



HAL
open science

L'Union européenne: un champion en trompe l'œil de l'aide publique au développement

Yann Richard

► **To cite this version:**

Yann Richard. L'Union européenne: un champion en trompe l'œil de l'aide publique au développement. *Confins - Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, 2008, pp.1-40. 10.4000/confins.2793 . halshs-00734345

HAL Id: halshs-00734345

<https://shs.hal.science/halshs-00734345v1>

Submitted on 23 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License



Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista
franco-brasilera de geografia

3 | 2008
Número 3

L'Union européenne : un champion en trompe l'œil de l'aide publique au développement

A União Europeia, um falso campeão da ajuda ao desenvolvimento

Yann Richard



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/confins/2793>

DOI : [10.4000/confins.2793](https://doi.org/10.4000/confins.2793)

ISBN : 978-2-8218-0626-9

ISSN : 1958-9212

Éditeur

Hervé Théry

Ce document vous est offert par Université Paris Nanterre



Référence électronique

Yann Richard, « L'Union européenne : un champion en trompe l'œil de l'aide publique au développement », *Confins* [En ligne], 3 | 2008, mis en ligne le 24 juin 2008, consulté le 23 mai 2023.

URL : <http://journals.openedition.org/confins/2793> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.2793>

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions
4.0 International - CC BY-NC-SA 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

L'Union européenne : un champion en trompe l'œil de l'aide publique au développement

A União Europeia, um falso campeão da ajuda ao desenvolvimento

Yann Richard

- 1 L'aide publique au développement désigne un transfert de ressources publiques, financières, matérielles ou techniques, depuis des pays donateurs vers des pays en développement (Charnoz et Severino, 2007). Il s'agit d'une dépense publique au bénéfice de pays ou de territoires en développement ayant pour objectif d'augmenter le niveau de développement de ces pays et territoires. Cette aide est assortie de conditions financières favorables. Cela signifie, entre autres, que les dons représentent une part importante l'aide et que les prêts sont faits à des taux généralement bas.¹
- 2 L'aide au développement est un sujet déjà ancien de débats, voire de polémiques autour de quelques thèmes sensibles. Quelles sont les motivations de l'aide au développement ? Est-ce une des modalités de la domination des pays riches sur les pays en développement ? L'aide révèle-t-elle plutôt un élan philanthropique des nations riches qui chercheraient sans compensations à augmenter le niveau de bien être dans les pays bénéficiaires ? Dans ce cas, le niveau de l'effort fourni est-il suffisant ? Une partie des débats actuels tourne autour de la façon dont l'aide est mise en œuvre sur le terrain. Est-elle efficace (Amprou et Chauvet, 2007 ; Chenery et Strout, 1966 ; Santiso, 2004 ; Delcour, 2006) ? L'Union européenne est très sensible à cette question. Elle s'est engagée depuis 2000 dans une tentative de réforme de la gouvernance de son aide au développement en promouvant une gestion plus décentralisée des sommes débloquées² et en cherchant une meilleure coordination de l'ensemble de ses actions et de ses intervenants³. Et la réforme récente des instruments financiers de sa politique de voisinage (IEVP et IPA) va aussi dans le sens d'une recherche d'efficacité. Mais il reste encore fort à faire pour atteindre les objectifs affichés.
- 3 Dans un ouvrage paru en 2005, le politologue Zaki Laïdi (Laïdi, 2005) présente la puissance européenne, en parlant de l'Union européenne, comme une énigme. Il démontre que

l'Union ne cesse de s'esquiver face à l'idée de devenir ce qu'il appelle un véritable *hard power* (Nye, 2004) dotée de tous les instruments de la puissance. L'étude de l'aide publique au développement apporte un éclairage supplémentaire sur la question récurrente de la faiblesse européenne car il permet de souligner un paradoxe. Le site Internet de la Commission européenne est très explicite sur ce point particulier, affirmant ici que « L'Union européenne jouit d'un statut unique sur la scène internationale et parmi la communauté des donateurs. Elle est le plus important pourvoyeur d'aide au monde, octroyant plus de la moitié de l'aide publique au développement mondiale », ou bien que « L'Union européenne est le principal acteur en matière d'aide au développement dans le monde. »⁴

- 4 Pourquoi, dans ce cas, l'Union européenne tire-t-elle si peu de crédit et de puissance d'un engagement financier pourtant massif ? Le paradoxe européen est illustré par un exemple largement connu : l'UE est de très loin le premier donateur de l'aide au développement à l'Autorité palestinienne, mais elle n'a jamais été sollicitée pour intervenir dans le règlement du conflit israélo-palestinien. Pourquoi ne semble-t-elle pas tirer davantage de profit d'un levier d'influence pourtant utilisé couramment par d'autres grands donateurs tels les États-Unis, le Japon et même quelques pays émergents (la Chine, l'Inde et la Russie) ? Est-ce un problème d'argent ou de méthode ? Est-ce un problème plus profond qui résiderait dans la façon même dont l'Union européenne fonctionne, c'est-à-dire comme une puissance essentiellement commerciale qui serait une non puissance politique ?
- 5 Les analyses qui suivent sont largement fondées sur les statistiques de l'aide publique au développement fournies par l'OCDE. Bien que très sérieusement critiquées par de nombreux auteurs (Charnoz et Severino, 2007), elles permettent d'avoir une vision fine de l'évolution du rôle de l'Union européenne dans ce domaine. Dans un premier temps, on tentera de quantifier l'effort financier de l'Union européenne pour savoir si elle fait vraiment mieux que les autres grands donateurs dans ce domaine.⁵ On s'intéressera ensuite à la répartition géographique de l'aide qu'elle débourse. Cette deuxième question est importante car elle amènera à s'interroger sur le degré d'efficacité de l'aide. A qui l'UE donne-t-elle ? L'aide au développement versée par l'UE ne souffre-t-elle pas de sa trop grande dispersion ? Les sommes réellement déboursées dans les pays qui composent son environnement régional sont-elles à la hauteur des ambitions élevées de sa politique de voisinage ? En somme, l'Union est-elle un poids lourd en trompe l'œil de l'aide au développement ?

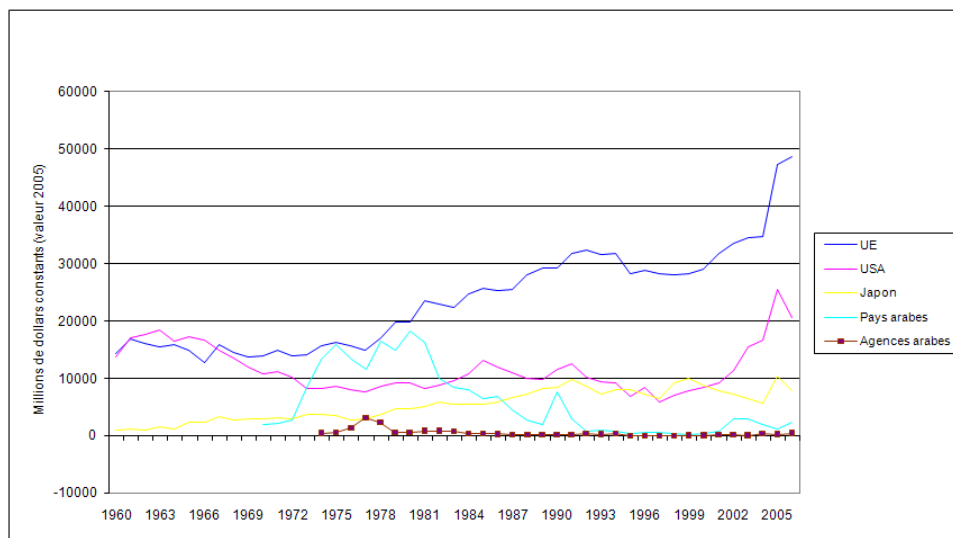
L'Union européenne est-elle la championne de l'aide au développement ?

Poids de l'UE dans l'aide et poids des autres grands donneurs

- 6 La liste des donateurs de l'aide au développement s'allonge avec l'émergence de nouveaux pays contributeurs depuis le début des années 2000 (Chine, Brésil, Turquie, nouveaux membres de l'UE). Mais la plus grande partie de l'aide reste le fait des pays riches qui forment le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Les déboursements annuels réalisés par ces vingt-deux pays représentent environ 97 % de l'aide publique totale depuis les années 1990.⁶ Parmi ces grands donateurs, c'est l'Union européenne qui débourse la plus grande partie, creusant l'écart avec les autres donateurs depuis les

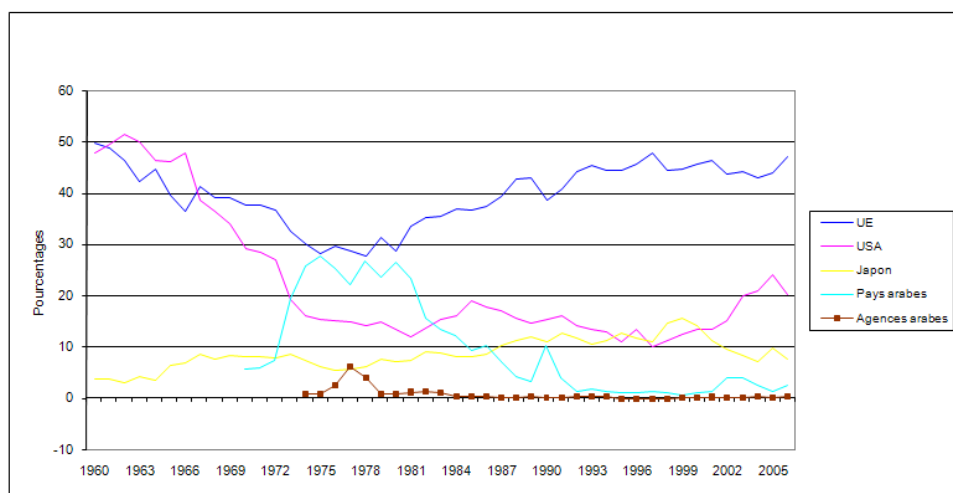
années 1980 (graphique 1). Elle débourse officiellement plus de 50 % de l'aide annuelle au développement. Mais qu'en est-il exactement dans le détail ?

