

# ExPost

Synthèse

Évaluation  
de l'AFD

JUIN  
2024  
N° 101

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

Le rapport complet de l'évaluation est téléchargeable sur le site de l'AFD : <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

**Coordinateurs**

Bruno de Reviere et Pascale Dumoulin

**Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

**Photo de couverture**

La ligne de télécabines traverse le fleuve Guayas, en 15 mn, pour relier Durán à Guayaquil, capitale économique équatorienne. Pour répondre au problème des transports urbains, améliorer la qualité de vie des habitants et lutter contre le réchauffement climatique, l'AFD soutient l'installation d'une ligne directe de métro câble entre Durán et Guayaquil en Équateur.

© Marcos Pin Mendez - AFD

# Sommaire

<b>Éditorial</b>	<b>p. 4</b>	<b>4</b>	<b>Recommandations</b>	<b>p. 28</b>
<b>1</b>				
<b>L'instrument FEXTE</b>	<b>p. 5</b>		<b>4.1 Raison d'être et cadre d'intervention de l'instrument</b>	<b>p. 28</b>
1.1 Genèse d'un instrument de coopération technique au service du développement et des intérêts français	p. 5		<b>4.2 Partager et communiquer sur le cadre d'utilisation de l'instrument FEXTE</b>	<b>p. 31</b>
1.2 Un cadre d'intervention qui s'est progressivement élargi pour tenir compte des besoins des différents partenaires	p. 5		<b>4.3 Processus</b>	<b>p. 32</b>
			<b>4.4 Retombées</b>	<b>p. 33</b>
<b>2</b>			<b>Liste des sigles et abréviations</b>	<b>p. 34</b>
<b>Enjeux, périmètre de l'évaluation et méthodologie retenue</b>	<b>p. 8</b>		<b>Annexe</b>	<b>p. 35</b>
<b>3</b>				
<b>Conclusions et enseignements tirés de l'évaluation</b>	<b>p. 10</b>			
3.1 Une doctrine d'emploi appréciée et un instrument jugé pertinent	p. 10			
3.2 Quelques limites liées à la doctrine d'utilisation de l'instrument	p. 16			
3.3 Un instrument confronté à des difficultés de mise en œuvre	p. 20			
3.4 Sur le plan des retombées, de vrais effets intermédiaires observés, et un potentiel à long terme, mais à concrétiser	p. 22			

# Éditorial

*Clotilde Boutrolle – Responsable Division Pilotage de l'activité opérationnelle  
Julie Gonnet – Responsable Division Territoires et entreprises*

Le FEXTE a 10 ans !

L'occasion de faire un bilan de cet outil atypique partagé entre l'Agence française de développement (AFD) et la Direction générale du Trésor et d'en tirer les leçons pour la prochaine décennie.

Durant l'année 2023, le cabinet d'étude Pluricité a mené l'évaluation de l'outil FEXTE au titre duquel, sur la période 2014-2022, un total de 163 M€ a été engagé pour 241 opérations, en particulier dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'eau et l'assainissement. Ces dernières se sont réparties sur toutes les zones d'intervention du Groupe, et particulièrement les départements des Orient (44 %), d'Afrique (31 %) et d'Amérique latine (18 %). Elles ont surtout concerné les pays à revenu intermédiaire dont les trois premiers que sont le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud.

Le FEXTE est un outil qui a gagné en importance et en popularité depuis sa création. Depuis 2019, l'AFD engage en moyenne 38 opérations FEXTE par an, ce qui est deux fois plus élevé que ce que l'on observait entre 2014 et 2019.

Cette étude a pour objectif de préparer l'évolution du FEXTE, en proposant des analyses des opérations passées et en décortiquant toute la palette des objectifs, des ambitions et des finalités que peut avoir le FEXTE. Elle fait le point sur son articulation avec les autres instruments de préparation ou accompagnement des projets et les attendus spécifiques à cet outil dans la phase de mise en œuvre.

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2023 revient sur le rôle du FEXTE comme outil pertinent pour faciliter la mobilisation des acteurs français dans les opérations financées par l'AFD et permettre la préparation de projets aux meilleurs standards, en réponse à une demande locale d'expertise française.

L'étude propose de revenir sur cette double approche et met en avant l'intérêt du FEXTE pour répondre à cet objectif : contribuer au développement local et à l'ISD (Investissement solidaire durable) par la mobilisation des savoir-faire et de l'expertise françaises.

# 1. L'instrument FEXTE

## 1.1 Genèse d'un instrument de coopération technique au service du développement et des intérêts français

Le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences « FEXTE » est né en octobre 2012, à la suite de l'annonce du ministère de l'Économie 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) [...] et visant à répondre aux demandes et besoins d'expertise et d'expérience française de ces pays* »<sup>[1]</sup>.

Confirmé par le Premier ministre lors du CICID du 31 juillet 2013, puis approuvé par le Conseil d'administration (CA) de l'AFD le 17 octobre 2013, le FEXTE est venu enrichir l'éventail des outils en subvention à disposition de l'AFD. Il promeut l'importance de la coopération technique comme « *composante majeure de l'aide au développement* » et répond au manque d'instruments de financement permettant de promouvoir les savoir-faire français dans les PRI. Cet instrument s'inscrit plus largement dans la contribution de l'AFD à la politique extérieure de la France et notamment sa diplomatie économique, initiée à la même époque (2013) par le ministère des Affaires étrangères. Le FEXTE a été pensé dès sa genèse comme un instrument à la croisée des chemins entre aide au développement et soutien à l'internationalisation des entreprises françaises. Sa gouvernance prévoit une co-identification des opérations par l'AFD et la Direction générale du Trésor et une mise en œuvre portée ensuite par l'AFD.

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

## 1.2 Un cadre d'intervention qui s'est progressivement élargi pour tenir compte des besoins des différents partenaires

Les principes d'intervention de l'instrument ont été définis en 2013 et ont évolué en 2017. Ils sont décrits dans trois documents normatifs clefs.

La résolution du CA de l'AFD d'octobre 2013 présente 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 PRI afin de nourrir le dialogue sur les politiques publiques tout en valorisant les savoir-faire français* ». Sur le plan de l'influence française, 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 règlementaires, normes et standards de qualité, appuis à la spécification technique des projets* ».

Le FEXTE est ciblé 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 (Petites et moyennes entreprises), des bureaux d'études ou autres entreprises ou tout autre organisme public ou privé sont ainsi susceptibles d'être mobilisés. L'instrument peut être mis en œuvre sous deux grandes modalités d'intervention « achat » ou « partenariat » :

- Modalité « AFD coordonnateur d'activités » (modalité achat) : 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. 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 un partenaire français, lorsque celui-ci est identifié.
- La modalité « mixte » est également possible, avec la combinaison sur une même opération FEXTE de concours octroyés sous la modalité achat ou partenariat, selon les besoins exprimés par la contrepartie locale et le montage du projet.

Les deux lettres transmises conjointement par les directions générales du Trésor et de l'AFD aux directions d'agences (AFD) et Chefs de service économique (CSE) en 2013 et 2017 apportent des précisions par rapport à la résolution de 2013 puis des évolutions. Sur le plan de l'influence, la définition a été élargie, ajoutant la notion d'influence politique et de diplomatie écologique aux retombées attendues en termes de marchés. Le périmètre géographique de l'instrument a été étendu des seuls PRI à tout pays bénéficiaire de l'AFD (incluant donc les Pays les moins avancés ou PMA). L'instrument a été repositionné « principalement » en préparation et accompagnement de projets de l'Agence. Enfin, le champ des études pouvant être financées par le FEXTE a été élargi, avec notamment les études de programmation, pré-faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé. Le tableau 1 résume les caractéristiques principales de l'instrument, sur la base des trois sources officielles citées<sup>[2]</sup>.

**Définition :** les termes utilisés dans le rapport recourent les termes utilisés dans le système d'information de l'AFD. La notion d'« opération FEXTE » a également été introduite. Une opération correspond à un ensemble de concours FEXTE disposant du même identifiant projet (avec un même objet de financement, donc), et disposant d'une date commune d'octroi. Deux concours FEXTE disposant d'un même numéro de projet mais ayant été octroyés à deux dates différentes sont ainsi considérés comme deux opérations distinctes.

[2] Résolution du CA de l'AFD et lettres adressées aux CSE et Directeurs d'Agence de décembre 2013 et août 2017

Tableau 1 – Synthèse des caractéristiques du FEXTE définies en 2013 puis en 2017

	Caractéristiques du FEXTE définies en 2013	Caractéristiques du FEXTE à partir de 2017
<b>Dates</b>	2014-2016	2017-2022
<b>Volumes</b>	20M€	150M€ (15M en 2017, 15M en 2018, 30M respectivement en 2019, 2020, 2021 et 2022)
<b>Finalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	
<b>Périmètre géographique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PRI</b>, en particulier émergents ou à croissance rapide, dans lesquels intervient l'AFD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ensemble des pays bénéficiaires</b> de l'Aide publique au développement (APD) dans lesquels l'AFD est autorisée à intervenir.</li> </ul>
<b>Principes d'intervention</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformité aux mandats géographiques et sectoriels (« Croissance verte et solidaire ») de l'AFD.</li> <li>• Valorisation d'une expertise ou d'une expérience française existante.</li> <li>• 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.</li> <li>• <b>En accompagnement de projets financés par l'AFD ou non.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grands principes identiques (mandats géographiques, sectoriels, influence française).</li> <li>• <b>FEXTE mobilisé cependant principalement « en préparation et accompagnement de projets financés par l'AFD ».</b></li> </ul>
<b>Activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toute forme de coopération technique : assistance technique résidente, expertise court terme ou itérative, étude (<b>hors champ FASEP</b><sup>[3]</sup>), actions de formation de haut niveau, jumelages stratégiques entre institutions paires, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Même approche globale « <i>toute forme de coopération technique</i> »</li> <li>• <b>Élargissement du périmètre d'études concernées à « toute forme d'études »</b> : programmation, pré-faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé.</li> <li>• <b>Attention portée au choix des instruments FASEP ou FEXTE</b> en fonction de l'appréciation de la part française.</li> </ul>
<b>Mode opératoire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Financement d'un appui dans le cadre d'un partenariat</b> entre un partenaire d'un pays éligible et une institution paire française <i>via</i> une convention de partenariat.</li> <li>• <b>Financement d'expertise publique ou privée</b>, en capacité de promouvoir les expériences et savoir-faire français, <b>sélectionnés par appel d'offres</b> par l'AFD et l'entité demandeuse dans le cadre de contrats.</li> </ul>	
<b>Taille et nature des opérations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de seuil minimal ou maximal, avec un montant des opérations envisagé au cas par cas en fonction des besoins et des ressources.</li> <li>• Objectif de valeur cible de 500K€ en moyenne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de seuil ou d'indication définis en 2017, avec des montants fixés au cas par cas.</li> <li>• <i>Montant maximum fixé à 1,5M€, précisé dans le Manuel opérationnel des procédures de l'AFD.</i></li> </ul>

[3] Fonds d'études et d'aides au secteur privé (outil DGT).

