.

- **Sur le plan de l'influence, la notion a été légèrement précisée dans les deux lettres**, les programmes de coopération technique devant permettre de « contribuer à **l'influence française en termes économiques, de politiques publiques et/ou de diplomatie écologique et donc susceptibles de générer des retombées pour l'économie française** ». La définition est donc élargie, ajoutant la notion d'influence politique et de diplomatie écologique, sans mentionner les effets précis devant être apportés au niveau du cadre réglementaire par exemple, ou de retombées attendues en termes de marchés.
- Les principales évolutions en 2017 ont porté sur :
 - **L'extension du périmètre géographique de l'instrument, des seuls PRI à tout pays bénéficiaire de l'AFD.**
 - L'instrument a été repositionné « **principalement** » (terme ajouté en 2017) en préparation et accompagnement de projets de l'Agence
 - Le **champ des études pouvant être financées par le FEXTE a été élargi**, citant notamment les études de programmation, pré faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé.

Le tableau ci-dessous résume les caractéristiques principales de l'instrument, sur la base des trois sources officielles citées (Résolution et deux lettres adressées aux CSE/Chefs d'Agence)².

	Caractéristiques du Fexte définies en 2013	Caractéristiques du Fexte à partir de 2017
Dates	2014-2016	2017-2022
Volumes	20M€	150M€ (15M en 2017, 15M en 2018, 30M respectivement en 2019, 2020, 2021 et 2022)
Finalité	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre aux demandes et besoins d'expertise et d'expérience française dans les secteurs où les avantages comparatifs d'une offre française sont établis, tout en contribuant au développement durable des pays éligibles 	
Périmètre géographique	<ul style="list-style-type: none"> • PRI, en particulier émergents ou à croissance rapide, dans lesquels intervient l'AFD 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des pays bénéficiaires de l'APD dans lesquels l'AFD est autorisée à intervenir
Principes d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité aux mandats géographiques et sectoriels (« Croissance verte et solidaire ») de l'AFD. • Valorisation d'une expertise ou d'une expérience française existante • Contribution à l'influence française en termes économiques, de politiques publiques et/ou de diplomatie écologique, susceptible de générer des retombées pour l'économie française. • En accompagnement de projets financés par l'AFD ou non. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grands principes identiques (mandats géographiques, sectoriels, influence française) • FEXTE mobilisé cependant principalement « en préparation et accompagnement de projets financés par l'AFD »
Activités	<ul style="list-style-type: none"> • Toute forme de coopération technique : assistance technique résidente, expertise court terme ou itérative, étude (hors champ FASEP), actions de formation de haut niveau, jumelages stratégiques entre institutions paires, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Même approche globale « toute forme de coopération technique » • Élargissement du périmètre d'études concernées à « toute forme d'études » : programmation, pré faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé • Attention portée au choix des instruments FASEP ou FEXTE en fonction de l'appréciation de la part française
Mode opératoire	<ul style="list-style-type: none"> • Financement d'un appui dans le cadre d'un partenariat entre un partenaire d'un pays éligible et une institution paire française via une convention de partenariat • Financement d'expertise publique ou privée, en capacité de promouvoir les expériences et savoir-faire français, sélectionnés par appel d'offres par l'AFD et l'entité demandeuse dans le cadre de contrats 	
Taille et nature des opérations	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de seuil minimal ou maximal, avec un montant des opérations envisagées au cas par cas en fonction des besoins et des ressources. • Objectif de valeur cible de 500K€ en moyenne 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de seuil ou d'indication définis en 2017, avec des montants fixés au cas par cas • <i>Montant maximum fixé à 1,5M€, précisé dans le MOP.</i>

² Lettres adressées aux CSE et Directeurs d'Agence de décembre 2013 et août 2017

1.2 Enjeux, périmètre de l'évaluation et méthodologie retenue

1.2.1 Enjeux et périmètre de l'évaluation

L'étude vise à **dresser un bilan global de l'instrument depuis sa création, en analysant à la fois sa mise en œuvre et ses retombées sur la période 2013-2022**. Elle s'inscrit en suite de deux évaluations conduites précédemment sur l'instrument, en 2018 (évaluation globale) et 2020 (sur le secteur spécifique de la mobilité urbaine via le partenaire CODATU), en souhaitant approfondir les dimensions suivantes :

- L'intégration d'un bilan global du FEXTE sur ses **9 années de mise en œuvre**
- Une focale spécifique sur les **retombées économiques** du FEXTE, grâce au recul désormais plus important sur l'instrument
- Une comparaison du FEXTE avec **d'autres instruments proches** (FASEP et FAPS), mis en perspective avec les financements budgétaires de politique publique (FB-PP)
- Une analyse des modalités pratiques de mise en œuvre du FEXTE (forces et faiblesses)

L'étude vise en particulier à répondre aux quatre questions évaluatives suivantes, touchant à la pertinence, l'efficacité, l'efficace et l'impact de l'instrument :

- **[Pertinence et cohérence]** Q1. Quelle appréciation peut-on faire des contours de l'instrument FEXTE ?
- **[Efficacité et efficacité]** Q2. Quelle appréciation peut-on faire de la mise en œuvre du FEXTE ?
- **[Impacts]** Q3. Quelle appréciation peut-on faire des effets économiques du FEXTE ?
- **[Processus]** Q4. Quelles recommandations peuvent être faites pour optimiser les pratiques de l'AFD en matière d'identification, instruction et exécution des FEXTE ?

Le référentiel d'évaluation est détaillé dans la note de cadrage et en annexe, décrivant les points ciblés pour chaque question évaluative, et les outils de collecte associés.

1.2.2 Méthodologie d'ensemble

Les travaux de l'évaluation se sont organisés autour de trois grandes phases :

- **Phase de cadrage**, en janvier – avril 2023, destinée à recueillir les attentes des acteurs sur l'évaluation, affiner la compréhension de l'instrument, débiter l'exploitation des bases de données et rédiger le protocole méthodologique ainsi que les outils de collecte. Cette phase s'est terminée au printemps 2023.
- **Phase de collecte**, de mars à juin 2023, s'appuyant sur plusieurs outils de collecte détaillés ci-dessous : 3 missions terrain, 15 études de cas, et deux enquêtes en ligne à destination des agences AFD/Services économique et des partenaires français. Un rapport provisoire a été rédigé à l'issue de cette seconde phase, remis en juin 2023 et objet de cette présente note.
- **Une phase de restitution se tiendra en septembre 2023**, permettant à la suite d'un atelier de finaliser le rapport d'évaluation et de formuler des recommandations partagées.

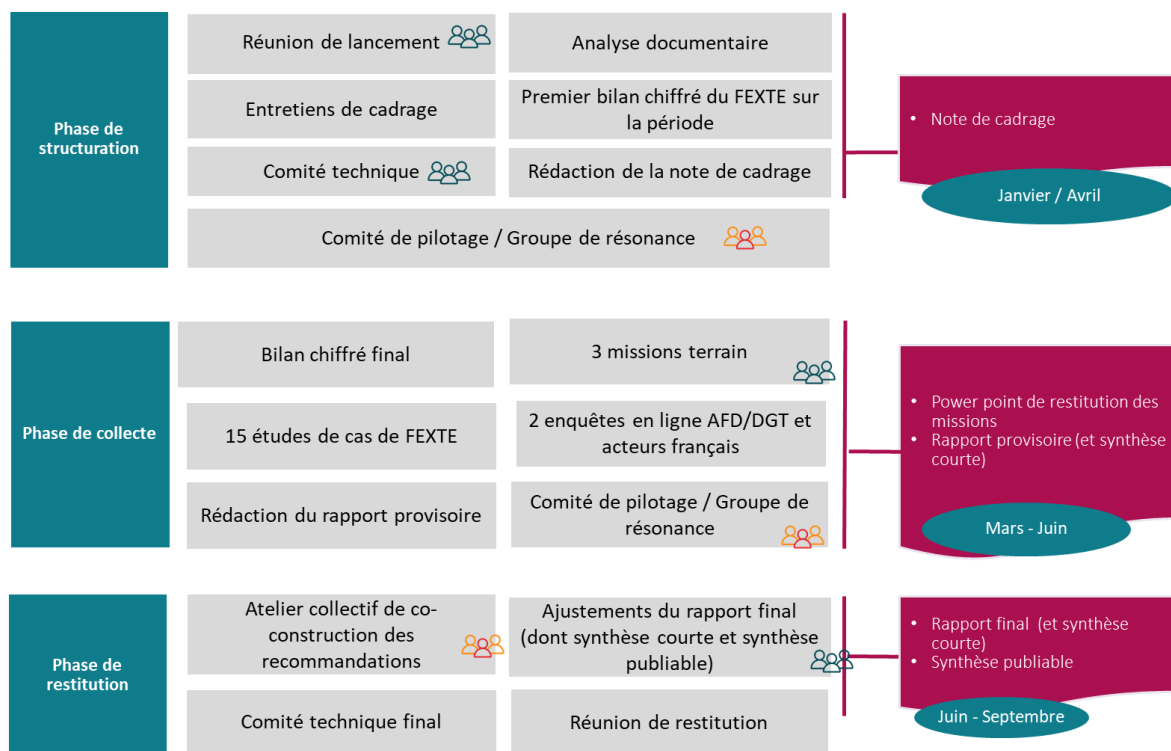


Figure 1. Méthode de l'évaluation

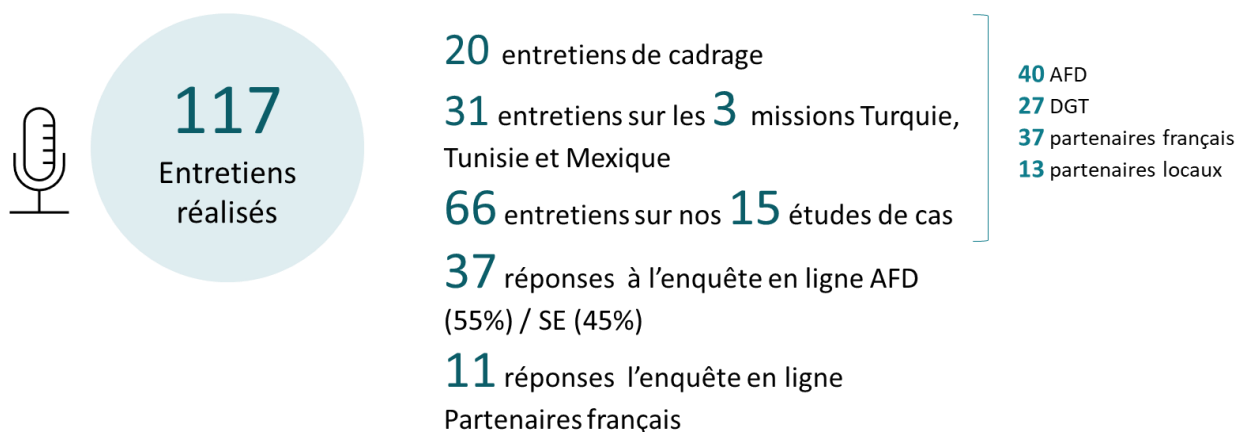
1.2.3 Outils de collecte

L'évaluation s'est articulée autour de plusieurs outils de collecte :

- **Des entretiens de cadrage** auprès d'acteurs clefs au sein de l'AFD et de la DG Trésor et disposant d'une vision globale de l'instrument
- **Trois missions terrain**, permettant via une entrée pays de comprendre la mobilisation de l'instrument par les agences AFD, et d'étudier plus précisément la mise en œuvre, résultats et retombées économiques sur les FEXTE concernés. Trois pays ont été retenus à l'issue de la phase de cadrage en **Turquie, Tunisie, et Mexique**.
- **16 études de cas d'opérations FEXTE**, permettant d'analyser en profondeur un échantillon représentatif de FEXTE, et revenir en détail sur le cycle d'identification/instruction, la mise en œuvre de la subvention puis d'analyser pas à pas les effets induits par le FEXTE. **16 opérations ont été retenues** en Afrique du Sud, Brésil, Indonésie, Inde, Maroc, Birmanie, Pérou, Sénégal, Géorgie, Liban, Kenya, Togo, Equateur, Maurice et deux Multi-Pays (Balkans et Caraïbes) – détails ci-dessous.
- Une **enquête en ligne à destination de l'AFD et la DG Trésor**, ciblée prioritairement sur les questions de pertinence, cohérence et efficience de l'instrument.
- Une **enquête en ligne à destination d'une sélection de partenaires français**, « bénéficiaires primaires » des FEXTE, adressée aux partenaires jugés prioritaires par l'AFD et dont les contacts ont pu être collectés.
- Un **bilan chiffré des FEXTE** sur la période d'étude. Le bilan dresse un portrait global des opérations octroyées depuis 2013 (secteurs, géographies, montants, durée, etc.), et analyse ses évolutions dans le temps et principaux critères d'efficience.

1.2.4 Bilan de la mise en œuvre

117 entretiens ont été réalisés au total dans le cadre des différents outils de collecte mobilisés.



» 20 entretiens de cadrage réalisés

20 entretiens de cadrage ont été réalisés auprès d'acteurs clefs au sein de l'AFD (17 personnes, notamment PAO et TEE) et la DG Trésor (bureaux Fininter 2 et Multifin 2 en particulier) disposant d'une vision globale sur l'instrument (liste détaillée en annexe).

» 2 missions terrain en Turquie et Tunisie, et une étude de cas « Mexique » en distanciel – 31 entretiens

Deux missions terrain ont été réalisées, et une en distanciel :

- **Une mission en Turquie** du 1^{er} au 4 mai 2023 : **11 structures rencontrées** (5 bénéficiaires locaux, l'AFD et le Service économique à Ankara, et 3 partenaires français) pour un total de **54 interlocuteurs interrogés**
- **Une mission en Tunisie** du 23 au 26 juin : **11 structures rencontrées** dont 5 bénéficiaires locaux, l'agence AFD de Tunis, le Service Economique et 3 partenaires français mobilisés sur des FEXTE soit **26 interlocuteurs**
- **La mission prévue au Mexique a finalement été réalisée en distanciel** compte-tenu des disponibilités et des alertes exprimées par l'AFD sur la mobilisation de partenaires locaux très soumis au turn-over et dans un contexte politique peu favorable aux intérêts français. Les entretiens ont été réalisés début juin et ont permis d'organiser **9 échanges** (1 bénéficiaire local, 2 échanges AFD, 6 entretiens avec des partenaires français).

Les missions terrain sont considérées globalement comme un succès, ayant permis d'apporter la vision des partenaires locaux sur les opérations (plus difficiles à mobiliser que sur les études de cas, voir ci-dessous), et de mieux comprendre la doctrine d'emploi de l'instrument sur une entrée géographique donnée. La mission mexicaine réalisée en distanciel a été moins fructueuse sur le plan des partenaires locaux, du fait du turn-over annoncé par l'AFD. Elle a cependant permis d'étudier quelques FEXTE structurants en appui aux prêts de politique publique. Au total, **31 entretiens** ont pu être réalisés sur les trois pays concernés, auprès de 90 interlocuteurs. Le détail des interlocuteurs interrogés apparaît en annexe du rapport.

Bilan des missions terrain (nombre d'interlocuteurs)

	AFD	Service économique	Equipe France	Partenaires français	Partenaires locaux	Total
Mission Turquie	7	4		6 (4 structures)	37 (5 structures)	54
Mission Tunisie	8	2	1	3 (3 structures)	12 (5 structures)	26
Etude de cas Mexique (à distance)	3	-	-	6 (6 structures)	1 (1 structure)	10

Total	18	6	1	15 (13 structures)	50 (11 structures)	30 structures (90 interlocuteurs)
-------	----	---	---	--------------------	--------------------	--------------------------------------

» 15 études de cas d'opérations FEXTE – 66 entretiens

A l'issue de la phase de cadrage, **4 études de cas** (à vocation plus approfondie) et **12 portraits de FEXTE** (plus allégés) avaient été sélectionnés, sur un panel représentatif d'opérations, détaillé dans la note de cadrage. **Ces investigations se sont globalement très bien déroulées.** Il a été décidé en cours de collecte d'uniformiser l'approche portrait et études de cas, le nombre d'interlocuteurs interrogés et qualité des entretiens variant selon les cas. Le terme « étude de cas » a été privilégié et le livrable uniformisé, désigné ci-après « monographie ».

Sur les 15 études menées à termes, les apprentissages ont été très précieux, et constituent une ressource clef pour l'analyse. **Au total, 66 entretiens ont été réalisés,** avec 26 personnes interrogées au sein de l'AFD, 19 en Service économique, et 22 partenaires français des opérations. Peu de partenaires locaux ont répondu à l'appel en revanche (2 personnes), les missions terrain constituant un meilleur outil pour capter ces interlocuteurs. Le détail des interlocuteurs interrogés apparaît en annexe du rapport.

15 monographies ont été rédigées et constituent une annexe à part entière du rapport évaluatif.

	AFD	Service économique	Partenaires français	Partenaires locaux	Total
Maroc – Qualité de l'air	2	1	3		6
Multi-pays Caraïbes - Filtres plantés de végétaux	2	1	2		5
Inde - Métro de Kochi	2	2	2		6
Kenya – Gestion des finances publiques	1	2	2		5
Multi-pays Balkans – Smart City	1	1	2		4
Indonésie – Gestion portuaire	1	2	2		5
Equateur – Optimisation téléphérique	2	2	1		5
Birmanie – Barrage hydroélectrique	1		3		4
Afrique du Sud - Electricité	3	1			4
Togo – Filière Soja	2		1		3
Sénégal - Cinéma	1		1	2	4
Pérou – Mobilité urbaine	1		1		2
Liban - Santé	3	1			4
Géorgie – Transport par câble	1	2			3
Brésil – Gouvernance PPP	2	4	2		8
Maurice – Energies renouvelables (abandonné)	1				1
Total	26	19	22	2	66

» Enquêtes en ligne

Deux enquêtes en ligne ont été réalisées, d'abord auprès des services économiques et agents AFD ayant suivi des opérations FEXTE (choix de s'adresser au directeur d'agence/de service en poste au moment de l'octroi), puis auprès de quelques partenaires français (collecte de contacts par l'AFD, sur une sélection d'opérations jugées pertinentes).

- La première enquête adressée à l'AFD/SE s'est globalement bien déroulée. Adressée initialement à 160 interlocuteurs (dont 128 questionnaires effectivement transmis), **37 personnes ont répondu soit 23% des destinataires initiaux, dont 55% de l'AFD et 45% des services économiques.** Ce taux est considéré comme globalement satisfaisant compte-tenu de l'ancienneté de nombreux FEXTE et départs de plusieurs agents identifiés (en retraite ou au sein d'autres institutions). L'enquête a permis de dégager un certain nombre de constats qui seront présentés et utilisés tout au long du rapport.
- La seconde enquête envoyée aux partenaires français a été transmise à 60 interlocuteurs sur un total de 65 opérations FEXTE concernées. Lancée sur une période courte d'une semaine, en fin de collecte, elle a permis d'obtenir 11 réponses et de compléter la collecte de données notamment sur le volet retombées.

» Exploitation de la base de données

Plusieurs bases de données ont été exploitées afin de proposer un bilan chiffré de l'instrument. Il a été décidé d'utiliser comme base « mère », la base de données la plus complète qui comptabilise 400 lignes (400 concours) et 48 variables. A cette base, ont été ajoutées d'autres variables contenues dans 3 autres bases de données (Projets liés, département géographique, département technique, division technique...)

- Base mère : « Base FEXTE » – Extraction du 26/01/2023
- Bases secondaires : « BDD Autorisation 2008-2022 » ; « BDD Fexte Tiers et Projet lié » ; « BDD Fexte Etudes »

Ces données sont issues principalement des indicateurs renseignés via le système d'information du groupe AFD (SIOP). Elles fournissent des éléments précieux sur les montants engagés, décaissements, dates clefs d'instruction et de mise en œuvre, nom des concours et secteurs d'intervention.

A partir de la base « mère », plusieurs autres variables ont été construites par notre équipe afin d'alimenter l'analyse en termes d'efficience.

Il sera remis en fin d'étude des documents annexes comportant le fichier Excel d'exploitation des données accompagné d'une notice ainsi qu'un document plus complet sur les données analysées.

1.2.5 Retour sur la mise en œuvre et limites rencontrées

La mission s'est globalement très bien déroulée.

- Les différents outils de collecte mobilisés ont été pertinents, permettant d'obtenir des retours complémentaires d'acteurs clefs, tant côté Services économique, Agence française de développement, que des partenaires français et locaux. Le nombre total d'entretiens menés est très satisfaisant.
- Le nombre et sélection des études de cas et missions terrain ont permis de couvrir des cas d'utilisation du FEXTE variés, permettant d'illustrer la diversité des doctrines d'emploi et cadres d'utilisation de l'instrument.
- Le soutien apporté par les équipes de PAO et TEE au sein de l'AFD a enfin été précieux, contribuant au succès de l'étude et au volume important d'interlocuteurs interrogés.

Comme toute étude, l'équipe a été confrontée à quelques limites qu'il convient de préciser :

- **L'analyse des retombées économiques s'est révélée complexe** comme imaginé, et ce malgré le recul de désormais 10 ans sur l'instrument. Ce volet est détaillé de manière plus précise dans la partie dédiée aux retombées mais tient dans différents facteurs : le caractère indirect et souvent de long terme des retombées induites par les FEXTE -travaillant souvent sur des changements institutionnels ou normatifs en profondeur et nécessitant des pas de temps long- ; le fait qu'une partie importante du portefeuille est toujours en cours de mise en œuvre, et donc sans retombées avales encore possibles ; et la difficulté à identifier des interlocuteurs capables de décrire les évolutions induites par un FEXTE sur un historique nécessairement long (turn-over des équipes tant françaises que locales, facteurs externes, FEXTE souvent plus en logique de contribution qu'induisant des marchés directs). Plusieurs retombées ont toutefois été identifiées et les mécanismes à l'œuvre et effets intermédiaires ont en revanche pu être bien documentés.
- Les résultats de certaines études de cas (à la marge) ont été limités compte-tenu de la difficulté à obtenir des entretiens. Un portrait a dû être abandonné sur le FEXTE Energies renouvelables à Maurice.
- L'analyse de la complémentarité entre le FEXTE et les financements budgétaires de politique publique s'est révélée limitée, principalement observée via l'étude des FEXTE mexicains mais avec finalement peu

de retours de la contrepartie locale, sur des opérations de nature plus politique (haut niveau des interlocuteurs, turn-over plus important).

- L'analyse de l'équilibre administratif et financier du FEXTE a été traitée qualitativement, via la perception des acteurs interrogés. Il induit un certain nombre de recommandations détaillées en dernière partie. Il n'a cependant pas été traité sous l'angle quantitatif, le temps passé n'étant pas suivi et difficile à évaluer par les agences.
- **L'exploitation des bases de données s'est révélée plus complexe et plus longue que prévu** du fait de plusieurs paramètres :
 - › Différentes bases de données provenant de diverses sources ont été fournies avec une unité d'analyse différente (entrée par concours, entrée par concours et projets liés, entrée par l'ensemble des produits de l'AFD) et des informations variées, nécessitant ainsi des recoupements pour obtenir une seule base de données à exploiter ;
 - › Un renseignement limité des informations concernant les partenaires et prestataires français associés aux projets, les bénéficiaires finaux au-delà du pays concerné et du type de prestations notamment. Effectivement, il ne nous a pas plus été possible d'accéder à une base de données qui recense l'ensemble des entreprises/clients de l'AFD, ce qui a limité l'étude dans l'exploitation des données des contreparties³. A noter toutefois qu'un projet est actuellement en cours au sein de l'AFD afin de construire une telle base.
 - › Des modes de remplissage qui ont évolué dans le temps, avec des informations partielles sur la période d'étude (lien avec les PrPP non systématiquement renseigné, mode de renseignement variable selon les responsables de projet).
 - › Des informations qui ne se recoupent pas selon les bases de données, témoignant d'un manque d'harmonisation des bases (projets multi-pays parfois renseignés effectivement comme MP mais parfois renseignés sur une géographie précise, engagements annulés parfois supprimés (concours n'apparaissant pas dans certaines bases) ou simplement renseignés comme annulés, etc.). Bien que ces différences puissent s'expliquer (par exemple les différences de géographie peuvent être liées au développement d'un projet sur d'autres pays et donc celui-ci bascule en « multi-pays ») et sont principalement liées au fait que chacune des bases ait une utilité spécifique et un sens différent, il n'en demeure pas moins qu'un jonglage est nécessaire dans leur utilisation et que des différences s'observent selon les concours au niveau des informations renseignées.
 - › L'accès à SIOP a permis de compléter certaines données, notamment pour les projets qui font l'objet des études de cas et portraits. Il n'a cependant pas permis de compléter l'ensemble des opérations FEXTE depuis 2014, la documentation présente sous Rome (GED) étant peu homogène, sans accès exhaustif aux informations manquantes (liste complète des prestataires ou type de prestation, renseigné de manière très variable dans les fiches d'identification et instruction).

³ A noter que les équipes n'ont pas pu échanger avec le service Appui à la Passation de Marchés (APM).

Panorama des opérations FEXTE

Bilan chiffré 2014-2022



2 PANORAMA DES OPERATIONS FEXTE : BILAN CHIFFRE 2015-2022

2.1 Introduction, définition et limites

L'analyse présentée ci-dessous a été établie grâce au traitement de plusieurs bases de données qui ont été compilées en une seule base. Celle-ci comprend toute une série d'indicateurs « classiques » présents dans les différentes bases de l'AFD ainsi que des indicateurs que nous avons construits spécialement pour l'étude.

Définition : les termes utilisés dans l'analyse recoupent les termes utilisés dans le système d'information de l'AFD. Nous avons introduit également la **notion d'opération FEXTE**, correspondant à un ensemble de concours FEXTE disposant du même identifiant projet (même objet de financement donc), et disposant d'une date commune d'octroi. Deux concours FEXTE disposant d'un même ID projet mais ayant été octroyés à deux dates différentes sont ainsi considérés comme deux opérations distinctes.

Ce bilan constitue une photographie de l'instrument au second trimestre 2023, date à laquelle nous avons réceptionné les outils de suivi. Il n'intègre pas les évolutions possibles des projets sur la période de l'évaluation. Par ailleurs la qualité des données est très dépendante de la manière dont la base de données a été renseignée. Les données n'étant pas stables dans le temps, des écarts peuvent ainsi être constatés. Certaines analyses n'ont pas pu être menées en raison de l'absence de certains indicateurs, tels que la nature des bénéficiaires primaires ou encore l'absence depuis 2018 du nom du prestataire final lorsque le bénéficiaire primaire est l'AFD.

2.2 Analyse globale du portefeuille

Le bilan présenté ci-dessous décrit les caractéristiques globales du portefeuille FEXTE octroyé sur la période 2014-2022. D'autres éléments issus de la base de données sont exploités au cours de l'analyse évaluative, permettant d'illustrer ou étayer nos différents constats. **Ce premier bilan se concentre donc à ce stade sur les données macro de l'instrument.**

2.2.1 Des engagements en hausse depuis 2014, conformes aux enveloppes allouées

Entre 2014 et 2022, et donc depuis la genèse de l'instrument, **un total de 163M€ a été engagé au titre du FEXTE sur 241 opérations, correspondant à un total de 400 concours.**

Les 163M€ engagés sur la période correspondent à la quasi-totalité des enveloppes allouées depuis le lancement de l'instrument, progressivement monté en charge depuis 2014 (170 M€ au total). Au démarrage du dispositif, une première enveloppe de 20M€ avait été allouée sur deux ans en 2014 (« FEXTE 1 », sur reliquat de dividende). Face au succès de l'instrument, les enveloppes avaient ensuite été annualisées (« FEXTE 2 ») à partir de 2017, à hauteur de 15M€ par an puis portées à 30M€ annuels à partir de 2019⁴. **Ces enveloppes ont été systématiquement engagées année après année**, sauf en 2022 où 76% de la cible a été atteinte, du fait notamment de réserves plus importantes énoncées lors des COPIL de l'instrument (23M€ engagés sur les 30M€ octroyés, voir partie analyse évaluative). Excepté en 2022, **ce haut niveau d'engagement illustre donc l'intérêt du FEXTE dans la palette d'instruments de l'Agence.**

⁴ A noter qu'en 2017 et 2018 les engagements bruts sont légèrement supérieurs à l'enveloppe allouée. Cet écart peut s'expliquer par un reliquat de la première enveloppe (« FEXTE 1 ») sur la deuxième enveloppe (« FEXTE 2 »). Trois concours se situant dans ce cas ont ainsi été identifiés.

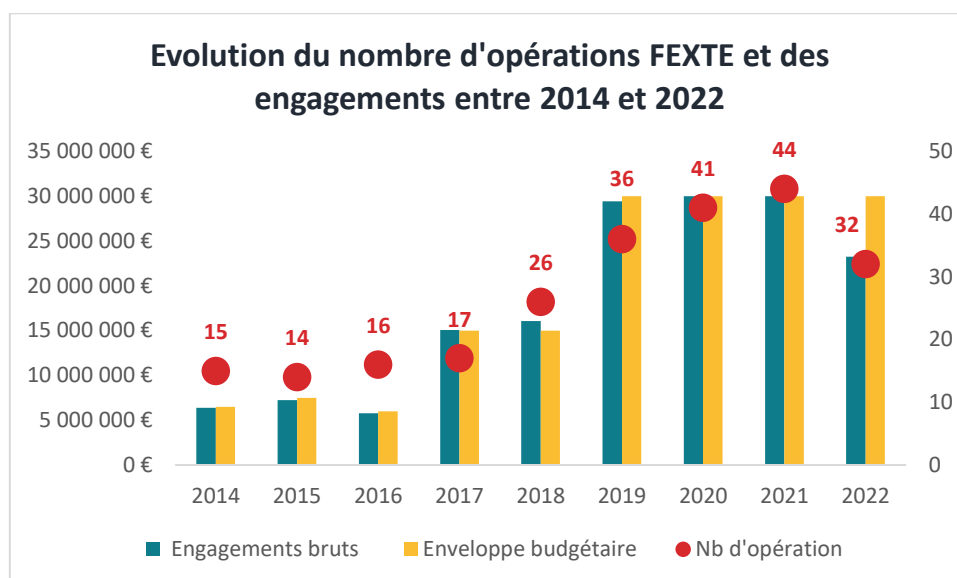


Figure 2. Evolution des engagements et nombre d'opérations FEXTE sur la période – Source : BDD FEXTE, AFD

2.2.2 Un instrument mobilisé par une diversité de pays et secteurs

Eligible depuis 2017 à l'ensemble des pays d'intervention de l'AFD, **l'instrument a su être mobilisé par les différents continents**, principalement sur la géographie Orient, suivie de l'Afrique, puis l'Amérique latine et enfin les Trois Océans.

Comparativement au reste du plan d'affaires de l'AFD, l'instrument est plus fortement mobilisé sur les régions Orient (44% du portefeuille FEXTE versus 23% du total des engagements du Groupe) et Amérique latine (18% versus 13%). Cela s'explique en partie par la concentration plus importante de pays à revenus plus élevés dans ces deux régions, qui ont moins accès aux subventions du programme 209 plus naturellement ciblé sur l'Afrique (ou qui ont plus besoin de cet instrument pour booster les intérêts à l'export). **L'instrument reste effectivement majoritairement mobilisé dans les pays à plus hauts revenus**, 13% des engagements ayant été dirigés vers des PMA (15% sur la période 2017-2022 malgré l'ouverture), qui utilisent plus naturellement le FERC (en début de période), ou la FAPS aujourd'hui.

Liste des PMA ayant reçu un financement FEXTE (par ordre décroissant d'engagements) : Sénégal (7 opérations, 4,4M), Cambodge (4, 2,5M), Mozambique (4, 2,2M), Rwanda (2, 2M), Angola (3, 2M), Ouganda (7, 1,5M), Bangladesh (2, 1,3M), Ethiopie (1, 1M), Niger (3), Tanzanie (1, 700k), RDC (1, 620k), Togo (1, 600k), Djibouti (2, 540k), Vanuatu (1, 500k), et Madagascar (1, 400k).

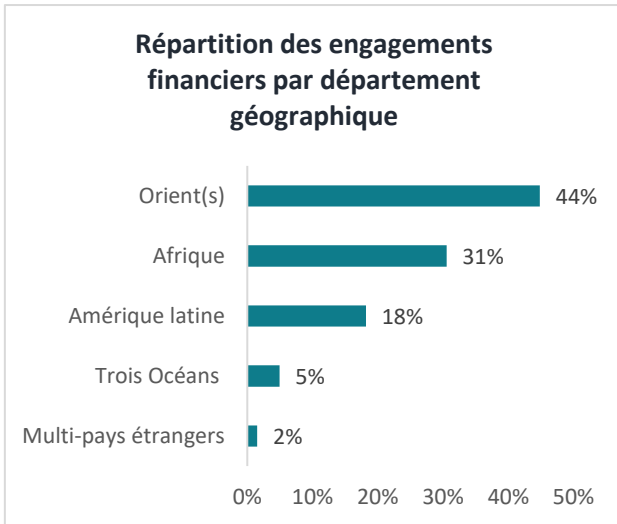
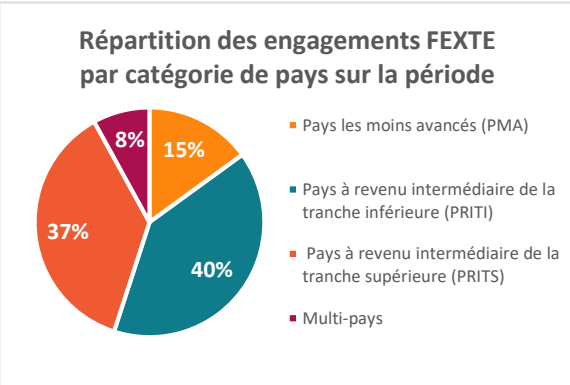


Figure 3 : Répartition des engagements financiers par département géographique de l'AFD et catégorie de pays – Source : BDD FEXTE, AFD

	Répartition des engagements FEXTE	Répartition des engagements totaux de l'AFD
AFR	31%	40%
AML	18%	13%
MPE	2%	6%
OCN	5%	17%
ORE	44%	23%



L'instrument a été mobilisé par un nombre relativement important de pays (**59 Etats concernés** versus 146 sur le portefeuille global de l'Agence, 54 pour la FAPS). Son utilisation est **très variable entre mobilisation ponctuelle et recours plus régulier à l'instrument**. Sur les 59 pays concernés, un tiers ne l'ont ainsi utilisé qu'une seule fois, contre un quart très régulièrement (>5 opérations, 12 pays concernés). Les 12 pays les plus consommateurs de FEXTE sont répartis sur les 3 continents, **l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde faisant partie du quatuor de tête des bénéficiaires de l'instrument**.

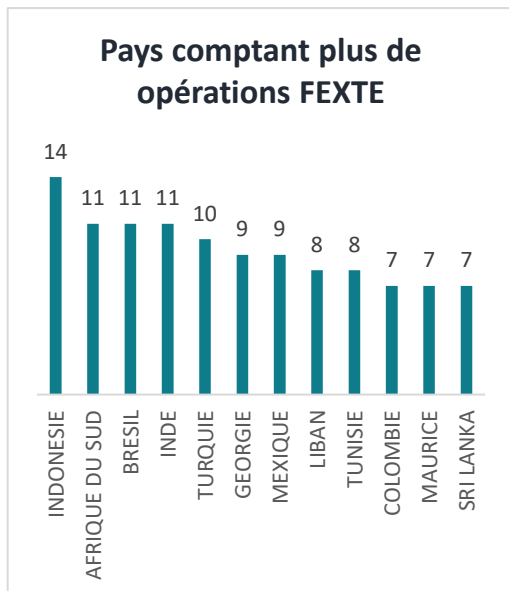


Figure 4. Liste de pays qui regroupent plus de 5 opérations – Source : BDD FEXTE, AFD

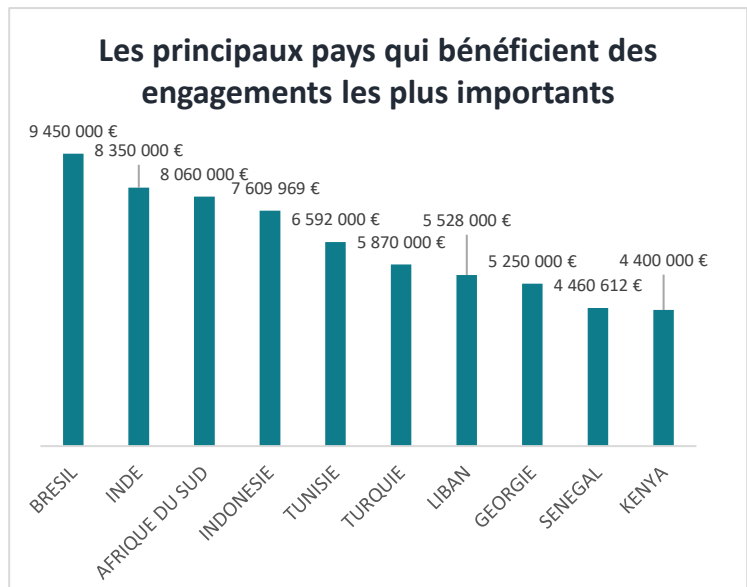


Figure 5. Les principaux pays qui bénéficient des engagements les plus importants – Source : BDD FEXTE, AFD

Sur le plan sectoriel, la cadre large d'éligibilité de l'instrument se vérifie dans l'analyse de ses engagements financiers. Les principaux secteurs d'intervention de l'AFD sont représentés, et notamment l'infrastructure et développement (42%) et l'eau et l'assainissement (14%) qui constituent plus de la moitié du portefeuille, sans évolution chronologique notable. Le FEXTE a aussi financé une variété de secteurs comme la gouvernance, la santé, le climat et l'environnement, l'agriculture, l'éducation. Les études de cas mettent en avant des exemples dans des secteurs plus récemment investis par l'AFD comme celui de l'industrie culturelle et créative. Au niveau

plus fin des divisions techniques, l'entrée Infrastructures est retrouvée, la **division « Energie » étant celle qui cumule le plus d'engagements financiers** (18%, avec 48 opérations), suivi par la division « **Transports et mobilité** » (15%, 40 opérations), puis la division « **Eau et assainissement** » (13%, 28 opérations). **La répartition sectorielle des engagements du FEXTE est relativement similaire à celle du plan d'affaires global de l'AFD**, avec une part dédiée aux secteurs des infrastructures/eau et assainissement toutefois légèrement supérieure (56% pour le FEXTE versus 40% sur la période).