Graphique 1 : L'aide versée par les principaux donateurs de l'aide publique au développement (aide annuelle nette)?



- 7 Le poids relatif des principaux bailleurs de fonds de l'aide est très variable (graphique 2). La part du Japon reste stable depuis la fin des années 1960, autour de 10 %. On constate un effondrement de la part des États-Unis et des pays arabes. L'aide versée par ces derniers avait brusquement augmenté dans les années 1970 en raison de l'augmentation du prix du pétrole, avant de retomber à des niveaux très faibles puis de remonter un peu dans les années 2000 pour les mêmes raisons. La part de l'Union européenne, qui combine l'aide nette versée par les 15 pays de l'UE membres du CAD et celle versée par la Commission européenne, connaît une augmentation constante depuis plusieurs décennies. Elle oscille autour de 45 % depuis le milieu des années 1990.

Graphique 2 : La part des grands donateurs dans l'aide publique au développement totale

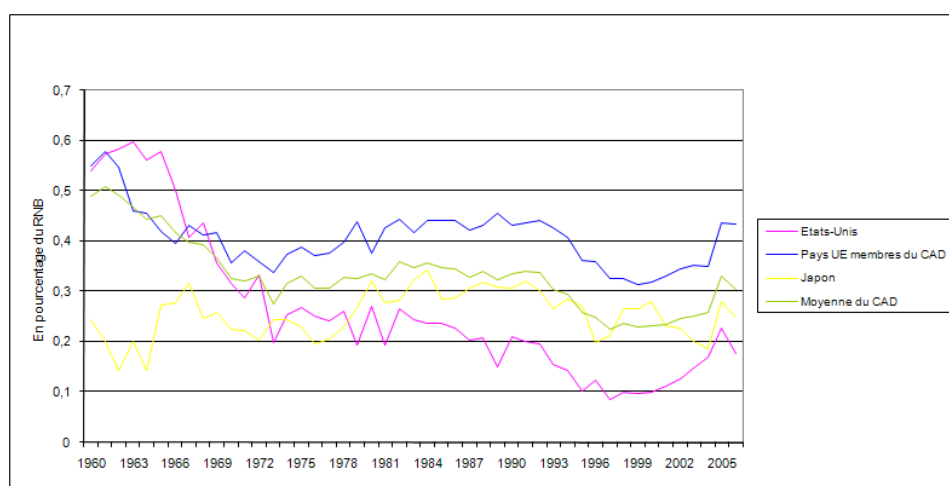


- 8 Ces deux graphiques ne prennent en compte que l'aide publique. Si l'on prenait en compte l'aide privée, le classement des grands donateurs ne serait pas modifié. Bien que le poids relatif de l'aide privée soit plus grand aux États-Unis que dans l'Union européenne, celle-ci reste le premier bailleur. Sa part dépasse 60 ou 65 % du total mondial certaines années.

L'effort d'aide : l'UE fait-elle le poids ?

- 9 Ces chiffres sont flatteurs pour l'UE mais ils donnent une image biaisée de l'effort fourni par les uns et les autres. Pour se faire une idée plus juste, il faut rapporter l'aide exprimée en valeur au poids économique et démographique des grands bailleurs. Le premier critère est pris en compte dans le graphique 3, qui rapporte le flux net annuel d'aide publique au développement au revenu national brut des donateurs. Des débats ont émergé à l'ONU dès les années 1960 pour encourager les pays riches à faire davantage d'effort. Un objectif de 1 % du revenu national brut avait même été annoncé dès 1960. La Banque mondiale proposa à son tour un seuil minimum de 0,7 % en 1969. Ce chiffre fut repris comme un objectif officiel en 1970 par les Nations unies et par la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE. Les efforts des pays donateurs restent très inégaux et l'objectif de 0,7 % n'est atteint que par une petite poignée de pays.
- 10 L'effort des pays de l'Union européenne membres du CAD est le plus important, oscillant autour de 0,4 %. Mais cela reste loin du seuil des 0,7 % visé et il ne s'agit que d'une moyenne qui masque des écarts sensibles. Schématiquement, on peut dire que les pays de l'Europe du Nord et du Nord-Ouest (Danemark, Suède, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique) fournissent l'effort le plus grand et ont dépassé l'objectif. Le Japon et les États-Unis sont très en dessous. Plus inquiétant, on constate une baisse régulière de l'effort européen et américain depuis les années 1960. La remontée de l'effort des États-Unis dans les années 2000 est due en partie aux dépenses faites en Irak et en Afghanistan (reconstruction, aide alimentaire, aide technique, annulations de dettes...), parallèlement aux opérations militaires.

Graphique 3 : L'aide par les grands donateurs (aide nette) rapportée à leur revenu national brut



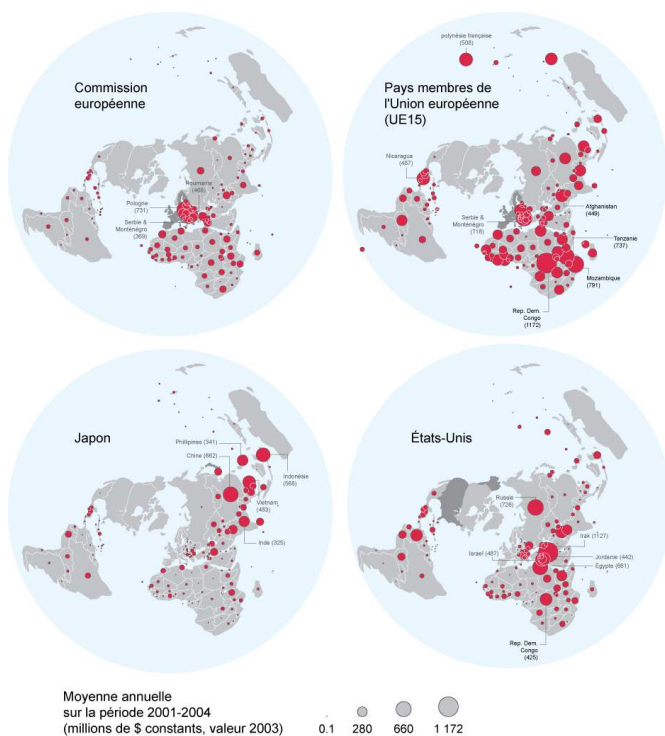
- 11 L'aide nette peut également être rapportée à la population des pays donateurs. On peut ainsi connaître le nombre moyen de dollars déboursés par chaque habitant des pays

riches. De ce point de vue, on constate un effort significatif et régulier de l'Union européenne depuis les années 1960 et surtout depuis la fin des années 1990. Toutefois, l'aide au développement par habitant de l'Union augmente moins vite que sa richesse par habitant (exprimée en revenu national brut ou en PIB). En d'autres termes, si l'Union européenne devance largement les États-Unis et le Japon, sa marge de progression a tendance à croître d'année en année.

Répartition géographique de l'aide au développement. Qui pèse quoi dans les régions bénéficiaires ?

- 12 Les grands donateurs de l'aide au développement (États-Unis, Japon, pays de l'UE membres du CAD et Commission européenne) ont tendance à focaliser leurs efforts sur certaines régions au détriment d'autres. On peut parler d'une sorte de spécialisation géographique, plus ou moins nette selon les donateurs mais incontestable. Aussi la géographie des aides au développement déboursées par l'UE ne ressemble-t-elle pas à celle du Japon ou des États-Unis. Quels en sont les caractères ? Comment expliquer ces différences parfois sensibles ? Quels sont les indicateurs les plus efficaces pour en saisir les contours ?

Cartes 1 à 4 de l'aide publique versée par les pays membres de l'UE 15, par la Commission européenne, par le Japon et par les États-Unis

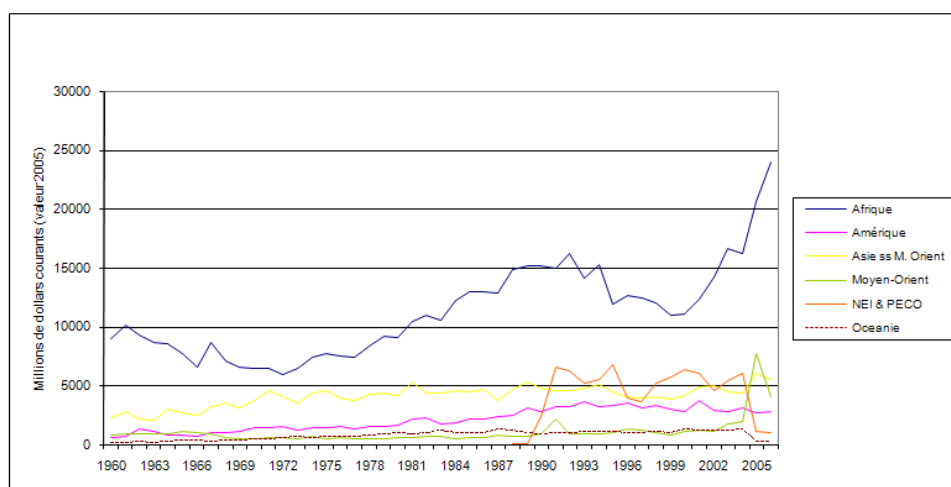


Évolution de la répartition de l'aide versée par l'UE

- 13 L'aide l'Union européenne a un caractère plus universel que celle versée par les autres donateurs. Toutes les régions en développement en profitent. Mais cela n'empêche pas