## 2. Enjeux, périmètre de l'évaluation et méthodologie retenue

### 2.1.1 – Une évaluation à visée rétrospective et prospective

Conduite de janvier à novembre 2023, l'évaluation visait à dresser un bilan global de l'instrument depuis sa création, en portant une attention particulière à sa mise en œuvre et à ses retombées pour la période 2013-2022. Elle s'inscrit dans la continuité de deux évaluations réalisées précédemment, en 2018 (évaluation de l'ensemble des projets éligibles au FEXTE) et en 2020 (étude plus spécifique sur le secteur de la mobilité urbaine). Elle approfondit les dimensions suivantes :

- L'intégration d'un bilan global du FEXTE sur ses neuf années de mise en œuvre.
- Une focale spécifique sur les retombées économiques du FEXTE.
- Une comparaison du FEXTE avec d'autres instruments proches (FASEP et FAPS<sup>[4]</sup>), mis en perspective avec les financements budgétaires de politiques publiques (FB-PP).
- Une analyse des modalités pratiques de mise en œuvre du FEXTE (forces et faiblesses).

L'étude visait ainsi à répondre aux quatre questions évaluatives suivantes :

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

[4] FAPS : Facilité d'Amorçage, de Préparation et de Suivi de projets. Il s'agit d'un fonds de préparation de projet. C'est un outil AFD, quand le FASEP est un outil DGT.

### 2.1.2 – Une méthodologie croisant le recueil et l'analyse de données quantitatives et qualitatives

Les travaux d'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 : 3 missions terrain en Tunisie, Turquie et Mexique ; 15 études de cas sur un panel représentatif d'opérations, et deux enquêtes en ligne à destination des agences AFD, des Services économiques et des partenaires français. Les missions pays et les études de cas ont permis l'analyse approfondie de 35 projets FEXTE, soit 12 % du portefeuille (en nombre et montant). Un rapport provisoire a été rédigé à l'issue de cette seconde phase, remis en juin 2023.
- **Phase d'analyse et restitution**, avec l'organisation d'un atelier final permettant de co-construire des recommandations et finaliser le rapport. Cette phase s'est terminée en novembre 2023.

Au total, près de 120 entretiens ont été menés dans le cadre de cette démarche : 40 en interne AFD, 27 au sein de la DG Trésor, 37 auprès de partenaires français, et 13 auprès de partenaires locaux.

### 2.1.3 – Précautions méthodologiques et limites rencontrées

Les différentes investigations menées ont permis de recueillir une matière riche et un grand nombre de données quantitatives et qualitatives assurant la formulation d'un jugement évaluatif étayé. L'ensemble des parties prenantes (Services économiques, agences AFD, partenaires français et partenaires des pays d'intervention) a pu être interrogé, assurant un regard croisé et pluriel sur l'objet d'étude.

Quelques limites ont cependant été rencontrées, qu'il convient de prendre en compte à la lecture du diagnostic :

- L'analyse des retombées économiques s'est révélée complexe, et ce malgré le recul de désormais dix ans sur l'instrument. Ces difficultés résident notamment dans : 1/ le caractère indirect et souvent de long terme des retombées induites par les FEXTE – travaillant sur des changements institutionnels ou normatifs en profondeur et nécessitant des pas de temps long – ; 2/ le fait qu'une partie importante du portefeuille est toujours en cours de mise en œuvre, et donc sans retombées avales encore possibles ; 3/ la difficulté à identifier des interlocuteurs capables de décrire précisément les évolutions induites par un FEXTE. Plusieurs retombées ont toutefois été identifiées et les mécanismes à l'œuvre et effets intermédiaires ont pu être bien documentés.
- L'analyse de la complémentarité entre le FEXTE et les financements budgétaires de politique publique a été limitée, notamment par le peu de retours des contreparties locales, sur des opérations de nature plus politique.
- L'analyse de l'équilibre administratif et financier du FEXTE a été traitée qualitativement, *via* la perception des acteurs interrogés. Il n'a pas été traité sous l'angle quantitatif, le temps passé étant difficile à évaluer par les agences.
- L'exploitation des bases de données s'est révélée plus complexe que prévue (existence de plusieurs bases de données concomitantes, renseignement limité des informations concernant les partenaires, les prestataires français, et les types de prestations), mais un bilan chiffré a cependant été réalisé après recoupement des sources et sur la base des paramètres disponibles.

## 3. Conclusions et enseignements tirés de l'évaluation

### 3.1 Une doctrine d'emploi appréciée et un instrument jugé pertinent

#### 3.1.1 – Un positionnement singulier dans la palette des instruments financiers de l'AFD

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 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 35 projets FEXTE a confirmé 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 35 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 ainsi pu venir :
  - Renforcer le positionnement de l'AFD 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.
  - 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)
  - Préparer l'instruction de financements plus importants.
  - Soutenir l'intervention de l'AFD dans des pays n'ayant pas accès aux ressources en subventions.

#### Illustration avec un FEXTE mobilisé pour créer des opportunités pour les acteurs économiques français

Une entreprise française souhaitait développer son internationalisation et exporter sa technologie dans le secteur hydraulique en Turquie. Un FEXTE partenarial a été construit pour soutenir la démonstration d'un savoir-faire technique français sur les réseaux d'eau de la ville d'Istanbul. Ce projet, toujours en cours, a un véritable effet vitrine pour l'expertise et expérience française. Il est également très apprécié de la contrepartie locale qui souhaite poursuivre le déploiement de cette technologie à plus large échelle, car elle y voit un intérêt sur la gestion de ses ressources hydrauliques. Ce FEXTE s'inscrit enfin pleinement dans la stratégie d'intervention de l'AFD dans le secteur en soutien à la diplomatie écologique et ouvre d'autres perspectives de collaboration en aval avec le partenaire local sur la thématique.

#### Illustration d'un FEXTE mobilisé comme un outil prospectif, préparant l'instruction de financements dans un secteur stratégique

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 Service économique (SE) ont construit un projet éligible au FEXTE articulé autour de quatre piliers : 1) le déploiement du très haut débit, 2) le digital au service des citoyens, 3) la transformation numérique de l'État et 4) le chemin vers l'adéquation en protection des données vis-à-vis de l'Union européenne (UE). Le dialogue et la coopération franco-tunisienne se poursuivent sur le sujet en aval du FEXTE avec l'identification de projets d'investissements importants sur lesquels l'offre française pourrait se positionner.

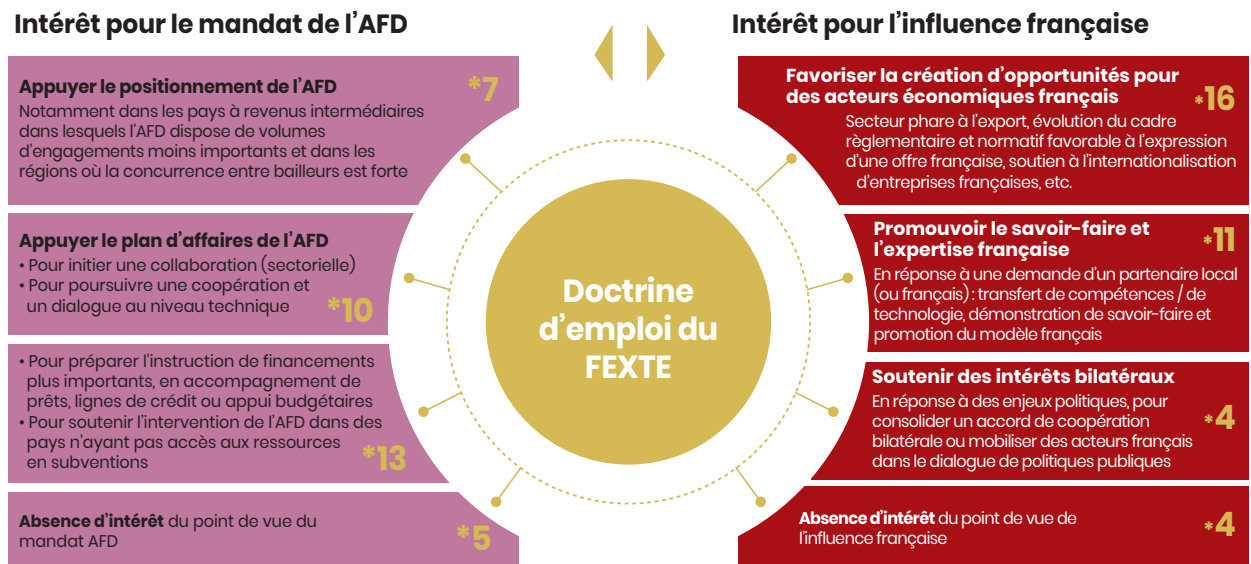
### Illustration d'un FEXTE construit pour maintenir une coopération politique et technique

En 2020, dans une situation de crise au Liban, également marquée par la disparition du budget du Ministère de la santé publique libanais alloué au financement des projets de la coopération franco-libanaise, il était essentiel de trouver des opportunités pour maintenir les activités et projets d'expertise technique en cours. Le FEXTE a été mobilisé dans cette perspective, pour maintenir sur un court terme la coopération autour d'un projet de santé jusqu'à la reprise en main par le ministère compétent. Il associait l'AFD, les agences techniques (l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, la Haute Autorité de Santé, l'Etablissement Français du Sang) et l'École de Santé des Armées mandatée par le ministère de la santé publique libanais. Les missions d'experts des agences françaises ont ainsi pu être maintenues, sécurisant la démarche engagée par le Liban pour l'amélioration de la qualité des services médicaux : mise en place du système d'accréditation, réorganisation et renforcement du système de transfusion sanguine, renforcement de la sécurité et du circuit des médicaments, mise en place d'un système d'évaluation et de surveillance des dispositifs médicaux.

