



Table des matières

I) Une actualisation nécessaire au vu des nouveaux enjeux du développement	3
1.1 Un contexte international et européen favorable.....	3
1.2 Une montée en puissance de l'APC française depuis 2009.	4
1.3 Un manque d'appropriation et de visibilité de l'aide au commerce française.....	5
1.4 Des orientations fortes à mettre en place.....	6
II) Les orientations de l'aide au commerce	7
2.1 Deux axes d'intervention prioritaires.....	7
2.2 Un objectif d'intensification des efforts sur les pays qui en ont le plus besoin.....	8
2.3 L'utilisation d'outils de financement visibles, adaptés à l'aide au commerce et aux spécificités régionales.	8
2.4 Un appui aux projets durables et inclusifs.....	9
2.5 Maintien de l'appui aux initiatives internationales pour l'aide au commerce.	9
III) Les outils pour un suivi de l'aide au commerce renforcé	10
3.1 Un comité annuel de pilotage, de suivi et de capitalisation de l'APC.....	10
3.2 Au niveau local, l'APC est intégrée à l'agenda du conseil local de développement (CLD).	10
3.3 Un système de suivi des engagements financiers.	11
3.4 Dans son opérationnalisation, l'APC est articulée avec les acteurs internationaux.	11

I) Une actualisation nécessaire au vu des nouveaux enjeux du développement

1.1 Un contexte international et européen favorable

Depuis le début des années 2000, mieux insérer les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire dans le commerce mondial est devenu une priorité, alors que le développement des échanges contribue à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. En 2005, la communauté internationale se mobilise en faveur de l'aide au commerce (APC): la déclaration finale de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, adoptée à Hong Kong le 18 décembre 2005 fixe à l'APC l'objectif, assorti d'engagements financiers, de « *viser à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce* ».

Depuis 2015, l'aide pour le commerce fait également parti des objectifs de l'Agenda 2030, dont l'objectif 8.a en particulier vise à « *accroître l'appui apporté dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés, y compris par l'intermédiaire du cadre intégré renforcé pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés* ». Enfin, la stratégie pour la croissance du commerce mondiale adoptée en 2016 sous présidence chinoise du G20 prévoit également de renforcer l'initiative Aide au commerce.

Au niveau européen, **l'Union s'est dotée dès 2007 d'une stratégie pour l'aide au commerce** visant à renforcer le soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement (PED), et en particulier dans les pays les moins avancés (PMA). Cette stratégie vient appuyer sa

politique commerciale, qui fait de **l'insertion progressive des PED dans le commerce mondial une priorité**, comme en témoigne le développement de régimes commerciaux asymétriques avantageux pour les PED, en particulier dans le cadre de son système des préférences généralisées qui offre un accès à tarif préférentiel ou nul à son marché à 71 Etats, ou de ses accords de partenariat économique (APE). Les APE conclus par l'Union européenne avec les pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) accordent en effet un accès libre et sans quotas au marché européen et permettent un meilleur accompagnement vers le développement des PMA. Les APE sont complétés par des politiques d'aide au commerce et de facilitation des échanges visant à structurer des filières à partir de petites structures encore peu développées et de réduire les coûts liés au commerce, développant ainsi le commerce intrarégional et extrarégional, notamment en Afrique.

Face aux **évolutions économiques et politiques mondiales de la dernière décennie** (régionalisation et globalisation accrue des chaînes de valeur, numérisation), la stratégie de l'aide pour le commerce (APC) de l'UE a été progressivement mise à jour à partir de 2017, afin de répondre aux nouveaux enjeux commerciaux, environnementaux et de coopération internationale: par un meilleur ciblage du soutien au développement des chaînes de valeur, par un renforcement de la traçabilité et de normes environnementales et sociales, par le développement des infrastructures pour remédier aux contraintes liées à l'offre et aux obstacles non tarifaires, ou encore celui de l'innovation numérique.

