



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.4.2012
COM(2012) 22 final/2

Corrigendum

Annule et remplace le document COM(2012) 22 final du 27.1.2012

Concerne toutes les langues - point 2.2 et point 4.1.6.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Commerce, croissance et développement

**Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin
d'aide**

{SEC(2012) 87 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Commerce, croissance et développement

Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide

1. OBJET

Le paysage économique mondial a profondément évolué au cours des dix dernières années, avec des répercussions considérables sur les politiques commerciales, d'investissement et de développement. Le niveau historiquement bas des droits de douane et la réorganisation du commerce international le long de chaînes d'approvisionnement mondiales ont pour effet de réorienter les politiques commerciales vers des aspects réglementaires et d'autres questions d'ordre intérieur. Les pays en développement ont connu des changements radicaux. Certains d'entre eux, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, ont réussi à tirer parti de l'ouverture et de l'intégration croissante des marchés mondiaux et comptent désormais parmi les économies les plus importantes et les plus compétitives dans le monde, tandis que d'autres restent à la traîne et risquent de se retrouver encore davantage marginalisés. Les pays les moins avancés (PMA) en particulier, principalement en Afrique, continuent de faire face à de nombreuses difficultés et accusent le retard le plus important dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

La notion de «pays en développement» en tant que groupe devenant ainsi de moins en moins pertinente, il convient à présent d'adapter les politiques commerciales, d'investissement et de développement pour tenir compte de cette évolution. La question du développement et le rôle spécifique du commerce pour celui-ci restent cependant d'actualité. L'UE a une responsabilité particulière en tant que première puissance commerciale du monde, plus gros partenaire commercial de nombreux PMA et autres pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et premier fournisseur mondial d'aide au développement (y compris pour des programmes liés au commerce).

Dans la lignée de la communication de 2010 sur le commerce, la croissance et les affaires mondiales¹, la présente communication met à jour la communication de 2002 sur le commerce et le développement² pour répondre à l'évolution des réalités économiques, faire le point sur la manière dont l'Union européenne a tenu ses engagements et exposer la direction que les politiques commerciales et d'investissement de l'UE devraient prendre au cours de la prochaine décennie quand elles sont menées à des fins de développement. Bien qu'elle confirme les grands principes de la communication de 2002, la présente communication souligne la nécessité d'opérer de plus en plus une distinction entre les pays en développement pour se concentrer sur ceux qui ont le plus besoin d'aide et améliorer la façon

¹ «Commerce, croissance et affaires mondiales: la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020», COM(2010) 612 du 9.11.2010.

² «Commerce et développement: comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce», COM(2002) 513 du 18.9.2002.

dont nos instruments permettent de fournir celle-ci. Elle insiste également sur la nécessité, pour nos partenaires parmi les pays en développement, d'entreprendre des réformes internes et, pour les autres pays développés et économies émergentes, d'ouvrir leur propre marché aux pays qui ont le plus besoin d'aide, comme nous l'avons fait.

La présente communication propose des moyens concrets pour améliorer les synergies entre les politiques commerciales et de développement. Une politique commerciale efficace est essentielle pour stimuler la croissance et l'emploi en Europe et à l'étranger et pour projeter les valeurs et les intérêts de l'UE dans le monde. Elle peut également être un puissant facteur de développement, en conformité avec le principe de la cohérence des politiques au service du développement défendu par l'Union européenne³. Une politique de développement efficace est essentielle pour contribuer à la mise en place de meilleures conditions d'échanges et d'investissement dans les pays en développement et pour assurer une répartition équitable des avantages qu'elles peuvent apporter en matière d'éradication de la pauvreté. La communication sur le «Programme pour le changement»⁴ promet un soutien accru à l'amélioration de l'environnement commercial, à la promotion de l'intégration régionale et à l'exploitation des possibilités qu'offrent les marchés mondiaux en tant que moteur de la croissance inclusive et du développement durable. L'UE est guidée dans toutes ses actions extérieures par les valeurs fondamentales qui sous-tendent sa propre existence, notamment le respect et la promotion des droits de l'homme⁵.

2. UN MONDE EN MUTATION

2.1. La grande redistribution des cartes dans l'ordre économique mondial

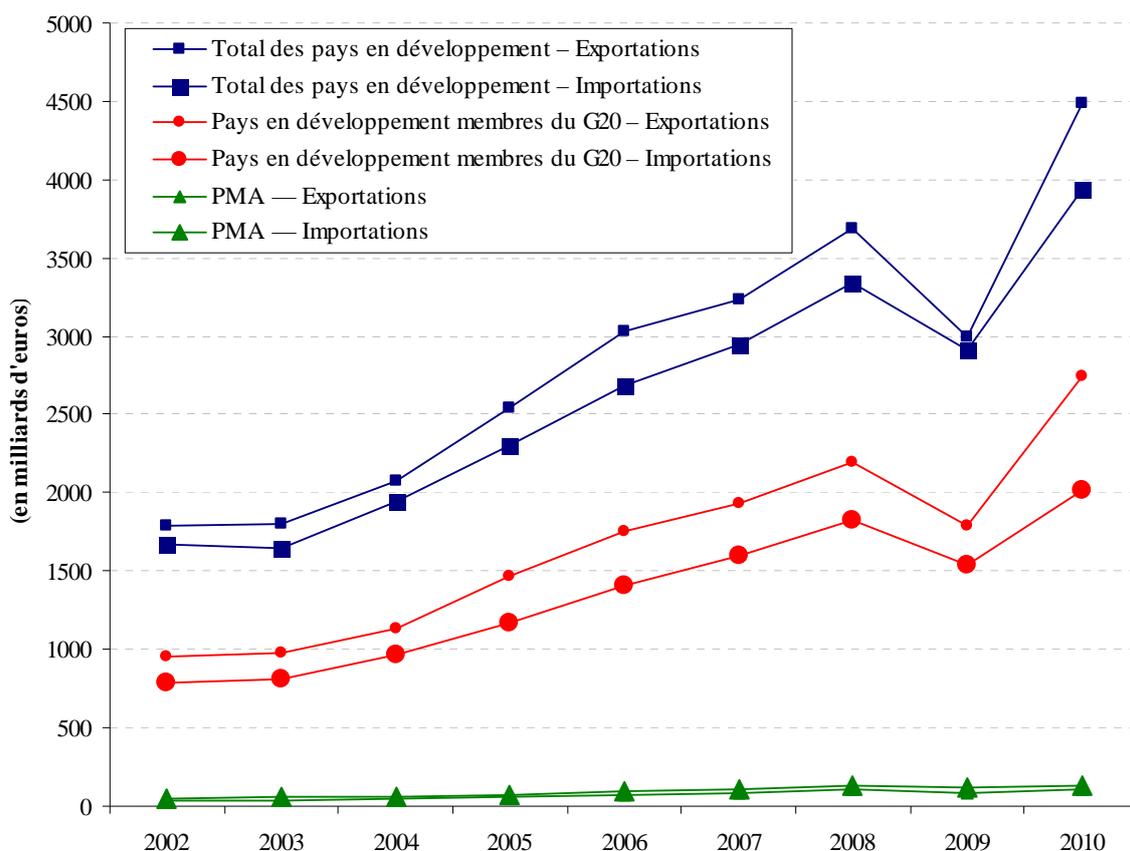
L'économie mondiale est en train de changer à un rythme sans précédent. De nombreux pays ont réussi à tirer parti des possibilités offertes par un système commercial ouvert pour augmenter leurs exportations de biens manufacturés et de services par rapport aux exportations de matières premières traditionnelles et à enregistrer des taux de croissance du PIB soutenus. La Chine est devenue le premier exportateur mondial après l'UE et la troisième économie la plus importante, après l'UE et les États-Unis. L'Inde, le Brésil et d'autres économies émergentes suivent une trajectoire analogue. Ces pays ont attiré des investissements directs étrangers (IDE) et sont eux-mêmes devenus aujourd'hui des investisseurs internationaux clés. Les économies émergentes affichent la plus forte croissance au niveau mondial et sont reconnues comme des acteurs économiques et politiques majeurs au niveau international. Elles renforcent leur présence dans les pays plus pauvres et leurs liens avec ceux-ci. Pour la première fois au cours de l'histoire récente, l'ensemble des pays en développement représente plus de la moitié du commerce mondial. La crise économique et financière mondiale a accéléré le glissement de la puissance économique des pays développés vers les économies émergentes, qui sont désormais considérées comme étant une partie de la solution à la crise.

