

Caractère et tendance de l'aide publique européenne au développement

Michael Keith Anyadike-Danes,

Chargé d'études à l'OFCE

Monya Nnenna Anyadike-Danes,

Downing College, University of Cambridge

L'aide publique européenne au développement a permis dans le passé la mise en œuvre de programmes importants dans les pays du Tiers Monde, mais aussi contribué aux exportations européennes vers ces pays.

Les perspectives de croissance de l'aide européenne sont entravées par la récession en Europe et les politiques de restrictions budgétaires.

Cet article décrit en faits l'évolution de l'aide européenne de 1971 à 1981, les contributions respectives des différents pays de la communauté et la répartition géographique de l'aide entre les pays du Tiers Monde.

L'aide publique au développement (APD) en provenance de sept pays membres de la Communauté Européenne ⁽¹⁾ représente à elle seule près de la moitié du montant total d'aide publique accordé par les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD), constitué, sous l'égide de l'OCDE, des dix-sept pays industriels dont la contribution est la plus élevée. Pour cette raison les politiques d'aide de ces sept Etats européens ont un rôle important dans la détermination du niveau global et de la répartition géographique des flux d'aide publique ⁽²⁾.

Alors que les difficultés financières de nombre d'Etats en voie de développement contribuent à la déficience de la demande effective à l'échelle mondiale et que la paupérisation croissante du Tiers et du Quart Monde suscite l'idée généreuse d'un « Plan Marshall » universel, il est de quelque intérêt d'analyser en faits l'importance de la politique européenne d'assistance aux pays en développement. Joue-t-elle un rôle stabilisateur ? Ou au contraire contribue-t-elle à un mouvement général de reflux de la demande émanant de ces Etats ? En d'autres termes, que l'on interroge le passé ou

(1) Ces sept Etats sont : Belgique, Danemark, France, Italie, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne et Royaume-Uni. Bien que le Danemark et le Royaume-Uni n'aient adhéré à la Communauté Européenne qu'en 1973, on les considérera comme membres sur toute la période considérée. Le terme « Communauté » fera par la suite référence à ce groupe.

(2) L'Annexe à cet article précise les données utilisées, leurs définitions et leurs sources.

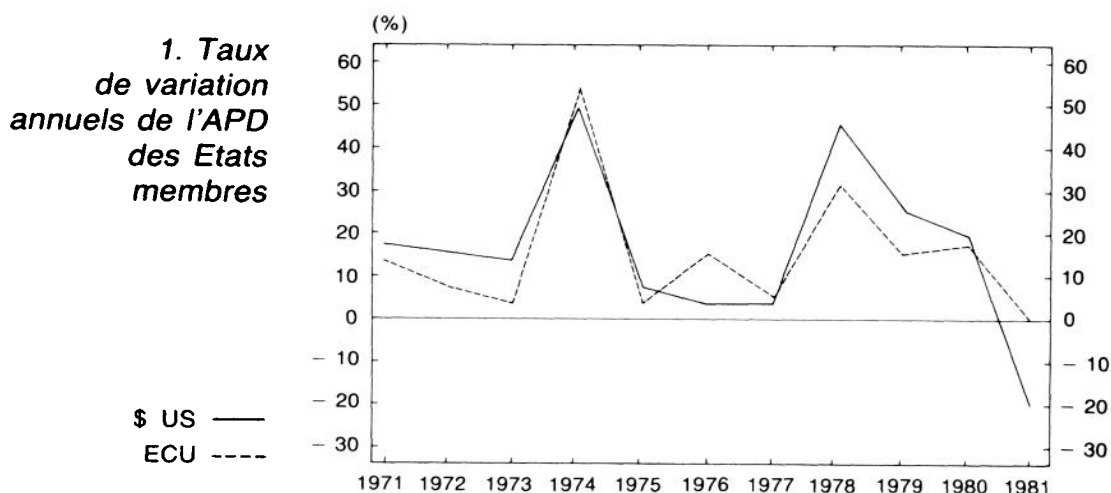
que l'on suppose l'avenir, l'aide européenne a-t-elle connu ou est-elle susceptible de connaître une croissance qui atténuerait la tendance à l'insolvabilité de ces pays ?

Cette contribution de l'Europe ne pourrait, certes, être que modeste, car son aide à ces pays ne constitue que 10 % de leurs ressources financières d'origine externe (emprunts, aide émanant d'autres pays et investissements directs). Mais elle est faite en majeure partie d'aide bilatérale liée, qui implique un « retour » vers les pays donateurs, variant selon les cas entre le tiers et la moitié de son montant global. Et le commerce extérieur de la Communauté vers ces pays représente une part non négligeable, 20 %, du montant total de ses importations et exportations extra-communautaires.