1.2 Une montée en puissance de l'APC française depuis 2009.

Figure 1 – Evolution de l'aide pour le commerce par acteur 2009-2019 (en MUSD/prix constants et en part, en %, décaissements)



Source : OCDE/SNPC – Calculs et élaboration EY

Le cadre stratégique d'APC de la France a été défini en 2009. Ce cadre, adopté par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), détermine deux axes d'intervention prioritaires :

- (i) le développement de politiques commerciales régionales
- (ii) le développement d'une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux.

La pertinence de l'APC français a depuis été réaffirmée par le législateur, notamment dans le cadre de la loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Le rapport annexé à la loi indique notamment que : « La France est convaincue que le commerce, s'il est accompagné des politiques adéquates, peut jouer un rôle moteur en matière de développement durable. Il est

essentiel de mieux intégrer les pays en développement, notamment les pays les moins avancés, dans le commerce international. [L'Agenda 2030 et les ODD 8 et 17] rappellent également la nécessité d'accroître l'appui apporté aux pays en développement dans le cadre de l'initiative « Aide pour le commerce », en particulier aux pays les moins avancés, y compris par l'intermédiaire de programmes d'assistance technique spécifiques liés au commerce en faveur des pays les moins avancés ».

En 2020, la Direction Générale du Trésor (DGT), la Direction Générale de la Mondialisation (DGM) et l'Agence Française de Développement (AFD) ont lancé une **évaluation de la contribution française à l'APC de 2009-2019**¹. Si l'objectif d'augmentation de l'aide au commerce globale de 50% par rapport à la période de référence est largement dépassé (il

¹ Évaluation réalisée par l'agence Ernst & Young (EY), le groupe de référence étant présidé par M. Paul-Henri Ravier, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

a plus que doublé en 10 ans, passant de 1,1 Md\$ en 2009 à 2,7 Md\$ par an en 2019), le ciblage particulier des pays très pauvres n'est en revanche pas atteint, la part des PMA reste à un niveau relativement faible (12% seulement des décaissements contre 71% pour les pays à revenus intermédiaires).

Cette situation s'explique notamment par le fait que l'évaluation s'appuie sur la **définition très large de l'APC retenue par l'OCDE**, qui conduit à intégrer dans le périmètre de l'APC des projets d'infrastructures financés par l'AFD sous forme de prêts, qui représentent 70% de la contribution française, et sont principalement octroyés à des pays à revenu intermédiaire. En revanche, en conformité avec le cadre stratégique, **l'Afrique est le premier continent bénéficiaire de l'APC française (47%)**, suivie de l'Asie (20%) et enfin des Amériques (16%).

Corollaire de l'importance des prêts, les montants globaux alloués à **l'assistance technique** s'établissent très en deçà de l'objectif de 150 M€ par an fixé dans la stratégie de 2009. Cependant, le financement des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités commerciales demeurent stables sur la période. Ces engagements triennaux de 36M€ sont alloués au programme bilatéral PRCC (programme de renforcement des capacités commerciales, 30 M€) et à des programmes multilatéraux (dont fonds OMC, 6M€).

1.3 Un manque d'appropriation et de visibilité de l'aide au commerce française

Au-delà de la nécessité d'actualiser et d'adapter le cadre stratégique de l'APC aux enjeux actuels, l'évaluation souligne un **manque d'appropriation et de visibilité** de celui-ci non seulement dans les pays bénéficiaires mais également par les acteurs français. Une meilleure appropriation du cadre stratégique sera rendu possible par :

