RAPPORT SPÉCIAL 17/2025 **FR**

Aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés

Les besoins sont pris en compte, mais l'objectif de financement à l'horizon 2030 est loin d'être atteint

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

© xy - stock.adobe.com

Table des matières

Points

01 - 18 | Principaux messages 01

01 - 08 | Pourquoi ce thème est-il important?

09 - 18 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

19 - 81 | Nos observations en détail 02

19 - 39 | Le cadre stratégique de l'UE a été actualisé afin de cibler les besoins des pays les moins avancés en matière d'aide pour le commerce, mais il n'a pas été traduit en un plan d'action

21 - 24 | La stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce, telle que mise à jour en 2017, préconisait de porter une attention accrue aux pays les moins avancés

25 - 28 | La mise à jour de la stratégie de 2017 n'a été suivie d'aucun plan d'action comportant des objectifs intermédiaires concernant les financements des États membres ou de l'UE

29 - 32 | L'aide pour le commerce est un concept trop large pour orienter les programmes des délégations de l'UE et des partenaires chargés de la mise en œuvre

33 - 36 | Des évaluations spécifiques des besoins en matière d'aide pour le commerce ont précédemment été réalisées dans le contexte du cadre intégré renforcé, mais elles ont pour la plupart été abandonnées

37 - 39 | La Commission ne dispose pas d'évaluations spécifiques des besoins en matière d'aide pour le commerce, mais les délégations de l'UE déterminent les domaines prioritaires

40 - 64 | L'aide pour le commerce de l'UE est octroyée en fonction des besoins mais elle est bien en deçà de l'objectif de financement

41 - 53 | Sans analyse détaillée qui permettrait de prendre des mesures correctrices, l'objectif de financement en faveur des pays les moins avancés sera difficilement atteint

54 - 58 | L'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés couvre une série de catégories et de secteurs pertinents, mais la viabilité économique des projets n'est pas toujours garantie

59 - 64 | La coordination assurée par les délégations de l'UE est généralement bonne, mais l'occasion a été manquée de renforcer la coordination avec les États membres et les délégations régionales de l'UE

65 - 81 | Le suivi et les rapports de la Commission concernant les résultats et les impacts de l'aide pour le commerce de l'UE se sont améliorés, mais ne sont pas exhaustifs

66 - 69 | Depuis 2017, la Commission publie un rapport annuel spécifique sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE

70 - 77 | Dans l'ensemble, le suivi et les rapports de la Commission concernant l'aide pour le commerce de l'UE ne sont pas exhaustifs

78 - 81 | Évaluation très limitée de l'impact, sur le commerce, du soutien fourni au titre de l'aide pour le commerce de l'UE

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

Calendrier

L'équipe d'audit

01

Principaux messages

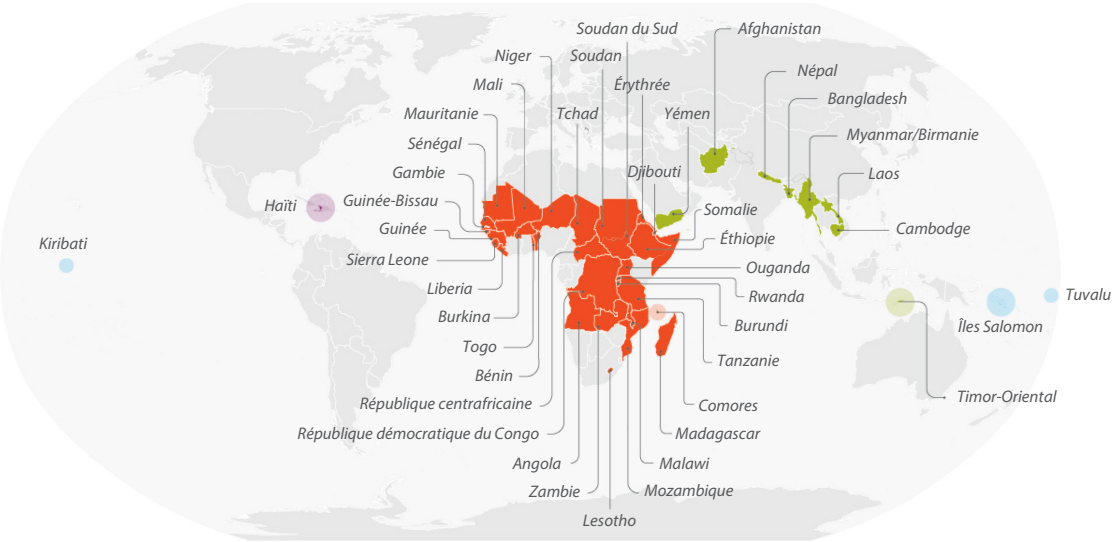
Pourquoi ce thème est-il important?

01 Dans les pays en développement, le commerce, notamment le commerce transfrontalier, est un moteur important de la croissance, qui permet d'arracher des millions de personnes à la pauvreté. Toutefois, ces pays, et plus particulièrement les pays les moins avancés (PMA), doivent faire face à des défis de taille qui limitent leur capacité à tirer parti du commerce régional et mondial.

02 Les PMA ne constituent pas un groupe homogène et, si certains présentent des points communs, la situation de chaque pays et les conditions qui y prévalent diffèrent notablement. Certains sont politiquement fragiles ou touchés par des conflits, sont enclavés ou ont de faibles capacités de production. Quelques-uns privilégient la production agricole afin d'assurer la sécurité alimentaire, tandis que d'autres cherchent à diversifier la production pour développer les exportations.

03 La catégorie des PMA a été établie en 1971 par l'Assemblée générale des Nations unies[1], la communauté internationale estimant nécessaire d'adopter des mesures de soutien spéciales pour les soutenir. Les PMA ont un accès exclusif à certaines mesures de soutien international, en particulier dans les domaines de l'aide au développement et du commerce. Les Nations unies définissent les PMA comme des pays à faible revenu confrontés à de sérieux obstacles structurels qui entravent leur développement durable. À l'heure actuelle, 44 pays figurent sur la liste des PMA[2]. Ils se situent principalement en Afrique (32 pays) et, dans une moindre proportion, en Asie (huit), dans le Pacifique (trois) et dans les Caraïbes (un) (voir ***figure 1***).

Figure 1 | Carte des 44 pays les moins avancés (au 19 décembre 2024)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du Comité des politiques de développement des Nations unies.

04 L'initiative «Aide pour le commerce» a été lancée lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Hong Kong en décembre 2005. Elle vise à «aider les pays en développement, en particulier les moins avancés, à renforcer les capacités et l'infrastructure commerciales dont ils ont besoin pour tirer parti de l'ouverture des échanges. Elle fait partie de l'aide publique au développement (APD) – subventions et prêts assortis de conditions libérales – utilisée pour des programmes et des projets en matière de commerce»[3].

---

[1] Résolution 2768 (XXVI) des Nations unies du 18 novembre 1971.

[2] Liste des pays les moins avancés (au 19.12.2024), Nations unies.

[3] Fiche documentaire sur l'Aide pour le commerce, OMC.

05 Selon l'OMC, comme le commerce est une activité large et complexe, l'aide pour le commerce est elle aussi vaste et difficile à définir[4]. Elle couvre un large éventail de domaines tels que:

- le renforcement des capacités de production (y compris tout soutien aux secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'industrie, des ressources minérales et de l'exploitation minière, de la banque et du tourisme) – les investissements réalisés dans certains secteurs afin que les pays puissent diversifier leurs exportations et tirer profit des avantages comparatifs;

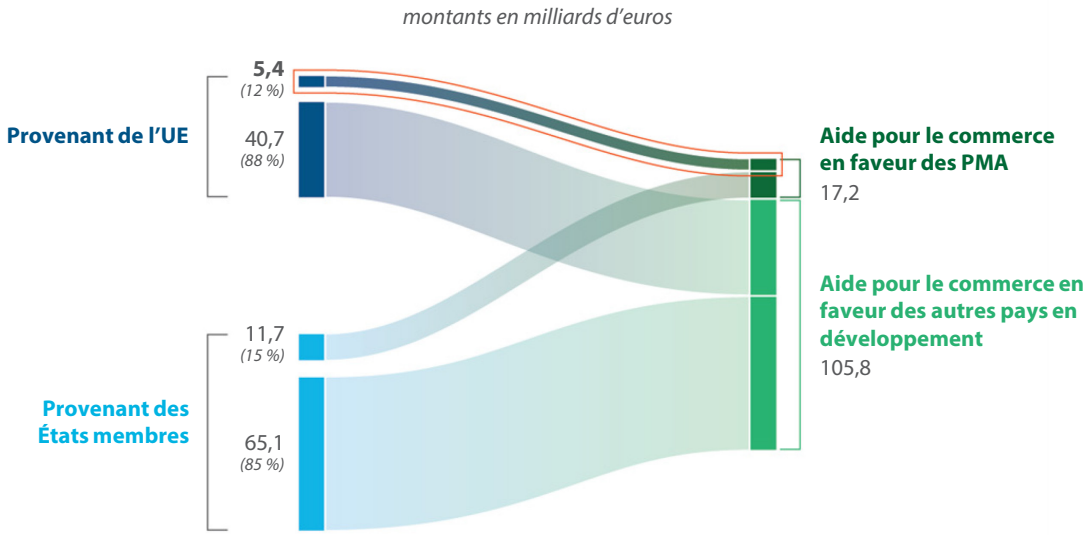
- les infrastructures économiques – la construction de routes, de ports, de chemins de fer, d'installations énergétiques et la mise en place de télécommunications pour relier les marchés intérieurs, régionaux et mondiaux;

- la politique et la réglementation commerciales ainsi que l'ajustement lié au commerce – l'aide accordée aux pays pour qu'ils élaborent des stratégies commerciales, négocient plus efficacement et mettent en œuvre les résultats.

06 À la suite de la conférence de l'OMC de 2005, l'UE a adopté en 2007 sa propre stratégie d'aide au commerce, qui a été mise à jour en 2017. Ces dernières années, le montant de l'aide collective de l'UE pour le commerce (c'est-à-dire celle apportée conjointement par l'UE et les États membres) en faveur des pays les moins avancés est resté relativement stable. Au cours de la période 2017-2022, elle s'est élevée à 17,2 milliards d'euros, tandis que 105,8 milliards d'euros ont été fournis à d'autres pays en développement (des pays à revenu intermédiaire des tranches inférieure et supérieure). Le soutien en faveur des pays les moins avancés octroyé par l'UE uniquement (qui comporte des subventions de la Commission et des prêts concessionnels accordés par la Banque européenne d'investissement – BEI) représentait près d'un tiers de ce montant, soit 5,4 milliards d'euros (voir ***figure 2***). Le soutien de la Commission est fourni pour l'essentiel par l'intermédiaire des délégations de l'UE, en coordination avec des organisations internationales, les agences de développement des États membres, des banques de développement et d'autres organismes de mise en œuvre dans les pays partenaires, tandis que celui des États membres transite par les ambassades et les agences de développement.

[4] Ibid.

Figure 2 | Aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés et d'autres pays en développement, 2017-2022 (engagements en milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

Remarque: En raison des arrondis, il se peut que certains totaux ne correspondent pas à la somme des différents pourcentages.

07 Nous avons examiné, à un niveau agrégé pour l'ensemble des PMA, et en particulier pour quatre pays (l'Angola, le Cambodge, le Malawi et le Rwanda) ayant fait l'objet d'une visite sur place, si la Commission avait assuré correctement la répartition, la mise en œuvre et le suivi de l'aide pour le commerce accordée par l'UE aux pays les moins avancés. Nous avons plus précisément vérifié si la Commission:

- avait veillé à ce que les besoins d'aide pour le commerce des pays les moins avancés soient dûment pris en compte conformément à la stratégie de l'UE en la matière et suffisamment intégrés dans les buts et objectifs de sa programmation de l'aide au développement;
- avait suffisamment orienté l'aide pour le commerce de l'UE vers les pays les moins avancés et l'avait mise en œuvre de manière à répondre à leurs besoins, en coordination avec d'autres parties prenantes;
- avait assuré le suivi et rendu compte de manière appropriée des résultats et des incidences de l'aide pour le commerce octroyée par l'UE dans les pays les moins avancés.

L'audit couvre la période allant de 2017 à 2024.

08 Grâce au présent rapport, nous entendons contribuer à améliorer la gestion, par la Commission, de l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés ainsi qu'à informer les décideurs lors de toute révision future des modalités de gouvernance des nouvelles interventions en matière d'aide pour le commerce (voir point ***23***). Ce thème n'a pas été abordé par la Cour ces dernières années. Vous trouverez à l'***annexe I*** davantage d'informations générales et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

09 Globalement, nous concluons que si le cadre stratégique de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce a été actualisé en 2017 afin de cibler les besoins des PMA, il n'a pas été traduit en un plan d'action. L'aide pour le commerce de l'UE est fournie à ces pays en fonction des besoins, mais elle est loin d'atteindre l'objectif de financement fixé pour 2030 dans la stratégie de l'UE.