Evolution de l'aide européenne au développement

En 1981 les Etats membres de la Communauté ont consacré 11,8 milliards de dollars à l'aide publique au développement.

Le choix d'une unité monétaire pour mesurer les évolutions effectives des flux d'aide pendant les années 70 influence évidemment la lecture que l'on peut faire de ces évolutions. Les statistiques sont généralement publiées en dollar. Les variations de change, particulièrement dans les années récentes, peuvent compliquer singulièrement l'interprétation des données.



La figure 1 donne une impression d'ensemble de l'évolution de l'aide depuis le début de la décennie 70 ; elle en retrace les pour-cents de variation d'une année à l'autre, en dollar et aussi en ECU, unité monétaire plus représentative. La conversion en ECU ne suffit toutefois pas à résoudre le problème de mesure puisque la parité en cette unité commune des monnaies des Etats membres a elle aussi varié au cours de la décennie ; mais elle permet tout au moins de constater à quel point le choix de l'unité monétaire affecte l'évaluation d'une grandeur constituée, par nature, de flux monétaires hétérogènes. Ainsi de 1980 à 1981 la croissance de l'aide en ECU est presque nulle ; et en dollars elle est négative. Il apparaît cependant que les

caractéristiques essentielles de l'évolution de l'APD — les pics de 1974 et 1978, le déclin brutal de 1981 — sont indépendants de l'unité monétaire choisie.

L'évolution de l'APD peut être expliquée à partir de ses deux déterminants immédiats : le niveau du PIB et la part de l'aide publique au développement dans le PIB (dénommé ratio par la suite). Cette décomposition semble d'autant plus appropriée que la politique d'aide est à présent le plus souvent exprimée en termes de cette part. La volonté de la « Communauté » d'accroître son assistance aux pays en voie de développement a conduit récemment ⁽³⁾ les Etats membres à adopter l'objectif commun de consacrer à ces pays 0,7 % de leur PIB.

Sur l'ensemble de la période 1971-1981, c'est à l'évidence la croissance du PIB qui exerce l'influence déterminante sur l'évolution tendancielle de l'aide. Cette croissance a été, en moyenne, de 12,2 % par an en dollars, alors que l'augmentation du ratio n'a contribué que pour 2,3 % à la croissance totale de l'aide. Toutefois dans l'explication des *fluctuations* clairement *cycliques* de la croissance de l'APD, on peut attribuer quelques-unes des variations les plus importantes à des modifications explicites des politiques d'aide, c'est-à-dire à des changements de la part du produit intérieur brut consacré à l'aide au développement.

Les variations annuelles du PIB et du ratio pour l'ensemble des Etats membres sont retracées dans le tableau 1. Il apparaît que, tant en 1974 qu'en 1978, les variations du ratio ont contribué de manière déterminante aux taux de croissance records de l'APD ; et de même, à l'inverse, pour le déclin enregistré en 1981.