- **L'actualisation du cadre stratégique** : Dans un monde marqué par les impacts négatifs croissants de la crise climatique et environnementale et la montée des crises humanitaires, politiques, sociales, sécuritaires et sanitaires, la doctrine d'APC doit être actualisée pour prendre en considération ces enjeux et renforcer sa synergie avec les autres politiques publiques pertinentes. Afin de donner suffisamment de marge de manœuvre aux acteurs de l'APC pour adapter les programmes face aux crises, cette nouvelle stratégie devra conserver un cadre souple et facilement ajustable. En effet, c'est grâce à la flexibilité offerte par le cadre de 2009 que les PRCC successifs ont pu s'adapter au fil de la décennie écoulée et notamment prendre en compte les évolutions sociales et environnementales.
- **L'amélioration de l'identification et du pilotage de l'APC** : De nombreuses actions catégorisées comme de l'APC selon la définition de l'OCDE sont pilotées par des acteurs de l'Aide publique au développement qui n'ont pas connaissance de la stratégie de 2009. A l'inverse, des actions qui pourraient être considérées comme de l'APC ne sont pas identifiées comme telles et sont diluées dans l'Aide publique au développement. Il en résulte un manque de connaissance des acteurs impliqués des priorités de la stratégie d'APC.
- **Le renforcement de la visibilité APC** : Afin de renforcer les efforts de communication et de visibilité de l'APC française, l'évaluation recommande de continuer à promouvoir l'APC auprès des acteurs français en centrale comme sur le terrain, aux niveaux multilatéral et européen ainsi qu'auprès des parties prenantes locales clés. De plus, l'évaluation conseille d'accroître la visibilité de la contribution française aux fonds multilatéraux et de faire évoluer le programme PRCC pour le faire gagner en visibilité.

1.4 Des orientations fortes à mettre en place.

La France doit donc actualiser son cadre stratégique d'aide au commerce pour :

- **Renforcer sa doctrine d'intervention** en matière d'APC en assurant une meilleure prise en compte des enjeux émergents (environnementaux et sociaux notamment) et une meilleure cohérence avec les autres politiques publiques pertinentes ;
- **Augmenter la part de l'aide** pour le commerce de la France **allouée aux pays les plus vulnérables** pour contribuer au respect de l'engagement pris par l'UE d'allouer d'ici 2030 un quart du total de l'aide pour le commerce de l'UE aux PMA ;
- **Mieux répondre aux attentes des pays bénéficiaires**, notamment les pays ACP, en particulier des partenaires des APE (Accords de Partenariat Economique), tout en tenant compte de façon plus marquée des intérêts français ;
- **Renforcer l'impact de ses actions** sur la croissance économique tout en favorisant la réduction de la pauvreté et des inégalités et la création d'emplois durables ;
- **Renforcer la coordination**, les synergies et la cohérence des interventions de la France, le cas échéant avec les autres bailleurs, autour de cet objectif
- **Doter les institutions françaises d'un instrument de suivi et d'évaluation de l'aide au commerce ;**
- **Renforcer les efforts de communication et de visibilité** autour de l'APC française.



Cyril le Tourneur d'Ison

Projet PRCC à Madagascar visant à structurer et organiser les filières de production pour aider les entreprises à se développer à l'international. ©Cyril le Tourneur d'Ison

II) Les orientations de l'aide au commerce

2.1 Deux axes d'intervention prioritaires

La finalité de l'APC est de contribuer à l'intégration des pays en développement dans le commerce tout en contribuant à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et l'atteinte des **Objectifs de développement durable** (ODD). L'aide au commerce devra s'articuler autour de deux axes prioritaires afin d'allier les **nouveaux enjeux de développement** lié au commerce durable et de valoriser les spécificités de la coopération française. Elle devra notamment cibler l'intégration régionale par :

1. Le développement de **chaînes de valeurs durables, inclusives et résilientes en soutenant** :

- la définition et la mise en œuvre de politiques commerciales régionales et nationales durables et inclusives ;
- la **structuration des acteurs des chaînes de valeur** et d'approvisionnement à l'échelle régionale, en veillant à accroître la **participation des femmes** ;
- la mise en œuvre d'une **politique de normalisation et de qualité**, conforme aux exigences des marchés internationaux et régionaux ;
- le développement de chaînes de valeurs résilientes face au **changement climatique** ;
- la gestion des risques de marché des produits stratégiques, y compris en terme de **sécurité alimentaire**.

2. Le développement d'une offre **compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux** par :

- le renforcement des **capacités de production** (y compris auprès des acteurs du secteur informel, des micro et très petites entreprises) ;
- la valorisation des productions par le biais de **certifications** (y compris l'appui aux indications géographiques) ;

- le développement et **l'organisation des filières** ;
- le financement **d'infrastructures à vocation régionale** ;
- l'utilisation **d'outils de financement** du développement, diversifiés et adaptés aux besoins des secteurs productifs.

