
L'aide publique au développement de l'Union européenne dans un contexte de crise

Claire Mainguy*

Dans un contexte de crise qui touche aussi bien les pays du Nord que ceux du Sud, l'aide publique au développement des pays de l'OCDE a baissé, en termes absolus, en 2009. La baisse de l'aide de l'UE, qui est le premier donateur de l'OCDE, affecte plus particulièrement les pays africains.

La politique de coopération pour le développement de l'Union Européenne est une compétence partagée entre la commission et les Etats membres. L'UE se situe à la première place parmi les donateurs avec 69% de l'aide publique au développement (APD) distribuée par les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE) en 2009 (Cf. tableau). Du 20 au 22 septembre 2010, le sommet des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) s'est tenu au siège des Nations unies à New York, pour faire le point sur les engagements envers les pays les plus pauvres de la planète. Alors que certains pays du Sud ont été particulièrement touchés par les effets de la crise financière, dans un contexte de restrictions budgétaires au Nord, les pays européens réussissent-ils à respecter les engagements pris dans le cadre des objectifs du millénaire ?

Les effets de la crise sur les pays du Sud

La progression du PIB des pays en développement et émergents est passé de 6,1% en 2008 à 2,4% en 2009¹. Alors qu'au début de la crise financière on pouvait espérer que les pays en développement, qui ont souvent peu accès aux marchés financiers, seraient moins touchés par la crise, il s'avère que leur ouverture commerciale rend ces pays très vulnérables aux évolutions de la conjoncture internationale. Selon Philippe Hugon², les effets de contagion des pays du Nord sur les pays du Sud sont plus importants quand le tissu industriel de ces derniers est peu développé. Ce qui est le cas

de nombreux pays destinataires de l'aide. La plupart de ces pays ont des économies essentiellement agricoles dont les productions sont destinées soit au marché domestique dans le cas des céréales, soit à l'exportation pour les cultures de rente (coton, cacao, café...). Les prix élevés de certaines matières premières enregistrés de 2002 à mi-2008 (pétrole en particulier) s'expliquent par la demande des pays émergents. Selon la CNUCED³ la hausse des cours des produits agricoles a attiré de plus en plus d'investisseurs financiers qui considèrent les matières premières comme une catégorie d'actifs comme les autres avec pour conséquence une volatilité beaucoup plus importantes des cours. Ces hausses de prix inégalées au cours des dernières décennies ont pesé très fortement par le biais de la facture énergétique et ont eu des conséquences importantes sur la sécurité alimentaire des pays importateurs nets de céréales en provoquant des crises alimentaires dans de nombreux pays en 2007-2008. La chute brutale des cours des matières premières à partir de la seconde moitié de 2008, due au ralentissement de l'activité économique des pays du Nord, a été un des facteurs de transmission de la crise des pays du Nord vers ceux du Sud. Les flux d'investissement directs étrangers vers les pays en développement ont aussi considérablement diminué en 2009, d'une part, en raison d'un accès plus difficile des firmes au financement et, d'autre part, en raison de la conjoncture défavorable⁴. Enfin, de nombreux pays parmi les moins avancés ont été touchés par la baisse des revenus envoyés par travailleurs migrants⁵.

¹ Fonds monétaire international, 2010, *Perspectives de l'économie mondiale*, Etudes économiques et financières, avril. Le groupe "pays en développement et émergents" couvre des réalités très diverses.

² Hugon Ph., Salama P., 2010, Les suds dans la crise, Introduction, Hors série, *Revue Tiers Monde*.

³ UNCTAD, 2009, Transnational Corporations, Agricultural Production and Development, *World Investment Report*.

⁴ UNCTAD Ibid.

