

Note scénarii trajectoire financière 0,55% du RNB à l'APD

Action Santé Mondiale – IDDRI – 21.02.2018

Le 8 février dernier, le gouvernement présentait en conclusion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) sa trajectoire pour atteindre l'objectif du Président de la République d'allouer 0,55% du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici 2022.

Suite à cette présentation, Action Santé Mondiale et l'IDDRI actualisent leur rapport de mai 2017 « *La France peut-elle tenir son engagement de consacrer 0,7 % de la richesse nationale à l'aide au développement ?* »¹ et proposent des scénarii de trajectoire financière en cohérence avec les annonces les plus récentes et en l'état des décisions budgétaires.

Nous proposons de comparer plusieurs scénarii, tout en mettant en perspective la trajectoire gouvernementale issue du CICID. L'objectif de ces scénarii et la spécificité de notre méthodologie résident dans le fait de partir de l'objectif fixé (0,55% du RNB à l'APD en 2022) et d'analyser l'effort budgétaire nécessaire, en jouant sur les deux variables dites « pilotables² » de l'aide publique française : la mission APD et la taxe sur les transactions financières.

Si la composition détaillée de la trajectoire gouvernementale n'a pas été dévoilée, une projection mécanique a pu être réalisée à partir des derniers documents budgétaires et publications officielles du gouvernement.

Ainsi, plusieurs scénarii sont ici étudiés :

1. **Une projection de la trajectoire gouvernementale.** Les éléments mis à disposition par le gouvernement sont les suivants : un budget triennal 2018-2020 déterminant une légère augmentation de la mission APD et un statu quo sur la taxe sur les transactions financières (TTF, maintenue à un taux à 0,3% sans intraday et affectée à 50% au développement), et une trajectoire en pourcentage du RNB telle que publiée au CICID (0,44% en 2018 et 2019, 0,47% en 2020, 0,51% en 2021 et 0,55% en 2022). Partants de ces éléments, l'effort budgétaire nécessaire pour tenir cette trajectoire serait soit :
 - a) Reporté sur la politique transversale : dans ce scénario, la politique transversale devrait augmenter de 14% par an entre 2018 et 2022, soit près de 3 milliards sur le quinquennat. La mission APD, elle, n'augmentera même pas d'un milliard d'euros.
 - b) Reporté sur la mission APD à partir de 2021 (puisqu'elle est auparavant plafonnée par le budget triennal), qui augmenterait de près de 2,5 milliards sur les deux dernières années du quinquennat contre à peine 500 millions sur les trois premières années.

2. **La mission APD au cœur de l'augmentation :** est ici proposée une version alternative où l'effort budgétaire repose uniquement sur une augmentation de la mission APD et ce à partir de 2019. Ici, la mission APD augmente de près de 24% par an – soit de 3,7 milliards d'euros au total sur l'ensemble du quinquennat.

¹ http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2016/07/ST1017_JV-et-al.APD_.pdf

² Ces crédits dit « pilotables », inscrits au budget des ministères des affaires étrangères et de celui de l'économie, sont constitués de deux postes : la mission budgétaire APD, et des dépenses réalisées à partir du fonds de solidarité pour le développement (FSD) alimenté par le produit de la taxe sur les billets d'avion et de la part de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au développement. Parmi ces crédits et constituant 1/3 de notre aide, la « mission Aide publique au développement » est l'élément central de l'APD française par sa visibilité et sa pilotabilité à travers des instruments spécifiques (subventions, projets, prêts, etc.). Ces instruments sont les plus connus et font l'objet d'une vigilance et d'un suivi par les ONG de développement, la communauté internationale et les parlementaires.

3. **Mobilisation de l'aide pilotable : TTF affectée à 100% au développement et augmentation de la mission APD dès 2019.** Dans ce scénario il n'y a pas de changement d'assiette de la TTF ni de taux (elle reste à un taux de 0,3% sans intraday) mais c'est sa part affectée au développement qui passe de 50% à 100%. Par ailleurs, la mission APD augmente substantiellement mais progressivement dès 2019. Si une hausse de la mission APD est toujours nécessaire, ce scénario permet d'alléger l'effort budgétaire sur la mission APD et d'augmenter cette dernière de manière progressive sur 4 ans. La mission APD augmente en moyenne de 20% par an, soit environ 550 millions pour 2019, 650 millions pour 2020 et respectivement 800 millions pour 2021 et 950 millions sur les deux dernières années du quinquennat.

