



## L'engagement économique européen dans le Pacifique insulaire

Alexandre DAYANT

### ► Points clés

- Les caractéristiques géographiques et démographiques des pays du Pacifique insulaire ne leur permettent pas d'accéder aux schémas traditionnels de développement économique. La région a donc besoin du soutien de la communauté internationale.
- Les relations de l'Union européenne (UE) avec le Pacifique insulaire s'articulent principalement autour de la coopération au développement durable, mais Bruxelles cherche aussi à diversifier son approche pour devenir un partenaire commercial de premier rang.
- Le Nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale « NDICI - Global Europe » adopté en juin 2021 par la Commission européenne marque une nouvelle approche pour la région. Il permet à l'UE de mobiliser davantage de fonds, augmenter son empreinte commerciale dans le Pacifique et, à terme, consolider son rôle d'investisseur dans la région.

## Introduction

Dans un contexte de rivalité sino-américaine, et alors que la croissance mondiale est portée par l'Asie orientale, le Pacifique insulaire, confronté à des enjeux environnementaux, économiques et sécuritaires aigus, revêt aujourd'hui une importance particulière.

Bien que présente dans la région depuis plus d'une décennie à travers son action dans le domaine du développement, de l'assistance humanitaire et du commerce, l'Union européenne (UE) reste un acteur de second rang sur l'échiquier régional. La nouvelle stratégie indopacifique européenne, entérinée en septembre 2021, vise à renforcer la coopération européenne et sa visibilité dans la région, y compris dans le Pacifique insulaire. L'UE s'est d'ores et déjà dotée de nouveaux outils pour étendre sa présence économique dans la région, reste à voir comment elle pourra préserver la pérennité de cette nouvelle dynamique.

## Des défis de développement spécifiques au Pacifique insulaire

Dix des quatorze États indépendants de la région figurent parmi les quinze plus petites économies du monde, et trois sont composés d'atolls. Pour beaucoup, le point le plus élevé du territoire ne se situe qu'à quelques mètres au-dessus du niveau de la mer. En outre, l'isolement géographique de ces États rend les schémas de développement économiques traditionnels souvent inaccessibles : des revenus nationaux limités et des populations peu nombreuses et dispersées compliquent la diversification des secteurs d'activité et la possibilité de réaliser des économies d'échelle. De plus, les coûts requis pour fournir des services et y importer des marchandises sont considérables et l'émigration de la main-d'œuvre qualifiée est forte. Les populations jeunes et croissantes du Pacifique insulaire ont besoin de perspectives en matière d'éducation, d'emplois et d'activités génératrices de revenus, souvent limitées dans la région.

Le Pacifique insulaire est aussi l'une des régions les plus exposées aux effets du changement climatique. Les cyclones tropicaux, inondations et autres catastrophes naturelles n'ont fait qu'augmenter en fréquence et en intensité ces dernières années. Le cyclone Cody<sup>1</sup> de janvier 2022 aux Fidji, qui a fait une victime et des dommages matériels considérables, en est le plus récent exemple. Par ailleurs, l'élévation du niveau de la mer réduit la superficie des terrains disponibles pour la construction de logements et a des conséquences néfastes pour l'agriculture et les approvisionnements en eau potable.

---

1. D. Henry, « Cyclone Cody: Storm Approaching New Zealand Could Bring 8m Waves », *New Zealand Herald*, 13 janvier 2022, disponible sur : [www.nzherald.co.nz](http://www.nzherald.co.nz).

Enfin, à cela viennent s'ajouter les impacts économiques et sanitaires de la pandémie de Covid-19. Initialement, les îles du Pacifique ont utilisé leur géographie à leur avantage pour s'isoler du virus, une stratégie qui s'est avérée payante d'un point de vue sanitaire, mais catastrophique sur le plan économique. En effet, les économies du Pacifique insulaire dépendent fortement du monde extérieur – que ce soit pour le tourisme, la fourniture des produits de base, le commerce ou l'aide publique au développement (APD). En se coupant du monde, le Pacifique a par la même occasion diminué ses interactions économiques, et donc réduit ses revenus. Les pays dépendants du tourisme, comme les Îles Cook, les Fidji, les Palaos, Samoa et le Vanuatu, ont connu un recul économique pouvant aller jusqu'à - 15 % de leur produit intérieur brut (PIB) pour l'année 2020<sup>2</sup>, avec un faible rebond, au niveau régional, de 0,3 % seulement. De plus, à l'été 2021, les nouveaux variants plus contagieux et virulents ont finalement réussi à franchir les frontières, généralement à travers des vols de rapatriement, mettant les systèmes de santé, déjà limités, à rude épreuve.