Le schéma 1 propose une première typologie d'utilisation de l'instrument et indique la répartition des 35 projets analysés selon cette typologie, du point de vue de leur intérêt pour le mandat de l'AFD, puis du point de vue de leur intérêt pour l'influence française.

Plus à la marge, le FEXTE peut également servir des intérêts plus larges sur le plan politique, au service de la coopération bilatérale.

Schéma 1 – Répartition des 35 projets étudiés dans les études de cas, selon leur catégorie d'intérêt pour la partie française



\*Classification des 35 FEXTE du panel selon l'intérêt dominant repéré

### 3.1.2 – Un haut niveau d’engagement qui confirme son attractivité

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. Cet intérêt est corroboré par l’analyse des engagements démontrant une consommation de la presque totalité des enveloppes allouées depuis le lancement de l’instrument et sa progressive montée en charge.

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, même s’il est principalement mobilisé dans les pays à plus hauts revenus (les PMA utilisant plus naturellement le FERC<sup>[5]</sup> ou la FAPS).

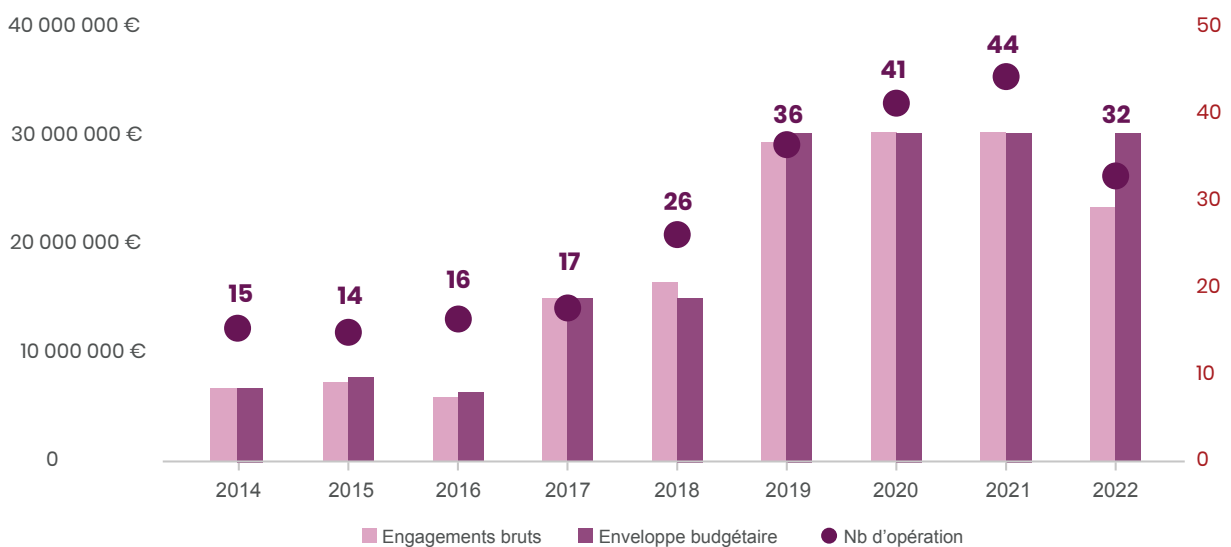
### 3.1.3 – Un cadre d’éligibilité souple et permettant de répondre à une diversité de besoins

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, 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 et Amérique Latine qui concentrent des pays ayant un accès plus

[5] Fonds d’expertise et de renforcement de capacité

Graphique 1 – Évolution des engagements bruts, du nombre d’opérations FEXTE et des enveloppes budgétaires (montants maximum alloués pour l’instrument) sur la période

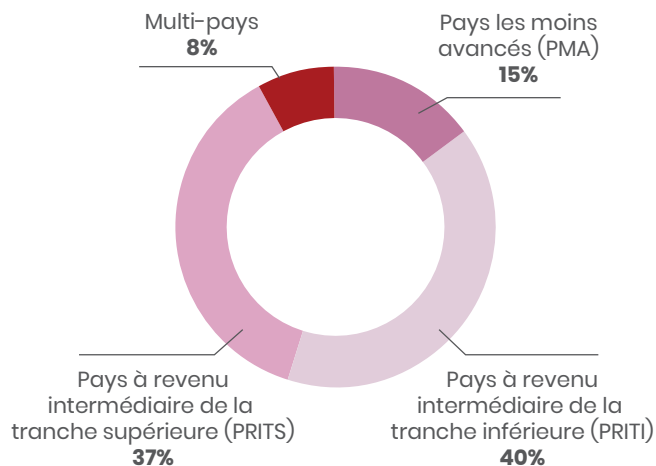


Source : Base de données (BDD) FEXTE, AFD

limité aux financements du programme 209<sup>[6]</sup> davantage ciblé sur l'Afrique. Seuls 15 % des engagements ont été dirigés vers des PMA qui privilégient d'autres instruments de coopération technique et notamment la FAPS.

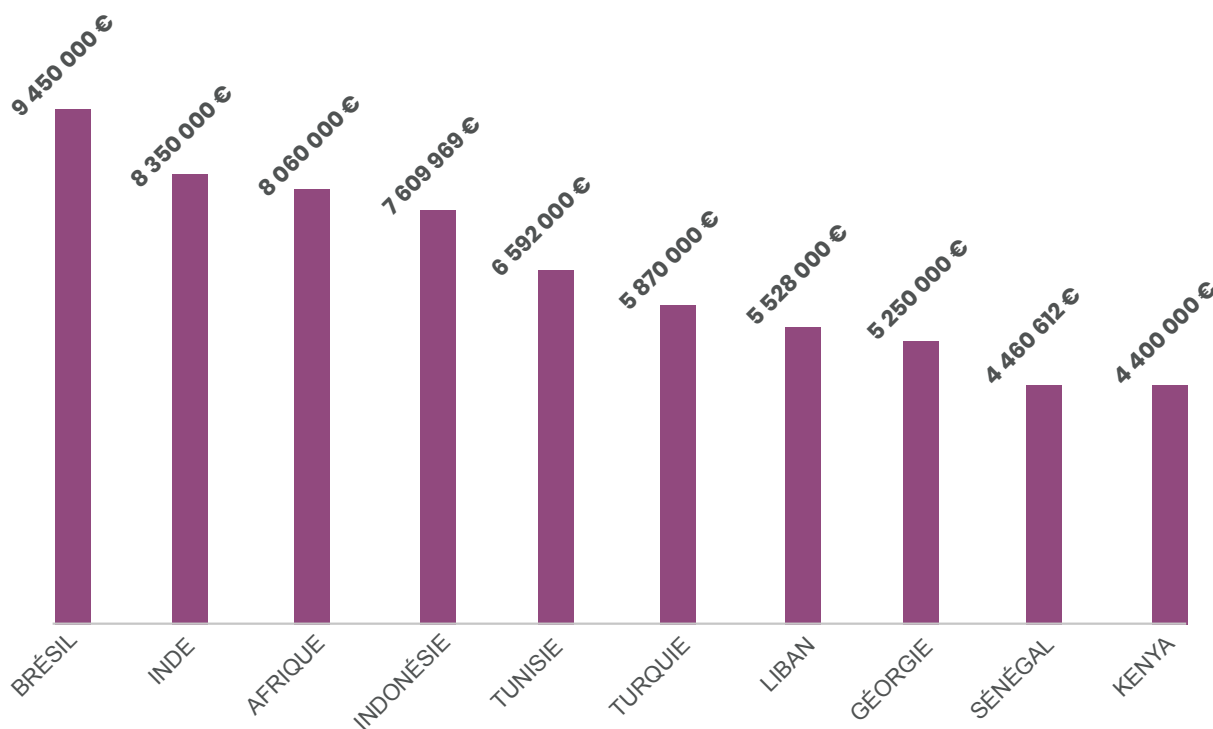
Cette adaptabilité se vérifie également sur les secteurs d'intervention avec la mobilisation du FEXTE sur une diversité de domaines et une répartition des engagements relativement similaire à celle du plan d'affaires global de l'AFD. Les trois options (partenariales, achat et mixte) sont par ailleurs mobilisées, selon les besoins et le montage des opérations, avec une modalité partenariale privilégiée qui apparaît plus simple à mettre en œuvre.

Graphique 2 – Répartition des engagements financiers du FEXTE par catégorie de pays



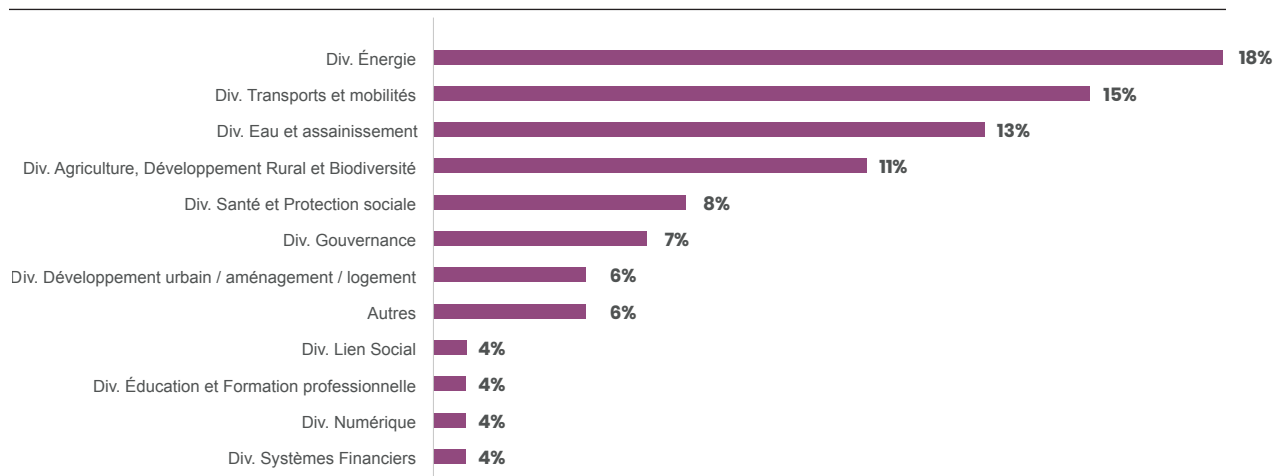
[6] Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire.

