

... le projet de loi de finances pour 2025

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Michel CANÉVET, sénateur du Finistère, et Raphaël DAUBET, sénateur du Lot, rapporteurs spéciaux

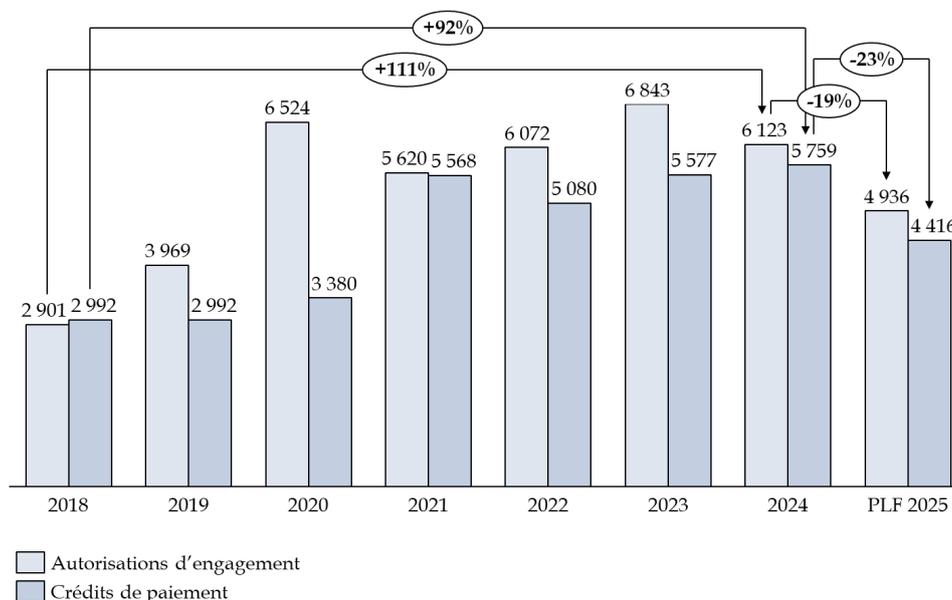
1. UNE MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » CONFRONTÉE À UN MOUVEMENT DE BALANCIER BUDGÉTAIRE

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION ONT QUASIMENT DOUBLÉ DEPUIS 2018

Depuis 2017, la progression de son aide publique au développement a permis à la France de se positionner parmi les donateurs majeurs. Les dépenses totales d'APD, au-delà de la seule mission budgétaire « Aide publique au développement », ont en effet augmenté de 40 % sur la période 2017-2023. Si l'on comptabilise l'aide versée en termes de proportion du revenu national brut, la France, avec une APD équivalente à 0,50 % de son RNB, excède la moyenne des pays du comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE (0,36 %) en 2024.

Évolution des crédits de la mission sur la période 2018-2025

(en millions d'euros – en autorisations d'engagement et en crédits de paiement)



Note n° 1 : les montants indiqués sont en exécution pour les années 2018 à 2023 et en prévision pour les années 2024 et 2025.

Note n° 2 : pour 2024, les montants correspondent à la loi de finances initiale et pour 2025, les montants en AE et en CP ne comprennent pas les crédits du nouveau programme 384 « Fonds de solidarité pour le développement » ni l'annonce d'une baisse additionnelle de 641 millions d'euros de CP.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Pour autant, en 2025, les crédits de la mission se situent en forte baisse.

La réduction du volume de la mission APD a été amorcée dès février 2024, avec 742 millions d'euros annulés en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit 13 % de l'enveloppe initiale votée quelques semaines plus tôt.

B. LA MISSION EST FORTEMENT MISE À CONTRIBUTION POUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le PLF 2025, les crédits demandés au titre de la mission « Aide publique au développement » **s'élèvent à 5,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement.** Corrigé d'ajustements de périmètre, à savoir la rebudgétisation du Fonds de solidarité pour le développement, **la baisse des crédits de la mission « Aide publique au développement » est de l'ordre de 19 % en autorisations d'engagement et de 23 % en crédits de paiement.** La trajectoire fixée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales paraît définitivement caduque.

