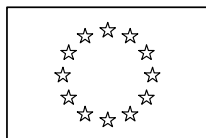


010931/EU XXIV.GP
Eingelangt am 20/04/09

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.4.2009
COM(2009) 160 final

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

Aider les pays en développement à surmonter la crise

{SEC(2009) 442}

{SEC(2009) 443}

{SEC(2009) 444}

{SEC(2009) 445}

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

Aider les pays en développement à surmonter la crise

I. INTRODUCTION

Le monde connaît des turbulences. Aucun pays ni aucune région n'échappe à la crise mondiale actuelle. Les pays en développement, déjà sévèrement frappés par la succession de crises des produits alimentaires, du pétrole et des conditions climatiques, souffrent sévèrement des conséquences de la crise financière et du ralentissement économique. Des dizaines de millions de personnes sont précipitées, ou retombent, dans la pauvreté. Le climat et l'environnement sont plus menacés que jamais. La croissance ralentit, le chômage augmente, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont compromis et les acquis de la dernière décennie seront perdus.

En ces temps incertains, il est tentant de se replier sur soi-même. Ce serait une erreur historique. Dans notre ère d'interdépendance, nos valeurs, notre sécurité, notre prospérité et notre avenir sont inextricablement liés à ceux des pays en développement. La reprise dans les économies avancées entraînera une reprise dans le monde entier. À son tour, la croissance des pays en développement alimentera la création d'emplois, la croissance et la prospérité générales et contribuera à la paix et à la stabilité du monde.

En 2008, la communauté internationale a souligné à plusieurs reprises que le développement faisait partie intégrante de la solution à cette crise mondiale. Les conférences internationales de New York, d'Accra et de Doha et la réunion du G-20 à Washington ont permis d'adopter des positions fortes et des engagements précis pour parvenir aux OMD, confirmer les buts de l'aide, la rendre plus efficace et faire participer les pays en développement à la réforme de la gouvernance mondiale. Ces succès doivent beaucoup à la position unie, au rôle de direction et à la détermination de l'Union européenne.

Le G-20 réuni le 2 avril 2009 à Londres a encore souligné l'urgence de la situation et appelé à l'adoption de mesures d'aide aux pays en développement significatives. Dans les circonstances actuelles, il est exclu de s'en tenir à la routine. Aussi, la présente communication donne suite à l'«enquête de Monterrey» annuelle présentée dans les documents de travail joints¹ et détermine vingt-huit mesures concrètes qui permettront à l'Union européenne d'aider les pays en développement à surmonter la crise.

¹ Les quatre documents de travail des services de la Commission sont consacrés au financement du développement («Où va l'Union européenne depuis Doha?», SEC(2009) 444), à l'aide au commerce («Rapport de suivi sur l'aide au commerce en 2009», SEC (2009) 442), à l'efficacité de l'aide («L'efficacité de l'aide depuis Accra — où en est l'Union européenne?», SEC(2009) 443) et sur les objectifs du millénaire pour le développement («Objectifs du millénaire pour le développement — les répercussions de la crise financière sur les pays en développement», SEC (2009) 445).

II. LE CONTEXTE: FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ ET DE RÉSISTANCE

Toutes les analyses récentes sur les effets de la crise convergent sur un point: après les économies avancées et émergentes, la «troisième vague» de la crise a atteint les pays en développement².

Ils sont touchés en premier lieu par l'effet direct de la *crise financière*, en raison notamment de l'assèchement du crédit, des investissements et des entrées de capitaux privés, et de la volatilité accrue des taux de change. Les *pays fortement dépendants des flux de capitaux privés* et surtout des investissements directs étrangers sont particulièrement frappés. Les pays en développement *fortement dépendants des transferts* sont très touchés. Au total, la Banque mondiale estime que les flux de capitaux vers les pays en développement passeront de mille milliards de dollars en 2007 à environ six cents milliards de dollars en 2009.

En second lieu, les pays en développement ressentent les effets du **ralentissement économique mondial**. Le FMI prévoit une croissance atone de 3,25 % en 2009 pour les économies en développement, contre 6,3 % en 2008 et 7,9 % en 2007. Une autre conséquence immédiate du ralentissement économique mondial est la contraction du *volume total du commerce mondial*. Comme la demande mondiale des produits de base chute et que leurs prix baissent en conséquence, les *recettes d'exportation* des pays en développement devraient diminuer fortement et provoquer une détérioration des soldes extérieurs et une diminution des recettes. Les pays en développement qui sont *exportateurs nets de produits de base* seront les plus touchés par l'effondrement du prix de ces produits, tandis que les *pays importateurs nets* de matières premières verront au contraire la facture de leurs importations se réduire. Selon la Banque mondiale, les pays en développement seront de ce fait confrontés cette année à un déficit de financement de 270 à 700 milliards de dollars.

Ces facteurs confrontent déjà les pays en développement aux graves *conséquences sociales* de la crise. Les gouvernements peinent à maintenir le niveau des dépenses sociales avec des déficits publics qui se creusent. L'entretien des infrastructures publiques est retardé. Le financement des filets de protection sociale diminue quand on en a le plus besoin. Le nombre des chômeurs et des travailleurs pauvres, surtout dans les zones urbaines, connaît une croissance exponentielle.

La crise peut aussi avoir d'importantes *implications politiques et répercussions dans le domaine de la sécurité*. La pauvreté et l'agitation sociale accrues risquent de transformer les clivages politiques latents en confrontations exacerbées. Il peut y avoir aussi des effets plus directs si les restrictions budgétaires compromettent le paiement des salaires du secteur public, y compris ceux de la police et des forces armées, ce qui peut déclencher des révoltes, voire des coups d'État militaires. La compétition politique normale peut se durcir, aboutir à des troubles civils où des partis ethniques luttent pour obtenir le pouvoir ou un accès aux ressources. En outre, la crise peut augmenter les *grands flux migratoires* nationaux et intrarégionaux et affecter la pression migratoire sur les économies avancées.