---

## Les économies du Pacifique insulaire dépendent fortement du monde extérieur

---

En somme, la crise sanitaire, combinée aux contraintes géographiques et économiques des îles du Pacifique explique que la région soit actuellement l'une des plus fragiles au monde. En conséquence, l'aide sanitaire, financière et technique extérieure joue un rôle essentiel pour les pays du Pacifique insulaire.

## L'Europe, un acteur économique significatif dans le Pacifique insulaire

### *Un partenaire de développement*

Un nombre croissant, mais encore limité, de bailleurs de fonds, est présent dans la région. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les principaux partenaires de développement bilatéraux et contribuent à environ 55 % de l'aide totale<sup>3</sup>. La Chine, le Japon et les États-Unis font partie des bailleurs de fonds de second rang, et cherchent à renforcer leur engagement régional, aussi bien à travers l'aide au développement, que le commerce et la diplomatie. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont les principaux partenaires multilatéraux.

De son côté, l'UE est reconnue comme un partenaire stable, contribuant à l'équilibre économique de la région. Depuis juin 2000, la relation entre l'Union et les îles du Pacifique est réglée par l'accord de Cotonou<sup>4</sup>, qui définit le partenariat de l'UE avec les

---

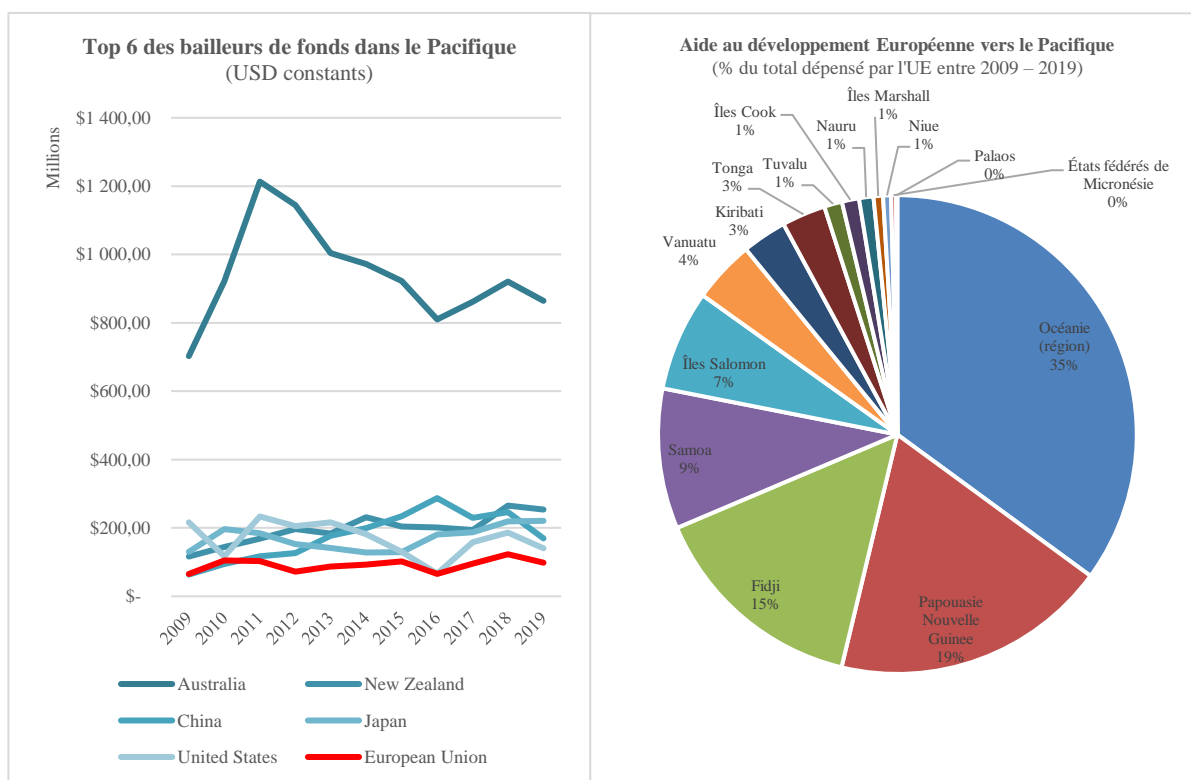
2. « Economic indicators for Fiji », Asian Development Bank, disponible sur : [www.adb.org](http://www.adb.org).