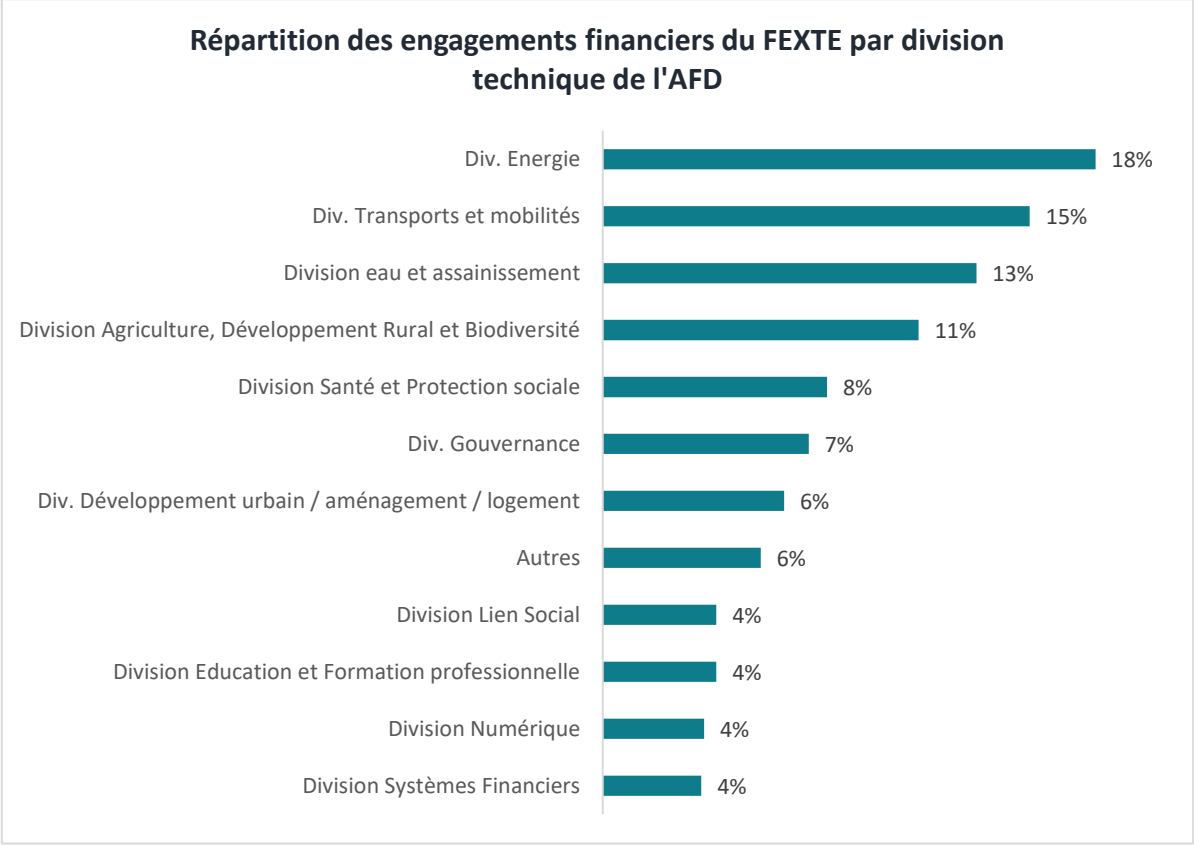
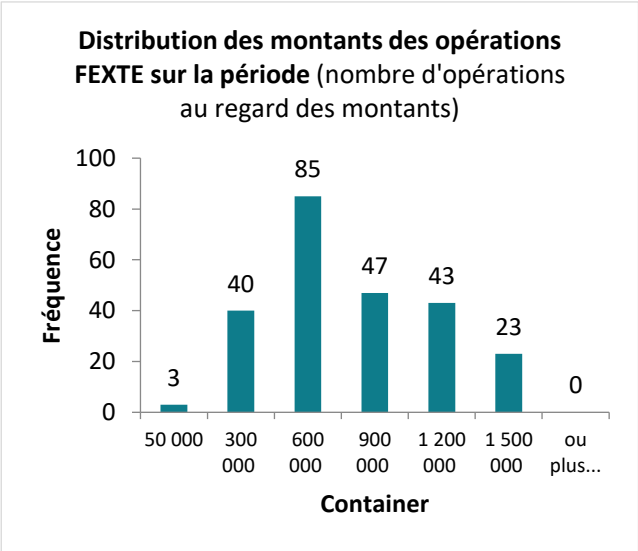


Figure 6. Répartition des engagements financiers du FEXTE par division technique de l'AFD – Source : BDD FEXTE, AFD

2.2.3 Une utilisation effective de l'instrument et l'exploitation des différents modes opératoires proposés

La diversité des modes opératoires utilisés pour mettre en œuvre l'instrument témoigne de la pertinence des différents modèles proposés et de leur adaptabilité en fonction des contextes et besoins.



En premier lieu, **en termes de montants**. Les opérations sont distribuées autour d'une médiane à 600k€. 10% des opérations portent sur des montants supérieurs à 1M€ et 18% sur des montants inférieurs à 300k€ couvrant ainsi différents types de besoins.

« Contrairement à d'autres outils, on va se permettre d'aller sur des plus petits montants d'engagement parce qu'on identifie un intérêt à plus long terme. Ça nous permet de travailler avec d'autres acteurs. » (AFD)

	Opération	Concours
Moyenne	676k€	407k€
Médiane	600k€	300k€
Montant max.	1,5M€	1,5M€
Montant min.	23k€	65€

Figure 7. Diversité des montants des opérations FEXTE sur la période – Source : BDD FEXTE, AFD

		Non exploitable
--	--	-----------------

En second lieu en termes de **partenaires français mobilisés**. Les données disponibles montrent un équilibre entre expertise privée / publique et une réelle opportunité pour les entreprises françaises de remporter des marchés à l'international⁵.

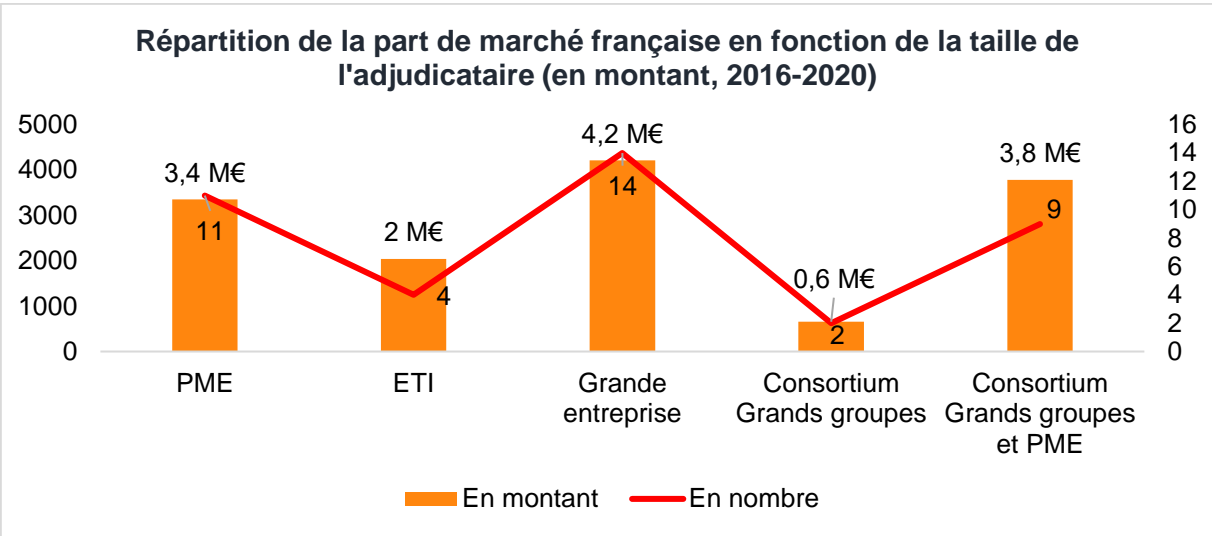
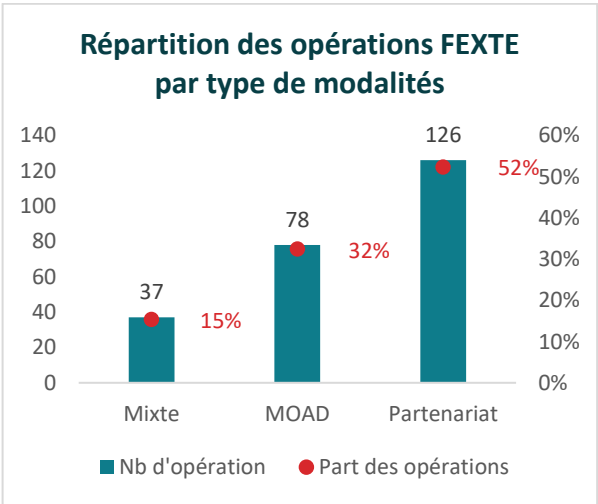


Figure 8. Répartition de la part de marché française en fonction de la taille de l'adjudicataire. Source : bilan 2021, AFD

Par ailleurs, **les trois options partenariales, achat et mixte sont mobilisées par les différents départements géographiques**, preuve de leur intérêt selon les besoins et le montage des opérations. La modalité partenariale est utilisée en majorité (52% en nombre d'opérations, 46% en montants), notamment dans les départements Afrique, Orient(s) et Trois Océans. Les études de cas démontrent que le choix du montage réside essentiellement dans la genèse des projets, si un partenaire est identifié très en amont ou non, sans entrisme particulier au niveau des pays ou agences concernés.



	Mixte	MOAD	Partenariat	Total général
Afrique	11	17	35	63
Amérique latine	10	19	16	45
Multipays étrangers			2	2
Orient(s)	13	41	62	116
Trois Océans	3	1	11	15
Total général	37	78	126	241

Figure 9. Répartition des opérations FEXTE par type de modalités – Source : BDD FEXTE, AFD

Enfin, **74 opérations sont indiquées comme adossées à des financements liés (dont des prêts projet et des appuis budgétaires), soit 30% du portefeuille**. Le département Amérique latine est le département mobilisant le plus le FEXTE en accompagnement de projets, à l'image des FEXTE mexicains souvent adossés à des appuis budgétaires.

⁵ La différenciation publique/privée n'est en revanche pas disponible dans les bases de données étudiées.

L'Afrique subsaharienne le mobilise également à hauteur de 30%, suivi des départements Orient(s) et Trois Océans qui l'utilisent de manière moins régulière (26 et 20% de leur portefeuille respectif).

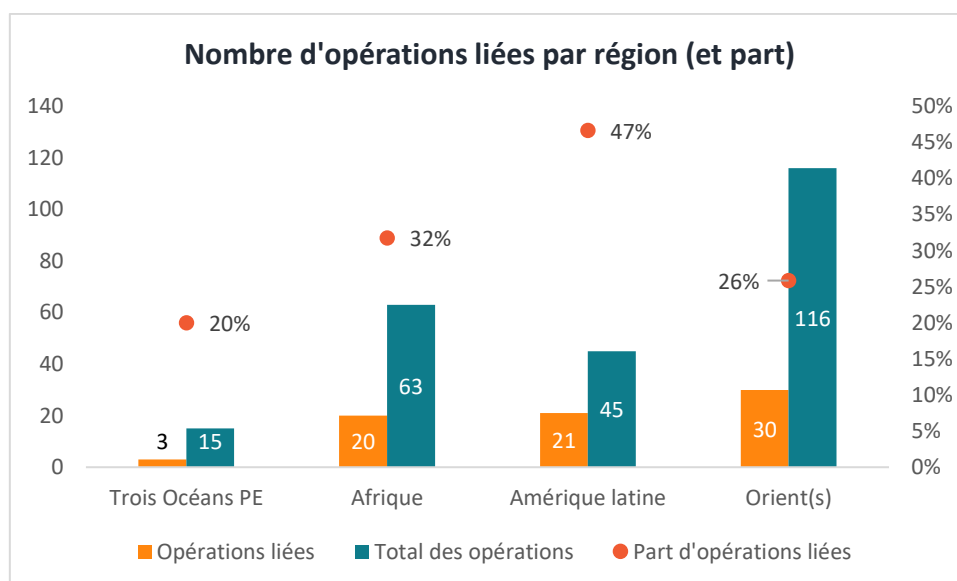


Figure 10. Nombre d'opérations liées par région – Source : BDD FEXTE, AFD

2.2.4 Des décaissements plus en retrait

Sur le plan des versements, 59,5M€ ont été décaissés sur la période 2014-2022, correspondant à 37% des engagements, et 5,6M€ ont été annulés (3%).

Fin 2022, sur un total de 241 opérations, 61 étaient achevées soit 25% du portefeuille (18% en montant), 96 étaient en cours (40% en nombre, 43% en montant et 79 n'avaient pas encore débuté (33% en nombre, 36% en montant)⁶. Parmi les opérations encore en cours, la majorité sont encore peu avancées (54% des opérations présentent un taux de décaissement inférieur à 50%), et 20% sont proches de l'achèvement (taux>80%). **Le portefeuille présente donc un niveau d'avancement relativement faible, avec des éléments d'efficience qui seront précisés dans le paragraphe relatif à l'exécution des FEXTE.**

5 opérations ont été intégralement annulées⁷, soit une part relativement minime du portefeuille (ce chiffre est légèrement sous-évalué, certaines opérations n'étant pas encore marquées comme annulées sous SIOP). Plus d'opérations sont concernées par une annulation partielle (44 soit 18%)⁸, mais sans alerte majeure, la plupart répondant à des évolutions naturelles avec des montants pouvant être réaffectés à d'autres opérations.

Au niveau plus fin des modalités, la modalité partenariale apparaît plus simple à mettre en œuvre, avec une durée moyenne entre signature et dernier versement plus faible qu'en MOAD ou modalité mixte. La différence tient en partie dans le nombre de concours associés (66% des opérations formées de plus de 5 concours sont en modalité mixte ou MOAD), mais aussi probablement à la simplicité de la relation amenée par une relation partenariale directe. Le taux de décaissement de la modalité partenariat est souvent meilleur (sauf en 2016 où les engagements en modalité Mixte ont mieux décaissé, expliquant la bonne moyenne générale).

⁶ Ces chiffres se basent sur le renseignement en date de janvier 2023 de la situation de chaque projet. Ils dépendent de l'actualisation effective réalisée par les équipes projets au fur et à mesure de l'avancée des projets. Aussi, des écarts peuvent toutefois exister avec la réalité du terrain.

⁷ Projet de développement des énergies renouvelables en Indonésie (CID1059) ; Projets municipaux de déchets solides au Paraná, Brésil (CBR1052) ; Appui au Comité National Olympique Cambodgien à l'organisation des Jeux du SE Asiatique 2023 (CKH1259) ; Mise en place d'un centre de formation et de transformation agroalimentaire à Ordu, Turquie (CTR1066) ; Développement agricole et de la sécurité alimentaire en Afrique, Multipays (CZZ2717).

⁸ Au niveau des concours, 20 concours ont été intégralement annulés et 51 concours ont connu une annulation partielle.

Modalité	Temps moyen (signature - dernier versement) (opérations achevées)	Taux décaissement (toute opération)	Taux annulation (toute opération)
Mixte	41 mois	46%	7%
MOAD	31 mois	25%	0%
Partenariat	27 mois	43%	5%

Figure 11. Données d'efficacité par modalité – Source : BDD FEXTE, AFD

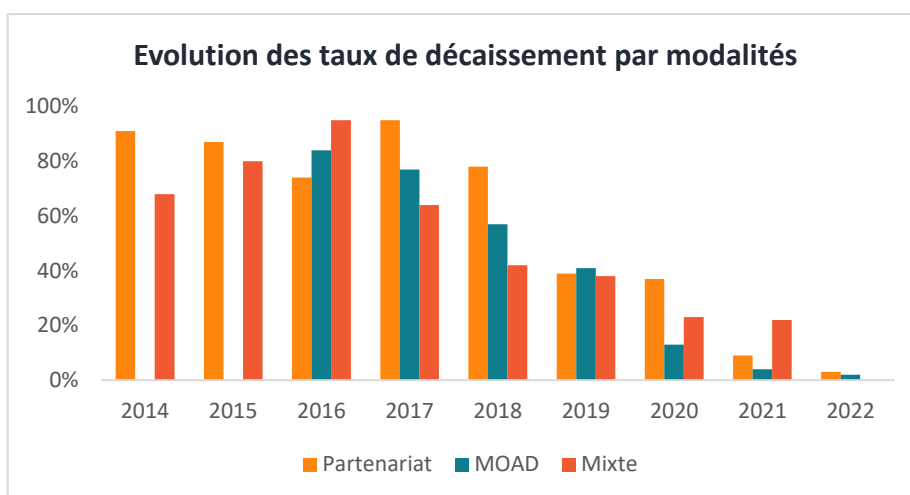


Figure 12. Evolution des taux de décaissement par modalités – Source : BDD FEXTE, AFD

L'analyse des décaissements annuels sur la période 2014-2021 témoigne de la montée en charge progressive de l'instrument et des versements qui, logiquement, augmentent au fur et à mesure des années.

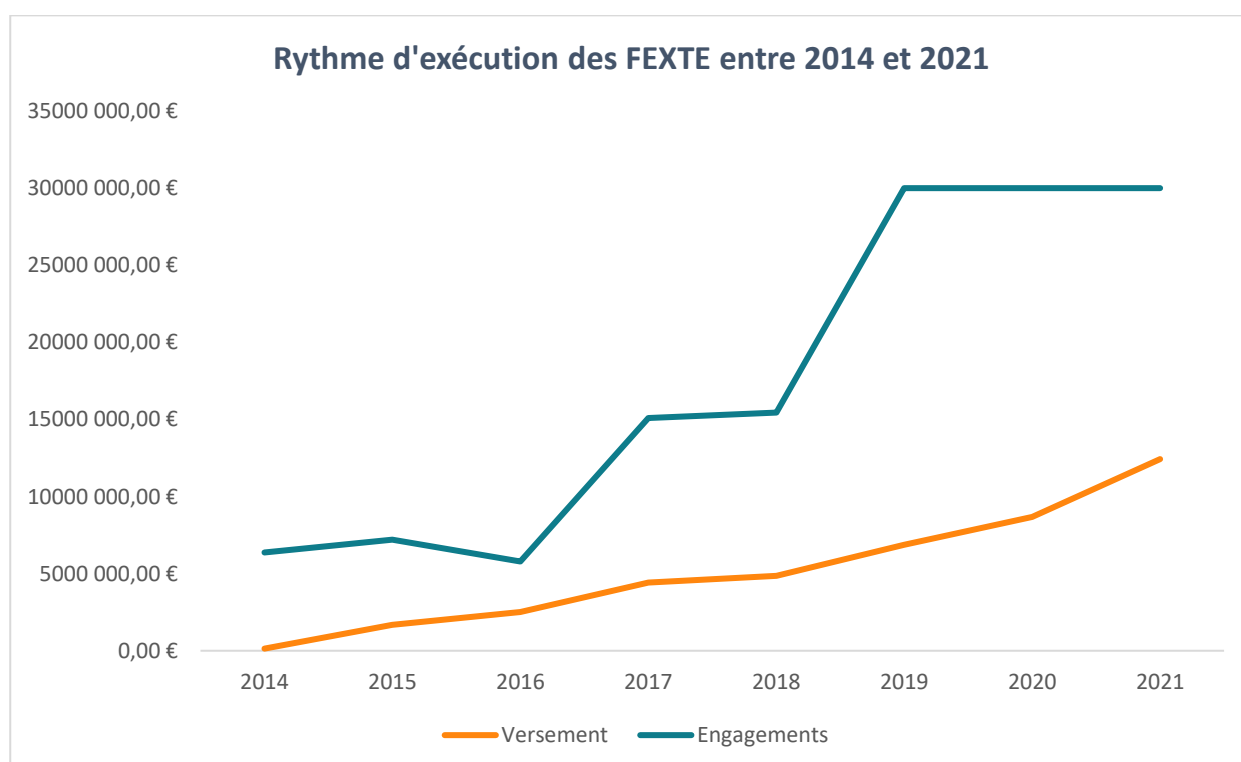


Figure 13. Rythme d'exécution des FEXTE entre 2014 et 2021 – Source : BDD FEXTE, AFD

De manière synthétique, le graphique ci-dessous présente le rythme des opérations financières sur l'ensemble des FEXTE entre 2014 et 2022. Tout comme le graphique précédent, nous apercevons l'avancée progressive de l'instrument dans le temps avec les premières générations de FEXTE qui sont quasiment terminées, mais des restes à verser encore conséquents chaque année (et en cumulé), et des écarts entre engagement et décaissement qui se sont progressivement creusés (notamment lié à la crise du Covid ces dernières années).

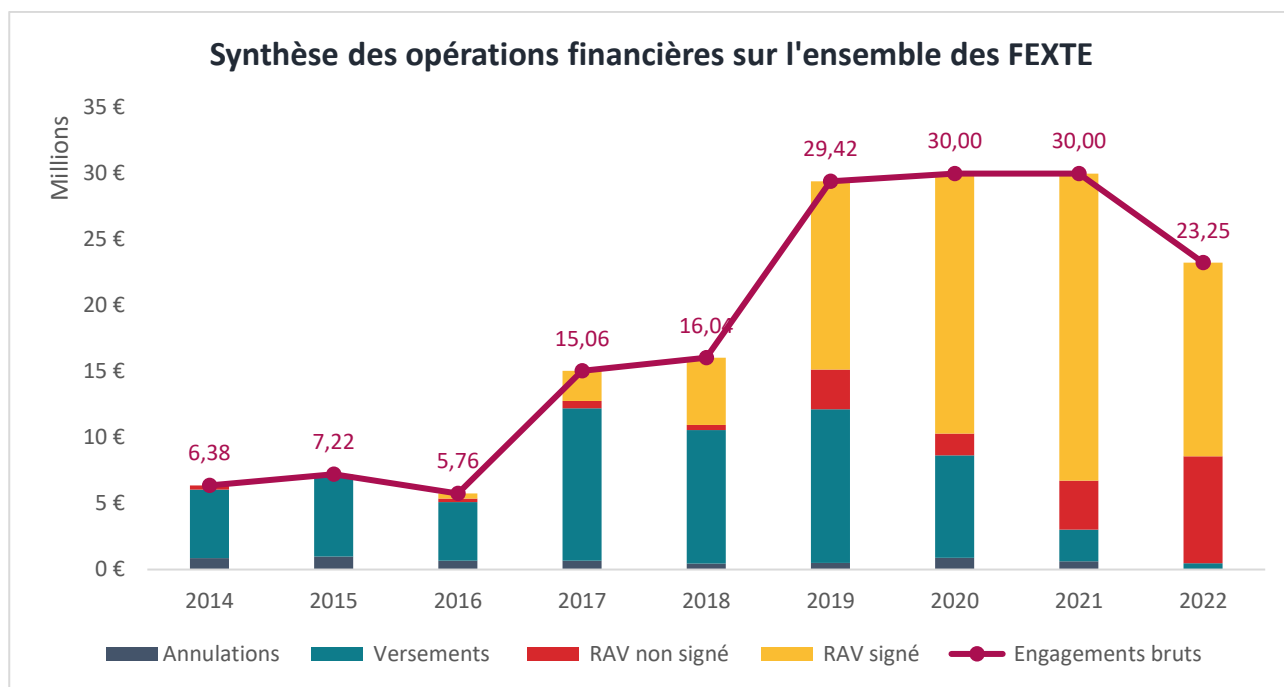


Figure 14. Synthèse des opérations financières sur l'ensemble des FEXTE – Source : BDD FEXTE, AFD

Au niveau plus fin des départements géographiques enfin, les taux de décaissement sont relativement proches de la moyenne du portefeuille : les deux départements les plus performants sont l'Amérique latine et l'Orient (40% chacun), suivis de l'Afrique (33%), puis des Trois Océans (26%). Le faible taux océanien s'explique par le caractère plus récent des FEXTE octroyés. Le portefeuille africain concentre en revanche le plus d'opérations anciennes encore en cours (5 entre 2014 et 2018).

Zoom sur les versements et reste à verser par département géographique

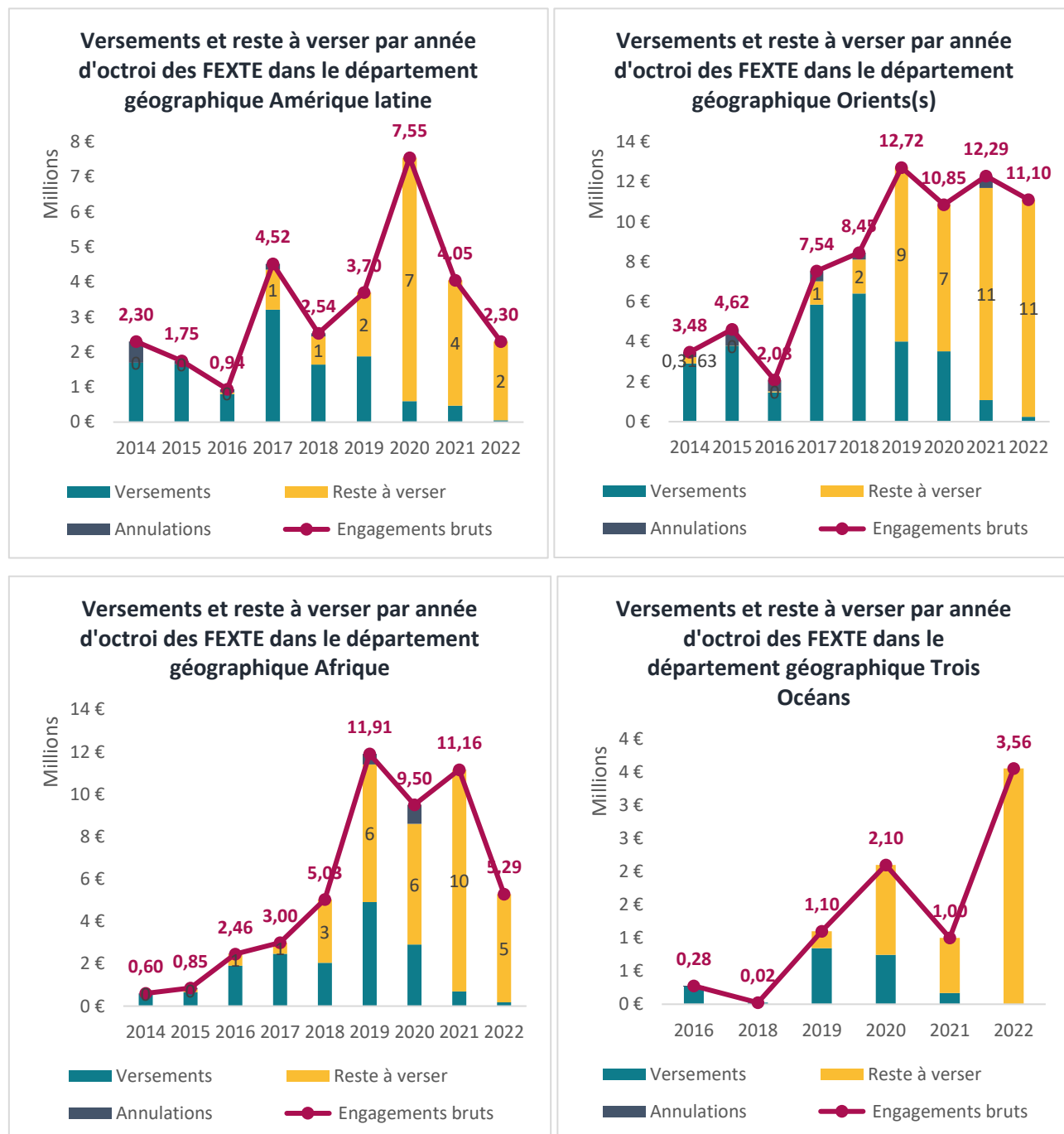


Figure 15. Synthèse des financements FEXTE par géographie – Source : BDD FEXTE, AFD

Analyse évaluative



Ce troisième volet du rapport constitue le cœur de l'analyse transversale. Les conclusions et enseignements tirés sont restitués autour du questionnaire évaluatif et appuyés par des focales illustratives tirées des études de cas ou de l'enquête en ligne.

3 QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DES CONTOURS DU FEXTE ?

Critères de jugement

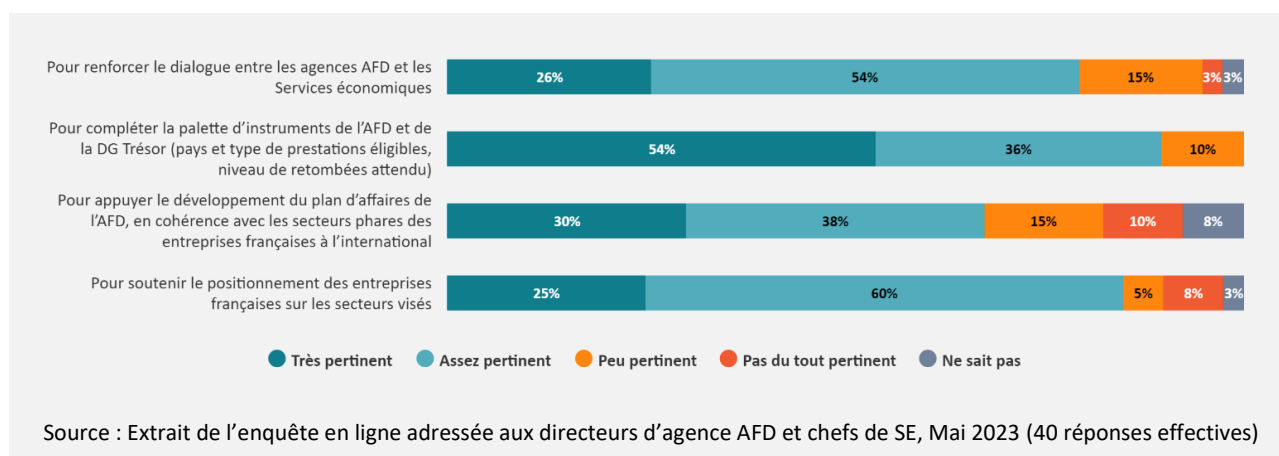
- **Pertinence du FEXTE**
 - Mesure de l'appropriation et compréhension des objectifs du FEXTE
 - Analyse des process d'identification
 - Analyse des différentes modalités d'intervention
 - Etude de l'adéquation entre les besoins des différentes parties prenantes, l'enveloppe allouée et le périmètre de l'instrument
 - Appréciation des moyens déployés afin d'atteindre les retombées économiques
- **Cohérence**
 - Positionnement du FEXTE dans la logique d'intervention de l'AFD
 - Analyse des synergies partenariales avec les opérateurs de la coopération technique
 - Analyse de la cohérence entre le FEXTE, la FAPS et le FASEP
 - Saisie différenciée des programmes 109 et 110
 - Analyse de la complémentarité entre le FEXTE et les financements budgétaires de politique publique et l'opportunité d'arrimer un FEXTE à un FB-PP en instruction

3.1 [Pertinence globale] Un instrument apprécié des différentes parties prenantes et dont le positionnement apparait cohérent avec la feuille de route pour l'action de la France à l'international

Le FEXTE est un instrument apprécié des différentes parties prenantes interrogées dans le cadre de cette évaluation et notamment des agences AFD et des services économiques qui lui donnent une vraie place parmi les différents outils existants. L'analyse globale du portefeuille présentée plus haut témoigne de l'intérêt porté au FEXTE avec des engagements à hauteur des enveloppes allouées et une large couverture de l'instrument tant que le plan sectoriel que géographique.

Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 16. Appréciation de la pertinence du FEXTE par les agences AFD et les SE



L'instrument est jugé pertinent à plusieurs titres :

- En tant que **réponse à un besoin local d'expertise, fréquemment exprimé** sur des secteurs à fort enjeu pour le développement. Le FEXTE doit ainsi être initié à la demande d'un pays partenaire, attesté par une lettre officielle qui engage la partie locale et qui permet à l'AFD de soutenir des projets « du côté des autres »⁹. **Le FEXTE est perçu comme pertinent par les pays bénéficiaires, au cadre suffisamment large pour s'adapter aux besoins exprimés** : modalités variées, éligibilité sectorielle et géographique (dont la possibilité de financer des opérations multi-pays pour des opérations d'intérêt régional), faibles montants adaptés à certaines géographies, mise à disposition d'une expertise externe souvent recherchée, recours possible au gré à gré ou aux contrats cadre AFD facilitant la contractualisation avec les partenaires.

« Le recours aux contrats cadre quand c'est possible, ça nous facilite la vie, avec la modalité partenariat, c'est un vrai atout du FEXTE que de pouvoir passer par ce type de contrats de gré à gré » (Extrait d'entretien, AFD)

De plus, les FEXTE sont régulièrement mobilisés pour accompagner des stratégies nationales sectorielles. A titre d'exemple en Tunisie, le FEXTE a pu être mobilisé à la demande : (1) du ministère des Transports pour appuyer la définition d'une stratégie nationale sur l'organisation des transports urbains collectif ; (2) du ministère de la Santé pour identifier les investissements prioritaires à réaliser afin de moderniser le système de soins et améliorer l'organisation du dispositif de santé tel que prévu par le Plan National « Tunisie Digitale 2020 » ou encore (3) à la demande du ministère des Technologies et de la Communication pour appuyer la planification et la priorisation des projets ou investissement à réaliser afin de répondre aux objectifs de la stratégie Numérique 2020-2025.

- En tant **qu'instrument de diplomatie économique** : le FEXTE enrichit l'éventail des outils financiers de l'AFD et soutient la dimension économique du mandat qui lui est confié. Il se positionne comme le principal outil dont disposent les agences pour assurer directement la promotion des intérêts économiques français dans les pays d'intervention.
 - › A travers la mobilisation d'une expertise française pour réaliser les prestations d'études (plus de 95% des marchés ont été attribués à des entités françaises. *Les 5% restants correspondent à des opérations en MOAD sur lesquelles il a été difficile de mobiliser des acteurs français*). **Les exigences de parts françaises et soutien à l'export sont toutefois moins fortes que dans le cadre du FASEP mobilisé par les SE.**
 - › A travers le positionnement du FEXTE sur des secteurs prioritaires pour la France, conformément aux engagements pris par le CICID (42% des engagements financiers octroyés sur le secteur des infrastructures et du développement urbain durable, 18% des engagements par la division Energie de l'AFD¹⁰).
- En tant qu'outil de **dialogue entre les agences et les SE** : la collaboration et la co-instruction des projets éligibles au FEXTE en font un instrument spécifique pour la coopération française. La mise en œuvre effective de ce principe sera développée plus loin dans le rapport (3.5).
- En tant **qu'outil partenarial, tant avec les parties locales que françaises**. La capacité du FEXTE à financer un large spectre d'activités au-delà des études de faisabilité (assistance technique, programme d'échange, voyage d'études, dialogue technique entre pairs ...) représente un argument attractif pour les partenaires et leur permet de construire un projet adapté aux attentes techniques réciproques, en dialoguant dès la phase d'identification. La modalité MOAD est d'ailleurs perçue comme étant plus difficile à mettre en œuvre dans le cadre du FEXTE car elle implique de définir un projet avant de s'assurer que les compétences françaises existent et seront bien comprises du prestataire.