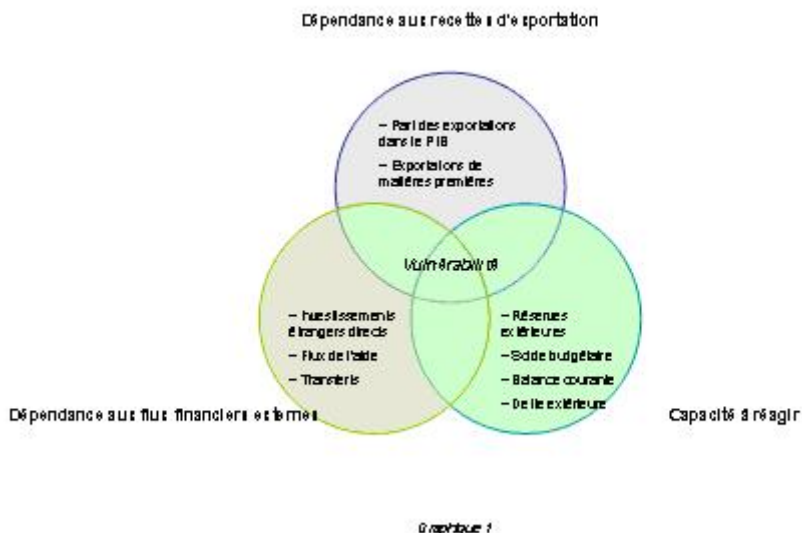
² Analyses du FMI («Les implications de la crise financière globale pour les pays à faible revenu», mars 2009); de la Banque mondiale («Nager à contre-courant: comment les pays en développement affrontent-ils la crise», mars 2009, «La crise économique mondiale: évaluation de la vulnérabilité sous le prisme de la pauvreté», février 2009); de l'ODI («La crise financière mondiale et les pays en développement — que peut faire l'Union européenne?», janvier 2009); de la BEI («Les répercussions de la crise financière sur les pays ACP», décembre 2008); de la BAD («Notes de suivi économique pays», février 2009).

La crise frappe certes tous les pays en développement, mais ses symptômes, l'ampleur de ses répercussions et la capacité de la surmonter varient sensiblement selon les régions, les pays et les groupes de populations. Grâce aux meilleures politiques de ces dernières années, beaucoup de pays en développement résistent mieux à la crise mondiale actuelle qu'à celles du passé et ont une certaine marge de manœuvre pour adopter des *mesures contre la crise* qui en amortissent les effets et soutiennent la croissance. L'essor du marché des produits de base de ces dernières années, la plus grande stabilité macro-économique, les réformes structurelles et les allègements de dette ont permis à beaucoup de pays d'améliorer leur situation financière. Néanmoins, leurs possibilités de mener une politique monétaire et budgétaire indépendante sont sévèrement limitées par des pressions inflationnistes persistantes, des budgets restreints et une détérioration des soldes extérieurs, ainsi que par l'effet continu de la montée des prix des produits alimentaires et de l'énergie en 2008 et par les pressions à la baisse sur leurs taux de change.

Les pays en développement sont donc très concernés par les tentatives mondiales de stabilisation du secteur financier qui visent à stimuler la reprise économique. À cet égard, les actions de l'Union européenne pour améliorer la régulation du secteur financier et appliquer le plan de relance économique européen sont des contributions majeures. Les réformes en cours ou envisagées des activités de prêt du FMI et des banques multilatérales de développement peuvent aider beaucoup de pays en développement, à faible revenu comme à revenu intermédiaire.

D'autres pays sont plus vulnérables et risquent de ne pas avoir accès à ces nouvelles opportunités. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière aux *pays en développement les plus vulnérables ayant une capacité de résistance limitée*. Compte tenu de ce qui précède, une politique appropriée doit évaluer le degré de vulnérabilité et de résistance d'un pays donné en fonction de paramètres tels que:

- la dépendance aux recettes d'exportation et le degré d'intégration au commerce mondial;
- la dépendance aux flux et aux transferts financiers externes, notamment aux investissements directs étrangers et aux transferts;
- la capacité de réagir, laquelle dépend de la qualité globale de la gouvernance, de la disponibilité de réserves externes, de la dette extérieure et de la marge de manœuvre dont disposent les mesures de relance budgétaire.



Partant, la Commission et les États membres de l'Union européenne, en collaboration avec les institutions internationales et les pays partenaires, effectueront en 2009 d'autres analyses conjointes par pays sur les conséquences de la crise pour déterminer les pays les plus vulnérables et mener une action coordonnée de l'Union européenne adaptée à chaque pays.

III. UNE ACTION EUROPÉENNE OPPORTUNE, COORDONNÉE ET CIBLÉE

III.1. HONORER NOS ENGAGEMENTS EN MATIÈRE D'AIDE ET ACTIVER D'AUTRES RESSOURCES

L'Aide publique au développement (APD) européenne demeure de loin la plus importante, puisque l'Union européenne fournit 59 % de l'APD totale, soit quatre points de plus qu'en 2007. En 2008, l'Union a renversé le mouvement à la baisse du volume de l'APD constaté en 2007. Le taux de l'APD collective est revenu à 0,40 % du RNB en 2008 alors qu'il était de 0,37 % en 2007, ce qui correspond à un total de près de cinquante milliards d'euros et à une augmentation de plus de quatre milliards d'euros par rapport à 2007 et de deux milliards d'euros par rapport à 2006. En outre, treize États membres disposent maintenant de calendriers nationaux pluriannuels qui affichent le taux d'exécution de leurs engagements nationaux pour 2010 et 2015 et améliorent ainsi la prévisibilité de l'aide.