10 En 2017, dix ans après l'adoption de la première stratégie de l'UE d'aide au commerce, la Commission a publié une communication relative à la mise à jour de la stratégie, fondée sur une vision renouvelée. Cette communication visait, entre autres, à porter progressivement à 25 % du total de l'aide pour le commerce, d'ici à 2030, la part accordée conjointement par l'UE et les États membres aux PMA (voir points ***21*** à ***24***).

11 Nous avons constaté que la volonté de mettre davantage l'accent sur les PMA ne s'est pas traduite par un ensemble opérationnel d'objectifs ciblés décidés avec les États membres, ce qui a contribué aux difficultés que rencontrent l'UE et ces derniers pour progresser collectivement vers l'objectif de financement convenu (voir points ***25*** à ***28***).

12 L'objectif de financement de 25 % est loin d'être atteint. La part de l'aide pour le commerce affectée aux PMA, qui s'élevait en moyenne à 18 % au cours de la période 2010-2015, a baissé depuis lors pour tomber à 12 % en 2022, dernière année pour laquelle des données sont disponibles. La majeure partie de l'aide pour le commerce de l'UE continue d'aller à d'autres pays en développement (voir points ***41*** à ***44***).

13 Nous avons constaté que la Commission n'avait pas effectué d'analyse détaillée des raisons pour lesquelles la part allouée aux PMA avait baissé, ce qui lui permettrait de prendre des mesures correctrices (voir point ***45***).

Recommandation n° 1

Élaborer un plan d'action concernant l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés

Pour atteindre l'objectif consistant à accorder une attention accrue aux pays les moins avancés, la Commission devrait:

a) réaliser une analyse approfondie des raisons pour lesquelles l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés n'a pas augmenté;

b) sur la base de cette analyse, réévaluer si l'objectif de financement de 25 % est toujours approprié et, si un objectif de financement est maintenu, établir un plan d'action spécifique pour les pays les moins avancés qui prévoie des jalons précis et réalistes en matière d'aide pour le commerce, en répartissant, le cas échéant, ces pays en sous-groupes en fonction des besoins, des difficultés, du potentiel commercial et des objectifs qui leur sont propres.

Quand? D'ici fin 2026.

14 Plusieurs facteurs peuvent avoir contribué au niveau peu élevé de l'aide pour le commerce allouée aux pays les moins avancés, par exemple les difficultés qu'ils éprouvent à accéder à des financements innovants (tels que des garanties) et à mobiliser des fonds privés. Ce problème risque de s'intensifier dans les années à venir du fait de l'importance croissante de la stratégie «Global Gateway» et de l'accent tout particulier qu'elle met sur la mobilisation des investissements du secteur privé (voir points ***46*** à ***53***).

Recommandation n° 2

Permettre aux pays les moins avancés de tirer pleinement parti de l'aide pour le commerce allouée au titre de la stratégie «Global Gateway»

La Commission devrait soit intégrer les objectifs de la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce dans la stratégie «Global Gateway», en particulier pour les pays les moins avancés, soit indiquer expressément comment cette dernière devrait soutenir les objectifs en question.

Quand? D'ici la mi-2026.

15 Nous avons constaté que les projets liés à l'aide pour le commerce que nous avons examinés étaient en adéquation avec les besoins des pays les moins avancés en la matière et que les réalisations programmées s'étaient généralement concrétisées. Toutefois, dans certains cas, ces pays risquent de ne pas être en mesure, dans les années à venir, de tirer parti des résultats des projets et d'assurer leur viabilité économique (voir points *54* à *58*).

Recommandation n° 3

Donner une ampleur accrue aux résultats et assurer la viabilité économique des interventions de l'UE en matière d'aide pour le commerce dans les pays les moins avancés

Au cours des phases de planification et de mise en œuvre des interventions de l'UE en matière d'aide pour le commerce dans les pays les moins avancés, la Commission devrait s'attacher en particulier à donner une ampleur accrue aux résultats et à assurer la viabilité économique des projets. Elle devrait par exemple exiger des bénéficiaires qu'ils élaborent le cas échéant un plan d'entreprise ou qu'ils mettent en œuvre des mesures visant à atténuer le risque, dû à une forte rotation du personnel, de perdre l'expertise technique acquise.

Quand? D'ici fin 2026.

16 Le soutien au titre de l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés s'inscrit dans un environnement complexe, où interviennent de nombreuses parties prenantes. Nous avons constaté que les délégations de l'UE auprès desquelles nous nous sommes rendus entretenaient généralement une coopération très étroite avec le gouvernement et s'engageaient dans un dialogue structuré avec le secteur privé, les organisations de la société civile et les autres donateurs internationaux. Nous avons par ailleurs observé que des interactions et des échanges réguliers avaient lieu entre les délégations de l'UE et les services centraux de la Commission (voir points *59* à *61*).

17 Cependant, nous avons également relevé des cas d'interaction limitée ou non structurée entre les délégations de l'UE dans les PMA et d'autres délégations de l'UE compétentes au niveau régional. De plus, les PMA ne disposent généralement pas de cadres institutionnels suffisamment solides par rapport aux autres pays en développement pour pouvoir exprimer leurs besoins en matière d'aide pour le commerce au niveau régional. Étant donné l'augmentation du nombre d'interventions non spécifiquement liées à un pays (principalement dans le cadre de programmes régionaux) qui bénéficient d'un soutien de l'UE en matière d'aide pour le commerce, ce ciblage insuffisant risque d'aller croissant (voir points *62* à *64*).

Recommandation n° 4

Mieux coordonner l'aide pour le commerce de l'UE entre les délégations de l'UE dans les pays les moins avancés et celles qui sont compétentes au niveau régional

La Commission devrait améliorer la coordination entre les délégations de l'UE dans les PMA et celles qui sont compétentes au niveau régional lors de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des programmes régionaux. Cela pourrait consister à mettre en place des mécanismes de conception et de mise en œuvre propres à chaque pays afin de garantir que les programmes régionaux liés au commerce répondent aux besoins spécifiques des pays les moins avancés, ainsi qu'à établir une structure de gouvernance des projets plus intégrée.

Quand? D'ici fin 2026.

18 Depuis la mise à jour, en 2017, de la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce, la Commission publie des rapports annuels sur l'avancement de la mise en œuvre de cette stratégie qui mettent en évidence la contribution de l'UE à l'initiative mondiale «Aide pour le commerce». Nous avons toutefois constaté que le suivi et les rapports de la Commission n'étaient pas exhaustifs pour ce qui est des informations concernant les PMA. Les informations qu'elle communique sur les intrants financiers:

- ne comportent pas de ventilations par catégorie et par secteur pour les PMA;
- sont fondées sur les engagements, et ceux qui relèvent de l'aide pour le commerce sont communiqués avec un décalage de plus de deux ans;
- n'indiquent pas dans quelle mesure les PMA bénéficient d'un soutien non spécifiquement lié à un pays (un type de soutien qui compte pour une grande partie de l'aide pour le commerce);
- donnent très peu d'indications sur l'incidence du soutien de l'UE au titre de l'aide pour le commerce (voir points ***66*** à ***81***).

Recommandation n° 5

Améliorer le suivi et les rapports concernant l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés

Afin de mieux préparer les nouvelles interventions de l'UE en matière d'aide pour le commerce dans les pays les moins avancés, la Commission devrait:

a) faire en sorte que les rapports concernant son soutien au titre de l'aide pour le commerce soient plus actuels et pertinents, en réduisant le décalage dans le temps, en rendant compte des paiements et des engagements et en incluant des ventilations estimatives des programmes régionaux par pays moins avancé;

b) procéder à un réexamen et à un suivi réguliers de tout plan d'action concernant l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés (voir recommandation n° 1, lettre b)), par exemple sur la base d'indicateurs définis pour chaque sous-groupe de pays moins avancés.

Quand? D'ici fin 2026.

Nos observations en détail

02

Le cadre stratégique de l'UE a été actualisé afin de cibler les besoins des pays les moins avancés en matière d'aide pour le commerce, mais il n'a pas été traduit en un plan d'action

19 En 2007, l'UE (conjointement avec ses États membres) a adopté sa première stratégie d'aide au commerce pour faire suite aux engagements de soutien pris deux ans plus tôt lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de Hong Kong. Un financement annuel d'un montant de 2 milliards d'euros provenant à parts égales du budget de l'UE (géré par la Commission) et des budgets d'aide des États membres a été promis au titre de l'aide au commerce.

20 Nous avons examiné si la Commission (ainsi que son personnel dans les délégations de l'UE) avait suffisamment tenu compte de la stratégie actualisée de l'UE en matière d'aide pour le commerce lors de la planification et de la programmation de l'aide au développement. Nous avons également apprécié si la Commission avait veillé à ce que les besoins des pays les moins avancés en matière d'aide pour le commerce soient évalués de manière appropriée sur la base d'une méthodologie tenant compte des priorités de la stratégie d'aide pour le commerce de l'UE, de l'évolution des besoins dans les PMA et de celle des circonstances.

La stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce, telle que mise à jour en 2017, préconisait de porter une attention accrue aux pays les moins avancés

21 En 2017, dix ans après l'adoption de la première stratégie d'aide au commerce de l'UE, la Commission a publié une communication relative à la mise à jour de la stratégie, fondée sur une vision renouvelée. Cette communication présentait des moyens pour l'UE de renforcer l'efficacité de la stratégie en modernisant le soutien au titre de l'aide pour le commerce et en le canalisant davantage, en particulier vers «les pays les moins avancés et les pays en situation de fragilité». Elle mettait également davantage l'accent sur les dimensions sociale et environnementale de la durabilité, ainsi que sur une croissance économique inclusive et sur les liens existant entre les investissements et le commerce, qui doivent être pleinement exploités pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies à l'horizon 2030. La stratégie actualisée nécessitait d'apporter les changements fondamentaux suivants par rapport aux pratiques existantes[5]:

- «réduire la fragmentation actuelle et accroître l'effet de levier de l'aide pour le commerce grâce à une fourniture de l'aide plus documentée et mieux coordonnée;
- renforcer l'incidence de l'aide pour le commerce de l'UE, en garantissant la pleine cohérence avec les instruments des politiques extérieures de l'UE et en utilisant au mieux ces derniers, en particulier le nouveau plan d'investissement extérieur et les nouveaux accords et régimes commerciaux;
- mettre davantage l'accent sur les dimensions sociale et environnementale de la durabilité, ainsi que sur une croissance économique inclusive;
- veiller à une meilleure différenciation des pays en portant une attention accrue aux pays les moins avancés et aux pays en situation de fragilité;
- améliorer le suivi et l'établissement de rapports».

[5] Communication de la Commission du 13.11.2017 intitulée «Parvenir à la prospérité par le commerce et les investissements – Mise à jour de la stratégie conjointe de l'UE de 2007 en faveur de l'aide pour le commerce».

22 La stratégie mise à jour de 2017 fixait comme objectif d'augmenter la part globale de l'aide pour le commerce apportée par l'UE et les États membres aux pays les moins avancés, en vue de la faire progressivement passer de 18 % (la moyenne de la période 2010-2015) à 25 % du total de l'aide pour le commerce d'ici à 2030. Cet objectif de financement était cohérent avec la cible 8.a des ODD relative à l'aide pour le commerce («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») et devait contribuer à la réalisation de la cible 17.11 des ODD, qui consiste à doubler la part des pays les moins avancés dans les exportations mondiales d'ici à 2020.

23 La dernière version de la stratégie remonte désormais à huit ans, et n'a fait l'objet d'aucune nouvelle mise à jour après 2017. Dans l'intervalle, d'autres initiatives connexes de l'UE ont été lancées et sont menées en parallèle. Par exemple, la communication de la Commission sur le réexamen de la politique commerciale de 2021 comprenait plusieurs domaines prioritaires liés au commerce avec les pays en développement, tels que la promotion de chaînes de valeur responsables et durables, la contribution aux ODD et le renforcement des partenariats de l'UE avec l'Afrique.

24 En décembre 2021, la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont officiellement adopté la communication conjointe sur la stratégie «Global Gateway». Cette dernière a une incidence sur l'aide pour le commerce, compte tenu de son objectif de mobiliser des investissements dans les infrastructures stratégiques essentielles en matière de transport, d'énergie et de numérique afin de soutenir les efforts déployés par les partenaires de l'UE pour accélérer la transition écologique et numérique et pour contribuer à accroître les échanges commerciaux et interpersonnels. La stratégie «Global Gateway» associe les instruments financiers (qui visent à mobiliser les investissements du secteur privé) à des outils opérationnels tels que l'assistance technique, le dialogue politique et économique, les accords de commerce et d'investissement et la normalisation, afin de contribuer à créer de meilleures conditions pour des investissements de qualité. Toutefois, elle ne fait pas référence à la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce.

La mise à jour de la stratégie de 2017 n'a été suivie d'aucun plan d'action comportant des objectifs intermédiaires concernant les financements des États membres ou de l'UE

25 Au moment de la mise à jour de la stratégie en 2017, 18 % (en moyenne sur la période 2010-2015) de l'aide collective de l'UE pour le commerce allait aux PMA, le reste étant dépensé essentiellement dans d'autres pays en développement. La stratégie actualisée avait pour objectif politique de porter cette proportion à 25 % d'ici à 2030, objectif à atteindre conjointement par l'UE et les États membres (voir point ***22***). Nous n'avons reçu aucun document justifiant ce pourcentage, qui reposait néanmoins, selon la Commission, à la fois sur l'engagement pris par les pays donateurs en ce qui concerne l'APD générale[6] et sur la proposition selon laquelle les États membres devraient consacrer une certaine partie de leur aide aux PMA[7].