3. Lowy Institute Pacific Aid Map, disponible sur : [www.pacificaidmap.lowyinstitute.org](http://www.pacificaidmap.lowyinstitute.org).

4. « Accord de Cotonou », Conseil européen, 11 août 2021 disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Même si initialement fondé sur les échanges économiques, cette relation s'est étendue avec le temps à d'autres secteurs, tels que l'environnement, l'énergie, le changement climatique et la pêche. Le 15 avril 2021, un nouvel accord entre l'UE et l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) définit de nouvelles priorités pour l'engagement de l'Union dans la région, et met l'accent sur les domaines du développement et de croissance durable, des droits de l'homme ainsi que de la paix et la sécurité, le tout dans le but de promouvoir l'intégration régionale. L'adoption de cet accord témoigne d'une évolution des perceptions des États membres à l'égard des opportunités et des défis dans le Pacifique. Néanmoins, la concrétisation de ces nouvelles mesures reste à venir.

Au cours de la dernière décennie, l'UE s'est hissée au rang des acteurs majeurs dans le Pacifique, même si l'APD bilatérale de certains de ses membres reste sporadique. Avec une moyenne de 92 millions de dollars (USD) annuels dépensés dans la région depuis 2009, l'Union est le sixième bailleur de fonds du Pacifique, même si son action reste peu visible<sup>5</sup>.



Source : 2021 [Lowy Institute Pacific Aid Map](#).

5. « Evaluation of Visibility of EU External Action. Final Report Volume 8 – Thematic Report on Climate Change and Energy », OCDE, juin 2012, disponible en PDF sur : [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

La Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), qui représente 75 % de la population de la région, reçoit la plus grande partie de l'aide bilatérale européenne (19 %), devant les Fidji (15 %) et Samoa (9 %). L'aide régionale, c'est-à-dire dirigée vers les institutions et programmes régionaux, représente 35 % de l'APD européenne vers le Pacifique insulaire, et ses projets se concentrent principalement sur le thème de gouvernance, de renforcement des droits de l'homme, d'accès à l'eau et des capacités agraires, de pêche et de sécurité alimentaire.

### ***Des échanges commerciaux et investissements en sous-régime***

En plus de son rôle de bailleur de fonds et partenaire de développement, l'UE cherche aujourd'hui à se positionner comme un partenaire commercial et investisseur de premier plan.

L'Union est le 5<sup>e</sup> partenaire commercial du Pacifique<sup>6</sup>, derrière la Chine, l'Australie, Singapour et le Japon. Elle importe principalement des produits alimentaires, majoritairement du poisson, alors qu'elle exporte vers la région du matériel à forte valeur ajoutée, comme des avions et automobiles. En 2020, l'UE se classait 13<sup>e</sup> exportateur vers le Pacifique, avec dix fois moins d'exportations vers la région que l'Australie, et neuf fois moins que la Chine – deux partenaires plus proches géographiquement. La signature en janvier 2021 du projet intitulé « Renforcement du commerce intrarégional et international du Pacifique » (SPIRIT)<sup>7</sup> devrait néanmoins stimuler le commerce entre l'UE et le Pacifique, avec notamment la mise en œuvre d'accords commerciaux, tel que l'Accord de partenariat économique (APE)<sup>8</sup>. L'APE offre aux pays signataires (aujourd'hui la PNG, les Fidji, les Samoa et les Îles Salomon) un accès au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent pour toutes leurs marchandises, ainsi qu'une ouverture progressive et mesurée des marchés des pays du Pacifique aux marchandises de l'Union.

---

**L'UE est le 5<sup>e</sup> partenaire commercial du Pacifique**

---

Concernant les investissements directs à l'étranger (IDE) européens dans la région, ils restent faibles malgré la présence de fleurons industriels dans le secteur extractif (TotalEnergies en PNG) et alimentaire (Nestlé et Heineken, à travers la région).

---

6. « European Union: Trade in Goods with ACP – Pacific Countries », European Commission Directorate-General for Trade, disponible en PDF sur : <https://webgate.ec.europa.eu>.

7. « European Union Provides FJD 14.3 Million to Strengthen Pacific Trade Capacity », European Union External Action, 27 janvier 2021, disponible sur : [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu).