Malgré ce retournement de tendance, les perspectives pour les années à venir semblent plutôt préoccupantes. Beaucoup d'États membres restent bien en deçà des objectifs nationaux pour 2010. Il manque encore 20 milliards pour atteindre l'objectif collectif de 0,56 % d'APD/RNB en 2010. L'APD est un facteur essentiel si l'on cherche à réduire la pauvreté dans le monde, atteindre les OMD et activer d'autres ressources. Sa prévisibilité est une valeur en soi qu'il faut pérenniser. La crise mondiale ne saurait justifier le relâchement de nos engagements. L'aide n'est pas affaire de charité, mais l'un des vecteurs de la reprise.

Les seuls APD n'y suffiront cependant pas. L'Union européenne doit utiliser toutes les ressources et tous les instruments disponibles pour activer une aide visant à stimuler la croissance, l'investissement, le commerce et la création d'emplois. Cette volonté d'agir sur tous les fronts devrait représenter une démarche «de toute l'Union» tenant compte des

instruments tels que les crédits à l'exportation, les garanties d'investissement et les transferts de technologie au profit du développement.

- (1) *Honorer les engagements des APD.* Les États membres de l'Union doivent honorer leurs engagements nationaux et collectifs pour atteindre leurs objectifs concernant les APD avant les échéances de 2010 et 2015. Cela libérera 20 millions d'euros supplémentaires d'APD en 2010. Un effort décisif est donc requis dès cette année.
- (2) *Activer de nouvelles ressources.* Les États membres doivent intensifier leurs efforts pour recueillir un financement supplémentaire orienté vers le développement. Notre but est que chaque euro engagé dans l'APD entraîne cinq autres euros dans d'autres moyens de développement (comme les transferts de technologie, le financement du commerce et l'investissement privé). La Commission recommande aussi aux États membres de développer et d'appliquer plus largement de nouvelles sources de financement s'inspirant des prélèvements de solidarité facultatifs existants, tels que la taxe sur les billets d'avion destinée au financement de programmes de santé.

III. 2. MENER UNE ACTION ANTICYCLIQUE

Il faut agir tout de suite. L'aide doit avoir un effet anticyclique direct. Les économies pauvres ont terriblement besoin d'un financement en temps de crise. Il convient de prendre des mesures pour adapter les priorités, procurer l'aide plus rapidement, le cas échéant en regroupant les paiements et en accélérant l'aide budgétaire. Les États membres de l'Union sont appelés à agir sur le même axe dans le cadre de leur aide bilatérale.

- (3) *Redéfinir les priorités.* La Commission, en partenariat avec les pays en développement, accélérera l'examen à mi-parcours de ses documents de stratégie et de ses programmes de soutien en 2009 et 2010 pour refléter les nouveaux besoins et les priorités émergentes. Dans le cadre de son plan d'activité 2009-2011, la BEI devrait se concentrer sur des actions anticycliques dans des domaines tels que les infrastructures, y compris l'énergie et les activités liées au changement de climat, et dans le secteur financier.
- (4) *Accélérer le paiement.* La Commission applique des modalités d'exécution plus flexibles pour un certain nombre de pays ou de régions en situation d'urgence ou sortant d'une situation d'urgence. Elle suivra l'évolution d'autres pays. La BEI a l'intention d'accélérer les paiements au titre des engagements financiers contractuels.
- (5) *Regrouper et avancer l'aide.* La Commission a devancé une part importante de ses engagements au titre de l'aide communautaire aux pays ACP (4,3 milliards d'euros avancés sur 2009) et examinera d'autres modes de versement accéléré de l'aide³. La BEI devrait devancer ses engagements dans le cadre des accords de partenariat avec les pays ACP (3,5 milliards d'euros de facilités d'investissement et 2 milliards de ressources propres pour 2008-2013) et d'autres mandats externes (25,8 milliards d'euros en 2007-2013, qui peuvent encore augmenter de 2 milliards). Elle est invitée à accélérer les paiements destinés aux pays est-européens de la PEV, en coopération

³ Ventilés ainsi: 3 milliards d'euros pour l'aide budgétaire, 800 millions pour la «facilité alimentaire» et 500 millions pour le mécanisme FLEX ad hoc.

avec la BERD, aux pays adhérents et aux pays en phase de pré-adhésion.

- (6) *Accélérer l'aide budgétaire.* En 2008, la Commission a engagé près de 3 milliards d'aide budgétaire (un instrument à effet rapide) dans le cadre de l'avancement des paiements en faveur des pays ACP, ce qui représente 72 % de l'aide budgétaire totale prévue pour la période 2008-2013. La Commission reverra les opérations d'aide budgétaire en cours dans les pays les plus vulnérables, évaluera au cas par cas la possibilité de regrouper les paiements et réexaminera les conditions macro-économiques et tout autre élément nécessaire pour accélérer les paiements.
- (7) *Envisager une aide macro-économique.* Une aide macro-économique aux pays de la Politique européenne de voisinage (PEV), aux pays adhérents et aux pays en phase de pré-adhésion peut être envisagée dans des cas exceptionnels en coopération avec le FMI et en accord avec les conditions du programme du FMI⁴.