⁵ Barajas A., Chami R., Fullenkamp C., and Garg A., 2010, *The Global Financial Crisis and Workers' Remit-*

* Université de Strasbourg, BETA

Les engagements de l'Union Européenne

Dans ce contexte particulièrement défavorable, la crainte d'une baisse de l'aide était forte alors que les besoins sont plus importants. La plupart des donateurs se réfèrent à l'objectif à long terme de l'ONU, à savoir 0,7% du revenu national brut (RNB) en 2015. Les conférences et rencontres internationales successives ont pour objectif de progresser vers cette norme : à Monterrey, en 2002, l'U.E. s'était engagée à atteindre 0,46% du RNB en moyenne, en 2006 ; à Gleneagles en 2005, l'ensemble des donateurs du CAD/OCDE s'étaient engagés à donner 0,36% de leur RNB en 2010, ce qui correspondait à une hausse de 80 milliards de dollars de 2004, entre 2004 et 2010, alors que les membres de l'UE s'étaient engagés sur un objectif plus ambitieux, à atteindre 0,56% du RNB en moyenne et au moins 0,51% chacun. En 2010, l'OCDE prévoit que quatre pays du Nord de l'Europe dépasseront l'objectif de 0,7% (Le Luxembourg, le Danemark, les Pays Bas et la Belgique).

La politique d'aide et de coopération pour le développement de l'UE étant une compétence partagée, l'APD de l'UE comporte à la fois les aides des Etats membres et celle de la commission (12,5% de l'APD des membres du CAD en 2009). Cette dernière a des outils et procédures qui lui sont propres et une partie de cette aide au développement n'est pas intégrée au budget de la communauté mais regroupée au sein du fonds européen de développement (FED)⁶. Une partie de cette aide est associée à la politique commerciale de l'UE dans le cadre des accords de Lomé puis l'accord de Cotonou, depuis 2000⁷. En 2009, l'APD cumulée des 15 membres du CAD appartenant à l'UE atteignait 0,44% de leur RNB global.

La crise a eu un impact à la baisse sur l'APD de deux façons :

- en raison de la récession, le montant de l'APD visé en 2010, calculé en pourcentage du RNB, est passé de 130 à 126 milliards de dollars courants.

tances to Africa : What's the Damage ? *IMF Working Paper*, Middle East and Central Asia Department.

⁶ Cf. l'article d'Amélie Barbier et Lisa Steinacher, 2007, Vers une communautarisation de l'APD, Bulletin de l'OPEE n°17.

⁷ Bissirou G., Kern F., Mainguy C., 2004, La politique de coopération et de développement de l'Union Européenne envers le Sud" in Dévoluy M. *Les politiques économiques européennes : enjeux et défis*, éditions du Seuil, Mai.

- En raison de difficultés budgétaires, certains pays ont revu leurs promesses à la baisse ou repoussé les échéances. En 2010, d'après l'OCDE 8, le montant global de l'APD des membres du CAD devrait atteindre 108 milliards de dollars de 2004. Ce chiffre représente une hausse de 0,26 à 0,32% du RNB par rapport à 2004 mais est en deçà des objectifs fixés à Gleneagles (-18 milliards dollars de 2004).

C'est l'Afrique qui sera la plus touchée (11 milliards contre 25 prévus) en raison des difficultés économiques des pays de l'UE qui sont ses principaux partenaires.

En 2009, l'APD a baissé de manière significative pour les pays suivants : la Grèce (-12%), l'Irlande (-18,9%) et l'Italie (-31,1%).

En résumé, entre 2004 et 2009, l'APD a augmenté de 30% en termes réels avec un poids prépondérant de l'UE. Mais en 2009 et 2010, elle n'a pas été aussi élevée que prévu et les pays africains, qui comptent le plus grand nombre de pays les moins avancés (PMA), figurent parmi les plus affectés.

L'APD semble malgré tout rester la ressource la plus stable si on la compare aux deux autres sources de financement que sont les Investissements étrangers⁸ et les revenus des travailleurs émigrés. Pour ces derniers les statistiques sont souvent difficiles à obtenir mais la Banque mondiale estimait que ces envois ont chuté de 6,1% entre 2008 et 2009⁹.