Graphique 3 – Les pays qui bénéficient des engagements FEXTE les plus importants



Source : BDD FEXTE, AFD

Graphique 4 – Répartition des engagements financiers du FEXTE par division technique de l'AFD



Source : BDD FEXTE, AFD

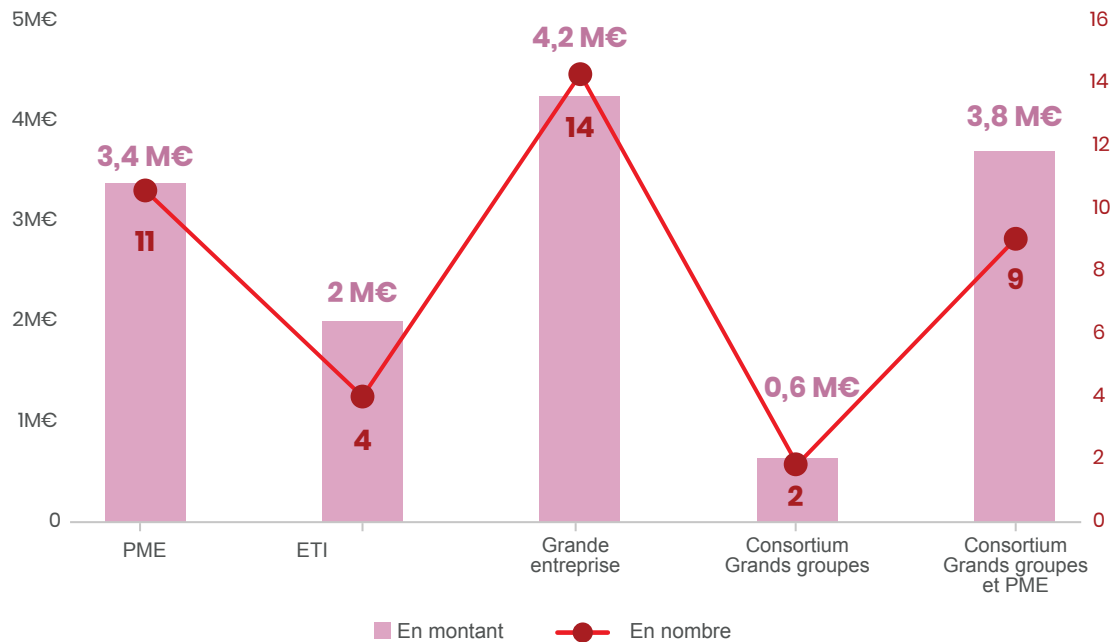
### 3.1.4 – Un instrument apprécié localement, au regard de son ADN et de ses orientations

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 des acteurs français pouvant se positionner (voir graphique 5), et sa capacité à être adossé à d'autres financements de l'AFD (contribution *via* de l'assistance technique, étude amont, etc.). 74 opérations FEXTE, soit 30 % du portefeuille, sont ainsi liées à d'autres financements de l'AFD (« opérations liées »<sup>[7]</sup>, voir graphique 6).

Le FEXTE bénéficie donc d'une appréciation majoritairement positive du côté des contreparties locales qui soulignent également 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 (voir chapitre suivant).

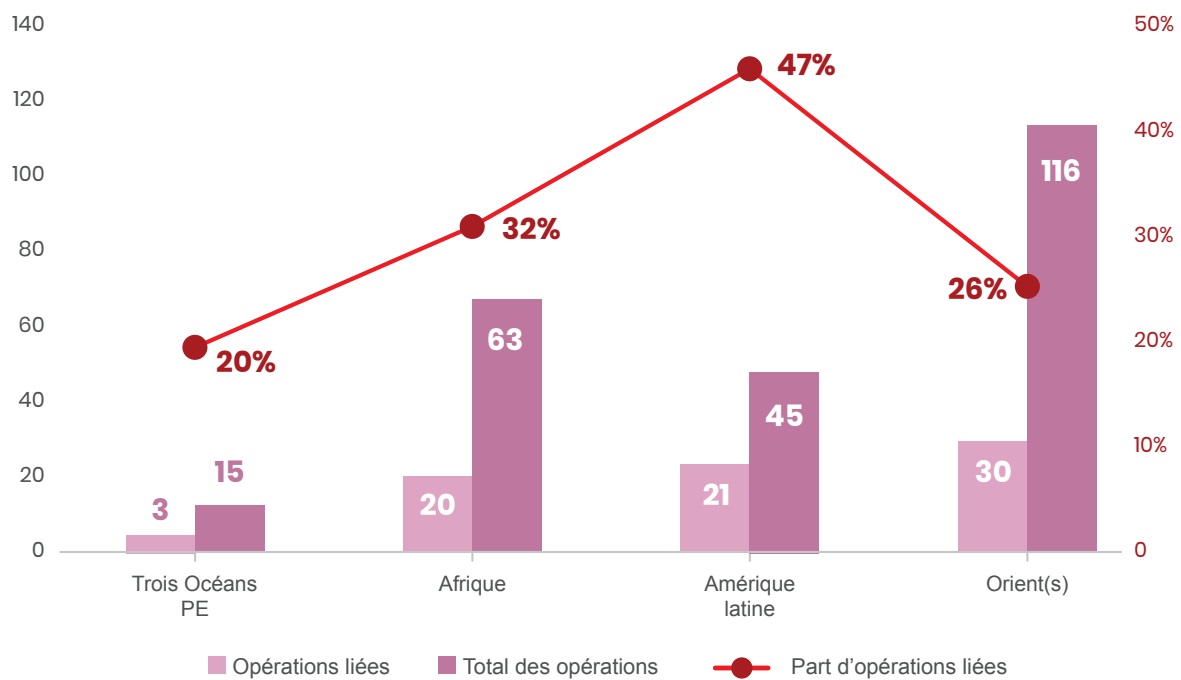
[7] À distinguer de l'« aide liée » qui selon l'Organisation de coopération et de développement économique désigne les subventions ou les prêts officiels qui limitent les achats aux entreprises du pays donateur ou d'un petit groupe de pays.

Graphique 5 – Répartition des montants engagés en fonction de la taille de l'adjudicataire.



Source : bilan 2021, AFD ETI = Entreprises de taille intermédiaire.

Graphique 6 – Nombre et part des opérations liées par région



Source : BDD FEXTE, AFD

### 3.2 Quelques limites liées à la doctrine d'utilisation de l'instrument

#### 3.2.1 – Le cadre d'éligibilité laisse place à des interprétations parfois divergentes et à une utilisation « polarisée »

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

Survient alors le risque d'une utilisation de l'instrument polarisée sur un seul des deux enjeux (sur des intérêts strictement économiques pour les partenaires français ou sur des enjeux de développement, sans retombée pour les acteurs français) ce qui dans certains cas interroge la pleine pertinence du recours au FEXTE par rapport à d'autres instruments français (notamment FAPS et FASEP).

Un enjeu de (re)définir une vision commune de l'instrument et de son cadre est donc clairement identifié.

Tableau 2 – Exemples d'applications de la doctrine d'emploi sur les trois pays ciblés par des investigations terrain

Doctrines d'emploi du FEXTE sur les trois pays cibles de l'évaluation	
Turquie	<p><b>Un instrument mobilisé principalement :</b></p> <p>1/ <b>En identification par l'AFD</b> qui le mobilise essentiellement en lien avec son plan d'affaires :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- en complément de prêts, programmes d'appuis budgétaires ou lignes de crédit pour positionner une expertise française ou avancer sur des innovations,</li><li>- en amont de possibles financements pour préparer la conception ou le montage d'un projet de plus grande ampleur.</li></ul> <p>2/ <b>En réponse le cas échéant à une demande d'expertise française</b> 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><b>Mobilisation de l'instrument FEXTE qui s'inscrit dans une diversité de configurations permises par le cadre d'éligibilité c'est-à-dire :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• À l'initiative d'une entreprise privée française avec le soutien du SE pour exporter une technologie et s'implanter dans la région.</li><li>• À l'initiative de l'AFD en lien avec son plan d'affaires en complément de prêts ou d'appuis budgétaires, ou pour anticiper le financement de futures opérations.</li><li>• À 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.</li><li>• À l'initiative de la contrepartie locale pour répondre à un besoin d'appui de politique publique.</li></ul>
Mexique	<p><b>Positionnement du FEXTE en tant qu'outil de dialogue de politique publique fréquemment adossé à un prêt de politique publique.</b> L'instrument est ainsi prioritairement utilisé pour :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Renforcer les échanges entre institutions paires.</li><li>• Renforcer la diplomatie économique dans le pays.</li><li>• Appuyer un dialogue stratégique entre l'AFD et les parties prenantes mexicaines.</li><li>• Accompagner des réformes d'ampleur, en particulier sur le secteur de l'énergie.</li></ul>