III.3. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ: UN OBJECTIF URGENT

En ces temps de crise, ni les pays développés ni les pays en développement ne peuvent se permettre de payer le prix élevé de la fragmentation et du manque de coordination, comme c'est actuellement le cas. 225 agences bilatérales et 242 agences multilatérales financent des centaines de milliers d'activités chaque année dans le monde entier. Dans 108 pays, l'aide programmable par pays (*Country Programmable Aid*) est octroyée par plus de dix donateurs de l'Union européenne. Les donateurs de l'Union financent environ 60 000 projets avec une contribution annuelle moyenne de seulement 400 000 à 800 000 euros par activité en 2007.

Cette «inefficacité de l'aide» est très coûteuse. La volatilité et le manque de prévisibilité de l'aide peuvent à eux seuls hausser les coûts de 15 % à 20 %⁵. L'aide liée augmenterait aussi le coût des biens, des services et des travaux de 15 % à 20 %. Selon les premières estimations, le coût d'une application insuffisante du programme pour l'efficacité de l'aide serait de 25 à 35 milliards d'euros jusqu'en 2015, ou de 5 à 7 milliards par an, si l'aide bilatérale nette des donateurs de l'Union reste à un niveau stable⁶. Tel est le véritable coût du «manque d'Europe» pour le développement.

Des réformes importantes sont nécessaires et l'Union européenne en a montré le chemin. D'une part, en agissant collectivement et en parlant d'une même voix, elle a donné une impulsion majeure à l'établissement de nouveaux objectifs approuvés au niveau international, comme le Programme d'action d'Accra (PAA) adopté par le forum de haut niveau organisé à Accra en 2008. D'autre part, elle a adopté des mesures visant à réduire la fragmentation parmi les acteurs européens. Ainsi, des initiatives telles que le Code de conduite sur la division du travail contribuent de manière significative à promouvoir le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide dans le monde.

Il convient maintenant de fortifier cette dynamique et de mieux coordonner l'expertise, les ressources et les outils de chaque donateur. Une démarche européenne coordonnée reposant

⁴ Pour les pays figurant sur la liste établie par le CAD (OCDE) pour la notification des apports 2008, 2009 et 2010.

⁵ Homi Kharas, «*Measuring the Costs of Aid Volatility*» (Mesurer les coûts de la volatilité de l'aide), Wolfensohn Centre for Development, juin 2008.

⁶ Ces chiffres sont issus des premiers résultats de l'étude «Le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide — les bénéfices d'une action européenne». Cette étude commanditée par la Commission européenne sera achevée dans le courant de l'été 2009.

sur des priorités communes améliorera l'effet positif à court terme de notre action et en assurera la viabilité à long terme.

- (8) *Prendre des mesures bilatérales.* Les États membres de l'Union européenne et la Commission devraient travailler ensemble à préparer des plans d'action nationaux pour réaliser les engagements du PAA. Ces plans devraient définir les actions permettant de supprimer les obstacles d'ordre juridique et/ou administratif à l'efficacité de l'aide et d'offrir des mesures d'incitations internes à changer les habitudes administratives, les méthodes de travail et les procédures de programmation.
- (9) *Promouvoir des actions européennes collectives.* En 2009, la Commission proposera des codes de conduite sur les fonds mondiaux, sur les fonds verticaux, sur l'utilisation des systèmes des différents pays et sur l'assistance technique. En appliquant le Code de conduite sur la division du travail, la Commission soutiendra aussi une conception collective de la division du travail transnationale. Dans le même esprit, la BEI devrait renforcer sa coopération avec ses partenaires financiers, les agences donatrices et la Commission, au moyen notamment d'une coopération déléguée et de la combinaison de ressources européennes. De même, la coopération entre la BEI et la BERD sera renforcée dans le cadre de la stratégie de partenariat pour l'Europe de l'Est.
- (10) *Une conception européenne collective de l'action contre la crise.* Dans le cadre de l'application de la présente communication, les États membres de l'Union européenne sont invités en 2009 à présenter des actions et des instruments mis en place en réponse à la crise dans les pays en développement afin de coordonner la démarche européenne. Le prochain rapport de Monterrey évaluera la réalisation des actions ainsi définies.
- (11) *Poursuivre la réforme de l'architecture de l'aide internationale.* En tant que premier donateur mondial, agissant d'un même geste et parlant d'une même voix, l'Union européenne joue le rôle de moteur de la simplification de l'architecture de l'aide internationale. L'Union devrait ainsi encourager la communauté mondiale des donateurs à appliquer une réforme de la «conditionnalité basée sur les résultats», dont la rationalisation et l'harmonisation augmenteraient la responsabilité, la prévisibilité, la transparence et le contrôle démocratique des conditions d'emploi des aides octroyées.

III.4. AMORTIR LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES, SOUTENIR L'ÉCONOMIE RÉELLE

III.4.1. Protéger les plus vulnérables

La crise actuelle pourrait plonger 90 millions de personnes de plus dans la pauvreté en 2009 dans les pays en développement⁷, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés étant les personnes les plus exposées. L'Union européenne doit poursuivre en priorité les principaux objectifs pour 2010 de son plan d'action relatif aux OMD, sous peine de compromettre ses objectifs pour 2015. Il est capital d'assurer une aide continue dans les domaines de la santé, de l'enseignement et d'un travail décent pour ne pas laisser les plus vulnérables dépourvus de protection. La crise sociale a un coût économique. Sans une main-d'œuvre dûment qualifiée et en bonne santé, la reprise risque d'être retardée et la croissance compromise. Le financement public des services sociaux concernés se ressentira d'une telle perte de recettes.