Les scénarii 1 a) et b) présentant des projections issues des données gouvernementales impliquent donc soit une augmentation massive de la politique transversale sur l'ensemble du quinquennat, soit une augmentation massive de la mission APD en fin de mandat. Ces hausses sont rendues inévitables du fait du budget triennal adopté par le gouvernement, plafonnant la mission APD à des seuils faibles jusqu'en 2020 et maintenant le statu quo sur la TTF (un taux à 0,3% sans intraday et affectée à 50% au développement). Ces scénarii présentent plusieurs inconvénients.

a) D'abord le caractère difficilement réaliste d'une augmentation de près de 3 milliards de la politique transversale sur l'ensemble du quinquennat, qui représenterait alors près de 50% du total de l'aide française en 2022. Le contenu de ces crédits – notamment le coût des réfugiés et les frais d'écolage – n'augmentera vraisemblablement pas si substantiellement et serait dans tous les cas soumis aux contraintes de comptabilisation de l'aide selon les critères du CAD de l'OCDE.

b) Ensuite le caractère également peu réaliste d'une augmentation de près de 2,5 milliards de la mission APD sur deux années en fin de mandat dans un contexte de potentielle sobriété budgétaire. Se pose en outre, la question de la capacité d'absorption des pays ou institutions partenaires : ce terme désigne la capacité à recevoir de l'aide et à l'utiliser efficacement. Les projets de développement sont par définition des projets de long terme, injecter des fonds ne signifie pas des résultats rapides. Un pays ou une institution doit d'abord former ses ressources humaines, construire les infrastructures nécessaires et améliorer l'efficacité de sa structure administrative, et augmenter ainsi sa "capacité d'absorption". Enfin, cette augmentation « tardive » sur le quinquennat risque de faire manquer l'objectif de 0,55% d'ici 2022. C'est la question du décalage temporel entre les décisions d'octroi de crédits budgétaires (discutés au Parlement) et les décaissements au profit des contreparties ; décalage estimé entre un an et un an et demi par l'AFD. Or ce sont les décaissements qui sont comptabilisés dans l'objectif de 0,55%, non pas les crédits budgétaires.

Le second scénario a pour variable principale les programmes de la mission APD, constituant le « cœur » de l'APD française. Ils sont considérés comme contribuant le plus directement à la réduction des inégalités et de la pauvreté portée dans les Objectifs du Développement Durable. Le deuxième scénario fait donc reposer l'ensemble de l'augmentation de l'aide sur les crédits de la mission - soit près de 30% de l'aide française totale. Pour atteindre l'objectif des 0,55% en 2022 de manière progressive, le budget triennal est ici abandonné au profit d'une augmentation de la mission dès 2019 : au total, 3,7 milliards supplémentaires devraient être alloués à la mission d'ici la fin du mandat.

Le troisième scénario combine, lui, une augmentation progressive de la mission APD dès 2019 à l'augmentation de la TTF, soit l'aide dite « pilotable ». Ce scénario présente l'avantage de ne pas augmenter l'assiette ni le taux de la TTF, augmentation faisant l'objet de débats sur ses potentielles conséquences sur l'attractivité de la France ou la fluidité des échanges. Il s'agit ici uniquement d'allouer une part plus importante de cette taxe, déjà existante, en faveur des pays les plus pauvres. Aujourd'hui 50% est alloué au budget général, ce scénario propose de l'affecter à 100%. Cette décision s'appuierait sur les conclusions du G20 à Cannes (2011) qui a reconnu l'intérêt de la TTF comme moyen de

financement du développement, enjeu pour laquelle, elle a par ailleurs été créée. Le second avantage de ce scénario est de limiter l'augmentation nécessaire des crédits budgétaires de la mission APD à moins de 3 milliards sur l'ensemble du quinquennat – une hypothèse en phase avec les contraintes budgétaires pesant à ce jour sur le gouvernement.

Annexe A : projection détaillée de la trajectoire gouvernementale, a) (scénario 1)

en milliards d'euros

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Commentaires
RNB total	2406,4	2452,1	2498,7	2546,1	2594,5	Hausse de 1,9% par an à partir de 2019 selon les dernières prévisions du FMI
APD française totale	10,588	10,789	11,744	12,985	14,270	1,077
Part de l'APD dans le RNB (en %)	0,44	0,44	0,47	0,51	0,55	Atteinte des 0,55% en 2022 selon la trajectoire fixée par le CICID du 8 février
Politique transversale hors mission APD (MESRI, autres programmes MEAE, MINEFI...)	3,870	3,961	4,626	5,558	6,578	Augmentation de la politique transversale en fonction de l'augmentation totale de l'aide
Budget communautaire	1,531	1,531	1,531	1,577	1,577	Augmentation de 3% pour le prochain CFP (Budget EU)
Programme 209	1,738	1,809	1,996	2,166	2,336	
Programme 110	0,961	1,001	1,104	1,198	1,292	
Mission APD	2,700	2,810	3,100	3,364	3,628	1,08
TTF	0,798	0,798	0,798	0,798	0,798	TTF inchangée : taux 0,3% allouée à environ 50% à l'APD, sans intraday
TSB	0,210	0,210	0,210	0,210	0,210	Stable
Total financements innovants	1,008	1,008	1,008	1,008	1,008	cf hausse TTF
Autres: AFD ressources propres et agence eau	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	Stable
Collectivités	0,083	0,083	0,083	0,083	0,083	Stable
Annulation de dettes	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	Stable
Total Budget + Fin dev	9,79	9,99	10,94	12,19	13,47	
Effet net des prêts	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	Prévus à 800M à partir de 2018