### 3.2.2 – Un dialogue AFD/SE existant, mais qui pourrait être renforcé pour limiter ces risques

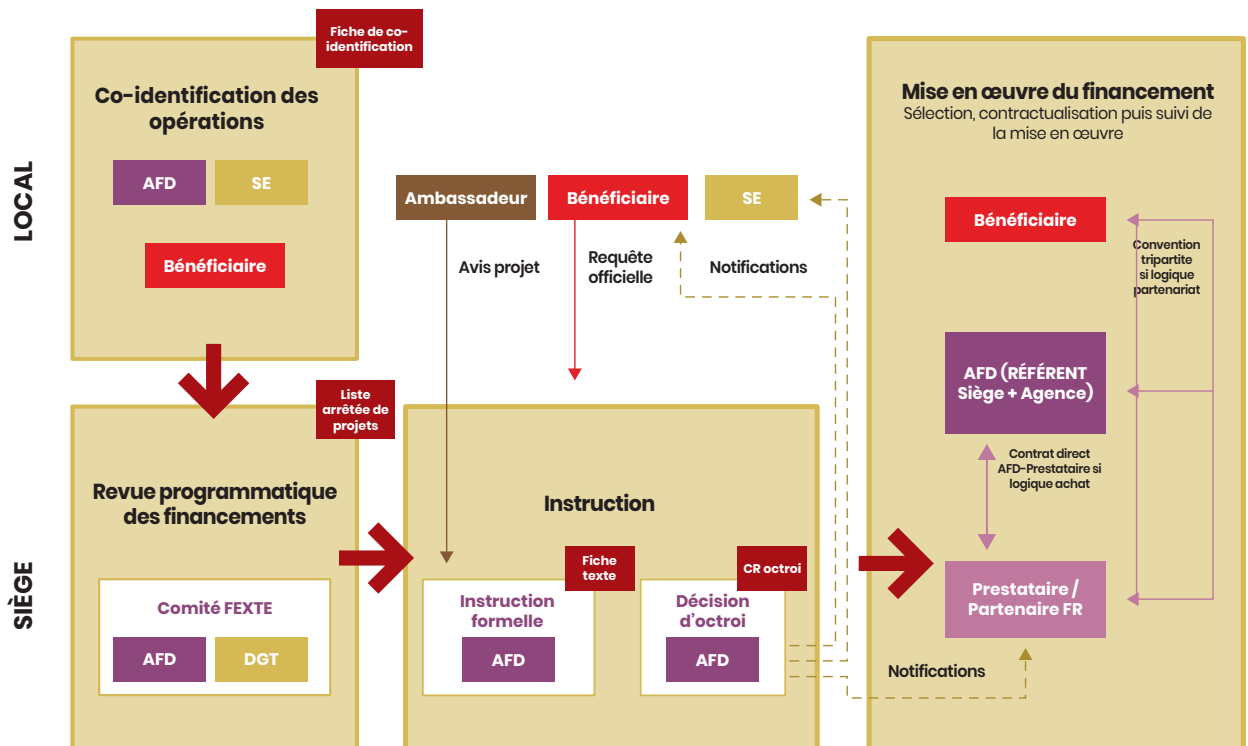
L'attribution conjointe aux agences de l'AFD et aux services économiques de l'identification des opérations éligibles au FEXTE suggère un dialogue de proximité favorable à la prise en compte des différents enjeux de l'instrument (voir ci-dessus). La gouvernance du FEXTE prévoit en effet une co-identification garantie par la double signature et la soumission des projets à un comité associant l'AFD et la DG Trésor.

Ce dialogue de proximité au sein de l'équipe France qui, dans la grande majorité des cas étudiés, existait avant l'instrument, n'a pas été particulièrement renforcé par la mise en œuvre du FEXTE. Dans quelques rares cas, les relations entre Services économiques et agences se sont tendues, du fait d'une définition des retombées ou d'approches de la relation avec les entreprises françaises différentes.

La genèse des projets reste en effet 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 – dans les phases de déploiement et de suivi du projet.

Pourtant, l'implication des services économiques 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.

Schéma 2 – Processus d'identification, instruction puis suivi du FEXTE tel que défini dans les modes opératoires de l'instrument



### 3.2.3 – Une complémentarité entre instruments FEXTE, FAPS et FASEP présente dans les textes, mais souvent peu lisible, et qui gagnerait à être renforcée

La distinction avec la FAPS et le FASEP – clairement établie dans son socle normatif – apparaît peu lisible sur le terrain.

Le FASEP, fonds d'études et d'aide au secteur privé, est géré directement par la Direction Générale du Trésor et permet 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<sup>[8]</sup> et est mobilisé pour obtenir un effet direct à l'export (projet aval).

[8] Part de la prestation réalisée par des emplois situés en France.

La FAPS, créée en 2018 et gérée par l'AFD, permet de financer des expertises destinées à appuyer l'identification, la préparation des projets ou accompagner plus globalement les maîtrises d'ouvrage (MOA) 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 mobilisation<sup>[9]</sup>.

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

Tableau 3 – Cadres de mobilisation du FEXTE, du FASEP et de la FAPS

	Gouvernance	Nature du financement	Montant par opération	Bénéficiaires primaires
FEXTE	Co-identification DGT/AFD/Bénéficiaire Instruction, octroi et suivi par l'AFD	Subvention (programme 110 de la DGT)	1,5M€ maximum	<b>Tout organisme public ou privé français</b> (ministères, entreprises publiques, collectivités locales, organisations professionnelles, entreprises privées, etc.) <b>MOA directe</b>
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)	<b>Acteurs privés</b> , en particulier PME et TPE (majoritairement français, avec une exigence de part française de 85 %)
FAPS	Identification, instruction, octroi (instances officielles AFD incluant les tutelles) et suivi par l'AFD	Subvention, prêt, avance remboursable (Programme 209 de la DGM)	Subvention : 100k€ - 1,5M€ Avance remboursable et prêt : 100k€ - 5M€	<b>Acteurs locaux ou internationaux</b> <b>MOA directe ou MOA locale</b>

Cette distinction entre les trois instruments s'avère moins lisible sur le terrain et s'explique notamment par la disponibilité ou non des instruments dans une géographie donnée, et par la connaissance incomplète du cadre d'application des instruments.

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). À 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 de la partie locale plus élevé.

Pays éligibles	Activités financées	Dimension d'influence française
<p>Conformité aux mandats géographiques et sectoriels de l'AFD. Uniquement réservé aux PRI entre 2013 et 2017.</p>	<p><b>Coopération technique</b> (assistance technique résidente, expertise court terme ou itérative, actions de formation de haut niveau, partenariats stratégiques entre institutions paires)  <b>Études</b> (programmation, pré faisabilité, faisabilité, avant-projet sommaire ou détaillé)            Principalement en appui de projets financés par l'AFD depuis 2017<sup>[10]</sup>  <b>Mise en œuvre de partenariats : OUI</b></p>	<p><b>Influence française : OUI</b>            Soutien direct à des acteurs français, partenaires ou prestataires directs de l'opération            Objectif de retombées économiques à plus long terme, mais non chiffrées</p>
<p>Liste actualisée chaque année. Éligibilité large (130 pays éligibles en 2022, hors pays très développés. La Chine est éligible par exemple)</p>	<p><b>FASEP-Études</b> : étude de faisabilité avant-projet « au plus proche de la réalisation ».  <b>FASEP Innovation verte</b> : démonstrateur de technologies vertes  <b>Mise en œuvre de partenariats : NON</b></p>	<p><b>Influence française : OUI</b>            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</p>
<p>Conformité aux mandats géographiques et sectoriels de l'AFD.</p>	<p>Études de faisabilité, expertises court terme, assistance technique perlée ou résidente, destiné à appuyer l'identification et préparation des concours et accompagner les MOA locales  <b>Mise en œuvre de partenariats : NON</b></p>	<p><b>Influence française : NON</b>            Objectif d'appuyer l'Agence dans la conception de son plan d'affaires et accompagner les MOA locales.</p>

[10] Source : Lettre AFD et CSE de 2013 et 2017

---

### 3.3 Un instrument confronté à des difficultés de mise en œuvre

---

Au niveau de l'instruction, l'analyse des données d'efficience atteste la qualité du processus amont avec un écart entre les dates d'octroi et de signature inférieur à un 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 faible mobilisation des partenaires locaux sur la construction initiale des projets. Ces retards et difficultés ne sont cependant 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.

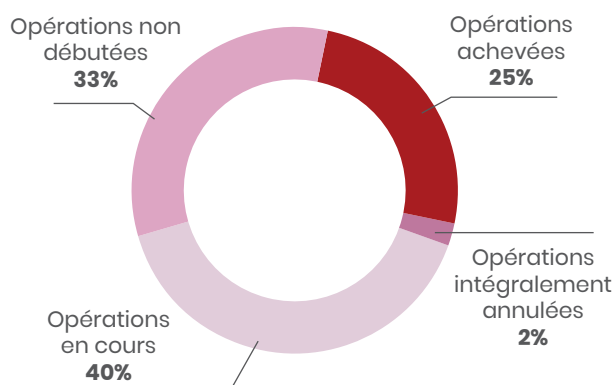
#### **Pour illustration sur le panel d'étude ...**

- Un FEXTE destiné à mettre en place un centre de référence pour la recherche et l'innovation sur la qualité de l'air dans un pays du Maghreb s'est vu freiné par plusieurs contraintes externes et structurelles, notamment des enjeux de gouvernance au sein de l'établissement partenaire local (renouvellement des équipes et mise à distance du projet), un contexte sanitaire qui n'a pas permis de mettre en œuvre différentes activités prévues (voyages d'études) et des difficultés de douane ont ralenti à plusieurs reprises la livraison d'équipements. Aujourd'hui, le bilan est mitigé : si les formations ont été assurées, le centre n'est toujours pas en état de fonctionnement.
- Un autre FEXTE octroyé pour développer la filière soja d'un pays africain a, quant à lui, été mis à mal par des tensions politiques et institutionnelles ayant conduit à des changements de gouvernement et le désintérêt des nouveaux ministres pour le projet. Le FEXTE devait soutenir la formation des acteurs de la filière soja, réaliser un diagnostic sur quatre chantiers stratégiques de développement du secteur et produire une étude de faisabilité sur les perspectives à court et moyen termes. Si les livrables ont bien été remis à la contrepartie locale, ils ne sont toutefois pas validés et la dernière phase du projet ne peut être engagée, limitant les retombées. Des investissements étaient en effet anticipés pour une meilleure résilience des acteurs du secteur, avec la possibilité de proposer une offre française.

Ces difficultés expliquent en partie le niveau d'avancement relativement faible du portefeuille. 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)<sup>[ii]</sup>. 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 %).

Le graphique 8 présente le rythme des opérations financières sur l'ensemble des FEXTE entre 2014 et 2022. Il montre que les premières générations de FEXTE (de 2014 à 2017) sont quasiment terminées (les engagements ont été versés ou annulés) tandis que les générations plus récentes présentent un plus faible niveau de mise en œuvre (la part des volumes versés est minoritaire) – ce qui est logique.