- (12) *Prendre des mesures ciblées de protection sociale.* La Commission soutiendra (et les États membres devraient en faire autant) les actions ciblées des pays en développement visant à remédier aux répercussions sociales directes de la crise grâce à la création et au renforcement des filets de protection sociale, à la facilitation des transferts directs en espèces et à l'amélioration des transferts en nature. La Commission portera une attention particulière, en fonction de leur faisabilité et de leur utilité, aux filets de protection sociale, aux travaux à fort coefficient de main-d'œuvre et à la réforme des marchés du travail.
- (13) *Soutenir les mécanismes de sauvegarde des dépenses sociales.* En 2009, la Commission proposera de consacrer pas moins de 500 millions d'euros du 10^e FED à l'aide aux pays ACP les plus durement touchés par la crise. Ce financement sera mis en œuvre dans la mesure du possible comme une aide budgétaire, par l'intermédiaire i) du système FLEX existant, basé sur les pertes d'exportation précédentes; ii) d'un système FLEX ad hoc relatif à la vulnérabilité, basé sur des paramètres tels que les prévisions des pertes d'exportation, la baisse des transferts et les flux financiers (voir graphique I). La Commission invite les États membres de l'Union européenne à participer à cette initiative qui s'intègre dans une démarche internationale d'aide aux plus vulnérables.

III.4.2. Soutenir l'activité économique et l'emploi

III.4.2.1. Construire et entretenir les infrastructures

Le développement et l'entretien des infrastructures locales permettent d'amortir la crise de manière efficace en bénéficiant aux plus vulnérables et en créant des emplois tout en assurant les besoins locaux de base et en stimulant l'activité économique et le commerce. L'investissement dans les grands projets d'infrastructures doit être intensifié pour nous permettre d'augmenter la compétitivité des pays en développement et de créer des liaisons transnationales et transrégionales⁸. Pour ce qui est de l'Afrique, l'action de l'Union

⁷ Banque mondiale, 2009.

⁸ Les annexes 3 et 4 du document de travail «Financement du développement» détaillent les initiatives concernant les infrastructures africaines et méditerranéennes.

européenne consistera surtout à combler les déficits de financement de la construction des principales liaisons manquantes définies dans le cadre du partenariat Europe-Afrique. La Commission envisagera avec l'Union africaine la nomination de «coordonnateurs de projet», c'est-à-dire de personnalités politiques qui prendraient en charge la médiation régionale relative à ces principales liaisons manquantes. Dans le cas des réseaux transeuropéens, que ce soit pour l'énergie ou pour les transports, cette démarche s'est révélée source de valeur ajoutée. L'attention accordée par l'Union européenne aux liaisons africaines manquantes vient par ailleurs à point nommé au vu des besoins présentés par l'Union africaine avant le récent G-20⁹.

- (14) *Soutenir la mise en place rapide d'infrastructures et la création d'emplois.* La Commission soutiendra les travaux de construction et d'entretien des infrastructures à fort coefficient de main-d'œuvre pour préserver l'accès aux services et tenter d'enrayer la baisse des crédits d'entretien due à la pression fiscale dans les pays en développement. La Commission incite les États membres et les autres donateurs à faire de même. Dans ce cadre, la Commission mettra en place un réseau, regroupant l'Union européenne et d'autres bailleurs de fonds, pour canaliser un financement accéléré des investissements d'infrastructure en 2009 et 2010. La Commission engage la BEI à utiliser ses accords de rétrocession avec les banques de développement régional et ses intermédiaires financiers nationaux en faveur des infrastructures locales.
- (15) *Établir une infrastructure régionale en Méditerranée.* Dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, la Communauté, y compris la BEI, et les États membres mettront en place les autoroutes de la mer et les autoroutes terrestres régionales et soutiendront l'énergie renouvelable, les mesures antipollution et les liaisons Sud-Sud.
- (16) *Augmenter de 500 millions d'euros, d'ici à 2010, les contributions au Fonds fiduciaire pour les infrastructures en Afrique.* La Commission, pour sa part, allouera 200 millions de plus pour 2009 et 2010, doublant ainsi sa contribution actuelle, et invite les États membres à se joindre à cet effort afin d'atteindre les 500 millions d'euros. Cela permettra de mettre en œuvre 2,5 milliards d'euros de prêts à taux réduit en faveur des infrastructures. Par ailleurs, la Commission propose d'adapter le fonds fiduciaire i) pour y inclure les infrastructures nationales qui font partie de réseaux transrégionaux et ii) pour y introduire des mécanismes de garantie contre les risques. La Commission invite par conséquent les États membres à soutenir la modification nécessaire de l'accord relatif au fonds fiduciaire. En outre, le Groupe des bailleurs de fonds des projets devrait comprendre la Banque africaine de développement et s'ouvrir aux pays tiers qui contribuent.

⁹ «Position commune de l'Afrique: préparation de la réunion du G-20 du 2 avril 2009», UA, mars 2009.

III.4.2.2 Revitaliser l'agriculture

Bien que les prix alimentaires aient récemment baissé, les nombreux problèmes subsistant, tels que le manque d'infrastructures et de capacités productives, nécessitent une aide continue et une hausse des investissements en faveur de l'agriculture. La revitalisation de l'agriculture des pays en développement requiert une conception globale. Revoir les stratégies et les programmes d'aide existants implique que la réforme des politiques nationales soit accompagnée de mesures de soutien en faveur de l'acquisition des intrants, tels que les semences, les engrais et le financement agricole, d'une recherche et d'un développement agricole axés sur les besoins, et de systèmes de production durables. En outre, les investissements d'infrastructure envisagés devront relier plus efficacement les zones de production et les marchés, ce qui nécessite d'apporter un soutien à la fois aux infrastructures d'exportation et aux infrastructures rurales de petite dimension.