³ L'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose à l'Union de tenir compte des objectifs de la coopération au développement, en tête desquels l'éradication de la pauvreté, dans les politiques susceptibles de concerner les pays en développement.

⁴ «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement», COM(2011) 637 du 13.10.2011.

⁵ «Les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE: vers une approche plus efficace», COM(2011) 886 du 12.12.2011.

Performances commerciales des pays en développement



Source: FMI

Alors que ces changements ont contribué à sortir des centaines de millions de personnes de la pauvreté, tous les pays en développement n'en ont pas bénéficié. Les PMA notamment ont été davantage marginalisés⁶. Bien que le PIB et le commerce aient augmenté de manière significative dans certains d'entre eux, cette évolution est due principalement à une hausse massive des exportations de pétrole et de matières premières, les résultats en matière de réduction de la pauvreté étant restés limités. Nombre de PMA sont devenus de plus en plus tributaires de quelques produits d'exportation seulement, notamment de produits de base⁷. Néanmoins, quelques-uns des pays les moins avancés, comme le Bangladesh et le Cambodge, ont enregistré des progrès satisfaisants, dus à leur spécialisation dans des industries de basse technologie, principalement les textiles. Certains pays africains non exportateurs de pétrole ou de matières premières ont également enregistré de bons résultats au cours de la dernière décennie et ont même élargi leur secteur des services. Grâce notamment à un programme visant à stimuler les exportations de produits agricoles, tels que le café, et à développer le tourisme, les exportations rwandaises ont augmenté en moyenne de 19 % par an depuis 2001, avec pour corollaires une croissance économique élevée et une amélioration constante des indicateurs du développement humain. Un autre exemple est le Cap-Vert qui, grâce à une bonne gestion et à une bonne gouvernance macroéconomiques

⁶ Collectivement, ils ont représenté 0,6 % du PIB mondial en 2010, contre 0,7 % en 2000.

⁷ En moyenne, trois produits représentent plus de 75 % de l'ensemble de leurs exportations. Dans huit PMA, cette part est supérieure à 95 %.

axées sur une ouverture progressive des échanges et une intégration dans l'économie mondiale, a abandonné en 2007 le statut de PMA pour faire partie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Les performances des pays qui se situent entre les PMA et les pays émergents ont été variables, notamment en ce qui concerne l'ampleur des réformes internes et le degré d'intégration dans l'économie mondiale.

2.2. Leçons à tirer pour les politiques commerciales et d'investissement dans le contexte du développement

L'ouverture des échanges a été un élément clé de la réussite des stratégies de croissance et de développement. Aucun pays n'a jamais été en mesure de maintenir une croissance à long terme sans s'intégrer dans l'économie mondiale. L'accès aux marchés extérieurs permet de réaliser de plus grandes économies d'échelle et de se spécialiser, tandis que l'accès à des intrants moins chers et plus variés, y compris à des services plus efficaces, ouvre de nouvelles possibilités de production. Les IDE sont aussi devenus un facteur essentiel de croissance économique et de performance à l'exportation (c'est ainsi, par exemple, que les filiales étrangères prennent aujourd'hui à leur compte 75 % des échanges commerciaux de la Chine). L'ouverture à la mobilité des personnes peut contribuer aux transferts de compétences ainsi qu'aux investissements dans les pays en développement, en particulier si l'on prend en considération le rôle des communautés de diaspora⁸.

Toutefois, bien que le commerce soit une condition nécessaire pour le développement, il ne suffit pas. Il peut certes favoriser la croissance et contribuer à la réduction de la pauvreté, en fonction de la structure de l'économie et du rythme de mise en œuvre des mesures de libéralisation des échanges et des politiques complémentaires. Toutefois, des réformes internes sont essentielles pour soutenir une croissance fondée sur le commerce et l'investissement. Souvent, la performance économique des PMA est entravée non seulement par le manque de diversification de l'économie et des bases d'exportation, l'inadéquation des infrastructures et des services ou le manque de qualifications appropriées, mais également par des facteurs politiques liés à une mauvaise gouvernance, à la corruption et à la fraude, au manque de transparence et de protection des droits de l'homme, à l'insuffisance des capacités administratives, à l'inefficacité des politiques fiscales et à la fraude fiscale à grande échelle, à l'insuffisance des instruments de redistribution, à la faiblesse du cadre des politiques sociales et environnementales, à la vulnérabilité face aux effets néfastes du changement climatique, à l'exploitation non durable des ressources naturelles, aux menaces pour la sécurité et au manque de stabilité.

Mettre le commerce au service du développement requiert bien plus qu'un abaissement des droits de douane. Une politique commerciale moderne et favorable au développement doit couvrir un éventail complexe de questions, allant de la facilitation des échanges à l'échelle locale et régionale à la réglementation technique, sociale et environnementale, en passant par le respect des droits fondamentaux, des mesures de soutien à l'investissement, la protection des droits de propriété intellectuelle, la réglementation des services, la politique de concurrence, ainsi que la transparence des marchés publics et l'accès à ceux-ci. Les progrès

⁸ «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité», COM(2011) 743 du 18.11.2011 et proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe, COM(2010) 378 du 13.7.2010.

enregistrés dans ces domaines peuvent renforcer la transparence, la prévisibilité et l'obligation de rendre des comptes, conditions essentielles d'un développement solidaire et d'une éradication de la pauvreté que ne peut garantir à elle seule la réduction des droits de douane. Enfin, il faut des politiques actives pour minimiser les effets négatifs de l'ouverture des échanges.

La diversité croissante des pays en développement appelle à davantage de différenciation dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques de l'UE. Les économies émergentes et les pays les plus pauvres ont des potentiels, des besoins et des objectifs différents, qui nécessitent des approches politiques différentes. Les politiques doivent être conçues soigneusement, de manière à refléter les différences de situation. La priorité doit aller aux pays dont les perspectives de croissance à long terme et le développement durable seraient limités sans une aide extérieure, en particulier les PMA et les autres pays qui ont le plus besoin d'aide, conformément à ce qui a été proposé dans le domaine de la politique de développement⁹. En parallèle, nous renforçons nos engagements à l'égard des économies émergentes, tel que mentionné dans la communication de 2010 sur le commerce, la croissance et les affaires mondiales. Mais nos relations avec ces pays sont en train de changer de nature; elles sont moins axées sur le développement et davantage sur de nouvelles formes de partenariat fondées sur des intérêts et des avantages mutuels, ainsi que sur des responsabilités mondiales partagées à part égale¹⁰.

3. CE QUE NOUS AVONS ACCOMPLI JUSQU'À PRÉSENT

Dans la communication de 2002 sur le commerce et le développement, des engagements ont été pris d'accorder aux pays en développement un accès plus large au marché de l'Union européenne, de mettre à disposition les fonds nécessaires à l'assistance liée au commerce et de faire du commerce un élément central des stratégies de développement. Ces engagements prévoient la conclusion d'accords commerciaux pour garantir un plus large accès au marché, soutenir l'intégration régionale et améliorer les règles commerciales afin de contribuer à la promotion du développement. Le marché de l'Union européenne est le marché le plus ouvert aux pays en développement. À l'exclusion des produits énergétiques, nous importons des PMA davantage que les États-Unis, le Canada, le Japon et la Chine réunis. Nous avons tenu nos engagements, ouvrant souvent la voie au niveau mondial. Des progrès supplémentaires sont toutefois nécessaires.

3.1. Régimes autonomes innovants

Nous avons mis en place deux nouveaux régimes préférentiels dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG)¹¹:

- **l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA), lancée en 2001, a posé un geste radical en ouvrant pleinement le marché de l'UE aux PMA sans aucun droit de douane ni quota.** Dix ans plus tard, l'initiative TSA a fait la preuve de son efficacité pour

⁹ COM(2011) 637.

¹⁰ Conclusions du Conseil européen du 16.9.2010.