A travers ces deux axes, l'aide pour le commerce contribuera ainsi à soutenir la **résilience** des pays récipiendaires faces aux crises et à favoriser l'émergence et le renforcement de **pratiques responsables et durable** compatibles avec **l'Accord de Paris**.

En accord avec la politique commerciale de l'Union européenne visant à être ouverte et durable, l'aide au commerce veillera également à être **en cohérence avec les valeurs et intérêts français et européens**.

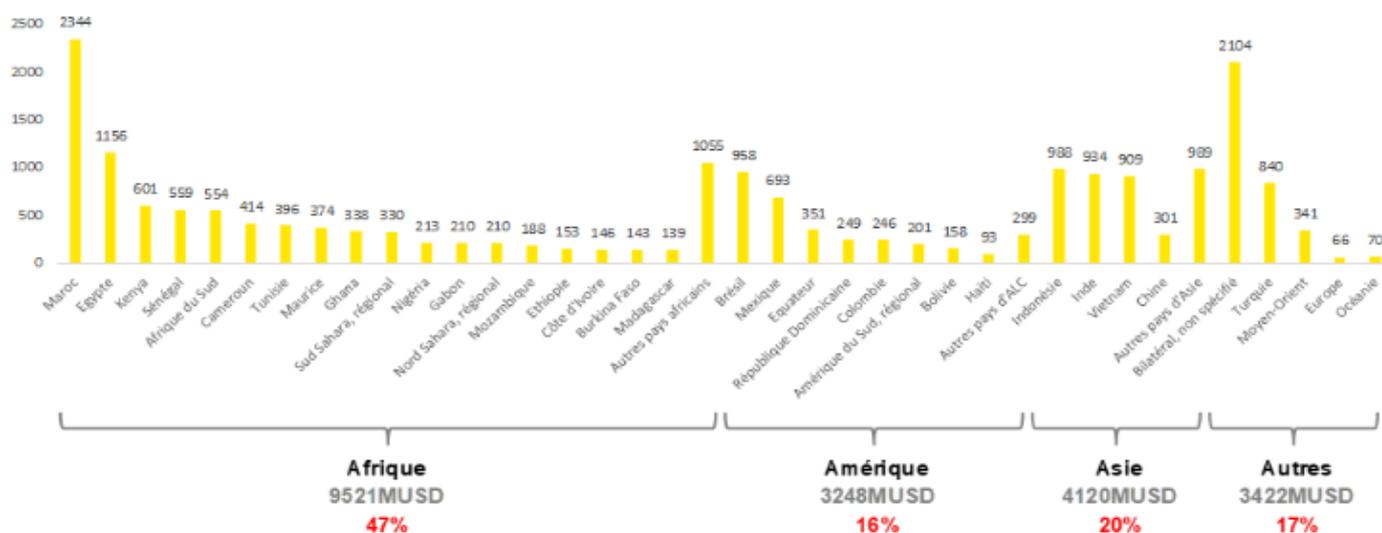


En soutenant la mise en place des deux premières indications géographiques contrôlées (IGP) du Cambodge, le projet mis en œuvre par l'AFD a permis de valoriser le savoir-faire des producteurs, d'augmenter leurs bénéfices et d'assurer leur distribution équitable.

© Antoine Raab/melonrouge.asia

2.2 Un objectif d'intensification des efforts sur les pays qui en ont le plus besoin

Figure 2 – Ventilation par pays/région de l'APC de la France sur la période 2009-2019 (montant en MUSD/prix constants et part en %)



Source : Base SNPC 2009-2019 – Calculs et élaboration EY

Afin de respecter les priorités géographiques de l'aide publique au développement il sera nécessaire **d'allouer une plus grande partie de l'aide pour le commerce aux pays les moins avancés**. Cet objectif fait également partie de la stratégie européenne et permettra de contribuer à l'atteinte de l'ODD n°17.11 consistant à doubler la part des PMA dans les exportations mondiales. À cette fin, il importe de prévoir des outils adaptés, plus axés sur l'instrument dons et des appuis d'assistance technique.