⁹ En référence à l'accroche utilisée pour les 80 ans du groupe AFD en 2021

¹⁰ Cf. le bilan analytique chiffré présenté en partie 2 dans le rapport

- En tant **qu’opportunité attractive pour des pays ayant des dotations assez faibles en subvention**. La couverture géographique du FEXTE est en effet intéressante car elle intègre les PRI non éligibles à la FAPS qui font face à une raréfaction des ressources en dons.

3.2 [Cohérence] Des contours définis qui ont vocation à positionner le FEXTE en complémentarité des autres instruments de l’AFD

3.2.1 Un instrument qui peut se démarquer d’autres outils de financement étrangers

Le financement d’expertise, en particulier pour des études de faisabilité, est une modalité d’intervention habituelle de l’aide au développement, soutenue par une diversité de bailleurs multilatéraux et bilatéraux. La spécificité du FEXTE dans cet environnement reste assez difficile à lire car d’une part les montants ne sont pas comparables avec ceux des institutions multilatérales et d’autre part les activités financées restent souvent proches sur le fond.

Pour autant, il est observé quelques leviers qui permettent au FEXTE de se démarquer. C’est tout d’abord **la possibilité de financer des activités de coopération techniques très recherchées par les partenaires locaux** de surcroît lorsqu’elles impliquent des institutions publiques françaises favorisant un dialogue technique de haut niveau et un échange entre pairs.

« Des études financées par des bailleurs on en a beaucoup... Ce qu’on veut maintenant c’est une assistance technique pour mettre en œuvre les recommandations de ces études. C’est ce qu’on a essayé de faire avec le FEXTE de l’AFD : une étude opérationnelle qui doit aboutir à la priorisation des projets et définir un plan d’action précis. » (Extrait d’entretien avec un partenaire local, Tunisie)

« Ce qui a très bien fonctionné ce sont les rencontres entre les municipalités des Balkans et les municipalités françaises. Les échanges étaient de qualité et il y a eu un vrai intérêt pour poursuivre la collaboration en aval du projet » (Extrait d’entretien avec un partenaire français mobilisé sur un FEXTE dans les Balkans)

C’est ensuite **l’opportunité d’une subvention et d’une aide déliée, facile d’accès** et peu engageante pour la partie locale. A ce sujet, les retours des représentants ministériels interrogés dans le cadre de cette évaluation convergent sur la souplesse et le confort du FEXTE avec une prise en charge par les agences AFD des démarches d’instruction puis de suivi administratif et financier des projets.

« Je ne me préoccupe que du fond et du contenu du projet. C’est très confortable comme posture. » (Extrait d’entretien avec un partenaire local, Tunisie).

C’est enfin **le choix stratégique de certaines agences de positionner le FEXTE sur des secteurs peu prisés par la coopération internationale** comme par exemple en Tunisie sur le numérique ou à Maurice sur le projet d’une « île verte ».

3.2.2 Un instrument qui se distingue également, dans sa définition, des autres instruments français en matière de coopération


Le FEXTE permet également de compléter la palette d’instruments de financement français en matière de coopération technique, de manière complémentaire et articulée. Deux instruments sont relativement proches dans la palette d’instruments français :

- **Le FASEP**, fonds d’études et d’aide au secteur privé géré directement par la **Direction Générale du Trésor** et permettant de financer des études de faisabilité ou la démonstration de technologies vertes et innovantes réalisées par des acteurs français. **À la différence du FEXTE, le FASEP intègre un objectif de part française et est mobilisé pour obtenir un effet direct à l’export (projet aval).**

- La **FAPS**, facilité d’amorçage, de préparation et de suivi de projets créée en 2018 et gérée par l’**AFD**, permettant de financer des expertises destinées à appuyer l’identification, la préparation des projets ou accompagner plus globalement les maîtrises d’ouvrage locales. **À la différence du FEXTE, la FAPS n’a pas de visée d’influence.**

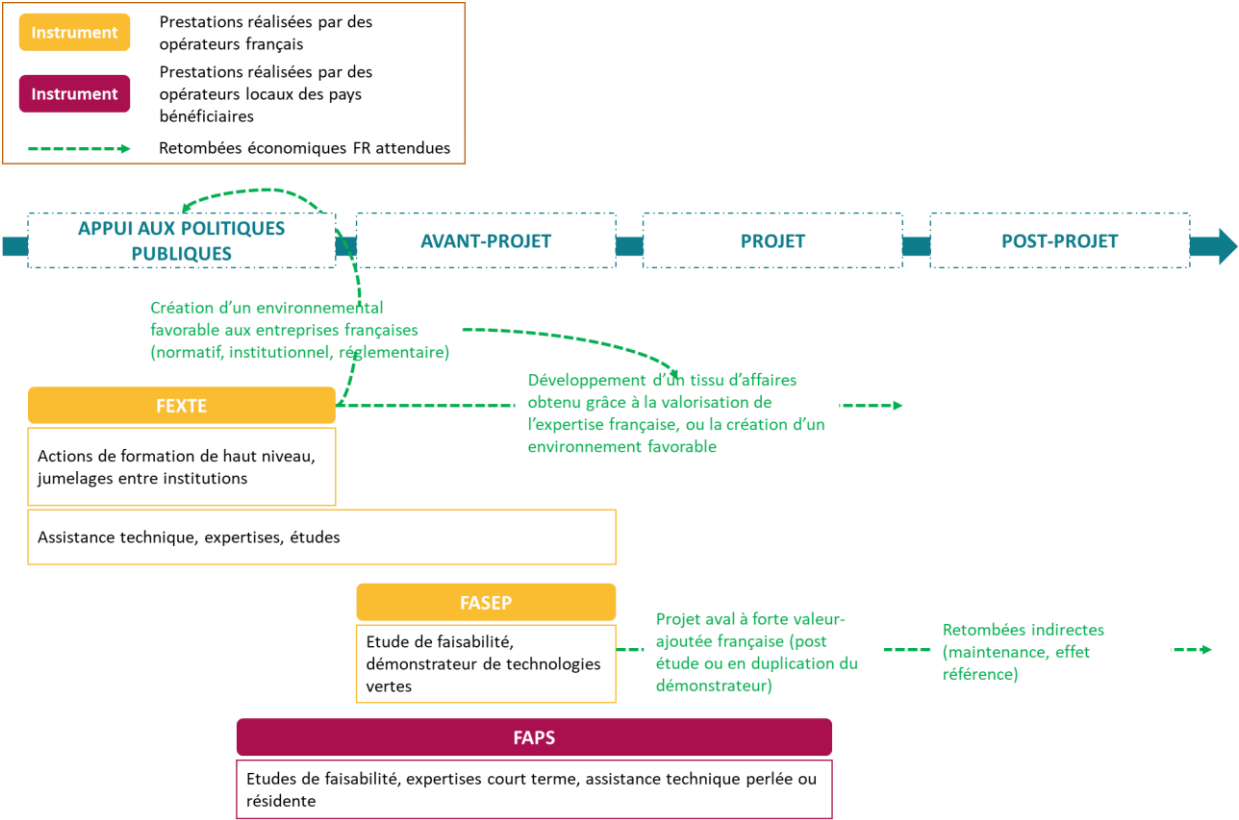
Les trois instruments se distinguent par leur gouvernance, le type d’activités financées et leur objectif d’appui à l’export. Le tableau ci-dessous précise leur cadre de mobilisation¹¹.

¹¹ Sources : portail DG Trésor (FASEP), documents structurants pour le FEXTE (note au CA de 2013, lettres au réseau de CSE et Directeurs d’Agence de 2013 et 2017, MOP), documents de formation sur le FEXTE et la FAPS de l’AFD (2022)

	Gouvernance	Nature du financement	Montant par opération	Bénéficiaires primaires	Pays éligibles	Activités financées	Dimension d'influence française
FEXTE	Co-identification DGT/AFD/Bénéficiaire Instruction, octroi et suivi par l' AFD (GEO)	Subvention (programme 110 de la DGT)	1,5M€ maximum	Tout organisme public ou privé français (Ministères, entreprises publiques, collectivités locales, organisations professionnelles, entreprises privées, etc.) MOA directe	Conformité aux mandats géographiques et sectoriels de l'AFD. Uniquement réservé aux PRI entre 2013 et 2017.	Coopération technique (assistance technique résidente, expertise court terme ou itérative, actions de formation de haut niveau, partenariats stratégiques entre institutions paires) Études (programmation, pré faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé) Principalement en appui de projets financés par l'AFD depuis 2017 ¹² Mise en œuvre de partenariats : OUI	Influence française : OUI Soutien direct à des acteurs français, partenaires ou prestataires directs de l'opération Objectif de retombées économiques à plus long terme, mais non chiffrées
FASEP	Identification, instruction, octroi (en comité élargi dont AFD) et suivi par la DGT	Subvention, avance remboursable (Programme 110 de la DGT)	100-800k€ (préférence pour les projets inférieurs à 500k€ et en cofinancement)	Acteurs privés , en particulier PME et TPE (majoritairement français, avec une exigence de part française de 85%)	Liste actualisée chaque année. Éligibilité large (130 pays éligibles en 2022, hors pays très développés. La Chine est éligible par exemple)	FASEP-Etudes : étude de faisabilité avant-projet « au plus proche de la réalisation » FASEP Innovation verte : démonstrateur de technologies vertes Mise en œuvre de partenariats : NON	Influence française : OUI Soutien direct à l'export (85% de valeur ajoutée produite en France « part française ») Objectif de retombées économiques à court/moyen terme (projet aval à forte valeur ajoutée française), intégration des entreprises françaises dans un Club de suivi
FAPS	Identification, instruction, octroi (instances officielles AFD incluant les tutelles) et suivi par l' AFD (GEO)	Subvention, prêt, avance remboursable (Programme 209 de la DGM)	Subvention : 100k€ - 1,5M€ Avance remboursable et prêt : 100k€ - 5M€	Acteur local ou international MOA directe ou MOA locale	Conformité aux mandats géographiques et sectoriels de l'AFD.	Études de faisabilité, expertises court terme, assistance technique perlée ou résidente, destiné à appuyer l'identification et préparation des concours et accompagner les maîtrises d'ouvrages locales	Influence française : NON Objectif d'appuyer l'Agence dans la conception de son plan d'affaires et accompagner

¹² Source : Lettre AFD et CSE de 2013 et 2017

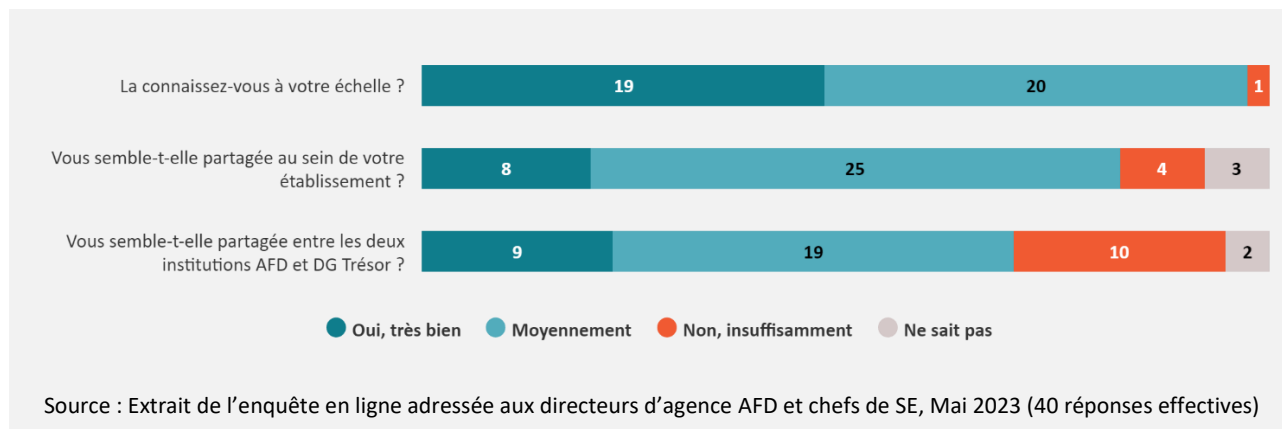
						Mise en œuvre de partenariats : NON	les maîtrises d'ouvrage locales.
--	--	--	--	--	--	---	-------------------------------------



Les orientations stratégiques spécifiques du FEXTE et ses principes d'intervention semblent globalement bien connus et appropriés des différents acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation. Les agents interrogés perçoivent bien la double finalité de l'instrument en tant que financement d'actions de coopération technique pour répondre aux besoins des pays partenaires d'une part et promouvoir l'expertise et l'expérience française de l'autre.

Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 17. Vision de la doctrine d'emploi du FEXTE par les Agences AFD et les Services économiques



3.3 [Doctrine d'emploi et typologie] Une doctrine d'emploi large, pertinente au regard des enjeux de développement et de promotion des intérêts français

3.3.1 La recherche d'un équilibre entre intérêt français et enjeux de développement

La doctrine d'emploi du FEXTE couvre plusieurs approches en termes d'intérêt français et invite à s'intéresser aux enjeux d'influence, de coopération bilatérale, de plan d'affaires, de promotion du savoir-faire français et de retombées économiques pour les acteurs français. Les textes fondateurs proposent en effet une définition très large de l'influence française, présentée comme « une influence en termes économiques, de politiques publiques et/ou de diplomatie écologique susceptible de générer des retombées pour l'économie française ». Cette approche large est globalement appréciée tant localement que par les services économiques ou agences AFD, permettant de répondre à une diversité de situations sur le terrain. L'analyse des 35 FEXTE du panel de l'évaluation¹³ a d'ailleurs montré pour la très grande majorité d'entre eux la **recherche d'un équilibre entre soutien du plan d'affaires de l'AFD et retombées pour les autres acteurs français**.

On observe souvent une **majeure d'utilisation de l'instrument** : d'abord en appui au plan d'affaires de l'AFD, ou en logique de création d'opportunités économiques pour les acteurs français. Cette approche n'est cependant pas excluante et s'insère bien dans le cadre d'éligibilité de l'instrument à visée multiple (aide au développement, promotion des intérêts français, appui de l'AFD).

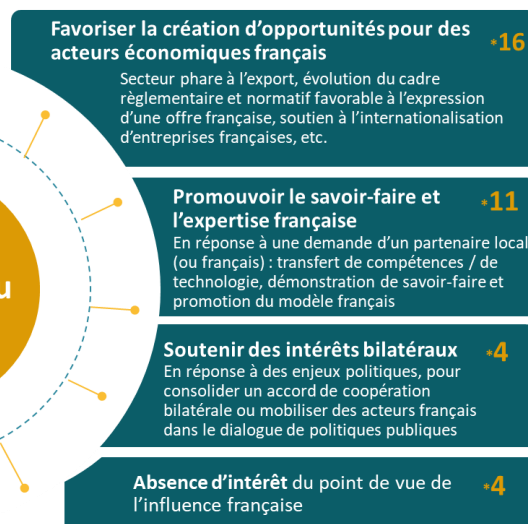
Le schéma ci-dessous propose une première typologie d'utilisation de l'instrument, au regard des intérêts recherchés en phase d'instruction. Chacune de ces configurations est précisée ci-après à l'aide d'exemples concrets tirés des investigations de terrain.

¹³ Ce chiffre intègre les FEXTE analysés dans le cadre des études de cas et missions pays. Par ailleurs un FEXTE peut impliquer plusieurs opérations et concours. C'est bien l'approche « projet » qui est privilégiée ici.

Intérêt pour le mandat de l'AFD



Intérêt pour l'influence française



Classification des 35 FEXTE du panel selon l'intérêt dominant repéré (pour le mandat de l'AFD et pour les retombées économiques).

L'absence d'intérêt pour l'influence française, constatée sur une minorité de projets est une limite développée plus bas dans le rapport (4.1.3). Elle correspond aux 4 FEXTE de type MOAD analysés en Turquie, sur lesquels très peu d'entreprises françaises ont finalement participé (partenaire turc en première ligne, très faible mobilisation voire absence de prestataire français).

Concernant l'intérêt plus limité pour le plan d'affaires de l'AFD, il s'agit du FEXTE Maroc déchets (intérêt de principe pour le secteur à l'époque de l'instruction, mais priorisation depuis sur d'autres axes que les déchets), et de FEXTE plus « politiques » important pour la coopération française mais au sens plus large que l'AFD (FEXTE Liban, FEXTE Ordu en Turquie pour la coopération agricole).

Exemples de doctrine d'emploi sur les trois pays ciblés par des investigations terrain :

Doctrines d'emploi du FEXTE sur les 3 pays cibles de l'évaluation	
Turquie	<p>Un instrument mobilisé principalement :</p> <p>1/En identification par l'AFD qui le mobilise essentiellement en lien avec son plan d'affaires : en complément de prêts, programmes d'appuis budgétaires ou lignes de crédit pour positionner une expertise française ou avancer sur des innovations / En amont de possibles financements pour préparer la conception / le montage d'un projet de plus grande ampleur.</p> <p>2/En réponse à une demande d'expertise française par la partie turque, avec des attentes fortes de certains bénéficiaires sur le partage d'expérience et les technologies françaises (mobilisation de FEXTE partenariaux dans ce cas)</p>
Tunisie	<p>Mobilisation de l'instrument FEXTE qui s'inscrit dans une diversité de configurations permises par le cadre d'éligibilité c'est-à-dire :</p> <p>-A l'initiative d'une entreprise privée française avec le soutien du SE pour exporter une technologie et s'implanter dans la région (FEXTE dédié à l'amélioration des performances d'une usine de dessalement à Djerba initié à la demande de l'entreprise Aquassay)</p> <p>- A l'initiative de l'AFD en lien avec son plan d'affaires en complément de prêts ou d'appui budgétaires ou pour anticiper le financement de futures opérations (FEXTE en cours d'élaboration dans le champ agroalimentaire avec le ministère de l'Agriculture ; FEXTE 1 et 2 d'appui au secteur hospitalier pour la modernisation de l'offre de soins du gouvernorat de Sidi Bouzid et de Gafsa ; FEXTE dédié à l'accompagnement de l'organisation du développement des transports urbains).</p> <p>-A l'initiative de l'AFD ou du SE pour renforcer le positionnement de l'Agence dans un secteur et plus largement de l'équipe France et des acteurs français (FEXTE dédié à l'accompagnement de la Tunisie dans sa transition numérique)</p> <p>-A l'initiative de la contrepartie locale pour répondre à un besoin d'appui de politique publique : FEXTE construit pour étudier la faisabilité de la réforme des filières de formation des ingénieurs)</p>

Mexique

Positionnement du FEXTE en tant qu'outil de dialogue de politique publique fréquemment adossé à un prêt de politique publique. L'instrument est ainsi prioritairement utilisé pour :

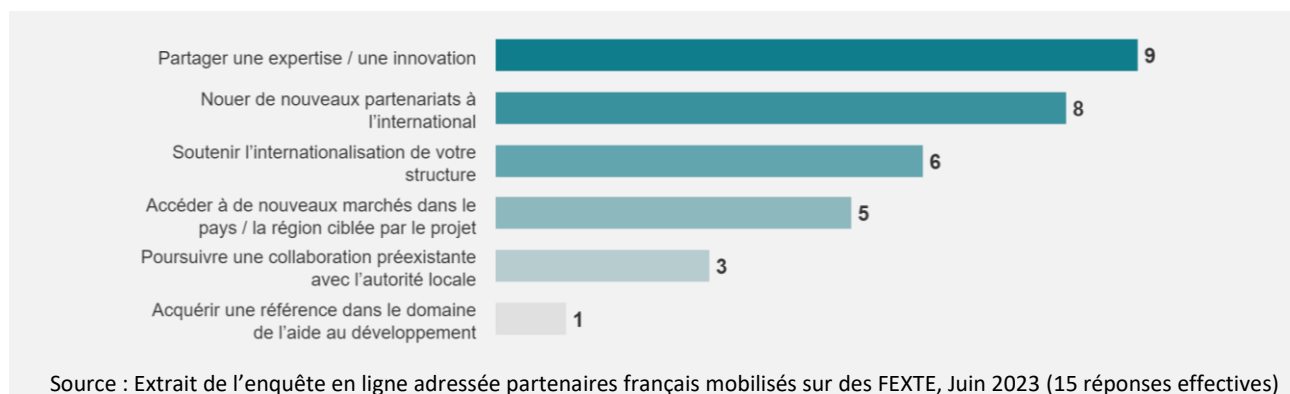
- Renforcer les échanges entre institutions pairs
- Renforcer la diplomatie économique dans le pays
- Appuyer un dialogue stratégique entre l'AFD et les parties prenantes mexicaines.
- Accompagner des réformes d'ampleur, en particulier sur le secteur de l'énergie

3.3.2 Zoom sur la première majeure, avec une priorité donnée à l'influence française

Raison d'être de l'instrument, l'expression des intérêts français est perceptible dans une très large majorité de FEXTE étudiés. Seuls 4 projets sur les 35 étudiés font exception à la règle.

Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 18. Intérêt des partenaires français pour se positionner sur des opérations FEXTE



Cette entrée peut s'exprimer à plusieurs échelles et reste cohérente avec l'action de l'Agence dans les pays. Plusieurs configurations sont possibles, compte-tenu de la définition très large d'un « intérêt français » :

» **Cas-de-figure n°1 : Financement d'une opération FEXTE pour créer des opportunités pour des acteurs économiques français :** réponse à la demande directe d'un partenaire français, octroi de marchés directs ou indirects, soutien à l'internationalisation, effet levier sur l'environnement des affaires favorable aux entreprises françaises en aval du projet.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le cas du FEXTE ISKI en Turquie pour le déploiement de compteurs intelligents

Ce FEXTE partenarial devait permettre à l'entreprise française Atos de démontrer l'intérêt de sa technologie de compteurs intelligents sur les réseaux d'eau de la ville d'Istanbul. Il répondait à un intérêt clair du partenaire français de s'investir dans le domaine en Turquie et de développer son positionnement et courant d'affaires sur place.

Ce FEXTE encore en cours permet effectivement de valoriser une technologie française appréciée de la contrepartie turque, avec un déploiement possible des compteurs intelligents à l'ensemble de la ville d'Istanbul. Il pourrait alors contribuer à des retombées directes pour l'entreprise française ATOS.

Si le FEXTE a d'abord été initié par le partenaire français, il reste pleinement cohérent avec la stratégie d'intervention de l'AFD dans le secteur, en soutien à la diplomatie écologie (réduction des pertes en eau du réseau), et permettant à l'AFD de développer ses relations avec le partenaire ISKI, avec des financements possibles de l'Agence en aval.

- » **Cas-de-figure n°2 : Financement d'une opération FEXTE afin de favoriser la diffusion des conceptions françaises et peser sur les prescriptions techniques et normatives de marchés à forts enjeux économiques.** Dans ce cas de figure, les retombées attendues sont plus lointaines et difficiles à retracer mais correspondent à des enjeux forts d'appui au positionnement à terme d'entreprises françaises.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le cas du FEXTE Gouvernance PPP Brésil

Le Ministère français de l'Économie et des Finances et le Ministère brésilien de la Planification, de la gestion et du budget (Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão - MPDG) ont signé en mars 2017 un Mémoire d'entente pour une coopération bilatérale en matière d'infrastructures. Le MPDG a formalisé en août 2017 une demande d'expertise française dans le domaine des partenariats public-privé (PPP) pour l'appui à son programme de développement des projets d'infrastructures en PPP des collectivités locales.

Le projet, lancé en 2018, avait pour objectif général de contribuer au développement des infrastructures et des services publics de compétence municipale via les Partenariats Public Privés dans des secteurs prioritaires : déchets, eau-assainissement, éclairage public et mobilité urbaine.

L'accompagnement visait à renforcer les capacités des municipalités et acteurs impliqués via des séminaires, des visites d'études, des formations ainsi que par le « mentoring » des équipes pour la mise en place d'un ou deux projets pilotes. L'appui consistait également à définir un cadre de régulation du secteur des déchets solides au Brésil, cadre inexistant aujourd'hui freinant le développement de projets PPP dans ce secteur.

Au final, le projet d'assistance technique a permis de mettre à disposition du bénéficiaire direct le SEPPI (Secrétariat au programme de partenariats des investissements au sein du ministère de l'Économie), Caixa, les agences de régulation et les mairies accompagnées, des lignes directrices et bonnes pratiques à appliquer sur leurs projets en préparation. Le livrable important a été les modèles de régulation réalisés dans le secteur des déchets qui sont aujourd'hui appliqués sur l'ensemble des projets.

Cette évolution du cadre réglementaire sur les PPP a permis de sécuriser le contexte d'intervention pour des possibles marchés pour des entreprises françaises (Veolia, Suez, Engie, Dalkia...). Au final, des premiers effets peuvent être identifiés avec le positionnement d'entreprises sur des procédures d'appel d'offres lancées par des municipalités brésiliennes.

- » **Cas-de-figure n°3 : Financement d'une opération FEXTE pour promouvoir plus globalement une expertise française :** promotion d'un modèle institutionnel français, transfert de compétences ou de technologie, valorisation d'un savoir-faire innovant ou d'une R&D française.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le cas du FEXTE Caribsan sur la technologie d'assainissement par filtre planté de végétaux

Le FEXTE Caribsan avait pour objectif le déploiement dans trois Etats de la Caraïbe (Sainte-Lucie, Dominique, et Cuba) d'une technologie innovante de traitement des eaux usées en zone tropicale par filtres plantés de végétaux développée dans le contexte antillais.

Ce FEXTE répondait à un triple enjeu : 1/d'aide au développement, dans des pays présentant des faiblesses importantes dans leurs services d'eau et assainissement, et aux ressources contraintes sur des solutions classiques plus onéreuses, 2/de déploiement d'une technologie française très innovante, participant au rayonnement du secteur tant de la recherche (INRAE) que des BET et constructeurs permettant de déployer effectivement cette technologie, et 3/d'appui au mandat vert de l'AFD en soutien d'une solution fondée sur la nature dans une région très exposée au changement climatique.

Le projet a effectivement participé au rayonnement régional de cette technologie, qui a convaincu les pays partenaires, et devrait être financé sur une phase 2 pour déployer effectivement des stations dans la zone Caraïbes.

3.3.3 Zoom sur la deuxième majeure : Priorité donnée au positionnement de l'AFD et au développement de son plan d'affaires

Le FEXTE est également mobilisé en soutien au plan d'affaires de l'AFD, tout en s'inscrivant dans le cadre d'éligibilité plus global de l'instrument (aide publique et développement et appui aux intérêts français). Plusieurs priorités peuvent être fixées.

» **Cas-de-figure n°4 : Financement d'une opération en logique d'appui au positionnement global de l'Agence AFD**

Cette configuration est surtout visible dans les PRI¹⁴, des pays dans lesquels l'AFD dispose de volumes d'engagements moins importants, en comparaison avec d'autres pays bénéficiaires, mais aussi et surtout en comparaison avec les moyens des autres bailleurs présents dans ces géographies. Le FEXTE permet alors à l'Agence de se distinguer, car il propose :

- Une expertise française souvent recherchée des partenaires locaux ;
- Un appui en subvention permettant de bonifier des opérations ;
- Un accompagnement de l'Agence AFD sur la contractualisation et le suivi financier de la prestation particulièrement apprécié des parties locales ;
- Un moyen de contractualiser directement avec des partenaires français, dans des pays où les réglementations locales sont parfois complexes et chronophages ;
- Un appui dans la définition et mise en place dans ces pays d'une stratégie nationale sectorielle.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le cas du FEXTE mobilité, Pérou

Le projet de mobiliser un FEXTE sur le secteur des transports urbains au Pérou a émergé avant même que l'AFD n'ouvre une agence à Lima, en mars 2015. Il répondait d'une part à un besoin pour l'Agence de se faire connaître au Pérou et d'être identifiée par les autorités péruvienne comme un interlocuteur privilégié pour subventionner de l'expertise et d'autre part à un objectif de développement du plan d'affaire AFD sur le secteur stratégique des transports urbains.

Le FEXTE est ainsi apparu comme une opportunité pour appuyer le positionnement de l'AFD dans un PRI où elle était encore très peu intervenue et où la concurrence des autres bailleurs internationaux était forte. L'instrument FEXTE, qui venait d'être créé permettait à la fois de répondre à une demande locale d'appui technique de l'expertise française (études de faisabilités) pour moderniser l'offre de transport public urbaine et s'inscrivait dans une stratégie plus globale de collaboration et de coopération entre l'AFD et le gouvernement péruvien. La stratégie d'implantation de l'AFD au Pérou était déjà engagée avant le FEXTE puisque différents projets étaient en cours ou achevés avant son octroi dans le secteur de la mobilité urbaine : financement de la ligne 2 de métro à Lima, étude sur la demande en matière de développement urbain avec la DGT, ...). En outre, le FEXTE s'est inscrit dans la continuité de ces interventions.

» **Cas-de-figure n°5 : Financement d'une opération FEXTE pour développer le plan d'affaires de l'AFD :**

- **En initiant une collaboration dans un nouveau secteur ou en appuyant la mise en œuvre d'un accord sectoriel bilatéral.** Le FEXTE se présente en effet comme un instrument propice au dialogue technique de haut niveau et peut être mobilisé en logique prospective pour identifier des futurs projets d'un secteur sur lesquels l'AFD pourrait se positionner. Il permet également de faire perdurer une coopération et un

¹⁴ Le panel de l'évaluation impliquait 11 PRI (dont 7 à revenus intermédiaires tranche supérieure) : le Brésil, l'Equateur, l'Inde, l'Indonésie le Liban, le Maroc, Maurice, le Mexique, le Pérou, la Tunisie et la Turquie.

dialogue à une échelle technique dans un contexte politique incertain et l'absence de nouveaux prêts souverains ou non souverains.

Pour illustration : le FEXTE Energie en Turquie, en partenariat entre EDF et son homologue EUAS

Zoom sur une étude de cas

Le FEXTE Energie octroyé en 2019 était initialement prévu en accompagnement d'un appui budgétaire « Energie-Climat », finalement abandonné suite au désengagement de l'Etat turc de l'Accord de Paris. Le FEXTE a finalement été transformé en une première tranche ciblée sur un partenariat entre EDF et son homologue EUAS pour la mise en place d'un système pilote de monitoring du parc hydroélectrique (phase test sur une station pilote, formation et assistance technique associée).

L'intérêt de ce FEXTE a été double pour l'AFD : 1/permettant de maintenir une coopération aux échelons techniques avec l'EUAS (équivalent d'EDF), dans l'attente d'un rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays sur l'approche du changement climatique, et 2/permettant à l'AFD d'initier une collaboration avec un acteur public turc clef dans le domaine de l'énergie, avec l'objectif d'investir ce secteur à terme.

« Notre but sur certains FEXTE est de diversifier le portefeuille et de mitiger notre risque. Par exemple on voulait travailler avec l'opérateur eau et assainissement à Istanbul, mais on ne savait pas trop comment aborder les projets eau. Le FEXTE est une opportunité pour lancer la coopération et financer des projets derrière. Cela permet aussi d'engager une collaboration, débiter les négociations sur nos pratiques de financement et processus. »

- **En préparant l'instruction de financements plus importants dans un secteur stratégique donné.**

Pour illustration : le cas du FEXTE Numérique en Tunisie

Extrait d'une étude de cas

Le ministère des Technologies et de la Communication tunisien a souhaité être accompagné dans la mise en œuvre de sa Stratégie numérique fixée pour 2020-2025 en particulier sur la priorisation et la planification des projets et investissements à engager. Dans le cadre d'un dialogue renforcé avec le ministère, l'AFD et le SE ont construit un projet éligible au FEXTE articulé autour de 4 piliers : 1) le déploiement du très haut débit, 2) le digital au service des citoyens, 3) La transformation numérique de l'Etat et 4) le chemin vers l'adéquation en protection des données vis-à-vis de l'UE. Des retombées importantes sont attendues à l'issue de ce FEXTE sur le développement du plan d'affaires de l'AFD dans le secteur (identification de projets d'investissement) et le positionnement d'entreprises françaises reconnues sur ces futures opérations (en particulier le haut débit).

- **En tant qu'instrument d'intervention le plus adapté dans certains contextes locaux confrontés à des situations économiques et/ou politiques dégradées.**

Pour illustration : le cas du FEXTE Santé au Liban

Extrait d'une étude de cas

En 2019, le ministère de la santé libanais a fait savoir aux partenaires français qu'il n'était plus en capacité de prendre en charge les collaborations avec les HAS (Haute Autorité de Santé), l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé) et l'EFS (Etablissement français du sang), et de financer les missions d'experts des agences françaises. Par conséquent, le FEXTE a semblé un outil pertinent pour mobiliser des experts français sur une durée limitée dans un contexte de crise importante.

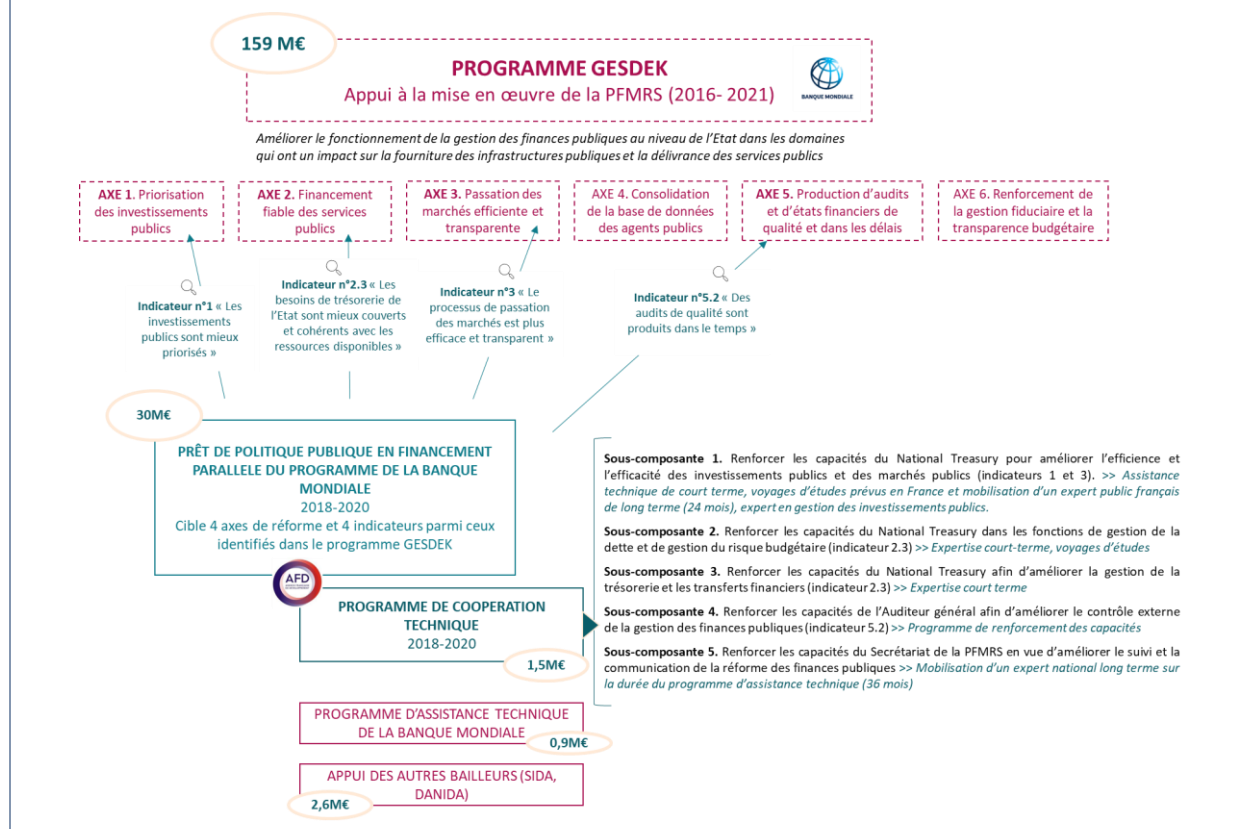
Une convention de partenariat FEXTE a été signée en aout 2021 pour une durée de deux années entre l'AFD, les agences techniques (l'ANSM, la HAS, l'EFS) et le bénéficiaire l'Ecole supérieure des affaires (ESA) qui a été mandaté par le ministère de la santé publique au Liban dans le cadre de cette convention.