1. Taux de variation annuels du PIB en dollars et du ratio APD/PIB des Etats membres

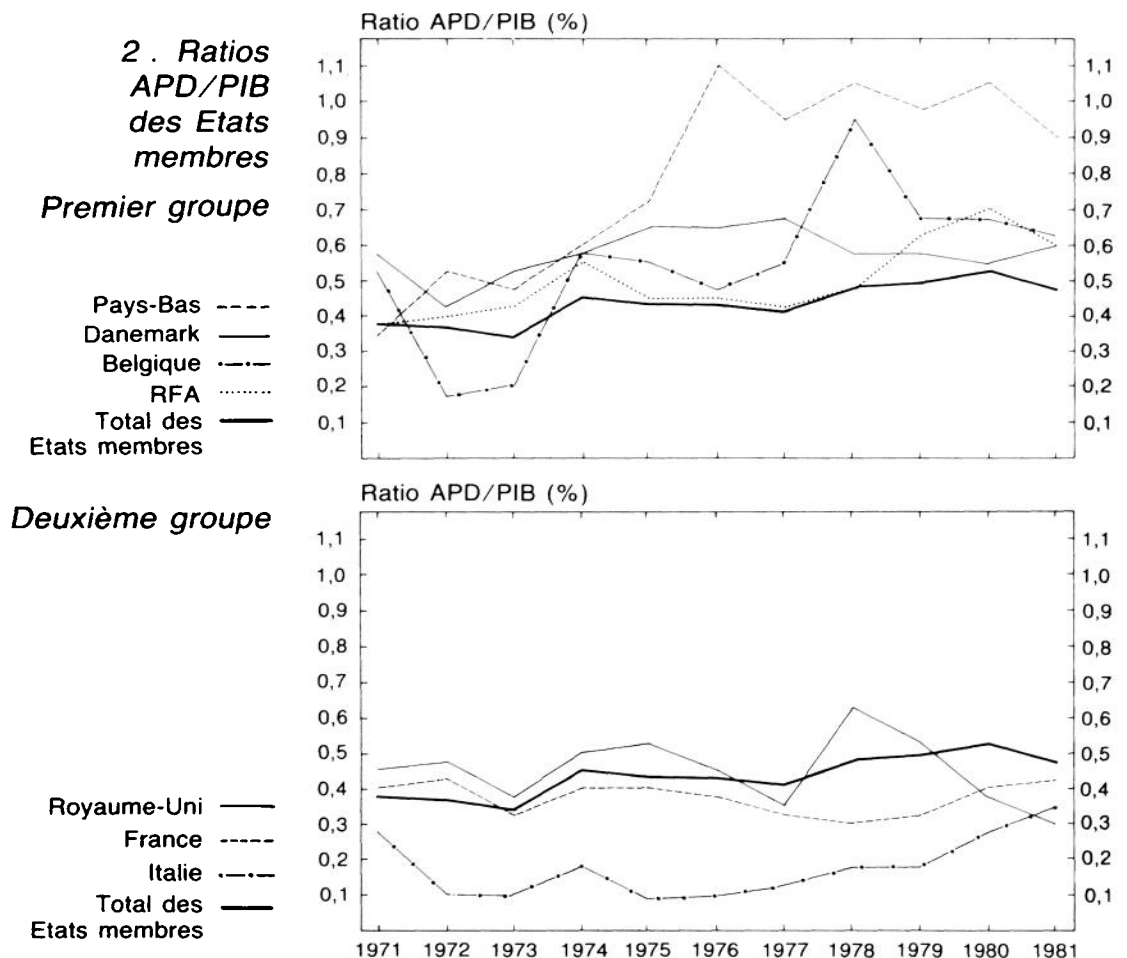
	Variations du PIB des Etats membres	Variations du ratio APD/PIB
1971	12,7	3,2
1972	17,8	— 2,9
1973	23,0	— 9,6
1974	9,6	31,0
1975	15,5	— 7,4
1976	3,3	1,2
1977	12,6	— 7,2
1978	21,3	16,8
1979	19,2	3,5
1980	13,3	5,3
1981	— 13,3	— 8,4

Source : Système d'Information ACP.

(3) Voir OCDE (1983, p. 79) pour une description de cet objectif et des horizons temporels fixés par les différents Etats pour l'atteindre.

En dépit d'un engagement sur un objectif commun en terme de part du produit intérieur brut consacré à l'aide, l'octroi d'aide publique au développement reste une décision éminemment nationale. Les politiques individuelles des Etats membres permettent donc de mieux saisir les évolutions et leurs infléchissements, en particulier les politiques de la France, de la RFA et du Royaume-Uni, dont le PIB constitue 68 % de celui de la Communauté et l'aide 74 %. La figure 2, qui retrace l'évolution du ratio d'aide publique de ces trois pays, montre à quel point leur politique nationale influence le résultat d'ensemble. La croissance record de l'aide en 1974 est expliquée par celle du ratio dans chacun de ces pays (24 % en France, 34 % en RFA et 32 % au Royaume-Uni) ; alors que la forte augmentation de 1978 est presque entièrement due au Royaume-Uni, dont le ratio augmente de 76 %. Le déclin de 1981 résulte d'une évolution divergente des politiques d'aide entre la France, dont le ratio augmente de 7 %, et le Royaume-Uni et la RFA, dont le ratio diminue respectivement de 20 % et 14 %.

Peut-on apprécier les possibilités d'évolution future ? Certes la croissance du produit intérieur brut de chaque Etat membre devrait rester le principal déterminant du montant des flux d'aide, mais il existe dans les Etats qui n'ont pas encore atteint l'objectif de 0,7 % un potentiel d'augmentation qui pourrait se réaliser au cours des années 80.



La figure 2 retrace les ratios annuels des différents Etats membres en les regroupant en deux catégories. Dans la partie supérieure les Etats qui ont atteint l'« objectif » ou sont en passe de l'atteindre, Belgique, Danemark,

Pays-Bas et RFA ; dans la partie inférieure ceux qui en sont encore éloignés, France, Italie et Royaume-Uni. Pour les Etats du premier groupe, les perspectives de croissance de l'APD sont probablement très liées à leur croissance future, à moins qu'ils ne suivent l'exemple des Pays-Bas (dont le ratio a fluctué autour de 0,9 % depuis 1976) en choisissant de consacrer à l'aide une part de leur PIB supérieure à l'« objectif ».