Conformément aux engagements pris dans le cadre du CICID, l'aide pour le commerce devra servir à financer des projets et des actions ciblant les pays prioritaires de la politique d'aide au développement de la France. Ainsi, nos efforts seront concentrés dans les pays prioritaires définis par le CICID², appartenant tous à la catégorie des pays les moins avancés (PMA).

En termes de zone géographique, une attention particulière sera portée à l'Afrique ainsi qu'à la Méditerranée. Ces cibles pourront être actualisées par le futur comité de suivi et de pilotage de l'APC.

Le renforcement du pilotage et de la définition de l'aide au commerce permettra de **mieux répondre aux besoins spécifiques des différents pays récipiendaires**. Pour les **PMA**, l'aide au commerce pourrait notamment cibler en priorité **l'intégration dans le commerce** régional et international grâce à la structuration de filières et à la mise en œuvre de politiques de normalisation et de démarche qualité. En ce qui concerne les **pays à revenu intermédiaires (PRI)** l'accent pourrait être mis sur le soutien à la mise en œuvre de pratiques commerciales et standards contribuant aux ODD.

2.3 L'utilisation d'outils de financement visibles, adaptés à l'aide au commerce et aux spécificités régionales.

En redéfinissant ses objectifs et priorités, l'actualisation de la stratégie française permettra d'améliorer la **lisibilité et l'efficacité** de l'APC. La communication avec l'ensemble des parties prenantes et avec le réseau français sera renforcée

² En 2018, le CICID a défini comme prioritaires les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

afin de mieux répondre aux besoins spécifiques des pays bénéficiaires et d'augmenter la visibilité et la cohérence de nos actions.

Le **Programme de renforcement des capacités commerciales** (PRCC), qui est un outil bien identifié, doit favoriser des projets renforçant l'intégration régionale et les composantes « aide au commerce » des projets sectoriels doivent être développées en intégrant l'approche régionale. Ces aides doivent s'articuler avec la partie de l'assistance technique (poste, expertise, formation) qui contribue déjà à l'intégration régionale par le commerce, en veillant à la coordination et à la convergence des actions.

2.4 Un appui aux projets durables et inclusifs

La France a été identifiée comme l'un des pays les plus actifs au sein du G7 en matière d'APC sur des questions comme la lutte contre le changement climatique, la responsabilité sociale et entrepreneuriale, l'autonomisation économique des femmes et les chaînes d'approvisionnement responsables.

Ce travail doit se poursuivre et s'intensifier afin que l'aide au commerce puisse contribuer de manière plus significative à la réalisation des ODD. En effet, l'APC a tout d'abord un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre les inégalités, notamment entre les femmes et les hommes. A ce titre, préalablement au lancement d'action d'aide au commerce, seront analysés ses impact sociaux, environnementaux et sur l'autonomisation économique des femmes. L'aide au commerce doit également promouvoir la durabilité sociale et environnementale tout au long des chaînes de valeur et soutenir le **commerce équitable et éthique** dans les pays partenaires grâce à une approche plus ciblée.



Test de qualité du riz récolté, Cambodge. L'aide au commerce contribue au renforcement des capacités des acteurs de la filière et au développement des pratiques agro-écologiques. ©Morgan Havet, Hanuman Films.

2.5 Maintien de l'appui aux initiatives internationales pour l'aide au commerce.

Cet appui se traduit notamment par le financement de plusieurs **programmes d'assistance technique et de formation** à l'organisation mondiale du commerce (OMC) ciblés sur les besoins des PED et PMA. Ils permettent de renforcer leur participation au système commercial multilatéral, tout en prenant en considération les enjeux de développement durable. Les fonds où la France est visible en tant que donateur seront privilégiés. Les appuis fournis aux autres fonds multilatéraux comme ceux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) doivent répondre aux mêmes objectifs et la **visibilité des contributions françaises** sera renforcée.