- **En accompagnant des prêts, lignes de crédit ou appui budgétaires pour sécuriser des financements via un appui « soft » : respect des exigences sociales et environnementales, suivi rapproché, appui à la conception du plan d'action, etc.**

Pour illustration : le cas du FEXTE « Gestion des finances publiques », Kenya

Extrait d'une étude de cas

L'amélioration de la gestion des finances publiques et la maîtrise de la trajectoire d'endettement souverain sont devenues un enjeu majeur pour la soutenabilité du modèle de développement économique du Kenya car la hausse significative du déficit réduit progressivement les marges de manœuvre budgétaires. Dans ce contexte, le gouvernement kenyan a engagé d'importantes réformes en matière de gestion des finances publiques dont la mise en œuvre est accompagnée par la Banque Mondiale à travers un programme initié en 2017 de Governance for Enabling Service Delivery in Kenya (GESDEK) qui prend la forme d'un Program for Results (PforR) financé à hauteur de 150MUSD. **L'AFD, en lien avec le SER, a contribué à ce programme via un appui budgétaire à hauteur de 30M€ (prêt de politique publique) et un programme d'assistance technique financée par une subvention de 1,5M€ (FEXTE) opérée par Expertise France.** La mise en œuvre du programme était en effet exigeante et requérait un appui substantiel qui a pris la forme d'une assistance technique.



3.4 [Conclusion sur la pertinence et cohérence] Une doctrine d'emploi large et pertinente donc, mais qui nécessite une plus forte appropriation des acteurs français et locaux pour trouver sa pleine cohérence

La doctrine d'emploi du FEXTE est donc jugée pertinente par la majorité des acteurs interrogés, instrument unique au sein de l'AFD permettant de répondre au double enjeu d'aide au développement et promotion des intérêts français à l'export. Son approche large permet aux agences et services économiques de le mobiliser au cas par cas selon le besoin exprimé, pour répondre d'abord à un enjeu d'aide au développement tout en permettant à des acteurs français d'être positionnés, ou pour renforcer plus directement l'influence française, au service du développement.

3.4.1 Des divergences dans la compréhension du cadre d'intervention et un recours in fine pragmatique au FEXTE

Pour autant, la définition très large des retombées attendues, toute pertinente qu'elle soit afin de répondre aux enjeux divers constatés sur le terrain, peut provoquer des difficultés d'appropriation et questionner sur la bonne utilisation de l'instrument.

Les retombées attendues peuvent en effet faire l'objet de débats et interprétations différentes d'un acteur à un autre en fonction de sa propre expérience, de sa connaissance du contexte local / des enjeux pour les acteurs français- et de sa vision du FEXTE. À titre d'illustration, certaines agences AFD ou SE estimeront que les retombées économiques sont intrinsèques à l'instrument du fait de l'octroi des prestations à des acteurs français. Pour d'autres, le FEXTE doit anticiper des retombées aval favorables au positionnement d'entreprises françaises. La définition de ces retombées avales diffère également : retombées au sens contrat, influence normative large, etc.

Quelques travaux ont été entrepris en 2016 pour tenter de préciser le cadre attendu des retombées à travers la rédaction d'un *Guide méthodologique destiné à l'usage des agents AFD sur la notion d'intérêt français*¹⁵. La visibilité et l'utilisation de ce document au sein des équipes semblent toutefois diminuer au fil des ans.

3.4.2 Une utilisation opportuniste qui dans certains cas interroge la pleine pertinence du recours au FEXTE au regard d'autres instruments français

Dans certains cas, la **distinction entre FAPS, FEXTE et FASEP se révèle également plus difficile à lire dans les faits**. C'est notamment le cas de FEXTE dits « polarisés », lorsque la majeure d'utilisation de l'instrument peut finalement être l'unique : projets purs d'aide au développement avec un intérêt français très faible, ou pure entrée d'influence française, au service du développement, mais qui auraient été plus adaptés à financement du Trésor. Le **recours au FEXTE se fait finalement parfois plus par « opportunisme » que par une utilisation réfléchie au regard des spécificités de l'instrument, en fonction des ressources disponibles et de l'institution qui initie le projet**.

« On regarde ce qu'il y a sur l'étagère et on prend le FEXTE quand on a plus de FAPS ou qu'on intervient sur un pays pour lequel on manque d'opportunités de financement » (Extrait d'entretien, Agence AFD)

« FEXTE ou FASEP pour moi c'est la même chose. Ça dépend de qui engage le projet » (Extrait d'entretien, Service économique)

Certaines études avant-projet auraient ainsi pu être éligibles à des FAPS, sans intérêt français majeur : **1/ Cas (plutôt rares), de mobilisation très faible d'expertise française dès l'opération FEXTE** (exemple de FEXTE attribués en modalité MOAD en Turquie, finalement réalisés en majorité par des entreprises locales et limitant de facto les retombées françaises avales). Cette difficulté tient également dans le caractère délié de l'instrument, ne pouvant forcer la mobilisation d'entreprises françaises « à tout prix » (voir partie retombées), ou **2/Cas d'identification de retombées « génériques » sur des secteurs phares à l'export français (plus régulier)**, sans mobiliser véritablement les entreprises disposant d'un intérêt réel à l'export dans les géographies visées. Dans ce cas, la mobilisation du service économique peut s'avérer essentielle pour affiner le montage du projet et favoriser la mobilisation d'acteurs clefs propices à l'obtention de marchés en aval.

Pour illustration : le cas des FEXTE en accompagnement de lignes de crédit en Turquie

Extrait d'une étude de cas

Sur le FEXTE bancaires octroyés en Turquie à Halbank, VakifBank et Iler Bank, très peu d'intérêts français ont été observés dès la mise en œuvre des opérations FEXTE. Des bureaux d'études français ont été effectivement

¹⁵ Des extraits de ce guide sont disponibles en annexe

mobilisés, mais qui se sont rapidement effacés au profit d'acteurs locaux plus attendus et adaptés face aux difficultés linguistiques, d'acculturation, ou face au souhait des bénéficiaires de mobiliser leur expertise locale.

Les retombées aval attendues étaient définies comme génériques, en soutien au développement de secteurs agricole, des déchets, ou de la ville durable sur lesquels existe une offre française, mais sans acteur précis identifié ou mobilisé.

A l'inverse, certains projets auraient pu être financés directement par le Trésor, car orientés de manière très claire sur les intérêts français. Les cas déjà cités en Tunisie des compteurs intelligents avec Atos ou du système de monitoring du parc hydroélectrique avec EDF peuvent interroger, probablement plus propices à un financement FASEP, plus puissant sur le plan de l'influence française et exigeants en matière de retombées.

3.4.3 En transversal, un engagement de la contrepartie locale dès l'identification repéré comme un facteur de réussite du projet

Si le FEXTE doit être saisi à la demande d'un partenaire local qui exprime un besoin d'appui technique, les expériences analysées dans le cadre de cette évaluation montrent que certains cas peuvent être d'abord poussés par des intérêts français (larges : de diplomatie écologique, d'appui à l'Agence ou soutien à des entreprises françaises), pouvant aboutir sur des projets finalement plus portés par l'offre que la demande. Ces situations restent limitées (tout financement devant être conforté par une demande officielle de financement par la partie locale) mais ont pu être observées, notamment sur un instrument de subvention moins engageant qu'une modalité prêt.

L'entrée pure intérêt français peut alors représenter un facteur de fragilité si mal présentée, et si les finalités de l'instrument sont mal comprises du partenaire local. Nous avons pu observer dans notre panel des situations qui ont pu retarder la signature de la convention et entraîner quelques « accrocs » ...

- **Dans le dialogue entre l'AFD et la contrepartie locale,** par exemple sur le profil de l'expertise (plaidoyer pour avoir à minima des équipes mixtes mêlant des experts nationaux et locaux et non purement françaises), sur la nature des activités financées, sur le bénéficiaire final du financement.
- **Dans le dialogue entre la contrepartie locale et le partenaire français :** sur le nombre de jours de présence dans le pays d'intervention, sur le niveau d'implication des experts tout au long du projet, sur des arbitrages budgétaires.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le FEXTE « Dessalement » octroyé en Tunisie

L'entreprise française Aquassay accompagne des projets d'efficacité ou de transition hydrique grâce à des solutions et outils qui favorisent la performance économique et environnement des usages de l'eau. L'entreprise intervient pour des acteurs privés comme publics majoritairement en France mais avec une perspective d'internationalisation notamment sur le Maghreb. Elle a identifié fin 2020 une opportunité avec la Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux (SONEDE) pour améliorer les performances de l'usine de dessalement de Djerba. L'entreprise s'est d'abord tournée vers le Service Economique (SE) pour bénéficier d'un FASEP (instrument qu'elle connaissait par ailleurs). Le SE a jugé plus opportun dans ce contexte de mobiliser un FEXTE et a orienté Aquassay vers l'AFD. Le projet devait favoriser le déploiement d'une solution d'analyse de données pour améliorer les dépenses énergétiques des centrales de dessalement. Il incluait une phase d'expérimentation et une phase de pérennisation (avec notamment l'abonnement de la SONEDE à la solution d'Aquassay). Mais la mise en œuvre du projet s'avère plus complexe que prévu et prend beaucoup de retard en raison notamment d'une faiblesse dans la préparation du projet et d'une sous-estimation du temps de présence nécessaire sur site. A ce stade, seule la phase expérimentale a pu être déployée et les conditions ne sont pas réunies pour pérenniser le projet. Quelques tensions ont donc émergé entre le partenaire local et le partenaire français, liées à une incompréhension sur les finalités et l'objectifs du FEXTE (l'entreprise estime par exemple qu'elle devrait pouvoir faire du bénéfice sur la prestation).

Le cadre d'intervention de l'instrument doit ainsi être clairement explicité, et le FEXTE mobilisé exclusivement en réponse à une demande claire d'expertise française pour assurer sa pleine réponse aux enjeux et besoins locaux.

Certains projets révèlent ainsi a posteriori le faible engagement du partenaire local, perceptible à travers un mauvais dimensionnement des activités, et/ou une définition approximative des besoins, la non prise en compte des risques politiques, l'absence d'interlocuteur clairement identifié dès l'instruction du projet ou encore le temps de signature de la convention. Un facteur de risque clairement repéré avec des répercussions importantes sur l'appropriation du projet, son déploiement et son impact : risque d'abandon plus élevé, retards importants, non-appropriation des résultats, désengagement du partenaire, naissance de tensions avec le bailleur français.

Extrait d'une étude de cas

Le cas du FEXTE « assistance technique portuaire » en Indonésie

Depuis 2017, l'AFD - en partenariat avec la Banque Mondiale et KfW - accompagne les pouvoirs publics indonésiens dans leur réforme pour améliorer la performance de la filière logistique, clarifier le cadre institutionnel et accroître la confiance et l'investissement des opérateurs privés. Elle soutient plus particulièrement les ports indonésiens dans le cadre d'un programme de renforcement des capacités et d'échanges entre pairs qui vient en accompagnement Financement budgétaire de Politique publique (FB-PP) pour le financement partiel du programme de réforme (CID 1070).

Le projet d'assistance technique a été coconstruit avec la Direction Générale du Transport Maritime (rattachée au ministère des Transports) sur la base d'un séminaire organisé en amont en 2017 ayant mobilisé l'expertise de deux partenaires français : le Grand Port Maritime du Havre (GPMH) et l'Institut Portuaire de l'Enseignement et de la Recherche (IPER) pour l'identification des besoins. Cette collaboration a été poursuivie dans le cadre du FEXTE.

L'essentiel des activités ont été menées en 2019 autour de deux axes d'intervention : un voyage d'étude et des sessions de formation destinées aux cadres portuaires indonésiens. La réussite du projet tient notamment à l'organisation d'un séminaire en amont du FEXTE qui a permis aux autorités portuaires indonésiennes d'exprimer leurs attentes et aux partenaires français (GPMH et AFD) de mieux cibler les besoins autour d'un échange d'expérience et du renforcement de capacités. Cette première étape a ainsi facilité l'élaboration de la convention et le lancement des activités dans un délais jugé « raisonnable ».

Le bilan du projet est mitigé. Si le voyage d'études semble avoir été un réel succès (dialogue technique de haut niveau) les formations organisées à Jakarta ont rencontré quelques difficultés notamment : 1/ la barrière de la langue (faible maîtrise de l'anglais imposant une traduction systématique) et 2/ l'hétérogénéité des participants qui présentaient des degrés de connaissance du sujet très variables d'une personne à l'autre. L'AFD soulève également une problématique plus transversale aux FEXTE à savoir le très bon niveau d'expertise française mais une méconnaissance des enjeux et de la géographie locale qui peut susciter une charge de travail plus importante pour le partenaire français et des risques d'incompréhension avec la contrepartie locale.

À l'issue du projet, des perspectives avaient été envisagées pour prolonger la coopération notamment une étude prospective sur des projets portuaires afin d'identifier un potentiel positionnement de l'AFD sur l'un d'entre eux. L'absence de financements, le désengagement de la contrepartie locale (turn-over des interlocuteurs) et le contexte sanitaire ont entraîné l'abandon de ce projet.

« On avait finalement très peu de garanties sur les suites à donner. On a formé des cadres portuaires, j'espère que certains en retiendront quelque chose mais derrière on ne peut pas dire qu'il y ait eu des suites. Notre interlocuteur au niveau ministériel s'est rapidement désengagé du projet une fois les activités réalisées »

Les enseignements à retenir

Le FEXTE a été pensé comme un outil au service du développement local et de l'influence française. L'analyse conduite sur un panel d'une quarantaine de FEXTE démontre **l'intérêt de l'instrument à plusieurs titres**, croisant les enjeux d'intérêt local et français.

C'est tout d'abord un outil qui permet de répondre à des besoins locaux d'expertise fréquemment exprimés dans des secteurs notamment à fort enjeu pour le développement durable des pays (mobilité

urbaine, transition écologique, énergies, gouvernance, finances ou plus largement les infrastructures). Le recours à une expertise extérieure se justifie par :

- L'absence de compétences locales / un besoin de monter en compétences sur un sujet particulier
- Le souhait d'accéder à une technologie / un savoir-faire particulier
- Le besoin d'appui pour formaliser / mettre en œuvre une stratégie nationale sectorielle
- Ou encore l'apprentissage par retour d'expérience entre pairs

La mobilisation d'une expertise française pour répondre à ces besoins est pertinente dans la mesure où l'écosystème d'acteurs français à même de proposer une prestation technique de coopération est suffisamment diversifié et étoffé pour couvrir des nombreux secteurs. De plus, les activités éligibles au FEXTE (en particulier les voyages d'études, colloques, formations et ateliers) sont souvent plébiscitées par les acteurs locaux - et français - qui apprécient de pouvoir instaurer un dialogue technique et une coopération bilatérale dépassant la simple production d'études. Ces dernières sont en effet plus foisonnantes dans ces pays d'intervention (instrument privilégié de l'aide au développement) et restent souvent moins appropriées par les contreparties à l'issue de la prestation.

Le FEXTE apparaît également comme un instrument pertinent pour soutenir le mandat d'influence économique confié à l'AFD depuis 2013. Il lui permet en effet d'assurer la promotion des entreprises et du savoir-faire français en positionnant sur des opérations FEXTE des acteurs français ...

- ... dont les compétences et expériences peuvent répondre aux besoins d'expertise identifiés dans les pays
- ... qui cherchent à développer leur ancrage à l'international
- ... et/ou qui participent à renforcer l'influence française sur des secteurs jugés stratégiques dans les pays d'intervention (pour l'export, la coopération bilatérale, l'influence « soft » ...)

Plus largement le FEXTE peut contribuer à appuyer le positionnement stratégique de l'AFD :

- *Dans certains pays et notamment les PRI* pour lesquels les ressources de financement disponibles se font plus rares et où la concurrence entre bailleurs est plus forte. Éligible depuis 2017 à l'ensemble des pays d'intervention de l'AFD, le FEXTE reste ainsi majoritairement mobilisé dans les pays à plus hauts revenus (13% des engagements ayant été dirigés vers des PMA qui utilisent davantage la FAPS).
- *Dans des secteurs qui présentent un intérêt stratégique pour l'AFD.* La mise en œuvre d'un FEXTE peut contribuer à développer un dialogue technique sectoriel de haut niveau avec de nouveaux partenaires locaux, créer un contexte favorable au positionnement de l'AFD sur de futures opérations (identification d'opportunités, renforcement du partenariat) ou consolider une relation établie.
- *En soutien de son plan d'affaires* pour préparer l'instruction de financements plus importants, accompagner des prêts, lignes de crédit ou appuis budgétaires.
- *En support d'engagements prioritaires pris par l'Agence* notamment sur le volet environnemental. Le FEXTE est en effet perçu comme un instrument pertinent pour accompagner les pays bénéficiaires sur les enjeux de développement durable.

Enfin, le cadre d'intervention du FEXTE apparaît suffisamment souple pour répondre à des demandes plurielles et des configurations locales hétérogènes. L'analyse globale du portefeuille démontre l'intérêt porté à l'instrument à travers des engagements à hauteur des enveloppes allouées et une large couverture tant sur le plan sectoriel que géographique. La diversité des modes opératoires et partenaires mobilisés pour mettre en œuvre le FEXTE illustre dans le même temps la pertinence des différents modèles proposés et l'attractivité de l'instrument.

Si l'équilibre entre développement local et influence française est globalement trouvé sur une majorité de FEXTE, quelques difficultés sont néanmoins repérées, lorsque les compétences recherchées sont difficiles à identifier / mobiliser dans l'écosystème français, ou que le partenaire local ne s'est pas saisi de l'instrument entraînant un mauvais dimensionnement du projet.

Si la demande de la partie locale est en effet bien formalisée dans une lettre d'intention au moment de la définition du projet, force est en effet de constater que ce sont majoritairement les acteurs français (et

notamment les agences AFD) qui sont à l'origine de ces projets et qui ajustent techniquement la demande pour qu'elle réponde à d'autres enjeux et notamment ceux de l'influence française.

Des enjeux de cohérence sont également observés, avec une cohérence et complémentarité à renforcer selon le positionnement du FEXTE. Certains FEXTE étudiés dans le panel auraient en effet pu être financés sur FAPS (cas d'études avant-projet sans intérêt français notoire) ou FASEP (cas des FEXTE démonstrateurs éligibles au FASEP) ce qui démontre quelques confusions entre les objectifs/ finalités des différents instruments et peut fragiliser la mise en œuvre des projets (incompréhensions de la contrepartie locale ou du partenaire français, risques d'abandons, mauvais dimensionnement du projet).

L'ouverture large du cadre d'éligibilité (avec des textes fondateurs du FEXTE qui proposent une définition très large de l'influence française) peut également entraîner des interprétations différentes et des doctrines d'emploi de l'instrument variables d'un acteur à un autre.

L'utilisation de l'instrument se heurte donc parfois à des conceptions dissemblables de l'intérêt français ce qui doit inviter à reclarifier les finalités et le périmètre d'intervention du FEXTE.

4 QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DE LA MISE EN OEUVRE DU FEXTE ?

Critères de jugement

- Analyse de la dynamique d'instruction des FEXTE (rythme, procédures et diligences, conformité, gouvernance) et de l'efficacité de la comitologie
- Analyse des rythmes de décaissement et pratiques existantes
- Analyse de l'équilibre financier et efficacité de l'outil
- Étude des conditions de déploiement des FEXTE et des réalisations mises en œuvre
- Appréciation des modalités de suivi des FEXTE
- Satisfaction vis-à-vis des résultats du projet
- Retombées qualitatives identifiées (partenariats, poursuite des projets, modèles et innovations, etc.)
- Poursuites du projet en adéquation avec les conclusions du FEXTE.
- Analyse des modalités de coopération
- Étude des retombées aval des FEXTE à l'échelle locale en termes d'infrastructures et de nouveaux services (concrétisation des projets, marchés subséquents)
- Analyse dans la mesure du possible des retombées économiques locales

4.1 [Processus] Un processus de gestion de l'instrument qui présente ses forces et ses faiblesses

4.1.1 Rappel des processus en place

Le processus ci-dessous décrit les étapes détaillées de gestion des FEXTE, depuis leur identification, instruction, octroi puis mise en œuvre.

Le FEXTE présente la particularité d'être co-identifié et instruit par l'AFD et la DG Trésor. L'AFD est ensuite seule chargée de l'instruction, octroi puis suivi des FEXTE octroyés. Le processus suit différentes étapes résumées dans schéma puis tableau ci-dessous :

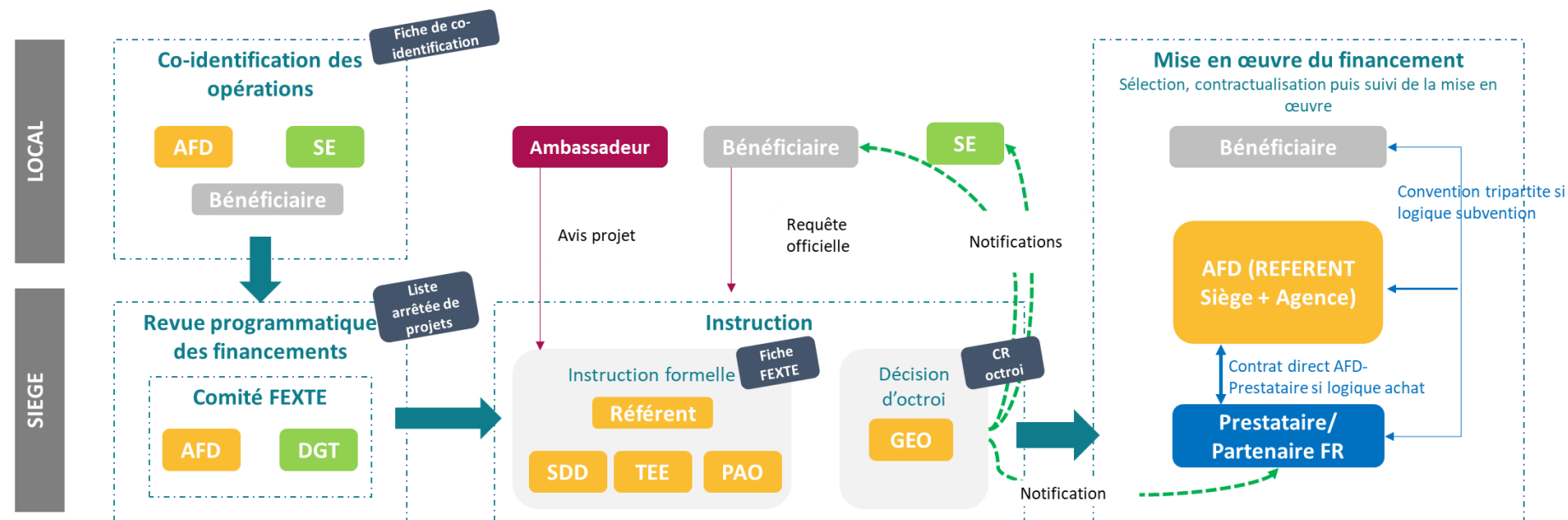


Figure 19. Processus d'identification, instruction puis suivi du FEXTE tel que défini dans les modes opératoires de l'instrument

Étape	Responsable	Actions réalisées	Livrables
IDENTIFICATION (AFD/DGT)			
CO-IDENTIFICATION DES OPÉRATIONS	Niveau local (AFD/DGT) principalement <ul style="list-style-type: none"> Entité d'un pays éligible (demande) Agence ou Service économique SE (réception de la demande, identification d'une opportunité) SDD en cas d'opérations multipays 	<ul style="list-style-type: none"> Vérification des principes d'éligibilité du FEXTE (mandat sectoriel et géographique, existence d'une offre française, contribution à l'influence française) Description et analyse de l'opération au regard du cadre d'éligibilité 	Fiche de co-identification co-signée Agence / SE
REVUE PROGRAMMATIQUE des financements en Comité FEXTE AFD/DGT (semestrielle)	Niveau siège (AFD/DGT) principalement <ul style="list-style-type: none"> Membres du Comité FEXTE AFD/DGT AFD : PAO (pour GEO et SDD) et TEE DGT : bureau Fininter 2 et Multifin 2 	<ul style="list-style-type: none"> Vérification des principes d'éligibilité du FEXTE, de l'articulation entre outils existants (FASEP notamment) et la prise en compte optimale des intérêts français Analyse de l'opportunité du financement en comparaison avec les autres demandes reçues et des ressources disponibles 	Compte-rendu du comité et liste de projets arrêtée conjointement AFD/DGT
INSTRUCTION			
INSTRUCTION (AFD/Ambassadeur)	Niveau local Ambassadeur et siège (AFD) principalement <ul style="list-style-type: none"> Ambassadeur (avis projet avant décision d'octroi) Collaborateur AFD désigné (siège) Directions géographiques et sectorielles concernées AFD (avis formel SPC/TEE et DOE/PAO) <i>*Si FEXTE synchronisé à un concours existant, instruction classique AFD (FIP, FPP), avec la rédaction de paragraphes spécifiques FEXTE.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse poussée sur l'opportunité du FEXTE au regard des principes d'éligibilité et objectifs (réponse aux besoins locaux, appui au positionnement français, structuration du plan d'affaires de l'AFD) 	Fiche FEXTE, annexée de la requête formelle du demandeur et de l'avis de l'Ambassadeur
DÉCISION D'OCTROI	Niveau siège AFD (GEO) <ul style="list-style-type: none"> Décision d'octroi prise par le département géographique <i>*Si FEXTE synchronisé à un concours existant, soumission aux instances classiques de l'AFD (dont CA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Validation ou non du financement du FEXTE 	CR d'octroi et notification de la décision au demandeur du pays éligible puis au partenaire FR Information SER
MISE EN ŒUVRE			
CONTRACTUALISATION	AFD/PARTENAIRE et si partenariat BÉNÉFICIAIRE	<ul style="list-style-type: none"> Signature d'une convention bipartite et MOU si partenariat Lancement d'un appel d'offres soumis aux conditions de marchés AFD, sélection et signature d'un contrat de prestation de services partenaire français/AFD. A noter que le positionnement d'une entreprise française ne peut être assuré qu'au travers de la formulation des AO, l'aide de l'AFD ne pouvant être liée. 	Convention ou contrat
EXÉCUTION	AFD SIEGE et LOCAL <ul style="list-style-type: none"> Principalement le collaborateur désigné FEXTE au siège Appui de l'Agence AFD concernée Appui des directions GEO et techniques en fonction des besoins 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un système de suivi (indicateurs, SIOP) Suivi de l'avancement du projet (analyse des rapports transmis, missions terrain) Levée des conditions suspensives Réalisation des contrôles prévus Rédaction et suivi des éventuels avenants Exécution financière 	Aide-mémoire de mission Rapports de suivi financier et d'exécution Rapport d'achèvement de projets Avenants

Tableau 1. Processus d'identification, instruction puis suivi du FEXTE tel que défini dans les modes opératoires de l'instrument

4.1.2 Le principe du processus de co-identification puis octroi des projets apprécié par les acteurs interrogés

L'attribution conjointe aux agences de l'AFD et aux services économiques de l'identification des opérations éligibles au FEXTE suggère un **dialogue de proximité favorable au respect des entrées multiples de l'instrument**. Plusieurs précautions ont été déployées pour garantir cette co-identification et l'application de la stratégie FEXTE : rédaction d'une fiche de proposition et de décision approuvée par les deux institutions, double signature, validation requise de l'Ambassadeur et analyse/validation de projets par un comité d'instruction associant l'AFD et la DG Trésor. Les retombées attendues sont précisées dès cette première étape en distinguant les enjeux de développement, les retombées sur le portefeuille d'affaires de l'AFD et les retombées pour les acteurs économiques français. Le siège peut être mobilisé pour sécuriser la saisie de l'instrument et vérifier l'éligibilité de l'opération.

« On a rapidement identifié un besoin d'accompagnement de nos équipes sur le volet économique. TEE est maintenant mobilisé dès l'identification d'un éventuel projet pour avoir un temps de travail avec l'agence. [...] On met également à leur disposition des outils pédagogiques pour favoriser l'appropriation de l'influence notamment économique. [...] ça passe aussi par notre dialogue plus appuyé avec le secteur privé français. On est à l'écoute des entreprises sur leur savoir-faire, leur stratégie à l'international, etc. Mais il y a encore de la sensibilisation à faire en interne à l'AFD » (Extrait d'entretien, AFD – TEE)

A l'échelle des pays, **cette attribution conjointe est plutôt appréciée et respectée**. Elle appuie souvent une collaboration pré existante et encourage l'échange sur les portefeuilles respectifs. Les études de cas confirment globalement une bonne collaboration entre les agences AFD et les Services économiques. **Les acteurs parviennent régulièrement à faire converger leurs attentes respectives grâce à un dialogue de proximité** qui permet également d'enrichir le projet par le croisement des visions et perspectives. Cette approche est d'autant plus facilitée que l'équipe France partage souvent une vision commune de l'instrument, mais surtout des secteurs prioritaires d'intervention croisant les enjeux de développement et les intérêts français.

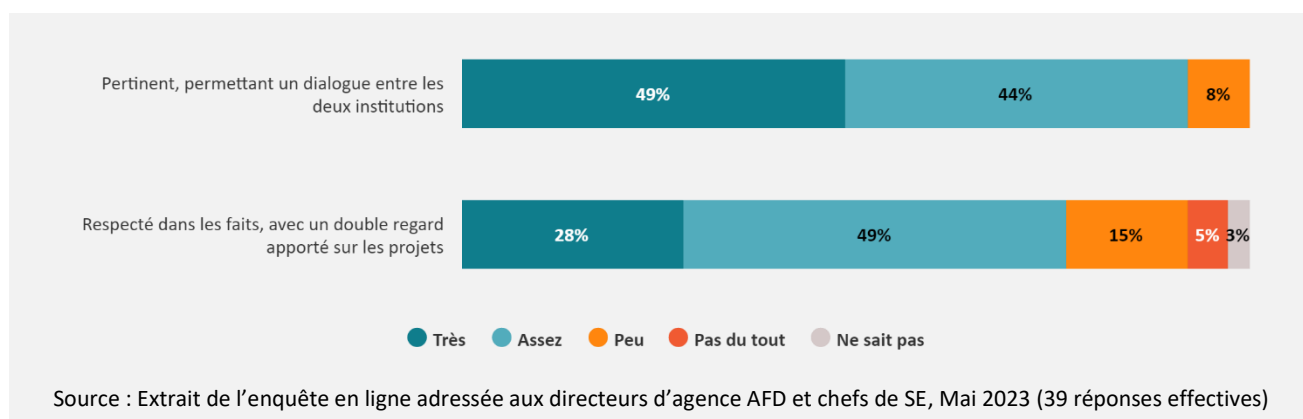
« Je trouve cet instrument très pertinent, car il permet d'avoir du don sur des projets ciblés, là où on peut appuyer une politique publique et après positionner nos entreprises. [...] Il faut l'utiliser avec modération et en étant d'accord sur la stratégie. On peut tout à fait se dire qu'on privilégie le positionnement de l'AFD sur un secteur parce qu'ensuite à plus long terme ce positionnement privilégié favorisera le positionnement de nos entreprises françaises ». (Extrait d'entretien avec un Service Economique)

L'instrument peut cependant être perçu par certaines agences AFD comme difficile à utiliser en raison de son caractère délié, qui nécessite une rédaction très orientée des appels d'offres associés.

« Je trouve que ça n'est pas toujours facile de faire le lien avec nos projets. Car l'aide de l'AFD est déliée or le FEXTE est lié donc arriver à faire le lien n'est pas évident du tout. En plus sur le FEXTE c'est nous qui avons la main. On est sur quelque chose où parfois ça se rencontre et parfois non. Le FEXTE vient en plus, il ouvre une potentielle opportunité, mais ça n'a pas été réfléchi par rapport à un autre projet de l'AFD. Ça se rencontre de manière un peu au hasard » (Extrait d'entretien avec une agence AFD)

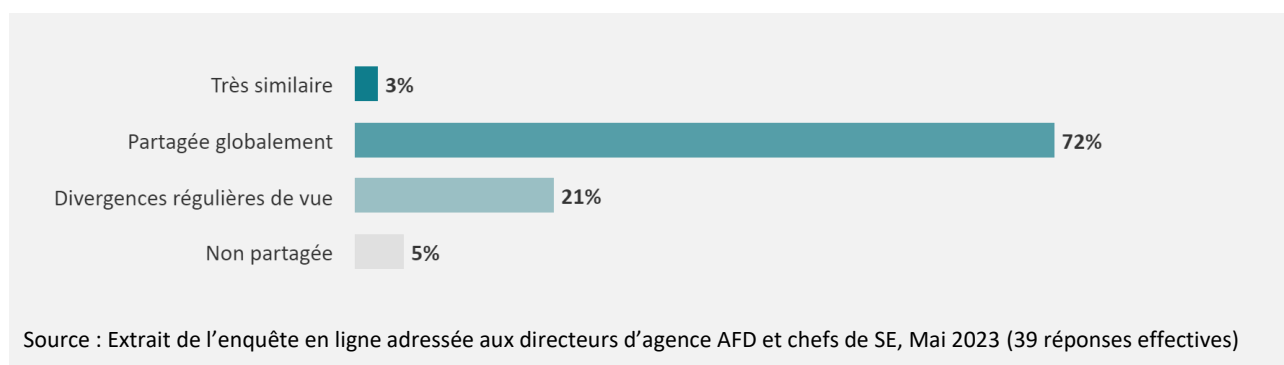
Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 20. Appréciation du processus de co-identification



Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 21. Analyse des projets par les agences AFD et les SE en phase d'identification



Cette qualité globale du processus d'instruction se retrouve dans l'analyse des données d'efficience de l'instrument. L'écart entre la date d'octroi et la date de signature est ainsi inférieur à 1 an pour 85% des opérations FEXTE pour la modalité partenariale (la modalité MOAD n'étant pas concernée, car la date de signature est automatiquement à J+1 après l'octroi). À la marge, seuls quelques cas d'opérations ont mis plus d'un an à être signés (13%, 2% au-delà de deux ans), souvent liés à des contextes très particuliers et un désengagement de la partie locale, pouvant conduire à une annulation.

Pour l'ensemble des modalités (partenariat, MOAD, ou mixte), la durée moyenne entre l'octroi des financements et le premier versement est également rapide, majoritairement inférieure à un an, plus exceptionnellement supérieure à 2 ans. Aucune différence significative n'est observée entre départements géographiques à ce stade d'avancement des projets (10 mois en moyenne entre octroi et 1^{er} versement pour les Trois Océans, 14 pour l'Orient, 15 pour l'Afrique, et 16 pour l'Amérique latine).

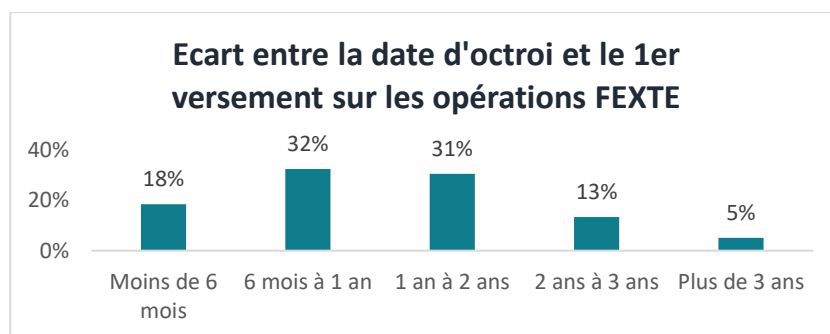


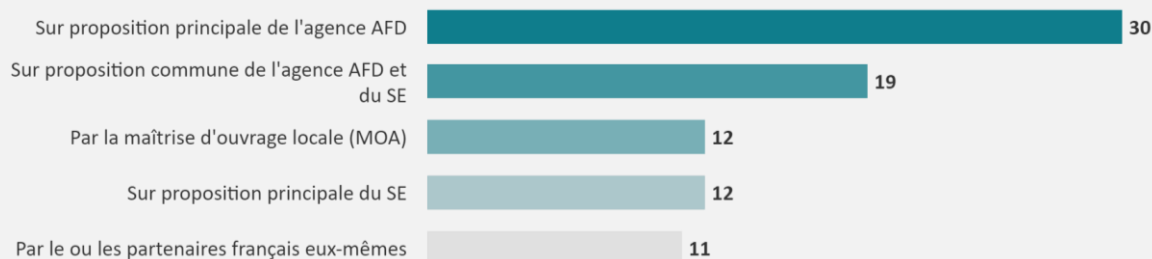
Figure 22 : Ecart entre la date d'octroi et de 1^{er} versement sur les opérations FEXTE – Source : BDD FEXTE, AFD

4.1.3 Si le principe de co-identification est respecté, l'identification reste cependant principalement à la main de l'AFD, ce qui peut limiter la valorisation des intérêts français

Si la collaboration est donc globalement positive, **la genèse des projets (identification initiale) reste cependant, dans la très grande majorité des cas, assumée par les Agences AFD** avec des projets qui s'insèrent avant tout dans le plan d'affaires des agences pays (estimation Pluricité : 22 FEXTE concernés sur les 35 étudiés dans le cadre de cette évaluation).