Annexe B : projection détaillée de la trajectoire gouvernementale, b) (scénario 1)

en milliards d'euros

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Commentaires
RNB total	2406,4	2452,1	2498,7	2546,1	2594,5	Hausse de 1,9% par an à partir de 2019 selon les dernières prévisions du FMI
APD française totale	10,588	10,789	11,744	12,985	14,270	1,077
Part de l'APD dans le RNB (en %)	0,44	0,44	0,47	0,51	0,55	Atteinte des 0,55% en 2022 selon la trajectoire fixée par le CICID du 8 février
Politique transversale hors mission APD (MESRI, autres programmes MEAE, MINEFI...)	3,870	3,961	4,626	4,626	4,626	Augmentation de la politique transversale en fonction de l'augmentation totale de l'aide jusqu'en 2020. Stable entre 2021 et 2022.
Budget communautaire	1,531	1,531	1,531	1,577	1,577	Augmentation de 3% pour le prochain CFP (Budget EU)
Programme 209	1,738	1,809	1,996	2,766	3,593	
Programme 110	0,961	1,001	1,104	1,530	1,987	
Mission APD	2,700	2,810	3,100	4,296	5,580	1,34
TTF	0,798	0,798	0,798	0,798	0,798	TTF inchangée : taux 0,3% allouée à environ 50% à l'APD, sans intraday
TSB	0,210	0,210	0,210	0,210	0,210	Stable
Total financements innovants	1,008	1,008	1,008	1,008	1,008	cf hausse TTF
Autres: AFD ressources propres et agence eau	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	Stable
Collectivités	0,083	0,083	0,083	0,083	0,083	Stable
Annulation de dettes	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	Stable
Total Budget + Fin dev	9,79	9,99	10,94	12,19	13,47	
Effet net des prêts	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	Prévus à 800M à partir de 2018

Annexe C : la mission APD au cœur de l'augmentation de l'aide (scénario 2)

en milliards d'euros

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Commentaires
RNB total	2406,4	2452,1	2498,7	2546,1	2594,5	Hausse de 1,9% par an à partir de 2019 selon les dernières prévisions du FMI
APD française totale	10,588	11,230	12,024	13,053	14,270	1,077
<i>Part de l'APD dans le RNB (en %)</i>	0,44	0,46	0,48	0,51	0,55	1,057371263
Politique transversale hors mission APD (MESRI, autres programmes MEAE, MINEFI...)	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	Stable à partir de 2019
Budget communautaire	1,531	1,531	1,531	1,577	1,577	Augmentation de 3% pour le prochain CFP (Budget EU)
Programme 209	1,738	2,151	2,663	3,296	4,079	
Programme 110	0,961	1,190	1,473	1,823	2,256	
Mission APD	2,700	3,341	4,136	5,119	6,336	Augmentation progressive en fonction de l'APD totale
TTF	0,798	0,798	0,798	0,798	0,798	TTF inchangée : taux 0,3% allouée à environ 50% à l'APD, sans intraday
TSB	0,210	0,210	0,210	0,210	0,210	Stable
Total financements innovants	1,008	1,008	1,008	1,008	1,008	cf hausse TTF
Autres: AFD ressources propres et agence eau	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	Stable
Collectivités	0,083	0,083	0,083	0,083	0,083	Stable
Annulation de dettes	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	Stable
Total Budget + Fin dev	9,79	10,43	11,22	12,25	13,47	
Effet net des prêts	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	Prévus à 800M à partir de 2018