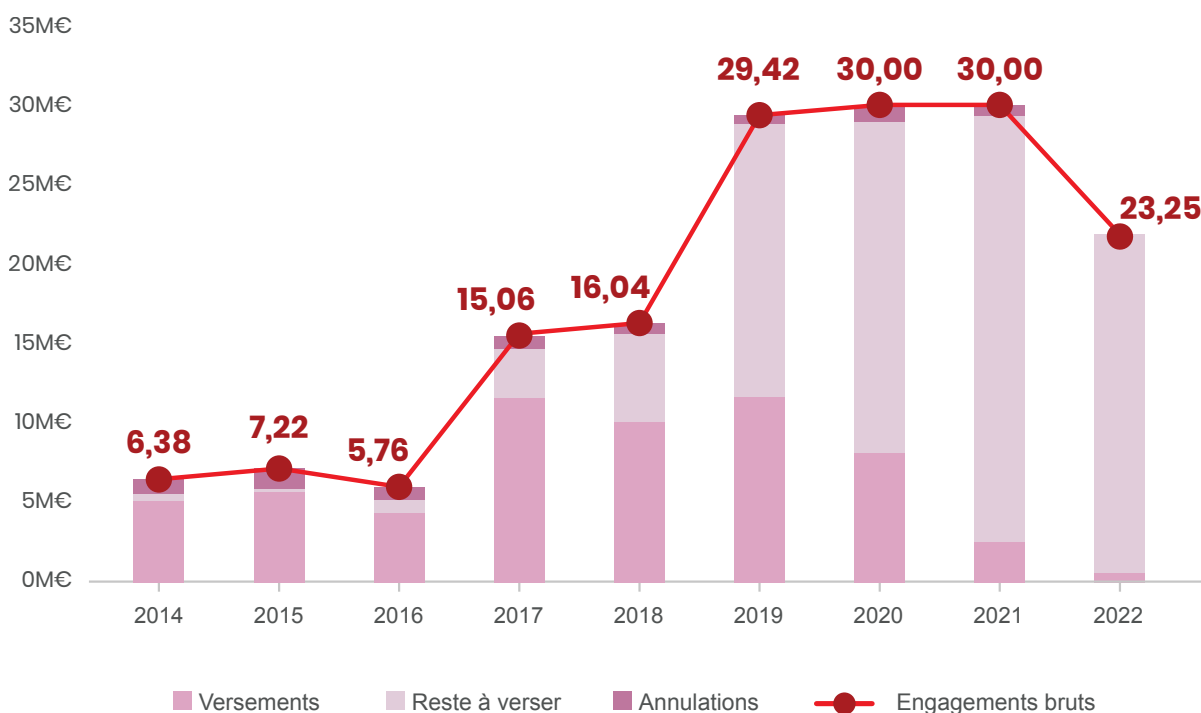
Graphique 7 – Répartition selon leur avancement des opérations FEXTE autorisées entre 2014 et 2022 (en % du nombre d'opérations)



Source : BDD FEXTE, AFD

[ii] Ces chiffres se basent sur le renseignement en date de janvier 2023 de la situation de chaque projet.

Graphique 8 – Versements et reste à verser par année d'octroi des FEXTE



Source : BDD FEXTE, AFD

Parmi les motifs qui expliquent les délais de décaissement, sont distingués :

- Les difficultés plus « 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. À noter que le FEXTE a démontré sur les dix dernières années une capacité d'adaptation avec l'évolution ou l'annulation complète d'opérations qui peinaient à s'opérationnaliser.
- Les difficultés spécifiques au FEXTE qui tiennent principalement au montage du projet et, notamment, au degré de mobilisation de la contrepartie locale (engagement politique et technique nécessaire à la mise en œuvre des activités) ou au choix de l'expertise.

Sur ce second point, si l'expertise française est généralement recherchée et appréciée, plusieurs études de cas ont pu révéler des déconvenues dans le choix des partenaires français, notamment en modalité achat 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. À 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.

---

### 3.4 Sur le plan des retombées, de vrais effets intermédiaires observés, et un potentiel à long terme, mais à concrétiser

---

En aval des projets, trois échelles ont été étudiées : retombées locales, retombées françaises, retombées pour le plan d'affaires de l'AFD.

#### 3.4.1 – Retombées locales

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 locales de plus long terme 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 ou financés pour envisager un déploiement effectif de la technologie. Pour ce type de FEXTE, la concrétisation des retombées avales 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. 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. D'autres évolutions sont à la main des partenaires (exemple de FEXTE dans le domaine des transports, dans lequel 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, mais souvent plus lié à des difficultés conjoncturelles (coup d'État en Birmanie, affaires de corruption en Afrique du Sud, sanctions américaines en Iran, etc.).

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.

#### **Pour illustration sur le panel de l'étude...**

- Un FEXTE lancé en accompagnement d'un prêt de politique publique dans le secteur forestier devait permettre de poursuivre une coopération technique entre l'AFD et le partenaire local afin d'échanger mutuellement sur les pratiques et favoriser l'introduction d'aspects liés à la biodiversité et au changement climatique dans les activités de l'organisation. Le projet achevé depuis 2021 a mobilisé un grand nombre de partenaires français, publics et privés, qui ont partagé leur expérience à travers une diversité d'activités (ravageurs forestiers, avalanches, incendies, adaptation des forêts au changement climatique, préservation de la biodiversité, réhabilitation des forêts, santé génétique, etc.). Ce projet d'essence partenariale, basé sur une coopération mutuelle entre deux organismes pairs est considéré comme une très grande réussite, très apprécié par le bénéficiaire local et ayant atteint la majorité des résultats escomptés. La qualité de l'approche partenariale a été particulièrement soulignée tout comme le profil des « experts français » qui ont permis un réel transfert de connaissances et compétences.
- Un autre FEXTE initié dans le secteur hospitalier dans un pays d'Amérique Latine a, quant à lui, permis d'outiller l'institution publique de référence pour améliorer l'efficacité énergétique des hôpitaux. Aujourd'hui les différentes entités appliquent les normes et référentiels élaborés dans le cadre de ce projet. Ce dernier a également donné lieu à l'élaboration d'une stratégie plus large de développement durable pour le secteur hospitalier.
- Autre exemple dans le secteur de l'assainissement, avec un FEXTE octroyé dans un pays d'Amérique Latine, qui est venu appuyer la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et de régulation sur les partenariats publics-privés signés à l'échelle des collectivités. L'expertise et l'expérience française ont notamment permis à la contrepartie locale de définir un cadre de régulation dans le secteur des déchets, d'assurer la montée en compétences des équipes techniques dans la mise en œuvre des projets de partenariats publics-privés et de poser un cadre institutionnel par la promulgation de nouvelles lois sur l'assainissement et le dialogue compétitif.

### 3.4.2 – Retombées françaises

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 la présente étude, permettant de décrire sur le plan qualitatif et quantitatif les effets produits par les opérations FEXTE.

Tableau 4 – Description des effets qualitatifs et quantitatifs produits par les FEXTE en termes de retombées françaises

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

Dans le cadre de l'étude, les données quantitatives obtenues à l'échelle des différents outils de collecte ont été agrégées pour illustrer le potentiel de retombées françaises selon les niveaux 1 et 3, les niveaux 2 et 4 étant qualitatifs. Le bilan est basé sur 1) le résultat de 15 études de cas pour 10,2M€ d'engagements nets et 2) le résultat des trois missions pays sur 17 opérations pour 10M€ d'engagements nets. Les résultats de l'enquête n'ont pu être intégrés dans le bilan quantitatif, compte tenu des faibles précisions sur les retombées. Cette analyse ciblée sur un échantillon de FEXTE, avec des niveaux de connaissance parfois partiels sur les opérations analysées, est à prendre avec toutes les précautions nécessaires.

Le bilan montre que :

- Au niveau 1, **83 %<sup>[12]</sup> des opérations FEXTE du panel reviennent (en montant) à des acteurs français** (majorité donc, hors quelques cas notamment en modalité achat).<sup>[13]</sup>
- Au niveau 3 : les opérations du panel ont généré (en montant) 33 %<sup>[14]</sup> de retombées économiques françaises en aval – hors retombées générées pour Codatu<sup>[15]</sup>/DVDH<sup>[16]</sup> – **(soit 1M€ investis donnent 330k€ de retombées de niveau 3)**.<sup>[17]</sup>

Ce taux de 33 % de transformation de l'instrument apparaît à ce stade limité. 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. 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). Enfin car le pas de temps long rend plus complexe l'identification de retombées initiées par des opérations FEXTE anciennes. Ce taux ne paraît cependant pas incohérent, au regard de la nature et de la portée souhaitée de l'instrument.

[12] Rapport entre 16,9 M€ de « retombées internes », et 20,2 M€, le volume de FEXTE engagé.

[13] Ont été exclues les opérations (et donc leur montant) finalement mises en œuvre par des structures non françaises – cas relativement à la marge, observés notamment en Turquie, sur des cas de consortium franco-internationaux au sein desquels le partenaire international ou turc a finalement réalisé l'essentiel du marché.

[14] Rapport entre 6,7 M€, le volume de retombées avales, et 20,2 M€, le volume de FEXTE engagé.

[15] CODATU est une organisation non gouvernementale internationale dont la vocation est de promouvoir la mobilité urbaine durable dans les villes du Sud.

[16] DVDH (Des Villes et des Hommes) est un bureau d'études et de conseils en mobilité urbaine durable.

[17] Sur chacune des 32 opérations analysées, les montants de retombées indiqués par les partenaires français ont été agrégés (0€ pour certains, estimation de retombées indiquées pour d'autres). À noter que le FEXTE Kochi a été le point de départ de multiples retombées pour Codatu et DVDH et est estimé être à l'origine de l'ensemble de leur chiffre d'affaires à l'international depuis (soit 10M€ de retombées). Codatu et DVDH faisant partie des structures multi bénéficiaires du FEXTE, l'attribution des 10M€ au seul FEXTE Kochi augmentait mécaniquement le taux de transformation de notre panel, de façon peu représentative. Leurs retombées ont donc été écartées.

Le schéma 3 illustre les taux de transformation<sup>[18]</sup> potentiels pour les retombées de niveaux 1 et 3, et l'effet de levier pour le plan d'affaires de l'AFD<sup>[19]</sup>.

Par ailleurs, l'évaluation confirme des effets positifs intermédiaires (niveau 2), pressentis sur le référencement des acteurs français qui souhaitent développer leur internationalisation, l'effet vitrine sur l'expertise et l'expérience française ainsi que la promotion de modèles institutionnels et d'affaires favorables à l'expression de l'offre française.

[18] Il s'agit de la transformation du montant des opérations FEXTE en retombées économiques françaises en aval.