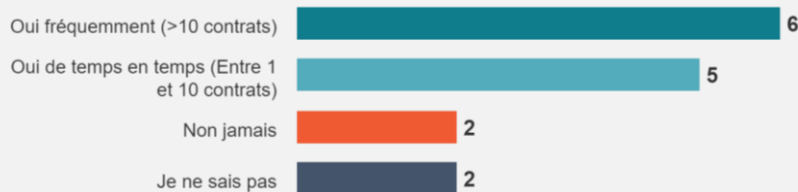
Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE

Figure 23. Origine de l'identification du besoin d'expertise éligible au FEXTE



Source : Extrait de l'enquête en ligne adressée aux directeurs d'agence AFD et chefs de SE, Mai 2023 (39 réponses effectives, plusieurs réponses possibles en fonction du nombre de FEXTE octroyés sur le pays)

Figure 24. Collaboration antérieure au FEXTE entre le partenaire français et l'AFD



Source : Extrait de l'enquête en ligne adressée partenaires français mobilisés sur des FEXTE, Juin 2023 (15 réponses effectives)

Cette situation peut interroger sur les marges de manœuvre qu'ont réellement les SE en phase d'identification :

- Alors que les projets soumis sont déjà largement définis, **à un stade de maturité où les demandes de modification souvent plus difficiles à apporter** (en particulier lorsque le projet a été élaboré dans le cadre d'un dialogue de proximité avec la contrepartie locale).
- **Alors que certains SE s'investissent de manière limitée**, soit parce qu'ils sont peu formés sur les instruments de l'APD soit parce qu'ils considèrent que le FEXTE relève de fait de l'AFD

Cette situation peut conduire à une approche limitant les retombées économiques en aval, comme évoqué ci-dessus, avec une expertise française parfois très limitée sur l'opération FEXTE elle-même (exemple des FEXTE MOAD en Turquie), ou des retombées françaises identifiées de manière générique, sans pour autant avoir vérifié l'intérêt réel d'acteurs français en aval.

En lien, cette faible mobilisation du SE se retrouve (voir s'accroît) sur les phases de déploiement et de suivi du projet. Pourtant, la majorité des SE sont en demande d'une plus grande implication et pourraient renforcer la prise en compte des intérêts français pendant et en aval du projet : identification de partenaires français et mise en relation avec les acteurs locaux, anticipation d'opportunités sur d'autres projets du secteur, appropriation des résultats du FEXTE, etc.

« Si on nous avait demandé je pense qu'on aurait proposé un autre partenaire français qui nous semblait beaucoup plus adapté au contexte local avec une capacité derrière de rebondir sur les projets d'infrastructures » (Extrait d'entretien, Service économique)

Illustration – Efficience des processus de dialogue AFD / SE		
Extrait de 2 études de cas		
	Points forts	Points faibles
Etude de cas 1 PRI	Intérêt commun pour monter des projets qui favorisent un meilleur positionnement des acteurs français vis-à-vis du gouvernement (pays anglophone sur lequel d'autres bailleurs sont mieux positionnés).	Visions parfois divergentes de l'instrument et des retombées attendues entre l'agence AFD et le SER qui rendent le processus de co-identification difficile (Faible mobilisation des entreprises françaises sur les projets FEXTE octroyés sur le pays jusqu'à présent). Une implication du SER en phase d'exécution du projet jugée insuffisante par le chef du Service économique et constatée par l'équipe d'évaluation.
Etude de cas 2 PMA	Perception très positive des différents acteurs rencontrés (AFD, SER et EF). Globalement, une bonne coopération entre l'AFD et le SER tout au long du projet. Un FEXTE qui permettait de donner une suite au Mémoire d'entente pour une coopération bilatérale en matière d'infrastructures.	Une répartition des rôles qui aurait pu être clarifiée sur la fin pour mieux associer le SER dans l'organisation de l'événement de clôture et l'anticipation des suites à donner qui illustre une certaine divergence sur la question des retombées attendues.

Zoom sur une étude de cas

Pour illustration : le cas des FEXTE en accompagnement de lignes de crédit en Turquie

Sur le FEXTE bancaires octroyés en Turquie à Halbank, VakifBank et Iler Bank, très peu d'intérêts français ont été observés dès la mise en œuvre des opérations FEXTE. Des bureaux d'études français ont été effectivement mobilisés, mais qui se sont rapidement effacés au profit d'acteurs locaux plus attendus et adaptés face aux difficultés linguistiques, d'acculturation, ou face au souhait des bénéficiaires de mobiliser leur expertise locale.

Les retombées avales attendues étaient définies comme génériques, en soutien au développement de secteurs agricole, des déchets, ou de la ville durable sur lesquels existe une offre française, mais sans acteur précis identifié ou mobilisé.

Dans quelques cas, des tensions au sein de l'équipe France ont pu nuire à l'identification et l'analyse objective d'une opération éligible au FEXTE, mais ce cas de figure reste cependant très rare sur le panel observé dans le cadre de l'évaluation. On relève également quelques cas de désaccord entre les bureaux pays et l'avis émis en comité central qui génèrent des mécompréhensions et participent à la déconsidération de l'instrument chez quelques interlocuteurs rencontrés. Cette situation, bien que très minoritaire mérite toutefois d'être mentionnée car elle semble plus fréquente sur les derniers mois.

4.1.4 En phase d'instruction puis mise en œuvre, un processus qui se rapproche du suivi classique AFD, apprécié mais souvent chronophage

Une fois le financement octroyé, les FEXTE bénéficient d'un suivi rapproché de l'Agence française de développement participant au bon démarrage des interventions, et au suivi qualitatif des opérations. Ce suivi et implication de l'Agence est très apprécié localement et la distingue souvent des autres bailleurs, contribuant à l'attractivité de l'instrument. L'AFD joue un rôle d'intermédiaire recherché, facilitant les relations entre partenaires local et étranger, gérant les aspects contractuels, et proposant un cadre jugé globalement souple sur cet instrument en subvention.

L'instrument est également capable de s'adapter à des évolutions en cours de mise en œuvre (changement si le cadre le permet des activités d'un FEXTE, transfert de reliquat sur d'autres opérations soumis à validation de l'AFD et du Trésor). L'exemple d'un FEXTE birman dont le reliquat a été versé à une ONG pour appuyer la société civile

post coup d'état en est un exemple poussé à son extrême (sur accord du comité). Plus classiquement, des FEXTE octroyés par tranche d'activités (accompagnement de ligne de crédits sur des sujets variés) peuvent être annulés partiellement, avec un réengagement des montants restant sur d'autres opérations.

L'AFD est enfin en capacité d'annuler complètement des opérations qui peinent à s'opérationnaliser, ne répondant plus aux besoins locaux par exemple (suite à une évolution politique par exemple, ou sans trouver une maîtrise d'ouvrage suffisamment solide ou intéressée).

*« Il ne faut pas pousser les choses et forcer l'offre française ou aller à l'encontre de l'intérêt du bénéficiaire. Il faut savoir placer le FEXTE et se montrer flexibles sur les annulations si nécessaire »
(Extrait d'entretien, AFD)*

Ce suivi est cependant souvent chronophage, sur un type de prestations exigeant (appui soft, en lien avec des entreprises françaises ayant un accès facilité à l'AFD, instrument souvent positionné sur des activités suscitant un dialogue politique ou technique avec l'Agence).

Pour autant, peu d'Agences considèrent l'investissement disproportionné, au regard de l'intérêt et la complémentarité que représente l'instrument dans leur palette d'outils, sauf à être complètement décorrélé du plan d'affaires de l'Agence. Cela participe également le positionnement du FEXTE avant tout en accompagnement du plan d'affaires de l'AFD (cf. partie 1).

« Nous avons reçu un soutien important de l'AFD, un dialogue très ouvert et actif, avec des chargés de mission maîtrisant les cultures françaises et locales permettant de faire l'interface sur certains sujets avec nos partenaires. » (Extrait d'entretien, Partenaire local)

4.2 [Mise en œuvre et retombées locales] Des réalisations concrètes sur le terrain, mais confrontées à des difficultés de mise en œuvre, et qui peinent parfois à atteindre les retombées locales espérées

4.2.1 Des difficultés plus fortes en phase de mise en œuvre

Sur le plan de la mise en œuvre et en dehors du processus strict AFD/SE, les difficultés s'accroissent en revanche post 1^{er} versement.

Pour rappel, seul 25% du portefeuille était achevé fin 2022, 40% en cours (dont une part minime proche de l'achèvement) et 33% des opérations n'avaient pas encore débuté. Pour les opérations achevées (un quart du portefeuille), la durée moyenne entre l'octroi et le dernier versement est de 3 ans, correct au regard des moyennes annoncées en instruction. Les restes à verser pour les opérations engagées entre 2014-2015 sont aujourd'hui très faibles, avec des opérations signalées comme en cours probablement mal renseignées sur SIOP et annulées dans les faits (exemple du FEXTE Ville Durable, octroyé en 2014, en cours (33%), alors qu'il a été clôturé suite à l'arrêt de la ligne de crédit associée).

Les difficultés débutent en revanche lorsqu'on s'intéresse aux restes à verser à partir de 2016, significatifs. Le tableau ci-dessous précise le reste à verser par année d'engagement, et dévoile un nombre important d'opérations encore en cours sur des opérations pourtant anciennes.

	% RAV/Engagements	Nombre d'opérations encore en cours				Nombre d'opérations non débutées
		Engagements < 50%	Engagements [50% -80%]	Engagements > 80%	Total opérations encore en cours	
2014 (FEXTE >9 ans)	5,7%	1	0	0	1	
2015 (FEXTE >8 ans)	2,4%	0	1	1	2	
2016 (FEXTE >7 ans)	12,7%	0	2	4	6	
2017 (FEXTE >6 ans)	19,8%	2	2	4	8	
2018 (FEXTE >5 ans)	35,2%	6	2	6	14	2
2019 (FEXTE >4 ans)	59,7%	9	9	3	21	10
2020 (FEXTE >3 ans)	73,3%	17	4	1	22	14
2021 (FEXTE >2 ans)	91,8%	11	5	0	16	27
2022 (FEXTE >1 ans)	97,9%	6	0	0	6	26

Plusieurs raisons sont à l'origine de ces retards, sans hiérarchisation particulière :

- Les difficultés peuvent d'abord être liées au **montage des projets, avec un intérêt parfois limité de la contrepartie locale** (lettre d'intention uniquement, cf partie ci-dessus sur des FEXTE parfois trop portés sur les intérêts français), ou une **gouvernance inadaptée** (turn-over des personnes en place, mobilisation insuffisante de niveaux politiques, mais aussi opérationnels), induisant des délais tant sur la phase d'instruction que d'exécution. **Cet engagement local est jugé clef**, notamment pour assurer la réussite de coopérations basées sur des échanges techniques et humains et supposant des engagements personnels assez forts. Plusieurs interlocuteurs ont souligné l'importance d'une utilisation à bon escient de cet instrument « lié », en réponse stricte aux besoins exprimés par les bénéficiaires.

« Des FEXTE sont parfois identifiés au niveau politique, sans creuser suffisamment la partie gestion et suivi, et l'intérêt au niveau opérationnel, qui est tout aussi essentielle. La partie locale doit être convaincue, sans chercher à lui imposer des projets » (Extrait d'entretien, Service économique)
- Les opérations ont également pu être confrontées aux difficultés plus classiques de l'aide au développement avec des retards associés.
 - La **crise du Covid-19** a fortement impacté les opérations ces trois dernières années, limitant mécaniquement les voyages d'études et visites souvent au cœur des activités de coopération technique.
 - Sur 10 ans d'instrument, les **difficultés structurelles des pays ou le contexte géopolitique** ont naturellement impacté certaines opérations. C'est le cas de la Birmanie sur l'étude de cas portant sur la ligne électrique, d'abord réalisée à distance puis stoppée nette suite au coup d'Etat. Le FEXTE Halbank en Turquie en est une autre illustration, annulé suite à l'arrêt de la ligne de crédit qu'il accompagnait, du fait des inculpations de la Banque en 2019 pour contournement des sanctions américaines contre l'Iran. Le FEXTE Electricité en Afrique du Sud a également été confronté aux affaires de corruption touchant directement l'ancien président d'Eskom (équivalent d'EDF).
 - Les **difficultés de gouvernance** déjà évoquées ont pu avoir un impact direct sur le déroulement des projets, à l'image du FEXTE Qualité de l'air au Maroc, qui a beaucoup souffert du départ du directeur de l'école des Mines de Rabat, sans trouver de relais suffisant en aval, ou du FEXTE Smart City Balkans, l'une des municipalités ne s'étant finalement jamais impliquée dans le projet une fois le financement signé.
 - Plus à la marge, les opérations ont également pu être exposées aux difficultés variables des pays bénéficiaires, rencontrant parfois des **difficultés d'acheminement des équipements** (dédouanement), ou de financement par exemple (contraintes liées à l'embargo américain à Cuba).

Le FEXTE PCMA Qualité de l'air au Maroc

Le projet, lancé en 2016, avait pour objectif la **mise en place d'un Pôle de Compétences des Milieux Atmosphériques (PCMA)** au sein du campus de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Rabat (ENSMR), avec l'objectif qu'il devienne à terme un centre de recherche et d'innovation de référence pour l'amélioration de la qualité de l'air, la surveillance des gaz à effet de serre, l'adaptation et l'atténuation des impacts du changement climatique. Etaient prévus trois volets principaux : un **volet formation et recherches**, une **contribution directe à la mesure de la qualité de l'air via la mise en place d'une station de mesure** et un **volet Think Tank**, afin de progresser dans la thématique et les métiers de l'environnement atmosphériques. Le projet a été réalisé par l'Ecole des Mines de Douai, mobilisant également plusieurs équipementiers français dont Aria Technologies.

Le projet a rencontré de nombreuses difficultés. Initialement prévu sur une durée de 3 ans, le projet connaît 2 ans de retard, et ses résultats ne sont encore atteints que partiellement :

- Le projet a d'abord été confronté à des **difficultés de gouvernance au niveau de l'école des Mines de Rabat**, avec le départ de deux personnes clefs qui avaient été à l'origine du projet : le directeur de l'école de Rabat, puis le professeur marocain qui avait conçu les activités, parti en retraite. La nouvelle équipe locale en place n'a depuis jamais été particulièrement motrice, le nouveau directeur tardant d'abord à être nommé (ralentissant donc la prise de décisions), puis n'exprimant un intérêt que limité pour le projet.
- Le projet a ensuite été **fortement contraint par la crise sanitaire**, limitant les échanges d'expérience et visites d'étude prévues sur la période 2020-2022.
- Enfin, des **difficultés de douane** ont ralenti à plusieurs reprises la livraison d'équipements. A l'heure actuelle, des équipements sont encore bloqués au niveau des douanes marocaines, sans explication très claire sur les difficultés (formalités locales non pleinement réalisées probablement).

En termes de résultat, **le bilan est aujourd'hui très mitigé. Si le projet a pu renforcer les formations à destination des étudiants de l'école de Rabat, la station de mesure n'est aujourd'hui pas en état de fonctionnement, avec des équipements toujours bloqués en douane, et une absence de maintenance ayant conduit à la dégradation des premiers éléments installés.** Compte-tenu de l'absence de résultats concrets en matière de mesure de la qualité de l'air, aucun impact n'est également observé sur une évolution significative de cadres réglementaires.

Ce projet est l'illustration de cas d'échecs qui peuvent être observés sur le portefeuille FEXTE, pour de multiples raisons (montage initial, difficultés externes ou structurelles du pays, difficultés internes au projet et turn-over).

- Au niveau étatique, **les changements de gouvernement ont également pu bouleverser la mise en œuvre de certains projets**, notamment ceux travaillant sur des évolutions institutionnelles ou réglementaires

Le FEXTE Filière Soja au Togo

Le FEXTE filière soja au Togo a financé un partenariat entre la Fondation Avril, une ONG française engagée pour la transition agricole des pays d'Afrique et le Centre Interprofessionnel de la Filière Soja togolaise (CIFS). Le projet a été imaginé et mis en place par la Fondation Avril, avec pour objectif d'accompagner le CIFS dans la structuration et la valorisation de la filière soja togolaise à l'échelle nationale et internationale.

Quelques mois après le lancement de cette initiative, alors que la Fondation Avril cherchait à obtenir des financements pour poursuivre son action, l'agence AFD de Lomé a proposé de mobiliser l'instrument FEXTE. Le projet était déjà en cours et entamait sa seconde phase qui avait pour objet de former les acteurs de la filière soja togolaise, de réaliser un diagnostic sur quatre chantiers stratégiques du développement de la filière et une étude de faisabilité. Le FEXTE a été octroyé en novembre 2021 pour financer cette seconde phase. A l'issue de celle-ci, un plan filière soja a été formalisé. Il s'agit d'un livrable qui détermine la stratégie de développement de la filière sur les 5 prochaines années. Pour pouvoir la mettre en œuvre, le document devait être validé par le gouvernement togolais, et notamment par le ministère de l'Agriculture. Cependant, la

stratégie de déploiement n'a pas encore été lancée à ce jour car le ministre de l'Agriculture togolais a refusé de valider le livrable.

Les tensions d'ordre politique et institutionnel qui expliquent ce refus de valider le plan filière soja sont apparues dans le cadre d'un changement de gouvernement au Togo. En effet, le ministre de l'Agriculture présent au moment de l'octroi du FEXTE avait été impliqué dans les discussions relatives à la mise en œuvre du projet et était favorable à son déploiement. Or, ce ministre a été remplacé alors que le FEXTE était en cours et son prédécesseur, qui a considéré ne pas avoir été assez impliqué dans le projet, n'a pas souhaité soutenir le plan filière. L'implication limitée et le faible portage politique du nouveau ministre de l'Agriculture a finalement freiné son appropriation des résultats de l'étude. Ces tensions ont engendré des retards et une difficulté à clôturer le projet, toujours en cours car il devait se solder par un événement de lancement de la stratégie pour la filière soja. Par conséquent l'absence d'officialisation politique du plan filière soja a limité les retombées du FEXTE :

- Pour les acteurs français, les investissements prévus sur lesquels l'intérêt français aurait pu s'exprimer n'ont pas pu être engagés.

Pour l'environnement local, le projet devait initialement contribuer à une meilleure résilience des acteurs du secteur et à la lutte contre la pauvreté.

4.2.2 Des réalisations globalement atteintes toutefois

Malgré ces difficultés, les études de cas mettent cependant en avant **un bilan globalement positif des réalisations des opérations** (au sens des activités financées). Les activités proposées sont variées et souvent très appréciées des partenaires.

La qualité des expertises et livrables fournis est régulièrement mise en avant par les contreparties locales qui identifient une réelle plus-value technique des interventions, avec des effets directs à différents niveaux. En premier lieu, les partenaires citent **la montée en compétence technique des équipes**, en particulier sur les FEXTE qui ont ciblé les techniciens et qui ont proposé des formations et/ou voyages d'études (FEXTE sur la gestion portuaire en Indonésie, FEXTE sur la taxonomie au Mexique, FEXTE sur la distribution électrique en Afrique du Sud ...). Vient ensuite **l'acquisition d'outils / de technologies** avec un transfert de connaissances et de compétences particulièrement plébiscité comme ce fut le cas aux Caraïbes avec le projet de déploiement d'une solution de traitement de l'eau, au Liban avec l'accompagnement à l'élaboration d'outils et cadre réglementaires pour l'amélioration des services médicaux ou encore au Sénégal sur les écoles de cinéma. Les partenaires locaux reconnaissent également l'intérêt des FEXTE mobilisés dans le cadre de réformes stratégiques ou d'un dialogue sectoriel de politique publique favorisant **l'instauration d'un cadre réglementaire et opérationnel** propice à leur mise en œuvre effective (cas de l'assistance technique pour la gestion des finances publiques au Kenya ou l'appui technique du gouvernement péruvien pour le déploiement de sa politique de mobilité urbaine). Les FEXTE qui s'apparentent davantage à des études de « préféabilité » en amont de projets déjà identifiés participent quant à eux à **évaluer la pertinence et la viabilité de ces futures opérations ainsi que les risques et conséquences économiques, sociales, voire environnementales**. C'est le cas par exemple de l'assistance technique associée à la construction de la première ligne de métro de Kochi en Inde ou l'étude d'optimisation de la fréquentation du téléphérique de Guayaquil en Equateur. C'est toutefois le volet le plus concurrentiel dans le sens où de nombreux bailleurs proposent ce type d'études. Enfin, des effets sur **les organisations internes** ont également été observés sur certains FEXTE tels que celui dédié au développement de la filière soja au Togo.

NOM DU FEXTE	REALISATIONS
« Smart City », <i>Balkans Occidentaux</i> (Multipays)	<ul style="list-style-type: none">• Elaboration de 4 diagnostics territoriaux• Organisation d'un voyage d'études en France• Construction de 4 plans d'action numérique locaux• Organisation d'un séminaire régional final sur les smart city
Assistance technique auprès des autorités portuaires, <i>Indonésie</i>	<ul style="list-style-type: none">• Voyage d'étude en France• Formation sur les fondamentaux portuaires (planification, développement et construction d'infrastructure, gestion et exploitation portuaire)• Missions ponctuelles d'expertise (court terme)

Assistance technique pour la gestion des finances publiques, Kenya	<ul style="list-style-type: none"> Assistances techniques de court terme : étude sur la gestion des mécanismes financiers, renforcement des capacités du Trésor Kenyan, accompagnement du Trésor sur l'élaboration d'un manuel de gestion des investissements publics 1 voyage d'étude en France Assistance technique de long terme positionnée sur le renforcement des capacités en matière de gestion de la dette Développement d'un partenariat entre la Cour des Comptes et l'OAG
Assistance technique associée à la construction de la première ligne de métro de Kochi, Inde	<ul style="list-style-type: none"> Voyages d'études réguliers en France et en Inde Assistance technique pour le design et la mise en œuvre de projets urbains pilotes autour du métro de KOCHI - Aménagement de deux pôles multimodaux Assistance technique pour l'exploitation et la maintenance du métro de Kochi Définition d'un plan de transports intermodal et ateliers de planification
Projet Caribsan (Caraïbes) de déploiement d'une solution de traitement de l'eau par filtre planté de végétaux	<ul style="list-style-type: none"> Travaux de recherche et identification des plantes à utiliser par pays Etudes de faisabilité à Sainte-Lucie, Dominique et Cuba Formation des futurs opérateurs
Développement d'un pôle de compétences atmosphériques au sein de l'école des Mines de Rabat, Maroc	<ul style="list-style-type: none"> Adaptation du cursus de formation intégrant le volet qualité de l'air Financement de thèses Livraison d'équipements pour la future station de mesure
Appui d'ESKOM dans la distribution électrique, Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> Echanges techniques, ateliers et voyages d'études entre EDF et ESKOM
Etude de préaisabilité, ligne de transport d'électricité liée à un barrage, Birmanie	<ul style="list-style-type: none"> Réalisation de l'étude de préaisabilité attendue
Etude d'optimisation de fréquentation du téléphérique de Guayaquil, Equateur	<ul style="list-style-type: none"> Réalisation de l'étude d'optimisation de trafic attendue Plan d'action d'optimisation de la ligne de téléphérique proposé à la mairie
Appui technique au gouvernement péruvien pour la mise en œuvre de sa politique de mobilité urbaine, Pérou	<ul style="list-style-type: none"> Organisation d'ateliers thématiques et voyages d'étude par Codatu Réalisation d'une étude de préaisabilité d'un transport collectif en site propre et d'une étude d'accessibilité du centre historique de Cuzco Assistance technique pour un système d'interopérabilité billettique
Appui à deux écoles de Cinéma, Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> Conception de l'ingénierie pédagogique de formations Equipements d'un studio de post-production
Développement de la filière soja, Togo	<ul style="list-style-type: none"> Formation des acteurs de la filière soja togolaise Diagnostic de 4 chantiers stratégiques Etude de faisabilité technique sur le développement de la filière
Appui à la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et de régulation des PPP pour les collectivités, Brésil	<ul style="list-style-type: none"> Séminaires, formations et visites d'études en France Appui à la mise en place de cadres institutionnels PPP Formations
Etude pour un plan de développement national du transport par câble, Géorgie	<ul style="list-style-type: none"> Etude de ligne par transport par câble non achevée, du fait de divergences locales sur le périmètre de la future ligne
Appui du ministère de la santé publique dans ses démarches d'amélioration de la qualité des services médicaux, Liban	<ul style="list-style-type: none"> Voyages d'études Accompagnement et échange d'expertise par des agences techniques françaises : ANSM, HAS, EFS Accompagnement à l'élaboration d'outils et cadres réglementaires

En termes de bonnes pratiques, ou facteurs de réussite :

- Le format « coopération technique » est globalement plébiscité, permettant des échanges entre pairs très appréciés, une bonne correspondance entre niveaux de séniorité des équipes françaises et locales, une compréhension mutuelle grâce à des voyages d'études, et un retour d'expérience international opportun.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : cas du FEXTE ONF en Turquie

Ce FEXTE a été lancé en 2018 en accompagnement d'un quatrième prêt de politique publique octroyé par l'AFD à la Direction Générale des Forêts OGM (total de 600M€ octroyé depuis 2011). Il devait permettre de poursuivre une coopération technique déjà engagée avec l'ONF afin d'échanger mutuellement sur les pratiques et introduire notamment les aspects liés à la biodiversité et le changement climatique dans les activités de l'OGM. Le projet est achevé depuis 2021, ayant mobilisé plusieurs partenaires français (ONFi en coordonnateur, et multiples prestataires associés : INRAE, Alliance forêt Bois, EcoMed, RTP, NGE, Ministère de l'Agriculture, Défense des Forêts contre les incendies, Parc naturel régional du Haut Languedoc, Office français de la biodiversité, etc.).

Ce projet d'essence partenariale, basé sur une coopération mutuelle entre deux organismes pairs (ONF et l'OGM) est considéré comme une très grande réussite, très apprécié par le bénéficiaire local et ayant atteint la majorité des résultats escomptés, via une multitude d'activités (ravageurs forestiers, avalanches, incendies, adaptation des forêts au changement climatique, préservation de la biodiversité, réhabilitation des forêts, santé génétique, etc.). La qualité de l'approche partenariale a été particulièrement soulignée, avec un rôle de coordination par l'ONF très bien mené, des voyages d'études et missions en Turquie régulières, et une posture de partenaire très appréciée, permettant des apprentissages mutuels.

*« Nous avons visité des centrales en France, l'équipe a eu l'occasion d'observer les différents instruments qui seront déployés notre site pilote, d'observer les pratiques en direct et d'échanger avec nos homologues français. Nous avons beaucoup appris et échangeons désormais très régulièrement »
(Extrait d'entretien, Partenaire local)*

- Comme évoqué dans le bilan chiffré, **la modalité partenariale apparaît plus simple à mettre en œuvre**, avec une durée moyenne entre signature et dernier versement plus faible qu'en MOAD ou modalité mixte.

» Plusieurs pistes d'amélioration toutefois

Quelques pistes d'amélioration ont cependant été évoquées, notamment sur certains montages ou modalités MOAD ou mixte qui correspondent moins aux attentes locales.

- Comme évoqué précédemment, quelques études de cas ont mis en avant **une connaissance parfois limitée du cadre d'éligibilité de l'instrument**, avec des choix parfois non justifiés et limitant l'atteinte de retombées locales. Certaines opérations n'ont par exemple pas pu financer la livraison d'équipements, estimée inéligible, ne permettant pas d'atteindre l'effet démonstrateur attendu du FEXTE (paiement de licences sans livraison des logiciels à tester en Turquie par exemple). D'autres agences n'ont pas connaissance de la modalité MOAD ou mixte du FEXTE, pensant l'instrument exclusivement réservé aux partenaires publics français.
- Sur le plan du montage, les parties locales regrettent parfois une **mobilisation insuffisante d'associés locaux**, permettant de fluidifier la relation avec la contrepartie et favoriser la compréhension mutuelle. Cette association peut être clef, tant pour des raisons d'acculturation, de langue, mais également pour permettre une mobilisation attendue voire exigée d'une expertise locale dans certains pays à revenus intermédiaires (exemples en Inde ou Turquie où la mobilisation de partenaires locaux est souvent une condition imposée, et gage de réussite). Sans expert local, **des décalages peuvent être observés entre les attentes et activités proposées** (formation décorrélée des compétences des bénéficiaires, à Cuba par exemple avec une sous-estimation des profils, ou en Indonésie sans adaptation des contenus aux spécificités portuaires d'un archipel). Plusieurs études des cas ont mis en avant l'intérêt de telles pratiques, au Kenya par exemple, avec un binôme d'expert français/local facilitant l'accès aux interlocuteurs et données sensibles du Trésor kenyan, ou la mise en place de volontaires internationaux intégrés aux maîtrises d'ouvrages locales (exemples de VIE dans les Balkans ou en Inde par exemple très appréciés). La modalité études est parfois moins appréciée, avec une volonté de certains partenaires locaux d'aller sur des livrables plus opérationnels.
- **La réussite des projets tient également dans la mobilisation de la bonne expertise française**, correspondant aux attentes des partenaires et « jouant le jeu » de la coopération technique. Si l'expertise française est généralement recherchée et appréciée, plusieurs études de cas ont toutefois mis en avant des déceptions ou difficultés dans le choix des partenaires français, notamment en modalité MOAD ou mixte. Certaines expertises sont parfois difficiles à trouver, avec des besoins ou situations très spécifiques : exemple du FEXTE kenyan avec une difficulté à mobiliser le niveau d'expertise attendu via Expertise France (et un délai de près de deux ans entre signature et démarrage du projet), ou du FEXTE Forêts en Turquie, pour apporter une expérience adaptée au profil topographique des anciens sites miniers turcs (finalement plus proche des sites italiens). Certaines expertises françaises peuvent apparaître comme « **parachutées** », notamment sur les modalités appels d'offre, sans connaissance réelle

du contexte local, ou volonté particulière de développement dans la région, limitant mécaniquement les possibles retombées. Plus à la marge, la posture de certains partenaires français est jugée trop descendante ou en logique client, au détriment d'une véritable approche de coopération.

« On voit malheureusement que notre partenaire met en avant des questions d'ordre budgétaire, refuse de partager des données sensibles, a plus une approche contractuelle, alors que nous aimerions voir plus de réciprocité. » (Extrait d'entretien, Partenaire local)

« Il faut faire attention à la manière parfois trop descendante de faire de la coopération technique. Nos trois pays bénéficiaires disposent d'un excellent niveau de compétences, nous apprenons d'eux également » (Extrait d'entretien, Chef de file français)

- **Les collaborations dépendent plus globalement de la qualité du partenaire français**, des ressources mobilisés (parfois trop junior, exemple du FEXTE tunisien sur la refonte des politiques publiques en dialogue direct avec les Ministres) et de sa capacité (ainsi que celle de l'AFD sur le plan contractuel) à se montrer attentif et flexible pour adapter son offre en fonction des besoins souvent évolutifs du projet.

« Lorsqu'il y a une interprétation très stricte du projet, cela peut créer des difficultés. On ne peut pas tout prévoir, il faut de l'élasticité » (Extrait d'entretien, Partenaire local)

» Des retombées locales qui parfois peinent à se concrétiser, soumis à des aléas et conditions de réussite complexes

Sur le plan des retombées locales, le bilan s'avère en revanche plus mitigé. Le tableau ci-dessous met en avant les retombées locales obtenues post-opération, et les difficultés rencontrées (en rouge).

NOM DU FEXTE	RETOMBÉES LOCALES
« Smart City », Balkans Occidentaux (Multipays)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de plans d'action numérique locaux pour les municipalités bénéficiaires et d'une feuille de route stratégique pour leur mise en œuvre • Echange d'expérience avec des collectivités françaises, collaboration de pair-à-pair • Impulsion d'un dialogue régional autour de l'approche innovante « smart city » • Absence de projets aval dans le secteur sur les différentes municipalités (mise en œuvre des plans d'action)
AT auprès des autorités portuaires, Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> • Montée en compétences des cadres portuaire, contribution à l'amélioration de la performance des ports • Dialogue et coopération interrompue à l'issue du projet (Crise sanitaire et turn-over au sein du ministère des Transports Indonésien)
AT pour la gestion des finances publiques, Kenya	<ul style="list-style-type: none"> • Appui dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire • Renforcement des capacités du Trésor Kenyan en matière de gestion des finances publiques, contribution à l'amélioration de la gestion de la dette
Assistance technique associée à la construction de la première ligne de métro de Kochi, Inde	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un petit pôle multimodal • Appui à la création d'une autorité organisatrice des transports (mais non opérationnelle) • Sensibilisation des acteurs à l'aménagement global de la ville et l'importance de l'intermodalité
Projet Caribsan, solution de traitement de l'eau par filtre planté de végétaux	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de retombées à ce stade, le déploiement des futurs sites pilotes étant financé par la deuxième phase du projet
Pôle de compétences atmosphériques Ecole des Mines de Rabat, Maroc	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation de l'école des Mines de Rabat sur l'importance de la qualité de l'air • Absence de station de mesure du fait des difficultés de douanes • Absence de cadre réglementaire nouveau
Programme d'investissements d'ESKOM dans la distribution électrique, Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> • Montée en compétences des équipes d'ESKOM durant l'opération • Absence des retombées locales attendues sur le développement des gestions de réseaux de distribution électrique du fait des difficultés propres à Eskom (corruption)
Etude de préféabilité pour une ligne de transport d'électricité liée à un barrage, Birmanie	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de retombées du fait de la non-présentation de l'étude aux autorités locales suite au coup d'Etat • Non réalisation du projet aval de ligne électrique à ce stade
Etude d'optimisation de fréquentation du téléphérique de Guayaquil, Equateur	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de retombées à ce stade, les résultats de l'étude faisant débat entre la mairie et le consortium franco-dominicain POMA-SOFRATESA (recommandations considérées comme à charge contre le concessionnaire français) • Absence d'évolution favorable de la fréquentation de la ligne à ce stade

Appui technique au gouvernement péruvien pour la mise en œuvre de sa politique de mobilité urbaine, Pérou	<ul style="list-style-type: none"> • Montée en compétences de la contrepartie locale grâce aux formations et voyages d'études en France • Structuration d'entités locales en charge de la mobilité urbaine • Elaboration effective d'un plan de mobilité urbaine à Arequipa, en attente d'approbation par le ministère de l'Économie et des finances péruvien
Appui à deux écoles de Cinéma, Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des deux écoles et de l'offre de formation sur les métiers de l'audiovisuel au Sénégal (malgré des difficultés de gestion encore présentes) • Abandon du projet de création de la Cité Sénégalaise du Cinéma
Développement de la filière soja, Togo	<ul style="list-style-type: none"> • Rédaction d'une stratégie de développement de la filière soja sur 5 ans, mais en attente de signature par le ministère de l'Agriculture • Absence de déploiement effectif de la filière soja à ce stade
Appui à la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et de régulation des PPP pour les collectivités, Brésil	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un cadre institutionnel PPP adapté aux collectivités et promulgation de nouvelles lois sur l'assainissement et le dialogue compétitif • Mise en place d'un cadre de régulation dans le secteur des déchets • Renforcement des compétences des acteurs dans la mise en œuvre de projets PPP, désormais en charge de fonds dédiés
Etude pour un plan de développement national du transport par câble, Géorgie	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'élaboration d'un plan de développement du transport urbain par câble • Absence de nouvelles lignes par câble post-études
Appui du ministère de la santé publique dans ses démarches d'amélioration de la qualité des services médicaux, Liban	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système d'hémovigilance • Accréditation nationale libanaise auprès de l'accréditation ISQua (International Society for Quality in Healthcare) • Création d'une agence du médicament • Production de documents stratégiques (décrets, règlements...) • Production de guidelines (manuel de tarification des médicaments...)

Un premier niveau de retombées intermédiaires est souvent atteint sur les opérations financées, avec :

- **Un développement de compétences au niveau local** (grâce aux actions de formation), la découverte d'expériences, technologies ou modèles exportables dans leur pays, ou une sensibilisation sur les thématiques financées (enjeux de mobilité durable et d'intermodalité grâce aux échanges menés par Codatu par exemple, sensibilisation à l'importance de la qualité de l'air au Maroc, renforcement effectif de compétences en finances publiques, solutions d'assainissement, etc.). Le modèle Codatu par exemple est particulièrement apprécié, et a pu faire bouger les lignes sur certains sujets de mobilité.
- **Une sensibilisation effective des acteurs locaux selon les thématiques. Sur le volet environnemental par exemple, l'instrument est perçu comme pertinent** pour accompagner les pays bénéficiaires sur les enjeux de développement durable, permettant via un instrument « soft et qualitatif » de *« pousser certains sujets innovants, dont les partenaires locaux ne se seraient pas emparés sans le FEXTE »*.