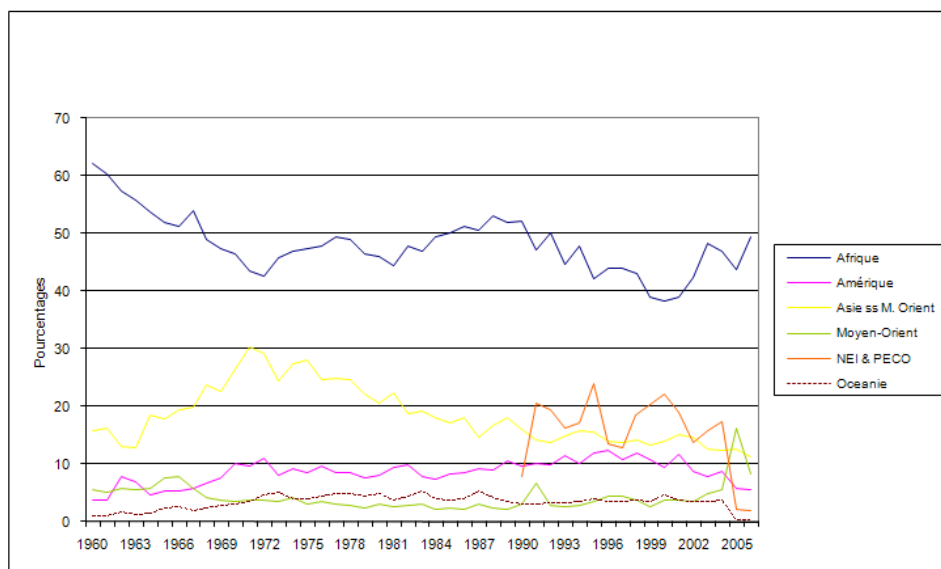
l'existence d'un tropisme traditionnel : l'Afrique est depuis longtemps la première bénéficiaire de l'aide nette versée par les pays de l'UE membres du CAD et la Commission européenne. Outre un long passé colonial qui explique la persistance de liens forts avec quelques pays européens, la focalisation d'une partie importante de l'aide européenne vers l'Afrique s'explique surtout par la proximité géographique de ce continent perçu à tort ou à raison comme instable et donc comme un facteur potentiel de déstabilisation de l'Europe elle-même. La Commission européenne est tout à fait claire sur ce point dans une de ses communications officielles : « La réalité africaine recouvre différents régimes politiques, vécus historiques, contextes culturels et religieux, contextes économiques et géographiques. En outre, des zones d'insécurité et des centres de stabilité coexistent. Certains pays africains ont vécu et vivent des périodes durables de paix, de sécurité, de stabilité économique et politique et de participation démocratique, tandis que d'autres restent plongés dans des conflits interminables. Cette instabilité accrue va de pair avec l'augmentation de la criminalité transnationale organisée, qui voit de plus en plus le développement de la menace du trafic et de la consommation de drogues, de la traite d'êtres humains, de la contrebande de ressources naturelles et du trafic d'armes » (site Internet de la Commission européenne).

Graphique 4 : L'aide versée par l'Union européenne (Commission + pays européens membres du CAD) en valeur (flux nets)



- 14 En valeur, l'aide versée à l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique subsaharienne) ne cesse d'augmenter depuis les années 1970, malgré un recul sensible mais temporaire dans les années 1980 (graphique 4). Les autres régions du monde viennent traditionnellement loin derrière, y compris l'ensemble NEI + PECO⁸ qui comprend les nouveaux membres de l'UE : les sommes considérables versées par l'Union européenne dans les PECO, au titre des aides de préadhésion, apparaissent dès le début des années 1990 et disparaissent très brutalement en 2004 avec l'avant dernier élargissement. La montée en puissance rapide du Moyen-Orient en 2004 est certainement plus ponctuelle et exceptionnelle que tendancielle : elle doit être mise en relation avec l'engagement militaire et financier de quelques pays membres dans cette région (Liban, Afghanistan...); et elle est due en partie à des annulations de dettes.

Graphique 5 : L'aide versée par l'UE (Commission + pays de l'UE membres du CAD) en pourcentage de son aide totale versée (flux nets)

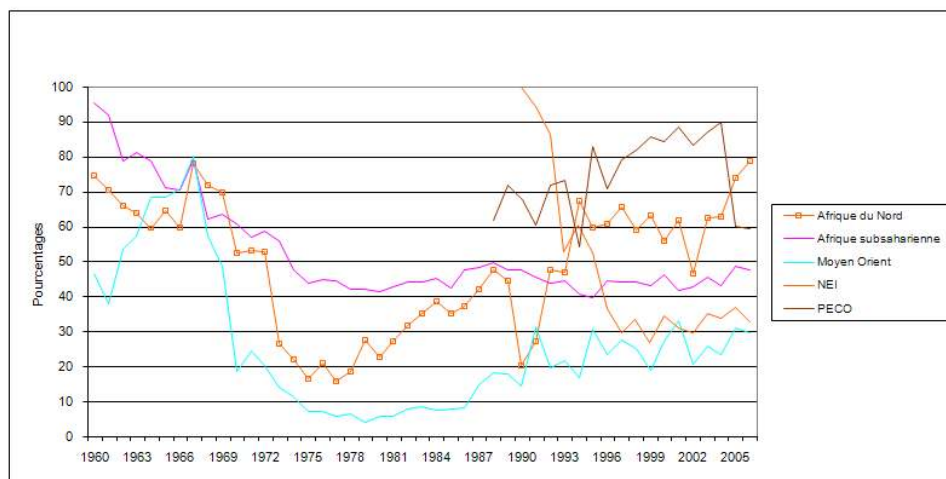


- 15 L'analyse du poids relatif des différentes régions bénéficiaires dans l'aide totale versée par l'Union européenne (pays UE membres du CAD et Commission européenne) permet d'apporter quelques nuances (graphique 5). Le poids de l'Afrique est certes prépondérant mais il est en recul sensible depuis les années 1960. La part de l'Asie est en recul aussi depuis les années 1970, bien que l'aide envoyée dans cette partie du monde soit plutôt stable en valeur. Ces tendances baissières sont partiellement dues à une réallocation géographique de l'aide européenne (montée en puissance de l'Europe centrale de 1991 à 2004). Elles s'expliquent aussi par un engagement plus fort dans l'aide multilatérale qui transite par l'intermédiaire des grandes organisations internationales (banque mondiale, Banque européenne d'investissement, etc.).

Le poids de l'Union dans les régions en développement

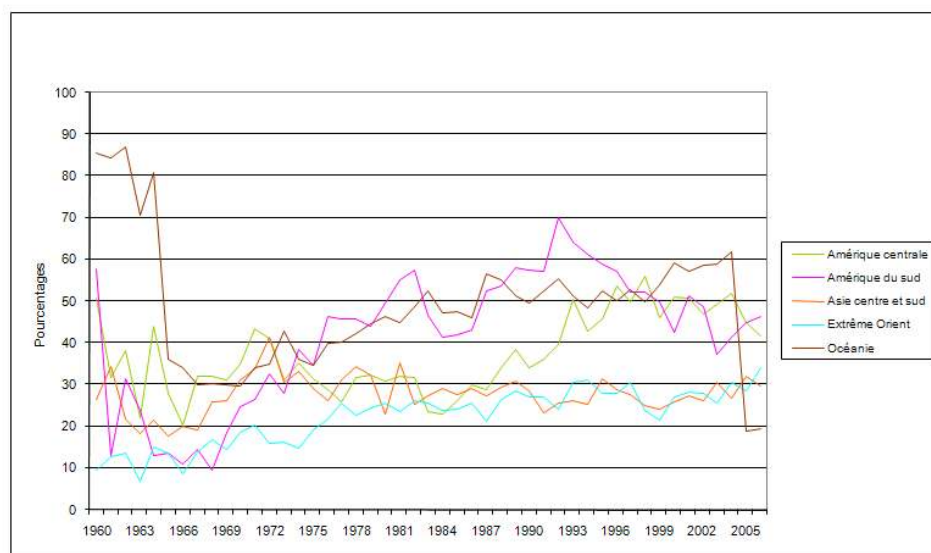
- 16 Malgré ces évolutions contrastées, l'Union européenne reste le premier donateur dans beaucoup de régions bénéficiaires (graphiques 6 et 7). Les évolutions représentées sur les deux graphiques ci-dessous sont remarquables. Dans la plupart des cas, on constate une augmentation ou une stabilité du rôle de l'Union européenne comme donateur depuis les années 1970, en dehors de l'ex-URSS. Ces deux graphiques confirment par ailleurs que l'effort de l'Union européenne se porte dans toutes les directions.

Graphique 6 : La part de l'UE dans l'aide versée aux régions bénéficiaires (aide nette)



- 17 Le caractère quasi universel de l'aide au développement de l'Union européenne est en grande partie dû au maintien de relations privilégiées entre les pays européens et les leurs anciens empires coloniaux. Cela explique par exemple que l'UE joue un rôle dominant dans l'aide versée aux pays de l'Amérique latine. Sa part très élevée dans cette région est surprenante au premier abord. On attendrait plutôt les États-Unis. L'importance de l'UE comme donateur est en constante augmentation depuis les années 1970 et elle s'est encore accrue dans les années 1980 après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (1986).

Graphique 7 : Part de l'UE dans l'aide versée aux régions bénéficiaires (aide nette)



Les autres donateurs ont une aide plus concentrée dans l'espace

- 18 L'aide versée par les autres donateurs est beaucoup plus contrastée dans l'espace car elle est davantage concentrée sur certaines régions (cartes 1 à 4, graphique 9). L'aide des

États-Unis aux pays situés au sud du Sahara, par exemple, est secondaire si on la rapporte à leur effort total, de même que leur effort en direction de l'Asie du sud et de l'est et de l'Océanie. En revanche, leur implication au Moyen-Orient est traditionnellement plus forte.