[19] Pour le dernier niveau 3 bis, de la même manière les montants de retombées pour le plan d'affaires de l'AFD ont été agrégés (financement AFD considéré par les agences comme une suite directe de FEXTE). Le coefficient de 1,9 est le rapport entre 31,72 M€, le volume de financements générés post-FEXTE dans le plan d'affaires de l'AFD, et 16,9 M€, le volume de « retombées internes ».

#### **Pour illustration sur le panel de l'étude...**

**Un FEXTE a été octroyé en 2014 en accompagnement d'un prêt de 180M€ de l'AFD au ministère des Finances d'un pays d'Asie, destiné à financer la première ligne de métro d'une des plus grosses villes du pays. Ce projet avait pour finalité d'améliorer la mobilité urbaine des habitants, et le fonctionnement et l'intégration durable des différents modes de transport.**

**Le FEXTE a été conçu afin d'accompagner le projet et la MOA locale 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 deux partenaires français (public et privé) 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 les partenaires français car correspondant à leur première référence d'assistance technique à l'international. Ce FEXTE a notamment permis au partenaire français de développer son modèle d'assistance technique auprès d'autorités locales, avec un modèle reposant sur : la mise en place d'un volontaire international intégré aux équipes locales, une alternance de voyages d'étude et missions régulières sur place (un échange en direct tous les 6 mois a minima) permettant de développer des liens étroits avec les contreparties, et l'identification de « *quick win* » afin de lancer rapidement des projets utiles et favorisant la mobilisation de tous (piétonisation de certaines rues, par exemple).**

### 3.4.3 – Plan d'affaires de l'AFD

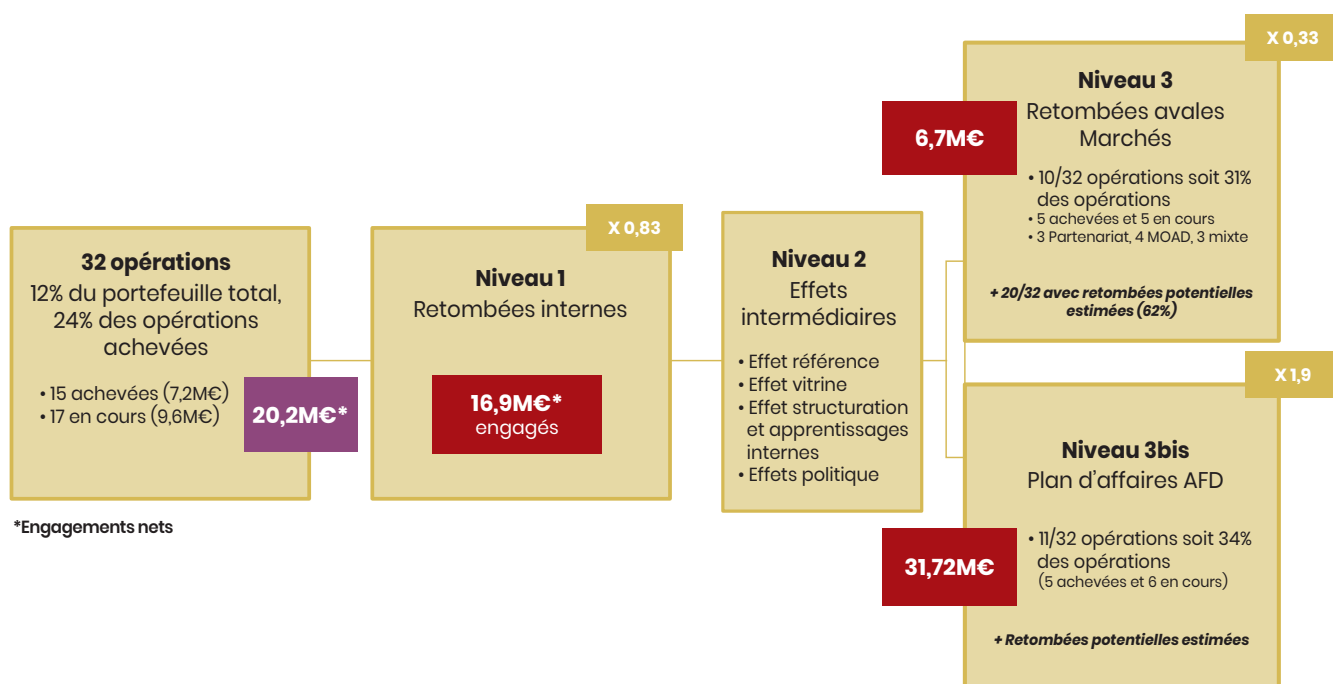
Au niveau du plan d'affaires de l'AFD (voir niveau 3bis dans le schéma 3), l'instrument démontre une contribution non négligeable au développement des financements de l'Agence avec, sur le panel de 32 opérations étudiées, près du double de financements générés post FEXTE<sup>[20]</sup> (études de faisabilité 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.

À 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 du 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.

[20] Rapport de 1,9 entre le volume de financements générés post-FEXTE dans le plan d'affaires de l'AFD et le volume de « retombées internes ».

Schéma 3 – Calcul des retombées de niveaux 1 et 3 sur le panel étudié



## 4. RECOMMANDATIONS

Douze 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 procédures de mise en œuvre. Ces recommandations ont fait l'objet d'un atelier de travail entre l'AFD et la DG Trésor.

---

### 4.1 Raison d'être et cadre d'intervention de l'instrument

---

#### **Recommandation n°1: Maintien de l'instrument qui se révèle pleinement pertinent**

- En réponse aux besoins d'expertise française fréquemment exprimés dans les pays d'intervention de l'AFD, sur des activités de coopérations techniques de haut niveau, appréciées des différents partenaires.
- En tant qu'outil de soutien du mandat d'influence confié à l'AFD depuis 2013. Le FEXTE permet en effet d'assurer la promotion de l'expérience et expertise française, tout en contribuant au développement du plan d'affaires de l'Agence, et en offrant un cadre attractif de dialogue et de coopération avec les contreparties locales.

#### **Recommandation n°2 : Conserver l'approche multifacettes de l'instrument, tout en proposant une lecture plus fine du cadre d'intervention, des exigences et attendus en fonction d'une 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, en adoptant une approche pragmatique des impacts escomptés selon l'intention du FEXTE, les objectifs du projet, le contexte d'intervention et le type de partenaires impliqués. Différents niveaux de retombées peuvent ainsi être recherchés (changement de modèles favorables à l'expression d'une offre française, amélioration de l'environnement des opérations et des affaires, octroi de financement et de marchés en aval, etc.)
- Rappeler la diversité des prestations éligibles au financement, en valorisant les actions de coopération technique de haut niveau et ce, de manière à distinguer le FEXTE parmi les nombreuses opportunités de financement d'expertise proposées par les autres bailleurs multilatéraux et bilatéraux.
- 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 dans 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 le secteur principal 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 achat) 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. Le FEXTE est en effet un instrument de dialogue politique et technique invitant aux échanges nourris entre bailleurs et contreparties jugé très pertinent, mais lorsqu'il s'insère dans la stratégie de l'Agence dans les géographies concernées.

Par ailleurs, la complémentarité avec la FAPS et le FASEP doit être davantage étudiée en phase d'identification. Cela passe notamment par une meilleure communication auprès des agences AFD et des Services économiques sur leurs palettes respectives d'instruments de financement.

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

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. Elle cherche à regrouper les FEXTE selon leur intention principale. Il est cependant probable que certains projets s'inscrivent dans plusieurs catégories. Les trois catégories proposées sont :

- 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, intervenant en logique de contribution à terme sur la modification du cadre normatif, les retombées ne seront *a priori* pas observables sur la durée de l'opération. La mobilisation de FEXTE en accompagnement de prêts budgétaires (FB-PP) devrait être interrogée 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 projet, 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.) un prêt projet, ligne de crédit ou appui budgétaire

Sur ce type de financements, c'est l'usage de 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, détaillée en annexe, n'engage que les évaluateurs. Elle peut servir de grille de lecture en phase d'instruction pour le comité de pilotage.**

---

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

---

**Recommandation n°3 : À 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**

- La production d'un nouveau document normatif destiné aux agences AFD et SE sera nécessaire pour acter cette vision commune et partager les éventuelles modifications sur le cadre d'intervention et sur les procédures.

**Recommandation n°4 : Renforcer la communication autour de l'instrument, tant en interne AFD/DGT qu'auprès des partenaires français**

- Si des supports et outils existent, leur production remonte à quelques années et il est constaté une déperdition d'informations sur le terrain au fil des ans. Il est donc proposé de réinsérer ces outils de communication dans les formations existantes et les 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 complément, des plaquettes d'information peuvent être imaginées sur un format synthétique et accessible en ligne (sites internet de l'AFD et de la DGT, intranet, etc.) et dans plusieurs langues (français, anglais, espagnol *a minima*).

**Recommandation n°5 : Renforcer la capitalisation sur les opérations FEXTE en proposant des bilans courts, mais systématiques, des opérations pour renforcer l'apprentissage continu, l'identification de bonnes pratiques et le suivi dans le temps de l'instrument (mesure des retombées)**

- Cette approche peut être encouragée à l'échelle pays, dans le cadre des rencontres organisées au sein de l'équipe France avec un double enjeu : faire connaître l'instrument, lui donner de la visibilité d'une part et soutenir les partenaires français mobilisés dans ces projets de l'autre.

**Recommandation n°6 : Intégrer à l'échelle « centrale » une réflexion annuelle plus stratégique sur les priorités sectorielles et le bilan des expériences FEXTE**

- Le comité de pilotage existant pourra dédier une partie de l'ordre du jour à des réflexions collectives plus larges que la validation des projets et portant par exemple sur : les secteurs stratégiques à l'export, les contextes d'intervention, les projets « exemplaires », ceux qui rencontrent des difficultés, etc.

---

### 4.3 Processus

---

**Recommandation n°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 n°8 : Renforcer toutefois le rôle des Services économiques à différentes étapes du projet**

- En phase d'identification et d'instruction. En l'état, les SE restent trop souvent mobilisés seulement à l'étape ultime de signature de la Fiche de co-identification co-signée Agence/SE avec des amendements proposés à la marge. Il pourrait être intéressant de proposer : 1/ une co-rédaction (sur la partie « retombées » notamment) et 2/ une plus forte implication du SE sur l'identification des partenaires français susceptibles de répondre aux besoins d'expertise. Une coordination qui exige toutefois une plus grande anticipation pour garantir la mobilisation effective des équipes concernées. Il est également encouragé une plus grande communication avec les services de l'administration centrale de la DG Trésor en amont du comité de pilotage, pour s'assurer de l'intérêt du projet et de son éligibilité.