Évolution des crédits de la mission aide publique au développement entre 2024 et 2025

(en millions d'euros et pourcentage)

Programme/action	LFI 2024		PLF 2025		Évolution en valeur		Variation en pourcentage	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 – Aide économique et financière au développement	2 787,1	2 337,9	2 519,2	1 720,7	- 267,9	- 617,2	- 9,6 %	- 26,4 %
365 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	150	150	145	145	- 5	- 5	- 3,33 %	- 3,33 %
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	3 179,9	3 265,5	2 131,1	2 410	- 1 048,8	- 855,5	- 33 %	- 26,2 %
370 – Restitution des biens mal-acquis	6,1	6,1	140,3	140,3	134,2	134,2	2 200 %	2 200 %
384 – Fonds de solidarité pour le développement	-	-	738	738	-	-	-	-
Total – Mission « Aide publique au développement »	6 123,2	5 759,5	5 673,7	5 154	- 449,5	- 605,5	- 7,3 %	- 10,5 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette évolution « en cloche » vient ramener le volume de la mission à un niveau antérieur à 2021. Si l'on se réfère à la cible de part du RNB, le niveau d'aide au développement française devrait se situer à 0,45 % du revenu national brut en 2025. Par ailleurs, une nouvelle baisse de l'enveloppe annoncée par le Gouvernement pour un montant de 641 millions d'euros en crédits de paiement, **conduirait la mission à se situer en 2025 à 3,8 milliards d'euros¹, soit une baisse de 34,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.**

Compte tenu du montant des engagements pluriannuels ouverts depuis 2017, **le PLF 2025 n'opère pas stricto sensu un retour aux moyens disponibles en 2021.** Les marges de manœuvre des gestionnaires seront bien plus limitées du fait du volume des restes-à-payer en matière de contributions internationales, des prêts bonifiés et d'aide projet.

¹ Hors Fonds de solidarité pour le développement.

Pour tirer les conséquences de cette baisse conséquente, **il apparaît désormais indispensable de renforcer l'évaluation de notre politique de développement pour identifier les dépenses prioritaires.** Une revue de dépenses des contributions internationales, dont le total représente 41 % de notre APD en 2024, au bénéfice de 271 entités, semble également incontournable. Il paraît probable que **les objectifs ambitieux fixés en 2023 par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) devront faire l'objet d'une révision qui, cette fois-ci, ne pourra faire abstraction d'une association du Parlement.**

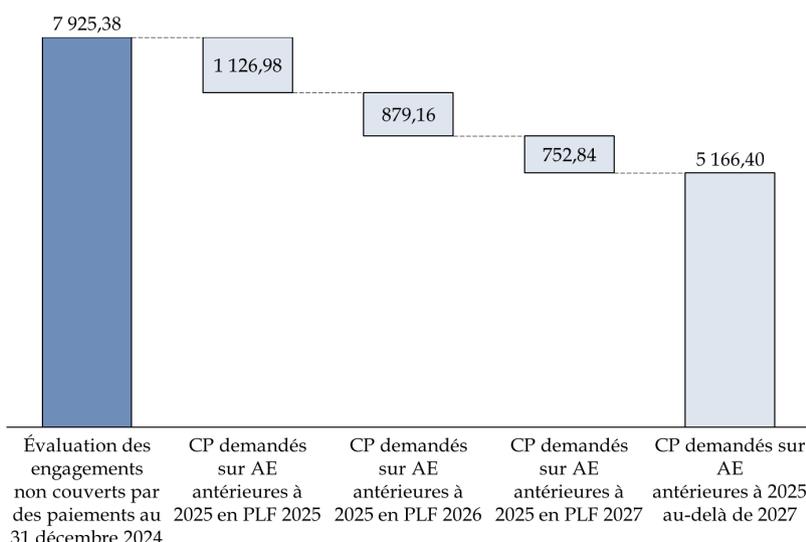
2. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » À L'HEURE DES CHOIX

A. UNE RIGIDITÉ DES DÉPENSES QUI LIMITE LA BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » retrace **les crédits confiés au ministère de l'économie et des finances.** Les montants de crédits demandés diminuent de 267,9 millions d'euros en AE et de 617,2 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 9,6 % et de 26,4 %.

Restes à payer sur les autorisations d'engagement antérieures à 2025 du programme 110

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Par rapport au programme 209, **le programme 110 présente une structuration des dépenses davantage contrainte.**

Il porte en effet une part conséquente de contributions internationales à des institutions multilatérales de développement pour lesquels les engagements portent généralement sur trois ans.