- (17) *Accélérer le financement en faveur de l'agriculture.* La Commission avance les paiements de la «facilité alimentaire» d'un milliard d'euros. Une première tranche de 314 millions d'euros a aussi été approuvée et sera destinée à vingt-trois pays classés comme les plus menacés. Au total, la Commission engagera plus de 500 millions d'euros dans plus de 40 pays au cours du premier semestre de 2009 et 300 millions d'euros de plus au cours du second semestre, accélérant ainsi la coordination et l'efficacité de l'aide en faveur de l'agriculture.
- (18) *Investir dans les corridors agricoles.* La Commission et les États membres, en collaboration avec les organisations régionales et le secteur privé, devraient collecter des fonds pour soutenir la mise en relation des marchés et des zones de production. C'est un nouvel objectif de l'Union européenne.

III.4.2.3. Investir dans une croissance «verte»

La crise nous offre l'opportunité majeure de développer des économies plus soucieuses d'écologie. Le changement climatique est un défi majeur et des mesures mondiales doivent être prises dès maintenant pour éviter des dommages irréversibles. L'Union européenne, qui a pris elle-même de fermes engagements, est déterminée à assurer la réussite du programme ambitieux de Copenhague en décembre et pour y parvenir, il convient d'encourager une pleine participation des pays en développement. En ce qui concerne les pays les moins avancés (PMA), la mise en place de programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) est un axe prioritaire pour l'aide. Ces PANA couvrent les besoins les plus urgents et devraient être inclus dans les stratégies nationales. À l'heure actuelle, 39 pays ont adopté de tels plans et certains autres, y compris des pays qui ne font pas partie des PMA, devraient faire de même¹⁰.

¹⁰ Les pays suivants ont adopté des PANA: Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, République centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Îles Salomon, Soudan, Tanzanie, Tuvalu, Ouganda, Vanuatu, Zambie.

- (19) *Soutenir l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique.* Les États membres de l'Union européenne devraient soutenir l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique (AMCC), approuvée par le Conseil européen en 2008. L'AMCC cherche à favoriser l'aide aux pays en développement les plus pauvres et les plus exposés aux catastrophes climatiques, notamment les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.
- (20) *Utiliser de nouveaux financements pour le changement climatique.* Les États membres de l'Union européenne devraient reverser une partie des recettes de la vente aux enchères des quotas d'émission, dans le cadre du système européen d'échange des droits d'émission, à des mesures portant, entre autres, sur l'adaptation au changement climatique, le reboisement et le transfert de technologie aux pays en développement qui auront ratifié l'accord de Copenhague. La Commission recommande aussi aux États membres d'envisager la possibilité de lancer le mécanisme international pour le financement de la lutte contre le changement climatique, une initiative de transition pour la période intercalaire entre 2010 et la mise en place effective de la nouvelle structure financière qui pourrait être adoptée à la conférence de Copenhague.
- (21) *Favoriser l'énergie renouvelable.* La BEI devrait investir dans l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique. Il conviendrait de renforcer la dimension régionale grâce à des projets régionaux de transport et de distribution du gaz, et de transmission de l'énergie. La BEI devrait encourager le recours à sa «facilité Énergie et développement durable» de 3 milliards d'euros dans les pays bénéficiaires admis. La Commission encouragera l'énergie renouvelable dans les pays ACP grâce à une facilité pour l'énergie de 200 millions d'euros et élaborera un nouveau programme de soutien aux projets énergétiques en Amérique latine dans le cadre du programme indicatif régional 2010-2013.
- (22) *Soutenir le transfert de technologies favorables à l'environnement et au développement durable.* La Commission et les États membres devraient soutenir le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (à hauteur de 80 millions d'euros d'ici à 2010), un fonds innovant de capital-risque, géré par le Groupe BEI et destiné à accélérer le transfert, le développement et l'application des technologies propres dans les pays en développement et les économies en transition.

III.4.2.4. Stimuler le commerce et l'investissement privé

En raison de la crise, l'OMC prévoit une baisse du commerce mondial (de 9 %) pour la première fois depuis plus de 20 ans. Les entrées de capitaux ont déjà diminué fortement et les flux commerciaux intrarégionaux ont sensiblement ralenti. Un retournement de conjoncture est nécessaire. Pour aider les pays à contrecarrer quelques-uns des effets négatifs de la crise et à se retrouver d'aplomb quand la crise sera passée, il faut rénover la confiance et la capacité de prévoir des acteurs du marché, réduire les coûts du commerce et renforcer la capacité de production. Deux objectifs doivent être poursuivis.

En premier lieu, l'Union européenne devrait intensifier sa stratégie d'aide au commerce, respecter son intention, exprimée collectivement, de consacrer 2 milliards d'euros à l'Aide liée au commerce (ALC) d'ici à 2010 et assurer le suivi de tous les autres volets de la stratégie d'aide au commerce. En 2007, la Communauté a dépassé l'objectif fixé pour 2010 avec

1,019 milliard d'ALC. La contribution des États membres a atteint 960 millions d'euros, soit une hausse importante depuis 2006. L'ALC combinée totale de l'Union européenne a encore dépassé 7 milliards d'euros en 2007. Cette évolution quantitative positive doit être soutenue et se concrétiser par des stratégies de développement et de croissance plus efficaces comprises dans les programmes nationaux et les programmes d'intégration régionale. Il convient de toute urgence de constituer les paquets régionaux de l'Union dans le domaine de l'aide pour le commerce destinés aux pays ACP, afin de donner suite aux documents de stratégie régionaux récemment adoptés.