Les enjeux et limites des chiffres de l'aide au développement

Les montants de l'APD ne suffisent pas à juger de sa contribution au développement. Son contenu fait l'objet d'un certain nombre de critiques. A titre d'exemple, sont inscrits dans la rubrique de l'aide, au même titre que les programmes et projets de développement, les allègements de dette (la légitimité de certaines d'entre elles étant largement contestée)¹⁰, les soutiens aux étudiants

⁸ Mold A. 2008, The Fallout from the Financial Crisis : Implications for FDI to Developing Countries, Policy Insights n°86, OECD Development Center, December.

⁹ World Bank, 2009, Workers' Remittances Fall Less Than Expected in 2009, But 2010 Recovery Likely To Be Shallow ; voir aussi (Barajas et al. 2010) op. Cit. en note 4.

¹⁰ On parle de "dette odieuse" concernant des emprunts effectués par des dictatures qui doivent être remboursés alors que les populations n'en ont pas bénéficié. Dans le cas de l'Irak et de l'Afghanistan, les dettes annulées en 2005 correspondaient à des fonds en grande partie utilisés à des achats d'armes. Cf. Severino J.M., Ray O., 2009, *The End of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy*, Working Paper Number 167, Center for Global Development, March.

TABLE 1: NET OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE IN 2009
Preliminary data for 2009

	2009		2008		2009	
	ODA USD million current	ODA/GNI %	ODA USD million current	ODA/GNI %	ODA USD million (1) At 2008 prices and exchange rates	Percent change 2008 to 2009 (1)
Australia	2 761	0.29	2 954	0.32	2 912	-1.4
Austria	1 146	0.30	1 714	0.43	1 179	-31.2
Belgium	2 601	0.55	2 386	0.48	2 661	11.5
Canada	4 013	0.30	4 795	0.33	4 341	-9.5
Denmark	2 810	0.88	2 803	0.82	2 922	4.2
Finland	1 286	0.54	1 166	0.44	1 319	13.1
France	12 431	0.46	10 908	0.39	12 746	16.9
Germany	11 982	0.35	13 981	0.38	12 297	-12.0
Greece	607	0.19	703	0.21	618	-12.0
Ireland	1 000	0.54	1 328	0.59	1 077	-18.9
Italy	3 314	0.16	4 861	0.22	3 350	-31.1
Japan	9 480	0.18	9 579	0.19	8 556	-10.7
Korea	816	0.10	802	0.09	910	13.5
Luxembourg	403	1.01	415	0.97	423	1.9
Netherlands	6 425	0.82	6 993	0.80	6 675	-4.5
New Zealand	313	0.29	348	0.30	337	-3.2
Norway	4 086	1.06	3 963	0.88	4 650	17.3
Portugal	507	0.23	620	0.27	523	-15.7
Spain	6 571	0.46	6 867	0.45	6 786	-1.2
Sweden	4 546	1.12	4 732	0.98	5 083	7.4
Switzerland	2 305	0.47	2 038	0.44	2 271	11.5
United Kingdom	11 505	0.52	11 500	0.43	13 179	14.6
United States	28 665	0.20	26 842	0.19	28 305	5.4
TOTAL DAC	119 573	0.31	122 296	0.30	123 119	0.7
Average Country Effort		0.48		0.46		
<i>Memo Items:</i>						
EU Institutions	15 022		14 757		15 412	4.4
DAC-EU countries	67 135	0.44	70 974	0.43	70 838	-0.2
G7 countries	81 390	0.26	82 465	0.26	82 774	0.4
Non-G7 countries	38 183	0.50	39 831	0.49	40 345	1.3

Source : CAD/OCDE

étrangers alors que ceux-ci ne retournent pas nécessairement faire profiter leur pays d'origine, de leurs compétences etc. Par ailleurs, l'UE s'est spécialisée dans le financement des infrastructures, d'une part, en raison du rôle de ces projets dans l'intégration régionale, un des objectifs phare de l'UE et, d'autre part, en raison des montants nécessaires. Mais la plupart du temps, ces travaux ne sont pas réalisés par des entreprises locales mais plutôt par des entreprises occidentales ou, de plus en plus, par des entreprises chinoises. On reproche aussi parfois à l'aide au développement d'être liée, c'est-à-dire conditionnée à des achats dans le pays donateur, par exemple, même si c'est au détriment de son efficacité. Effectivement, l'APD reste liée de manière

significative pour quelques pays européens tels que la Grèce et l'Espagne ¹¹.