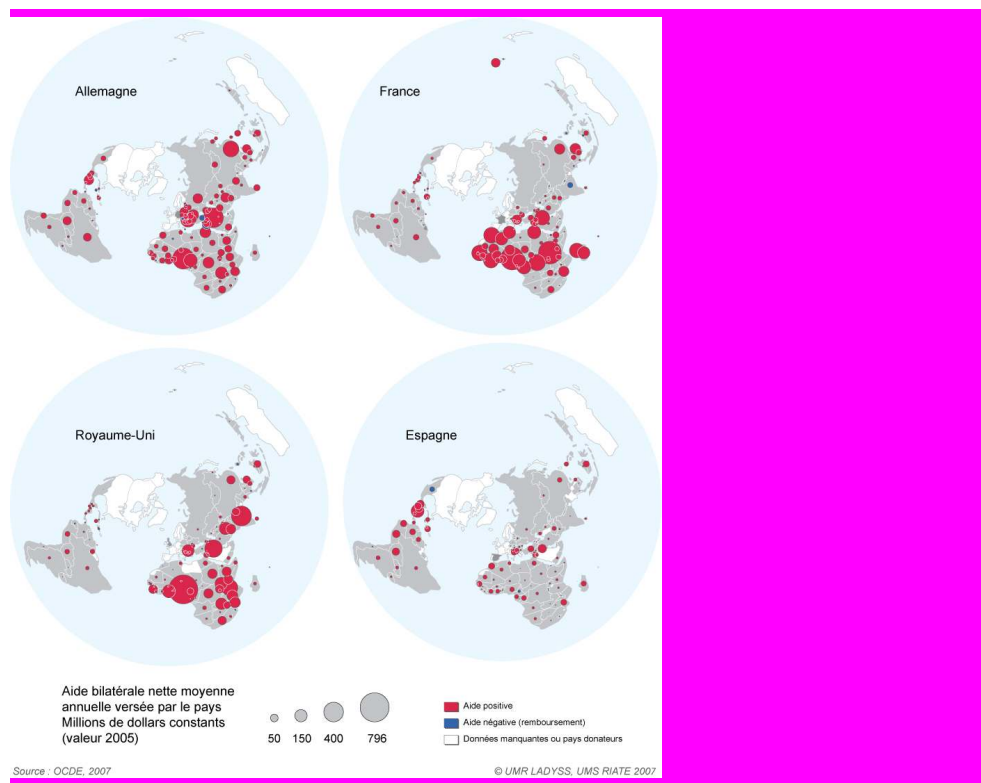
- 19 Il n'est pas possible de mobiliser l'argument d'un quelconque passé colonial pour expliquer la géographie des priorités géographique américaines en matière d'aide au développement. En revanche, on peut déduire de la carte et du graphique ci-dessus que l'aide des États-Unis est souvent liée à l'existence d'intérêts géopolitiques et géostratégiques locaux. Le poids du Moyen-Orient dans l'aide américaine, par exemple, est lié à des éléments structurels de la politique étrangère États-Unis. L'objectif est d'être présent dans cette région pour soutenir Israël, pour exister politiquement dans une région riche en hydrocarbures (Sébille-Lopez, 2007) et pour se placer éventuellement en position d'arbitre dans les relations entre les États de cette région (Brzezinski, 1997). En outre, l'invasion de l'Irak et le coût de la reconstruction de ce pays renforcent encore le poids des États-Unis. A côté de cela, malgré l'intérêt croissant de l'administration américaine pour les ressources de l'Afrique, on ne constate pas encore un décollage de la part des États-Unis dans ce continent. L'aide au développement y reste dominée par l'Union européenne malgré la poussée récente de l'Inde et de la Chine. Cela ne signifie pas que l'argent américain n'arrive pas en Afrique. L'implication américaine prend d'autres formes : investissements directs, coopération militaire... Inversement, on constate que les États-Unis sont plus effacés dans le reste de l'Asie et en particulier en Extrême Orient.
- 20 Il semble que ces régions soient « laissées » au Japon. Alors que l'implication de l'Union européenne semblait plutôt équilibrée dans le monde, le contraste entre les régions bénéficiaires est très fort dans le cas du Japon. Celui-ci s'implique majoritairement dans une aire géographique proche de lui. Ce contraste qui oppose l'Extrême-Orient au reste du monde est relativement récent. Dans les années 1990, le poids du Japon en Asie du Sud et en Amérique du Sud était sensiblement plus élevé qu'aujourd'hui. On assiste donc à une rétraction de l'aire géographique d'implication japonaise en matière d'aide au développement depuis une quinzaine d'années, même si le poids de ce donateur dans d'autres régions n'est pas négligeable.

L'UE, un donateur universel en trompe l'œil

- 21 Peut-on vraiment en conclure qu'il existe deux logiques opposées ? D'un côté, l'Union européenne se distinguerait par une logique d'aide universelle et par un effort aussi grand que possible en direction de l'ensemble des pays en développement et en transition. De l'autre, le Japon et les États-Unis feraient des choix géographiques resserrés sur certaines régions au détriment d'autres.
- 22 Les choses ne sont pas si claires. Parler de l'Union européenne en tant que telle est artificiel lorsqu'on étudie les flux d'aide au développement. L'aide versée par l'Union est en réalité la juxtaposition plusieurs choses : les aides versées par les pays de l'ancienne UE membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et les aides versées par la Commission européenne. L'analyse de l'aide versée par chacun des pays membres révèle des priorités régionales divergentes. Les quatre pays membres de l'UE pris comme exemple sont loin de porter leurs efforts dans les mêmes directions (cartes 5, 6, 7 et 8). Le tropisme de l'Asie du Sud et de l'Afrique de l'Est est plus fort pour le Royaume-Uni que pour les autres donateurs. Celui de l'Europe orientale et balkanique l'est davantage pour

l'Allemagne. La France est fortement tournée vers le continent africain dans sa partie centrale et occidentale et le long du golfe de Guinée. Enfin, dans le cas de l'aide espagnole, la carte fait ressortir les contours de l'ancien empire colonial et révèle le tropisme persistant de l'Amérique latine hispanophone. On retrouve à peu de chose près la géographie des anciens empires coloniaux ou bien les contours d'aires d'influences traditionnelles (l'Allemagne dans les Balkans par exemple). On peut se demander si cet éclatement géographique ne nuit pas avec d'autres facteurs à la visibilité et à l'efficacité de l'aide européenne en dispersant l'effort dans un trop grand nombre de directions.

Cartes 5 à 8 - L'aide au développement versée par 4 pays membres de l'UE (Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni)



- 23 Pour y remédier, l'Union européenne s'est engagée, à l'instar de nombreux donateurs, dans un travail de réforme de son aide au développement pour la rendre plus efficace. La Commission et les pays membres ont, par exemple, participé à la déclaration de Paris afin de renforcer l'efficacité de l'aide.⁹ Les objectifs sont nombreux et ambitieux : les donateurs souhaitent donner plus de responsabilités au pays bénéficiaires pour faciliter l'appropriation de l'aide ; ils tentent de s'entendre sur une liste d'objectifs communs, recensés dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement ; ils s'engagent à modifier la gouvernance de leur aide pour éviter les doubles emplois et des duplications inutiles d'aides sur des objectifs similaires...¹⁰ La Déclaration de Paris soulignait notamment une « excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel qui nuit à son efficacité » et propose une « approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches (pour) renforcer la complémentarité... »¹¹. Malgré ces déclarations de bonnes intentions, les cartes et les statistiques montrent que l'aide de l'Union européenne demeure très éclatée, divisée par des logiques encore nationales.
- 24 Certaines expériences ont été menées récemment par la Commission européenne elle-même afin de rendre son aide plus efficace (Balleix, 2005). L'effort a été porté en

particulier sur l'amélioration de la coordination entre les différents donateurs européens dans quelques pays ? Il a été décidé en 2001 par exemple que les pays membres de l'UE devaient dans la mesure du possible diriger leur aide bilatérale vers des pays où la Commission européenne n'a pas de délégation¹² et si les "Etats membres (...) d'un commun accord, chargent un Etat membre,(...) en étroite collaboration avec la délégation compétente située dans un pays tiers" d'agir. » (cité par Corinne Balleix, 2005). Au-delà de cette déclaration de bonne intention, on peut s'interroger sur la volonté réelle des Etats de mieux coordonner leurs actions sur le terrain car cette démarche est conditionnée par une décision préalable à l'unanimité. La Commission européenne n'a pas l'initiative dans ce domaine car il n'existe pas de politique européenne commune de l'aide au développement. Or on sait que l'unanimité est difficile à atteindre sur de nombreux dossiers au sein du conseil des ministres de l'Union européenne. Par ailleurs, lorsqu'il a été possible de désigner un Etat européen chef de file dans un pays bénéficiaire de l'aide, son rôle s'est limité à la coordination opérationnelle dans un secteur précis de la coopération et pas pour la gestion globale de l'ensemble de l'aide destinée à tel ou tel pays. Par ailleurs, cette notion de pays chef de file ne s'applique qu'aux pays européens donateurs ; la coordination avec les autres pays donateurs non européens n'existe pas nécessairement. Tout cela limite d'autant l'efficacité de la démarche. Néanmoins quelques opérations pilotes de coordination ont eu lieu à partir de 2002 (Maroc, Mozambique, Nicaragua, Vietnam). Parallèlement, l'Union européenne a tenté de mieux se coordonner lors de certaines grandes manifestations internationales dédiées au développement : les pays membres y ont présenté des contributions communes pendant les débats (Balleix, 2005). Cela dit, certains spécialistes estiment que de grands efforts restent à faire : la visibilité et l'efficacité de l'aide européenne serait accrues si l'Union pouvait par exemple disposer d'une représentation unique au sein de certaines institutions internationales (Perrin, 2006).