En second lieu, l'Union européenne devrait faire avancer les travaux sur le *financement du commerce*, dans le prolongement des travaux du G-20. Le financement du commerce est compromis par la contraction générale des disponibilités en liquidités. Selon le FMI, le volume du financement du commerce des pays à faible revenu a baissé de 18 % au cours du dernier trimestre de 2008. Il convient de renforcer les crédits à l'exportation, les facilités de crédit et les garanties qui sont des modes déterminants de stimulation du commerce.

- (23) *Intensifier l'application du programme d'aide au commerce et rendre cette aide plus efficace.* La Commission et les États membres devraient accroître leurs efforts pour appliquer la stratégie d'aide au commerce, soutenir les engagements à leur niveau actuel (en maintenant notamment le total de 2 milliards d'euros affectés à l'ALC en 2009 et 2010) et vérifier que l'aide est efficace et produit les résultats escomptés. Les paquets régionaux de l'aide au commerce pour les pays ACP et l'Amérique latine devraient soutenir les organisations régionales et les pays partenaires pour concentrer l'aide au développement en vue d'une «stimulation régionale».
- (24) *Augmenter les crédits à l'exportation.* Le G-20 a approuvé une initiative multilatérale de financement du commerce de 250 milliards de dollars par le canal des agences d'investissement et de crédit à l'exportation et des banques multilatérales de développement. De nombreux États membres ont sensiblement augmenté la capacité de leurs organismes de crédit à l'exportation pour garantir et assurer les transactions à l'exportation. La Commission recommande d'élargir encore cette capacité pour couvrir des volumes plus importants de transactions en guise de soutien aux pays en développement. La BEI devrait envisager de soutenir les initiatives multilatérales de financement du commerce.
- (25) *Offrir des garanties à l'investissement et des facilités de crédit.* i) La Commission et la BEI travaillent ensemble à accroître les garanties à l'investissement en étendant notamment les offres de garantie au titre du Fonds fiduciaire pour les infrastructures et de la facilité d'investissement de la BEI; ii) la Commission invite le Conseil à adopter la proposition de la Commission de mai 2008 qui prévoit le renforcement des fonds de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) grâce au réemploi des remboursements; iii) la Commission renforcera la facilité d'investissement destinée aux pays de la PEV en Europe de l'Est; iv) la BEI devrait intensifier son aide aux institutions de microfinance ainsi qu'au secteur bancaire au moyen de prêts, de prises de participation ou de garanties.

IV. TRAVAILLER ENSEMBLE POUR LA GOUVERNANCE ET LA STABILITÉ

La gouvernance et la lutte contre la corruption sont la clé d'un développement économique durable. Plusieurs domaines méritent une aide spéciale. Les pays en développement doivent

poursuivre leurs efforts visant à l'instauration d'un *environnement macro-économique et réglementaire* sain pour les activités et la croissance du secteur privé. Il n'existe pas de meilleure incitation pour attirer les investissements étrangers et réduire la fuite des capitaux. Une bonne *gouvernance dans le domaine fiscal*, privilégiant la transparence, l'échange d'informations, une concurrence fiscale équitable et de bons systèmes douaniers, permet d'accroître les ressources financières internes de développement. Il faut de plus gérer convenablement la *dette extérieure*. Recourir aux emprunts pour compenser l'effet de la crise peut compromettre sérieusement la capacité de supporter la dette, notamment pour les pays en développement qui sont déjà lourdement endettés.

Il convient d'accorder une attention spéciale aux pays *en situation de fragilité* et d'agir en leur faveur. Des mesures sont nécessaires pour améliorer l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le renforcement de la démocratie qui a pour but de consolider la stabilité politique et sociale et de préserver les acquis démocratiques de ces dernières années. La Commission intensifiera le dialogue politique avec ces pays.

Enfin, il convient de compléter ce programme de gouvernance nationale en renforçant les *processus d'intégration régionale*. Des plans nationaux non coordonnés, voire en compétition, peuvent nuire à des pays voisins et aggraver la récession économique. Inversement, l'intégration et la coopération régionales, notamment la promotion du commerce intrarégional et la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, permettent d'amortir les effets à long terme de la crise. À cet égard, la conclusion d'accords de partenariat économiques complets avec les pays ACP est essentielle.

- (26) *Favoriser le dialogue administratif et politique.* En 2009, dans le cadre de l'examen à mi-parcours et de l'initiative en matière de gouvernance, la Commission fera de la gouvernance économique et financière un thème majeur du dialogue politique avec les pays partenaires.
- (27) *Promouvoir la gouvernance fiscale.* La Commission se fera le promoteur d'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal aux niveaux international, régional et national. Elle invite les États membres et les pays partenaires à soutenir ce but pour atteindre les objectifs de développement et améliorer les systèmes financiers et réglementaires mondiaux.
- (28) *Éviter de nouvelles crises de la dette.* La Commission et les États membres devraient privilégier une discussion sur des mécanismes de restructuration des dettes publiques approfondissant les cadres et les principes existants.

V. MONDIALISATION: OUVERTURE, EFFICACITÉ, UNIVERSALITÉ

V.1. UNE ÉCONOMIE OUVERTE

La stratégie de l'Union européenne pour aider les pays en développement à surmonter la crise s'inscrit dans un contexte mondial qui requiert, comme cela a été souligné lors du sommet de Londres, une action décisive non seulement pour soutenir la reprise mondiale mais aussi pour raviver le commerce et l'investissement et pour améliorer la participation de ces pays aux institutions mondiales. Il est exclu de revenir au statu quo.