¹¹ Le système SPG a lui-même été révisé en 2006 pour couvrir un plus grand nombre de produits, simplifier les règles et renforcer la prévisibilité. La réforme a favorisé les exportations des pays bénéficiaires et les IDE dans leur économie et a stimulé la diversification des exportations de nombreux pays.

stimuler les exportations des PMA vers nos marchés. L'augmentation des importations vers l'UE en provenance de ces pays est plus de 25 % supérieure à l'augmentation des importations en provenance des pays ne bénéficiant pas de régimes préférentiels (les exportations de produits textiles en provenance du Bangladesh en étant un exemple frappant)¹². En revanche, l'incidence sur la diversification des exportations est mitigée. Le taux d'utilisation peut encore être amélioré. La pression concurrentielle de partenaires préférentiels plus avancés (qui comptent pour plus de 40 % des exportations préférentielles dans le cadre du SPG) et l'érosion des préférences se sont accentuées, soulignant la nécessité de réformer le système de préférences généralisées (voir point 4.1.1.);

- **le régime SPG +, mis en place en 2006, est un outil extrêmement innovant de la politique commerciale de l'UE en faveur du développement durable, ciblant particulièrement des pays en développement vulnérables.** Ses préférences supplémentaires représentent une incitation puissante pour les pays engagés dans la mise en œuvre des principales conventions internationales en matière de droits de l'homme, de droits du travail, de protection de l'environnement et de bonne gouvernance. Le SPG + concerne actuellement 16 pays bénéficiaires¹³. Il a favorisé leurs exportations vers l'Union européenne et la quasi-totalité d'entre eux en a recueilli des avantages significatifs en matière de revenus. Un prochain enjeu sera d'élargir les critères d'accès et les mesures d'incitation et de renforcer le suivi de la mise en œuvre effective des principales conventions internationales.

Nous avons aussi fait des efforts importants afin de faciliter l'utilisation des régimes préférentiels existants:

- **les nouvelles règles d'origine du SPG applicables depuis 2011¹⁴ répondent à la critique selon laquelle la rigidité des règles existantes empêchait les pays en développement de faire pleinement usage des préférences accordées par l'Union européenne.** Les nouvelles règles sont plus simples et plus faciles à respecter. Elles élargissent les possibilités d'approvisionnement, permettant le cumul régional et transrégional entre pays. Les PMA bénéficient de marges de manœuvre supplémentaires, supérieures aux niveaux offerts par la plupart des autres pays développés dans leurs propres régimes préférentiels. Des règles améliorées ont également été proposées au cours des négociations concernant les accords de partenariat économique (APE) (voir point 3.3.);
- **en 2004, la Commission a ouvert un service en ligne aux exportateurs potentiels dans les pays en développement sur les aspects pratiques de l'obtention de l'accès au marché de l'Union européenne: l'Export Helpdesk¹⁵.** Ce service fournit des informations détaillées notamment sur les droits de douane à l'importation dans l'Union européenne, les règles d'origine, les procédures douanières et les exigences techniques. Il s'agit d'un outil unique au monde, dont les PMA gagneraient à faire un usage accru.

¹² CARIS, *Évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE*, 2010.

¹³ Arménie, Azerbaïdjan, Bolivie, Cap-Vert, Colombie, Costa Rica, Équateur, Salvador, Géorgie, Guatemala, Honduras, Mongolie, Nicaragua, Panama, Paraguay et Pérou.

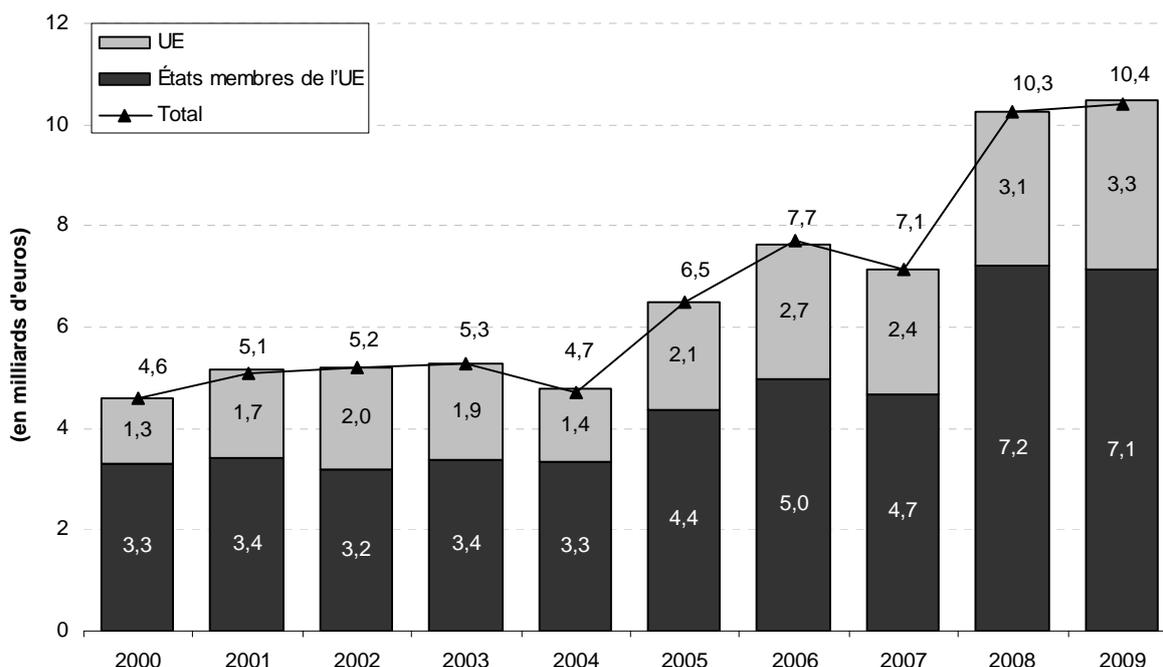
¹⁴ Règlement (CE) n° 1063/2010 du Conseil du 18.11.2010.

¹⁵ www.exporthelp.europa.eu

3.2. À la pointe de l'aide au commerce

- **Dans le domaine de l'aide au commerce, l'UE et ses États membres portent l'essentiel des efforts au niveau mondial, prenant à leur compte plus d'un tiers des flux totaux.** En 2007, l'UE et ses États membres ont adopté une stratégie conjointe. Nous avons doublé nos efforts pour atteindre un montant de 10,5 milliards d'euros en 2009, dépassant ainsi nos objectifs. Plus d'un tiers de l'aide au développement de l'UE répond à présent à des besoins liés au commerce. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que les PMA ne reçoivent qu'une part limitée de l'aide au commerce (22 %). Nous avons travaillé pour en augmenter l'efficacité en recherchant une meilleure adéquation avec les débouchés commerciaux, y compris par le biais d'une cohérence et d'un contrôle accrus au niveau international. Nous reconnaissons toutefois que, dans ce domaine également, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires.

Aide au commerce accordée par l'UE (UE et ses États membres)



3.3. Efforts bilatéraux et régionaux renouvelés

À la suite de l'accord de Cotonou, les négociations ont commencé en 2002 avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique (APE). Un APE régional complet a été signé et provisoirement appliqué avec le groupe des États du CARIFORUM dans les Caraïbes. Quand les régimes préférentiels de Cotonou ont expiré à la fin de 2007, nous avons négocié des APE intérimaires avec d'autres pays et régions afin d'assurer la continuité des échanges de biens. Des négociations en vue de signer des accords approfondis continuent à présent avec toutes les régions. En attendant la ratification des APE intérimaires, des mesures temporaires ont été adoptées en décembre 2007¹⁶. En septembre 2011, la Commission a proposé de maintenir ces accords d'accès au marché après 2013 uniquement pour les pays qui prennent les mesures nécessaires en vue de la ratification de leur APE respectif¹⁷.

En 2006, la communication «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée»¹⁸ a lancé une nouvelle série de négociations d'accords de libre-échange (ALE) avec des pays et des régions en développement plus avancés. Des négociations sont en cours avec l'Inde et le Mercosur. En raison de la lenteur des progrès enregistrés dans l'approche interrégionale avec l'ANASE, des négociations bilatérales ont lieu actuellement avec Singapour et la Malaisie. Nous avons également conclu les négociations sur des accords de libre-échange complets avec le Pérou, la Colombie et l'Amérique centrale, ainsi qu'avec l'Ukraine.