Le voisinage de l'Union européenne : symbole des contradictions européennes

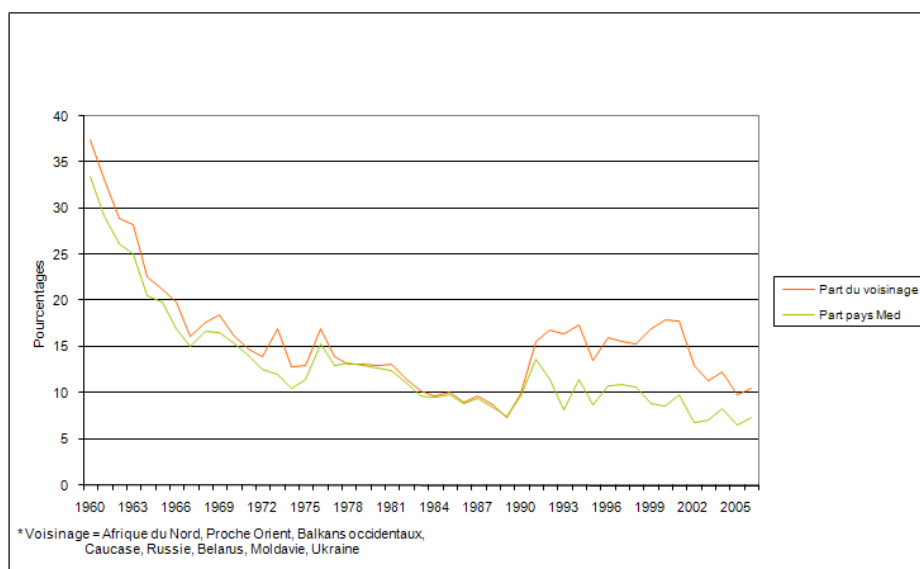
- 25 L'Union européenne est fortement engagée dans de nombreuses régions du monde. Ce qui pourrait être interprété de prime abord comme une volonté de ne négliger aucune région apparaît *in fine* comme un signe de dispersion et un manque de cohérence. Pris un par un, les pays membres de l'Union pèsent financièrement beaucoup moins lourd que l'UE tout entière dans chaque région bénéficiaire. Cela affaiblit d'autant leur influence dans certaines régions face à des donateurs qui jouissent quant à eux d'une plus grande capacité d'action et d'une plus grande visibilité (États-Unis, Chine, Inde, Russie).
- 26 La question mérite d'être posée dans l'ensemble du monde en développement mais plus particulièrement dans le voisinage de l'Union européenne. Cette dernière s'intéresse de plus en plus à ce qui se passe juste de l'autre côté de sa frontière externe. La Commission a engagé des programmes d'aide en faveur des pays les plus proches depuis les années 1990, comme une réponse notamment à la disparition de l'Union soviétique et du Conseil d'Assistance Economique mutuel (organisation d'entraide économique entre pays du bloc communiste créée en 1949) ainsi qu'à l'éclatement de la Yougoslavie. Puis c'est une véritable politique de voisinage qui a été mise en œuvre peu à peu¹³, appuyée sur des accords (plans d'actions, accords d'association, accords de stabilisation et d'association...) et sur des instruments financiers récemment réformés (Instrument européen de

voisinage et de partenariat, Instrument de préadhésion, etc.) qui prennent la suite des instruments d'aide utilisés depuis les années 1990 (programme Meda, programme Phare, programme Tacis, programme Cards, etc.). Un des grands objectifs de l'Union européenne est de stabiliser autant que possible un environnement régional où les facteurs de crises et les tensions sont nombreux. Comment se traduit l'engagement de l'Union européenne¹⁴ dans les pays les plus proches ? L'Union fait-elle le poids dans son environnement régional¹⁵ ?

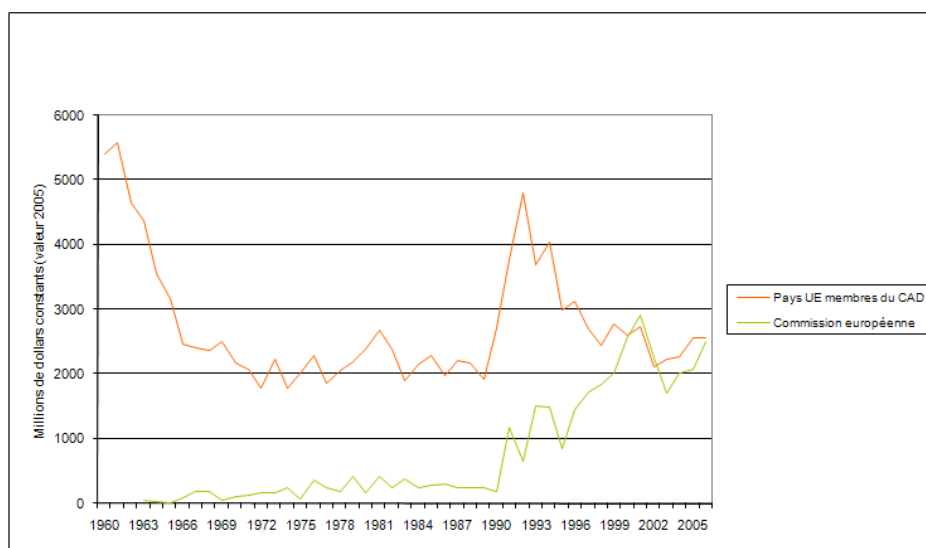
L'UE néglige-t-elle son voisinage ?

- 27 Les statistiques montrent que les efforts financiers réellement consentis pour l'aide au développement dans le voisinage ne sont pas à la hauteur des discours. Le voisinage géographique immédiat de l'Union européenne est de moins en moins visé par les pays membres tandis que, au contraire, l'aide de la Commission européenne se renforce.¹⁶ Il est vrai que certains pays du voisinage n'ont guère besoin de l'aide financière de l'Union car ils possèdent des ressources qui leurs permettent d'accumuler de confortables excédents budgétaires (Algérie, Russie). Mais tous les pays proches ne possèdent pas de telles ressources et ont besoin d'une aide au développement.
- 28 Si l'on prend en compte l'effort total de l'Union (graphique 8), l'évolution est claire : le voisinage géographique pèse de moins en moins dans l'aide au développement versée par l'UE dans le monde entier. Dans le détail, on constate une nette tendance à la baisse des sommes dépensées par les pays de l'UE 15 depuis le début des années 1960 (graphique 9). Ils se tournent davantage vers d'autres régions plus éloignées. La tendance est inverse pour la Commission européenne depuis les années 1990 : cela est à mettre au compte de l'augmentation des aides versées aux pays de l'Europe centrale et orientale, pour les aider dans le processus d'adhésion, et du lancement de quelques grands programmes d'aide en direction de pays voisins. L'augmentation de l'effort de la Commission est sensible mais insuffisante pour contrebalancer le désengagement parallèle des pays membres. Aussi, le total de l'aide venue de l'Union est en baisse.

Graphique 8 : Part du voisinage et des pays méditerranéens en développement dans l'aide au développement totale de l'UE (pays membres + Commission)



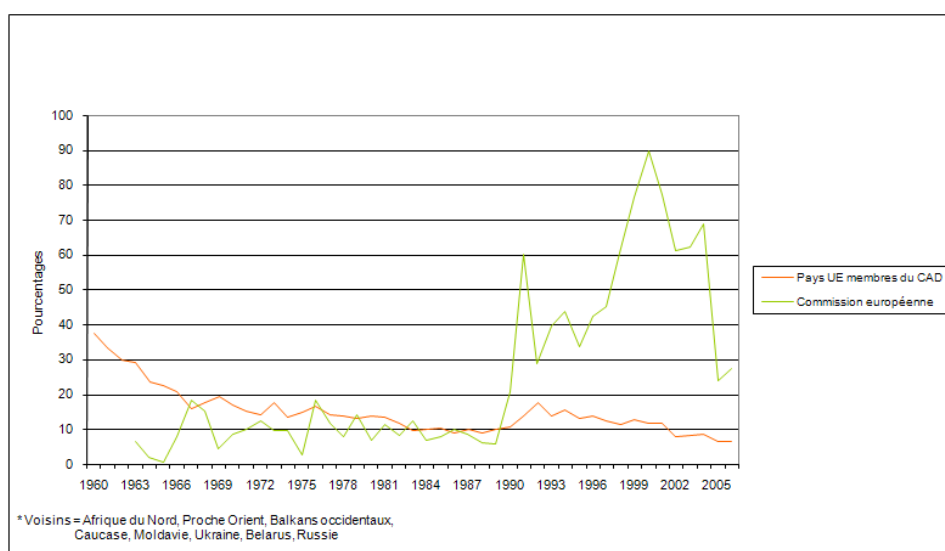
Graphique 9 : L'aide nette en valeur versée par les pays de l'UE membres du CAD et par la Commission européenne aux voisins



- 29 Ces éléments sont confirmés si on analyse les tendances en pourcentages et non plus en valeur. La part du voisinage dans l'effort financier des pays membres de l'UE 15 ne cesse de reculer. L'effort qui avait été réalisé en valeur entre 1989 et 1992 est très atténué dans ce graphique, ce qui signifie que l'accroissement des sommes dédiées à l'aide par les pays membres de l'UE a été plus rapide dans d'autres régions bénéficiaires que dans le voisinage géographique. Au contraire, l'implication de la Commission européenne augmente. Peut-on conclure à un partage concerté des tâches entre la Commission et les pays membres : à la Commission irait le voisinage géographique ; aux États membres de l'UE iraient les régions plus lointaines. Ce serait conforme aux lignes directrices publiées

en 2001 par le conseil des ministres européens. Quoi qu'il en soit, l'engagement plus important des Etats membres dans des régions plus éloignées est sans doute préjudiciable à l'efficacité de la politique de voisinage car les sommes totales dépensées par eux au titre de l'aide sont incomparablement supérieures à celles dépensées par la Commission. C'est un détournement massif de ressources au détriment d'une politique (la politique de voisinage) pourtant présentée comme une priorité de l'Union depuis plusieurs années. La Commission montre en quelque sorte l'exemple, en conformant en partie la géographie de son aide à son discours officiel, mais ses moyens financiers ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Graphique 10 : La part des voisins dans l'aide totale versée par les pays de l'UE membres du CAD et par la Commission

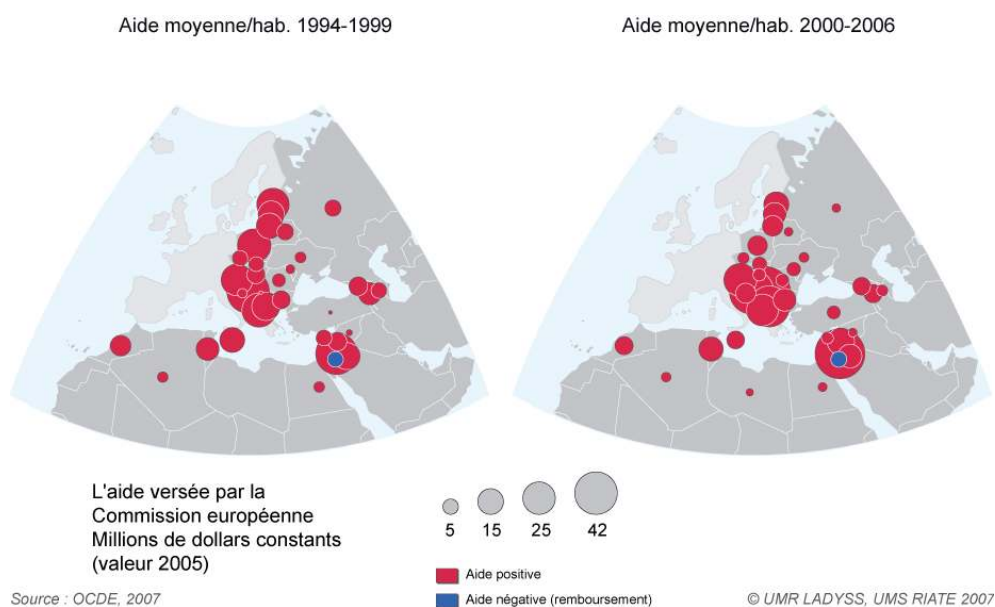


Dans le détail, les voisins de l'Union européenne ne sont pas logés à la même enseigne