- En phase de mise en œuvre : en proposant aux SE d'être présents aux restitutions et temps clefs du projet et en évoquant les FEXTE en cours dans le cadre des réunions régulières entre services (le cas échéant).
- En phase de suivi : en renforçant leur rôle dans la mesure des retombées, en lien notamment avec les partenaires français.

**Recommandation n°9 : Maintenir l'approche qualitative de suivi de l'AFD qui participe pleinement au succès de l'instrument à l'échelle locale ...**

- ...Tout en s'assurant de retombées pour le plan d'affaires qui justifient le temps passé.
- La prise en charge par l'AFD des modalités contractuelles et financières distingue l'Agence des autres bailleurs. C'est une modalité souvent appréciée des contreparties locales.

**Recommandation n°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).

---

#### 4.4 Retombées

---

**Recommandation n°11 : favoriser l'ancrage des opérations en encourageant l'engagement de la contrepartie locale au-delà de la lettre d'intention et ce, de manière à sécuriser la mise en œuvre du projet et maximiser les retombées attendues**

- Co-construction du projet avec la contrepartie en s'accordant sur : le type de prestations financées, le profil de l'expertise recherchée et les retombées locales attendues.
- Engagements sur la validation des livrables (circuit, délais, ajustements à prévoir en cas de changement d'interlocuteurs, etc.)
- Encourager, dès que cela semble pertinent, la mobilisation d'associés locaux dans la mise en œuvre des projets s'avère souvent clef pour assurer la bonne compréhension et prise en compte du contexte local, le succès plus global de l'opération et le transfert de connaissances/compétences.

**Recommandation n°12 : renforcer l'approche « retombées économiques » du FEXTE en phase d'instruction, qui reste l'ADN de l'instrument**

- Vérification systématique en phase d'instruction de l'intérêt réel d'acteurs français sur les retombées avales attendues, notamment sur des approches en modalité achat, et communication auprès des acteurs français dès le lancement d'un FEXTE.
- Envisager, au cas par cas, la mise en place de Clubs de suivi, à l'image de ceux du FASEP, en mobilisant des acteurs français positionnés sur le FEXTE ou pouvant bénéficier de retombées en aval.
- Garantir des moyens de suivi pour la mesure des retombées à moyen et long terme.

---

# Liste des sigles et abréviations

---

<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>BDD</b>	Base de données
<b>CA</b>	Conseil d'administration
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
<b>CSE</b>	Chef de service économique
<b>DG Trésor</b>	Direction générale du Trésor
<b>ETI</b>	Entreprise de taille intermédiaire
<b>FAPS</b>	Facilité d'Amorçage, de Préparation et de Suivi de projets (fonds de préparation de projet – outil AFD)
<b>FASEP</b>	Fonds d'études et d'aides au secteur privé (outil DGT)
<b>FB-PP</b>	Financement budgétaire de politique publique
<b>FERC</b>	Fonds d'expertise et de renforcement de capacité
<b>FEXTE</b>	Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience
<b>MOA</b>	Maîtrise d'ouvrage
<b>MOP</b>	Manuel opérationnel des procédures de l'AFD
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PRI</b>	Pays à revenu intermédiaire
<b>SE/SER</b>	Service économique / Service économique régional (DG Trésor)

# Annexe : proposition d'une typologie de FEXTE

Pour distinguer différents cadres d'éligibilité et différents attendus en matière de retombées économiques (voir la recommandation n°2).

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.

À 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
<b>FEXTE « normatifs »</b> , 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"> <li>• FEXTE Kenya « Réforme des Finances publiques ».</li> <li>• FEXTE Brésil « Développement du modèle Partenariat Public-Privé ».</li> <li>• FEXTE Tunisie « Définition d'une stratégie de mobilité urbaine ».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éligibilité géographique (PMA et PRI) et sectorielle large (tout secteur confondu).</li> <li>• <b>Exigences fortes sur le partenaire français</b> (haut niveau d'expertise, valorisation/implication d'expertise publique centrale ou locale).</li> <li>• Prestations mixtes attendues, <b>force des voyages d'études et échanges entre pairs</b>.</li> <li>• <b>Sensibilisation dès l'instruction de l'importance d'une mobilisation de long terme du partenaire français</b> (liens à créer, budget éventuel à mobiliser post FEXTE par une collectivité locale par exemple en cas de réussite/intérêt).</li> <li>• Introduire la notion de risques dans la phase d'instruction (type de FEXTE soumis plus fortement aux aléas externes).</li> <li>• Accord préalable signé par la contrepartie locale sur les livrables à produire.</li> <li>• Retombées à suivre sur le long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées dans les recommandations entre Agences et SE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération qui perdure au-delà du FEXTE entre partenaire français et local.</li> <li>• Livrables produits et validés par la partie locale (Memorandum de coopération, études validées au niveau local ou national).</li> <li>• 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).</li> </ul>

Type de FEXTE	Exemples	Conditions de réussite et points d'attention	Attendus en termes de retombées
<p><b>FEXTE « partage de technologies et expérience »</b>, devant permettre de valoriser une technologie/savoir-faire d'un partenaire français avant d'être déployé sur une échelle plus large</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEXTE compteurs intelligents avec ATOS en Turquie.</li> <li>• FEXTE système pilote de <i>monitoring</i> du parc hydroélectrique avec EDF.</li> <li>• FEXTE Caribsan de déploiement d'une technologie d'assainissement par filtre planté de végétaux.</li> <li>• FEXTE démonstrateur de technologie de dessalement en Tunisie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Interroger la pertinence de mobiliser le FEXTE sur ce type d'opérations versus FASEP.</b> 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 françaises), sauf intérêt fort et justifié de portage par l'AFD.</li> <li>• <b>Cadre d'éligibilité à renforcer sur ce type de FEXTE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur les <b>PRI principalement</b> (en mesure de financer/déployer les technologies FR plus onéreuses)</li> <li>- Sur des secteurs phares à l'export FR</li> <li>- Avec des <b>pistes de financement identifiées</b> pour le déploiement aval (AFD, ou Prêts du Trésor, financement local, autres bailleurs, etc.)</li> <li>- Avec un intérêt affirmé de la partie locale et française pour son déploiement et une stratégie définie sur la phase aval</li> <li>- Intérêt de la modalité partenariat sur ce type de FEXTE qui suggère un intérêt préalable de la partie française</li> </ul> </li> <li>• Retombées à suivre sur le moyen/ long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées dans les recommandations entre Agences et SE).</li> <li>• <b>Conditions de réussite associées :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Suggère une forte collaboration (et connaissance des instruments) dès la phase d'identification entre SE et agences AFD.</li> <li>› Suppose de permettre la véritable démonstration attendue, en finançant l'intégralité de l'opération pilote (études, équipements, formation).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retombées attendues à court ou moyen terme sur des contrats français, en déploiement de la technologie (même pays, même client).</li> <li>• À plus long terme, effet référence plus large attendu pour l'entreprise française.</li> <li>• Part française (au sens contenu français) probablement plus limitée que sur des opérations ayant été initiées sur FASEP.</li> </ul>

Type de FEXTE	Exemples	Conditions de réussite et points d'attention	Attendus en termes de retombées
<p><b>FEXTE « plan d'affaires »</b>, 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"> <li>• FEXTE étude barrage en Birmanie (EDF).</li> <li>• FEXTE initiation d'un dialogue <i>smart cities</i> dans les Balkans.</li> <li>• FEXTE en modalité achat en Turquie en accompagnement de lignes de crédits bancaire (assistance technique en suivi de la ligne et introduction d'une dimension écologique).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Interroger la pertinence de mobiliser le FEXTE sur ce type d'opérations versus FAPS.</b> Le FEXTE doit être privilégié uniquement en cas d'intérêt économique français réel (à court, moyen ou long terme).</li> <li>• <b>Cadre d'éligibilité</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Eligibilité géographique et sectorielle large mais avec une réflexion AFD-DGT conjointe et régulière sur les secteurs à prioriser (idée d'un comité de pilotage stratégique tous les deux ans).</li> <li>› Opérations devant permettre de distinguer véritablement l'AFD au regard d'autres bailleurs.</li> <li>› <b>Intérêt économique français à étudier attentivement</b>, sur l'opération en elle-même et les retombées attendues.</li> </ul> </li> <li>• <b>Conditions de réussite :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>› 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 entreprise française donnée.</li> <li>› 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 ».</li> <li>› <b>Constitution d'un Club de Suivi à l'image des FASEP, suggérée au cas par cas</b>, permettant d'associer le <i>pool</i> d'entreprises pouvant bénéficier de retombées aux étapes clés du projet, et les introduire auprès de la partie locale.</li> <li>› Communication auprès de Business France/équipe France.</li> </ul> </li> <li>• Retombées à suivre sur le moyen/long terme (à l'ordre du jour des réunions annuelles de suivi FEXTE proposées dans les recommandations de l'évaluation).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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).</li> <li>• Positionnement d'entreprises françaises sur l'ensemble des opérations FEXTE.</li> <li>• Marchés à terme pour les entreprises françaises mobilisées directement sur le FEXTE (effet référence / de suite – probabilité haute) ou d'autres entreprises du secteur (effet vitrine, positionnement sur les marchés aval générés, probabilité moyenne, réelle mais soumise à plus d'aléas externes).</li> </ul>







**Agence française  
de développement**  
5, rue Roland Barthes  
75012 Paris | France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Direction Innovation,  
Stratégie et Recherche (ISR).  
Département Évaluation  
et Apprentissage (EVA).

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles oeuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr). Pour un monde en commun.

**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directeur de la rédaction** Jean-Claude Pires  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** edeo-design.com  
**Dépôt légal** 2<sup>e</sup> trimestre 2024  
**ISSN** 2425-7087  
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :  
[www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post](http://www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post)

**Crédits et autorisations**

License Creative Commons  
Attribution - Pas de commercialisation  
- Pas de modification  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