¹⁶ Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20.12.2007.

¹⁷ COM(2011) 598 du 30.9.2011.

¹⁸ «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée», COM(2006) 567 du 4.10.2006.

L'UE a toujours cherché à promouvoir l'intégration régionale, notamment pour surmonter les inconvénients qui résultaient de la petite taille et de la fragmentation des marchés, rendre les pays plus attractifs pour les IDE et stimuler la croissance économique. Si nos accords avec l'Amérique centrale et le CARIFORUM ont largement favorisé les processus d'intégration régionale, nous avons pris conscience de la nécessité d'adapter notre approche lorsque la volonté politique ou les capacités régionales n'étaient pas suffisamment fortes. Dans certains cas, nous devons aller de l'avant sur une base bilatérale, étape intermédiaire sur la voie de la réalisation de l'objectif à plus long terme d'accords entre régions, tout en veillant à ne pas empêcher d'autres partenaires régionaux de rejoindre les accords dès qu'ils seront prêts. Nous avons consacré des fonds considérables à l'intégration régionale. Les résultats obtenus n'ont toutefois pas souvent été à la hauteur des espérances. Une difficulté majeure est la faible capacité des organisations régionales à formuler des propositions de projets qui soient viables et soutenues par leurs membres.

3.4. Impression mitigée au niveau mondial

L'Union européenne a joué un rôle essentiel dans le lancement du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha en 2001. Toutefois, dix ans de négociation n'ont pas permis de parvenir à un accord. Même un accord intérimaire sur un ensemble de mesures pour les pays les plus pauvres semble difficile à obtenir. Nous avons déployé des efforts considérables pour faire avancer les négociations, y compris par des offres sans précédent présentant des avantages importants pour les pays en développement, que ce soit en matière d'accès au marché ou de disciplines à propos des subventions agricoles. Nous avons présenté à maintes reprises des propositions de compromis. Mais des difficultés structurelles ainsi que le manque d'engagement de certains membres de l'OMC ont eu pour conséquence qu'il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur les aspects clés.

L'engagement pris au début de la crise économique et financière mondiale de s'abstenir de tout protectionnisme, engagement en faveur duquel l'UE a plaidé avec insistance, a eu plus de succès, bien que la vigilance soit toujours de mise¹⁹. L'UE a également appuyé l'accession à l'OMC de plusieurs pays en développement (par exemple, récemment, le Vanuatu et le Samoa).

¹⁹ Voir le huitième rapport sur les mesures susceptibles de restreindre les échanges commerciaux (octobre 2010 - septembre 2011): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148288.pdf

4. TACHES POUR LA PROCHAINE DECENNIE

S'appuyant sur des réalisations et des efforts récents, mais ayant également tiré les leçons des cas où les progrès n'ont pas été aussi concluants que prévu, l'Union européenne accentuera ses efforts pour aider les pays qui sont le plus dans le besoin à bénéficier des avantages de marchés mondiaux de plus en plus intégrés. Toutefois, le succès de ces efforts dépendra principalement de l'appropriation de cette stratégie par les pays en développement et de leur volonté d'entreprendre les réformes internes nécessaires. Il y a beaucoup à faire au niveau multilatéral, où nos efforts en faveur des pays qui ont le plus besoin d'aide doivent encore être imités par d'autres grandes puissances commerciales.

4.1. Ce que l'Europe peut offrir

L'UE doit concentrer ses efforts sur les pays les plus pauvres et les plus vulnérables et veiller à ce que ces efforts soient adaptés à leurs besoins et aux contraintes qu'ils subissent, tout en veillant à la cohérence et à la complémentarité entre la politique commerciale, la politique de développement et les autres politiques.

4.1.1. Des préférences plus ciblées

La Commission a proposé une réforme du SPG afin de s'assurer que les préférences correspondantes profitent aux pays qui en ont le plus besoin²⁰. Cette révision tient compte des différences croissantes entre les pays en développement et de leurs besoins disparates. Elle suggère de revoir les critères d'éligibilité et les mécanismes de graduation afin de veiller à ce que seuls les PMA, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure bénéficient effectivement de ce système dans les secteurs où une aide est nécessaire. La prévisibilité pour les opérateurs économiques sera également renforcée sur la base d'un régime d'aides à durée indéterminée et d'étapes procédurales plus transparentes pour les ajustements requis, avec des périodes de transition appropriées.

Un ensemble de mesures destinées à promouvoir les échanges commerciaux des petits opérateurs des pays en développement

Les petites entreprises sont la colonne vertébrale de l'économie de nombreux pays en développement, notamment le vaste secteur informel, et elles souffrent de manière disproportionnée de procédures administratives complexes et d'un manque d'informations, de formations, de contacts et d'accès au financement. Afin de répondre à ces préoccupations, les initiatives suivantes seront prises en considération:

- **Donner une plus grande publicité aux informations pratiques sur les politiques commerciales et aux informations sur le marché.** En complément de l'Export Helpdesk de l'UE, nous apporterons notre soutien à une initiative multilatérale sur la transparence dans les échanges commerciaux afin de fournir des informations similaires sur tous les marchés. Ce soutien est particulièrement utile pour le commerce Sud-Sud et entre pays d'une même région.
- **Faciliter l'utilisation des outils de protection de la propriété intellectuelle par les petits producteurs et agriculteurs** pour les aider à maximiser la valeur économique

²⁰ COM(2011) 241 du 10.5.2011.

de leurs marchandises grâce au développement et à la protection de l'identité et de la qualité de leurs produits par le recours aux marques commerciales, aux indications géographiques et aux modèles déposés²¹.

- **Encourager des réseaux de petits commerçants issus des diasporas exerçant leurs activités dans l'UE** à apporter une contribution positive au développement de leur pays d'origine (en les formant, par exemple, aux procédures commerciales, aux normes et à l'accès au financement).
- **Promouvoir le dialogue avec les petites et moyennes entreprises** au sein du Forum sur le financement des PME en Afrique, créé en 2011, et dans le cadre du protocole d'accord avec la Commission de l'Union africaine, signé le 30 novembre 2011.
- **Faciliter l'accès au financement pour les petits exportateurs/commerçants des pays en développement.** Nous sommes prêts à soutenir les travaux des institutions financières internationales dans ce domaine, ainsi que le réexamen des besoins entrepris par le G20 dans les pays à faible revenu²².
- **Étendre la procédure simplifiée d'obtention de la preuve de l'origine.** Les préférences commerciales sont relativement moins utilisées pour les petites transactions, en partie en raison du rapport coût/bénéfice élevé de l'obtention d'un certificat d'origine. La réforme 2011 des règles d'origine dans le cadre du SPG permet d'appliquer une procédure simplifiée fondée sur l'autocertification de tous les lots, sur la base de l'enregistrement préalable par l'exportateur. Si ce système fonctionne bien, nous envisagerons de l'étendre à d'autres régimes préférentiels.
- **Soutenir la participation des petites entreprises à des régimes commerciaux qui garantissent une valeur ajoutée aux producteurs, y compris ceux qui répondent aux critères de durabilité** (comme, par exemple, le commerce équitable, éthique ou biologique) et d'origine géographique dans la coopération au développement avec des pays tiers. Pour les producteurs, ces régimes peuvent représenter un moyen efficace pour différencier leurs produits, disposer d'un pouvoir de négociation plus important et obtenir un prix plus élevé à la vente.

4.1.2. Des aides au commerce mieux ciblées

Nous continuerons à encourager les pays en développement à intégrer la dimension commerce dans leurs stratégies de développement. Dans ce contexte, l'aide au commerce peut jouer un rôle décisif et nous poursuivrons nos efforts pour améliorer encore sa programmation et sa fourniture aux bénéficiaires.

- **Améliorer la complémentarité entre les politiques commerciales et de développement.** Lorsque des mesures de politique commerciale créent de nouvelles possibilités pour nos partenaires en développement (par exemple, les APE, le nouveau SPG ou les nouvelles règles d'origine), nous serons prêts à offrir notre aide au commerce pour les aider à tirer profit de celles-ci. Des instruments tels que des

²¹ Voir la prochaine communication de la Commission «Stratégie pour la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers».