26 La Commission a estimé que l'objectif de 25 % était raisonnable et réaliste pour l'UE et les États membres. Il n'était pas fondé sur une évaluation quantifiée des besoins des PMA en matière d'aide pour le commerce par rapport à ceux d'autres pays en développement, et ne tenait pas non plus compte du reclassement potentiel des PMA au cours de la période 2017-2030, ce qui aurait une incidence sur le calcul (voir point ***04*** de l'***annexe I***).

27 Nous avons constaté que cet objectif de financement n'était pas traduit en un ou plusieurs objectifs opérationnels et ciblés convenus avec les États membres, qui auraient pu comprendre:

- des jalons intermédiaires permettant de suivre les progrès accomplis en vue de la réalisation de l'objectif de financement;
- des objectifs individuels pour l'UE et ses États membres;
- des objectifs individuels pour chaque PMA ou groupe de PMA en fonction de leurs besoins spécifiques, ou pour chaque catégorie de soutien au titre de l'aide pour le commerce (voir point ***05***);
- la prise en compte de l'impact potentiel du reclassement de certains PMA (par exemple, perte d'accès au régime «Tout sauf les armes» – voir point ***10*** de l'***annexe I***)

---

[6] «Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement», résolution 2626 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies, 24 octobre 1970, point 43.

[7] Considérant 22 du règlement établissant l'IVDCI.,

28 Il sera très difficile pour l'UE et ses États membres d'atteindre collectivement l'objectif convenu s'ils ne le décomposent pas en mesures assorties d'échéances ou ne se répartissent pas les responsabilités à cette fin.

L'aide pour le commerce est un concept trop large pour orienter les programmes des délégations de l'UE et des partenaires chargés de la mise en œuvre

29 Dans les PMA dans lesquels nous nous sommes rendus, l'exercice de programmation des délégations de l'UE n'intègre pas explicitement l'aide pour le commerce en tant que stratégie ou concept, comme le prévoient les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) nationaux ou régionaux. Nous avons constaté que les délégations de l'UE et les partenaires chargés de la mise en œuvre ne considéraient pas le concept d'aide pour le commerce comme pertinent, utile ou suffisamment précis pour les guider dans le ciblage du soutien.

30 Le soutien est plutôt axé sur des domaines spécifiques liés à l'aide pour le commerce (tels que le développement des capacités de production, la diversification, l'amélioration des chaînes de valeur et des infrastructures, la facilitation des échanges et l'amélioration de l'environnement des entreprises) qui sont jugés plus pertinents au regard des besoins recensés dans les pays partenaires.

31 À des fins pratiques et d'établissement de rapports, l'OMC et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont précisé que l'aide pour le commerce englobait un large éventail d'interventions et de secteurs couvrant près de 100 codes établis par le Comité d'aide au développement (CAD). Ceux-ci sont répartis en trois catégories principales: infrastructures économiques, renforcement des capacités de production et politique et réglementation commerciales (voir point ***05***). Au niveau de l'UE, le règlement IVCDCI – Europe dans le monde ne prévoit plus de marqueur de la politique de l'aide pour le développement du commerce pour les dépenses depuis que celui-ci a été supprimé par l'OCDE en 2021 en raison du risque d'interprétation erronée[8].

32 D'autres organisations, telles que la Banque mondiale[9], appliquent des définitions différentes de l'aide pour le commerce dans le cadre de leurs activités, l'aide étant définie de manière plus restrictive afin d'exclure les projets d'infrastructure.

---

[8] *Follow-up to the review of the Trade Development policy marker*, OCDE.

[9] *What is the World Bank doing on aid for trade?* (p. 3, note de bas de page 4); *2023 EU AfT progress report* (p. 158).

Des évaluations spécifiques des besoins en matière d'aide pour le commerce ont précédemment été réalisées dans le contexte du cadre intégré renforcé, mais elles ont pour la plupart été abandonnées

33 Il importe, d'une part, que la Commission veille à ce que les besoins des PMA en matière d'aide pour le commerce soient correctement évalués et, d'autre part, que ces pays soient en mesure de s'approprier le soutien des donateurs internationaux pour en favoriser la réussite et la durabilité. Les évaluations des besoins, y compris celles relatives à l'aide pour le commerce, devraient donc comprendre des processus associant les gouvernements et les parties prenantes des pays partenaires. Cela peut s'avérer difficile, étant donné que les PMA disposent généralement de cadres institutionnels et stratégiques plus faibles que les autres pays en développement. De plus, selon une enquête menée auprès des délégations de l'UE[10], pour près d'un quart des PMA, le développement du commerce n'est pas efficacement intégré dans un document stratégique national ou régional.

34 Par le passé, à la suite du lancement du concept d'aide pour le commerce par l'OMC en 2005, des évaluations spécifiques des besoins des PMA en matière d'aide pour le commerce (appelées «études diagnostiques sur l'intégration commerciale») ont été réalisées dans le contexte du cadre intégré renforcé (CIR), dont l'UE est l'un des partenaires financiers. Ces études devaient permettre au CIR de fournir aux pays les moins avancés des outils analytiques pour l'intégration du commerce ainsi qu'une base commune pour la hiérarchisation et la mobilisation des ressources, y compris le soutien des donateurs. Toutefois, ces études n'ont généralement pas été actualisées ces dernières années (20 % d'entre elles au plus ayant fait l'objet d'une mise à jour depuis 2017), et trois des quatre délégations de l'UE visitées (celle du Cambodge faisant exception) n'en avaient pas connaissance et ne les ont pas utilisées pour l'exercice de programmation.

---

[10] *Enhancing international trade by least developed countries – Complementary study for the 2023 EU AfT progress report*, Commission européenne.

35 Une évaluation de 2021[11] critiquait le CIR au motif qu'il n'était pas adapté aux réalités spécifiques des différents pays. Dans les pays visités, les conclusions des rapports sur l'utilité du CIR étaient mitigées. Le gouvernement rwandais a estimé que l'aide dont il avait bénéficié concernant la programmation et le soutien d'une stratégie de mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine était positive, quoique dans une moindre mesure ces cinq dernières années, tandis que le Malawi a indiqué que le CIR avait contribué à l'accroissement des exportations de plantes oléagineuses, de graines de soja et d'arachides. Aucune activité du CIR n'a été relevée en Angola, tandis que des activités limitées et des projets d'utilité discutable ont été menés au Cambodge.

36 L'évaluation faisait également état du fait que, si les études diagnostiques sur l'intégration commerciale et leurs mises à jour sont «un cadre analytique bien établi et puissant qui aide les pays à mieux comprendre les contraintes commerciales auxquelles ils sont confrontés», elles impliquent un «processus analytique [qui] peut être très lourd et difficile pour les PMA qui souhaitent y participer de manière significative, les recommandations devenant rapidement obsolètes».

La Commission ne dispose pas d'évaluations spécifiques des besoins en matière d'aide pour le commerce, mais les délégations de l'UE déterminent les domaines prioritaires

37 Dans le cadre de ses travaux de planification globale, le personnel de la Commission, tant dans les services centraux que dans les délégations de l'UE, évalue les besoins des PMA concernant le développement économique et la croissance. Les délégations de l'UE consultent à cet effet une série de documents officiels et de parties prenantes. Dans les quatre PMA visités, des plans nationaux de développement ou des stratégies d'exportation reflétant les priorités gouvernementales et les lacunes en matière de développement commercial avaient été élaborés. Par ailleurs, les délégations de l'UE ont collaboré avec des représentants des ministères, des organisations du secteur privé et de la société civile, des organisations non gouvernementales internationales et d'autres partenaires donateurs pour déterminer les besoins et les intégrer dans la programmation de l'aide.

---

[11] *Evaluation of the Enhanced Integrated Framework, final evaluation report*, Saana Consulting, 9 décembre 2021.

38 Les besoins et priorités recensés ont été pris en considération dans la programmation globale du développement de l'UE, dans le cadre de programmes indicatifs nationaux (PIN) (pour la période 2014-2020) et de PIP nationaux (pour la période 2021-2027) qui fixent des priorités et des objectifs généraux, mais aussi dans celui de programmes régionaux, étant donné que certaines questions liées au commerce ne peuvent être traitées que dans un cadre régional. Les programmes régionaux, qui couvrent des groupes de pays partenaires en fonction de leur situation géographique, incluaient les PMA sans les viser spécifiquement. Les délégations de l'UE auprès desquelles nous nous sommes rendus n'ont pas été à même de fournir des informations sur la mesure dans laquelle les programmes régionaux couvraient les PMA par rapport à d'autres pays en développement.

39 L'évaluation des besoins peut également s'appuyer sur l'indice des capacités productives de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui est produit pour chaque PMA et comporte huit composantes et 42 indicateurs sous-jacents. Cet indice doit permettre de déterminer les domaines dans lesquels les pays peuvent être en avance ou en retard, en mettant en évidence les politiques qui fonctionnent et les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires. Il propose une feuille de route pour les futures actions et interventions politiques dans le cadre de chacune de ses composantes. Il a été calculé rétroactivement jusqu'en 2000 et est revu tous les trois ans. Des évaluations des déficits nationaux de capacités productives dans les PMA ont également été effectuées, de même qu'une analyse des taux d'utilisation de l'aide par les PMA. Toutefois, les délégations de l'UE n'ont utilisé ces outils pour recenser les besoins dans aucun des quatre PMA visités.

L'aide pour le commerce de l'UE est octroyée en fonction des besoins mais elle est bien en deçà de l'objectif de financement

40 La stratégie de l'UE de 2017 en faveur de l'aide pour le commerce visait à augmenter la part globale allouée au titre de cette aide par l'UE et les États membres aux pays les moins avancés. Elle a également mis davantage l'accent sur les dimensions sociale et environnementale de la durabilité ainsi que sur l'amélioration de la pertinence du soutien de l'UE au titre de l'aide pour le commerce (voir point ***21***). Dans la présente section, nous examinons:

- si la Commission a suffisamment ciblé les PMA;

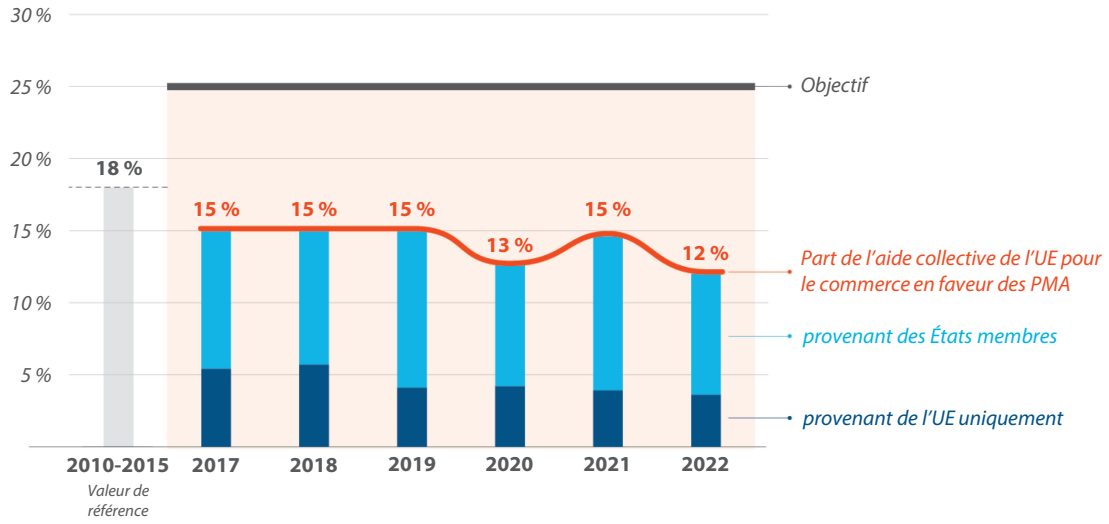
- si le soutien de l'UE au titre de l'aide pour le commerce couvrait des catégories et des secteurs pertinents correspondant aux besoins des PMA;
- si l'aide pour le commerce de l'UE a été mise en œuvre de manière coordonnée.

Sans analyse détaillée qui permettrait de prendre des mesures correctrices, l'objectif de financement en faveur des pays les moins avancés sera difficilement atteint

La Commission déclare que l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés est bien en deçà de l'objectif fixé

41 Comme l'a indiqué la Commission, l'objectif de financement de 25 % d'ici à 2030 (voir point *22*) fixé dans la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce est loin d'être atteint. La part de l'aide collective pour le commerce octroyée par l'UE aux PMA, qui s'élevait en moyenne à 18 % au cours de la période 2010-2015, et à 15 % lorsque l'objectif a été fixé en 2017, n'a pas augmenté et a même diminué, atteignant 12 % en 2022 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles) (voir *figure 3*).

