

PROJET DE LOI DE FINANCES 2013 :

DE LA TRADUCTION BUDGETAIRE DES ENGAGEMENTS FRANCAIS

Le Projet de Loi de finances présenté pour 2013 (PLF) comporte une baisse des crédits de la mission « Aide publique au développement » de 200 M€ et une affectation des revenus de la taxe sur les transactions financière au développement en contradiction avec les engagements présidentiels.

L'enveloppe de subventions bilatérales dédiées aux 17 pays prioritaires est en baisse de 3,5% (167 M€ en CP, soit en moyenne moins de 10M€/pays). Les revenus de la taxe sur les transactions financières (TTF), affectés au Fonds de solidarité et de développement sont plafonnés à 60M€, soit 3.75% des revenus de la taxe.

Le PLF pour 2013 laisse apparaître certaines marges de manœuvres budgétaires, étroites, mais existantes. La baisse de la contribution de la France au Fonds Européen de Développement (95,6M€) permet des « économies de constatation ». Les montants économisés peuvent être redéployés au sein du programme 209 pour venir financer l'enveloppe dons/projets pour les 17 pays prioritaires.

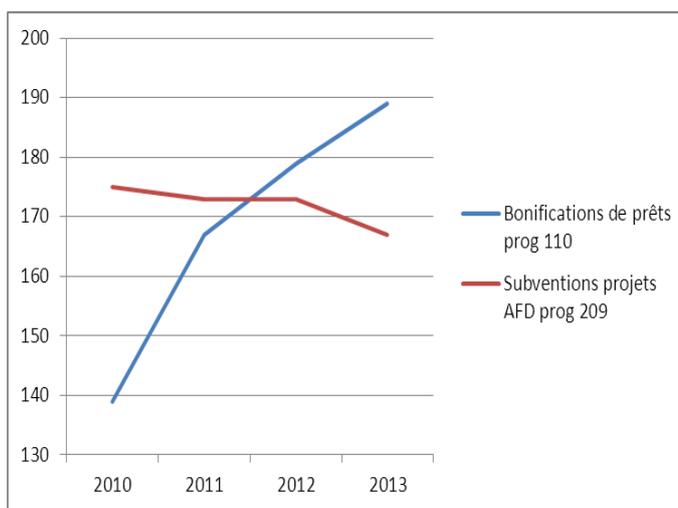
Pour répondre aux nouveaux enjeux que posent le changement climatique et les pandémies, le produit de la TTF française doit être affecté au moins à 50% à la lutte contre le changement climatique et au développement.

SUBVENTIONS ET PRETS BILATERAUX : UNE DYNAMIQUE AU DETRIMENT DES 17 PAYS PAUVRES PRIORITAIRES

Pendant la campagne électorale, François Hollande s'est engagé à rétablir « dès 2013, les dons bilatéraux pour des projets de développement à leur niveau de 2007 ». Pourtant le Projet annuel de performance (PAP) de la Mission APD pour le projet de loi de finances 2013 ne prévoit aucun progrès en ce sens.

En 2012, les crédits de paiement (CP) pour les subventions projets de l'Agence Française de Développement (AFD) étaient de 173 M€ ; ils baissent de 6 M€ en 2013 et ne sont plus qu'à 167 M€.

En parallèle, les crédits de bonification de prêts à des Etats étrangers progressent chaque année. Le financement de ces prêts est assuré par 2 canaux, tous 2 en augmentation en 2013. Le programme 853 pour des prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les pays étrangers passe de 318 M€ en crédits de paiement en 2012 à 330 M€ en 2013. Les crédits du programme 110 passent de 167 M€ en 2011, 179 M€ en 2012 à 189 M€ en 2013.



Crédits de paiement en millions d'euros*

*Les variations dans le périmètre et le détail des informations fournies par les documents budgétaires ne permettent d'établir de comparaisons antérieures à 2010.

Le décalage est croissant entre les besoins de financement dans les secteurs prioritaires et l'effort public français. Conformément aux conclusions du CICID du 5 juin 2009, l'AFD emploie les subventions projets pour intervenir en priorité dans les 17 pays pauvres prioritaires. En 2013, ce sont 167 millions d'euros qui pourront être dépensés dans ces 17 pays, soit 9,8 millions par pays en moyenne. La baisse constante des crédits AFD, si elle se confirme, ne permettra plus à la France d'intervenir en Afrique subsaharienne sur un ensemble de secteurs (eau, éducation, santé etc.) qui appellent des financements sur dons.

La priorité aux prêts exclut le soutien à certains secteurs dans des pays incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'AFD. L'allocation géographique et sectorielle de l'aide doit être déterminée sur la base d'une vision stratégique et non pas sur la base d'opportunités d'instruments. L'optimisation du montant de l'APD déclarée et la recherche d'une minimisation du coût pour l'Etat prennent le pas sur les priorités géographiques ou sectorielles.