²² Déclaration finale du sommet du G20 à Cannes «Construire notre avenir commun: reconduire l'action collective dans l'intérêt de tous», 4.11.2011.

programmes sectoriels ou une aide budgétaire pourraient les aider à adopter les réformes économiques nécessaires pour être en mesure de tirer parti des possibilités en matière d'échanges commerciaux et d'investissement²³. Outre les programmes géographiques, de nouveaux programmes thématiques pourraient être utilisés pour accompagner les ouvertures de marché²⁴.

- **Priorité aux PMA.** Nous devons maintenir un soutien efficace au renforcement des capacités d'identification, de fixation des priorités et de mise en œuvre de l'aide au commerce, en nous appuyant sur le cadre intégré renforcé multidonateurs qui aide les PMA à développer leurs échanges commerciaux.
- **Priorités aux petits opérateurs.** Nous devons veiller à ce que les petits agriculteurs, y compris les petits exploitants ruraux, bénéficient d'un accès approprié à l'aide au commerce afin de faciliter leur participation aux marchés extérieurs.
- **Renforcer les partenariats économiques, les dialogues réglementaires et la coopération commerciale.** Le partage de l'expérience de l'UE peut aider nos pays partenaires à gérer leurs réformes internes (voir point 4.2.) et leur accès au marché de l'UE. Le nouvel instrument de partenariat proposé par la Commission peut soutenir ces initiatives, en particulier dans les économies émergentes, et contribuer à promouvoir de nouvelles formes de coopération dans les pays qui ont amélioré leur situation grâce à l'aide bilatérale au développement.
- **Revoir notre approche du soutien à l'intégration régionale.** Tout en continuant à mettre l'accent sur le renforcement des capacités des administrations régionales et nationales en charge de l'intégration, nous devons aborder ces questions de façon plus stratégique dans le cadre de notre dialogue politique avec les pays en développement. Des programmes régionaux spécifiques d'aide au commerce pourraient être conçus pour faciliter les échanges et leur connectivité. Lorsque des organisations régionales rationalisent leur composition de manière à mieux tenir compte des réalités politiques et économiques, nous sommes prêts à les aider.
- **Préparer les populations au changement.** Les politiques concernant les compétences et l'éducation, les droits du travail et la protection sociale sont particulièrement pertinentes pour les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables de la population, notamment les femmes et les enfants, en particulier en liaison avec les réformes commerciales. Cette dimension doit donc être pleinement intégrée dans la coopération au développement de l'Union européenne, dans la lignée du soutien constant qu'elle apporte à la défense du travail décent, des droits de l'homme et de la protection sociale²⁵.

²³ «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», COM(2011) 638 du 13.10.2011.

²⁴ Le programme thématique sur «les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent» de l'instrument de financement de la coopération au développement proposé par la Commission dans sa communication «L'Europe dans le monde: une nouvelle stratégie pour le financement de l'action extérieure de l'UE» (COM(2011) 865 du 7.12.2011) prévoit, entre autres, la contribution à la définition et à la mise en œuvre de politiques et d'accords commerciaux, une assistance à l'intégration dans le système commercial multilatéral ainsi que la promotion des relations en matière d'investissements entre l'UE et les pays et régions partenaires.

²⁵ COM(2011) 637.

- **Renforcer l'efficacité de l'aide.** L'octroi de l'aide au commerce devrait respecter les principes et les engagements adoptés dans les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide²⁶. Comme convenu lors du Forum de Busan, l'aide au commerce devrait mettre l'accent sur les résultats et leur impact, en vue de renforcer les capacités de production, d'aider à remédier aux défaillances du marché, de renforcer l'accès aux marchés des capitaux et de favoriser les méthodes qui atténuent les risques supportés par les acteurs du secteur privé. L'amélioration de la coordination entre donateurs de l'Union européenne est essentielle. L'amélioration de la coopération avec les donateurs traditionnels des pays non membres de l'UE ou ceux des pays émergents est également nécessaire. Comme convenu à Busan également, nous nous concentrerons sur la mise en œuvre des engagements au niveau des pays et soutiendrons le nouveau partenariat mondial inclusif pour l'efficacité de la coopération au développement²⁷.

4.1.3. Des instruments complémentaires favorisant les IDE

Si les flux d'investissements directs étrangers (IDE) de et vers les pays en développement ont augmenté au cours de la dernière décennie, les pays qui sont le plus dans le besoin ont connu des désinvestissements massifs dus aux mauvaises perspectives économiques et aux conditions d'investissement défavorables. Les investisseurs ont besoin d'un environnement réglementaire stable, transparent et prévisible. L'Union européenne peut contribuer à améliorer l'environnement des affaires au moyen de l'aide au commerce et d'une série d'instruments liés aux IDE, désormais étendus par le traité de Lisbonne qui a fait de l'investissement une composante à part entière de la politique commerciale de l'UE, qui est une de ses compétences exclusives²⁸.

- **Les dispositions des accords de libre-échange de l'UE offrent aux investisseurs une plus grande sécurité juridique** en ce qui concerne l'accès au marché et les conditions auxquelles ils sont autorisés à opérer. Nous incluons dans nos accords des secteurs (comme les télécommunications, les transports, l'énergie, les services environnementaux, la construction et la distribution) qui contribuent à la mise en place d'un environnement favorable pour les entreprises et au développement des infrastructures. L'UE se montre souple et sensible aux besoins de ses partenaires dans ces négociations: seuls les secteurs explicitement énumérés sont concernés et le droit des pays à réglementer et à imposer des limitations et des restrictions est préservé.
- **La protection des investissements accordée par des traités bilatéraux d'investissement (TBI) permet aussi de développer le potentiel des investissements directs étrangers (IDE)**, étant donné qu'elle offre des garanties supplémentaires aux investisseurs et accroît leur sécurité juridique. Les États membres de l'UE disposent déjà d'un large réseau de TBI avec les pays en développement. Nous avons l'intention de déployer de façon progressive les accords en matière de protection de l'investissement conclus au niveau de l'UE, que ces

²⁶ Forums de Rome en 2003, de Paris en 2005, d'Accra en 2008 et de Busan en 2011.

²⁷ Partenariat de Busan pour l'efficacité de la coopération au développement, quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, République de Corée, du 29.11.2011 au 1.12.2011.

²⁸ Dans sa communication «Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux» (COM(2010) 343 du 7.7.2010), la Commission a précisé les objectifs de la future politique d'investissement de l'UE.

accords soient autonomes ou fassent partie de négociations en cours pour des accords de libre-échange. Nous sommes prêts à examiner les demandes formulées par nos partenaires parmi les pays en développement intéressés par cette possibilité.

- **Les mécanismes mixtes de l'UE peuvent être utilisés pour susciter des investissements nationaux et étrangers dans les pays en développement²⁹.** Des subventions pourraient être combinées avec, par exemple, des prêts ou du capital-risque afin de soutenir la viabilité financière d'investissements stratégiques. Nous viserons à accorder une part plus élevée de l'aide au travers de ces outils financiers innovants en vertu des nouveaux instruments financiers prévu par le cadre financier pluriannuel 2014-2020³⁰. Dans les pays où la viabilité de la dette est fragile, l'utilisation de ces instruments financiers sera évaluée au cas par cas. Les autres instruments qui seront pris en considération comprennent les garanties, les fonds privés et les partenariats public-privé. Nous chercherons à obtenir la coopération de la Banque européenne d'investissement et des États membres ou d'autres organismes de financement du développement. Une plus grande cohérence est également nécessaire par rapport aux accords commerciaux et d'investissement.

4.1.4. Des accords bilatéraux/régionaux complets et modulés

Conformément au plan d'action en faveur de la compétitivité extérieure de l'Europe³¹, nous chercherons à conclure des accords de libre-échange complets et continuerons à tenir compte du niveau de développement de nos partenaires, en offrant des approches flexibles adaptées à leurs besoins et à leurs capacités propres.