Au delà des critiques habituelles sur les chiffres de l'aide, c'est parfois la politique d'aide et de coopération et sa mise en oeuvre qui sont elles-mêmes remises en question. Pour Gabas ¹² la relation asymétrique verticale entre le Nord et le Sud, a conduit à un glissement de la notion de coopération à celle d'aide dont les utilisations étaient très souvent définies par les pays donateurs avec l'acceptation intéressée des bénéficiaires. « Rares ont été les expériences au cours

¹¹ OCDE, 2010, *Coopération pour le développement*, Rapport 2010, annexe statistique, consultable en ligne, http://www.oecd.org/document/10/0,3343,fr_2649_3444_7_34036298_1_1_1_1,00.html

¹² Gabas J.-J. 2002, *Nord-Sud, L'impossible coopération*, Presses de Sciences Po.

desquelles l'aide a été appropriée par les Etats eux-mêmes dans un objectif de développement » (Gabas, 2002:16). Si on excepte les cas extrêmes d'auteurs qui proposent la suppression pure et simple de l'aide sans probablement en mesurer toutes les conséquences ¹³ les spécialistes s'accordent sur la nécessité d'une rénovation de l'aide au développement. Pour Serge Michailof ¹⁴, le monde est confronté à des défis majeurs : des échecs du développement avec des conséquences dramatiques comme en Somalie ou en Afghanistan ; des succès de développement dont le corollaire est un déséquilibre écologique majeur. L'auteur pense « qu'une fois débarrassée de ses scories historiques » l'aide au développement peut être un instrument de prévention et de gestion des crises qui s'annoncent et contribuer à la découverte d'un nouveau modèle de développement. Pour Sévérino et Ray ¹⁵, l'APD a subi des mutations cruciales ces dernières années, incluant la diversification des objectifs, la multiplication des acteurs et des instruments sans que la façon de la mesurer n'ait changé. Cette évaluation qui intègre aussi bien des dons que des prêts est imparfaite mais surtout elle ne se réfère qu'aux montants, ce qui fait de la politique d'aide au développement une des rares politiques évaluée essentiellement d'après ses dépenses. De plus, l'aide des donateurs non membres du CAD n'est pas comptabilisée alors qu'on sait par ailleurs que

¹³ (Moyo 2009) cité dans (Michailof 2010).

¹⁴ Michailof S., 2010, *Notre maison brûle au Sud*, Fayard.

¹⁵ (Sévérino et Ray 2009:16) op. Cit. note 10.

les financements des pays arabes notamment sont importants envers certains pays et que l'aide de la Chine à l'Afrique est fortement croissante, notamment sous la forme de financement des infrastructures. Les membres de l'UE sont également concernés par cette surenchère et accordent une importance sans doute disproportionnée aux montants, comme on peut le voir avec les récentes propositions de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel qui reprennent l'idée de Tobin avec le projet de taxe sur les transactions financières internationales, sans se pencher plus avant sur l'efficacité des montants de l'aide qui serait ainsi collectée. Il faut cependant noter que l'UE est un des rares donateurs à avoir affiché dès le traité de Maastricht, des principes qui font encore trop souvent défaut dans la pratique : les trois « C » pour cohérence entre les différentes politiques menées ¹⁶, complémentarité entre les interventions des différents bailleurs de fonds et coordination des aides. C'est pourtant l'application de ces principes qui donnerait probablement la plus grande efficacité à la politique de coopération pour le développement de l'union européenne et des autres pays donateurs.

¹⁶ A titre d'exemple, les subventions agricoles constituent un manque à gagner très important pour les pays en développement. Voir aussi les évaluations régulières des 3C, European Union, 2007, *Evaluating Coordination, Complementarity and Coherence in EU development policy : a synthesis*, Evaluation services of the European Union. Hoebink, P. [ed.] 2004 *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation – Triple C Evaluations No 1*, Amsterdam : Aksant Academic Publishers.