Annexe D : mobilisation de l'aide pilotable, TTF affectée à 100% au développement et augmentation de la mission APD dès 2019 (scénario 3)

en milliards d'euros

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Commentaires
RNB total	2406,4	2452,1	2498,7	2546,1	2594,5	Hausse de 1,9% par an à partir de 2019 selon les dernières prévisions du FMI
APD française totale	10,588	11,835	12,490	13,323	14,270	1,077
<i>Part de l'APD dans le RNB (en %)</i>	0,44	0,48	0,50	0,52	0,55	1,057371263
Politique transversale hors mission APD (MESRI, autres programmes MEAE, MINEFI...)	3,870	3,870	3,870	3,870	3,870	Stable à partir de 2019
Budget communautaire	1,531	1,531	1,531	1,577	1,577	Augmentation de 3% pour le prochain CFP (Budget EU)
Programme 209	1,738	2,089	2,511	3,018	3,627	
Programme 110	0,961	1,156	1,389	1,669	2,006	
Mission APD	2,700	3,245	3,900	4,687	5,634	Augmentation progressive en fonction de l'APD totale
TTF	0,798	1,500	1,500	1,500	1,500	TTF allouée à 100% au développement dès 2019: taux 0,3%, sans intraday
TSB	0,210	0,210	0,210	0,210	0,210	Stable
Total financements innovants	1,008	1,710	1,710	1,710	1,710	cf hausse TTF
Autres: AFD ressources propres et agence eau	0,376	0,376	0,376	0,376	0,376	Stable
Collectivités	0,083	0,083	0,083	0,083	0,083	Stable
Annulation de dettes	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	Stable
Total Budget + Fin dev	9,79	11,04	11,69	12,52	13,47	
Effet net des prêts	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	Prévus à 800M à partir de 2018

Annexe E : Méthodologie

RNB total :

En 2018 : 2406,4 Mds est le résultat obtenu après utilisation du produit en croix avec le premier montant total de l'APD française (10,588 Mds) et la part de l'APD dans le RNB (0,44% selon la trajectoire présentée par le gouvernement dans les conclusions du CICID du 8 février 2018).

A partir de 2019, un taux de croissance de 1,9% est anticipé, correspondant aux dernières prévisions de croissance du PIB réalisées par le FMI pour les années 2018-2019. Le PIB est ici utilisé comme valeur de référence, les projections de RNB n'étant pas disponibles.

APD française totale : pour 2018, le montant 10,588 Mds est le résultat de la somme de l'ensemble des éléments composant l'aide pour 2018 selon le Document de Politique Transversale (DPT) 2018 (p.13 et p.39). Pour la période 2019-2022 :

- Dans le premier scénario (gouvernemental), l'APD française totale résulte de la trajectoire gouvernementale présentée lors du CICID du 8 février 2018 (% de l'APD dans le RNB) et du RNB français en volume défini par l'hypothèse de croissance annuelle de 1,9%.
- Dans les deux autres scénarii, le total de l'aide française est obtenu en additionnant l'ensemble des composants de l'aide française.

Mission APD : en 2018, selon les crédits budgétaires présentés p.39 du DPT. Pour la période 2019-2022, deux cas de figures différents sont étudiés :

- Dans le premier scénario (gouvernemental), le budget triennal adopté en autonome 2017 fixe l'augmentation de la mission jusqu'à 2020. Le montant de la mission APD pour les années 2021 et 2022 augmente de façon proportionnelle au total de l'aide française, par déduction de l'ensemble des composants de l'aide.
- Dans les deux autres scénarii, le total de la mission sur la période 2019-2022 est calculé à partir du coefficient multiplicateur sur 4 ans, afin d'obtenir une augmentation lissée sur l'ensemble de la période.

Le décompte par programme est également calculé selon une augmentation proportionnelle, qui respecte l'écart entre les 2 programmes de 2018, à l'aide d'un produit en croix.

Politique transversale hors crédits de la mission APD : le montant 2018 provient de la p.39 du DPT 2018. Après une forte augmentation des crédits sur les deux premières années, notamment due à la reconstitution de l'AID en 2018 (+800M), deux cas de figures sont étudiés :

- Dans le premier scénario (gouvernemental), la politique transversale est calculée par déduction de l'ensemble des variables composant l'aide française du total de l'APD jusqu'en 2020. Les deux dernières années sont stables.
- Dans les deux autres scénarii, la politique transversale reste stable sur l'ensemble du quinquennat, l'augmentation réalisée en 2018 représentant déjà une hausse considérable de ces crédits.

Budget communautaire : selon la p.13 du DPT 2018, puis une augmentation de 3% pour le prochain CFP

Financements innovants : p.13 du DPT 2018

Autres, collectivités, annulations de dettes : p.13 du DPT 2018

Effet net des prêts, ou prêts déclarés en APD, nets du coût budgétaire : représente la différence entre l'APD déclarée au titre des prêts et les crédits budgétaires concourant aux prêts. Il est calculé à 0,8 Md à partir de 2018 suite au changement des règles de comptabilisation du CAD de l'OCDE.