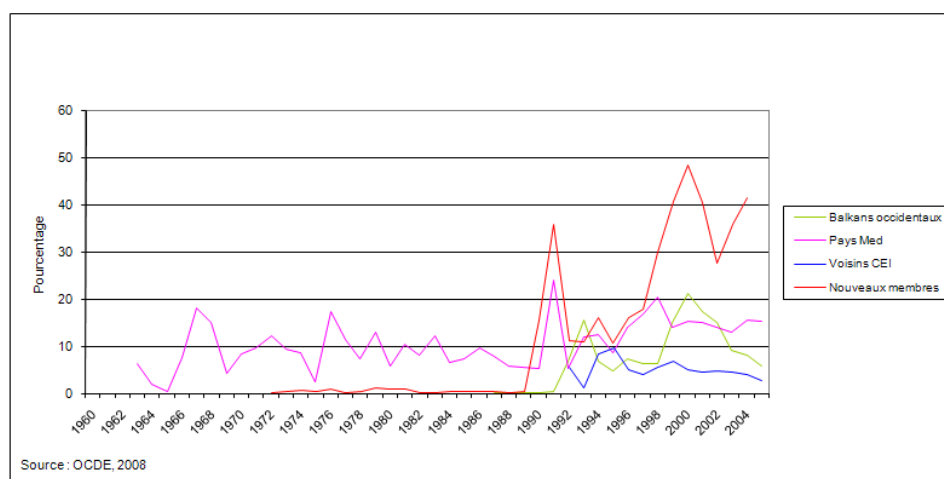
- 30 Le voisinage géographique de l'Union européenne est composé de sous-ensembles régionaux qui ne bénéficient pas tous de la même attention de la part de l'UE (graphique 13). On peut opposer les pays de l'Europe centrale (principalement les nouveaux membres qui ont adhéré en 2004 et en 2007 à l'Union), grands bénéficiaires depuis les années 1990, à tous les autres qui semblent davantage négligés, y compris par la Commission européenne. Cette dernière a donné la priorité dans le voisinage géographique aux pays candidats de l'Europe centrale et orientale. En valeur et en pourcentage de son aide totale, l'Afrique du Nord se situe loin derrière les PECO depuis les années 1990, de même que les Balkans occidentaux. La part de la CEI enfin est négligeable. Cette situation pourrait bien changer très prochainement avec la montée en puissance de l'Ukraine dans l'agenda politique européen.
- 31 Les deux cartes ci-dessous apportent quelques nuances. Exprimé en dollars par habitant dans les pays bénéficiaires, l'engagement de l'UE en Afrique du Nord reste limité et baisse dans les pays de l'Europe centrale (nouveaux membres).¹⁷ Outre la Palestine, l'effort porte maintenant davantage sur les Balkans occidentaux. Ces pays sont en cours de stabilisation

et de reconstruction, avec un financement essentiellement européen. Par ailleurs, ils sont impliqués dans un processus de rapprochement rapide avec l'Union européenne avec laquelle ils ont signé des accords explicitement conçus pour les amener à l'adhésion pleine et entière : ce processus de préadhésion suppose la mise en œuvre de réformes coûteuses dans ces pays qui sont aussi largement financées par l'Union européenne.

Cartes 9 et 10 - L'aide de l'Union européenne aux pays voisins en dollars par habitant



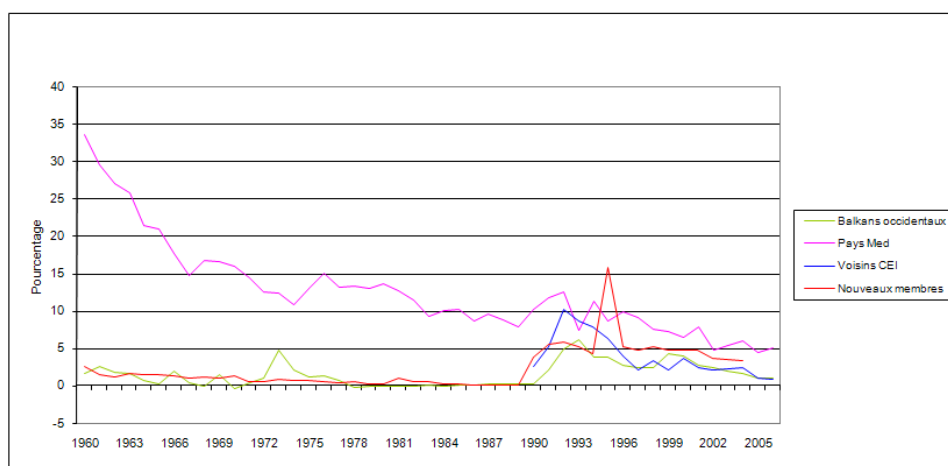
Graphique 11 : Répartition de l'aide versée par la Commission dans les régions de son voisinage géographique en pourcentage de son aide totale



- 32 En ce qui concerne les pays de l'UE membres du CAD, les conclusions sont différentes (graphique 11). L'aide en faveur des pays riverains de la Méditerranée y est plus élevée en valeur que celle de la Commission, mais elle est basse depuis les années 1960 en pourcentage de l'aide totale versée par les pays membres. Cela traduit une divergence de priorités politiques. L'effort en faveur des Balkans et des PECO est à peu de choses près équivalent en valeur mais avec un décalage dans le temps. En pourcentage, les différences avec l'effort consenti par la Commission sont plus nettes. Cette dernière est fortement

impliquée dans les voisinages européen et méditerranéen, mais ces derniers représentent moins de 5 % de l'effort global d'aide des pays membres de l'UE 15. Cela confirme l'idée que le voisinage est bel et bien laissé à la Commission.

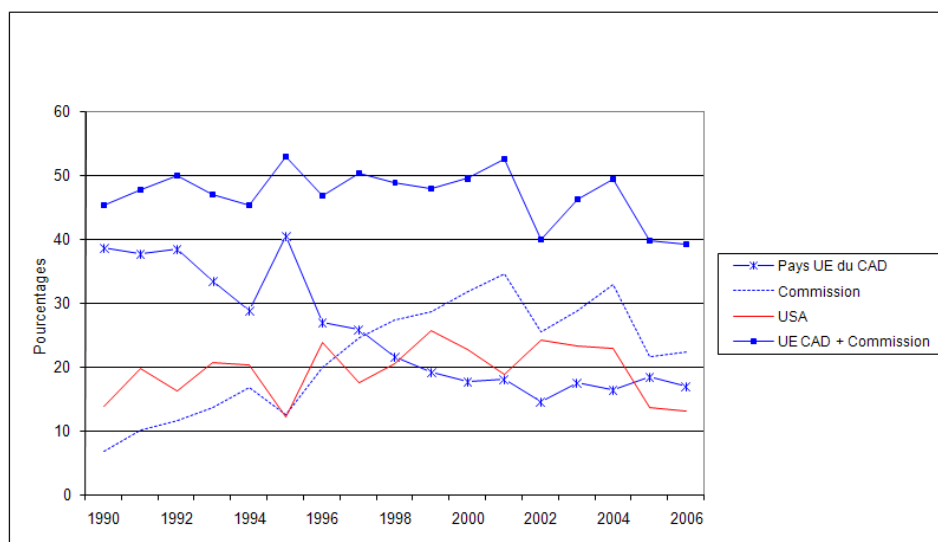
Graphique 12 : L'aide versée par les pays de l'UE membres du CAD aux régions de leur voisinage géographique en pourcentage de leur aide totale (flux nets)



L'UE manque de visibilité dans certains de ses voisinages face à d'autres donateurs

- 33 La part de l'Union européenne dans l'aide au développement perçue par les pays de son voisinage géographique est importante mais pas toujours dominante. Si l'on observe l'ensemble de cette région proche, en consolidant les déboursements de la Commission et des pays membres de l'UE, la part de l'Union oscille autour de 50 % depuis les années 1990 mais elle est en baisse depuis le début des années 2000 (graphique 12). Elle atteignait un peu moins de 40 % en 2006. Par ailleurs, le graphique montre que l'aide est partagée entre les déboursements de la Commission (environ 22 %) et ceux des 15 pays de l'UE membres du CAD (environ 18 %) dont les logiques politiques ne rencontrent pas nécessairement celles de la Commission.

Graphique 13 : Part des grands donateurs dans l'aide au développement perçue par les pays du voisinage géographique de l'UE 15



- 34 Les pays de l'UE membres du CAD ont tendance à se désengager de certaines régions du voisinage géographique, en particulier des Balkans occidentaux et d'Afrique du Nord. En revanche, la Commission renforce son implication dans les pays méditerranéens, dans les Balkans occidentaux et dans les pays de la CEI. Ces évolutions inverses peuvent encore une fois être interprétées comme un manque de cohérence politique de la part de l'Union européenne. Elles témoignent d'une discordance entre la Commission et les pays membres, ce qui ne peut que réduire la visibilité de l'Union européenne dans son voisinage.
- 35 Si on se replace dans le contexte de la politique de voisinage, cette incohérence doit être mise en relation avec le poids d'autres donateurs dans cette partie du monde. La part moyenne des pays arabes parmi les donateurs dans les pays riverains de la Méditerranée reste marginale. Elle n'excède pas 8 % sur l'ensemble de la période 1991-2006 en moyenne annuelle. Mais les États-Unis continuent de jouer un rôle essentiel et parfois dominant dans quelques pays proches de l'Union européenne. Leur poids dans l'aide reçue par les pays du Proche-Orient et de la CEI (surtout dans le Caucase) est sensiblement plus grand que celui de l'Union, dépassant souvent les 50 %. De même, leur part dans l'aide aux pays d'Afrique du Nord est souvent plus élevée que celle de chaque pays européen pris individuellement. Il n'est pas question de parler de compétition entre les États-Unis et l'UE pour l'aide au développement. Peut-on dans ce cas parler de partage des tâches. C'est peu probable et aucun document officiel ne permet d'accréditer cette thèse. Quoi qu'il en soit, la faiblesse de la présence de l'Union dans ces régions ne peut qu'affaiblir la portée de sa voix lorsqu'elle tente de diffuser ses propres normes et d'imposer son agenda politique dans un environnement régional qu'elle souhaite pourtant sécuriser.