Pour cibler l'APD française vers les pays ayant les plus forts besoins (PMA et les 17 pays prioritaires du CICID), les prêts (bonifications) et les dons (subventions- projets) devraient être rééquilibrés au sein de l'APD française, à l'image des homologues européens, et comme recommandé par l'OCDE.

La baisse de la contribution de la France au Fonds Européen de Développement (95,6M€) permet des « économies de constatation ». Les montants économisés peuvent être redéployés au sein du programme 209 pour venir financer l'enveloppe dons/projets pour les 17 pays prioritaires.

TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIERES

Le Président de la République s'était engagé à affecter « une grande partie » de la taxe sur les transactions financières (TTF) au développement, pour finalement se rétracter en indiquant que seul 10% des revenus de la TTF française bénéficierait à ce secteur.

Le système d'affectation de la TTF a été complexifié inutilement en usant de la distinction crédits de paiement (décaissement effectifs) et autorisation d'engagement pour masquer une réalité : au final seul 3,75% (60 M€) serait réellement décaissé pour le développement en 2013.

EMPLOI DES RESSOURCES DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT
(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Initiative Eau	30	10	
Fonds vert		30	80
Santé/Lutte contre le sida	30	60	60
Climat/énergies renouvelables			20
TOTAL	60	100	160

Source : Ministère du Budget

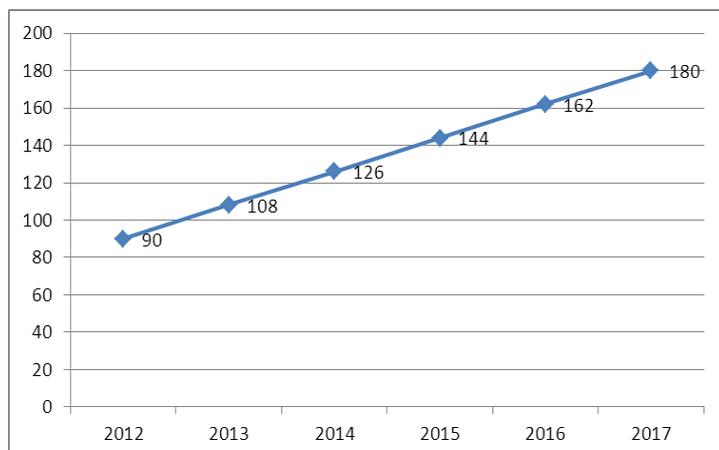
Le PLF 2013 ne propose pas un pourcentage mais une somme fixe à dépenser chaque année. En 2013, les revenus affectés au Fonds de solidarité et de développement sont plafonnés à 60M€, soit 3.75% des revenus de la taxe. Quel que soient les revenus de la TTF française, le cadre est conçu pour que l'affectation au développement ne dépasse aucunement cette somme en 2013.

Les parlementaires pourraient présenter un amendement proposant :

- D'affecter au moins 50%, par an, des recettes de la TTF au financement développement et de la lutte contre le changement climatique ;
- L'additionnalité et la non-comptabilisation dans l'APD française de ces revenus ;
- La suppression du plafond actuellement appliqué à la TTF vis-à-vis du Fonds de solidarité et de développement (FSD).

FINANCEMENTS AUX ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Comme le rappelle à plusieurs reprises le PLF, le Président s'est engagé à renforcer la part d'aide transitant par les ONG. Ainsi dans les engagements pris vis-à-vis de Coordination SUD, François Hollande a déclaré : « Je m'engage à ce que la part de l'aide bilatérale transitant par des ONG soit doublée en cinq ans. »



Pour cela, la part d'APD transitant via les ONG (actuellement 1% de l'APD, soit environ 90M€) doit passer à 180M€ d'ici 2017 (en CP), soit 18M€ de CP supplémentaires par an.

Il est indiqué dans le PLF que « le budget pour les initiatives des ONG sera dans cet esprit doublé sur 5 ans ». Coordination SUD salue l'augmentation de 9M€ en AE, de l'enveloppe gérée par l'AFD pour les initiatives ONG. Néanmoins, cela se traduit par une augmentation limitée en CP (+4,27M€).

Le Fonds d'Urgence Humanitaire reste par ailleurs stable alors que celui-ci est largement sous-dimensionné par rapport aux objectifs de la stratégie humanitaire adoptée par la France. Coordination SUD plaide depuis longtemps pour un doublement des crédits du FUH destinés aux ONG. Nous proposons une augmentation du Fonds d'Urgence Humanitaire en 2013, afin qu'au moins 7 M€ soient disponibles pour financer des projets d'urgences portés par les ONG. Nous souhaitons également qu'une ligne budgétaire spécifique soit disponible pour les projets « post crise ».

Pour suivre le chemin du doublement de la part d'APD transitant via les ONG, il serait nécessaire que les CP augmentent de 18M€ en 2013, alors que la hausse sera d'environ 4M€. L'effort est manifeste mais devra être fortement amplifié pour espérer tenir l'engagement en 2017.