8. *Official Journal of the European Union*, L272, vol. 52, 16 octobre 2009, disponible sur : [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Les raisons de cet engagement économique limité sont multiples<sup>9</sup>. Tout d'abord, la tyrannie des distances est une réalité pour les capitaux européens, qui trouvent des marchés plus lucratifs à moindre distance. En effet, plus de 14 000 kilomètres séparent Paris de Port Moresby, la capitale de la PNG, alors que Jakarta, capitale de l'Indonésie et principale économie d'Asie du Sud-Est, n'est qu'à 11 000 kilomètres. De plus, le Pacifique insulaire fait face à un manque d'infrastructures important et à une gestion de ces dernières parfois inefficace (gestion de transport et un fret aérien à faible capacité et coût élevé). Aussi, les politiques gouvernementales locales manquent parfois de fiabilité aux yeux des investisseurs européens et n'offrent pas un climat politique assez stable pour attirer les IDE. À cela viennent s'ajouter des niveaux élevés de taxation sur le carburant, un environnement administratif contraignant, un dialogue faible entre le secteur public et privé, et des ressources humaines et capacité entrepreneuriales limitées.

Si l'UE cherche à favoriser le commerce et l'investissement dans la région, il lui sera essentiel d'encourager les initiatives locales pour un climat d'investissement stable, prévisible et transparent. Les négociateurs des APE à venir pourraient par exemple envisager d'inclure des dispositions au sein même de ces accords pour fournir une telle protection aux investisseurs, tout en respectant la protection et la conservation de l'environnement local. De la même manière, il est important pour l'UE de veiller à ce que des lois et réglementations appropriées existent dans les pays hôtes pour imposer des pratiques commerciales durables. À l'heure actuelle, les procédures frontalières et douanières de certaines économies locales compliquent les échanges entre l'Europe et le Pacifique.

## **Ambitions de l'UE et moyens de mise en œuvre**

### ***Quels sont les intérêts de l'UE dans le Pacifique ?***

Cela peut paraître surprenant, mais l'UE est un acteur résident du Pacifique, du fait des territoires d'outre-mer français et les plus de 500 000 citoyens européens qui y résident. Il en découle que l'Union y entretient des intérêts économiques et politiques.

La pêche est le secteur d'intérêt principal pour le marché européen dans le Pacifique. En effet, la moitié du thon consommé dans l'UE provient de la région. C'est pourquoi la coopération UE-Pacifique en matière halieutique repose sur une aide substantielle du Fonds européen de développement (FED), avec notamment un redoublement d'efforts de la part de l'UE pour soutenir le développement d'une pêche durable et combattre les pratiques illicites, non déclarées et non réglementées. Au cours des prochaines années, la

---

9. « Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements – Pacific Region: Fisheries », disponible en PDF sur : [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu).



pêche devrait continuer de jouer un rôle important dans les relations UE-Pacifique.

De la même manière, les ressources naturelles et minérales (gaz, pétrole, bois) abondent à travers le Pacifique, et dans des pays tels que les Îles Salomon, la PNG, le Vanuatu, les Tonga, les Fidji et les États fédérés de Micronésie, il existe un potentiel énorme, largement inexploité. Cela inclut notamment les ressources des fonds marins, qui alimentent déjà des tensions régionales<sup>10</sup>. En effet, l'exploitation minière en haute mer reste limitée, étant donné les coûts de transaction et d'opérations élevés pour les entreprises étrangères. Un cadre réglementaire est en cours de développement et promet d'encadrer les activités en mer profonde. Malgré cela, la concurrence pour l'accès à ces ressources promet de s'intensifier, et il est fort probable que des entreprises européennes spécialisées dans l'industrie extractive sous-marine (UK Seabed Resources ; Global Sea Mineral Resources) investissent dans la région. Il est donc important pour l'Union de capitaliser sur ses relations et connaissances dans le Pacifique, afin de faciliter l'arrivée de ces entités en temps voulu.

Engagée dans un monde multipolaire, l'UE cherche aussi à consolider son capital politique et diplomatique dans la région. La communication conjointe de l'UE de 2012<sup>11</sup> indique clairement que l'un des principaux objectifs de la coopération de l'Union est de « définir avec les pays du Pacifique un programme positif de questions d'intérêt commun dans les forums mondiaux ». Dans un contexte d'influence chinoise croissante dans le Pacifique, l'UE devrait donc chercher à poursuivre son engagement régional. En effet, l'OEACP du Pacifique représente 15 voix souveraines à l'Organisation des Nations unies (ONU) et au sein d'autres forums multilatéraux. La consolidation de la présence européenne dans le Pacifique, à travers des actions diplomatiques, commerciales ou d'APD favoriserait donc le maintien de son influence sur les pays du Pacifique lors des négociations internationales.

Enfin et surtout, les objectifs de réduction de pauvreté et de développement social et économique global sont aussi des domaines d'intérêt pour l'UE, comme l'indique la communication de 2012. L'action de l'UE dans le Pacifique contribue donc à l'accomplissement de son objectif développemental.