Figure 3 | Part de l'aide collective pour le commerce allouée par l'UE aux pays les moins avancés



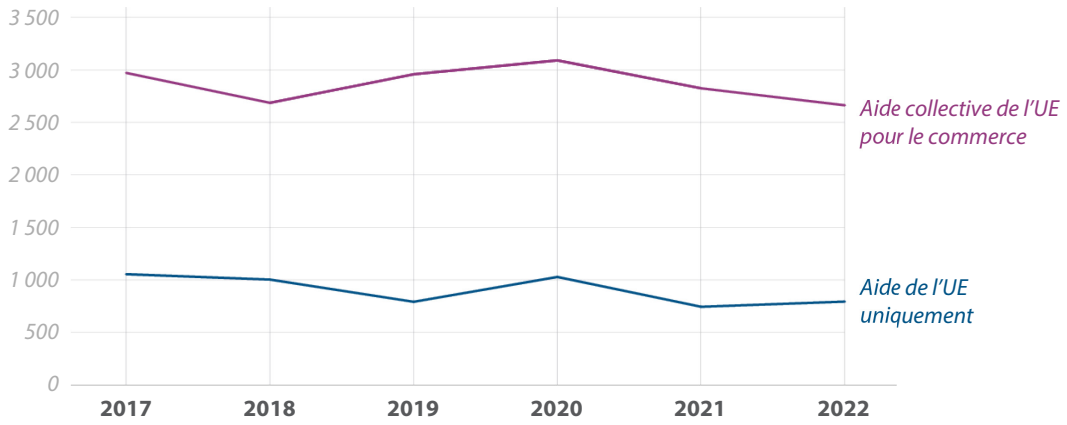
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

42 La part du soutien qui a été affectée aux PMA, par l'UE uniquement, au titre de l'aide pour le commerce (12 % en moyenne au cours de la période 2017-2022) était inférieure à celle affectée par les États membres (15 %) (voir ***figure 2***). Selon les données fournies par la Commission, la comparaison avec les parts correspondantes allouées par la Banque mondiale (65 %) et le Japon (32 %) montre que l'aide pour le commerce de l'UE accorde une priorité moindre aux PMA.

43 La majeure partie de l'aide collective de l'UE pour le commerce va aux autres pays en développement. Au cours de la période 2017-2022, l'aide pour le commerce octroyée, par l'UE uniquement, aux six principaux bénéficiaires (la Turquie, l'Égypte, l'Ukraine, le Maroc, la Serbie et l'Inde) s'est élevée en tout à 15,2 milliards d'euros. C'est presque trois fois le montant du soutien qu'elle a octroyé au titre de l'aide pour le commerce à l'ensemble des 48 PMA au cours de la même période, qui s'élevait à 5,4 milliards d'euros (voir point ***04*** de l'***annexe I***).

44 En termes réels, les volumes d'aide pour le commerce alloués aux pays les moins avancés, collectivement ou par l'UE uniquement, ont également stagné ces dernières années (voir ***figure 4***).

Figure 4 | Aide pour le commerce octroyée, collectivement ou par l'UE uniquement, aux pays les moins avancés (en millions d'euros, prix constants de 2022)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport 2024 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE.

La Commission n'a pas effectué d'analyse détaillée qui lui permettrait de prendre des mesures correctrices

45 Le fait que le financement de l'Union soit bien en deçà de l'objectif fixé pour les PMA est reconnu dans les rapports sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE depuis 2021. La Commission n'a toutefois pas effectué d'analyse détaillée des raisons sous-jacentes qui lui permettrait de prendre des mesures correctrices pour atteindre cet objectif ou le réévaluer.

46 Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faible priorité accordée, dans la pratique, aux PMA du point de vue des dotations au titre de l'aide pour le commerce, ces pays faisant face à des défis importants qui nécessitent une attention particulière (voir point ***01***).

47 Premièrement, la moitié de l'aide pour le commerce de l'UE acheminée vers les pays en développement en général au cours de la période 2017-2022 l'a été au moyen de prêts (voir point ***04***). Or, il est difficile pour les PMA d'accéder à ce type de soutien, qui se caractérise par des financements innovants et la mobilisation de fonds privés. Une étude externe[12] utilisée pour l'évaluation, par la Commission, des instruments de financement extérieur de l'UE pour les cadres financiers pluriannuels 2014-2020 et 2021-2027 a mis en évidence les difficultés à utiliser les garanties dans des pays fragiles et moins avancés, un point également soulevé dans notre avis 03/2024 accompagnant l'évaluation, par la Commission, de la garantie pour l'action extérieure. Par conséquent, le financement des PMA tend plutôt à se limiter aux subventions. Au cours de la période 2017-2022,78 % de l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés ont été acheminés au moyen de subventions, contre seulement 22 % au moyen de prêts.

48 Ce problème risque de s'accentuer pour les PMA dans les années à venir à mesure que l'importance de la stratégie «Global Gateway» va croissant. Cette dernière est principalement mise en œuvre par l'intermédiaire du Fonds européen pour le développement durable Plus au moyen de garanties et de programmes combinant subventions et prêts. Ceux-ci visent à attirer des investissements supplémentaires de la part d'autres institutions financières et du secteur privé, mais sont moins intéressants pour les investissements dans les PMA. Nos entretiens avec les représentants des délégations de l'UE, des autorités nationales et d'autres parties prenantes dans les quatre pays visités ont fait apparaître que cette approche était moins adaptée en raison de la situation économique fragile de ces derniers, de leur vulnérabilité face à l'endettement et de la capacité limitée du secteur privé à rembourser en devises étrangères (voir ***encadré 1***).

---

[12] *European Union's external financing instruments (2014-2020 and 2021-2027)*, *volume I, Synthesis report*, conclusion 5, p. 65.

Encadré 1

Exemples de difficultés rencontrées par les PMA visités pour accéder à des financements innovants et mobiliser des fonds privés

En **Angola**, un projet de la BEI devait être lancé pour faciliter l'accès du secteur privé au financement en soutenant les lignes de crédit bancaires. Deux banques ont été sélectionnées, mais le projet n'a finalement pas vu le jour, car les banques n'ont pas passé avec succès les vérifications de diligence raisonnée.

Au **Cambodge**, selon la délégation de l'UE, les taux d'intérêt de la BEI sont élevés par rapport à ceux d'autres institutions financières telles que la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, qui offrent des taux fortement réduits. Le gouvernement cambodgien préfère donc s'adresser à ces autres banques. Il est par conséquent difficile de mobiliser des prêts de la BEI, sauf pour des projets de financement mixte, pour lesquels la BEI parvient à obtenir d'importantes subventions associées.

Au **Malawi**, l'expérience a montré que les banques privées sont réticentes à participer aux interventions de l'UE en matière d'aide pour le commerce, telles que le projet «*Kulima Access to Finance*» mis en œuvre par la BEI, car elles ne veulent pas prendre de risques avec des clients qui n'exportent pas et ne travaillent pas avec des devises étrangères. Au départ, les bénéficiaires finaux du projet étaient censés être des petits agriculteurs ainsi que des petites et moyennes entreprises (PME) travaillant avec eux à améliorer leurs conditions de vie. Mais les banques commerciales locales qui ont accordé des prêts dans le cadre de ce projet n'en ont consenti qu'à des clients importants avec lesquels elles avaient déjà travaillé (environ 90 % des fonds étant allés à des entreprises de l'agro-industrie). La principale population cible n'a donc pas bénéficié directement de ce projet.

49 Deuxièmement, selon la Commission, le soutien que l'UE accorde au titre de l'aide pour le commerce aux pays en développement dans le secteur agricole et qui est essentiel pour les PMA (voir point ***55***) semble perdre du terrain[13], tandis que les investissements dans les infrastructures économiques augmentent, notamment grâce à la priorité donnée par la stratégie «Global Gateway» aux investissements dans les corridors de transport. Cette tendance générale dans les pays en développement avait déjà été observée en 2022, lorsque les investissements au titre de l'aide pour le commerce de l'UE dans les infrastructures économiques ont dépassé les investissements dans le renforcement des capacités de production[14].

---

[13] *2024 EU AfT progress report*, p. 10.

[14] Ibid., p. 35.

50 Cela contraste avec la situation dans les PMA où, cette même année, les investissements dans les infrastructures économiques ont représenté 37 % de l'aide pour le commerce de l'UE, contre 62 % consacrés au renforcement des capacités de production. Les PMA se trouvent encore dans une phase de développement économique dans laquelle ils doivent accroître leur capacité de production.

51 Un troisième facteur contribuant à la stagnation du soutien de l'UE au titre de l'aide pour le commerce dans les pays les moins avancés est la part croissante de l'aide non spécifiquement liée à un pays, c'est-à-dire l'aide pour le commerce qui n'est pas allouée à un pays en particulier. Cette part est passée de 18 % en 2017 à 39 % en 2022. L'aide non spécifiquement liée à un pays est principalement acheminée vers les pays en développement (y compris les PMA) par l'intermédiaire de PIP régionaux couvrant plusieurs pays qui n'appartiennent pas nécessairement au même groupe de revenus.

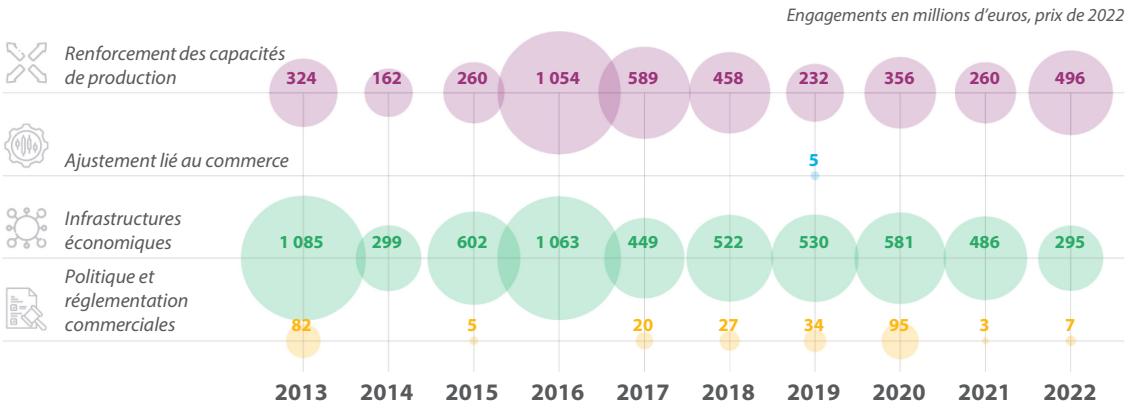
52 Nous avons constaté que les deux PIP régionaux (Afrique subsaharienne ainsi qu'Asie et Pacifique) qui concernaient la grande majorité des PMA n'avaient pas accordé une attention particulière à ces derniers lors de la programmation du soutien couvrant des domaines liés à l'aide pour le commerce, que ce soit du point de vue des objectifs spécifiques, du type de soutien ou des résultats escomptés. Selon les délégations de l'UE que nous avons consultées, il en résulte une concurrence entre les pays (PMA et autres pays en développement) pour les ressources, en particulier pour les opérations de mixage au niveau national. Certains PMA disposant de cadres institutionnels et de capacités techniques plus solides, comme le Cambodge, s'en sont bien sortis, tandis que d'autres ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer efficacement la liaison avec les secrétariats de plusieurs communautés économiques régionales et délégations «régionales» de l'UE en dehors de leur territoire. Tel était notamment le cas du Malawi (voir point *64*).

53 Enfin, la faiblesse des cadres institutionnels et/ou le manque d'expérience en matière d'APD dans certains PMA expliquent également le niveau peu élevé de l'aide pour le commerce de l'UE dont ils bénéficient. Sur les quatre pays visités, le cas de l'Angola était particulièrement flagrant, puisqu'il n'a reçu qu'un très faible soutien de l'UE au titre de l'aide pour le commerce au cours de la période 2017-2022 par rapport à d'autres PMA (tant dans l'absolu – 11,8 millions d'euros – que par habitant). Selon la délégation de l'UE, l'Angola est un bénéficiaire relativement récent (depuis 2010 environ) de l'APD de l'UE, ce qui signifie que les mécanismes nécessaires à la gestion de l'aide au développement ne sont toujours pas parvenus à maturité.

L'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés couvre une série de catégories et de secteurs pertinents, mais la viabilité économique des projets n'est pas toujours garantie

54 L'aide pour le commerce est vaste. Elle comprend trois grandes catégories et couvre un large éventail de secteurs (voir point ***05***). L'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés concerne essentiellement deux grandes catégories, les «infrastructures économiques» et le «renforcement des capacités de production», qui ont représenté respectivement 53 % et 44 % du total de l'aide pour le commerce de l'UE sur la période 2017-2022. La troisième catégorie, «Politique et réglementation commerciales», n'a représenté que 3 % au cours de la même période (voir ***figure 5***). Comme nous l'avons mentionné plus haut (voir ***50***), le «renforcement des capacités de production» représentait en 2022 une part plus importante de l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés que les «infrastructures économiques», contrairement à la tendance constatée pour les autres pays en développement.