En ce sens la contribution française de 481 millions d'euros en CP à la **20^e reconstitution de l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale,** tire les dépenses du programme à la hausse.

En revanche d'autres instruments jugés moins prioritaires et plus pilotables **sont abandonnés à l'image des contributions aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale.**

B. LE PROGRAMME 209, PORTÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, PERD A MINIMA UN TIERS DE SES MOYENS

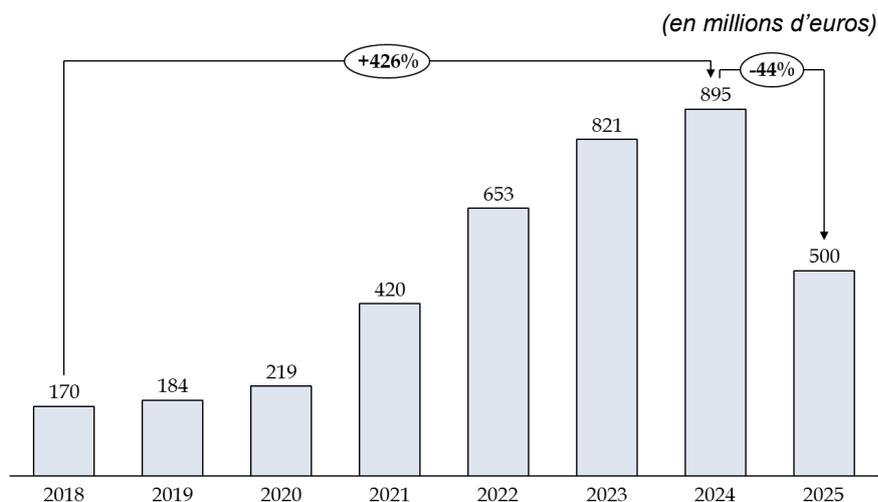
Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace **les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.** Il porte l'essentiel de l'effort de réduction des crédits de la mission sur l'exercice 2025. En effet, ses moyens budgétaires devraient reculer de 1,05 milliard d'euros en AE et de 855,5 millions d'euros en CP, soit une baisse de respectivement 33 % et 26,2 %. **En outre, les deux tiers des 641 millions d'euros de coupes additionnelles devraient porter sur le programme 209, pour 433 millions d'euros.**

Tout d'abord, cette contraction budgétaire devrait reposer sur une **contraction des contributions internationales portées par le MEAE, essentiellement des contributions volontaires au système des Nations unies.**

Ensuite, le projet de loi de finances **propose une modération de l'aide-projet**, principalement celle gérée par l'AFD dont l'enveloppe se situe à 760 millions d'euros d'AE (- 27 %) et 936,8 millions d'euros de CP (- 5 %).

Enfin, le PLF 2025 **acte un renoncement à l'objectif d'un milliard d'aide humanitaire en 2025 en réduisant de moitié cette assistance d'urgence.** La majorité de cette baisse repose sur la suppression de la provision pour crises majeures, instrument de souplesse budgétaire critiqué.

Évolution des crédits liés à l'aide humanitaires entre 2018 et 2025



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

C. L'INÉVITABLE REBUDGÉTISATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT

La création du nouveau programme budgétaire 384 « Fonds de solidarité pour le développement » **tire, tardivement, les conséquences de la réforme de la Lolf qui prohibe désormais l'affectation d'imposition de toute nature à un tiers** ne disposant pas de la personnalité morale et dont les missions de service public n'ont pas de lien avec l'objet de la taxe. Pour cette raison le Fonds de solidarité pour le développement », jusqu'alors alimenté par une fraction de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières¹, a fait l'objet d'une rebudgétisation, à hauteur de 738 millions d'euros.

3. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace **les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement**, à l'exception du compte 854 relatif à la participation de la France au désendettement de la Grèce et qui ne supporte plus aucune dépense. Ces crédits évoluent faiblement en 2025 et n'appellent pas d'observation particulière.

Réunie le mardi 5 novembre 2024, sous la présidence de M. Thomas Dossus, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte de concours financiers.



Michel CANÉVET
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
du Finistère



Raphaël DAUBET
Rapporteur spécial
Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Respectivement pour 206,85 millions d'euros et 528 millions d'euros en 2024.