Conclusion

- 36 L'Union européenne s'est engagée dans une démarche de simplification de sa politique d'aide au développement. La Commission se montre particulièrement vertueuse dans ce domaine en poussant à mieux coordonner les actions des bailleurs de fonds européens

dans les pays bénéficiaires. Parallèlement, l'Union est en train de simplifier les outils de sa politique de coopération avec les pays les plus proches, en particulier les instruments financiers de la politique de voisinage.

- 37 Toutefois, l'analyse des chiffres indique que ces efforts ne sont pas encore suivis d'effets. L'aide au développement de l'Union européenne, qui représente environ la moitié de l'aide annuelle mondiale, souffre de défauts structurels. Elle manque de cohérence et demeure dispersée. L'UE est le premier donateur dans de nombreuses régions du monde mais c'est une domination en trompe l'œil qui résulte de l'addition artificielle de l'aide versée par la Commission européenne et par les quinze pays de l'Union membres du CAD. Pris individuellement, ces pays n'exercent pas souvent une réelle domination dans les régions bénéficiaires. Et la part de la Commission dans l'aide totale de l'Union reste minoritaire. Tout cela nuit à la visibilité et à l'efficacité de l'Union et accrédite l'idée selon laquelle elle demeure un nain politique. La faible visibilité de son action en matière d'aide au développement réduit le capital politique qu'elle pourrait tirer de ces transferts financiers en terme d'influence.
- 38 Le traitement du voisinage géographique est symptomatique de ce manque chronique de cohérence. Officiellement placée au sommet de l'agenda européen, la relation avec les pays du voisinage ne pourra avancer que si l'Union s'y investit de façon résolue et organisée. Le projet d'Union pour la Méditerranée qui sera porté par la présidence française de l'Union européenne pendant le deuxième semestre de l'année 2007 ne pourra guère avancer si les efforts entrepris pour augmenter l'efficacité de l'aide au développement ne sont pas poursuivis. Par ailleurs, même si certains experts contestent qu'un apport d'argent supplémentaire soit toujours nécessaire pour aider les pays en développement¹⁸, il est vain d'espérer des avancées dans ce domaine sans la mise à disposition de ressources budgétaires significatives sous quelques formes que ce soit (aide au développement, investissements directs). Les évolutions récentes ne vont pas de ce sens. La Commission européenne mène certes une action cohérente avec son discours en augmentant son aide au voisinage. Mais, dans le même temps, les pays membres se désengagent et le budget européen stagne. Tout cela ne peut que réduire l'influence de l'Union dans un environnement régional qu'elle souhaite pourtant stabiliser.
- 39 La relative faiblesse de l'aide de l'Union européenne dans le voisinage ne serait pas préoccupante si elle était compensée par d'autres flux, comme les investissements directs étrangers (IDE).¹⁹ Ces derniers, en créant de l'activité économique et de l'emploi, sont aussi des vecteurs efficaces de développement économique et social. Or, beaucoup de pays proches de l'Union européenne sont négligés par les investisseurs européens (carte 11). Les stocks d'IDE sortant de l'Union européenne se concentrent principalement en Amérique du Nord et en Europe centrale. Les pays en développement riverains de la Méditerranée sont encore trop peu attractifs. De ce point de vue, l'Union européenne se distingue des deux autres grands pôles de la Triade (États-Unis et Japon), qui consacrent une part plus élevée de leur IDE à leurs propres voisinages géographiques.²⁰ La faiblesse de l'investissement européen dans les économies proches n'est pas un problème dans certaines économies de l'ex-URSS où le capital est plus abondant, notamment en Russie. Mais en Afrique du Nord et dans les Balkans, le capital financier est insuffisant et l'absence d'investissements étrangers est un poids supplémentaire lourd à supporter pour ces économies.
- 40 La faiblesse relative des flux d'aide au développement vers le voisinage n'est pas non plus compensée par les flux de remises d'épargne. Les sommes envoyées aux familles par les

migrants qui travaillent en Europe sont considérables (Banque mondiale, 2005 ; Commission des Communautés européennes, 2006 ; Jimenez-Martin *et alii*, 2007). Mais dans la plupart des cas elles ne sont pas mobilisées pour financer des investissements publics porteurs de développement. Elles servent davantage à soutenir la survie des familles au quotidien. Dans ce contexte, l'aide publique au développement reste une source de financement indispensable pour de nombreux pays, en particulier dans le voisinage géographique de l'Union. L'UE doit donc poursuivre ses efforts pour mettre ses dépenses de développement au diapason de ses discours et pour en accroître l'efficacité. La Commission européenne semble montrer la voie. Les pays membres ne l'ont pas encore suivie. Beaucoup d'efforts restent à faire pour mettre en cohérence les actes et les discours politique et pour mieux coordonner les actions des divers acteurs européens de l'aide. C'est la condition pour peser politiquement dans un environnement régional affiché comme prioritaire.

- 41 **3.** Lire sur ce point la Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen » (*cf.* Journal officiel des Communautés européennes C 46 du 24.2.2006).
- 42 **4.** Extrait du site Internet de la Commission européenne, rubrique Relations extérieures, « Eradiquer la pauvreté grâce au développement durable » (http://ec.europa.eu/world/what/solidarity/index_fr.htm).
- 43 **10.** Selon Jean-Michel Severino, qui dirige l'Agence française de Développement, on compte pas moins d'une trentaine de donateurs bilatéraux et multilatéraux par pays aidé. La Commission européenne et les États membres ont proposé récemment de développer la notion de chef de file : un des donateurs serait chargé d'assurer la coordination de l'aide sur les terrain pour éviter par exemple les gâchis et les doubles emplois. Sur ce point, lire notamment la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement » [COM(2007) 72 final, du 28 février 2007].
- 44 **12.** Conseil «Affaires générales» des 22 et 23 janvier 2004, «Lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la Communauté, représentée par les États membres, dans le domaine de l'aide extérieure».
- 45 **18.** Lire à ce sujet un article de Almeras, G. et Nacer, A. H., « La rive sud a-t-elle besoin d'argent pour contribuer à l'espace financier euroméditerranéen ? Le rôle des remises migratoires Europe-Maghreb », à paraître dans *Strates*, n°13, 2008.

BIBLIOGRAPHIE

AMPROU J., CHAUVET L., *Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux*, Paris, Agence française de développement, 2007.

- BALLEIX C., 2005, *La politique européenne de coopération au développement*, Notes de la Fondation Robert Schuman.
- BANQUEMONDIALE, *Global Economic Prospect 2006: Economic Implication of Remittances and Migration*, Washington DC, 2005.
- BECKOUCHE P., RICHARD, Y., *Atlas d'une nouvelle Europe. Elargissement, Turquie, voisinages : le débat*, Paris, Autrement, 2005.
- BECKOUCHE P., GRASLAND C., DIDELON C., RICHARD Y., *Europe in the World. Territorial Evidence and Vision*, à paraître en 2008.
- BRZEZINSKI Z., *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997.
- CHARNOZ O., SEVERINO J.M., *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007.
- CHENERY H., STROUT A., « Foreign Assistance and Economic development », *American Economic Review*, volume 56, n° 4, p. 679-733, 1966.
- COMMISSIONEUROPÉENNE, *Second Survey on Worker's Remittances from the EU to Third Countries. Summary Report*, Direction générale Economie et Affaires financières, Bruxelles, 2004.
- DALGAARD C., HANSEN H., TARP F., « On the Empirics of Foreign Aid and Growth », *Economic Journal*, vol. 114, n° 496, p. 191-216, 2004.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, Forum à haut niveau, Paris, 28 février – 2 mars 2005.
- DELCOUR L., « L'impact du programme Tacis dans les années 1990. Une tentative d'appréciation », *Strates*, n° 12, 2006, <http://strates.revues.org/document2132.html>
- DIDELON C., GRASLAND C. (dir.), *Europe in the world*, 2006. Rapport d'étude remis à la Commission européenne en novembre 2006. Disponible en intégralité sur le site www.espon.eu
- JIMENEZ-MARTIN S., JORGENSEN N., LABEAGA J.M., *The Volume and Geography of Remittances from the EU*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 2007.
- LAÏDI Z., *La norme sans la force*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2005.
- NYE J., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
- OCDE, *La cohérence des politiques. Un impératif pour le développement mondial*, Paris, OCDE, 2003.
- PERRIN E.-R., « La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales », Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe, n° 20, février 2006.
- SANTISO C., « Pour une nouvelle gouvernance de l'aide européenne », *Géoéconomie*, n° 31, pp. 9-38, 2004.
- SÉBILLE-LOPEZ Ph., *Géopolitique du pétrole*, Paris, Armand Colin, 2007.

NOTES

1. Pour une présentation des statistiques de l'aide au développement publiées par l'OCDE, on pourra lire les deux publications suivantes : *Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD*, OCDE, Direction de la Coopération pour le développement, DCD/DAC(2007)34, 6 avril 2007 ; *Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays*

créanciers, OCDE, Direction de la Coopération pour le développement, DCD/DAC(2007)39Final, 4 septembre 2007.

2. Sur ce point, lire entre autres le *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004*, Commission européenne, EuropAid Office de Coopération, ISSN 1683 3473.