« Etant donné que nous avons peu de fonds, nous cherchons surtout à avoir un effet transformationnel. En cela, le FEXTE est un outil très intéressant, permettant d'apporter via la coopération technique de l'innovation. On essaye de changer les mentalités, d'ouvrir sur une nouvelle façon de penser ». (Extrait d'entretien, AFD)

Les FEXTE MOAD déployés en Turquie en accompagnement de lignes de crédit ont par exemple servi à sensibiliser le personnel sur la prise en compte de la dimension environnementale de leur portefeuille de prêts, dimension qui n'existait pas auparavant, avec des résultats concrets observés.

« Les portefeuilles « verts » ont augmenté sur les deux segments développement rural et de logements verts que nous avons promus, en partie grâce à l'assistance technique déployée. La Banque a également réutilisé les méthodologies E&S sur d'autres projets financés par des bailleurs. Notre département continue à s'intéresser aux changements climatiques. L'origine vient bien de l'AFD et des programmes d'assistance technique » (Extrait d'entretien, Banque bénéficiaire).

Pour illustration : cas du FEXTE Hôpital au Mexique sur le Développement Durable

Le FEXTE développement durable et efficacité énergétique des hôpitaux gérés par l'IMSS, lancé fin 2020, a permis de développer un partenariat entre l'IMSS, organisme de sécurité sociale Mexicain qui gère 23% du parc hospitalier du pays, et l'APHPI. Il s'est agi d'une coopération technique portant sur la mise en œuvre d'un système de gestion de l'énergie au sein des hôpitaux de l'IMSS. Le projet comprenait principalement 2 volets :

1. Un volet étude, diagnostic, avec la mise en œuvre d'un outil d'évaluation d'impact de développement durable dans les hôpitaux (une application qui permet de situer les établissements sur une échelle de valeur). Création d'une grille de bonnes pratiques en matière de DD à destination des hôpitaux, ensuite diffusée à tous les établissements de l'IMSS.
2. Un volet coopération avec 2 séminaires : un sur les risques sismiques en Martinique, un sur les achats écoresponsables à Paris

Le FEXTE a eu des retombées importantes pour l'IMSS avec des outils (Guide de bonnes pratiques, système d'indicateurs DD...) largement promus et utilisés par les différentes entités de l'IMSS. Ce dernier a notamment défini une stratégie pour « le soin de la planète » à déployer dès 2023 dans les unités médicales de l'IMSS sur 5 axes : 1/Energie renouvelable et gestion avec économie d'énergie, 2/Gestion intégrale de l'eau, mesures d'économie et consommation efficiente, 3/Jardins éducatifs et écologiques, 4/Mesure des émissions de gaz à effet de serre, et 5/Gestion des déchets.

Au niveau des retombées finales attendues tel qu'indiqué dans les fiches de proposition et décision, les effets attendus portent généralement :

- sur la **réalisation d'un projet d'infrastructure ou équipement en aval** ou le déploiement d'une technologie (même si les FAPS et FASEP sont souvent plus utilisés dans ces cas)
- sur des **transformations institutionnelles**, avec des évolutions du cadre réglementaire ou normatif (ADN du FEXTE dans sa genèse en 2013).

Les effets recherchés par les FEXTE s'inscrivent alors sur un pas de temps long, avec des transformations supposant un ensemble de conditions extérieures ne dépendant souvent plus du FEXTE (appropriation politique, présence de financement, maintien d'une attention à ces sujets dans le temps, etc.).

À ce niveau, **les retombées observées sur les FEXTE sont en revanche plus limitées, et confirment la difficulté à atteindre parfois les objectifs recherchés.**

- **Certains projets doivent d'abord être finalisés** (cas des FEXTE barrages (EDF) et compteurs intelligents (ATOS), qui doivent installer leurs stations pilotes), **ou financés** (exemple de Caribsan dont le second financement INTERREG devrait bientôt démarrer) pour envisager un déploiement effectif de la technologie. **Pour ce type de FEXTE, la concrétisation des retombées avals est possible, et relativement proche dans le temps.** Elle dépendra de la qualité de l'opération FEXTE, et des possibilités de financement pour concrétiser les projets en aval. L'inscription du FEXTE dans le mandat d'intervention de l'AFD est d'ailleurs clef pour favoriser un second financement de l'Agence (majoritairement le cas, mais contre-exemple du FEXTE marocain qui ne bénéficiera pas de suite, le secteur de la qualité de l'air n'étant pas/plus dans le mandat actuel de l'AFD).
- **D'autres retombées s'inscrivent sur un pas de temps plus long.**
 - › Un certain nombre de cadres réglementaires, plans d'action ou lois ont effectivement été rédigés grâce au FEXTE, mais restent en **attente d'approbation** par les autorités locales, limitant les développements attendus en aval de filières ou secteurs (exemples du FEXTE Togo sur la filière soja, ou du FEXTE mobilité urbaine au Pérou).

- › D'autres évolutions sont à la main des partenaires, à l'image du FEXTE Kochi en Inde où l'autorité organisatrice des transports créée doit désormais se structurer, dialoguer avec les autres acteurs de la mobilité, et progresser.

Sur ce type de FEXTE, les retombées restent possibles, mais à plus long terme, avec des opportunités qui pourront apparaître tant pour l'AFD que pour les entreprises françaises.

- **D'autres projets sont en plus forte difficulté, avec un doute réel sur l'atteinte à terme des retombées attendues.** C'est le cas du FEXTE Birmanie lié au contexte politique, du FEXTE Afrique du Sud du fait des difficultés de la structure locale, du FEXTE Maroc du fait du désengagement de l'école des Mines sur le projet. Les difficultés peuvent également arriver une fois les opérations achevées, avec par exemple une difficulté à concrétiser les retombées en Turquie suite à la très forte inflation et dévaluation de la livre turque rendant complexe l'acquisition de biens et services français.

Plusieurs FEXTE ont cependant déjà produit des retombées institutionnelles ou normatives, observées sur nos outils de collecte et correspondant à ce que l'on attend d'un certain modèle de FEXTE. Ces retours d'expérience mettent en évidence la pertinence de l'instrument et sa capacité à produire des retombées.

Extrait d'une étude de cas

Pour illustration : le FEXTE Gouvernance PPP Brésil

Le FEXTE PPP Brésil visait à renforcer les capacités des municipalités et acteurs impliqués via des séminaires, des visites d'études, des formations ainsi que par le « mentoring » des équipes pour la mise en place d'un ou deux projets pilotes. L'appui consistait également à définir un cadre de régulation du secteur des déchets solides au Brésil, cadre inexistant à l'époque freinant le développement de projets PPP dans ce secteur.

Les retombées locales prévues par le projet consistaient en : 1/ La mise en place d'un cadre institutionnel PPP adapté aux collectivités, 2. Le renforcement des capacités des acteurs dans l'analyse des filières sectorielles par le partage d'expériences, 3. Le renforcement des capacités des acteurs dans la mise en œuvre de projets en PPP, et 4. La mise en place d'un cadre de régulation des PPP dans le secteur des déchets et 5. Appui à l'émergence d'un ou deux projets cible.

Le FEXTE PPP au Brésil a notamment contribué aux évolutions suivantes :

- Le fonds d'appui à la préparation des projets de concessions et PPP (FEP) appuyait 5 projets en 2018 dans le domaine de la gestion des déchets, il en accompagnait fin 2021 42 (116 communes et intercommunalités) dans les domaines de l'éclairage public, la gestion des déchets et l'assainissement, ce qui correspond à près de 10% de la population brésilienne. 2 projets signés en 2021, 12 projets devraient être signés au premier trimestre 2021 (dont le projet de Toledo appuyé par l'AFD).
- L'un des axes du FEXTE avait pour principal objectif l'élaboration du cadre de régulation sectorielle sur les déchets en se basant sur différentes études de faisabilité de projets pilotes et la mobilisation de toutes les agences de régulation du pays. Au final, les différentes activités conduites dans le cadre du FexTE en collaboration avec le Ministère de l'Économie (Secrétariat spécial du Programme de partenariats d'investissement (SEMPI)) ont effectivement abouti à l'élaboration et le partage d'un cadre officiel national pour la gestion des déchets consultable, notamment en ligne, afin que chaque municipalité puisse y avoir accès : <https://www.ppi.gov.br/regulacao-dos-contratos>.

Les enseignements à retenir

Sur le plan de la mise en œuvre, l'appréciation de l'instrument est plus mitigée, avec des difficultés à atteindre pleinement les résultats attendus.

En termes de processus, les grands principes sont appréciés par la majorité des acteurs interrogés : pertinence d'un processus conjoint AFD-Trésor, intérêt d'une co-identification au niveau local puis d'une validation en comité au niveau du siège. La co-identification par les Services économiques apparaît en revanche trop faible, souvent limitée à une signature de principe en bas de la fiche de proposition et décision

et sans réel dialogue et co-construction au niveau local. Cela peut aboutir in fine à un intérêt français limité, sans vérification de l'adéquation réelle du projet à la présence française ou volonté d'internationalisation d'acteurs français, et mérite d'être renforcée.

Sur le plan de la mise en œuvre des opérations, le taux de décaissement du portefeuille FEXTE est faible, à hauteur de 37%, avec une part encore faible d'opérations achevées (25% du portefeuille), ou toujours en cours (40%), y compris sur des opérations encore anciennes.

Les opérations FEXTE sont en effet confrontées aux **difficultés classiques d'aide au développement**, rencontrées quel que soit le type d'instrument : contexte géopolitique incertain, difficultés structurelles des pays, turn-over important des contreparties locales aux différents niveaux opérationnels et politiques, complexité à mettre en œuvre concrètement les activités (acheminement des équipements, financement local, etc.). Sur les trois dernières années, le portefeuille a également souffert de la crise sanitaire sur un instrument particulièrement dépendant des transports à l'international, avec une partie d'activité centrée sur des voyages d'études et missions des partenaires français sur place. Ces difficultés se retrouvent sur l'ensemble du portefeuille de l'AFD et pourront difficilement être adressées spécifiquement.

Plusieurs activités clefs ont toutefois pu être soutenues via l'instrument, avec des bénéficiaires qui restent satisfaits des coopérations techniques engagées avec leurs homologues ou prestataires français. Le format partenarial est plébiscité, mettant en avant la force des rencontres régulières entre acteurs, partage de savoir-faire et technologies. La plupart des activités prévues ont pu être engagées, sauf cas rares en général dépendant de facteurs externes (coup d'état en Birmanie par exemple). **Quelques cas d'amélioration ont cependant été cités**, permettant de renforcer la qualité des opérations : connaissance parfois limitée du cadre d'éligibilité de l'instrument (sur la faisabilité d'achat d'équipements, ou la capacité à financer un FEXTE en modalité partenariale et MOAD), mobilisation jugée parfois insuffisante d'associés locaux souvent clef pour maximiser l'adaptation des prestations aux besoins et contexte locaux, mobilisation de la bonne expertise française, qui pourrait être améliorée (mobilisation des bons profils, posture partenariale à renforcer sur certains FEXTE, livrables à préciser et valider au moment du montage des opérations, avec un intérêt plus limité exprimé sur les études notamment).

Le bilan en termes de retombées locales s'avère en revanche plus complexe au-delà des actions de sensibilisation (notamment en matière de diplomatie écologique) ou renforcement de compétences généralement observé.

Quelques cas de réussite ont été notés, avec de vraies retombées institutionnelles ou normatives à l'image du FEXTE brésilien ayant permis la mise en place d'un cadre de partenariat public-privé adapté aux collectivités. Ce type d'exemples reste rare dans notre panel, mais notamment car ces changements institutionnels profonds sont attendus sur une échelle de temps plus longue que les quelques années de recul dont nous disposons. Plusieurs acteurs ont rappelé la durée de certains changements normatifs clefs intervenus en France après 10 ans, 20 ans de décentralisation par exemple. D'autres projets de type « démonstrateurs », ayant permis de valoriser une technologie d'un partenaire français doivent encore être terminés avant d'être déployés sur une échelle plus large. Pour ce type de FEXTE, la concrétisation des retombées avales et d'effets pour le développement des pays est possible mais sera ensuite dépendante des financements disponibles pour la concrétisation des marchés d'équipements et infrastructures subséquents.

D'autres retombées sont en revanche plus mitigées et aléatoires, avec des cadres réglementaires effectivement rédigés mais soumis à un processus d'approbation incertain et très exposé aux aléas politiques, ou des pays peinant à atteindre les changements attendus du fait de contraintes plus fortes sur leur économie par exemple.

Les principales retombées locales de l'instrument tiennent finalement dans l'apport -jugé précieux- qu'ont pu générer les échanges entre acteurs locaux et français, pouvant permettre un vrai cheminement de pensées des contreparties locales, une ouverture sur d'autres solutions et technologies, et contribuant de manière plus diffuse mais réelle au développement des pays bénéficiaires.

5 QUELLE APPRECIATION PEUT-ON FAIRE DES EFFETS DU FEXTE SUR LES INTERETS ECONOMIQUES FRANÇAIS ?

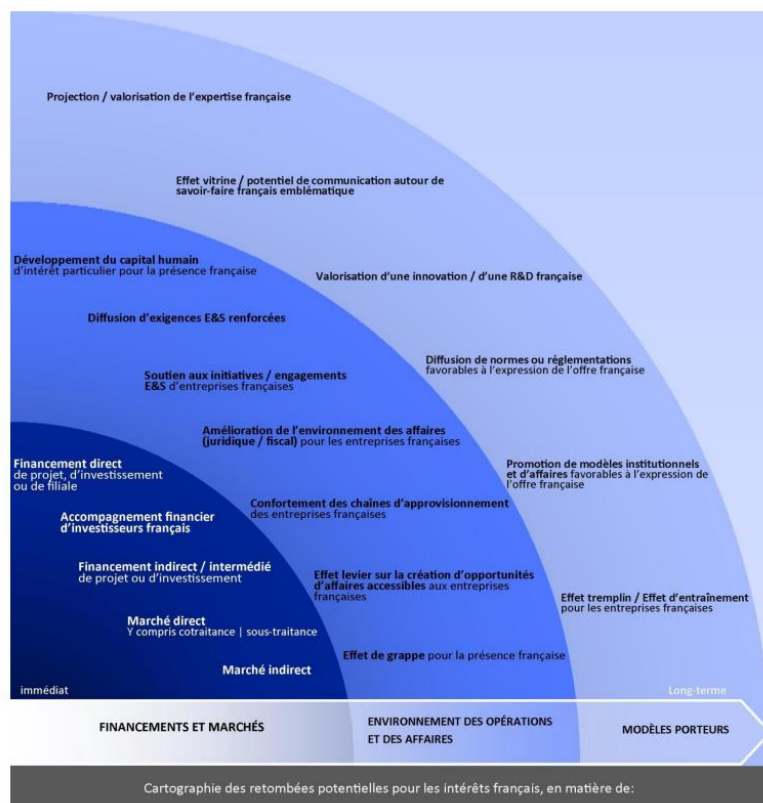
Critères de jugement

- **Retombées économiques**
 - Analyse des retombées économiques spécifiques pour les entreprises françaises (valorisation de l'expertise, positionnement sur des marchés à l'international, attribution de marchés subséquents).
 - Analyse des retombées plus larges en termes d'influence française (positionnement des équipes France, dialogue de politiques publiques, etc.).
- **Effet levier sur le plan d'affaires de l'AFD**
 - Analyse du lien entre les FEXTE et les opérations liées de l'AFD

5.1 Méthodologie et limites

5.1.1 Rappel de la méthodologie mobilisée pour les retombées

Sur le plan méthodologique, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur le **Guide méthodologique destiné aux agents AFD et décrivant la notion « d'intérêts français »**. Ce guide, élaboré en 2016, est le fruit de la réflexion d'un groupe de travail animé par l'AFD et associant les administrations (Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et Direction Générale du Trésor), ainsi que la Direction Générale des Entreprises et du Contrôle général économique et financier. Ce guide propose une cartographie des retombées économiques pouvant être générées par des opérations, toujours en vigueur aujourd'hui.



En s'inscrivant dans ce modèle, quatre niveaux d'impacts ont été retenus pour notre étude, permettant de décrire sur le plan qualitatif et quantitatif les effets produits par les opérations FEXTE :

Niveau 1 (€)	Retombées internes à l'opération FEXTE	<ul style="list-style-type: none"> • Marchés obtenus par les entreprises françaises directement sur l'opération FEXTE (€)
Niveau 2 (quali)	Effets intermédiaires « qualitatifs », susceptibles à moyen et long terme de produire des retombées de niveau 3	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'environnement des affaires local (export et investissement) : cadre réglementaire et normatif, juridique/fiscal, diffusion d'exigences E&S renforcées, etc. • Développement des ressources locales : renforcement du capital humain local, confortement des chaînes d'approvisionnement des entreprises françaises etc. • Effet vitrine valorisant l'expertise française : mise en avant d'un savoir-faire d'une entreprise, d'un secteur, de modèles institutionnels français • Effet tremplin pour les entreprises françaises (acquisition de références, structuration au niveau local, innovations R&D induites par le projet, etc.) • Pour l'AFD, amélioration du positionnement de l'AFD dans le pays, le secteur, auprès d'une structure donnée
Niveau 3 (€)	Retombées chiffrées, obtenues en aval du FEXTE et grâce à l'opération (lien direct ou logique de contribution)	<ul style="list-style-type: none"> • Marchés obtenus en aval pour les entreprises françaises, obtenus soit par les partenaires français directs de l'opération, soit par d'autres entreprises françaises bénéficiaires indirectes des effets du FEXTE • Projets du plan d'affaires de l'AFD, octroyés grâce aux effets du FEXTE, en aval de l'opération
Niveau 4 - Effets transversaux	Effets transversaux sur les équipes AFD et les Services économiques (dialogue inter-service, dialogue avec les autorités locales, montée en compétences sur les enjeux de diplomatie économique, etc.)	

5.1.2 Limites

Comme évoqué en introduction, le travail de mesure des retombées comporte un certain nombre de limites. Malgré le recul désormais disponible sur l'instrument, le bilan chiffré a mis en avant le nombre important d'opérations encore en cours ou non débutées. **Seul 25% du portefeuille était ainsi achevé fin 2022, représentant 18% des montants engagés (29,3M€).** Sur les opérations en cours (40%), seules 20% étaient proches de l'achèvement (>80%, représentant 14M d'engagements), et 36% des opérations n'avaient pas encore débuté. En excluant donc strictement les opérations non démarrées (58M€), la base potentielle de retombées est réduite mécaniquement de 163 (total des engagements) à 104M€. En se concentrant sur les opérations achevées et bien avancées (>80%), elle est alors restreinte à 43M€ soit 26% du portefeuille en montant.

Nos interlocuteurs ont également souligné **le temps nécessaire à l'obtention de retombées avales** (à l'image des retombées locales décrites précédemment) du fait 1/du **positionnement généralement amont des FEXTE** travaillant sur des enjeux réglementaires et **souvent moins proches de débouchés opérationnels** (à l'inverse de la FAPS ou le FASEP plus mobilisés sur des études avant-projet ou démonstrateurs par exemple), et 2/du **temps technique et politique nécessaire à la concrétisation des retombées attendues.**

Enfin, et du fait du temps souvent long des effets induits, **le lien entre opérations financées par le FEXTE n'est pas toujours identifiable, intervenant souvent plus en logique de contribution qu'en effet direct.** Les effets obtenus par les parties prenantes du projet ont ainsi été plus facilement traçables (effet référence) que pour d'autres entreprises françaises sur des marchés aval. Le turn-over des équipes françaises et locales a également complexifié l'identification du fil des retombées.

Pour autant, le travail mené sur les études de cas a permis de retracer différents mécanismes d'influence et d'identifier un certain nombre de retombées.

5.2 Zoom sur les effets de niveau 2 : les mécanismes d'influence à l'oeuvre

Plusieurs **effets intermédiaires** ont été permis par l'instrument, propices aux retombées de niveau 3 recherchées (marchés aval pour les entreprises françaises ou plan d'affaires) :

- Les opérations ont d'abord permis aux entreprises françaises positionnées de se constituer une **référence technique et géographique**, ensuite valorisée et ayant permis de contribuer à la majorité des retombées avales constatées. Cet effet référence a été particulièrement utile aux entreprises ou structures disposant d'une volonté forte de développement à l'export et dans les régions visées par le FEXTE. Les retombées sont en revanche plus limitées en l'absence de stratégie réelle d'internationalisation des entreprises, et notamment sur la modalité MOAD (*cas d'entreprises sélectionnées à l'issue d'un appel d'offres, mais ne souhaitant pas investir particulièrement la géographie d'intervention*).
- Les opérations ont également produit un **effet vitrine** attendu, et vérifié sur la plupart des FEXTE étudiés, grâce aux événements ou travaux organisés (salons, ateliers participatifs, conférences, travaux de capitalisation). Ces actions ont contribué directement à la **valorisation de l'expertise française**, même dans certains cas de FEXTE MOAD portés par des partenaires locaux (exemple d'ateliers organisés avec Business France et destinés à présenter l'offre française, ou l'édition de plaquettes)

« Sur le FEXTE Vakif Bank, nous avons organisé 19 ateliers régionaux agricoles, et invité des entreprises françaises en Turquie pour présenter leur savoir-faire. On a également travaillé sur un livret présentant un certain nombre d'entreprises françaises, leurs équipements innovants, incluant leur adresse et traduit en turc » (Extrait d'entretien, AFD)

- Des **effets de structuration et apprentissages internes** ont également découlé des FEXTE, au bénéfice des structures françaises
 - Un effet primo-référence, pour tester un modèle ou une technologie. L'impact pour Codatu et DVDH a par exemple été majeur, notamment dans la **conception de son modèle plus global de coopération à l'international**. Le FEXTE Kochi est considéré comme la première référence ayant permis l'expérimentation d'un modèle désormais bien rôdé et s'étant appuyé sur le retour d'expérience indien : voyages d'étude réguliers, mobilisation d'un/une volontaire international(e) (VI) au sein des équipes locales, identification de « quick win » permettant de lancer rapidement des projets et favoriser l'adhésion des acteurs. Le partenariat turc entre EDF et son homologue local lui a permis **d'exporter pour la première fois son modèle de monitoring des barrages** à l'étranger, avec des apprentissages à retirer sur l'adaptation de son modèle à d'autres contextes

Etude de cas – Métro de Kochi, Inde

Zoom sur une étude de cas

Le FEXTE octroyé en 2014 est intervenu en accompagnement d'un **prêt de 180 millions d'euros octroyé en février 2014 par l'AFD au ministère des Finances indien**, destiné à financer la première ligne de métro de la ville de Kochi. Ce projet avait pour finalité d'améliorer la mobilité urbaine des habitants du Grand Kochi, et le fonctionnement et l'intégration durable des différents modes de transport.

Le FEXTE a été conçu afin d'accompagner le projet et la maîtrise d'ouvrage indienne **KMRL dans ses objectifs institutionnels et structurels**, avec un appui spécifique sur la question de la **gestion intermodale des transports urbains** et les enjeux de maintenance d'un système de métro. Le FEXTE devait in fine appuyer la **création d'une autorité organisatrice des transports, et la définition et la mise en œuvre de la feuille de route associée** (appui à l'aménagement autour des stations pour garantir les échanges intermodaux, intégration tarifaire, structure politique/juridique, financement des transports, modes doux et espaces publics, etc.). **Le FEXTE était prévu dès son octroi en modalité mixte, incluant un volet partenariat porté par la CODATU et le SYTRAL et un volet Achat** permettant d'approfondir certains sujets via des expertises ad hoc.

Sur le plan des retombées, le FEXTE a été structurant pour Codatu et DVDH, car correspondant à leur première référence d'assistance technique à l'international. Le FEXTE Kochi a ainsi **permis à Codatu de développer son modèle d'assistance technique auprès d'autorités locales**, avec un modèle reposant sur 1/ la mise en place d'un volontaire international intégré aux équipes locales, 2/ une alternance de voyages d'étude et missions régulières sur place (un échange en direct tous les 6 mois à minima) permettant de développer des liens étroits avec les contreparties, et 3/ l'identification de « quick win » afin de lancer rapidement des projets utiles et favorisant la mobilisation de tous (piétonnisation de certaines rues par exemple). De ce fait, Codatu et DVDH considèrent l'opération de Kochi comme structurante dans leur développement qui a suivi à l'international.

- Les FEXTE ont également pu avoir une résonance nationale. Le développement de Codatu à l'international a par exemple augmenté sa visibilité et son **rôle de plaidoyer** sur les enjeux de mobilité urbaine dans les pays en développement, contribuant à l'adoption de la « règle des 1% » permettant aux collectivités territoriales de dépenser une partie de leur budget à des actions de coopération décentralisée en mobilité. Codatu joue également un **rôle d'animateur des entreprises françaises sur le sujet de la mobilité à l'international**, intéressant pour mobiliser des acteurs français sur d'autres FEXTE, à l'image des clubs de suivi Fasep. Le FEXTE Caribsan a aussi permis de contribuer à la visibilité de la technologie de filtres plantés de végétaux, avec une nouvelle réglementation adoptée en Outre-mer pour permettre l'usage de cette solution pour les logements individuels.
- La mobilisation de VI sur différents FEXTE a permis à certaines entreprises de construire un réseau de jeunes professionnels, utile pour leur développement à l'international.
- Plusieurs structures ont également tiré des apprentissages de leur coopération via le FEXTE, en logique d'échanges et montée en compétences mutuelle. Des exemples peuvent être cités dans le domaine du changement climatique, les pays en développement étant exposés à des conditions météorologiques plus extrêmes permettant de tester des phénomènes de résistance à la sécheresse par exemple, ou des apprentissages sur d'autres modèles institutionnels (exemple de l'organisation de la protection des incendies en Turquie, différente de la France et intéressante).

« Il peut y avoir une vraie coopération partenariale qui va dans les deux sens. On sait par exemple que la Turquie a des conditions climatiques qui seront celles de la France dans 50 ans, les experts de l'INRAE ont planté des plantations françaises en Turquie pour identifier les espèces les plus résilientes, c'est très précieux. Une graine a par exemple eu beaucoup de succès en terrain désertique, cela pourrait être utilisé en France sur des terrains arides » (Extrait d'entretien, AFD – Exemple projet ONF en Turquie)

- Des **effets politiques** ont également été constatés, à différents niveaux. Le FEXTE Caribsan a par exemple permis de renforcer les échanges politiques régionaux, via un séminaire mobilisant plus de 150 personnes des différents pays de la Caraïbe à très haut niveau politique (Secrétaire d'état à la transition écologique côté France, Directeur de l'Organisation des Etats de la Caraïbe orientale OECE, Ministres attendus d'autres pays).

« Cette conférence est attendue au niveau politique, les échanges de ce niveau sont rares dans la région, et c'est un vrai effet du Fexte » (Extrait d'entretien, Partenaire français)

Le FEXTE peut également permettre de poursuivre une coopération bilatérale jugée clef sur le plan politique.

Le FEXTE Liban

Zoom sur une étude de cas

En 2020, dans une situation de crise au Liban, et avec la disparition du budget du Ministère alloué au financement de ces projets de la coopération franco-libanaise, il était considéré comme essentiel de soutenir les activités et de poursuivre les projets en cours jusqu'à leur déploiement. Grâce à un FEXTE, cela a donc été rendu possible pour une

durée provisoire, le temps que le ministère soit apte à reprendre le relai. **Une convention de partenariat FEXTE a été signée en aout 2021 pour une durée de deux années entre l'AFD, les agences techniques (l'ANSM, la HAS, l'EFS) et le bénéficiaire ESA qui a été mandaté par le ministère de la santé publique au Liban dans le cadre de cette convention.**

« Le projet FEXTE santé avait vocation à soutenir une dynamique qui existait déjà entre 3 agences françaises et le ministère de la santé. En 2019, le ministère de la santé libanais nous a fait savoir qu'il n'était plus en capacité de prendre en charge les collaborations avec les HAS, l'ANSM et l'EFS, notamment de financer les missions d'experts des agences françaises. Le FEXTE nous a semblé un outil pertinent pour mobiliser des experts français sur une durée limitée. »

Le projet avait pour objectif d'**appuyer le ministère de la santé publique au Liban dans ses démarches d'amélioration de la qualité des services médicaux** dans les quatre domaines suivants :

- La mise en place du système d'Accréditation des hôpitaux par le ministère de la Santé au Liban
- Réorganisation et renforcement du système de Transfusion Sanguine au Liban
- Renforcement de la sécurité et du circuit des Médicaments
- L'Etablissement et la mise en place du système d'évaluation et de surveillance des Dispositifs Médicaux

Au final, le FEXTE santé au Liban a permis de donner une continuation à des collaborations en santé entre les autorités libanaises et différentes agences françaises dans un contexte où le gouvernement libanais n'était pas en mesure d'honorer ses engagements financiers en passant par l'intermédiaire de l'Ecole Supérieure des Affaires (ESA). **L'objectif était donc, avant tout, de maintenir une coopération politique et technique dans le secteur de la santé dans un contexte de crise important.**

5.3 Bilan statistique : retombées chiffrées de niveau 1 (internes à l'opération) et 3 (en aval)

5.3.1 Introduction et limites

Sur le plan des retombées économiques pour les entreprises françaises et au niveau du plan d'affaires de l'AFD, nous avons souhaité **agrégé les données quantitatives obtenues à l'échelle des différents outils de collecte**. Cette analyse est à prendre avec **toutes les précautions nécessaires**, ciblée sur un échantillon de FEXTE, avec des niveaux de connaissance parfois partiels sur les opérations analysées. Elles illustrent cependant le potentiel de retombées, type, et les limites associées.

Pour rappel, ce bilan est basé sur 1/le résultat de 15 études de cas pour 10,2M€ d'engagements nets (le portrait Maurice ayant été abandonné) et 2/les trois missions terrain en Turquie, Tunisie et Mexique (17 opérations, 10M€). Les résultats de l'enquête n'ont pu être intégrés dans le bilan quantitatif, compte tenu des faibles retombées précisées : sur les 37 répondants à l'enquête, seuls 17 ont répondu à des questions précises sur les opérations FEXTE, et 76% ont signalé l'absence de retombées connues. Sur l'enquête en ligne, seuls 4 FEXTE ont été identifiés comme porteurs de retombées (soit 26% des opérations¹⁶), mais sans indication chiffrée.

5.3.2 Bilan chiffré

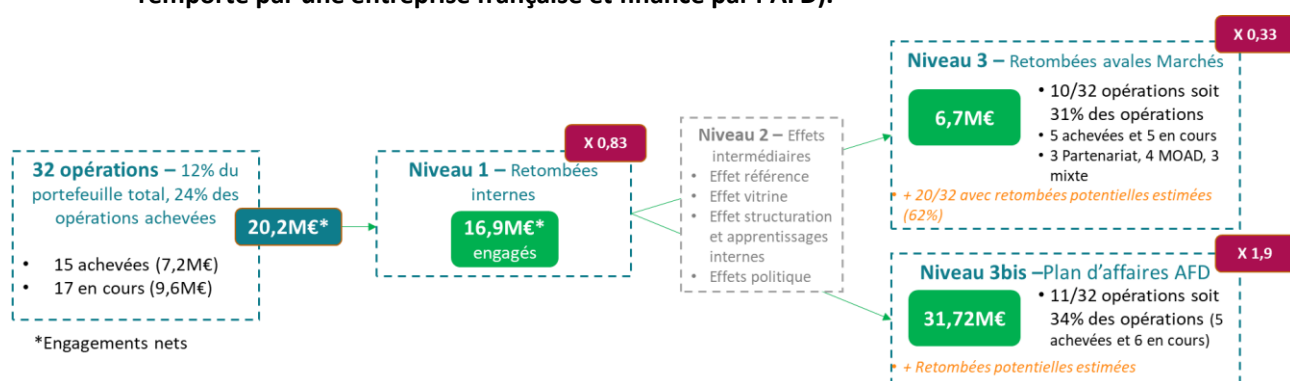
Agrégé, le calcul de retombées porte sur un échantillon de FEXTE représentant 12% du portefeuille (en nombre et montant) et 24% des opérations achevées.

¹⁶ FEXTE concernés : FEXTE EDF SCADA en Mozambique, FEXTE IRD Pollution plastique en Indonésie, FEXTE CEB EDF 2 au Sri Lanka, et FEXTE Réhabilitation de centrales électriques au Mexique

Le bilan fait état :

- **d'un taux de transformation de 0,83** pour les retombées de niveau 1¹⁷, avec 83% des engagements nets attribués effectivement à des entreprises françaises sur financement FEXTE. Ce taux porte sur le potentiel d'engagements nets lorsque les opérations seront achevées. La différence entre le taux plein à 100% provient des opérations MOAD en Turquie sur lequel aucun partenaire français n'a finalement été mobilisé dans les faits (le binôme local devenant la principale contrepartie). Réduit aux décaissements déjà effectués, le taux est alors réduit à **0,4¹⁸ (retombées effectivement atteintes fin 2022 donc)**.
- **d'un taux de 0,33 pour les retombées avals**, de niveau 3. Il est à noter que le calcul exclut les retombées de Codatu et de DVDH suite au FEXTE Kochi en Inde, qui constituait la première référence internationale des deux structures, fondatrice de leur activité à l'international. L'ensemble de leur chiffre d'affaires développé depuis à l'international peut être considéré comme une retombée, à hauteur de 10M€. Cependant, Codatu et DVDH faisant partie des structures multi bénéficiaires du FEXTE, l'attribution des 10M€ au seul FEXTE Kochi aurait augmenté mécaniquement le taux de transformation de notre panel, de façon peu représentative. En enlevant ces 10M€ de retombées, **le taux de transformation de niveau 3 est donc bien de 0,33**, qui nous paraît plus cohérent, comparé aux taux obtenus par ailleurs : dans l'enquête avec 4 retombées identifiés sur 17 opérations (26%), et au regard du nombre d'opérations effectivement concernées par des retombées avals dans notre panel (10 sur 32 soit 31%).

A noter que les niveaux 3 et 3bis peuvent concerner un même projet (exemple d'un marché aval remporté par une entreprise française et financé par l'AFD).



Plusieurs apprentissages peuvent être retenus de ce premier chiffrage.

- **Le niveau de retombées est très variable selon les opérations** et outils de collecte mobilisés. Les différences observées entre les résultats des études de cas, des opérations turques, tunisiennes ou mexicaines en sont un bon exemple (0€ de retombées pour la Turquie versus 13,4M€ pour les études de cas).
- **En niveau 1, une majorité des FEXTE étudiés ont été effectivement réalisés par des entreprises françaises.** Plus à la marge (mais de façon non négligeable en Turquie par exemple), des FEXTE ont pu être portés par des entreprises locales, avec une participation française parfois très faible voire non identifiable. Ces cas se retrouvent essentiellement sur des modalités MOAD, sur des sujets n'ayant pas permis de recourir aux accords cadre AFD. Ils mettent en avant les limites d'un instrument conceptuellement lié, mais ne permettant pas de recourir dans les faits exclusivement à de l'expertise

¹⁷ Pourcentages attribués par l'équipe d'évaluation en fonction des indications des interlocuteurs interrogés. Le niveau précis des contrats a rarement pu être obtenu, il s'agit donc principalement d'un ordre de grandeur (100% pour les opérations ayant été majoritairement mises en œuvre par des structures françaises, 0 à 10% lorsqu'aucun acteur français n'était identifiable, 50 à 70% en cas de mobilisation équilibrée d'un partenaire local)

¹⁸ Part française estimée, appliquée à la part des décaissements sur les engagements

française. Ils posent également la question du bon usage du FEXTE au regard d'autres instruments type FAPS par exemple.

- En niveau 3, **des retombées avals sont donc effectivement constatées pour un taux de transformation de 0,33 (en excluant Codatu/DVDH, cf ci-dessus)**. Elles concernent à la fois des opérations achevées et toujours en cours (50/50), ce qui montre que malgré le caractère long-terme de l'instrument, certaines retombées peuvent être rapidement activables (non intuitif au départ). Elles concernent à la fois les modalités partenariale (3 retombées), MOAD (4) et Mixtes (3).

5.3.3 Zoom sur les retombées obtenues pour les entreprises françaises

Sur le plan des bénéficiaires français, les opérations FEXTE ont d'abord généré des retombées pour les **partenaires directs des opérations FEXTE**, grâce à l'effet référence technique et géographique permettant aux structures de se développer ensuite dans une région ou à l'international. Les retombées concernent principalement des BET ou petites structures associatives type Codatu. Peu de retombées ont été constatées au niveau d'entités publiques (Sytral, Ecoles des Mines de Douai par exemple), généralement plus en approche « coopération technique et apprentissage mutuel » qu'en recherche de retombées économiques.