Le Royaume-Uni est le seul des pays du deuxième groupe à avoir atteint une fois l'« objectif » (en 1978) ; mais, depuis l'arrivée au pouvoir des Conservateurs en 1979, le ratio a constamment décliné pour atteindre en 1981 le niveau le plus bas enregistré par aucun Etat membre cette année-là. Au contraire le ratio de l'Italie a augmenté assez régulièrement depuis 1975, mais n'a pas encore atteint la moitié de l'« objectif ». Sur l'ensemble de la période le ratio français ne présente aucune tendance perceptible et fluctue autour de 0,4 %. La réalisation de l'« objectif » devrait donc entraîner une augmentation importante de l'aide, mais les difficultés présentes des économies européennes en rendent l'éventualité peu probable.

Répartition géographique de l'aide bilatérale

L'aide accordée par les Etats membres de la Communauté est pour les trois quarts, en moyenne, bilatérale ⁽⁴⁾, ce qui explique (ou justifie ?) que les liens hérités de la période coloniale jouent un rôle majeur dans sa répartition géographique. Pour ne citer que deux exemples parmi les plus extrêmes : la Belgique a accordé plus de 60 % de son aide à trois de ses anciennes colonies — Burundi, Rwanda et Zaïre — pendant la décennie 1971-1981, alors que 20 % de l'aide des Pays-Bas allait au Surinam.

Cette tendance générale des métropoles à concentrer leur aide sur leurs anciennes colonies conduit à ce que toute décision individuelle d'un Etat quant à sa part relative dans le total de l'aide accordée modifie la répartition géographique de l'aide de la Communauté. Au cours de la décennie étudiée la modification la plus significative a résulté de l'augmentation considérable du rôle des Pays-Bas, dont l'aide publique bilatérale a dépassé en 1976 celle du Royaume-Uni.

On a divisé la décennie étudiée en deux périodes quinquennales, l'année 1975 correspondant presque exactement à la fin d'un premier cycle de croissance de l'aide publique bilatérale. Le tableau 2 mesure pour chacune de ces périodes la part des différents Etats dans l'aide accordée par « la Communauté », ainsi que son accroissement en valeur d'une période à l'autre. On y constate une augmentation importante de la part des Pays-Bas et à un moindre degré de celle de la RFA, alors que celles de la France et du Royaume-Uni se sont réduites.

(4) Les seuls Etats dont l'APD multilatérale constitue une proportion importante du total sont le Danemark, dont l'APD multilatérale a constitué environ 50 % du total, et l'Italie, 60 %, au cours des dix dernières années.

2. APD bilatérale des Etats membres

	Part 1971-1975 (%)	Part 1976-1981 (%)	Accroissement en valeur 1971-1975/ 1976-1981 (%)
Belgique	4,1	5,1	251,2
Danemark	2,4	2,9	221,7
France	25,5	20,1	108,4
Italie	4,0	1,8	21,9
Pays-Bas	7,7	14,9	408,3
Royaume-Uni	19,8	15,2	103,7
RFA	36,5	39,5	186,5

Source : Système d'Information ACP.

3. Répartition géographique de l'APD bilatérale des Etats membres

	Part 1971-1975 (%)	Effet de croissance (%)	Effet de redistribution (%)	Part 1976-1981 (%)
<i>Afrique :</i>				
Centrale	9,1	+ 0,1	+ 0,1	9,3
Est	10,5	- 0,2	+ 2,3	12,6
Nord	12,3	- 1,2	- 1,2	9,9
Sud	3,1	- 0,3	+ 2,3	5,1
Ouest	12,7	- 1,2	+ 0,7	12,2
Total	47,7	- 2,8	+ 4,2	49,1
<i>Asie :</i>				
Est et Sud-Est	10,3	+ 1,5	- 3,6	8,2
Sud	22,7	+ 0,2	- 2,0	20,8
Total	33,0	+ 1,6	- 5,6	29,0
<i>Amérique Latine et Caraïbes :</i>				
Amérique Centrale et Caraïbes	2,7	+ 0,9	+ 2,1	5,7
Amérique du Sud ...	5,6	+ 0,5	- 1,0	5,1
Total	8,3	+ 1,4	+ 1,1	10,8
<i>Autres :</i>				
Europe	6,2	- 0,3	+ 0,2	6,1
Moyen-Orient	3,5	+ 0,2	+ 0,1	3,8
Pacifique	1,3	- 0,2	+ 0,1	1,2
Total	11,0	- 0,3	+ 0,4	11,1

Source : Système d'Information ACP.