---

## L'UE cherche à consolider son capital politique et diplomatique dans la région

---

---

10. R. Hicks, « Eco-Business, Pacific Nations Form Alliance to Oppose Deep-Sea Mining », *Eco Business*, 29 juin 2022, disponible sur : [www.eco-business.com](http://www.eco-business.com).

11. G. Laporte et G. Piñol Puig, « The Future of Pacific-EU Relations: With or Without the ACP? », Briefing Note, n° 56, European Centre for Development Policy Management, octobre 2013, disponible en PDF sur : <https://ecdpm.org>.

## **Comment l'UE peut-elle consolider son ambition dans le Pacifique ?**

En annonçant le Nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (« NDICI – Global Europe ») en juin 2021, la Commission Européenne a signalé une nouvelle approche pour la région. NDICI remplace dix instruments financiers et programmes que l'UE utilisait entre 2014 et 2020 et les fusionne en un seul instrument couvrant désormais la plupart des dimensions de l'action extérieure de l'UE. Entre autres, le nouvel instrument intègre le Fonds européen de développement (FED) qui était auparavant en dehors du budget de l'UE, ce qui permet de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement européen sur ce dernier et contribue à consolider la légitimité publique et la visibilité politique de l'aide extérieure de l'UE dans son ensemble. Le NDICI est doté d'un budget de 79,5 milliards d'euros. Pour le Pacifique, cela se traduit concrètement par une nouvelle enveloppe de 600 millions d'euros, distribués d'ici à 2027.

Le NDICI permet à l'UE de mieux prendre en considération ses propres valeurs et intérêts<sup>12</sup>. Désormais, les programmes de développement vont chercher une adéquation et un équilibre entre les intérêts stratégiques de l'UE et ceux de ses pays et régions partenaires.

---

### **Augmenter l'empreinte commerciale européenne dans le Pacifique**

---

En outre, le NDICI comprend une architecture financière unifiée pour les investissements externes (le Fonds européen pour le développement durable Plus [FEDD+] et la Garantie pour l'action extérieure), ce qui permettra à l'UE de mobiliser des investissements des secteurs public et privé en faveur du développement durable. L'objectif est de mettre à profit la diversité et la coordination des acteurs et des instruments européens pour renforcer la coopération entre les institutions de financement du développement européennes, en particulier la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Ces instruments financiers offrent de nouvelles capacités à l'UE pour mobiliser des fonds dans et vers la région, et donc augmenter son empreinte commerciale dans le Pacifique. Cela lui permettra à terme de consolider son image d'investisseur.

---

12. K. Sergejeff, E. Domingo et A. Jones, « L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions – et réponses » – Note d'information n° 144, European Centre for Development Policy Management, février 2022, disponible en PDF sur : <https://ecdpm.org>.



## Conclusion

S'appuyant sur son expérience dans la région, l'UE travaille à la mise en œuvre d'un cadre d'actions extérieures plus coordonnées dans le Pacifique, ainsi qu'à un programme stratégique plus cohérent pour la région. Cependant, l'UE fait face à des limitations structurelles qui risquent d'entraver l'expansion de son activité régionale. La première concerne les moyens disponibles pour réaliser son ambition dans le Pacifique. Malgré le NDICI, le budget et les ressources de l'UE allouées au Pacifique restent limitées. En matière d'APD, par exemple, l'Union aura du mal à égaler l'ampleur du programme d'aide australien dans le Pacifique, dix fois supérieur à celui de Bruxelles. La seconde limitation provient des divergences d'intérêt pour la région au sein de l'UE. Peu de pays membres s'intéressent réellement au Pacifique. Ainsi, la pérennité de ce nouvel engagement dépendra, d'une part, de sa complémentarité avec les stratégies nationales des États membres, et d'autre part, de sa capacité à déboucher sur des actions concrètes.

---

***Alexandre Dayant** est chercheur et directeur de projet responsable du Pacific Aid au Lowy Institute de Sydney. Il s'intéresse à l'économie du développement et à la géoéconomie. Il écrit sur la politique étrangère australienne, les questions de développement, les pays insulaires du Pacifique et l'Europe.*

### Comment citer cette publication :

Alexandre Dayant, « L'engagement économique européen dans le Pacifique insulaire », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 22 août 2022.

ISBN : 979-10-373-0577-0

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : © sirtravelalot/Shutterstock.com



27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15 – France

[Ifri.org](http://Ifri.org)