Retombées avals pour les entreprises françaises - Partenaires français des FEXTE (6 structures concernées, publiques et privées)

- Flux d'affaires estimé à 1M€/an pour **Codatu** depuis l'opération Kochi (Inde) soit un montant total estimé de 5M€ depuis 2018 (effet primo-référence internationale)
- Flux d'affaires également estimé à 1M€/an pour **DVDH** depuis l'opération Kochi soit un montant total estimé de 5M€ depuis 2018 (effet primo-référence internationale)
- Contrat de 15k€ pour des formations délivrées par l'**Oieau** (effets de suite du FEXTE Caribsan)
- Contrat de 10k€ obtenu par **Aria Technologies** (effets vitrine suite aux équipements livrés sur le FEXTE PCMA Maroc)
- Contrat de 40k€ obtenu par le **Groupe Ginger** (effet référence suite au FEXTE Birmanie)
- Contrat de 400k€ pour l'**INA** suite une suite du FEXTE Sénégal Cinémas (FEXTE Sénégal Archives)
- Contrats de gré à gré pour **Espelia** dans la région Balkans suite au FEXTE multi-pays smart city (<40k€, effet référence géographique)
- Etudes obtenues par des prestataires français sur la poursuite des travaux engagés par l'Ademe au Mexique sur les indicateurs d'efficacité énergétique

Des retombées avals ont aussi été générées pour d'autres entreprises françaises. Certaines opérations ont en effet permis le lancement de marchés plus importants d'infrastructures ou équipement sur lesquels des entreprises françaises se sont ensuite positionnées (exemple de Cotram pour la construction de STEP filtres plantés, d'Engie sur un marché d'éclairage public à Curitiba grâce aux avancées obtenues sur la réglementation PPP au Brésil). Des retombées pour les bénéficiaires français du FEXTE ont également pu profiter à leurs partenaires, à l'image de Codatu par exemple, qui a emmené Transamo sur un premier marché à l'international suite au FEXTE Kochi, ce qui a contribué à son tour à son internationalisation.

Retombées avals pour les entreprises françaises - Autres entreprises françaises, en aval du FEXTE (4 structures concernées, essentiellement privées)

- Contribution à l'internationalisation de **Transamo** – Non chiffré (effet partenarial, grâce à la mobilisation par Codatu de Transamo sur un marché considéré comme suite du FEXTE Kochi)
- Contrat estimé entre 500 et 800k€ pour le BET **Cotram** pour l'installation d'une solution de filtres plantés à Marie Galante (concrétisation des marchés en aval de l'opération Caribsan)

- Assistance technique dans le cadre du projet ECO PORT et assurée par le **Port de Boulogne** (effet vitrine de l'offre française suite au projet portuaire Indonésie)
- Plusieurs réponses d'**Engie** dont un succès sur un marché sur l'éclairage public à Curitiba (suite FEXTE PPP Brésil, effet cadre réglementaire)

5.3.4 Zoom sur les retombées obtenues pour le plan d'affaires de l'AFD

Côté AFD, des retombées pour le plan d'affaires de l'Agence sont également constatées : 1/pour le financement de seconds volets d'études ou coopération technique (via FAPS ou FEXTE, 3 financements concernés), 2/des financements plus importants en prêts ou subventions (2 financements constatés), 3/et plus largement pour accompagner les financements de l'AFD (assistance technique sur des projets complexes type ligne de crédit ou appui budgétaire, permettant d'en faciliter le suivi ou d'y intégrer des éléments plus qualitatifs (attention genre ou au changement climatique par exemple).

Retombées avals pour le plan d'affaires et positionnement de l'AFD (3 FEXTE, 1 FAPS, 1 subvention, 1 prêt)

- Octroi du FEXTE Sénégal archives (600k€) (positionnement secteur ICC pour l'AFD)
- Projet d'éclairage public à Tirana (1,12M€) (Balkans)
- FAPS de 157k€ octroyée à Espelia
- FEXTE 2 en cours d'élaboration avec le Trésor Kenyan (1,2M€ pour Expertise France, suite du FEXTE Finances publiques)
- Seconde FEXTE Transports remobilisation des opérateurs français (1,5M€, Tunisie)
- Renouvellement de l'accord tripartite et positionnement de l'AFD en tant que bailleurs « référent » sur le sujet de la mobilité urbaine en Tunisie (suite du FEXTE Transports)
- Mise en place du programme d'investissement E-santé financé par un prêt de l'AFD à hauteur de 27,3M€ (suite du FEXTE e-santé en Tunisie)
- Co-financement d'un projet de 3M€ (avec l'UE) sur de la formation professionnelle dans les métiers de l'audiovisuel (suite directe du FEXTE Ecole de Cinéma, grâce au positionnement désormais repéré de l'AFD dans le secteur)

L'étude approfondie d'un panel de FEXTE permet d'identifier quelques configurations optimisant l'effet levier sur le plan d'affaires de l'AFD. Citons en premier lieu **les FEXTE qui viennent en préparation ou en accompagnement d'un investissement en cours**. L'expertise apportée dans ce cadre sécurise l'investissement et sa traduction opérationnelle par 1/ l'animation d'un dialogue multi-acteurs de haut niveau, 2/ l'accélération des processus et 3/ l'instauration d'un cadre politique, réglementaire et technique favorable à la mise en œuvre de cet investissement. La présence d'acteurs français à cette étape stratégique est avantageuse dans les discussions aval et le positionnement de l'AFD sur des opérations futures. Les retombées sont également optimisées lorsque **les FEXTE sont positionnés sur une dimension plus opérationnelle dans le cadre d'une stratégie sectorielle par exemple ou à travers l'accompagnement d'un secteur / d'une filière**. Le dialogue partenarial qui s'instaure dans ce cadre favorise l'identification et la priorisation d'opérations sur lesquelles l'AFD pourrait être à même de se positionner, en créant les conditions favorables à son positionnement.

Par ailleurs, **les FEXTE qui encouragent la collaboration directe et les partenariats avec des acteurs public ou privés français** sont intéressants pour créer, en aval, des opportunités d'intervention pour l'AFD sur un secteur phare ou prospectif. Les échanges entre pairs favorisent en effet la promotion du modèle français et le développement de projets communs. Enfin **la présence d'une double entrée technique et politique** parmi les interlocuteurs (et bénéficiaires) des projets éligibles au FEXTE est également repérée comme un facteur transversal de réussite susceptible de générer des retombées sur le plan d'affaires de l'AFD.

5.3.5 Retombées potentielles à terme

Il existe enfin un potentiel de retombées important qui pourrait se concrétiser à moyen ou long terme, grâce (en partie) aux opérations FEXTE, avec des pistes de retombées identifiées sur 20 des 32 opérations de notre panel soit **62% du portefeuille**. Le taux de transformation pourrait être ainsi plus important à l'avenir, les quelques montants cités laissant entrevoir un potentiel non négligeable. À ce niveau, le FEXTE intervient plus en logique de contribution, avec des liens plus diffus avec l'opération de départ, tant les facteurs externes sont également importants.

« Notre département est en train de préparer un plan de contrôle des risques d'avalanche. Nous aimerions continuer à travailler avec l'ONF sur le sujet. On aimerait également recevoir un soutien sur la détection à distance des nuisibles avec l'intelligence artificielle par un partenaire français. Nous sommes aussi intéressés par des formations sur la surveillance de la santé des forêts » (Extrait d'entretien, partenaire local)

« Nous serons probablement intéressés par une extension du projet aux 30 000 compteurs restant à équiper. Nous souhaitons continuer la collaboration avec le partenaire français » (Extrait d'entretien, partenaire local)

Retombées potentielles à moyen / long terme

Entreprises françaises

- Nouvelles opportunités en Inde pour Codatu (effet direct de Kochi, suite à un séminaire récent)
- Déploiement de stations de traitement des eaux usées suite au FEXTE Caribsan : d'abord sur un financement INTERREG déjà acté, puis potentiellement grâce au développement de la technologie dans les Caraïbes (effet visibilité de la technologie grâce au projet, et à l'évolution de la réglementation en France permettant d'utiliser cette technologie à l'échelle individuelle)
- Opportunités pour des équipementiers français au Maroc suite au projet qualité de l'air (marché total de 30M€, avec une bonne visibilité de l'offre française, en partie grâce au FEXTE -logique de contribution-)
- Contrat possible pour Ingerop/DVDH sur un projet de développement urbain à Arequipa (suite du FEXTE Pérou)
- Retombées potentielles françaises pour des marchés d'équipements de deux hôpitaux en Tunisie (150M€)
- Retombées potentielles sur de futurs projets identifiés grâce au FEXTE sur le haut débit
- Retombées potentielles pour EDF et ATOS sur le déploiement de technologies grâce à des FEXTE démonstrateurs (logiciel de suivi des barrages hydroélectriques pour EDF, compteurs intelligents pour Atos, Turquie)

Plan d'affaires AFD

- Second financement Caribsan à l'étude par l'AFD, en co-financement d'un probablement financement INTERREG pour une suite directe du projet (1,5M€ envisagé)
- FAPS à Lima dans le secteur des infrastructures et développement urbain en cours d'instruction (250k€)
- Nouveaux FEXTE en cours d'étude, en partie grâce au succès des opérations précédentes ou grâce aux relations établies avec les contreparties (Togo, Balkans, Tunisie)

5.4 Retombées transversales de niveau 4

Les retombées attendues sur le plan du **dialogue entre l'AFD et le Service économique** ne sont en revanche pas pleinement atteintes.

- Comme évoqué ci-dessus, les différentes études de cas ont mis en évidence un **dialogue parfois limité entre l'AFD et le Service économique**, souvent mobilisé en signature d'une fiche de proposition et décision déjà rédigée, et sur un projet déjà largement conçu et débattu en amont avec la partie locale. **Sur le plan de la mise en œuvre, les Services économiques sont en général très peu informés ou mis à contribution.**
- En l'état, l'instrument **ne semble pas avoir permis un rapprochement particulier entre les deux services** (souvent déjà en lien et en bonne entente par ailleurs). La connaissance des instruments de l'AFD et la vision fine des instruments en subvention FAPS, FASEP et FEXTE ne paraît d'ailleurs pas optimale, avec quelques cas (même si à la marge) interrogeant le bon usage des instruments : cas des MOAD sans partenaire français en Turquie, qui se rapprochent plus d'une FAPS, cas des FEXTE démonstrateurs de technologie, se rapprochant plus de l'ADN du FASEP par exemple.
- Quelques cas plus rares de FEXTE **ont à l'inverse tendu les relations entre services économiques et agences**, du fait d'une définition des retombées ou approche de la relation avec les entreprises françaises différentes. C'est notamment le cas en Equateur, après le FEXTE finançant une étude d'optimisation sur la ligne de téléphérique de Guayaquil. Destiné initialement à venir en appui au concessionnaire franco-dominicain POMA-SOFRATESCA et augmenter la fréquentation de la ligne, l'étude a finalement conclu à la responsabilité partagée du concessionnaire avec la mairie, tendant les relations entre les différents acteurs (voir encadré ci-dessous). Depuis cette opération, aucun FEXTE n'a été validé par le Service économique local.

Le Fexte Guayaquil en Equateur

Zoom sur une étude de cas

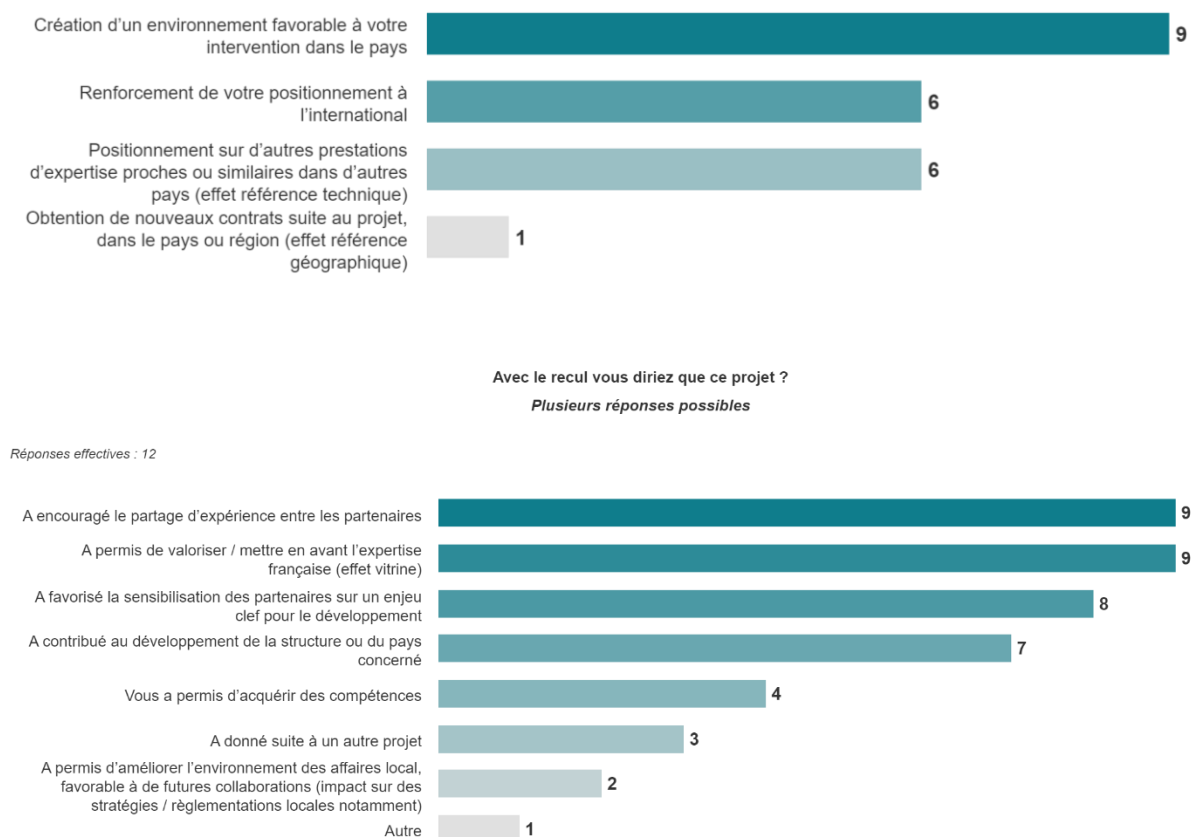
Une ligne de téléphérique, l'« Aerovía », a été construite dans la ville de Guayaquil en Equateur et a été inaugurée le 22 décembre 2020. Elle a été financée à 85% par un prêt de 115 MUSD de l'AFD à la Municipalité de Guayaquil sans garantie de l'Etat, et à 15% par le consortium franco-dominicain POMA-SOFRATESA (pour un montant de 20 MUSD). **Ce consortium POMA-SOFRATESA** est lié à la Municipalité de Guayaquil et l'Autorité de Transit Municipal (ATM) par un contrat en BOT (Build, Operate, Transfer) et est en charge des études de détail, fourniture d'équipement, construction, montage, mise en marche, exploitation et maintenance du système téléphérique sur une période de 30 ans, ainsi que la gestion commerciale de la ligne. Après une année de mise en service, une sous-fréquentation de la ligne a été repérée et en parallèle, le consortium POMA-Sofratesa qui est responsable de l'exploitation du téléphérique se trouve dans une situation de déficit important. Du fait de ce contexte, il a été proposé la mise en place d'un FEXTE dans le but de financer une étude d'optimisation de la demande du téléphérique, afin d'en augmenter la fréquentation, et d'améliorer l'équilibre économique de l'exploitation assurée par l'entreprise POMA-Sofratesa.

Les résultats de l'étude ont mis en évidence une responsabilité partagée entre le consortium POMA-Sofratesa et la municipalité sur la sous-utilisation de la ligne du téléphérique. Toutefois, les résultats de cette étude et le plan d'action qui en découle n'a pas pu être présenté à POMA-Sofratesa du fait de leur absence volontaire lors du rendu de l'étude. Dans la mesure où la mise en place de ce plan d'action incombe directement à l'opérateur de la ligne du téléphérique, soit à POMA-Sofratesa, la situation est à ce jour bloquée et les retombées effectives du projet restent limitées. De plus, ce projet a créé quelques tensions entre l'AFD et le SE qui considère que le financement de cette étude vient à charge d'une entreprise française et qui regrette le manque d'information quant au suivi du projet. Il en résulte **une situation SE/AFD qui à ce jour est bloquée en Equateur pour le développement de nouveaux FEXTE. Aucun nouveau projet n'a en effet trouvé l'accord du SE pour qu'un dossier soit validé.**

- D'autres exemples moins marquants ont également été cités, des services économiques ayant une vision a priori négative des opérations considérant que le processus d'identification est insuffisamment partagé.

« Il faut faire attention à la tentation de l'AFD d'utiliser cet instrument comme un don. Il faut vraiment qu'il y ait une obligation de l'AFD de consulter le SE avant de rédiger la fiche. Désormais, je fais un peu attention, car on m'a déjà tordu le bras une fois. Sur le fond je reste tout de même très favorable à l'instrument, l'AFD est le bon acteur pour gérer ensuite, il faut juste bien jouer le jeu, d'autant qu'on peut aider sur la mise en relation avec les entreprises françaises » (Extrait d'entretien, Service économique)

Figure 25. Retombées des FEXTE pour les partenaires français¹⁹



5.5 Conclusion

L'instrument confirme ainsi sa capacité à générer des retombées, 1/pour les partenaires français, au niveau des opérations financées (majoritairement dirigées vers des acteurs français) et en aval des opérations, **même si le taux de transformation devient alors relativement limité**, et 2/pour l'Agence française de développement, à plusieurs niveaux : de positionnement, d'accompagnement de ses prêts, appuis budgétaires, ou lignes de crédit, et permettant d'initier de nouveaux financements (chiffrés dans le bilan).

Beaucoup d'interlocuteurs ont cependant souhaité insister sur le **positionnement particulier du FEXTE, et son importance y compris sur ses effets intermédiaires, y compris sans l'atteinte stricte de retombées au sens marchés ou projets financés en aval par l'AFD** :

- en rapprochement de l'AFD de ses contreparties locales,
- en appui au positionnement de l'AFD dans des pays à revenus intermédiaires où l'Agence est structurellement moins ancrée,
- en appui à une coopération technique mutuelle qui appuie le développement des pays, mais également permet des apprentissages pour les partenaires français,

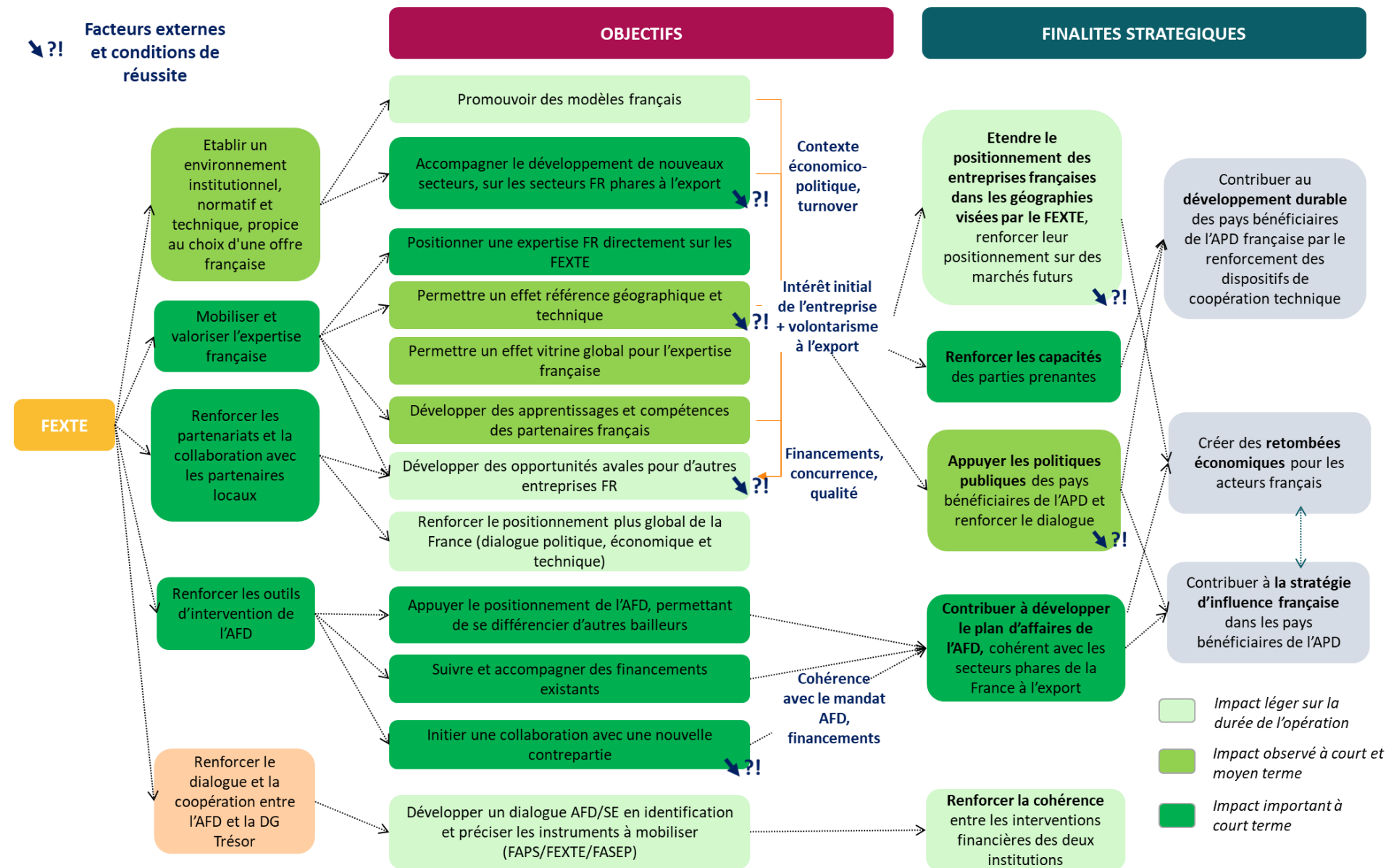
¹⁹ Extrait de l'enquête en ligne adressée aux partenaires français mobilisés sur des FEXTE, juin 2023 – 12 répondants

- ou en appui plus politique pour relancer, alimenter des coopérations plus globales entre Etats.

« C'est une erreur et une courte vue que d'espérer que l'activité FEXTE puisse être efficiente ou même équilibrer ses coûts. Elle est au contraire très précieuse pour créer des relations privilégiées avec nos contreparties (futures ou actuelles), et/ou nous donner de la légitimité comme partenaire de développement pertinent sur un secteur donné. C'est - aussi - grâce à ce travail en amont et sur le temps long que nous sommes ensuite sollicités par les contreparties techniques sur de grands projets d'investissements en prêt ou des FB-PP qui rapportent du PNB. Et ce alors même que nous ne sommes JAMAIS les plus compétitifs parmi les bailleurs. La prospection et l'identification passent donc notamment par cette activité de coopération. » (Extrait d'entretien, AFD)

La logique d'intervention, retravaillée, permet de mettre en lumière ces multiples facettes de l'instrument, avec des effets induits à des niveaux d'intensité différents, et des conditions de réussite internes et externes. Le dégradé de couleur met en avant l'intensité des effets observés dans le cadre de l'étude.

Logique d'intervention du FEXTE



Les enseignements à retenir

Comme précisé dans ses documents fondateurs, le FEXTE est situé très en amont de la réalisation de projets ou programmes, ou en accompagnement, destiné à agir sur les déterminants de la compétitivité de l'offre française.

L'évaluation confirme les effets positifs générés par l'instrument, notamment à **plusieurs niveaux intermédiaires** susceptibles de contribuer in fine à des retombées économiques au sens marchés.

Le FEXTE permet en effet de fournir des **références géographiques et techniques** précieuses pour des partenaires souhaitant développer leur internationalisation. Il permet plus globalement de **contribuer à la promotion de l'expertise française**, sur des interventions souvent qualitatives permettant d'offrir un regard précis sur l'offre française, des technologies innovantes ou les capacités d'accompagnement d'acteurs français. Les coopérations techniques engagées sont souvent **mutuellement profitables**, avec des apprentissages internes précieux qui peuvent être retirés des opérations par les partenaires français.

Sur le plan des retombées économiques *stricto sensu*, le taux de transformation de l'instrument apparaît en revanche limité : 1/d'abord car les retombées attendues s'inscrivent souvent sur un pas de temps très long, notamment lorsqu'il s'agit d'évolutions institutionnelles ou réglementaires dépassant le recul disponible sur les FEXTE étudiés, 2/ensuite car elles sont fortement soumises aux aléas des pays bénéficiaires (financement disponible, maintien de l'intérêt de la contrepartie dans des contextes souvent changeants, situations économiques ou politiques parfois complexes), 3/enfin car ce fil de temps long rend plus complexe l'identification de retombées initiées par des opérations FEXTE anciennes.

Sur le panel des opérations FEXTE étudiées dans le cadre de l'évaluation, **le taux de transformation** (part des retombées pour les entreprises françaises sur le montant engagé) **est de 0,83 au niveau des opérations FEXTE en elles-mêmes** (la grande majorité des opérations revenant à des acteurs français), et **de 0,33 au niveau des retombées économiques aval effectivement constatées**. Au niveau du plan d'affaires de l'AFD, l'instrument confirme en revanche sa contribution au développement des financements de l'Agence, avec près du double de financements générés post FEXTE.

Le potentiel de retombées reste cependant important, avec de vraies perspectives évoquées par la majorité des acteurs interrogés, tant au niveau de retombées économiques qui restent à concrétiser (déploiement de technologies pilotes, concrétisation de marchés plus importants en équipements ou infrastructures, adoption effective de cadres normatifs susceptibles d'avoir une influence française), que pour le plan d'affaires de l'AFD, avec plusieurs pistes de financement identifiées ou en cours d'instruction.

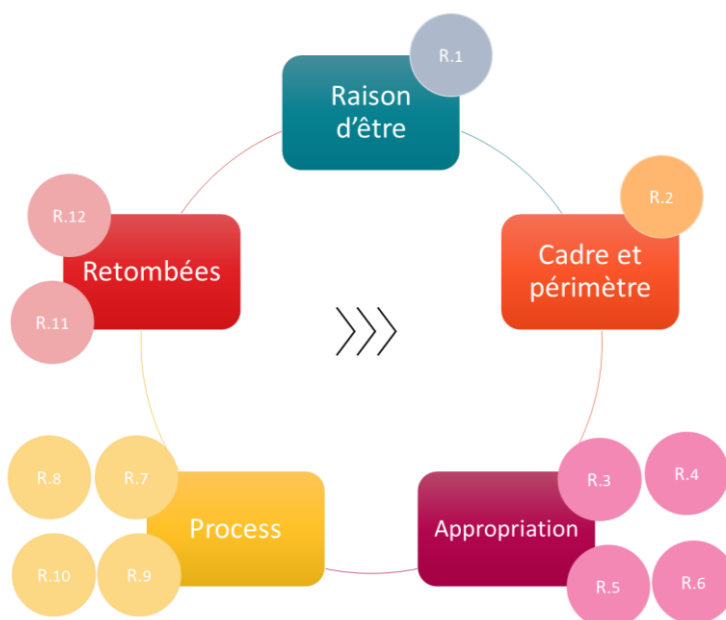
L'impact de l'instrument reste finalement multiple, avec des effets économiques qui ont pu être générés, mais également un appui **au positionnement de l'Agence et de ses coopérations bilatérales qui ne peut être négligé**.

Recommendations



6 RECOMMANDATIONS

A l'issue de l'évaluation, 12 recommandations ont été proposées par l'équipe d'évaluation. Elles portent sur différentes composantes de l'instrument et en particulier sur son appropriation interne et sur les process de mise en œuvre. Ces recommandations ont fait l'objet d'un atelier de travail entre l'AFD et la DG Trésor. Les retours des différentes parties prenantes ont été intégrés dans la version développée ci-dessous.



6.1 Raison d'être et cadre d'intervention de l'instrument

» Recommandation 1 : Maintenir l'instrument en tant qu'outil pertinent pour répondre aux demandes et besoins d'expérience et expertise françaises

L'instrument se révèle pleinement pertinent 1/en réponse aux besoins locaux d'expertise française fréquemment exprimés et proposant des activités souvent appréciées par les acteurs locaux en faveur du développement local, et 2/ pour soutenir le mandat d'influence qui avait été confié à l'AFD en 2013, en permettant effectivement la promotion de l'expertise française tout en contribuant au développement du plan d'affaires de l'Agence. Il constitue également un instrument clef au service du dialogue avec les contreparties locales. Le renforcement de la dimension d'influence économique dans le mandat du Groupe a été confirmé dans le cadre du CICID de 2023 sans remettre en cause le déliement de l'aide.

» Recommandation 2 : Conserver l'approche multi-facettes de l'instrument, tout en proposant une lecture plus fine du cadre d'intervention, des exigences et attendus en fonction de la typologie de FEXTE

Maintien d'une approche large à l'échelle de l'instrument

Nous recommandons de conserver une approche relativement souple de l'instrument de manière à lui permettre d'intervenir sur des secteurs/géographies multiples et auprès d'un éventail large de partenaires. Cette capacité d'adaptation est en effet identifiée comme une force de l'instrument. Autrement dit, il s'agira de :

- **Conserver une définition large de la notion de retombées économiques attendues** par l'instrument (promotion de long terme des modèles français, positionnement d'acteurs français en coopération technique, effets référence et vitrine permettant de produire à moyen et long terme des retombées économiques avales). A noter que des travaux sont en cours à l'AFD pour clarifier les différentes notions.
- **Rappeler la diversité des prestations éligibles au financement en valorisant les actions de coopérations technique de haut niveau.** Le financement d'équipements n'est pas souhaité à ce stade par la DG Trésor

qui rappelle les autres opportunités de financement existantes pour ce types d'intervention. Le FEXTE doit prioritairement rester sur de l'expertise technique. Il est néanmoins souligné par l'équipe d'évaluation et l'AFD l'intérêt de pouvoir financer sur une enveloppe restreinte de l'équipement en complément d'un échange d'expertise si cela est jugé pertinent et nécessaire par exemple pour atteindre l'effet de preuve auprès des partenaires locaux.

- **Maintenir l'éligibilité géographique et sectorielle actuelle de l'instrument**, la pertinence du FEXTE ayant fait ses preuves tant dans les PRI (où les possibilités de concrétisation de retombées sont plus fortes), que les PMA (pouvant répondre à une vraie demande locale et intérêt de l'AFD), et sur différents secteurs (avec de vraies réussites observées tant sur la majeure des infrastructures par exemple que sur des secteurs plus innovants comme l'industrie culturelle et créative). *La proportion de FEXTE instruits sur les PRI est jugée satisfaisante au regard des retombées mesurées et cohérente avec l'objectif initial de l'instrument.*
- **Soutenir la diversité des projets en termes de montants et encourager le recours aux différentes modalités** (partenariale -permettant de contractualiser directement-, mixte ou achats) - **et types de prestataires mobilisés** (acteurs publics/privés pour le volet partenariat, tout type pour le volet MOAD) pour répondre au mieux aux besoins des contreparties locales. Cette approche peut également participer au soutien et à la valorisation de la diversité des acteurs français susceptibles d'apporter une expertise technique aux pays cibles.
- **Mobiliser l'instrument en appui au mandat global de l'AFD** (développement local, plan d'affaires et intérêts français). Si l'intérêt est centré sur l'un ou l'autre de ces axes uniquement, des enjeux de cohérence et complémentarité se posent (FASEP si intérêt économique strict, FAPS si seuls enjeux de développement/plan d'affaires). Par ailleurs, la mobilisation de l'instrument en accompagnement systématique de la feuille de route de l'AFD apparaît nécessaire au regard du temps de gestion important que génère cet instrument pour les équipes (instrument de dialogue politique et technique invitant aux échanges nourris entre bailleur et contrepartie, très pertinent mais lorsqu'il s'insère dans la stratégie de l'Agence dans les géographies concernées).

Une communication spécifique devra être proposée sur le cadre d'éligibilité (cf recommandation n°4), souvent peu connu et interprété de manière limitative par différentes agences ou SE (non-connaissance de la capacité à financer des équipements, de la modalité MOAD, de la capacité à financer des acteurs privés, définition souvent différente de la notion d'intérêts français et du type de retombées attendues, etc.).

Adaptation du cadre d'éligibilité et exigences selon trois « types » de FEXTE, distingués selon l'objectif recherché

Pour autant, nous recommandons de **distinguer les FEXTE selon trois catégories** pour avoir une lecture différenciée des attentes sur le plan des retombées locales et/ou française. La typologie présentée ci-dessous s'appuie sur les investigations de l'évaluation. Nous avons cherché à regrouper les FEXTE selon leur intention principale autrement dit :

- **Des FEXTE « normatifs »**, en appui aux dialogues de politiques publiques locales et devant permettre à terme de produire des changements institutionnels ou normatifs propices au positionnement d'une offre française, sans que la promotion de l'expertise française soit le cœur du projet financé sur sa durée de vie (recherche d'influence « à terme » et de long cours). Sur ce type de FEXTE, les retombées ne seront à priori pas observables sur la durée de l'opération, intervenant en logique de contribution à terme sur la modification du cadre normatif. *La mobilisation de FEXTE en accompagnement de prêts budgétaires (FB-PP) suscite des avis partagés entre la DG Trésor et l'AFD et doit être réinterrogée au cas par cas, avec une approche pragmatique en fonction des contextes et enjeux locaux.*
- **Des FEXTE « partage de technologies et expérience »** sur des technologies/savoir-faire technique français, avec l'objectif de pouvoir déployer ces technologies/savoir-faire technique à plus large échelle ou de s'inscrire dans un enjeu de valorisation et de vitrine économique française. La promotion des intérêts français constitue la première raison d'être du projet, en appui au développement local. Sur ce type de FEXTE, l'utilisation du FEXTE au regard du FASEP devra être interrogée en fonction du cadre d'éligibilité, et de l'intérêt du financement pour l'agence AFD. Les exigences pourront être plus fortes sur les retombées économiques françaises attendues.
- **Des FEXTE « plan d'affaires / feuille de route de l'AFD »**, mobilisés d'abord en soutien au positionnement de l'Agence mais croisant également des intérêts français par le recours à des partenaires français pour

la mise en œuvre de l'expertise sans que cela constitue le point de départ ou la priorité du projet. Ce type de FEXTE peut intervenir afin de :

- › Conforter le positionnement et la stratégie de l'Agence dans un pays
- › Appuyer/initier un dialogue entre l'AFD et ses contreparties
- › Préparer (étude de faisabilité) ou accompagner (assistance technique, intégration de volet soft innovants, etc.) d'un prêt projet, ligne de crédit ou appui budgétaire

Sur ce type de financements, c'est l'usage du FEXTE au regard de la FAPS qui devra être questionné. En cas d'intérêt français constaté ou potentiel, l'intérêt du FEXTE est pleinement validé. Une attention particulière devra cependant être portée sur la communication auprès des entreprises françaises afin de s'assurer de possibles retombées.

Sur ces trois types de FEXTE, le cadre d'éligibilité et les attendus en matière de retombées économiques diffèrent, avec des enjeux de complémentarité entre FASEP et FAPS qui méritent d'être analysés en phase d'identification.

Cette typologie n'engage que les évaluateurs. Elle peut servir de grille de lecture en phase d'instruction pour le comité de pilotage mais n'a pas vocation à être diffusée absolument auprès des agences AFD et des Services Economiques.

Il est également probable que certains projets s'inscrivent dans deux voire trois catégories.

La colonne « Conditions de réussite et points d'attention » a vocation à proposer de possibles ajustements sur le cadre d'éligibilité des FEXTE selon leur nature. La dernière colonne « Attendus en termes de retombées » précise les attendus à terme des opérations, sans pour autant être exigés en phase d'instruction, l'évaluation ayant mis en évidence la difficulté des FEXTE à produire seuls les impacts attendus.

A noter que certaines recommandations sont applicables à l'ensemble des FEXTE : renforcement de la collaboration entre agences AFD et SE, mobilisation de Business France. Il nous a cependant semblé important d'insister sur l'importance de certaines de ces actions selon la typologie rencontrée.