Nous nous emploierons à négocier des APE avec l'ensemble des pays et régions ACP intéressés, en conformité avec l'objectif de l'accord de Cotonou de soutenir l'approfondissement de l'intégration régionale, de moderniser nos relations économiques et de recourir aux échanges commerciaux pour relancer la croissance économique. Le temps est un élément primordial pour, en fin de compte, garantir la sécurité et la prévisibilité aux opérateurs. Plus tôt ces conditions seront établies, plus tôt elles commenceront à porter leurs fruits en matière de développement³². Si les pays ACP choisissent cette voie, les APE comprendront des engagements en matière de services et d'investissement, ainsi que dans les domaines liés au commerce et répertoriés dans l'accord de Cotonou en tant qu'importants moteurs de la croissance. Si des accords complets et régionaux s'avèrent hors de portée, des accords à géométrie ou vitesse variables peuvent être introduits. Nous confirmons notre offre de libre accès au marché de l'UE et de règles d'origine améliorées pour les pays ACP qui ont bénéficié par le passé des préférences commerciales de Cotonou; les pays ACP pourront eux procéder à une libéralisation partielle et progressive. Nous avons proposé des solutions pragmatiques aux obstacles qui subsistent dans les négociations et sommes prêts à affiner ces solutions, guidés par le principe fondamental que les APE qui en résultent doivent se montrer à la hauteur de la philosophie de l'accord de Cotonou qui visait à favoriser le développement des pays et régions ACP. Les pays qui ne sont pas disposés à assumer les obligations

²⁹ Comme, par exemple, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, le mécanisme d'investissement en faveur de la politique de voisinage, le mécanisme d'investissement pour l'Amérique latine et le mécanisme d'investissement pour l'Asie centrale.

³⁰ COM(2011) 865.

³¹ COM(2006) 567 du 4.10.2006.

³² Quand certains pays ACP auront conclu un APE, d'autres pays ACP pourront bien entendu demander d'adhérer à ces APE.

découlant d'accords commerciaux compatibles avec l'OMC peuvent choisir de bénéficier du SPG s'ils répondent à ses conditions. Toutefois, cette option n'offrirait pas le même potentiel de développement que les APE, notamment en matière d'intégration régionale, de développement des investissements et d'amélioration de l'environnement des affaires.

En réponse au Printemps arabe, l'UE a également annoncé un partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée allant bien au-delà de l'accès au marché, prônant une intégration approfondie avec les pays du sud de la Méditerranée et la promotion des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et des réformes démocratiques³³. Nous allons ouvrir des négociations en vue d'accords de libre-échange approfondis et complets avec l'Égypte, la Tunisie, la Jordanie et le Maroc. Dans notre voisinage oriental, nous voulons aussi créer des liens commerciaux plus étroits avec l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie. L'objectif final est de contribuer à l'établissement d'une zone de prospérité partagée, qui offre aux pays de ces deux parties du monde la perspective de participer au marché intérieur de l'UE lorsque les conditions requises seront réunies³⁴.

4.1.5. Un programme commercial fondé sur des valeurs pour promouvoir le développement durable

L'un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne est de veiller à ce que la croissance économique et le développement aillent de pair avec la justice sociale, notamment les normes fondamentales du travail, et l'application de pratiques environnementales durables, y compris dans les politiques extérieures. Ces efforts sont particulièrement pertinents dans un contexte de développement, où les pays sont confrontés à d'importants défis.

Le régime SPG + constitue l'instrument phare de la politique commerciale de l'UE en matière de soutien au développement durable et à la bonne gouvernance dans les pays en développement. La Commission a proposé de rendre ce régime plus attrayant pour ses bénéficiaires en supprimant le mécanisme de graduation, en assouplissant les critères d'entrée au niveau économique et en permettant aux pays de poser leur candidature à tout moment. Dans le même temps, les mécanismes de contrôle et de retrait seront renforcés afin d'assurer une mise en œuvre efficace des engagements pris par les pays bénéficiaires.

Les récents accords de libre-échange de l'UE comprennent systématiquement des dispositions concernant le commerce et le développement durable. L'objectif est d'engager les pays partenaires dans un processus de coopération impliquant la société civile et de renforcer le respect des normes nationales et internationales en matière d'environnement et de travail. Certaines dispositions permettent également un réexamen indépendant et impartial. Lorsque ces accords entreront en vigueur, il faudra veiller à ce que ces mécanismes soient efficacement utilisés et apportent un soutien approprié à notre coopération au développement.

Nous nous sommes engagés à une meilleure évaluation de l'impact des initiatives en matière commerciale sur l'UE et ses partenaires commerciaux, y compris les pays en développement³⁵. Nous veillerons à ce que les analyses effectuées lorsqu'une nouvelle politique est élaborée (analyses d'impact) ou qu'un accord est en cours de négociation (analyses d'impact sur le développement durable) ou appliqué (analyses ex post) envisagent

³³ «Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée», COM(2011) 200 du 8.3.2011.

³⁴ «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», COM(2011) 303 du 25.5.2011.

³⁵ COM(2010) 612.

toutes les incidences dans les domaines économique, social, environnemental et des droits de l'homme et qu'elles s'appuient sur une large consultation des acteurs concernés. Ces analyses devraient également contribuer à définir des mesures d'accompagnement en matière d'aide au commerce.

Nous avons adopté des mesures visant à promouvoir la gestion durable de certaines ressources naturelles clés, telles que le bois et les ressources halieutiques, commercialisées dans l'UE³⁶. Nous aiderons nos partenaires en développement dans la mise en œuvre de ces régimes afin qu'ils maximisent leur potentiel de croissance durable. Nous coopérerons également avec d'autres pays, qui sont des marchés importants pour les ressources naturelles, afin de promouvoir des normes similaires.

Nous favoriserons la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges des biens et des services présentant des avantages pour l'environnement. Cette suppression permettra de soutenir nos efforts en vue d'assurer aux pays en développement un meilleur accès aux technologies «vertes».

Les mesures d'incitation commerciales découlent non seulement de l'action du gouvernement, mais aussi d'un glissement, sur le marché, vers des produits plus durables. Des systèmes privés liés au développement durable (par exemple, le commerce équitable, éthique ou biologique), peuvent constituer un moyen efficace de promouvoir une croissance durable et inclusive dans les pays en développement³⁷. Les autorités publiques peuvent favoriser ces initiatives. Nous renforcerons notre soutien aux producteurs des pays en développement participant à des régimes de commerce durable en mobilisant davantage la coopération (y compris les mesures d'aide au commerce), nous améliorerons le contrôle des activités connexes et nous continuerons à encourager nos partenaires à promouvoir le commerce équitable et éthique. Nous avons aussi l'intention de faciliter davantage les achats équitables et éthiques par les autorités publiques en Europe dans le cadre de la prochaine révision des directives sur les marchés publics.

La responsabilité sociale des entreprises joue également un rôle de plus en plus important à l'échelon international par le fait qu'elles peuvent contribuer à la croissance inclusive et durable grâce à une meilleure prise en compte de l'impact de leurs activités au niveau social, environnemental et des droits de l'homme. Nous encourageons les entreprises et nos partenaires commerciaux à adhérer aux directives et principes reconnus au niveau international dans ce domaine³⁸, tels que les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Nous intégrons également dans nos accords des dispositions visant à promouvoir auprès des investisseurs une conduite responsable des affaires.

³⁶ «Règlement établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché» (règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20.10.2010) et «Règlement établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée» (règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29.10.2008)

³⁷ «Contribuer au développement durable: le rôle du commerce équitable et des systèmes non gouvernementaux d'assurance de la durabilité liés au commerce», COM(2009) 215 du 5.5.2009.

³⁸ «Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014», COM(2001) 681 du 25.10.2011.

4.1.6. Aider les pays vulnérables à améliorer leur capacité de résistance et de réaction face aux crises

Les PMA et d'autres pays vulnérables sont plus sujets aux crises, qui peuvent mettre en péril leurs efforts de développement à long terme, en particulier ceux qui ont principalement misé sur une stratégie de croissance alimentée par les exportations. En fait, les chocs au niveau des prix mondiaux des matières premières ou les catastrophes naturelles internes, souvent dus à la vulnérabilité de ces pays face au climat, peuvent engendrer de graves difficultés pour la balance des paiements si les recettes à l'exportation baissent ou le coût des importations grimpe rapidement. Nous pouvons contribuer à améliorer la résistance de ces pays aux chocs externes et leurs capacités de réaction.