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT POUR L'EGALITE FEMME-HOMME

La budgétisation sensible au genre (BSG) permet de contrôler l'impact des budgets sur les femmes et les hommes, et la façon dont ils répondent aux besoins des femmes et des filles et à la réduction des inégalités entre hommes et femmes. Jusqu'à présent, la dimension genre a été absente de la planification budgétaire de l'aide publique au développement (APD) française. On ne la retrouve dans aucun des axes prioritaires de coopération présentés dans les documents budgétaires, alors même que les enjeux en matière de lutte contre la pauvreté, de gouvernance ou de co-développement appelleraient à des actions spécifiques en faveur du renforcement de la participation des femmes et des filles et à une analyse de la façon dont les budgets alloués dans tous les domaines de l'aide impactent les femmes et les hommes, les garçons et les filles.

Le PAP 2013 affirme que « 40 % de l'APD française place les inégalités de genre comme objectif principal ou secondaire de son action ». Il semble abusif d'agréger les 2 critères principal et secondaire. Les projets « secondaires » étant comptabilisés dans leur intégralité, même lorsque le volet genre est marginal. Selon l'OCDE, les financements français pour les projets ciblant principalement le genre sont en baisse (18M\$ à 6M\$ soit 14M€ à 5M€ entre 2009 et 2010). L'Allemagne a consacré 257M\$ à ces projets en 2010.

La France pourrait développer de nouveaux outils de financement pour une prise en compte améliorée du genre, qui ne soient pas en concurrence avec les autres thématiques et faciliter la considération du genre dans les projets, par exemple en offrant aux ONG qui le souhaitent les moyens de se former et de se faire accompagner sur la lutte contre les inégalités et les violences de genre.

CRITERES DE L'OCDE, 0,7% ET LEGITIMITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE POUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Un débat se développe depuis peu - relancé par le Ministre Pascal Canfin - autour des critères de l'OCDE qui définissent l'indice APD. Dès son arrivée au ministère, Pascal Canfin a ramené cet indice au rang de « convention comptable ». S'il s'agit techniquement d'une « convention comptable », cet indice est aussi un marqueur de la volonté politique des Etats en matière d'aide au développement.

Cette convention est plus précisément une convention comptable internationale par laquelle la France est engagée, au moins jusqu'en 2015.

Un nombre croissant d'acteurs du développement, au premier rang desquels la société civile, reconnaissent le caractère imparfait de ces critères, tant ils contiennent des failles qui permettent d'augmenter artificiellement l'APD. Aujourd'hui, il est particulier de voir le gouvernement se dédouaner de toute responsabilité en critiquant le thermomètre et les failles du système alors que les gouvernements successifs les ont sciemment utilisés.

Les futures Assises du développement et de la solidarité (Nov. 2012- Mars 2013) peuvent être le cadre de 1ères discussions en vue de réfléchir une position française pour une éventuelle réforme des critères de définition de l'APD.

Le débat ne peut d'ailleurs rester franco-français et doit trouver un prolongement politique au sein du CAD de l'OCDE pour déboucher sur un nouveau consensus de définition de l'aide publique au développement après 2015. Cette initiative politique, à la fois nationale et internationale, est seule susceptible de garantir la préservation de l'idée de redevabilité, de mobilisation des Etats et de comparaison internationale des efforts budgétaires réalisés par les différents Etats.

D'ici là, et en l'absence d'un autre indicateur, la France reste engagée jusqu'en 2015 par l'objectif d'atteindre 0,7% du RNB consacrée à l'APD (au sens de l'OCDE).

Le rapport de juin 2012 de la Cour des comptes consacré à la politique d'aide au développement française indiquait l'existence d'une politique visant à maintenir l'APD à un niveau de 10 Mds€, ce qui, selon les projections, correspondrait à un indice de 0,41% du RNB consacré à l'APD en 2015. Or, les prévisions montrent une APD en dessous de ces 10Mds€. Sans mobilisation du gouvernement, l'indicateur sera vraisemblablement plus proche de 0,38%-0,40% en 2015. Ceci est loin de la promesse de François Hollande, candidat devenu Président, de tracer un chemin crédible vers les 0,7%, au moyen d'une loi de programmation pluriannuelle.

Il existe une autre manière d'appréhender l'aide au développement. Celle qui consiste à envisager l'effort budgétaire « pur » consacré à l'aide au développement. La légitimité de la dépense publique est renforcée en temps de crise, tant elle représente une dépense d'investissement dans un monde interdépendant.

Augmenter par exemple l'enveloppe dons/projets du programme 209 pour les 17 pays prioritaires permet ainsi de réconcilier les 2 approches. Cet effort budgétaire, fondamental pour les populations et les pays, vient aussi directement augmenter l'indice APD.

Dans cette période de débat et de vote du PLF pour 2013, il est important de dissocier les critiques des critères de l'OCDE de la légitimité de l'effort budgétaire pour l'aide au développement.



La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14, passage Dubail 75010 Paris- Tél. 01 44 72 84 55

sud@coordinationsud.org - www.coordinationsud.org