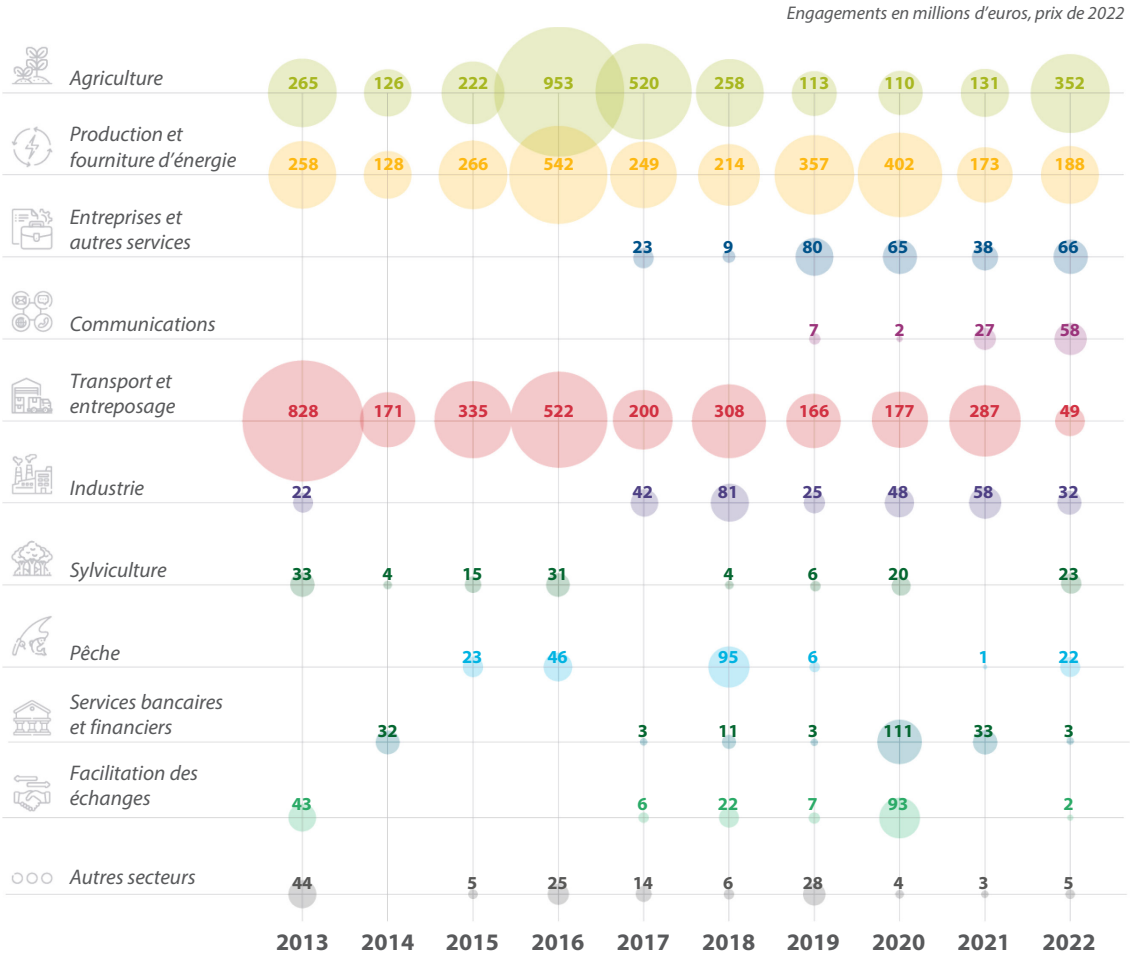
Figure 5 | Aide pour le commerce de l'UE en faveur des PMA, par catégorie, sur la période 2013-2022 (engagements en millions d'euros, prix constants de 2022)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

55 En ce qui concerne les secteurs bénéficiant d'un soutien, sur la période 2017-2022, l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés était principalement axée sur la production et la fourniture d'énergie (29,1 %), l'agriculture (27,3 %) ainsi que sur le transport et l'entreposage (21,8 %) (voir ***figure 6***). Toutefois, dans les autres pays en développement, le soutien portait essentiellement sur les secteurs de l'énergie, des services bancaires et financiers, ainsi que des transports. Les économies des PMA dépendent fortement de l'agriculture, et les gouvernements des PMA accordent généralement la priorité au développement de ce secteur afin d'accroître la sécurité alimentaire et les potentielles recettes d'exportation.

Figure 6 | Aide pour le commerce de l'UE en faveur des PMA, par secteur, sur la période 2013-2022 (engagements en millions d'euros, prix constants de 2022)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

56 Dans les quatre pays visités, nous avons constaté que les projets liés à l'aide pour le commerce que nous avons examinés étaient en adéquation avec les besoins du pays partenaire en la matière ainsi qu'avec les priorités et les objectifs fixés dans le PIP correspondant. Les projets financés par l'UE visaient, par exemple, à renforcer la capacité technique des autorités nationales dans le domaine du commerce, à mettre en évidence les chaînes de valeur présentant un potentiel d'exportation, à fournir des équipements de laboratoire pour améliorer les systèmes de normalisation et de certification des exportations du pays ou à soutenir sa capacité de production.

57 Lors de nos visites sur place, nous avons constaté que des actions avaient été mises en œuvre et que les réalisations programmées se sont généralement concrétisées. Nous avons également observé que les projets que nous avons examinés contribuaient généralement à accroître le potentiel commercial des pays. L'***encadré 2*** fournit des exemples de ces projets.

Encadré 2

Exemples d'actions liées à l'aide pour le commerce de l'UE mises en œuvre et de réalisations menées à bien dans les quatre pays visités

En **Angola**, le programme conjoint UE-CNUCED intitulé *Train for Trade II* visait à renforcer les capacités locales et à favoriser l'appropriation nationale en matière de commerce et d'investissement. Il comprenait la formation et le renforcement des capacités du personnel des ministères et des organismes publics, mais aussi un programme de formation à l'entrepreneuriat pour les microentreprises et les PME. Les réalisations attendues en ce qui concerne le nombre de formations, d'ateliers et de documents techniques rédigés se sont pleinement concrétisées.

Au **Cambodge**, le projet intitulé *CAPFISH Capture – Post Harvest Fisheries Development* vise à promouvoir le développement des activités de pêche après capture par l'amélioration du système réglementaire et institutionnel du pays et le renforcement des services de développement des entreprises. Dans les deux PME que nous avons visitées, cela s'est traduit par des installations de séchage du poisson plus efficientes et plus hygiéniques, par l'introduction de méthodes de production et de conditionnement de la pâte de poisson et par la mise en place d'un label de qualité cambodgien conforme aux exigences internationales en matière de sécurité alimentaire. Le Cambodge espère obtenir l'approbation de la Commission en 2025 pour pouvoir figurer sur la liste des pays autorisés à exporter des produits de la pêche vers l'UE.

Au **Malawi**, l'UE a soutenu le programme intitulé Kulima – Promotion de l'agriculture au Malawi visant à accroître la productivité agricole et à diversifier la production, à développer des chaînes de valeur agricoles et à renforcer la gouvernance dans le secteur agricole. Nous nous sommes rendus dans une station de recherche agricole où des équipements de laboratoire avaient été livrés. Ces équipements ont contribué à améliorer les capacités d'analyse des laboratoires qui peuvent désormais vérifier si les produits agricoles sont exempts d'organismes génétiquement modifiés, une condition préalable à l'exportation vers certains pays.

Au **Rwanda**, l'UE a soutenu le projet intitulé *A market driven approach for value chain improvements and the expansion of the Rwandan coffee market*, qui vise à renforcer la chaîne de valeur du café rwandais et à développer son potentiel d'exportation. Bien que le projet ne soit pas encore achevé, la participation du Rwanda à la chaîne de valeur mondiale du café a déjà été améliorée.

58 Notre évaluation des projets montre que si les réalisations se sont concrétisées, les pays partenaires risquent dans certains cas de ne pas être en mesure, dans les années à venir:

- de tirer parti des résultats des projets en développant par exemple certaines des chaînes de valeur mises en évidence ou en utilisant les nouvelles capacités techniques acquises dans le cadre de négociations commerciales régionales et internationales;
- d'assurer leur viabilité économique, compte tenu de la forte rotation du personnel dans les ministères ou des coûts de fonctionnement des nouveaux équipements.

L'***encadré 3*** fournit des exemples de projets dont il est difficile de valoriser les résultats et/ou d'assurer la viabilité économique.

Encadré 3

Exemples de projets dont il est difficile d'exploiter les résultats à plus grande échelle et/ou d'assurer la viabilité économique

En **Angola**, les réalisations attendues du projet *Train for Trade II* se sont pleinement concrétisées, mais son impact est moins évident. Plus de 3 000 personnes ont été formées au total, mais une bonne moitié d'entre elles travaillaient dans le secteur public, où la rotation du personnel est élevée et où les connaissances peuvent ne pas être préservées. Bien que le projet ait permis de mettre en évidence certaines chaînes de valeur ayant un potentiel d'exportation, la productivité de ces secteurs doit encore être accrue. L'impact du projet «Train for Trade II» n'a pas été très élevé, notamment en raison de facteurs extérieurs peu favorables. Les valeurs cibles des indicateurs de résultat/d'impact du projet relatifs au commerce – part des exportations non pétrolières vers le reste du monde, valeur des exportations totales vers les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et part des exportations non pétrolières vers ces pays – n'ont généralement pas non plus été atteintes.

Au **Cambodge**, la délégation de l'UE a mis en œuvre le projet *SWITCH-Garment*, destiné à promouvoir l'efficacité énergétique, en finançant la réalisation d'audits énergétiques dans 50 usines de confection. À l'issue de ces audits, 23 d'entre elles ont décidé de mettre en œuvre, à leurs propres frais, certaines des recommandations formulées. L'une des plus courantes consistait à installer des panneaux solaires. Elle n'a cependant été mise en œuvre que par un nombre réduit d'usines, étant donné que les coûts fixés par la législation cambodgienne pour le raccordement de panneaux solaires au réseau électrique annulent les économies potentielles.

Le projet a également mis en évidence des types d'usines de confection devant plus particulièrement faire l'objet de mesures d'efficacité énergétique (celles qui pratiquent beaucoup de repassage, par exemple, sont de grandes consommatrices d'énergie). Ces usines sont toutefois souvent détenues par des investisseurs étrangers qui n'ont pas l'intention d'investir dans la modernisation des bâtiments.

Au **Malawi**, nous avons visité une station de recherche agricole bénéficiant d'un soutien au titre du programme Kulima. La capacité d'analyse accrue de son laboratoire a été vue par le bénéficiaire comme une occasion d'être accrédité pour la certification d'exportation vers les marchés internationaux. Or, cette possibilité n'avait pas été envisagée dans la conception du projet, et il ne peut donc pas prévoir si ou quand cela se concrétisera. De plus, le laboratoire avait proposé gratuitement certains services au début du projet, ce qui a eu une incidence négative sur sa viabilité. Ce n'est que récemment qu'il a commencé à facturer aux agriculteurs et aux autres utilisateurs les services qu'il fournit, dans le but de devenir autonome, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Au **Rwanda**, le projet visant à améliorer la chaîne de valeur du café et à développer le marché rwandais du café n'a pas suffisamment tenu compte des risques liés au changement climatique. Récemment, la perturbation des conditions météorologiques (liée au changement climatique) a influé sur le cycle des saisons (saisons des pluies/saisons sèches) et par conséquent sur le cycle de production du café. Des accords de vente avec des acheteurs internationaux peuvent devoir être conclus avant que le volume et la qualité de la récolte ne soient connus, ce qui rend les ventes imprévisibles et entraîne une baisse des revenus.

La coordination assurée par les délégations de l'UE est généralement bonne, mais l'occasion a été manquée de renforcer la coordination avec les États membres et les délégations régionales de l'UE

59 Le soutien au titre de l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés s'inscrit dans un environnement complexe, où interviennent de nombreuses parties prenantes. Il s'agit notamment des pays partenaires (PMA), des États membres (y compris leurs agences de développement nationales, ministères et ambassades), d'autres donateurs internationaux, des délégations de l'UE dans les pays partenaires, des délégations «régionales» de l'UE, des services centraux de la Commission, du secteur privé et des organisations de la société civile. La mise en œuvre coordonnée de l'aide pour le commerce de l'UE à tous les niveaux est essentielle pour garantir son efficacité et son appropriation par le pays partenaire.

60 Nous avons constaté que la plupart des délégations de l'UE auprès desquelles nous nous sommes rendus entretenaient une coopération très étroite avec les gouvernements des PMA, à la fois sur le plan bilatéral et dans le cadre des différents comités de donateurs traitant de domaines liés à l'aide au commerce. Elles engagent également un dialogue structuré avec le secteur privé par l'intermédiaire des chambres de commerce et d'autres associations ainsi que d'organisations de la société civile, en particulier depuis l'adoption de la stratégie «Global Gateway».