Type de FEXTE	Exemples	Conditions de réussite et points d'attention	Attendus en termes de retombées
FEXTE « normatifs » , en appui des politiques publiques locales et devant permettre à terme de produire des changements institutionnels ou normatifs propices au positionnement d'une offre française	<ul style="list-style-type: none"> FEXTE Kenya « Réforme des Finances publiques » FEXTE Brésil « Développement du modèle Partenariat Public-Privé » FEXTE Tunisie « Définition d'une stratégie de mobilité urbaine » 	<ul style="list-style-type: none"> Eligibilité géographique (PMA et PRI) et sectorielle large (tout secteur confondu) Exigences fortes sur le partenaire français (haut niveau d'expertise, valorisation/implication d'expertise publique centrale ou locale) Prestations mixtes attendues, force des voyages d'études et échanges entre pairs Sensibilisation dès l'instruction de l'importance d'une mobilisation de long terme du partenaire français (liens à créer, budget éventuel à mobiliser post FEXTE par une collectivité locale par exemple en cas de réussite/intérêt) Introduire la notion de risques dans la phase d'instruction (type de FEXTE soumis plus fortement aux aléas externes) Accord préalable signé par la contrepartie locale sur les livrables à produire Retombées à suivre sur le long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées ci-dessous entre Agences et SE) 	<ul style="list-style-type: none"> Coopération qui perdure au-delà du FEXTE entre partenaire français et local Livrables produits et validés par la partie locale (MoU de coopération, études validées au niveau local ou national) Modification à long terme du cadre normatif ou institutionnel propice à l'offre française, au positionnement français ou aux objectifs de diplomatie écologique (mais dépassant généralement le temps de l'opération FEXTE et dépendant d'autres facteurs externes)
FEXTE « partage de technologies et expérience » , devant permettre de valoriser une technologie/savoir-faire d'un partenaire français avant d'être déployé sur une échelle plus large	<ul style="list-style-type: none"> FEXTE compteurs intelligents avec ATOS en Turquie FEXTE système pilote de monitoring du parc hydroélectrique avec EDF FEXTE Caribsan de déploiement d'une technologie d'assainissement par filtre planté de végétaux FEXTE démonstrateur de technologie de dessalement en Tunisie 	<ul style="list-style-type: none"> Interroger la pertinence de mobiliser le FEXTE sur ce type d'opérations versus FASEP. En cas d'éligibilité au FASEP (plus restrictive : PME seulement, exigence de part française, montant plus faible), cet instrument sera privilégié (car 100% construit et dirigé vers des retombées FR), sauf intérêt fort et justifié de portage par l'AFD Cadre d'éligibilité à renforcer sur ce type de FEXTE <ul style="list-style-type: none"> Sur les PRI principalement (en mesure de financer/déployer les technologies FR plus onéreuses) Sur des secteurs phares à l'export FR Avec des pistes de financement identifiées pour le déploiement aval (AFD, ou Prêts du Trésor, financement local, autres bailleurs, etc.) Avec un intérêt affirmé de la partie locale et française pour son déploiement et une stratégie définie sur la phase aval Intérêt de la modalité partenariat sur ce type de FEXTE qui suggère un intérêt préalable de la partie française Retombées à suivre sur le moyen/long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées ci-dessous entre Agences et SE) 	<ul style="list-style-type: none"> Retombées attendues à court ou moyen terme sur des contrats français, en déploiement de la technologie (même pays, même client) A plus long terme, effet référence plus large attendu pour l'entreprise française Part française (au sens contenu français) probablement plus limitée que sur des opérations ayant été initiées sur FASEP

		<ul style="list-style-type: none"> • Conditions de réussite associées : <ul style="list-style-type: none"> › Suggère une forte collaboration (et connaissance des instruments) dès la phase d'identification entre SE et agences AFD › Suppose de permettre la véritable démonstration attendue, en finançant l'intégralité de l'opération pilote (études, équipements, formation) 	
<p>FEXTE « plan d'affaires », mobilisés d'abord en soutien au positionnement de l'AFD mais mobilisant des intérêts français <i>de facto</i> du fait de l'ADN de l'instrument</p>	<ul style="list-style-type: none"> • FEXTE étude barrage en Birmanie (EDF) • FEXTE initiation d'un dialogue smart cities dans les Balkans • FEXTE MOAD Turquie en accompagnement de lignes de crédits bancaire (assistance technique en suivi de la ligne et introduction d'une dimension écologique) 	<ul style="list-style-type: none"> • Interroger la pertinence de mobiliser le FEXTE sur ce type d'opérations versus FAPS. Le FEXTE doit être privilégié uniquement en cas d'intérêt économique français réel (à court, moyen ou long terme) • Cadre d'éligibilité <ul style="list-style-type: none"> › Éligibilité géographique et sectorielle large mais avec une réflexion AFD-DGT conjointe et régulière sur les secteurs à prioriser (idée d'un COPIL stratégique tous les deux ans, cf ci-dessous) › Opérations devant permettre de distinguer véritablement l'AFD au regard d'autres bailleurs › Intérêt économique français à étudier attentivement, sur l'opération en elle-même et les retombées attendues. • Conditions de réussite : <ul style="list-style-type: none"> › Mobilisation forte du SE dès la phase d'instruction, afin de mobiliser sa connaissance des secteurs porteurs et possibles intérêts français sur une opération naturellement moins portée par une entreprises FR donnée › Vérification de l'intérêt réel d'internationalisation des prestataires positionnés sur le FEXTE, de l'intérêt des entreprises identifiées pour la phase aval, et de l'intérêt français plus global de l'opération malgré une approche d'abord « AFD » › Constitution d'un Club de Suivi à l'image des FASEP, suggérée au cas par cas, permettant d'associer le pool d'entreprises pouvant bénéficier de retombées aux étapes clefs du projet, et les introduire auprès de la partie locale › Communication auprès de Business France / équipe France • Retombées à suivre sur le moyen/long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées ci-dessous entre Agences et SE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Retombées directes pour le plan d'affaires de l'AFD (opportunités de financement, suivi qualitatif et rapproché d'opérations, dialogue renforcé avec la partie locale, avancées en matière de diplomatie écologique) • Positionnement d'entreprises françaises sur l'ensemble des opérations FEXTE • Marchés à terme pour les entreprises françaises mobilisées directement sur le FEXTE (effet référence / de suite – <i>probabilité haute</i>) ou d'autres entreprises du secteur (effet vitrine, positionnement sur les marchés aval générés, <i>probabilité moyenne, réelle mais soumise à plus d'aléas externes</i>)

6.2 Partager et communiquer sur le cadre d'utilisation de l'instrument FEXTE

- » **Recommandation 3 : A l'issue de l'évaluation, partager une vision commune AFD-DGT de ce que doit être l'instrument** en actant d'éventuelles modifications sur la définition des retombées économiques dans le cadre de l'instrument et sur le cadre d'éligibilité, et la mise en place d'une grille de critères commune, notamment au regard des présentes recommandations. Une période provisoire d'un an pourra être fixée afin de tenir compte des premiers retours d'expérience.

Une nouvelle lettre sera adressée aux Agences AFD et Services Economiques début 2024 précisant la raison d'être, le périmètre et les modalités de mise en œuvre de l'instrument. Ce document est en cours de rédaction.

- » **Recommandation 4 : A la suite de ces échanges, développer des outils de communication et promotion de l'instrument tant en interne AFD/DGT qu'auprès des partenaires français et locaux.** Plusieurs outils peuvent être envisagés :

- » **Plaquette courte à élaborer en plusieurs langues** (français, anglais et espagnol) et insérer sur les sites internet de la DGT (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises>) et AFD (intranet et site internet public) (et mailing associé lors de la première diffusion)
- » **Communication sur l'instrument à insérer dans les formations existantes ou événements du réseau** (intégration du FEXTE dans les formations sur les instruments d'aide au développement DGT par exemple, communication dédiée durant les Journées Internationales du Trésor), en étant précis sur le cadre d'éligibilité et attendus en matière de retombées économiques, afin de favoriser une identification homogène des opérations

- » **Recommandation 5 : Renforcer la capitalisation sur les opérations FEXTE**, en proposant des bilans courts mais systématiques des opérations, discutés localement entre les agences et les SE.

- » Cela doit permettre de renforcer l'apprentissage continu, l'identification des bonnes pratiques, et le suivi dans le temps d'un instrument ayant vocation à générer des retombées sur un pas de temps long. Cette capitalisation peut se faire main dans la main avec les partenaires locaux et français. Les éléments produits pourront également participer à la communication en tant que telle sur l'instrument (RETEX demandé par plusieurs agences AFD lors de l'étude)
- » **Cette approche doit être encouragée à l'échelle pays**, dans le cadre des rencontres organisées au sein de l'équipe France pour faire connaître le FEXTE et les projets financés.

- » **Recommandation 6 : Organiser sur une base annuelle ou bisannuelle un comité de pilotage FEXTE stratégique AFD-DGT permettant de capitaliser sur les retours d'expérience produits et préciser les priorités stratégiques pouvant évoluer au cours du temps**

Cette approche est validée sur le principe. Le comité de pilotage existant intégrera une fois par an, en début d'année, un temps dédié à des réflexions plus larges que l'instruction (priorités sectorielles, suivi des FEXTE, capitalisation, etc.).

6.3 Processus

- » **Recommandation 7 : Conserver le cœur de processus en place, jugé adapté et satisfaisant par les principales parties prenantes** : phase de co-identification AFD/SE en local, étude des projets en comité mixte au niveau central DGT-AFD (permettant d'apporter un regard plus macro sur les opérations et prioriser si nécessaire), puis finalisation de l'instruction et gestion par l'AFD, agilité de l'instrument (capacité d'annulation totale ou partielle, possibilité de réallouer des sous-enveloppes sur d'autres activités si jugé pertinent, etc.).
- » **Recommandation 8 : Renforcer toutefois le rôle des Services économiques en phase d'identification, et mise en œuvre, en cohérence avec la typologie proposée en recommandation n°2**
- **En leur donnant comme évoqué précédemment un rôle renforcé en phase de co-identification**, non limité à une cosignature en bas de page. En l'état, les SE restent trop souvent mobilisés à l'étape ultime de signature de la Fiche avec des amendements proposés à la marge, ce qui peut : 1/ dans certains cas dégrader la relation AFD/SE (cas rares mais existants, le SE considérant que l'AFD « ne joue pas le jeu »), 2/ et limiter fortement la prise en compte des intérêts économiques français, alors que les SE connaissent le tissu d'entreprises françaises présentes localement ou souhaitant s'y développer, et les opportunités. Cela peut passer par :
 - une première information en amont des SE en cas d'identification du projet par l'AFD,
 - une proposition de corédaction, voire de responsabilité sur les parties dédiées aux retombées économiques attendues (en lien avec la typologie proposée),
 - et une recherche obligatoire ou fortement recommandée par le SE puis communication auprès des partenaires français pouvant être intéressés par l'opération en elle-même ou ses effets en aval. Selon les cas, Business France pourra également être mobilisé.
- **En incitant les agences et services économiques à communiquer avec la centrale sur l'intérêt de principe des opérations identifiées et insertion dans le cadre d'éligibilité, en cohérence avec la feuille de route établie pour l'année (cf recommandation n°6)**. Cela permet de recentrer le rôle du comité sur la priorisation des opérations à l'échelle internationale (enjeux macroéconomiques, priorités sectorielles et géographiques, intégration d'éléments politiques), tout en garantissant une approche technique commune. Cela permet également de fluidifier les process et favoriser l'efficacité du processus d'identification, en réduisant les aller/retours à différents niveaux d'intervention (siège, SE/Agence).
- **En renforçant leur rôle en phase de mise en œuvre, en étant systématiquement en copie des rapports de suivi et invités aux phases de restitution**. Les services économiques doivent permettre de faire le lien avec les intérêts français susceptibles d'être générés et il est donc primordial qu'ils soient informés régulièrement de l'avancée des opérations. L'invitation des Services économiques aux comités de pilotages clefs avec la partie locale peut également permettre au SE de faire le lien avec sa propre feuille de route sectorielle et renforcer son dialogue de haut niveau avec les contreparties (participation annuelle à une réunion de suivi des FEXTE à l'échelle pays, échanges plus fréquents sur le sujet au cours des réunions de services hebdomadaires).
- **En renforçant leur rôle dans le suivi des retombées économiques attendues en aval du projet**, en lien notamment avec les partenaires français.

*La **fiche d'identification** va être sensiblement modifiée en dédiant une partie de sa rédaction aux Services Economiques pour assurer leur plus grande implication dès la genèse du projet. Cette corédaction exige toutefois une anticipation suffisante des deux parties. Par ailleurs une attention plus forte sera portée à la qualité et l'éligibilité des projets avant leur passage en comité de pilotage.*

- » **Recommandation 9 : Maintenir l'approche qualitative de suivi de l'AFD** (intermédiation si nécessaire entre contrepartie locale et prestataire notamment) **même si chronophage, car repérée et très appréciée par les contreparties locales et force en soit de l'instrument.** Cette approche est justifiée si l'instrument reste mobilisé en lien avec le mandat de l'AFD (cf plus haut).
- » **Recommandation 10 : renforcer le suivi quantitatif du portefeuille FEXTE, en intégrant des données plus précises sur les partenaires / prestataires français et les bénéficiaires finaux (selon les évolutions des logiciels du Groupe).**

6.4 Obtention de retombées

- » **Recommandation 11 : favoriser l'ancrage local des opérations, et encourager l'engagement de la contrepartie au-delà de la simple lettre d'intention, pour garantir son implication et maximiser les retombées locales**
 - Importance de coconstruire le projet avec la contrepartie avant la signature de la fiche d'identification: 1/sur le **type de prestations financées** (limites constatées sur plusieurs études produites, parfois peu emparées par la partie locale, déjà existantes, et peu ancrées localement. Les voyages d'études sont en revanche généralement plébiscités), 2/sur les **équipes françaises mobilisées**, parfois déconnectées de la réalité terrain (sans binôme local) ou décevantes au regard des profils mobilisés (parfois trop juniors, les attentes portant souvent plus sur des échanges entre pairs).
 - Accord sur les livrables à produire à signer par la contrepartie locale
 - Poursuivre et développer la co-construction peut passer notamment par : un co-engagement matériel ou financier à encourager, un dialogue avant validation des termes de référence précis des prestations attendues, des profils d'experts retenus, ou la mise en place de comités de pilotage multipartite.
 - Favoriser lorsqu'elle paraît pertinente la mobilisation d'associés locaux dans la mise en œuvre des FEXTE, souvent clef pour assurer la bonne compréhension et prise en compte du contexte local et le succès plus global de l'opération
- » **Recommandation 12 : renforcer l'approche retombées économiques du FEXTE en phase d'instruction, qui reste l'ADN de l'instrument et ne doit pas être oubliée, et ce même si une définition large du concept de retombées reste recommandée.**
 - Comme déjà évoqué, **mobilisation effective des Services économiques dans la corédaction de la Fiche de proposition et décision**, qui permettra d'apporter un regard précis sur les intérêts français.
 - **Vérification systématique en phase d'instruction de l'intérêt réel d'acteurs français sur les retombées avals attendues, notamment sur des approches MOAD et communication auprès des acteurs français dès le lancement d'un FEXTE.** Les retombées sont en effet trop souvent définies de manière larges et génériques, faisant référence aux secteurs phares à l'export français, sans prise en compte de l'intérêt réel d'entreprises pour un développement aval sur la thématique et géographie visée. Cette vérification se fera en lien avec la typologie proposée, avec un niveau d'exigences qui peut différer sur un FEXTE « normatif » par exemple (marchés peu attendus à court/moyen terme) ou les FEXTE « démonstrateurs » ou « plan d'affaires » proche de projets aval.
 - **Envisager, au cas par cas, la mise en place de Clubs de suivi, à l'image du FASEP**, en mobilisant des acteurs français positionnés sur le FEXTE ou pouvant bénéficier de retombées en aval. Ce point peut être discuté lors des comités de pilotage nationaux sur l'intérêt de positionner ou non une telle instance selon les projets et les retombées attendues.

Le Club de Suivi FASEP est une opération exigée dans le cadre de la mise en place d'un FASEP, fortement prise en compte dans l'examen du projet, afin de « maximiser l'efficacité du dispositif en termes de soutien à l'export ». Le Club, constitué par le prestataire français, rassemble les entreprises françaises intéressées par les résultats de l'étude et susceptibles de participer au projet aval.

Annexes



7 ANNEXES

7.1 Référentiel d'évaluation

L'étude vise en particulier à répondre aux quatre questions évaluatives suivantes, touchant à la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'impact de l'instrument :

- Q1. Quelle appréciation peut-on faire des contours de l'instrument FEXTE
- Q2. Quelle appréciation peut-on faire des effets économiques du FEXTE ?
- Q3. Quelle appréciation peut-on faire de la mise en œuvre du FEXTE ?
- Q4. Quelles recommandations peuvent être faites pour optimiser les pratiques de l'AFD en matière d'identification, instruction et exécution des FEXTE ?

Le référentiel d'évaluation proposé est détaillé dans le tableau ci-dessous.

Questions évaluatives	Points ciblés	Outils de collecte envisagés	Livrables spécifiques attendus
Q1. Quelle appréciation peut-on faire des contours de l'instrument FEXTE	<p>Objectifs du FEXTE - Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analyse de l'appropriation et compréhension des objectifs du FEXTE en matière de promotion des intérêts français (AFD, SE) • Analyse de l'appropriation et compréhension du FEXTE en matière de renforcement des capacités (bénéficiaires finaux) • Étude des process d'identification : réponse aux besoins locaux d'expertise et d'expérience française, partenariats, enjeu de développement local • Analyse des différentes modalités d'intervention des projets et de leur intérêt pour les MOAD locales et les partenaires français • Étude de l'adéquation entre les besoins des parties prenantes, les objectifs fixés, les critères d'éligibilité et l'enveloppe allouée. • Moyens déployés afin d'atteindre des retombées économiques (identification, instruction, exécution) <p>Cohérence entre les outils</p> <ul style="list-style-type: none"> • Positionnement du FEXTE dans la logique d'intervention de l'AFD • Analyse des synergies partenariales avec les opérateurs de coopération technique • Analyse de la cohérence entre le FEXTE, la FAPS, et le FASEP • Saisie différenciée des programmes 109 et 110. • Analyse de la complémentarité entre le FEXTE et les financements budgétaires de politique publique (FB-PP) et l'opportunité d'arrimer un FEXTE à un FB-PP en instruction 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête en ligne Agences AFD et Chefs de Service économique • Études de cas FEXTE, portraits et missions terrain • Entretiens équipe France • Études de cas ou focales spécifiques sur des opérations FAPS, FASEP ou FB-PP 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan chiffré et cartographié des opérations financées par le FEXTE • Critères d'éligibilité d'appui à la validation conjointe DGT-AFD • Schéma didactique situant les outils FEXTE, FAPS et FASEP
Q2. Quelle appréciation peut-on faire des effets économiques du FEXTE ?	<p>Retombées économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étude des retombées aval des FEXTE à l'échelle locale en termes d'infrastructures / nouveaux services (concrétisation des projets, marchés subséquents) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstitution de la logique d'intervention du FEXTE • Études de cas, missions terrain et focales • Enquête en ligne 	<ul style="list-style-type: none"> • Typologie des FEXTE et classification des effets économiques associés (et

	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des retombées économiques spécifiques pour les entreprises françaises (valorisation de l'expertise, positionnement sur des marchés à l'international, attribution de marchés subséquents) Analyse dans la mesure du possible des retombées économiques locales Analyse des retombées plus larges en termes d'influence française (positionnement des équipes France, dialogue de politiques publiques, etc.) <p>Effet de levier sur le plan d'affaires de l'AFD</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse du lien entre les FEXTE et les opérations liées de l'AFD 	<ul style="list-style-type: none"> Exploitation du système d'information de l'AFD (SIOP) Études de cas Analyse documentaire (dont note sur les retombées économiques AFD) 	<p>contraintes constatées)</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse de la fréquence des catégories d'effets Cartographie des incidences, des coopérations entre partenaires français et partenaires locaux Analyse entre plan d'affaires de l'AFD et FEXTE financés en amont
Q3. Quelle appréciation peut-on faire de la mise en œuvre du FEXTE ?	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de la dynamique d'instruction des FEXTE (rythme, procédures et diligences, conformité, gouvernance) et de l'efficacité de la comitologie Analyse des rythmes de décaissement et pratiques existantes Analyse de l'équilibre financier et efficacité de l'outil Étude des conditions de déploiement des FEXTE et des réalisations mises en œuvre Appréciation des modalités de suivi des FEXTE Satisfaction vis-à-vis des résultats du projet Retombées qualitatives identifiées (partenariats, poursuite des projets, modèles et innovations, etc.) Poursuites du projet en adéquation avec les conclusions du FEXTE. Analyse des modalités de coopération 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan chiffré du FEXTE (décaissements, rythmes, taux d'annulation, etc.) Enquête en ligne Études de cas Missions terrain Portraits Entretiens-cadres avec l'AFD et la DGT (membres du comité en particulier) et les équipes France Analyse documentaire (documents de procédure, bilans) 	<ul style="list-style-type: none"> Recommandations en termes d'efficacité, en intégrant un regard rétrospectif sur l'évaluation d'EY et son utilisation par l'AFD
Q4. Quelles recommandations peuvent être faites pour optimiser les pratiques de l'AFD en matière d'identification, instruction et exécution des FEXTE ?	<ul style="list-style-type: none"> Recommandations attendues sur les trois questions rétrospectives 	<ul style="list-style-type: none"> Croisement de l'ensemble des outils de collecte Atelier de co-construction des recommandations 	<ul style="list-style-type: none"> Recommandations notamment sur la structuration des FEXTE, différenciées selon la typologie établie

7.2 Zoom sur les outils de collecte et interlocuteurs interrogés

7.2.1 Entretiens de cadrage

Organisme	Poste	Nom
AFD - PAO	Responsable	Clothilde Boutrolle
	Agent DOE	Delphine Bidet
	Agent responsable du FAP	Claire Gillot
	Agent (vision PrPP)	Lauriane Thibaud
	Ancienne agent PAO (actuellement chargée de mission au Mali)	Marine Marmorat
AFD - TEE	Directrice de la Division Territoires et Entreprises	Julie Gonnet

	Responsable du Pôle Entreprises	Cecile Antony-Clonts
	Chargée de mission redevabilité et intelligence économique	Julie Zaccagnini
AFD – SDD	Directrice adjointe de la direction SDD	Cassilde Breniere
	Responsable adjointe Energies EGI	Pauline Larat
AFD - GEO	Directeur exécutif	Philippe Orliange
	Responsable adjointe ORE	Julie Marsaudon
	Responsable adjointe OCN	Sophie Rech
	Directrice AML (et poste précédent au sein de TEE)	Marie-Pierre Bourzai
	Responsable adjoint AML	Alain Humen
	Responsable adjoint AFR	François-Xavier Bellocq
AFD – DEF	Responsable de division	Isabelle Piercourt Jost
DGT – Fininter 2 / MF2	Adjoint au chef de bureau MF2 Adjoint au chef de bureau Fininter 2 Adjoint au chef de bureau Fininter 2	Stéphane Tabarié Gabriel Comolet Mathilde Arjakovsky

7.2.2 Missions terrain

» Turquie

Entité	Type	Nombre de participants	Ville
EÜAŞ	Bénéficiaire local du FEXTE Energie Climat CTR1087	10	Ankara
Direction Générale des Forêts OGM	Bénéficiaire local du FEXTE Forêts CTR1074	17	Ankara
Service économique	SER à Ankara (adjoint, responsable développement durable, attaché de mission, attaché de coopération agricole)	4	Ankara
AFD	Agence d'Ankara (chef d'agence, chargée de mission)	2	Ankara
AFD	Antenne d'Istanbul	5	Istanbul
Halbank	Bénéficiaire local du FEXTE Investissements verts en zones industrielles CTR1058	4	Istanbul
Vakif Bank	Bénéficiaire local des FEXTE Développement rural et agricole CTR1070 et logement vert CTR1085	3	Istanbul
Département Transport de la Métropole d'Istanbul MMI	Bénéficiaire local du FEXTE intermodalité CTR1098	3	Istanbul
Groupe Ginger	Représentant local et contact siège du partenaire français Ginger, FEXTE VakifBank logement vert CTR1085	2	Distanciel
Suez	Directeur de SUEZ Consulting Mobilités et représentant local, partenaire français du FEXTE intermodalité CTR1098	2	Distanciel
Atos	Représentant français du FEXTE CTR1107 (compteurs intelligents)	1	Distanciel
ISKI	Bénéficiaire local du FEXTE CTR1107 (compteurs intelligents)	1	
Total			54

» Tunisie

Entité	Fonction	Nb de participants	Ville
AFD – Agence de Tunis	Direction Pôle Gouvernance, pilier social et société civile Pôle Eau & Assainissement Pôle Education Pôle Infrastructures	8	Tunis et distanciel

DG Trésor - SER	Cheffe du service économique, adjoint	2	Tunis
Business France	Directeur	1	Tunis
Ministère de l'équipement	Equipe-projet	3	Tunis
Ministère de la santé	Cheffe de projet FEXTE	1	Tunis
Ministère des technologies et du numérique	Points focaux des 4 lots du FEXTE, Coordinatrice du programme	5	Tunis
Ministère des transports	Direction de la stratégie et des projets	2	Tunis
Ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche	Directeur général de la Rénovation Universitaire	1	Tunis
FEI	Chef de projet	1	Tunis
Oracle consulting	Chef de projet	1	Tunis
KPMG	Directeur de mission	1	Tunis
		26	

» Mexique

Entité	Type	Nombre de participants	Ville
AFD	Deux chargés de mission	2	Distanciel
Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)	Partenaire local sur le FEXTE « Efficacité énergétique des hôpitaux »	2	Distanciel
ADEME	Partenaire français sur le FEXTE « réforme du secteur énergétique »	1	Distanciel
AP-HP International	Partenaire français sur le FEXTE « Efficacité énergétique des hôpitaux »	1	Distanciel
Expertise France	Partenaire français sur le FEXTE « Finances vertes »	1	Distanciel
Expertise France	Partenaire français sur le FEXTE « Réforme fiscale »	1	Distanciel
UniHa	Partenaire français sur le FEXTE « Réforme fiscale »	1	Distanciel
EDF	Partenaire français sur le FEXTE « Réhabilitation de centrales hydroélectriques »	1	Distanciel
Total			10

7.2.3 Etudes de cas et portraits

	Pays	ID projet	Date d'octroi	Date de dernier versement	Etat	Cas	Montant	Secteur	Modalité
1	Afrique du Sud	CZA1118 (1 concours)	2015	2019	Achevé	Fexte Eskom EDF	450k€ (12k€ annulés)	Energie	Partenariat
2	Brésil	CBR1072 (1 concours)	2017	2020	En cours (82%)	Gouvernance PPP FEXTE	1366k€	Multi secteurs	Partenariat
3	Indonésie	CID1073 (1 concours)	2017	2021	Achevé	FEXTE AT Portuaire – Renforcement de capacités en gestion portuaire	400k€	Aménagement portuaire	Partenariat
4	Inde	CIN1072 (9 concours)	2014	2018	Achevé	Métro de Kochi	800k€ (dont 16k€ annulés)	Transport urbain	Mixte
5	Maroc	CMA1237 (1 concours)	2016	2021	Achevé	Mesure de la qualité de l'air – Pôle de compétences des milieux atmosphériques	550k€	Education/Environnement	Partenariat
6	Birmanie	CMM1024 (1 concours)	2020	2022	En cours (79%)	FEXTE SHWELI 3 – Etude ligne de transmission barrage hydroélectrique	300k€	Energie	MOAD
7	Pérou	CPE1011 (9 concours)	2015	2020	Achevé	FEXTE Procédure Achat Mobilité - Appui technique au gouvernement péruvien	799k€	Mobilité urbaine	Mixte

						dans la mise en oeuvre de sa politique de mobilité urbaine			
8	Sénégal	CSN1657 (2 concours)	2021	2022	En cours (68%)	Senegal Images - Ecole de cinéma (professionnalisation de la production d'image et de son en Afrique de l'Ouest)	1M€	Culture	Mixte
9	Géorgie	CGE1005 (2 concours)	2015	2020	Achevé	Financement du Plan de Développement du Transport Urbain par Câble en Géorgie	200k€ (20k€ annulés)	Transport	Partenariat
10	Multipays Balkans	CZZ2655 (1 concours)	2019	2022	Achevé	FEXTE Smart City Balkans Coopération avec les 6 capitales des Balkans occidentaux sur les enjeux de smart city	625k€	Smart Cities	MOAD
11	Multipays (OCN)	CZZ2945 (1 concours)	2020	2021	En cours (42%)	FEXTE Caribsan pour la valorisation des filtres plantés de végétaux pour le traitement des eaux usées (Cuba, Sainte-Lucie, Dominique, Antilles FR)	350k€	Eau et assainissement	Partenariat
12	Liban	CLB1128 (1 concours)	2020	2022	Achevé	FEXTE ESA/Santé	1,2M€	Santé	MOAD
13	Kenya	CKE1130 (1 concours)	2017	2022	En cours (69%)	FEXTE Gestion des finances publiques	1,5M€	Gouvernance/Finances publiques	MOAD
14	Togo	CTG1252 (1 concours)	2021	2022	En cours (74%)	FEXTE – Filière Soja Financement du partenariat entre la fondation Avril et le Centre Interprofessionnel de la Filière Soja (CIFS)	600k€	Agriculture	Partenariat
15	Equateur	CEC1057 (1 concours)	2021	2022	En cours (60%)	FEXTE Aerovia - Etude d'optimisation de la fréquentation du téléphérique de Guayaquil	200k€	Transport urbain	MOAD
16	Maurice	CMU1069 (4 concours)	2016	2019	Achevé	FEXTE Energie - Partenariat régional sur l'intégration renforcée des énergies renouvelables dans le réseau insulaire	276k€	Energie	Mixte

7.3 Liste des annexes ad hoc

Sont annexés au présent rapport :

- Les 15 monographies rédigées pour chaque études de cas
- Les comptes-rendus des missions terrain en Turquie, Tunisie et Mexique
- Le bilan chiffré du portefeuille, associé à une notice d'utilisation et analyse complète des données

7.4 Guide méthodologique sur l'intérêt français

Extrait du guide méthodologique élaboré en 2016 qui doit faciliter une lecture commune des intérêts français et accompagner l'identification des projets

Première étape. Identification et valorisation de la présence française

Dans un premier temps, il s'agit de dresser l'état des lieux de la présence française dans le pays ou le secteur d'intervention envisagé (A). La structure de l'offre française peut ensuite être analysée (B). Ne pas hésiter à s'adresser au Service économique (SE) en cas de doute / question / besoin de précision et se référer à l'annexe « Essai de typologie des entreprises françaises » (Annexe 2).

A. Etat des lieux de la présence française

- 1. Existe-t-il une présence française dans le secteur ?**
 - a. Quelles sont les entreprises françaises - y compris les entreprises françaises sous-traitantes - déjà présentes sur ce secteur (pays ou région) ?
 - b. Existe-t-il d'autres acteurs français déjà présents pouvant potentiellement intervenir comme fournisseurs de prestations marchandes ou dans le cadre d'un partenariat permettant la promotion de savoir-faire français? Ex : entités publiques (EPA, EPIC, GIP...), collectivités et leurs opérateurs, organisations de solidarité internationale susceptibles de répondre à des appels d'offres dans le secteur envisagé
 - c. Des marchés ont-ils été remportés récemment par des entreprises françaises dans le secteur ?
 - d. Lors d'échanges éventuels, des entreprises françaises ont-elles confirmé leur intérêt pour le secteur / l'intervention ?
 - e. L'intervention proposée est-elle de nature à ouvrir des marchés à ces entreprises ? A contrario, risque-t-elle d'offrir un avantage (direct / indirect) à leurs concurrents ?
 - f. L'intervention proposée présente-t-elle des enjeux particuliers (favorables ou non) en matière de rayonnement économique des départements et territoires français d'outre-mer voisins ?
 - g. Ce secteur / ce bénéficiaire a-t-il bénéficié par le passé d'un soutien financier de la DG Trésor (FASEP, RPE, prêts du Trésor concessionnels ou non)? De Bpifrance Export ?
- 2. Les entreprises françaises bénéficient-elles d'un avantage comparatif ? et à quelles conditions ?**
 - a. Quel est leur positionnement concurrentiel dans le secteur / le pays ?
 - b. Les entreprises françaises de ce secteur font-elles figure de leaders, d'outsiders, de challengers, de nouvelles entrantes ? Disposent-elles de références dans le pays ?
 - c. Considèrent-elles le secteur comme un marché porteur ?
 - d. Quelle est la nature de leur avantage comparatif (au niveau du pays/ du projet : politique d'investissement, savoir-faire et innovation, technique, formation, RSE, etc.) ?
 - e. Si elles considèrent ce marché porteur, que peut-on dire de leurs perspectives de développement ?
 - f. Quelles sont les conditions à réunir (techniques, financières, juridiques) qui permettraient aux entreprises françaises de se positionner ? A contrario, existe-t-il des facteurs qui ne permettraient pas ou restreindraient l'expression d'une offre française ?
 - g. Les contreparties/opérateurs envisagés expriment-ils une demande pour du savoir-faire français ?
- 3. Quelles sont les conditions d'accès au marché ?**
Existe-t-il des barrières explicites / implicites à l'export ou à l'investissement français ?

Se référer au classement Doing Business de la Banque mondiale, et à toute information relative au climat des affaires que le SE pourra vous fournir.

Annexe 2. Essai de typologie d'entreprises françaises internationalisées

La liste ci-dessous vise à illustrer - sans prétendre à l'exhaustivité mais dans un esprit opérationnel - différents types d'entreprises françaises auxquels les agents peuvent être confrontés dans la conduite de leurs activités. De manière générale, il pourrait être intéressant de s'interroger lorsque les informations sont disponibles sur la localisation des principaux sites d'emplois.

Définitions

- **Siège social réel** : lieu de direction effective de la société. En pratique, lieu où se réunissent les organes de direction de l'entreprise, où se prennent les décisions stratégiques qui engagent celle-ci, où les principaux contrats sont signés, etc. Cette notion a été dégagée par la jurisprudence française, par opposition au siège social statutaire (ex : holding, boîte postale) qui ne reflète pas nécessairement une réalité économique. Par exemple, le siège social de Renault-Nissan est aux Pays-Bas, mais son siège social réel est bien en France.
- **Centre de décision** : La notion de siège social réel se rapproche de celle de centre de décision. Toutefois, dans un groupe internationalisé, la décision peut être partagée entre le siège et ses filiales, en fonction du degré d'autonomie de la filiale. Orange Côte d'Ivoire est une entité avec une grande autonomie, mais fortement intégrée dans une stratégie groupe.
- **Centre d'exploitation** : Centre de production d'un bien ou d'un service.

Type d'entreprises	Exemples
Entreprise française exportatrice de bien et / ou de service (entreprise non implantée durablement à l'étranger) Siège social réel, centre de décision et centre d'exploitation en France	Ex : Equipementier produisant en France, cabinet de conseil, société de négoce basés en France
Acteur financier français investissant à l'étranger Siège social réel, centre de décision en France, prise de participation à l'étranger, centre d'exploitation à l'étranger	Ex : Banque d'affaires française, fonds d'investissement, membres de la diaspora investissant dans un actif à l'étranger
Filiale française implantée à l'étranger Siège social réel de la maison-mère en France, centre de décision niveau « groupe » en France ou partagé avec la filiale, avec ou sans répartition de la production entre maison-mère et filiale. Peut s'agir de filiale de rang 1 ou de rang supérieur (filiale de filiale de groupe français).	Ex : Agence / bureau régional d'un groupe français, usine détenue par un groupe français (colocalisation ou délocalisation) à l'étranger
Entreprise locale à capitaux français : Siège social réel et centre de décision / d'exploitation à l'étranger, actionariat français.	Ex : Entreprise, institution financière étrangère comptant un fonds d'investissement français dans son actionariat
Filiale française de groupe étranger Siège social réel à l'étranger, centre de décision niveau « groupe » à l'étranger, centre de décision pour la partie de l'activité qui concerne le secteur/ le projet et centre d'exploitation en France.	Ex : Cabinet de conseil basé en France, filiale d'un groupe étranger; usine française détenue par un groupe étranger
Filiale de groupe français – exportatrice depuis l'étranger dans pays tiers Siège social réel du groupe en France, centre de décision niveau « groupe » en France ou partagé avec la filiale, centre d'exploitation local rayonnant sur un / des pays tiers	Ex : Usine d'un groupe français situé dans un pays A (européen ou non), exportant vers un pays B
Filiale de groupe français implanté à l'étranger et investissant dans un pays tiers Siège social réel du groupe en France, centre de décision niveau « groupe » en France ou partagé avec la filiale, qui acquiert une participation dans actif situé dans un pays tiers	Ex : Filiale d'une banque française sise dans un pays A investissant dans un actif dans un pays B
Filiale de société française intégrée dans un groupe étranger Siège social réel du groupe à l'étranger, centre de décision de l'activité en France ou partagé avec la filiale en pays tiers, centre d'exploitation en France ou partagé avec la filiale en pays tiers	Ex : Usine ou agence d'une entreprise française dans un pays A, l'entreprise française ayant elle-même été rachetée par un groupe étranger
(éventuellement) Représentant local / distributeur / franchisé de produit / marque française Siège social réel à l'étranger, centre de décision et d'exploitation à l'étranger, mais représentant / distributeur d'une entreprise, d'une marque, d'un produit français.	Ex : Entreprise locale représentant exclusif de produits français, société locale agissant pour le compte / faisant la veille commerciale pour une entreprise française, établissement hôtelier utilisant une franchise de marque française