- **Les catastrophes naturelles peuvent avoir des effets perturbateurs majeurs sur les chaînes d'approvisionnement, les échanges commerciaux et l'activité économique.** À la suite des inondations de juillet 2010, l'Union a proposé l'octroi de préférences supplémentaires au Pakistan, mais l'expérience a montré que cette initiative n'a pas déclenché de réaction suffisamment rapide. Elle a également soulevé des craintes quant à l'impact éventuel sur d'autres pays pauvres d'un détournement des flux commerciaux. À l'avenir, nous nous efforcerons d'utiliser, dans le cadre des nouvelles règles d'origine du SPG, les dérogations temporaires aux exigences en la matière pour les pays touchés par des crises. Afin d'améliorer notre préparation aux catastrophes naturelles dans ces pays, nous nous emploierons à prendre en considération la vulnérabilité des échanges dans toute évaluation des besoins effectuée dans le cadre de la politique d'aide humanitaire de l'UE. L'Union européenne aide aussi à mettre au point dans les pays partenaires une assurance innovante contre les risques climatiques fondée sur des indices. Nous pouvons également tirer les leçons offertes par des exemples de réussite en matière de déplacement de risques liés aux conditions météorologiques vers le marché financier, par exemple par le biais de l'utilisation d'obligations offrant une indemnisation des catastrophes naturelles pour se couvrir contre le risque financier que représente un tremblement de terre pour le budget de l'État.
- **Plusieurs pays en développement sont en proie à des conflits, souvent liés au contrôle de ressources naturelles.** La Commission a présenté plusieurs projets de directive obligeant à la publication des paiements effectués aux gouvernements tant par les entreprises cotées sur les bourses européennes³⁹ que par les autres grandes entreprises de l'UE⁴⁰ actives dans les secteurs des industries extractives et de la sylviculture. Ces projets représentent un premier pas vers un environnement d'investissement plus transparent qui permettra de réduire les risques de corruption et de fraude fiscale. Sur la base de l'expérience du processus de Kimberley, de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), du plan d'action «Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux» (FLEGT) et du règlement dans le domaine du bois, nous étudierons également les moyens d'améliorer la transparence tout au long de la chaîne

³⁹ Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15.12.2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE.

⁴⁰ Proposition de directive relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines formes d'entreprises, COM(2011) 684.

d'approvisionnement, y compris les aspects de «diligence raisonnable». Dans le même temps, nous prônerons une utilisation et un respect plus marqués des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales récemment mis à jour, ainsi que des recommandations de l'OCDE en matière de diligence raisonnable et de gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement, principes que nous devrions promouvoir au-delà des pays de l'OCDE également. Parallèlement, nous continuerons à coopérer avec nos partenaires parmi les pays en développement et à leur fournir une aide en matière d'exploitation minière, de connaissance géologique et de bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles⁴¹.

- **La volatilité des prix des matières premières a des implications pour les budgets publics des pays partenaires.** Nous pouvons aider nos pays partenaires à utiliser des mécanismes d'assurance régis par les lois du marché, tel que le marché à terme des matières premières, afin de se prémunir contre les diminutions de recettes. Nous appuyant sur le mécanisme FLEX relatif à la vulnérabilité (V-FLEX) créé en 2009 pour aider à atténuer les effets des crises alimentaires et financières mondiales sur les pays ACP, nous nous efforcerons de mettre en place un nouveau régime d'«amortisseurs» en nous concentrant sur les chocs exogènes plus importants présentant une dimension transnationale⁴².

4.2. Les réformes internes et la bonne gouvernance sont des éléments clés d'une croissance fondée sur le commerce

La principale impulsion à la croissance économique est d'abord et avant tout nationale.

La bonne gouvernance est d'une importance capitale pour le développement du secteur privé et une croissance durable fondée sur le commerce et l'investissement. Elle commence par des institutions et des pratiques politiques stables, l'indépendance du système judiciaire, la protection des droits de l'homme, la transparence des finances publiques, des règles et des institutions et une position ferme contre la fraude et la corruption. Des politiques, des réglementations et des institutions soutenant le développement du secteur privé, des emplois décents et la compétitivité des exportations sont également des éléments essentiels. Des réformes au niveau national sont nécessaires pour améliorer les capacités d'approvisionnement et la dotation en capital (y compris le capital humain), réduire les coûts des transports, accroître la productivité agricole et industrielle, améliorer le taux d'application de certaines normes en matière de travail et d'environnement et améliorer le climat des investissements. Elles sont essentielles pour limiter les éventuelles pertes de recettes douanières et pour permettre les ajustements nécessaires au moyen d'outils de fiscalité et de redistribution et de filets de sécurité efficaces. Elles sont également essentielles pour convertir les bénéfices de la croissance économique en éradication efficace de la pauvreté.

L'assistance externe et les accords commerciaux peuvent soutenir ce processus. Les réformateurs au pouvoir dans de nombreux pays cherchent en réalité à conclure des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux pour soutenir leur propre programme de politique intérieure et ancrer solidement leurs réformes internes. Pour être efficaces, de tels accords

⁴¹ Communication «Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières», COM(2011) 25 du 2.2.2011.

⁴² Cadre financier pluriannuel concernant le financement de la coopération de l'Union européenne en faveur des États ACP et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020 (11^e Fonds européen de développement).

doivent inclure des règles qui favorisent la transparence, la prévisibilité et l'obligation de rendre des comptes.

L'appropriation est une condition essentielle de la réussite. Les solutions ne peuvent être imposées de l'extérieur. En fin de compte, les pays en développement doivent faire leurs propres choix. Le Pérou et la Colombie, l'Amérique centrale et les pays du CARIFORUM ont connu un changement qualitatif et conclu des accords ambitieux avec l'UE qui induisent des changements structurels au sein de leurs économies, plutôt que de se fonder sur des préférences commerciales unilatérales. Ces accords permettront de consolider certaines des plus importantes réformes mises en place dans des pays d'Amérique latine depuis les politiques de substitution aux importations. C'est un exemple évident de l'influence de la volonté politique sur le niveau de développement, des pays comme le Honduras, le Nicaragua ou Haïti ne figurant pas parmi les pays les plus riches.

4.3. Le programme multilatéral jusqu'en 2020

Un système commercial multilatéral fort est indispensable aux intérêts à long terme des pays en développement, à la fois pour les règles qu'il impose et pour l'accès qu'il garantit à tous les marchés principaux. Les marchés sont de plus en plus souvent situés dans les pays en développement eux-mêmes. En effet, pour la première fois dans l'histoire récente, le commerce Sud-Sud l'emporte sur le commerce Nord-Sud, même si les obstacles au commerce Sud-Sud sont nettement plus élevés que pour l'accès aux marchés des pays développés⁴³. Des négociations multilatérales sont par conséquent essentielles. Nous devons faire aboutir les négociations en cours, mettre en place une base solide pour les négociations à venir et affiner le système multilatéral afin que le commerce serve le développement de manière encore plus efficace.

4.3.1. Tenir ses promesses quant à la dimension «développement» du programme de Doha pour le développement (PDD)

Le programme multilatéral demeure une priorité pour l'Union. Le programme de Doha pour le développement est dans une sérieuse impasse, mais est porteur de beaucoup trop de potentialités pour les pays en développement en général et pour les PMA en particulier pour être abandonné. L'Union européenne reste déterminée à respecter son engagement envers le PDD et le paquet de mesures spécifiques en faveur des PMA. Nous pensons que les membres de l'OMC doivent poursuivre les négociations, dans la mesure du possible, en 2012 et après, afin d'y inclure par exemple des thèmes faisant partie du mandat du PDD tels que la facilitation des échanges, les barrières non tarifaires et le règlement des différends, qui ont tous une forte dimension «développement».

⁴³ Près de trois fois plus élevés dans l'estimation de P. Kowalski et B. Shepherd (2006), «Échanges de marchandises Sud-Sud», documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, n° 40.