61 En ce qui concerne les pays visités, nous avons également constaté que des interactions et des échanges réguliers avaient lieu entre les services centraux de la Commission et les délégations de l'UE. Nos entretiens avec les représentants des délégations de l'UE ont cependant montré que les retours d'information des services centraux sur les rapports qu'elles fournissent pourraient être améliorés. Cela a notamment été le cas pour l'enquête sur l'aide pour le commerce adressée aux délégations de l'UE par les services centraux de la Commission (voir point *67*).

62 Les initiatives de l'Équipe Europe visent à réunir l'Union européenne et ses États membres – y compris leurs agences de mise en œuvre et leurs banques publiques de développement – ainsi que la BEI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Selon la Commission, l'approche «Équipe Europe» consiste à faire en sorte que l'UE et ses États membres unissent leurs forces afin de renforcer l'impact de leur action extérieure. La stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce est une stratégie conjointe de l'UE et de ses États membres, qui fixe des objectifs communs et des objectifs quantifiés. Les initiatives de l'Équipe Europe peuvent par conséquent favoriser la complémentarité requise entre l'aide pour le commerce de l'UE et celle des États membres.

63 Toutefois, nous avons constaté que si des initiatives de l'Équipe Europe couvrant des domaines liés à l'aide pour le commerce étaient bien prévues dans les PIP des pays visités, elles n'ont généralement pas donné lieu à une programmation conjointe, à une mise en œuvre coordonnée ou à un suivi et des rapports communs (en particulier en Angola et au Malawi). Ce constat a été corroboré par nos entretiens avec des représentants des ministères des affaires étrangères de deux États membres qui figurent parmi les principaux donateurs, et remet en question la valeur ajoutée de ces initiatives sur le terrain.

64 Le soutien octroyé par l'UE à des PMA particuliers au titre de l'aide pour le commerce est acheminé par l'intermédiaire de PIP non seulement nationaux, mais aussi régionaux, qui sont gérés par des délégations de l'UE ayant un mandat régional. Les entretiens que nous avons menés dans les pays visités montrent que l'interaction entre les délégations de l'UE et une ou plusieurs délégations régionales de l'UE était, dans certains cas, limitée et non structurée (voir ***encadré 4***). Ce point est particulièrement pertinent dans le contexte du nombre croissant d'interventions non spécifiquement liées à un pays et de PIP régionaux couvrant le soutien de l'UE en matière d'aide pour le commerce (voir point ***51***).

Encadré 4

Exemples de programmes régionaux intéressant le Malawi

La majeure partie du soutien accordé par l'UE au titre de l'aide pour le commerce afin de répondre aux besoins du Malawi en matière d'intégration commerciale régionale est fournie par l'intermédiaire du PIP 2021-2027 pour l'Afrique subsaharienne. Les programmes et projets régionaux impliquant le Malawi sont mis en œuvre par les délégations de l'UE en Zambie (lorsqu'ils concernent le marché commun d'Afrique orientale et australe – COMESA) ou au Botswana (lorsqu'ils concernent la Communauté de développement de l'Afrique australe – CDAA).

Sauf pendant la phase de conception, la délégation de l'UE au Malawi n'a guère d'interaction avec les délégations régionales de l'UE en ce qui concerne les programmes liés au commerce intéressant le Malawi. Il lui est également difficile d'assurer le suivi des résultats obtenus grâce à ces programmes.

Par ailleurs, les autorités nationales du Malawi ne disposent pas de capacités techniques suffisantes pour assurer efficacement la liaison avec les secrétariats du COMESA et de la CDAA. Si l'on ajoute à cela la taille relativement réduite et le faible poids du Malawi dans les régimes commerciaux (par rapport à d'autres pays) ainsi que l'absence d'interaction structurée avec les délégations régionales de l'UE, la priorité accordée aux projets risque de ne pas dépendre entièrement des besoins du pays. C'est le cas, par exemple, d'un projet régional financé par l'UE visant à créer un poste frontière à guichet unique. Le projet concernait la frontière Mwami-Mchinji entre la Zambie et le Malawi dans le corridor de Nacala, qui est d'une importance limitée pour les exportations du Malawi (seulement 5 % du volume total), alors que les points de contrôle frontaliers avec le Mozambique et la Tanzanie, qui sont beaucoup plus importants, ne sont encore opérationnels ni d'un côté ni de l'autre de la frontière.

Le suivi et les rapports de la Commission concernant les résultats et les impacts de l'aide pour le commerce de l'UE se sont améliorés, mais ne sont pas exhaustifs

65 La stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce telle que mise à jour en 2017 préconise un suivi et des rapports plus complets et axés sur les résultats afin d'améliorer l'analyse et la présentation de l'incidence des interventions en matière d'aide pour le commerce de l'UE et la diffusion des enseignements tirés. Dans la présente section, nous examinons si la Commission a amélioré son suivi et ses rapports concernant l'aide pour le commerce de l'UE afin d'éclairer et d'appuyer les nouvelles interventions en la matière.

Depuis 2017, la Commission publie un rapport annuel spécifique sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE

66 Conformément à la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce mise à jour en 2017, la Commission publie chaque année un rapport annuel sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE, qui met en évidence la contribution de l'UE à l'initiative mondiale «Aide pour le commerce». Ces rapports présentent une analyse des progrès accomplis en ce qui concerne les échanges commerciaux de l'UE avec les pays en développement et donnent une vue d'ensemble des flux de l'aide pour le commerce de l'UE vers tous les pays en développement (y compris les PMA). Ils s'appuient sur les données relatives à l'APD provenant de l'OCDE, ainsi que sur les statistiques commerciales de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat).

67 La plupart des rapports d'avancement comprennent aussi une évaluation qualitative fondée sur une enquête bisannuelle concernant l'aide pour le commerce (annuelle jusqu'en 2022) adressée par les services centraux de la Commission aux délégations de l'UE (qui doivent la remplir conjointement avec les représentations des États membres dans le pays partenaire) et, depuis 2024, également à chaque État membre de l'UE. Selon la Commission, cette enquête permet de recueillir les constats du terrain sur l'aide pour le commerce de l'UE et de diffuser les bonnes pratiques dégagées ou les enseignements tirés. La dernière enquête, menée en 2024, portait sur les points suivants:

- la pertinence et la mise en œuvre coordonnée de l'aide pour le commerce de l'UE;
- la cohérence des instruments commerciaux de l'UE;
- la contribution de l'aide pour le commerce de l'UE à l'amélioration du climat d'investissement, de l'intégration régionale et de la facilitation des échanges, ainsi que sa cohérence avec la stratégie «Global Gateway» de l'Union.

68 De plus, en 2023, la Commission a procédé à une évaluation ponctuelle spécifique de l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés. Cette évaluation a été résumée dans l'étude complémentaire au rapport 2023 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE. Elle portait sur les performances commerciales des PMA et sur le rôle que l'aide pour le commerce pourrait jouer dans le renforcement de leurs capacités en la matière.

69 Cette étude, outre un examen des statistiques internationales sur le commerce et l'aide pour le commerce, comportait également une évaluation qualitative fondée sur l'enquête consacrée à l'aide pour le commerce de l'UE (voir point *67*) utilisée aux fins du rapport 2022 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE, complétée par des entretiens avec des représentants de six PMA sélectionnés. Plus précisément, elle présentait aussi une comparaison des réponses reçues des délégations de l'UE dans les PMA et les autres pays en développement en ce qui concerne:

- la stratégie commerciale, la gouvernance et la coordination des parties prenantes;
- le soutien apporté au titre de l'aide pour le commerce afin d'aider les pays à bénéficier d'accords commerciaux et de préférences commerciales;
- le soutien au titre de l'aide pour le commerce visant à promouvoir les dispositions en matière de travail, de droits de l'homme, d'environnement et de climat, ainsi que l'amélioration de l'environnement des entreprises et du climat d'investissement.

Dans l'ensemble, le suivi et les rapports de la Commission concernant l'aide pour le commerce de l'UE ne sont pas exhaustifs

70 Bien que la Commission ait amélioré depuis 2017 son suivi et ses rapports concernant l'aide pour le commerce de l'UE et des États membres, il subsiste un certain nombre de faiblesses conceptuelles qui empêchent de dresser un tableau complet de l'aide allouée par l'Union.

Le suivi des intrants financiers exercé par la Commission n'est pas exhaustif

71 Le montant total des intrants financiers annuels déclarés dans les rapports annuels sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE est quantifié sur la base des montants engagés ventilés selon un seul des critères suivants: région, groupe de revenus, catégorie, secteur ou type de flux financier. Par conséquent, une fois la ventilation effectuée par groupe de revenus, le suivi se limite, dans le cas des PMA par exemple, aux engagements annuels, sans aucune ventilation supplémentaire.

72 Trois autres faiblesses compromettent la pertinence du suivi et des rapports de la Commission concernant les flux d'aide pour le commerce de l'UE vers les pays les moins avancés:

- les flux d'aide pour le commerce de l'UE sont déclarés sur la base d'engagements, qui sont généralement pluriannuels mais qui sont intégralement enregistrés au cours de l'année où ils sont signés. Il est donc difficile de comparer les dotations annuelles des différents PMA au titre de l'aide pour le commerce. De plus, les engagements ne donnent pas toujours lieu à des paiements correspondants. Au Cambodge, nous avons examiné un programme pour lequel 13 % du budget engagé (3,5 millions d'euros sur 27,5 millions d'euros) ne seront pas décaissés parce que certains objectifs auxquels le paiement de l'appui budgétaire est subordonné n'ont pas pu être atteints. Les projets financés par plusieurs donateurs peuvent également être considérablement retardés, comme dans le cas du projet de l'aéroport de Blantyre au Malawi, pour lequel des engagements d'un montant de 17 millions d'euros ont été signés en 2019, mais aucun paiement n'a encore été effectué;

- la Commission indique qu'une grande partie de l'aide pour le commerce de l'UE (39 % en 2022) n'est pas spécifiquement liée à un pays et qu'elle n'a aucun moyen d'évaluer dans quelle mesure une partie de ce soutien est acheminé vers les PMA et contribue au renforcement des capacités et de l'infrastructure commerciales dont ils ont besoin pour tirer parti du commerce régional et mondial;

- il existe toujours un décalage de plus de deux ans entre le moment où l'engagement de l'aide pour le commerce est effectué et celui où il est déclaré (à titre d'exemple, le rapport 2024 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE, publié par la Commission en février 2025, contient des données qui remontent au plus tôt à 2022). En 2017, la stratégie actualisée de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce préconisait déjà de réduire ce laps de temps (voir point ***51***).

Absence de suivi consolidé des réalisations et des résultats obtenus

73 Les rapports sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE ne contiennent pas de données sur les réalisations et les résultats obtenus par l'UE dans ce domaine, et la Commission ne nous a fourni aucun autre document contenant de telles données. Ces informations ne sont disponibles que pour les projets ou programmes de financement individuels (voir point ***57***) et ne sont pas rassemblées dans un document au niveau des services centraux ou du pays en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre des PIN/PIP (voir ***encadré 5***).

Encadré 5

Exemples d'indicateurs pertinents pour le commerce qui ne font pas toujours l'objet d'un suivi

Nous avons constaté que, dans l'un des quatre pays dans lesquels nous nous sommes rendus (l'Angola), le PIP pour la période 2021-2027 comprenait des indicateurs pertinents relatifs à l'intégration commerciale ou à la diversification des exportations, assortis d'objectifs quantifiés à atteindre d'ici fin 2027 (par exemple, part des exportations vers les pays africains, part des exportations non pétrolières/extractives en pourcentage du PIB). Cependant, nous avons relevé que les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs quantifiés n'avaient pas fait l'objet d'un suivi annuel de la part de la délégation de l'UE en Angola, et que ces indicateurs n'avaient pas non plus été systématiquement utilisés lors du lancement de projets liés au commerce.

Nous avons également observé que le PIN 2014-2020 du Cambodge comprenait des indicateurs relatifs à la compétitivité accrue du marché intérieur et du marché d'exportation (par exemple, production aquacole garantissant la sécurité alimentaire et satisfaisant la demande à l'exportation), qui étaient pertinents pour l'aide pour le commerce. Aucune évaluation du PIN 2014-2020 n'a été effectuée, pas plus que de l'obtention des résultats escomptés.

Évaluation limitée de la durabilité environnementale et sociale

74 Dans ses rapports sur les objectifs de durabilité, la Commission utilise les marqueurs de Rio et le marqueur d'égalité entre les hommes et les femmes de l'OCDE pour vérifier si les engagements de l'UE en matière d'aide pour le commerce tiennent compte des dimensions environnementale et sociale de la durabilité.

75 Il a toutefois fallu attendre que la BEI commence également à utiliser ces marqueurs en 2022 pour que ces rapports soient exhaustifs, avec l'inclusion des prêts de l'UE au titre de l'aide pour le commerce. Les marqueurs ne permettent qu'une évaluation limitée du ciblage social de l'aide pour le commerce en ce qu'ils ne couvrent par exemple pas la création de conditions de travail décentes ou de nouveaux emplois. La Commission n'a pas fait rapport sur le montant de l'aide pour le commerce réellement consacré à ces marqueurs, ni sur toute incidence que cela pourrait avoir.