III) Les outils pour un suivi de l'aide au commerce renforcé

3.1 Un comité annuel de pilotage, de suivi et de capitalisation de l'APC.

Au niveau de l'administration centrale, un **comité rassemblant MEAE, MEFSIN, AFD et le cas échéant les autres ministères impliqués** sera mis en place. Il aura quatre objectifs :

- **s'assurer de la conformité** de l'aide au commerce française avec les principes de **la loi du 4 août 2021** relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, en œuvrant en faveur d'une **coopération au service du développement** et en recherchant une meilleure synergie avec d'autres politiques comme l'agriculture et l'environnement.
- **définir et suivre des indicateurs** quantitatifs et qualitatifs, permettant de mesurer l'impact de l'APC, notamment sur : la réduction de la pauvreté et des inégalités ; la participation au développement inclusif et durable ; l'accompagnement à la mise en œuvre des APE et des processus d'intégration régionale dans les régions ACP ; la visibilité de l'APC française
- **évaluer les résultats des programmes et capitaliser** sur les expériences concernant les différents axes prioritaires pour en diffuser les bonnes pratiques ;
- **identifier les actions de communication** que les ministères impliqués pourront réaliser au cours de l'année à venir (y compris organisation et participation à des événements).

Le suivi de ce Cadre stratégique fera l'objet d'un compte-rendu annuel présenté au co-secrétariat du CICID, établi sous la conduite du comité de pilotage réunissant MEAE, MEFSIN, AFD et, le cas échéant, d'autres ministères techniques prenant part à des actions d'aide au commerce.



Transformation d'arachides en huiles alimentaires, Projet d'appui aux petites entreprises, Tchad ©Clotilde Bertet

3.2 Au niveau local, l'APC est intégrée à l'agenda du conseil local de développement (CLD).

La **diversité des contributeurs** français à l'APC souligne l'intérêt d'une bonne articulation et **coordination** des acteurs français concernés dans les pays d'intervention.

En ce sens, le CLD, institué par la loi du 4 août 2021, est une instance qui contribuera à garantir une plus grande **cohérence** et une meilleure prise en compte des **besoins locaux**. Le CLD est présidé par l'ambassadeur accrédité auprès du pays partenaire et réunit les aux services de l'Etat et opérateurs chargés des enjeux du développement. Il est chargé d'élaborer un projet de stratégie-pays et un projet de programmation-pays commun aux services de l'Etat et aux opérateurs chargés des enjeux du développement.

3.3 Un système de suivi des engagements financiers.

Un suivi de l'aide au commerce est opéré via la base de données du **comité d'Aide au développement** (CAD) de l'OCDE. Ce suivi ne porte toutefois que sur les engagements. Il permet d'identifier, sur la base des codes actuellement utilisés, l'appui aux politiques et réglementations commerciales et l'appui aux infrastructures économiques.

Pour le suivi du renforcement des capacités productives et des appuis aux activités commerciales qui ne sont pas différenciés dans cette base, un bilan sera réalisé chaque année par le comité de suivi de l'APC comptabilisant l'ensemble des projets identifiés comme de l'assistance technique au commerce. Ce bilan permettra d'alimenter les rapports d'auto-évaluation de suivi de l'aide au commerce qui doivent être transmis à l'OCDE et à l'OMC tous les deux ans. Ceci permettra de suivre, au-delà de l'aide au commerce globale, les engagements spécifiques sur l'assistance technique au commerce pris à Hong-Kong, mais aussi à l'égard des pays ACP.

3.4 Dans son opérationnalisation, l'APC est articulée avec les acteurs internationaux.

La France veillera à coordonner ses actions avec les autres **bailleurs européens** en participant aux Initiatives Equipe Europe (IEE) pertinentes en matière d'aide au commerce, notamment celles en appui à l'intégration régionale (dont IEE «l'intégration économique africaine») ou qui contribuent à favoriser un commerce plus durable et inclusif (dont IEE «travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales»).

Au niveau local, les services de l'Etat et agences de l'AFD assurent un lien permanent avec les **autorités locales des pays récipiendaires**, mais également avec la délégation de l'Union européenne et les autres bailleurs européens.



Projet de production agricole durable dans l'Etat de Puebla, au Mexique ©Félix Vigné, Imagéo / AFD