Ces modifications ont, en raison de la « spécialisation régionale » de l'aide bilatérale, des implications pour la répartition géographique de l'aide totale. Mais ces implications peuvent être atténuées ou même compensées par une décision qui dans ce domaine est laissée à la discrétion de chacun des Etats. C'est la raison pour laquelle nous avons distingué un « effet de croissance », qui résulte de la conséquence arithmétique de la variation de la part d'un Etat membre sur l'aide accordée à la région à laquelle il est plus particulièrement lié, et un « effet de redistribution » attribuable à un changement d'orientation de la politique du pays donneur. Ces effets sont mesurés pour chacun des pays donneurs dans le tableau 3.

L'Afrique est de loin la principale région bénéficiaire de l'aide publique au développement de la Communauté. Mais l'Asie en reçoit aussi une part non négligeable. La relative stabilité de la répartition géographique sur l'ensemble de la période s'est cependant accompagnée de quelques variations : en hausse pour l'Afrique, l'Amérique Latine et les Caraïbes ; en baisse pour l'Asie.

Tant les effets de croissance que de redistribution sont pour l'Amérique Latine et les Caraïbes presque entièrement attribuables aux relations entre deux pays : le Surinam et les Pays-Bas. Les dépenses d'aide de la Hollande se sont en effet accrues plus rapidement que celles d'aucun autre pays ; et au niveau géopolitique les Pays-Bas ont procédé à une redistribution au profit du Surinam et au détriment de l'Asie. Une telle redistribution, mais cette fois-ci au profit de l'Afrique, caractérise les politiques de la RFA et du Royaume-Uni. Son effet majeur a été de compenser et au-delà pour cette région la baisse de la part de la France, dont 80 % de l'aide bilatérale était accordée à l'Afrique.

La relative stabilité de la répartition géographique de l'aide publique au développement accordée par la Communauté s'accompagne donc d'une modification, relative elle aussi, de « l'influence » respective des Etats membres sur les régions en développement. Sont-ce les besoins de ces régions ou le passé colonial de l'Europe qui expliquent cette stabilité ? Répondre à cette question dépasserait l'objet de cet article.

Quoi qu'il en soit il semble que la contribution de l'Aide Publique Européenne à la diversification des économies en développement et à leur autonomie politique se trouve limitée par leur forte intégration aux économies de certains Etats membres de la CEE. La répartition de l'aide bilatérale de la Communauté est probablement à la fois cause et effet de cette intégration.

En dépit de la volonté des pays européens d'y consacrer une part plus importante de leur PIB, le ralentissement de la croissance en Europe et l'attention accrue portée au déficit budgétaire limitent considérablement les perspectives d'augmentation future de l'aide au développement. Les dépenses publiques internes deviennent un substitut à l'aide accordée, dont l'incidence sur la balance des paiements en rend l'augmentation ou même le maintien peu probable. Ce n'est pas de ce côté que viendra un allègement des problèmes financiers des Etats en développement. Les « contraintes » des pays développés constituent un obstacle au desserrement de celles des pays en voie de développement, quelle que soit la générosité du discours de l'Europe.

ANNEXE

Données et sources

Les statistiques utilisées dans cette étude proviennent du Système d'Information que nous avons mis en place à l'OFCE sur l'ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Bien que plus particulièrement axé sur les membres du Groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique, ce système contient des données économiques et financières sur les autres pays en voie de développement, ainsi que sur les principaux donneurs d'APD. Ces données proviennent de l'OCDE, la CEE et la CNUCED.

Les données utilisées concernent uniquement les *Engagements* et ce qui est enregistré par l'OCDE sous la rubrique « Aide Publique au Développement » ; il s'agit des flux financiers versés par les organismes gouvernementaux et remplissant les conditions suivantes :

« (a) ... être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en voie de développement ;

(b) revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % . »

OCDE, 1982, p. 258

De plus, seule l'APD bilatérale et l'APD multilatérale aux pays indépendants ont été prises en compte. L'ensemble de l'APD aux colonies actuelles a été exclu, de même que, dans le cas de la France, l'APD aux DOM-TOM. Les colonies qui ont obtenu leur indépendance au cours de la période étudiée ont été considérées comme indépendantes sur toute la période.

Références bibliographiques

OCDE (1982) : *Répartition géographique des ressources financières mises à la disposition des pays en développement.*

OCDE (1983) : *Coopération pour le développement, Revue 1983.*