Un accord sur la facilitation des échanges offre des avantages substantiels en matière de développement, en garantissant des réformes cohérentes chez tous les membres de l'OMC afin de faciliter les échanges à la fois sur le marché intérieur et les marchés d'exportation. Alors que tous les membres de l'OMC en bénéficieraient, ces réformes seraient particulièrement utiles pour les pays en développement, en particulier les pays enclavés. Leur mise en œuvre serait adaptée aux besoins et aux capacités de chaque pays et renforcée, le cas échéant, par l'aide extérieure. Quant à la conclusion rapide de ces négociations, tous ont à y gagner.

Nous continuerons d'œuvrer à des résultats concrets qui bénéficient aux PMA. Nous ne pouvons nous satisfaire de l'absence de mise en œuvre par les membres de l'OMC de décisions existantes sur l'accès en franchise de droits et sans contingent, qui sont essentielles pour créer de nouvelles opportunités commerciales sûres pour les PMA. Il est également important de parvenir à un résultat positif concernant le coton dans la négociation sur l'agriculture. Sur la base de notre récente réforme des règles d'origine, nous œuvrerons à une plus grande cohérence dans les règles d'origine préférentielles pour les PMA, notamment à davantage de transparence et de simplicité et à un meilleur accès aux marchés. La dérogation dans le domaine des services accordée aux PMA et adoptée lors de la huitième conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2011, qui autorise les membres de l'OMC à accorder au pays les moins avancés un accès préférentiel à leur marché des services, constitue une première étape dans l'élaboration d'un ensemble de mesures en faveur des PMA.

En plus des négociations du programme de Doha pour le développement et afin de permettre au plus grand nombre possible de pays de bénéficier du système, nous continuerons à soutenir et faciliter l'accession des PMA à l'OMC et à contribuer activement à la révision des règles d'accession, jusqu'à ce que des recommandations appropriées soient faites à cet effet d'ici juillet 2012. Le chemin de l'accession est un processus utile et un moteur pour les réformes, mais il est souvent long et exigeant. Tout en préservant l'intégrité des règles de l'OMC, nous continuerons d'exercer le contrôle de mise en ce qui concerne l'ouverture des marchés et nous assisterons les PMA dans l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles disciplines. Aussi, lors de l'examen des besoins et des exigences des PMA en ce qui concerne l'application de l'accord de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), nous prendrons favorablement en considération les demandes de prolongation de la date limite de mise en œuvre précédemment fixée à 2013, ainsi que d'une assistance technique appropriée.

4.3.2. Établir une base solide pour l'avenir

Notre priorité absolue doit être de préserver et de renforcer le régime multilatéral des échanges. Tout affaiblissement de l'OMC se ferait au détriment de ses membres les plus petits et les plus faibles. Ce serait d'autant plus grave en temps de crise, lorsque la tentation de recourir au protectionnisme est élevée.

L'impasse actuelle dans le PDD fait apparaître une faiblesse fondamentale dans la structure de l'OMC, qui n'a pas évolué aussi rapidement que les réalités économiques. Le déplacement majeur de la puissance économique relative entre les grands partenaires commerciaux n'a pas encore été pleinement pris en compte dans le système de l'OMC. Il existe un déséquilibre croissant entre la contribution que les grands pays émergents apportent au système commercial multilatéral et les avantages qu'ils en retirent. Cette évolution se fait de plus en plus sentir dans les pays les plus pauvres, qui voient se creuser l'écart entre eux et

les pays émergents. Déjà tangible quand le programme de Doha pour le développement a été lancé, cette tendance s'est considérablement accrue depuis et devrait se poursuivre à l'avenir.

La question de la différenciation et le rôle des économies émergentes doivent être traités dans l'intérêt du système multilatéral et au profit du développement. Les pays émergents devraient faire preuve de davantage d'esprit d'initiative et assumer plus de responsabilité dans l'ouverture de leurs marchés aux PMA au moyen de régimes préférentiels, mais également sur une base non discriminatoire à l'égard du reste des membres de l'OMC, dont les quatre cinquièmes sont des pays en développement.

De notre point de vue, cela n'implique pas la pleine réciprocité des engagements avec les pays développés comme conséquence du programme de Doha pour le développement, mais une contribution plus proportionnelle aux avantages qu'ils tirent de ce système.

4.3.3. S'attaquer aux défis émergents

Les pays en développement bénéficient de règles multilatérales solides et contraignantes. Les entraves aux échanges dans l'économie mondiale moderne concernent de moins en moins les droits de douane et de plus en plus des mesures réglementaires inutilement lourdes ou mutuellement incompatibles, qui posent souvent beaucoup plus de problèmes aux pays en développement les plus pauvres et aux pays dont les capacités administratives sont très limitées.

Une attention plus particulière devra être portée à la manière dont le commerce est lié à d'autres questions de grand intérêt pour les pays en développement les plus pauvres. Tel a déjà été le cas en ce qui concerne l'interdépendance entre le commerce et la sécurité alimentaire, notamment à la suite des appels du G20 et des Nations unies – jusqu'à présent restés lettres mortes – de supprimer de façon permanente les restrictions ou taxes à l'exportation de denrées alimentaires pour le programme alimentaire mondial à des fins humanitaires. On peut également faire davantage, par exemple, pour améliorer la transparence des restrictions à l'exportation de produits alimentaires, la prise en considération de leurs effets et la consultation des autres membres de l'OMC. Les pays en développement pauvres sont également confrontés à d'autres défis mondiaux, tels que la nécessité de s'assurer un approvisionnement énergétique suffisant et fiable ou d'adapter leurs systèmes économiques à l'évolution des conditions climatiques au niveau mondial et aux menaces qui pèsent sur leurs ressources naturelles, ou encore de promouvoir et de sauvegarder la compétitivité de leurs entreprises sur le marché mondial. Les membres de l'OMC devront porter une plus grande attention à ces problèmes majeurs dans les années à venir. Une coopération efficace avec les pays émergents sera essentielle.

5. CONCLUSION

L'émergence de certains pays envoie un signal fort, affirmant que le développement est possible et que l'ouverture des marchés dans une économie mondiale de plus en plus intégrée joue un rôle majeur dans ce processus. Toutefois, de nombreux pays en développement accusent encore un certain retard. Ils ont besoin d'aide, ce qui signifie que l'UE doit maintenir et renforcer son engagement ferme, et en particulier se concentrer plus clairement sur les pays qui sont le plus dans le besoin.

L'aide est accordée sous la forme d'un partenariat, dans lequel les pays en développement doivent également faire des choix et prendre des responsabilités, dans le

souci de consolider les avantages à long terme des échanges commerciaux et des investissements. L'appropriation et la bonne gouvernance sont essentielles à cet égard. Nous apporterons notre soutien par le biais de la coopération au développement et proposerons des accords de commerce et d'investissement qui soutiennent et ancrent solidement les changements institutionnels essentiels au développement.

En ce qui concerne l'avenir, toutes les parties doivent s'adapter au déplacement de la puissance économique observé au cours de la dernière décennie. Aujourd'hui et pour la première fois, le commerce Sud-Sud l'emporte sur les échanges Nord-Sud. De nombreux pays développés et émergents doivent encore atteindre le degré d'ouverture de l'UE quant au commerce avec les pays en développement les plus pauvres. C'est un argument décisif en faveur à la fois d'une action multilatérale, y compris en ce qui concerne le programme de Doha pour le développement et les programmes ultérieurs, et d'un réexamen complet de la base des négociations multilatérales. Les grands pays émergents doivent prendre davantage d'initiative et assumer davantage de responsabilité dans le système commercial multilatéral, dans l'intérêt du système et au bénéfice du développement mondial.

Un objectif ambitieux a été fixé lors de la conférence d'Istanbul sur les PMA en mai 2011: doubler la part des PMA dans les exportations mondiales d'ici 2020. L'approche décrite dans la présente communication peut contribuer à la réalisation de cet objectif. Elle devra être prise en compte lors des importantes rencontres internationales à venir, notamment la CNUCED XIII qui aura lieu à Doha en avril 2012 et la conférence de Rio+20 pour le développement durable qui se tiendra en juin 2012, qui devraient donner une nouvelle direction dans la marche vers une économie verte.