Plus de protectionnisme signifie moins de croissance et moins de développement. L'un des meilleurs moyens de combattre le ralentissement et de stimuler le retour à la croissance —

une croissance qui bénéficiera aux pays développés comme au pays en développement — est de veiller au maintien de l'ouverture des marchés mondiaux. L'Union européenne devrait, avec les autres membres de la communauté internationale, prendre des mesures pour:

- *Prévenir l'apparition de nouveaux obstacles.* Le G-20 réuni à Londres a convenu de s'abstenir d'introduire de nouveaux obstacles aux échanges ou à l'investissement et a appelé à la suppression des mesures récemment mises en place qui restreignent ou faussent les échanges. Cet engagement a été étendu jusqu'à la fin de l'année 2010.
- *Faire avancer les négociations pour obtenir dès que possible un accord sur le cycle de Doha.* Ce cycle comprend des éléments d'une réelle importance pour les pays en développement et notamment les plus pauvres, comme la possibilité pour les pays les moins avancés d'accéder à tous les marchés des pays développés sans quotas ni droits de douane, ainsi que des possibilités accrues dans beaucoup d'économies émergentes. Cela impliquerait, entre autres, des coupes significatives dans les subventions agricoles faussant le commerce, des réductions substantielles des obstacles aux accès aux marchés et un accord ambitieux de facilitation des échanges.

V.2. DES INSTITUTIONS MONDIALES PLUS EFFICACES ET PLUS UNIVERSELLES

Les systèmes de la gouvernance mondiale sont dépassés par l'intensité de l'intégration et de l'interdépendance politiques et économiques que connaît le monde. Un ordre mondial plus efficace et plus universel est nécessaire pour tirer parti de cette évolution. Ici, encore, la crise actuelle nous donne l'occasion d'adapter le système des Nations unies et les institutions financières internationales pour qu'elles soient en mesure d'aborder les défis mondiaux de manière efficace et le G-20 devrait hâter le processus de réforme. Les Nations unies, le FMI et la Banque mondiale entreprennent séparément une évaluation de leurs besoins pour améliorer leur capacité et leur légitimité et ces travaux culmineront à des périodes différentes en 2009. Le G-20 a accéléré le processus de réforme des institutions financières internationales. Quant aux Nations unies, la conférence de haut niveau des Nations unies de 2009 offrira bientôt l'occasion de faire avancer le programme de réforme.

En ce qui concerne le développement, les sujets suivants méritent toute l'attention de l'Union européenne:

- *Sur les Nations unies* — Il faut mettre les Nations unies en mesure de coordonner avec efficacité les actions internationales visant à aider les pays en développement à affronter les problèmes sociaux, économiques, financiers et économiques mondiaux. Ainsi, il conviendrait d'appliquer pleinement la réforme du Conseil économique et social. De même, il conviendrait de renforcer la capacité des Nations unies d'agir collectivement, comme le recommande le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations unies (2006), par exemple, dans le domaine de la sécurité alimentaire, grâce à une meilleure intégration et rationalisation des trois agences en charge de l'agriculture et de l'alimentation à Rome.
- *Sur les institutions financières internationales* — le G-20 réuni à Londres a convenu d'augmenter sensiblement les ressources des institutions financières internationales, y compris celles destinées à favoriser leur capacité d'aider les pays qui en ont besoin. Cela comporte un financement immédiat de la part des membres de 250 milliards de dollars (dont 100 milliards, soit 75 milliards d'euros, sont fournis par les États membres de

l'Union européenne) qui seront par la suite incorporés dans le cadre assoupli des nouveaux accords d'emprunt dont le montant sera porté à 500 milliards de dollars, une allocation de DTS de 250 milliards de dollars et la ratification par les membres du FMI du quatrième amendement. En outre, le G-20 a convenu de réformer les mandats, les compétences et la gouvernance des institutions financières internationales, pour y procurer une meilleure place et une meilleure représentation aux pays en développement et aux pays émergents, et de nommer les dirigeants et cadres de ces institutions au moyen d'une procédure de sélection ouverte, transparente et basée sur le mérite. Quant à la Banque mondiale, la Commission souhaite que l'Association internationale de développement redouble d'activité pour atténuer la crise. La conditionnalité des institutions financières internationales doit intégrer la situation spécifique de chaque pays dans la crise actuelle.

- *Plus largement*, les réformes envisagées doivent générer des synergies en vue d'obtenir une meilleure cohérence des différents organismes de gouvernance. Il convient de renforcer le rôle des banques de développement régional intervenant dans les pays les moins avancés. Enfin, pour donner suite au sommet de Londres, il convient d'inviter les groupements régionaux et continentaux, tels que l'Union africaine ou l'ANASE, à participer aux plates-formes économiques internationales informelles afin de doter ces dernières d'une légitimité et d'une efficacité meilleures.

VI. CONCLUSION

Cette crise à multiples facettes est une menace sérieuse pour la stabilité mondiale. Notre vision politique à long terme doit nous inspirer une action immédiate, prompt et décisive. Les engagements pris l'année dernière doivent être respectés et devancés. Mais la crise offre aussi des opportunités: nouer des relations avec le monde en développement et établir un nouveau type de partenariat plus approprié, investir plus et mieux dans le but de stimuler nos propres économies, recentrer nos priorités, parvenir à une croissance «verte», remodeler l'ordre économique et financier international et l'adapter aux réalités de ce nouveau siècle.

Rien de cela n'arrivera sans une direction européenne forte et déterminée qui s'attelle à la réalisation de la nouvelle donne mondiale décidée à Londres. Pour faire la différence, l'Europe doit être unie.

Voici venu le moment d'agir.