L'enquête ne constitue pas une base solide pour recueillir les constats des délégations de l'UE sur l'aide pour le commerce de l'UE

76 Les rapports sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE établis par la Commission comprennent une évaluation qualitative fondée sur une enquête adressée aux délégations de l'UE et, depuis 2024, également à chaque État membre de l'UE (voir point *67*). Dans le cas des PMA visités, nous avons constaté que cette enquête était généralement déconnectée des exercices de programmation et d'établissement de rapports des délégations de l'UE.

77 Nous estimons que cette enquête ne constitue pas une base solide pour recueillir les constats du terrain sur la pertinence et la mise en œuvre coordonnée de l'aide pour le commerce de l'UE, ni pour dégager les enseignements tirés, étant donné que:

- l'utilité du questionnaire, tel qu'il est actuellement conçu, est contestable compte tenu des interprétations divergentes du concept d'aide pour le commerce. Certaines délégations de l'UE visitées ont répondu en s'appuyant sur une définition restrictive de l'aide pour le commerce (excluant par exemple les projets d'infrastructure), tandis que d'autres ont appliqué une définition plus large basée sur celle de l'OMC/l'OCDE (voir point *31*);
- de nombreuses délégations de l'UE dans les PMA n'ont pas répondu à l'enquête, qui a obtenu un taux de réponse de 74 % en 2022 et de seulement 42 % en 2024;
- trois des quatre délégations de l'UE visitées ont éprouvé d'importantes difficultés pour extraire d'une base de données de la Commission une liste de contrats pourvus des codes du CAD relatifs à l'aide pour le commerce, dont elles avaient besoin pour fournir un retour d'information complet sur l'aide pour le commerce.

Évaluation très limitée de l'impact, sur le commerce, du soutien fourni au titre de l'aide pour le commerce de l'UE

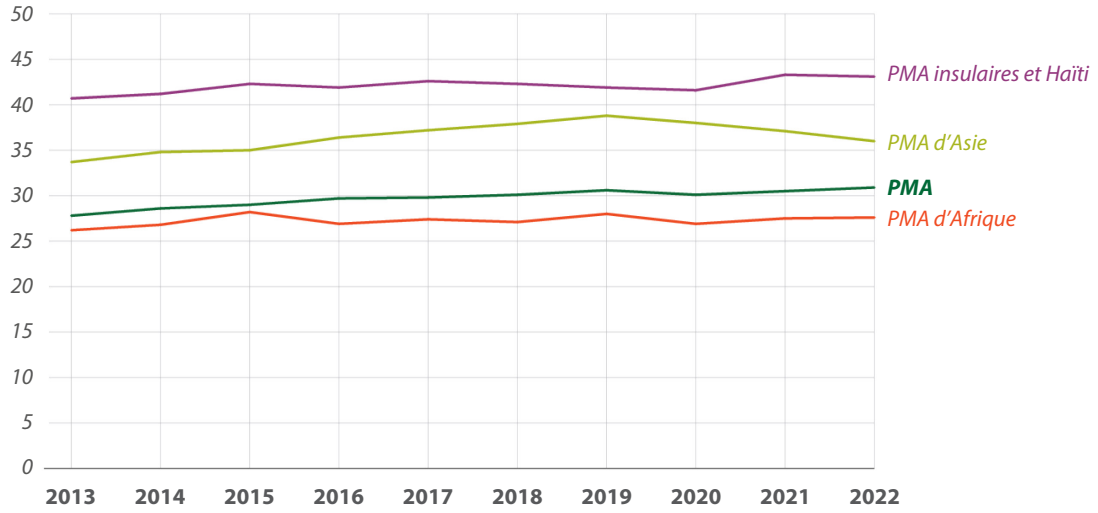
78 Nous reconnaissons qu'il est difficile d'évaluer l'impact de l'aide pour le commerce de l'UE sur les pays les moins avancés, étant donné que la transformation économique dépend également de l'intervention des pouvoirs publics, du soutien d'autres donateurs internationaux ainsi que de multiples facteurs externes. Ainsi, comme l'a indiqué l'OMC, il est difficile de déterminer les effets de l'aide pour le commerce au-delà des projets individuels. Il n'est pas possible d'isoler ou de démontrer des relations de causalité entre les intrants et les impacts sur le plan de la diversification accrue des exportations, et encore moins sur celui des variations des niveaux de revenu et de pauvreté.

79 La Commission rend compte de la part des pays les moins avancés dans les exportations dans son rapport annuel d'avancement. La part des PMA dans les exportations mondiales est demeurée proche de 1 % depuis 2011 (voir ***figure 1*** de l'***annexe I***), ce qui est nettement inférieur à l'objectif de 2 % fixé par la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce et à la cible des ODD concernée (voir point ***22***). Leur part dans les exportations vers l'UE, quasi inchangée depuis 2017, s'élevait à 2,2 % en 2022.

80 Une évaluation qualitative du soutien au titre de l'aide pour le commerce destiné à améliorer l'environnement des entreprises et le climat d'investissement des pays les moins avancés figurait également dans l'étude complémentaire au rapport 2023 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'aide pour le commerce de l'UE. Selon 28 % des délégations de l'UE dans les PMA interrogées aux fins de cette évaluation, le soutien au titre de l'aide pour le commerce de l'UE ne visait guère, voire pas du tout, à améliorer l'environnement des entreprises et le climat d'investissement du pays (contre 13 % pour les autres pays en développement).

81 Un certain nombre de sources sont disponibles pour mesurer les capacités commerciales des PMA, mais elles ne sont pas utilisées par la Commission pour déterminer comment le soutien au titre de l'aide pour le commerce de l'UE pourrait contribuer davantage à améliorer cette situation. Il s'agit notamment de l'indice des capacités productives, de l'indice de la performance logistique de la Banque mondiale, ainsi que des outils *Trade Tracker* (suivi du commerce) et *Export Potential Map* (carte du potentiel d'exportation) du Centre du commerce international. L'indice des capacités productives (voir point ***39***) est un outil multidimensionnel qui mesure «les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les liens de production qui, ensemble, déterminent la capacité d'un pays à produire des biens et des services et lui permettent de croître et de se développer». Sur la base des chiffres de la CNUCED, nous constatons qu'il n'y a pas eu d'amélioration notable des capacités de production des PMA ces dernières années, et plus particulièrement de celles des PMA africains (voir ***figure 7***). Les scores de l'indice de trois des quatre pays visités (l'Angola, le Cambodge et le Malawi) ont même diminué entre 2017 et 2022. D'après les chiffres de la CNUCED, les scores de l'indice des capacités de production des PMA sont restés nettement inférieurs à ceux des autres pays en développement en 2022 (30,9 pour les PMA contre 46,8 pour les autres pays en développement).

Figure 7 | Indice des capacités productives des pays les moins avancés



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la CNUCED.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Mme Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 juin 2025.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

01 Dans les pays en développement, le commerce, notamment le commerce transfrontalier, est un moteur important de la croissance, qui permet d'arracher des millions de personnes à la pauvreté. Toutefois, ces pays, et plus particulièrement les pays les moins avancés (PMA), doivent faire face à des défis de taille qui limitent leur accès au commerce régional et mondial. Il peut s'agir d'un manque de capacités de production, d'obstacles au commerce dus à des pratiques réglementaires, administratives et de gouvernance, d'un environnement d'entreprise médiocre, d'infrastructures défaillantes, de l'absence d'un système solide de normalisation et de certification des exportations, de faiblesses au niveau du cadre institutionnel ou d'un accès très difficile et coûteux au financement pour le secteur privé.

Pays moins avancés

02 Pour les Nations unies, les pays les moins avancés (PMA) représentent une catégorie d'États qui, pour des raisons structurelles, historiques et géographiques, souffrent de graves handicaps dans leur processus de développement. À ce titre, ils requièrent la plus haute attention de la part de la communauté internationale[1].

[1] *UN recognition of the least developed countries*, CNUCED.

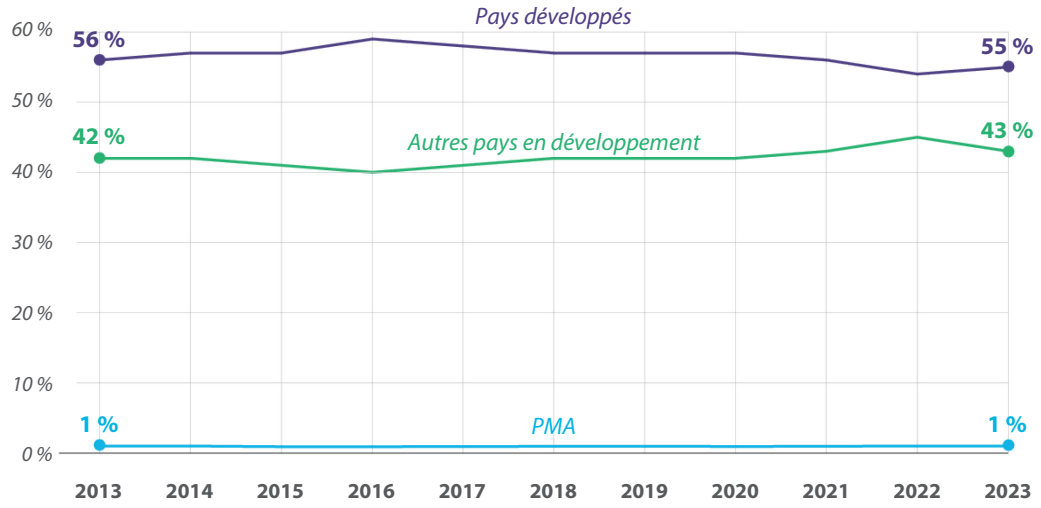
03 Les Nations unies définissent les PMA comme des pays à faible revenu confrontés à de sérieux obstacles structurels qui entravent leur développement durable. Pour être classé parmi les PMA, un pays doit remplir trois critères (revenu par habitant, capital humain, et vulnérabilité économique et environnementale) et consentir à ce classement. La liste des PMA, qui comptait initialement 25 pays en 1971, a atteint un pic de 52 pays en 1991 pour s'établir à 44 en décembre 2024. Ces PMA sont répartis entre les régions suivantes:

- l'**Afrique** (32): l'Angola, le Bénin, le Burkina, le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Lesotho, le Liberia, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Zambie;
- l'**Asie** (8): l'Afghanistan, le Bangladesh, le Cambodge, le Laos, le Myanmar/la Birmanie, le Népal, le Timor-Oriental et le Yémen;
- les **Caraïbes** (1): Haïti;
- le **Pacifique** (3): les Îles Salomon, Kiribati et les Tuvalu.

04 La liste des pays classés parmi les PMA est réexaminée tous les trois ans par le Comité des politiques de développement des Nations unies. Entre 2017 et 2024, la période couverte par notre audit, quatre pays sont sortis de la catégorie des PMA et ont été classés dans celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure: la Guinée équatoriale (2017), le Vanuatu (2020), le Bhoutan (2023) et Sao Tomé-et-Principe (2024). Plusieurs PMA se trouvent actuellement à différents stades du processus de reclassement. Trois d'entre eux (le Bangladesh, le Laos et le Népal) devraient sortir de la catégorie des pays les moins avancés en 2026, tandis que trois autres (les Îles Salomon, le Cambodge et le Sénégal) devraient être reclassés en 2027 et 2029 selon le cas.

05 Bon nombre des difficultés structurelles qui ont conduit à la création de la catégorie des PMA continuent d'exister, et d'autres ont fait surface. Le groupe actuel des PMA compte environ 880 millions d'habitants, soit 12 % de la population mondiale. Toutefois, les PMA représentent moins de 2 % du produit intérieur brut (PIB) mondial, et plus de 75 % de leur population vit toujours dans la pauvreté[2]. Les PMA sont extrêmement vulnérables aux effets du changement climatique, car ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'adapter. De plus, bien que l'ensemble des pays en développement représentent environ 45 % des exportations mondiales, les PMA restent en marge des autres pays en développement, avec seulement 1 % de celles-ci (voir ***figure 1***).

Figure 1 | Part des exportations mondiales des pays les moins avancés par rapport aux autres pays en développement et aux pays développés



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'OMC et du Centre du commerce international.

Remarque: En raison des arrondis, il se peut que certains totaux ne correspondent pas à la somme des différents pourcentages.

[2] *UN recognition of the least developed countries*, CNUCED.

Aide pour le commerce

06 L'aide pour le commerce est une initiative qui comprend une assistance visant à aider les pays en développement, en particulier les moins avancés, à renforcer les capacités et l'infrastructure commerciales dont ils ont besoin pour tirer parti du commerce mondial. Destinée à favoriser la croissance économique et le développement durable, l'aide pour le commerce fait partie de l'aide publique au développement (APD) globale – subventions et prêts assortis de conditions libérales (c'est-à-dire des prêts à des conditions plus favorables pour l'emprunteur que les taux du marché) – utilisée pour des programmes et des projets en matière de commerce.

07 Le concept d'aide pour le commerce a été lancé pour la première fois par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[3] lors de sa conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. L'OMC n'étant pas un organisme de développement, elle ne peut pas apporter elle-même une aide au développement. Elle s'est donc employée à assurer une coordination plus efficace des nombreux mécanismes d'aide au développement existants.