5. Dans cet article, on fera souvent référence à plusieurs entités qui doivent être définies dès maintenant pour éviter toute confusion. Le CAD est le Comité d'Aide au développement, constitué par les pays les plus riches de l'OCDE (Organisation de Coopération et de développement économique). Ces pays délivrent plus de 90 % de l'aide publique au développement mondiale chaque année. Les quinze anciens membres de l'Union européenne (l'UE telle qu'elle existait entre 1995 et 2004) sont membres du CAD. La Commission européenne est une des principales institutions de l'Union européenne : elle détient le pouvoir exécutif ; elle est garante de l'application des traités européens ; elle a l'initiative de proposition de lois (directives et règlements en langage européen) dans certains domaines. Elle gère une partie importante de l'aide au développement déboursée chaque année par l'Union européenne. L'autre partie est gérée directement par les pays membres eux-mêmes qui sont autorisés à verser des aides bilatérales sans passer par l'intermédiaire de la Commission.

6. Pour une présentation synthétique de la répartition géographique de l'aide au développement, lire *Development Aid at a Glance*, OCDE, 2006, Direction du Développement et de la Coopération, publications de l'OCDE, Paris.

7. Les graphiques et cartes représentent l'aide annuelle nette qui soustrait les sommes remboursées par les pays bénéficiaires de celles qui sont effectivement déboursées par les pays donateurs. Les graphiques, cartes et tableaux sont construits à partir des données de l'OCDE, à l'exception de la carte 11 (Eurostat).

8. NEI signifie « Nouveaux Etats Indépendants » membres de la CEI ou Communauté des Etats indépendants (il s'agit des anciennes républiques soviétiques moins les trois pays baltes et le Turkménistan) ; les PECO sont les pays de l'Europe centrale et orientale. Ces derniers sont déjà membres de l'Union européenne. Les pays des Balkans occidentaux sont l'Albanie, la Bosnie, la Croatie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie.

9. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement et résultats et responsabilité mutuelle*, Forum de haut niveau, Paris, 28 février-2 mars 2005. Cette déclaration s'inscrit dans la continuité d'une réflexion plus ancienne jalonnée notamment par la Conférence de Monterrey de 2002 intitulée *Un nouveau partenariat pour résoudre les problèmes du financement du développement*. On lira aussi la Déclaration du Conseil et de la Commission sur la politique de développement de la Communauté européenne, réf. 13458/00, 16 novembre 2000.

11. On peut signaler d'ailleurs que la dispersion n'est pas seulement géographique : l'aide de l'UE au développement s'appuie sur plus de trente outils juridiques différents.

13. Sur la politique de voisinage, il existe quelques textes de référence : *Voisinages. Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2003) 104 final ; *Politique européenne de voisinage. Document d'orientation*, Communication de la Commission, COM(2004) 373 final ; *Renforcer la politique européenne de voisinage*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2006) 726 final.

14. Contrairement aux parties précédentes, on fera systématiquement une distinction entre l'aide versée par la Commission européenne et celle versée par les quinze pays de l'UE membres du CAD.

15. Dans cette partie, on s'intéressera à l'engagement des l'Union européenne dans son voisinage géographique, c'est-à-dire dans l'ensemble des pays proches, depuis le Maroc jusqu'à la Russie en passant par le Caucase, les Balkans occidentaux, le Machrek.

16. La notion de voisinage géographique retenue dans cette partie de l'article est plus large que celle de voisinage. Le voisinage officiel est composé uniquement par les pays qui bénéficient de la politique de voisinage. Dans cette partie, l'aire géographique couverte par l'expression voisinage géographique est plus large car elle comprends la Libye et les Balkans occidentaux.

17. L'effondrement des aides de la Commission en 2004 dans les PECO est plus fictif que réel car ces pays, grands bénéficiaires de ces aides avant 2004, sont devenus membres à part entière. Ils continuent donc de recevoir des aides mais au titre des fonds structurels qui ne sont plus comptabilisées comme de l'aide au développement par l'OCDE.

19. Un investissement direct à l'étranger est une prise de participation d'un agent économique d'un pays A dans le capital d'une entreprise située dans un pays B à hauteur d'au moins 10%. Il ne s'agit pas d'un investissement spéculatif mais d'un engagement durable pour peser dans le développement économique de l'entreprise.

20. Selon les statistiques publiées régulièrement par la CNUCED, en stock, les Etats-Unis font en moyenne entre 20 % et 25 % des leurs IDE dans les pays en développement de leur propre voisinage. Le Japon y consacre 23 % de son stock cumulé d'IDE sortants en 2006 (selon le Ministère japonais du Commerce, JETRO). A l'inverse, les économies de l'UE n'envoient pas plus de 2% de leurs IDE vers les pays riverains de la Méditerranée.

RÉSUMÉS

L'Union européenne est le premier bailleur de fonds de l'aide publique au développement dans le monde. Elle y consacre des sommes plus importantes que les États-Unis et le Japon et elle domine dans l'aide au développement perçue par la quasi-totalité des pays bénéficiaires (pays en développement et pays en transition). Elle est le premier donateur aussi bien pour l'importance de sommes dépensées que pour l'effort consenti (l'aide rapportée au revenu national brut ou bien au nombre des habitants des pays donateurs). Mais ce statut de premier donateur est en partie illusoire. Cette domination vient de l'addition artificielle de l'aide versée par la Commission européenne et de l'aide versée par les pays membres de l'UE 15. Or, l'analyse des statistiques de l'aide au développement montre que ces deux types de donateurs ne suivent pas les mêmes logiques pour l'allocation géographique de leur aide. L'aide au développement versée par l'Union, comparativement à celle versée par le Japon et les États-Unis, semble avoir un caractère universel. Cette apparente générosité ne cache-t-elle pas une faiblesse ? On peut se demander si l'aide européenne ne souffre pas en réalité d'une trop grande dispersion. Par ailleurs, la géographie de l'aide versée par l'UE ne semble pas correspondre au discours européen qui met au sommet de l'agenda politique de l'Union le développement des relations avec ses voisins géographiques. Ce manque de cohérence transparait dans l'évolution inverse des aides versées par la Commission (en augmentation) et par les pays membres de l'UE (en baisse). L'Union s'est bel et bien engagée dans une réforme de la gouvernance de son aide au développement (déclaration de Paris, Objectifs du Millénaire pour le développement). Néanmoins, les tendances que nous soulignons dans cet article montrent que les résultats sont encore à venir. La faible lisibilité de l'action de l'UE explique qu'elle ne retire guère de capital politique des sommes importantes qu'elle consacre à l'aide.

A União Europeia é o primeiro doador para a ajuda pública ao desenvolvimento no mundo. Consagra a ela somas mais importantes que os Estados Unidos e o Japão e domina na ajuda ao

desenvolvimento percebida para a quase totalidade dos países beneficiários (países em desenvolvimento e países em transição). Ela é também o primeiro doador tanto pela importância das somas gastas como pelo o esforço realizado (a ajuda em percentagem da renda nacional bruta ou do número de habitantes dos países doadores). Mas este estatuto de primeiro doador é em parte ilusório. Esta dominação vem da adição artificial da ajuda consentida pela Comissão europeia e da ajuda dos países-membros da UE 15. A análise das estatísticas da ajuda ao desenvolvimento mostra que estes dois tipos de doadores não seguem as mesmas lógicas para a alocação geográfica da sua ajuda. A ajuda ao desenvolvimento da União, em comparação com a do Japão e dos Estados Unidos, parece ter um carácter universal. Esta aparente generosidade não esconde uma fraqueza? Podemos investigar se a ajuda europeia não sofre realmente de uma dispersão exagerada. Além disso, a geografia da ajuda da UE não parece corresponder ao discurso europeu que põe no topo da agenda política da União o desenvolvimento das relações com os seus vizinhos geográficos. Esta falta de coerência transparece na evolução oposta das ajudas consentidas pela Comissão (em aumento) e pelos países-membros da UE (em baixa). A União se comprometeu a fazer uma reforma da governança da sua ajuda ao desenvolvimento (declaração de Paris, Objetivos do Milénio para o desenvolvimento). No entanto, as tendências que sublinhamos neste artigo mostram que os resultados ainda devem vir. A baixa legibilidade da ação da UE explica porque não obtem capital político na altura das somas importantes que consagra à ajuda.

The European Union tops the ranking of the main contributors to the official development assistance (ODA) in almost all the developing and transition countries. Its disbursements are higher than those of the United States and the Japan. This status as first contributor is not only based on the gross amounts of money dedicated to the official assistance. It is also based on the amounts of money disbursed related to the gross national income and to the population of the European states. Nevertheless, this status is partly an illusion. The domination of the European Union comes from the artificial addition of the assistance provided by the European Commission (multilateral) and the assistance disbursed by the member states of the former UE 15 (bilateral). A detailed analysis of the data provided by the OECD shows that these two donors do not follow the same lines as regards the geographical allocation of their assistance. Besides, when it comes to the geography of the assistance delivered by the European Union, it looks more universal than those delivered by the United States and Japan. Isn't it a sign of weakness and incoherence? One can wonder whether the ODA of the EU does not suffer from an excessive dissemination. Last, the geographical distribution of the European assistance is not really consistent with the official political agenda of the EU strongly oriented towards the issue of the development of the neighbouring countries. This lack of coherence is revealed by the opposite evolutions of the aids disbursed in the neighbourhood by the Commission and the EU members. The former has been increasing since the 1990s whereas the latter has been dramatically decreasing over the last fifteen years. The EU has launched a profound reform of its official assistance governance in line with the Paris Declaration and the implementation of the Millennium Development Goals. But much is still to be done before to reach the objective addressed by this reform. The European Union still appears unable to exert a strong political influence through its official assistance, even in its own neighbourhood where the United States play a strong and eventually more visible role.

INDEX

Palavras-chave : ajuda pública ao desenvolvimento, Estados Unidos, Japão, reforma ajuda o desenvolvimento, União Europeia, vizinhança

Index géographique : monde, Union européenne

Keywords : European Union, Japan, neighbourhood, Official development assistance, reform, United States

Mots-clés : aide publique au développement, États-Unis, Japon, réforme de l'aide au développement, Union européenne, voisinage

AUTEUR

YANN RICHARD

Maître de conférences, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne et UMR Ladyss, yrichard@univ-paris1.fr