08 À cette fin, en février 2006, l'OMC a mis en place une équipe spéciale chargée de «rendre opérationnelle» l'aide pour le commerce. En juillet 2006, l'équipe spéciale a recommandé que l'aide pour le commerce mette l'accent sur l'identification des besoins des pays bénéficiaires, sur le renforcement de la réponse des donateurs et sur le lien entre les donateurs et les pays en développement. Selon l'OMC, comme le commerce est une activité large et complexe, l'aide pour le commerce est elle aussi vaste et difficile à définir[4]. Néanmoins, en collaboration avec l'OCDE, elle a précisé que l'aide pour le commerce englobait:

- le renforcement des capacités de production (y compris tout soutien aux secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'industrie, des ressources minérales et de l'exploitation minière, de la banque et du tourisme) – les investissements réalisés dans certains secteurs afin que les pays puissent diversifier leurs exportations et tirer profit des avantages comparatifs;

---

[3] L'OMC est la seule organisation internationale mondiale en charge des règles de commerce entre les nations.

[4] Fiche documentaire sur l'Aide pour le commerce.

- les infrastructures économiques – la construction de routes, de ports, de chemins de fer, d'installations énergétiques et la mise en place de télécommunications pour relier les marchés intérieurs, régionaux et mondiaux;
- la politique et la réglementation commerciales ainsi que l'ajustement lié au commerce – l'aide accordée aux pays pour qu'ils élaborent des stratégies commerciales, négocient plus efficacement et mettent en œuvre les résultats.

L'aide pour le commerce de l'UE

09 À la suite de la conférence de l'OMC de 2005, l'UE a adopté en 2007 sa propre stratégie d'aide au commerce, qui a été mise à jour en 2017. Il n'existe pas de programme de dépenses de l'UE spécifiquement consacré ou réservé à l'aide pour le commerce. Ces dernières années, le montant de l'aide collective de l'UE pour le commerce (c'est-à-dire apportée conjointement par l'UE et les États membres, selon les codes du CAD) en faveur des pays les moins avancés est resté relativement stable. Au cours de la période 2017-2022, cette aide collective en faveur des PMA s'est élevée à 17,2 milliards d'euros, dont près d'un tiers, soit 5,4 milliards d'euros, octroyé par l'UE uniquement. L'Allemagne, la France, la Suède et les Pays-Bas contribuent à hauteur d'environ 80 % à l'aide pour le commerce fournie par les États membres aux pays les moins avancés.

10 Outre le soutien au titre de l'aide pour le commerce, l'UE propose depuis 2001 des arrangements commerciaux préférentiels aux PMA. Le régime «Tout sauf les armes» de l'UE accorde automatiquement aux PMA un accès en franchise totale de droits et sans contingent au marché de l'UE pour tous les produits, à l'exception des armes et des munitions. Ce régime est prévu par le règlement relatif au système de préférences généralisées (SPG), qui accorde aux pays en développement un traitement spécial, dérogeant ainsi au principe de la nation la plus favorisée de l'OMC. Si un pays remplit les critères lui permettant de sortir de la catégorie des PMA et d'être classé dans celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, à l'issue d'une période de transition de trois ans, il ne bénéficiera plus de l'accès au régime «Tout sauf les armes», mais relèvera automatiquement du régime général du SPG (applicable aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure). Le pays peut également chercher à bénéficier du SPG+, un régime spécial encourageant le développement durable et la bonne gouvernance.

Rôles et responsabilités

11 Le soutien au titre de l'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés s'inscrit dans un environnement complexe, où interviennent de nombreuses parties prenantes. Parmi celles-ci figurent les pays les moins avancés, les États membres (y compris leurs agences de développement nationales, ministères et ambassades), les autres donateurs internationaux, les délégations de l'UE dans les pays partenaires, les délégations «régionales» de l'UE, les services centraux de la Commission, la Banque européenne d'investissement (BEI), le secteur privé et les organisations de la société civile.

12 Le mandat de l'UE en matière d'aide pour le commerce en faveur des pays les moins avancés relève principalement de la compétence de la direction générale des partenariats internationaux de la Commission (DG INTPA), qui met en œuvre la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce et apporte le soutien correspondant aux PMA. Elle entend renforcer le commerce au service du développement, une composante essentielle du soutien de l'UE à la croissance et à la création d'emplois, et promouvoir l'intégration des pays en développement dans les chaînes de valeur et les flux commerciaux régionaux et mondiaux[5]. La direction générale du commerce et de la sécurité économique (DG TRADE) est quant à elle responsable de la politique de l'UE en matière de commerce avec les pays situés au-delà de ses frontières, y compris les PMA.

13 Les délégations de l'UE auprès des PMA, qui font partie du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), jouent également un rôle important en élaborant des programmes et des plans d'action annuels qui peuvent inclure l'aide pour le commerce si elle s'inscrit dans la stratégie de ce pays.

14 La BEI opère en tant que banque de développement active dans le domaine de l'aide pour le commerce. En janvier 2022, elle a créé une nouvelle branche, «BEI Monde», pour traiter toutes les opérations, notamment de prêt, en dehors de l'UE. La BEI peut décider de consentir un prêt souverain directement sans aucune subvention. Dans d'autres cas, un financement mixte octroyé par la Commission est associé au prêt de la BEI.

---

[5] Plan stratégique de la DG INTPA pour la période 2020-2024.

Étendue et approche de l'audit

15 Nos questions d'audit sont présentées au point *07* sous «Principaux messages». Le thème n'ayant pas été abordé par la Cour ces dernières années, notre rapport vise à contribuer à améliorer la gestion, par la Commission, de l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés et à informer les décideurs lors de toute révision future des modalités de gouvernance des nouvelles interventions en matière d'aide pour le commerce.

16 L'audit a porté sur la période allant de la mise à jour, en 2017, de la stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce aux actions menées en 2024. Toutefois, les dernières données agrégées disponibles ne vont pas au-delà de l'année 2022.

17 L'audit repose sur une analyse approfondie de la documentation et des entretiens menés avec des membres du personnel de la DG INTPA et de la DG TRADE dans les services centraux et les délégations de l'UE, ainsi que sur des entretiens avec des agents du SEAE travaillant dans les délégations de l'UE. Nous avons également tenu des réunions avec des représentants de l'OMC, de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement et des ministères français et néerlandais chargés de l'APD.

18 En plus d'évaluer le soutien au titre de l'aide pour le commerce de l'UE à un niveau agrégé couvrant tous les PMA, nous avons sélectionné quatre PMA qui ont fait l'objet de visites sur place: le Rwanda, le Malawi, l'Angola et le Cambodge. Cette sélection visait à couvrir une série de PMA dont la taille, le développement économique, les capacités de production et les accords de commerce extérieur différaient, et à obtenir une certaine répartition géographique.

19 Au niveau des délégations de l'UE, nous avons examiné les procédures en place pour l'évaluation des besoins, la sélection et la mise en œuvre des projets, ainsi que pour le suivi et l'établissement de rapports concernant l'aide pour le commerce de l'UE. Outre le personnel des délégations de l'UE[6] dans ces quatre pays, nous avons interrogé des représentants des autorités nationales, des donateurs internationaux, des bénéficiaires de projets, du secteur privé et de la société civile.

---

[6] Nous nous sommes également entretenus avec des membres du personnel d'autres délégations de l'UE compétentes au niveau régional pour les PMA visités.

20 Dans les quatre PMA, nous avons également sélectionné neuf interventions liées à l'aide pour le commerce en vue de visites sur place, de manière à couvrir une série de types d'interventions, dans différents secteurs et à divers degrés d'achèvement (voir ***tableau 1***). Il ne pouvait pas s'agir de projets d'infrastructure, étant donné que les contrats passés au cours de la période concernée n'auraient pas atteint un degré de maturité suffisant pour pouvoir être évalués. Concernant les interventions retenues, nous avons analysé leurs liens avec l'aide pour le commerce et avec l'évaluation des besoins, ainsi que la qualité de la mise en œuvre et les résultats obtenus.

Tableau 1 | Échantillon d'interventions sélectionnées

Pays	Intitulé	Financement de l'UE *(millions d'euros)*
Rwanda	Laboratoire de l'Office national de développement des exportations agricoles	3,3
Rwanda	Approche axée sur le marché pour l'amélioration des chaînes de valeur et l'expansion du marché rwandais du café	2,5
Malawi	Kulima – Promotion de l'agriculture au Malawi	100
Malawi	Assistance technique d'appui au Malawi dans les négociations commerciales bilatérales et régionales	1
Angola	Fourniture d'équipements et de consommables de laboratoire	1,4
Angola	*Train for Trade II*	5,5
Cambodge	*SWITCH-Garment* – Promotion de pratiques énergétiques durables dans le secteur cambodgien de la confection	3
Cambodge	Projet *ARISE+ Cambodia* (*ASEAN Regional Integration Support – Cambodia*)	7,4
Cambodge	*CAPFISH Capture – Post Harvest Fisheries Development*	16

Sigles et acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CIR	Cadre intégré renforcé
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
DG INTPA	Direction générale des partenariats internationaux
DG TRADE	Direction générale du commerce et de la sécurité économique
FEDD+	Fonds européen pour le développement durable Plus
IVDCI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable des Nations unies
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
SEAE	Service européen pour l'action extérieure

Glossaire

Plan d'action	Document exposant les mesures à prendre pour atteindre un objectif particulier.
Bénéficiaire	Personne physique ou morale qui reçoit une subvention ou un prêt financés sur le budget de l'UE pour mettre en œuvre un projet ou un programme.
Délégation de l'UE	Représentation diplomatique de l'Union européenne dans un pays tiers ou auprès d'une organisation internationale.
Engagement	Dans le budget, montant affecté au financement d'une dépense spécifique, telle qu'un contrat ou une convention de subvention.
Fonds européen pour le développement durable Plus	Dispositif comportant des subventions, des garanties et d'autres instruments financiers de l'UE destinés à favoriser un développement économique et social inclusif et durable, ainsi qu'à promouvoir la résilience socioéconomique, essentiellement en Afrique et dans le voisinage européen.
Global Gateway	Stratégie de l'UE visant à tisser des liens dans le monde entier en investissant dans les infrastructures numériques, énergétiques et de transport et en renforçant les systèmes de santé, d'éducation et de recherche.
Impact/Incidence	Conséquences globales à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, telles que les avantages socio-économiques procurés à l'ensemble de la population.
Marqueur de Rio	Indicateur, défini par l'OCDE, permettant de mesurer la contribution d'une activité aux objectifs des conventions de Rio.
Mixage ou financement mixte	Pratique consistant à combiner des subventions de l'UE avec des prêts ou des participations émanant de bailleurs de fonds publics et privés.
Objectifs de développement durable	Les 17 objectifs définis dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, qui visent à encourager l'action de tous les pays dans des domaines qui revêtent une importance cruciale pour l'humanité et la planète.
Organisation mondiale du commerce	Organisation internationale en charge des règles de commerce entre les nations et agissant comme un forum pour la négociation des accords commerciaux et la résolution des litiges.
Plan d'entreprise	Document présentant de manière synthétique les prévisions opérationnelles et financières d'une entreprise et exposant la manière dont elle atteindra ses objectifs.
Prêt concessionnel	Prêt accordé à des conditions nettement plus avantageuses que celles du marché.
Reclassement	Processus des Nations unies consistant à reclasser un pays moins avancé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Résultat	Effet immédiat d'un projet ou d'un programme achevés, comme l'amélioration de l'employabilité des participants à une formation ou de l'accessibilité après la construction d'une nouvelle route.
Société civile	Par opposition aux pouvoirs publics et au monde des affaires, secteur de la société constitué d'associations et d'autres groupements représentant des intérêts communs dans le domaine public.

Réponses de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-17

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-17

L’équipe d’audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l’UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d’audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l’importance politique et de l’intérêt du public.

L’audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. Il a été effectué sous la responsabilité de M. Viorel Ştefan, Membre de la Cour.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-5487-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/1644521	QJ-01-25-042-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5488-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8112923	QJ-01-25-042-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés – Les besoins sont pris en compte, mais l'objectif de financement à l'horizon 2030 est loin d'être atteint», rapport spécial 17/2025, Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Les pays en développement, et plus particulièrement les pays les moins avancés de la planète, font face à des défis de taille qui limitent leur accès au commerce régional et mondial. L'assistance apportée au titre de l'aide pour le commerce doit les aider à renforcer leurs capacités et leur infrastructure commerciales. En 2017, l'UE a actualisé sa stratégie en faveur de l'aide pour le commerce, en portant une attention accrue aux pays les moins avancés. Nous avons examiné si la Commission avait assuré correctement la répartition, la mise en œuvre et le suivi de l'aide pour le commerce accordée par l'UE à ces pays. Nous avons constaté que ce soutien est généralement octroyé en fonction des besoins, mais qu'il est loin d'atteindre l'objectif de financement fixé pour 2030 dans la stratégie. Nous formulons cinq recommandations visant à améliorer la gestion, par la Commission, de l'aide pour le commerce de l'UE en faveur des pays les moins avancés.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors