



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Mission
« AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

et

Compte de concours financiers
« Prêts à des États étrangers »

Examen par la commission des finances le mardi 5 novembre 2024

Rapporteurs spéciaux :

MM. Michel CANÉVET et Raphaël DAUBET

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA MISSION : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT SOUS LA CONTRAINTE D'UN EFFET DE BALANCIER BUDGÉTAIRE.....	5
A. PRINCIPES ET STRUCTURES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	5
1. Définir l'aide publique au développement.....	5
2. Les efforts en dépenses engagés par la France depuis 2018 lui avaient permis de progresser parmi les principaux donateurs.....	6
3. Une mission budgétaire qui ne regroupe qu'une partie des dépenses françaises en matière d'aide au développement.....	7
4. Quelle doctrine française pour l'APD ?.....	10
B. APRÈS UNE PROGRESSION MASSIVE CES DERNIÈRES ANNÉES, LA MISSION EST FORTEMENT MISE À CONTRIBUTION AU TITRE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	18
1. La trajectoire des dépenses d'APD, fixée dans la loi de programmation du 4 août 2021, a fait l'objet d'une révision dès juillet 2023.....	18
2. Une mission budgétaire fortement touchée par les annulations de crédits de février 2024...19	19
3. Un retour au niveau des crédits de la mission antérieur à 2021	20
C. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » À L'HEURE DES CHOIX	26
1. Une mission dont les dépenses sont contraintes par le niveau des contributions internationales	26
2. L'Agence française de développement, bras armé de l'APD française, confrontée à un recul de ses moyens.....	31
3. La réduction des moyens de l'APD française appelle un renforcement de l'évaluation de cette politique publique.....	35
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »....	38
A. LE PROGRAMME 110 : DES BAISSES DE CRÉDITS MODÉRÉES PAR LA RIGIDITÉ DES DÉPENSES PORTÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	38
1. Un volet multilatéral du programme tiré à la hausse par la reconstitution de contributions majeures	39
2. Sur le plan bilatéral, l'exercice 2025 devrait se caractériser par un freinage des prêts concessionnels de l'AFD	40
3. La participation de la France au traitement de la dette des pays pauvres.....	43
B. LE PROGRAMME 209 : UN PROGRAMME AUX MESURES DISCRÉTIONNAIRES LARGEMENT MISES À CONTRIBUTION DANS LES MESURES D'ÉCONOMIE.....	44
1. Une forte contraction des contributions, majoritairement volontaires, portées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères	46
2. Un recul de l'aide humanitaire qui remet en cause l'objectif de porter à un milliard d'euros cette catégorie d'aide en 2025.....	46
3. Une baisse de l'aide-projet principalement supportée par l'Agence française de développement.....	50
4. Une extinction programmée des dépenses de la mission concourant au Fonds européen de développement.....	51

C. LE PROGRAMME 365 : UNE OPÉRATION BUDGÉTAIREMENT NEUTRE POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT	51
D. LE PROGRAMME 370 : LA POURSUITE DE LA RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS.....	53
E. LE PROGRAMME 384 : UNE INÉVITABLE ET TARDIVE REBUDGÉTISATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT.....	53
III. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	57
A. LE PROGRAMME 851	58
B. LE PROGRAMME 852	58
C. LE PROGRAMME 853.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

Au 10 octobre 2024, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 5 % des réponses portant sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.

I. LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA MISSION : L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT SOUS LA CONTRAINTE D'UN EFFET DE BALANCIER BUDGÉTAIRE

A. PRINCIPES ET STRUCTURES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

1. Définir l'aide publique au développement

La notion d'aide publique au développement (APD) est née dans les années 1960. Selon Hubert de Milly¹, actuellement conseiller scientifique auprès de l'Agence française de développement (AFD), **le concept d'une politique d'aide publique au développement (APD) a émergé de quatre champs de réflexion :**

- une réflexion économique, qui repose sur le constat d'un déficit d'épargne domestique dans les pays dits « sous-développés » ;
- une réflexion morale sur la redistribution des richesses entre « Nord » et « Sud » ;
- une réflexion géopolitique, qui perçoit l'aide au développement comme un levier d'influence ;
- une réflexion « territoriale », qui vise à mettre en valeur les territoires des pays en développement.

L'aide publique au développement (APD) constitue **un agrégat statistique défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.** Elle est ainsi constituée de **tous les apports en ressources** – monétaire, en expertise ou en nature – qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur **une liste des bénéficiaires** de l'APD (aide bilatérale) ou à des institutions multilatérales (aide multilatérale).

En outre, **l'aide doit répondre aux conditions suivantes :**

- émaner d'organismes **publics** ou agissant pour leur compte ;
- avoir **pour objectif essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires** ;
- être assortie de **conditions d'octroi favorables**, plus particulièrement dans le cas de prêts.

¹ Hubert de Milly, Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays "à régime d'aide" : l'APD, pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ? *thèse de doctorat, 2002, Institut national agronomique Paris-Grignon.*

L'APD peut prendre plusieurs formes et notamment :

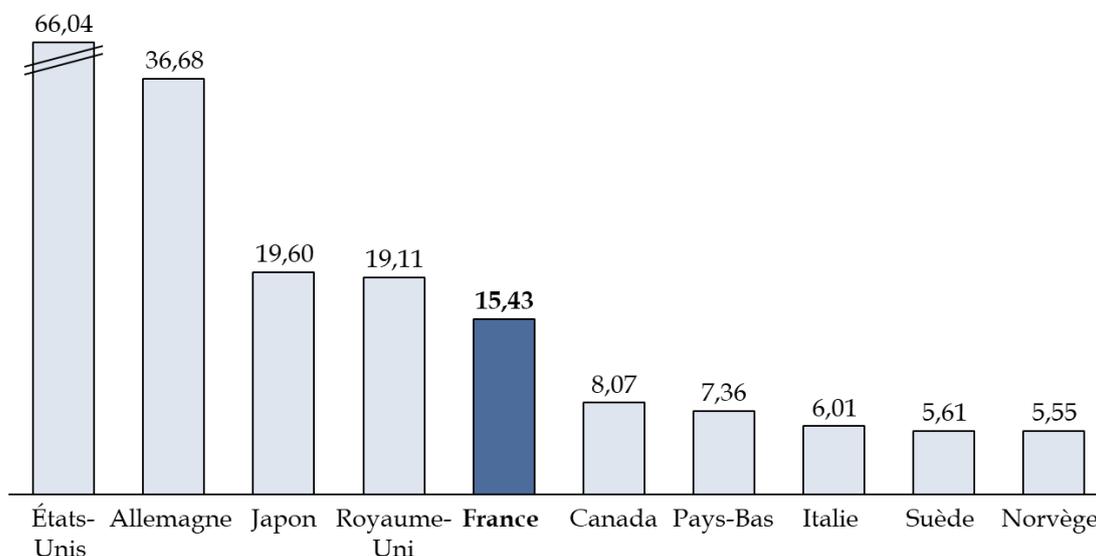
- l'octroi de subventions directes ;
- l'octroi de prêts à conditions préférentielles (« prêts concessionnels ») ;
- l'allègement de dette d'un débiteur ;
- la réalisation de projets au profit d'un bénéficiaire ;
- la prestation de ressources techniques ou d'expertise ;
- la prise en charge du coût représenté par l'accueil de réfugiés ressortissants des pays bénéficiaires de l'APD ;
- la prise en charge du coût de l'accueil et de la scolarisation d'étudiants ressortissants de pays bénéficiaires.

La comptabilisation de l'APD réalisée au titre d'une année incombe à chaque pays dans le cadre fixé par le CAD de l'OCDE. Par ailleurs, **l'organisation procède à la collecte et à l'agrégation des données relatives à l'APD par pays** afin de mesurer et de comparer l'effort réalisé ainsi que la nature et la destination des aides.

2. Les efforts en dépenses engagés par la France depuis 2018 lui avaient permis de progresser parmi les principaux donateurs

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 CAD (0,36 %). Pour autant, ce niveau de 0,50 % est en-deçà de la cible de 0,70 % fixée par l'Organisation des Nations unies et retenue par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

**Classement des pays donateurs d'aide publique
au développement en 2023 en fonction des montants engagés**
(en milliards de dollars)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Toutefois, le tassement de l'aide au développement française, amorcé en 2024 et poursuivi par le présent projet de loi de finances, **a conduit au recul de la position française dans le classement des donateurs les plus importants**. En effet, en 2023, avec 14,2 milliards d'euros de dépenses éligibles à l'aide au développement au sens du Comité de l'aide au développement de l'OCDE, **la France se plaçait en cinquième position des bailleurs internationaux, contre la quatrième position en 2022**. Le Royaume-Uni dépasse ainsi la France en 2023.

3. Une mission budgétaire qui ne regroupe qu'une partie des dépenses françaises en matière d'aide au développement

Le total de l'aide publique au développement française **excède le périmètre de la seule mission « Aide publique au développement »**. En 2024, les crédits de la mission APD ne représentaient que 39 % du total de l'APD française. Des dépenses issues d'autres missions du budget de l'État remplissent en effet les critères d'éligibilité à la comptabilisation des dépenses d'APD. Au total, le document de politique transversale relatif à la politique de développement **recense 24 programmes budgétaires contribuant à ce type de versements**.

Les canaux de financement de l'aide publique au développement de la France

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Crédits budgétaires	6 363	7 706	8 914	9 308	10 546	9 689	9 597
<i>Mission Aide publiques au développement (hors prêts)</i>	2 297	2 726	3 117	3 918	4 664	4 615	4 369
<i>Prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public</i>	1 131	1 364	2 280	1 722	1 822	1 301	1 406
<i>Instruments du secteur privé (prêts, prises de participation)</i>	428	564	571	918	621	198	233
<i>Autres missions budgétaires</i>	2 506	3 052	2 946	2 750	3 439	3 575	3 590
Autres prêts	709	146	334	261	424	273	177
Contrats de désendettement (décaissements)	319	366	139	117	151	289	431
Contribution financée par le budget de l'Union européenne	1 476	1 451	1 658	1 948	2 486	2 495	3 116
Allègement de dette	57	18	333	-	5	-	50
Dons de doses de vaccins contre le covid- 19	-	-	-	269	255	65	-
Fonds de solidarité pour le développement	835	733	494	663	747	738	738
Total budget de l'État et de ses agences	9 759	10 421	11 872	12 565	14 613	13 549	14 110
<i>Collectivités territoriales et agences de l'eau</i>	131	138	138	144	190	199	202
<i>Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État</i>	394	349	384	402	425	461	515
Total de l'aide publique au développement	10 284	10 908	12 394	13 112	15 228	14 209	14 827
En % du revenu national brut	0,43	0,44	0,53	0,51	0,56	0,50	0,50

Source : document de politique transversale consacré à la politique d'aide au développement annexé au projet de loi de finances pour 2024

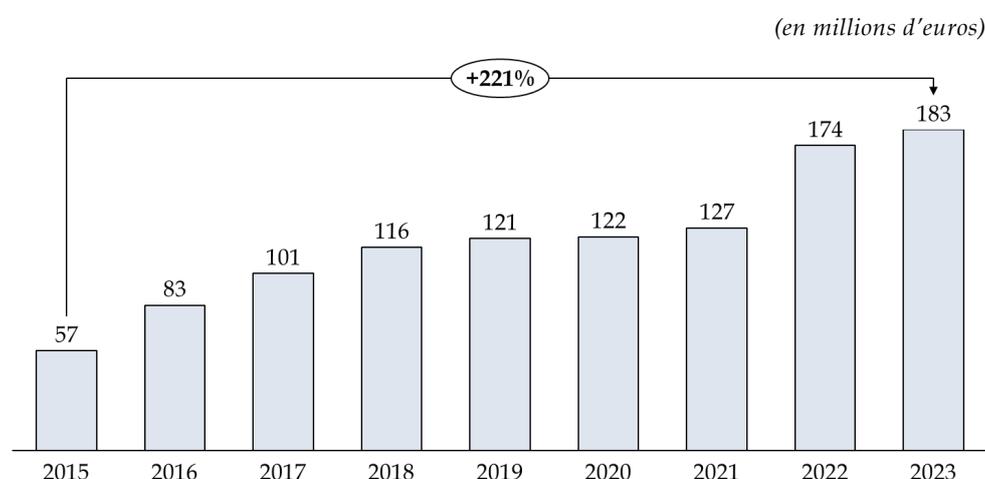
Cette comptabilisation au sens large des dépenses d'aide publique au développement **permet d'expliquer la relative stabilité du total de l'aide au développement française**. Alors que les crédits de la mission APD sont en décline depuis 2023, la contribution des autres missions budgétaires et les dépenses extérieures au budget de l'État permet de compenser partiellement cette baisse. **La progression de l'APD française entre 2023 et 2024 s'explique ainsi en partie par la hausse des dépenses d'aide au développement portée par la contribution française au budget de l'Union européenne.**

L'APD française portée par les collectivités territoriales

L'aide publique au développement des collectivités territoriales regroupe les dépenses destinées aux pays éligibles à l'aide au développement et qu'elles engagent sur fonds propres. Elle correspond à **des projets de coopération décentralisée mais également au versement de subventions à des associations ou à des organisations multilatérales.**

Sont également comptabilisées les actions menées en faveur de la sensibilisation au développement ou de **l'accueil des populations réfugiées** qui représentent, en pratique, **plus de la moitié de l'aide publique au développement des collectivités territoriales.**

Évolution de l'aide publique au développement des collectivités territoriales depuis 2015



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En 2023, les collectivités territoriales **devraient avoir consacré 183 millions d'euros au financement de l'aide au développement**, soit une augmentation de 5 % par rapport à l'année 2022. Il s'agit d'une relative stabilisation de l'APD des collectivités, qui avaient fortement accru leurs dépenses en la matière entre 2021 et 2022 (+ 38 %) **pour financer l'accueil des réfugiés ukrainiens.** Les dépenses en faveur de l'accueil des réfugiés ont ainsi représenté près de 65 % de l'aide au développement en matière de coopération décentralisée sur l'exercice 2022.

Selon les dernières données disponibles, l'aide au développement des collectivités territoriales s'est principalement portée sur l'Afrique de l'Ouest (15,78 millions d'euros), l'Europe (6,85 millions d'euros), l'Afrique de l'Est (5,53 millions d'euros), l'Afrique du Nord (3,18 millions d'euros) et l'Afrique centrale (2,98 millions d'euros). **Cette répartition se retrouve dans la liste des dix pays bénéficiant le plus de l'aide publique au développement des collectivités territoriales**, à savoir : l'Ukraine (5,62 millions d'euros), le Sénégal (3,13 millions d'euros), le Burkina Faso (2,98 millions d'euros), Madagascar (2,93 millions d'euros), le Mali (2,56 millions d'euros), la Guinée (1,99 million d'euros), le Togo (1,77 million d'euros), le Bénin (1,72 million d'euros), le Maroc (1,46 million d'euros) et le Liban (1,24 million d'euros).

Source : commission des finances

4. Quelle doctrine française pour l'APD ?

a) La gouvernance de la politique française de développement

Le pilotage de la politique française de développement repose sur deux instances : le Conseil présidentiel du développement et le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid).

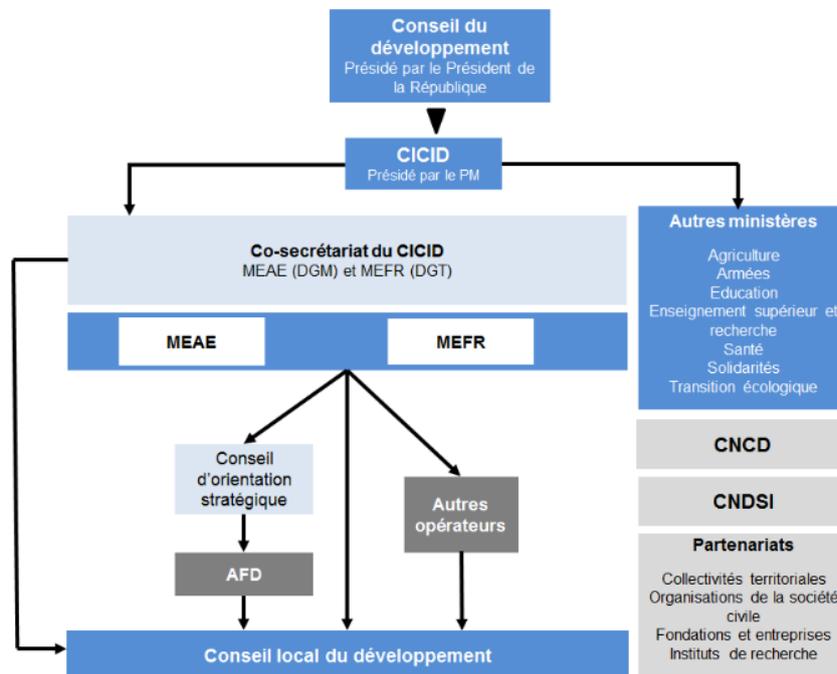
Réuni pour la première fois en décembre 2020, **le Conseil présidentiel du développement a été institué par le Cicid du 8 février 2018 pour renforcer le pilotage de la politique de développement de la France**. Il arbitre, sous la direction du président de la République, les décisions stratégiques de la politique de développement.

Institué par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, le Cicid définit les grandes orientations de la politique de développement. Présidé par la Première ministre, il réunit les principaux ministères concernés par la politique de développement. Son secrétariat est assuré conjointement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur. **L'AFD peut être associée à ses réunions**.

Si cette organisation laisse envisager un partage des tâches entre le président de la République, définissant les grandes décisions stratégiques dans le CPD, et le Premier ministre, établissant avec les administrations concernées les grandes orientations au sein du Cicid, **force est de constater que l'échelon présidentiel domine**. Le Cicid apparaît en effet davantage comme une chambre d'enregistrement des orientations du CPD. Le rapport d'enquête de la Cour des comptes remis à la commission des finances sur le financement de l'action multilatérale de la France a confirmé l'absence de Matignon dans la coordination interministérielle de la politique de développement et **une concentration excessive des arbitrages au sein de la cellule diplomatique de la présidence de la République**¹.

¹ [Cour des comptes, Le financement des actions multilatérales de la France, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2023.](#)

Organisation de la gouvernance de l'aide publique au développement



Note : ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), ministère de l'économie et des finances (ex-ministère de l'économie, des finances et de la relance - MEFR), coordination nationale des conseils de développement (CNCD), national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI).

Source : schéma transmis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Les conclusions de la réunion du Conseil présidentiel du développement en mai 2023 et du Cigid en juillet 2023 ont permis de fixer les orientations stratégiques de la politique de développement. Le Conseil présidentiel du développement a décidé d'une doctrine déclinée en **dix objectifs prioritaires, faisant l'objet d'indicateurs et de résultats à attendre**, qui sont :

- accélérer la sortie du charbon et financer les énergies renouvelables dans les pays en développement et émergents pour limiter le réchauffement climatique global à 1,5° C ;

- protéger les réserves les plus vitales de carbone et de biodiversité, dans les forêts et l'Océan, pour préserver la planète ;

- investir dans la jeunesse en soutenant l'éducation et la formation des professeurs dans les pays en développement ;

- renforcer la résilience face aux risques sanitaires, y compris les pandémies, en investissant dans les systèmes de santé primaires et en appuyant la formation des soignants dans les pays fragiles ;

- promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat africain qui participent au destin partagé entre les jeunes d'Europe et d'Afrique ;

- mobiliser l'expertise et les financements privés et publics pour les infrastructures stratégiques, de qualité et durables dans les pays en développement ;

- renforcer la souveraineté alimentaire, notamment en Afrique ;

- soutenir partout les droits humains, la démocratie et lutter contre la désinformation ;

- promouvoir les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes, notamment en soutenant les organisations féministes et les institutions de promotion des droits des femmes ;

- aider nos partenaires à lutter contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines.

En dépit de la forte baisse de la dotation budgétaire de la mission APD pour 2025, **les documents budgétaires confirment que les objectifs stratégiques et géographiques de la mission demeurent inchangés.** Pour autant, les ambitions affichées par les conclusions du Cigid de juillet 2023 contrastent fortement avec les moyens mis en œuvre. Dès la loi de finances pour 2024, les crédits de la mission APD avaient en effet entamé un tassement.

À cet égard, les rapporteurs regrettent une gouvernance particulièrement centralisée de la politique de développement. **Le fonctionnement du Cigid, en particulier, dont les réunions sont sporadiques et servent essentiellement à enregistrer les orientations fixées par le CPD, est regrettable.**

b) Les priorités géographiques de l'APD

S'agissant des années à venir, le CIGID du 18 juillet 2023 a acté la suppression de la liste des dix-neuf pays prioritaires de l'aide au développement fixée par le CIGID du 8 février 2018¹. Cette liste exhaustive est remplacée par une **cible de concentration de l'effort financier bilatéral de l'État à destination des pays les moins avancés à hauteur de 50 % et ce, à partir de 2024.**

Les pays les moins avancés (PMA) constituent une catégorie d'États, établie depuis 1971 par les Nations unies, **regroupant des États jugés très défavorisés dans leur processus de développement.** La qualification de PMA repose sur trois critères principaux : le revenu brut par habitant, le capital humain et la durabilité économique. **Ces États sont particulièrement exposés à la pauvreté et au risque de sous-développement.** Cette situation les rend

¹ L'objectif d'orientation de l'aide vers les dix-neuf pays prioritaires n'était en tout état de cause pas respecté. En 2020, aucun de ces pays ne percevait une aide bilatérale de la France supérieure à celle octroyée au dixième pays bénéficiaire en termes de volume d'aide bilatérale, à savoir la Turquie.

également fortement sensibles aux chocs économiques, aux catastrophes naturelles et aux troubles politiques.

Actuellement, **46 États sont considérés comme des PMA par le Comité des politiques de développement (CPD)**, un organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations unies : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Tchad, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomons, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Timor oriental, Togo, Tuvalu, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire Lao, République unie de Tanzanie, Yémen, Zambie. Depuis 1971, seuls six États sont sortis de la liste des PMA : le Botswana en 1994, le Cap-Vert en 2007, les Maldives en 2011, Samoa en 2014, la Guinée équatoriale en 2017 et Vanuatu en 2020.

Les PMA se caractérisent par une forte dépendance aux **financements issus de l'aide publique au développement**. Selon les données de l'OCDE, sur la période 2018-2019, près de 61 % des financements externes reçus par les 46 pays les moins avancés étaient issus de l'APD, contre 12 % en moyenne pour l'ensemble des États du monde.

Liste des dix principaux pays bénéficiaires de l'APD bilatérale de la France en 2022

(en millions d'euros)

Pays bénéficiaire	Montant de l'aide bilatérale
Côte d'Ivoire	447 millions d'euros
Maroc	396,6 millions d'euros
Cameroun	248 millions d'euros
Ukraine	240,4 millions d'euros
Égypte	203,4 millions d'euros
Sénégal	196 millions d'euros
Bangladesh	142,4 millions d'euros
Liban	142 millions d'euros
Algérie	131,6 millions d'euros
Brésil	121,6 millions d'euros

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'atteinte de l'objectif de concentration de l'aide sur les 46 PMA **demeure encore incertaine compte tenu de la forte baisse des moyens de la mission**. Une grande partie de l'APD française demeure, de surcroît, orientée vers les « très grands émergents », à savoir l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie.

L'aide apportée par la France au Mali, au Burkina Faso et au Niger, une suspension géopolitique

La dégradation des liens bilatéraux entre la France et certains États du Sahel a conduit à une suspension partielle des versements d'aide au développement opérés par la France. Trois États, le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont concernés. Il s'agit d'un des premiers exemples de suspension par la France de son aide au développement pour des raisons géopolitiques.

S'agissant du Mali, la France, confrontée à la pénétration de la milice Wagner et à la montée du risque de détournement de l'aide par la junte, a décidé début 2022 de suspendre les projets de coopération transitant par les autorités. Cette mesure a été élargie à l'ensemble de l'aide au développement à l'automne 2022. En retour, l'État malien a interdit tout financement ou appui matériel et technique français aux organismes de la société civile opérant au Mali. L'AFD a pu mener la clôture dans le respect des contrats de l'ensemble de ses projets.

Concernant le Burkina Faso, l'aide publique au développement a été suspendue en août 2023. L'AFD n'est pas encore parvenue à finaliser la clôture de ses projets en raison de l'attitude non-collaborative des autorités locales. De même, au Niger, l'APD française a pris fin en juillet 2023. Un dialogue à niveau technique en vue de la clôture collaborative des projets AFD est en cours.

Dans ces trois États, la seule aide maintenue est l'aide humanitaire, qui répond aux besoins de base des populations. Cette assistance ne transite que par les organisations de la société civile.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

c) Un débat croissant vers une « transactionnalité » de l'aide au développement : le soutien aux entreprises et la question migratoire

Contraints par l'obligation de déliement de l'aide, posée par l'OCDE, **l'administration et les opérateurs abordent désormais l'aide au développement sous l'angle de la promotion de nos intérêts et de nos valeurs, dans une approche plus « partenariale » avec les États bénéficiaires.**

En premier lieu, **la France s'efforce d'associer à sa politique de développement une dimension de soutien aux entreprises et aux filières stratégiques de notre économie.** Il s'agit de mobiliser le secteur privé dans une logique de « double dividende » : en encourageant des investissements privés dans des États éligibles à l'APD, d'une part, et en soutenant l'internationalisation des entreprises françaises. Sur la période récente 2019-2023, **la part de marché des entreprises françaises sur les appels d'offres internationaux financés par l'AFD¹ s'élève à 51 %, soit un total de 800 marchés et de 2,5 milliards d'euros.**

Cette approche de soutien au secteur privé a été formalisée dans les conclusions du Cigid de juillet 2023. Ce dernier a fixé un objectif de 60 % du taux de participation des entreprises françaises aux appels d'offre internationaux et a entrepris la mise en place d'une comitologie pour faciliter la projection internationale de sept filières stratégiques (ville durable, santé, agriculture, transports, numérique, transition énergétique, industries culturelles et créatives).

De même, le mandat du groupe AFD comprend désormais une dimension économique renforcée, notamment en renforçant les critères sociaux et environnementaux, plus favorables aux entreprises françaises, dans les appels d'offre du groupe.

En second lieu, la politique d'aide au développement est considérée comme un **levier potentiel pouvant être mobilisé plus directement pour améliorer la maîtrise des flux d'immigration irrégulière.** En ce sens, le dixième objectif porté par le Conseil présidentiel pour le développement de

¹ La sélection est en revanche opérée par les autorités du pays bénéficiaire du projet.

2023 visait à « *Aider nos partenaires à lutter contre les réseaux d'immigration clandestine* ». Une stratégie interministérielle « migrations et développement » 2023-2030 a été réalisée pour définir l'approche française sur les liens entre migrations et développement.

L'aide au développement prend en compte les enjeux migratoires sur deux plans.

Sur le plan de l'orientation des projets, d'une part, l'APD peut être dirigée vers les causes profondes susceptibles d'entraîner des déplacements migratoires. Le cadre théorique et institutionnel en la matière est fixé par le plan d'action conjoint de La Valette (PACV), issu du sommet Union européenne-Afrique de novembre 2020 à La Valette. Le PACV comprend cinq domaines visant à renforcer la gouvernance des migrations entre le continent africain et l'Europe :

- « *Avantages des migrations en termes de développement et lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées* » ;
- « *Migration légale et mobilité* » ;
- « *Protection et asile* » ;
- « *Prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes* » ;
- « *Retour, réadmission et réintégration* ».

Récemment, **la doctrine française a évolué vers une orientation des projets vers les piliers 4 (prévenir la migration irrégulière) et 5 (retour, réadmission et réintégration) du plan d'action conjoint**. Dans cette perspective, les financements d'aide au développement en matière migratoire ont progressé afin qu'ils soient mis en œuvre :

- par les opérateurs publics (groupe AFD, Office français de l'immigration et de l'intégration, Office française de protection des réfugiés et apatrides...). Sur la période 2024-2027, près de 150 millions d'euros ont été fléchés vers les piliers 4 et 5 du PACV ;
- par les instruments bilatéraux du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- par la mobilisation de financements européens.

Entre 2023 et 2024, le nombre de projets engagés sur les piliers 4 et 5 du plan d'action de La Valette a progressé de 166 % et le volume de financement de 213 %.

**Suivi des financements consacrés aux piliers 4 et 5
du plan d'action conjoint de La Valette**

(en millions d'euros)

		Exercice 2023	Exercice 2024
Pilier 4	Programme 209	17,11 millions d'euros	27,76 millions d'euros
	Crédits européens mobilisés par le groupe AFD	17,4 millions d'euros	60,45 millions d'euros
	Total	34,51 millions d'euros	88,71 millions d'euros
Pilier 5	Programme 209	-	17,75 millions d'euros
	Crédits européens mobilisés par le groupe AFD	3,9 millions d'euros	13,9 millions d'euros
	Total	3,9 millions d'euros	31,65 millions d'euros

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Sur le plan des relations bilatérales avec les pays bénéficiaires, d'autre part, la question d'une mobilisation de l'APD comme un levier de négociation est aujourd'hui portée dans le débat public. Cette problématique soulève une question de compatibilité avec le principe de déliaison de l'aide. Les règles de comptabilité de l'aide au développement fixées par l'OCDE prohibent en effet le conditionnement des projets d'aide à des objectifs migratoires. **L'efficacité du levier de l'APD demeure toutefois incertaine,** comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport sur la politique de lutte contre l'immigration irrégulière¹, à propos des relations entre la France et les Comores.

L'utilisation de l'APD dans une perspective migratoire pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie dans le cadre de travaux de contrôle.

¹ [*Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, Rapport public thématique, janvier 2024.*](#)

B. APRÈS UNE PROGRESSION MASSIVE CES DERNIÈRES ANNÉES, LA MISSION EST FORTEMENT MISE À CONTRIBUTION AU TITRE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

1. La trajectoire des dépenses d'APD, fixée dans la loi de programmation du 4 août 2021, a fait l'objet d'une révision dès juillet 2023

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a fixé comme objectif, à son article 2, de consacrer 0,7 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement en 2025, avec une cible intermédiaire de 0,55 % en 2022. Cet objectif intermédiaire a été atteint en 2022 avec une APD équivalente à 0,56 % du RNB.

Évolution de la part de l'aide publique au développement dans le RNB de la France

(en pourcentage)

	2023	2024	2025
Trajectoire prévue par la loi de programmation du 4 août 2021	0,61	0,66	0,70
Exécution (constatée ou évaluée)	0,50	0,50	n.a.

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

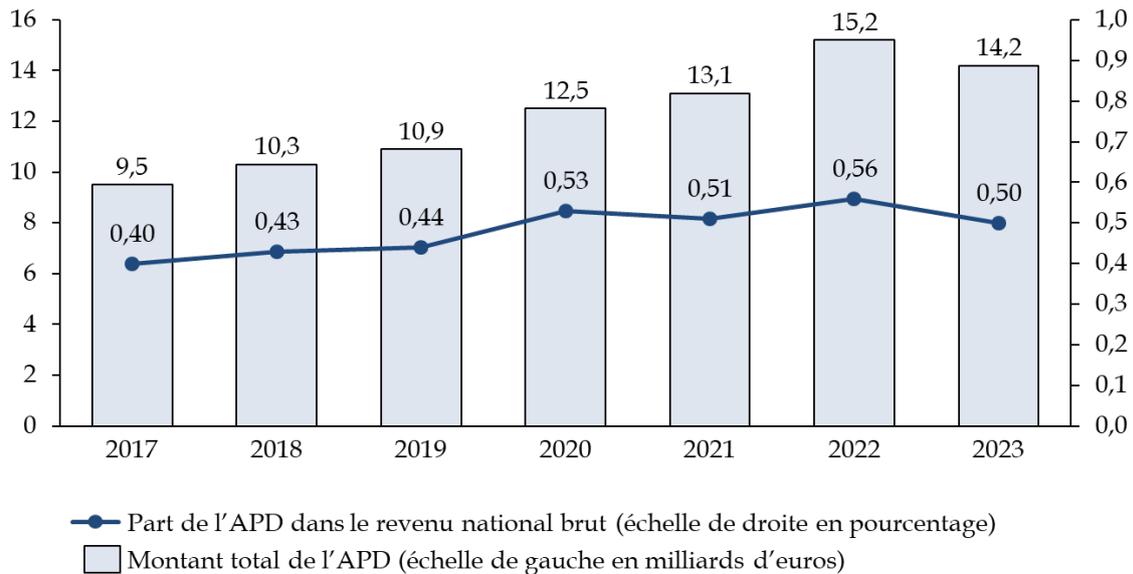
Toutefois, la réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement de juillet 2023 a conduit à reporter à 2030 l'objectif de 0,7 % du RNB. Cette révision, décidée sans consultation ni information du Parlement, a reposé sur le constat d'une impossibilité d'atteinte de la cible. La réalisation de la trajectoire aurait en effet, selon le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, nécessité une augmentation massive du volume d'APD, de l'ordre de 6,2 milliards d'euros.

La remise en cause de la trajectoire de la loi de programmation n'est en rien surprenante. La dégradation du contexte macroéconomique international a conduit d'autres bailleurs à réviser à la baisse leurs prévisions de dépenses d'aide au développement. À titre d'exemple, la Suède et la Norvège, deuxième et troisième donateurs du CAD en part de RNB, avaient adopté un objectif d'APD à 1 % de leurs RNB respectifs. Compte tenu de l'inflation, qui gonfle mécaniquement le RNB, la Norvège envisage d'adopter un objectif de 0,75 % et la Suède a renoncé à tout objectif chiffré. De même, en raison de la dégradation de la conjoncture économique et des

comptes publics, le Royaume-Uni a adopté une cible de 0,5 % du RNB en 2021, contre 0,7 % auparavant.

Évolution de l'aide au développement de la France sur la période 2017-2023

(en milliards d'euros à gauche, en pourcentage du RNB à droite)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En tout état de cause, **les rapporteurs spéciaux rappellent les observations de leur collègue Jean-Claude Requier**, rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi de programmation en 2021 qui **avait, en effet, souligné au moment de son examen, le caractère très relatif d'une cible exprimée en part de RNB**. Tout d'abord, le respect de cette cible est corrélé au niveau du RNB, qui fluctue selon la conjoncture économique. Ensuite les travaux économiques ont démontré que l'objectif de 0,7 % **est davantage fondé sur un niveau politiquement acceptable que sur des évaluations macroéconomiques**¹. Enfin, l'évolution de certaines composantes de l'aide au développement est difficilement prévisible.

2. Une mission budgétaire fortement touchée par les annulations de crédits de février 2024

Confronté au dérapage des finances publiques, le précédent Gouvernement a procédé à l'annulation de près de 10 milliards d'euros de crédits budgétaires par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant

¹ Michael A. Clemens et Todd J. Moss, « Le mythe des 0,7 % : origines et pertinence de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *De Boeck Supérieur - « Afrique contemporaine »*, 2006/3 n° 2019, p. 173 à 201.

annulation de crédits. Avec **742 millions d'euros annulés** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, la mission « Aide publique au développement » a figuré **parmi les missions budgétaires les plus sollicitées** par ce plan d'économies d'urgence. **Près de 13 % des crédits de paiement inscrits en programmation initiale ont ainsi été annulés moins de deux mois après l'adoption de la loi de finances pour 2024.**

Plus précisément, le décret du 21 février 2024 a annulé :

- **250 millions d'euros en AE et 200 millions en CP** sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;

- **492 millions d'euros en AE et 542 millions en CP** sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Ces annulations **sont apparues en profond décalage avec les arguments avancés par le Gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2024**, en réponse aux propositions d'économies de la commission des finances du Sénat. Un amendement de crédits porté par les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission, Michel Canévet et Raphaël Daubet, **proposait en effet de réduire de 200 millions d'euros le montant total de la mission**. Cet amendement ciblait plus particulièrement l'aide-projet de l'Agence française de développement et la provision pour crises majeures. Si le Gouvernement avait, à l'époque, **émis un avis négatif en indiquant que l'adoption de l'amendement « déstructurerait totalement le programme 209 »**, les baisses de crédits décidées en février ont précisément porté sur ces enveloppes.

3. Un retour au niveau des crédits de la mission antérieur à 2021

Pour 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**. Pour mémoire, en 2024, les AE représentaient 6,1 milliards d'euros et les CP, 5,8 milliards d'euros. **Il s'agit ainsi d'une baisse de 7 % en AE et de 10 % en CP.**

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%
<i>Aide économique et financière multilatérale</i>	611,8	1 490,3	1 378,4	1 031,4	766,6	- 458,9	125,3%	- 30,8%
<i>Aide économique et financière bilatérale</i>	2 175,3	734	1 140,9	636,6	- 1 034,5	- 97,5	- 47,6%	- 13,3%
<i>Traitement de la dette des pays pauvres</i>	0	113,6	0	52,7	0	- 60,9	-	- 53,6%
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%
<i>Coopération multilatérale</i>	703,6	796,1	441	571	- 262,6	-225,1	- 37,3%	- 28,3%
<i>Coopération bilatérale</i>	2 191,3	2 184,3	1 546	1 694,9	- 645,2	- 489,5	- 29,4%	- 22,4%
<i>Coopération communautaire</i>	285	285	144,1	144,1	- 140,9	- 140,9	- 49,4%	- 49,4%
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

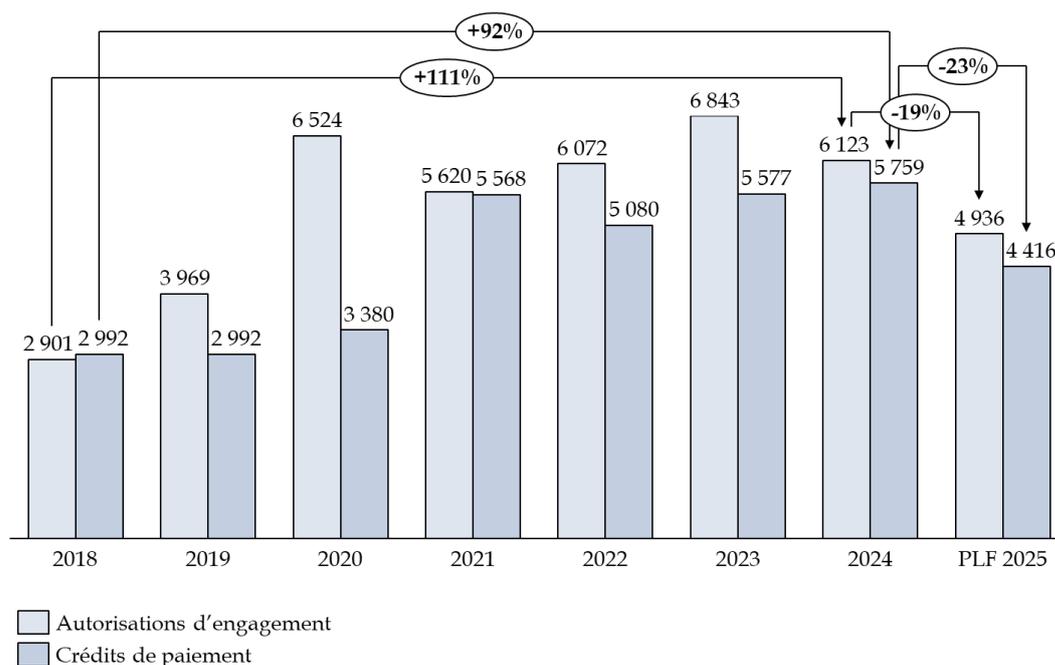
Cette baisse est d'autant **plus importante** lorsque l'on retrace les évolutions de périmètre de la mission. Entre 2024 et 2025, deux évolutions significatives ont en effet affecté le volume de la mission APD :

- d'une part, les dépenses de personnel concourant au programme 209 ont été transférées sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État », dans un souci de centralisation des dépenses de titre 2 relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur un même programme support. En 2024, ces dépenses s'élevaient à 161,4 millions d'euros ;

- d'autre part, le **Fonds de solidarité pour le développement fait l'objet d'une rebudgétisation par le projet de loi de finances pour 2025** au sein d'un nouveau programme budgétaire 384, doté de 738 millions d'euros en AE=CP. Jusqu'alors, ce fonds extrabudgétaire, géré par l'Agence française de développement, **était abondé par l'affectation d'une partie du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et de la taxe sur les transactions financières (TTF)**. Désormais, aux termes de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), dans sa version issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, à compter du 1^{er} janvier 2025, l'affectation d'impositions de toutes natures à un tiers « *ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale* ». Ce n'est pas le cas de ce fonds, l'affectation devait donc être remise en cause.

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 2025, les montants en AE et en CP ne comprennent pas les crédits du nouveau programme 384 « Fonds de solidarité pour le développement ».

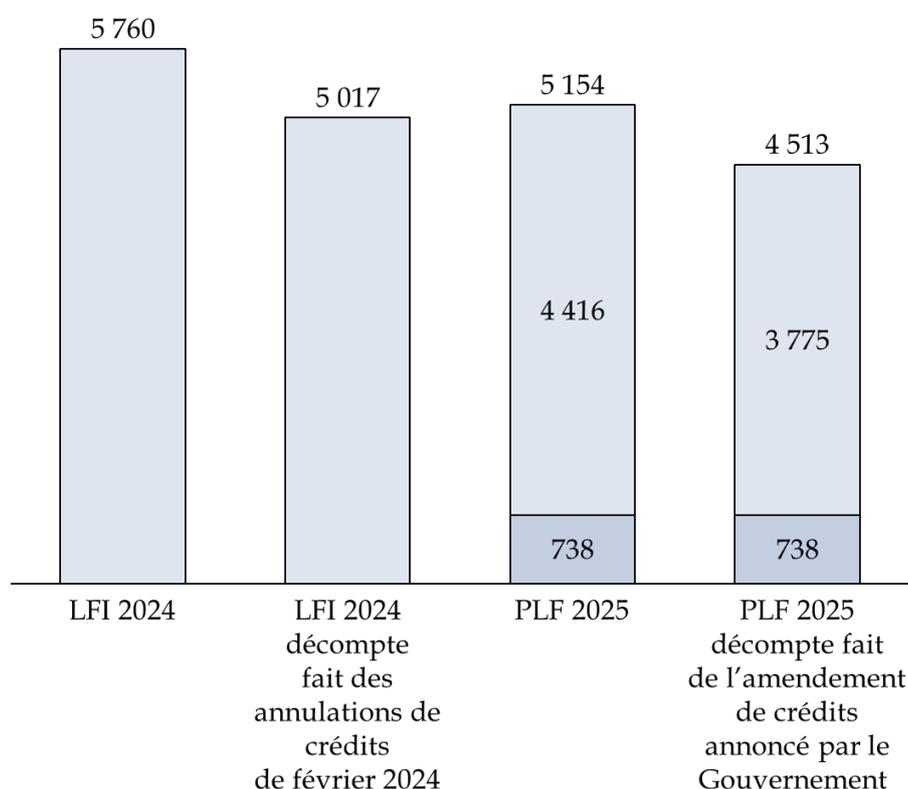
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Par rapport à l'exercice précédent, le décrochage des crédits de la mission est flagrant. Corrigé de ces ajustements de périmètre, 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. Cet

ajustement budgétaire conséquent 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.

Évolution des crédits de la mission entre la loi de finances initiale pour 2024 et le projet de loi de finances pour 2025

(en crédits de paiement et en millions d'euros)



- Crédits de paiement
- Dont rebudgétisation du Fonds de solidarité pour le développement

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette tendance baissière est accentuée par les annonces du Gouvernement, qui entend opérer une économie additionnelle de 641 millions d'euros en crédits de paiement par voie d'amendement sur la mission « Aide publique au développement ». **Si cette nouvelle baisse était confirmée au cours des débats, le montant des CP de la mission se situerait en 2025 à 3,8 milliards d'euros, soit une baisse de 34,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.**

Si le détail exact d'imputation de ces baisses de crédits sur la mission n'est pas encore connu, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il entend préserver en priorité ses capacités bilatérales. **La réduction des contributions multilatérales dès 2025 impliquera toutefois un travail ligne à ligne d'identification de la nature juridique des engagements** pris auprès des fonds verticaux et des organisations internationales pour déterminer si une annulation, réduction ou report du versement est possible.

La position des rapporteurs spéciaux

La position du rapporteur spécial Michel Canévet :

La très forte contraction des crédits de la mission « Aide publique au développement » sur l'exercice 2025 constitue le revers d'une trajectoire de dépenses trop ambitieuse ces dernières années.

Le doublement des moyens de la mission APD depuis 2017 a constitué une marche budgétaire trop importante au regard des capacités de décaissement des ministères et de l'AFD. Certaines enveloppes de la mission connaissent en ce sens une sous-exécution chronique. De même, l'augmentation des moyens ne s'est pas accompagnée d'une vision claire de notre politique de développement. Les ministères et opérateurs se sont trouvés confrontés à des injonctions contradictoires. À titre d'illustration, la loi de programmation a fixé une cible d'augmentation de la part de notre APD versée par le canal bilatéral. Or, l'aide multilatérale représentait encore 41 % du total de l'APD en 2024. La France contribue à 271 entités, ce qui soulève un risque de doublonnage des versements et de dispersion de l'aide.

Certes, cette progression continue des crédits budgétaires s'est faite selon une trajectoire déterminée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Néanmoins, sa mise en œuvre apparaît en complète contradiction avec le redressement nécessaire de nos finances publiques. En outre, il importe de noter qu'une très grande partie des objectifs fixés par la loi de programmation n'ont pas été appliqués. Le Gouvernement précédent s'est davantage concentré sur la hausse des dépenses que sur les critères plus qualitatifs approuvés par le Parlement. Pour ne citer qu'un exemple, les capacités d'évaluation de notre politique de développement demeurent aujourd'hui très inférieures à la perspective tracée par la loi de programmation.

La France est loin d'être un cas isolé. Plusieurs pays européens ont récemment revu à la baisse leurs objectifs d'aide au développement. Dans un contexte budgétaire contraint, les objectifs de dépenses doivent toujours être réexaminés, sans sanctuarisation aucune. Le niveau des crédits en 2025 demeurera supérieur, en tout état de cause, au volume de la mission en 2020. La progression des moyens de la mission n'est donc nullement effacée.

Les coupes franches appellent une ligne claire. Il importe désormais d'opérer des arbitrages précis et de davantage cibler nos contributions. Le renouvellement de nombreux fonds multilatéraux en 2026 sera notamment pour la France l'occasion de sélectionner les structures dans lesquelles il sera pertinent de continuer à s'investir. Si l'influence au sein des organisations internationales se mesure au volume de notre participation, nous devons choisir celles dans lesquelles il importe le plus de peser. De même, l'installation de la commission d'évaluation devrait nous permettre d'identifier les vecteurs les plus efficaces de notre aide.

La position du rapporteur spécial Raphaël Daubet :

Si la trajectoire de dépenses 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 ne paraît plus réaliste au regard de la situation de nos finances publiques, force est de constater que l'effort demandé à la mission « Aide publique au développement » est disproportionné.

Avant même l'application des nouvelles coupes annoncées par voie d'amendement par le Gouvernement, les moyens de la mission reculent d'un tiers par rapport à l'année 2024. Les crédits de paiement du programme 209, qui portent les dépenses d'intervention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères seront diminués de 40 % après application des baisses additionnelles.

Ce renoncement aux objectifs de la loi de programmation du 4 août 2021 est d'autant plus surprenant que d'autres lois de programmation comme la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur¹, la loi de programmation militaire² et la loi de programmation du ministère de la justice³ sont préservées des coupes. Pourtant, au même titre que la justice, la police et la défense, la diplomatie figure parmi les monopoles régaliens de l'État⁴.

De plus, l'APD répond à des besoins importants, tant du point de vue des États bénéficiaires que de la France. Du côté des bénéficiaires, la multiplication des crises et leur inscription dans le temps déstabilise de nombreux États pour lesquels l'assistance financière internationale est cruciale. L'exemple récent du Liban est significatif. En retour, l'effondrement de la sécurité et de la santé dans ces États multiplie les enjeux pour notre pays en particulier sur le plan de la sécurité sanitaire et au regard de la question migratoire.

En outre, le recul de l'aide au développement de la France place notre pays en difficulté vis-à-vis de notre engagement dans le multilatéralisme. L'influence dans les instances internationales est évaluée en fonction de la participation financière. Une baisse soudaine et drastique de nos versements signifiera l'effacement de la France des enceintes multilatérales. Sur le plan bilatéral, la plus grande sélection des projets conduira à une dégradation de nos relations avec certains États dans des régions stratégiques.

Il paraît nécessaire de souligner le retour en trompe-l'œil au niveau de dépenses de 2021. Par rapport à l'exercice 2021, les dépenses de 2025 seront bien plus contraintes par les engagements des années passées. Les marges de manœuvre discrétionnaires dont disposent les administrations se trouveront considérablement réduites. C'est notamment le cas de l'aide humanitaire, qui vise à répondre aux besoins essentiels des populations en période de crise.

¹ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

² Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

³ Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

⁴ Conseil d'État, « L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité », cycle de conférence du Conseil d'État 2013-2015.

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

1. Une mission dont les dépenses sont contraintes par le niveau des contributions internationales

Les contributions internationales correspondent à des versements financiers de trois types : les contributions obligatoires ou volontaires au budget des organisations internationales, les contributions à des fonds fiduciaires ou concessionnels et les prises de participation au capital de banques de développement. Elles sont majoritairement portées (66 %) par les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement », par le Fonds de solidarité pour le développement et par le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État ». La Cour des comptes, dans son rapport d'enquête sur le financement de l'action multilatérale, remis à la commission des finances, identifiait trois logiques d'action de ces contributions :

- **une logique d'influence politique**, soit la capacité pour un État à peser dans les grandes institutions multilatérales, en premier lieu le système des Nations unies ;

- **une logique d'aide au développement**, définie par l'OCDE comme l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement¹ ;

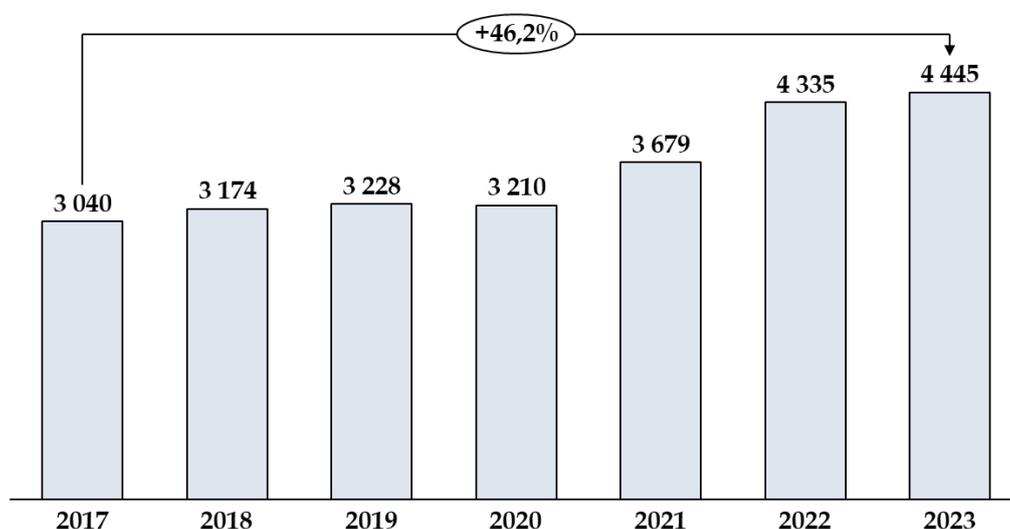
- **une logique de préservation des biens publics mondiaux²**, comme la santé publique ou la sécurité alimentaire, ne pouvant relever d'une seule logique de marché.

¹ Selon la définition du comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

² La théorie économique définit un bien public comme non rival et non excluible.

Évolution des contributions multilatérales sur la période 2017-2023

(en millions d'euros et en pourcentage)



Note : ce total regroupe les contributions relevant des programmes budgétaires 110, 209 et du Fonds de solidarité pour le développement ainsi celles relevant du programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État ».

Source : commission des finances d'après l'enquête de la Cour des comptes

La période 2017-2023 se caractérise par une progression de près de 46 % du total des contributions internationales sur ce périmètre. Le montant des versements français à la sphère multilatérale représentait 4,4 milliards d'euros en 2023. La France opère des versements à 271 entités internationales, dont seulement 19 existaient avant 1945.

Cette augmentation significative s'explique essentiellement, sur le plan multilatéral, par les efforts conséquents entrepris en matière d'aide publique au développement depuis 2017.

Du point de vue des organisations destinataires des versements de la France, la progression des contributions françaises a principalement bénéficié à deux catégories d'organismes :

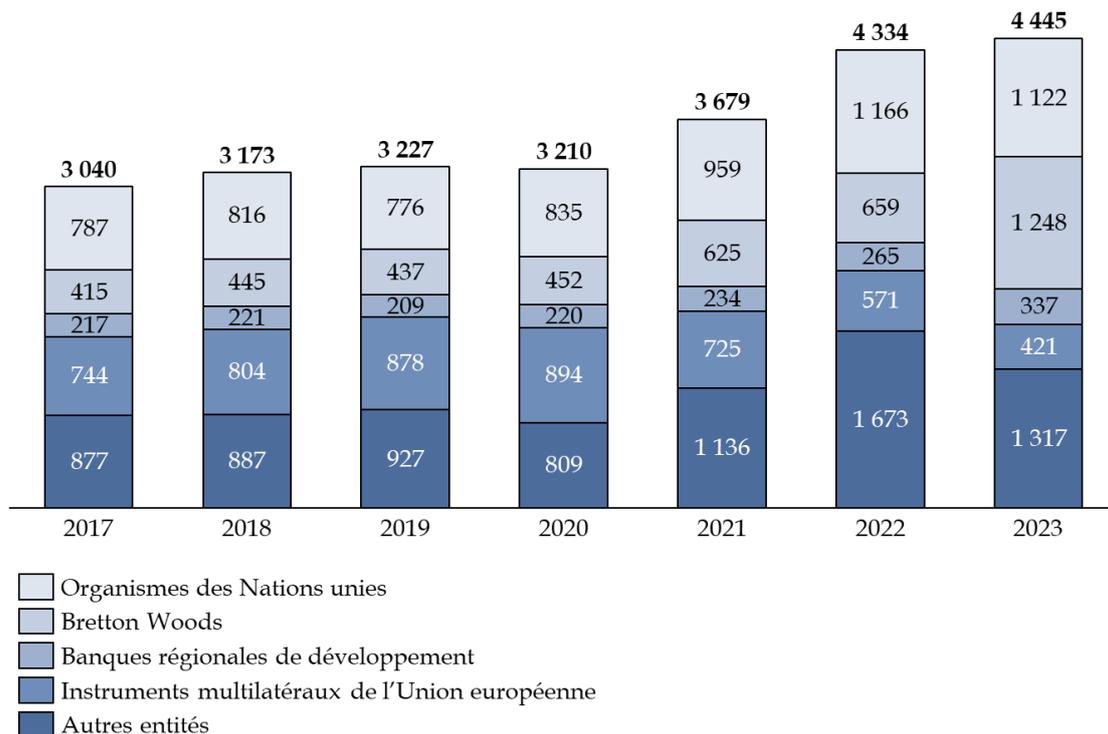
- d'une part, **la France s'est davantage engagée au sein du système onusien, avec une progression de 43 % de ses contributions depuis 2017.** Il s'agit tout particulièrement des contributions volontaires aux entités des Nations unies intervenant en matière d'aide humanitaire et de la participation française ;

- d'autre part, la France a multiplié les contributions en faveur de nouvelles entités issues de la coopération intergouvernementale. Depuis 2021, cette catégorie des « autres entités » est la première bénéficiaire des contributions françaises, avec 1,3 milliard d'euros en 2023. Cette évolution illustre **la priorité donnée aux fonds thématiques et aux partenariats ad hoc dans le cadre du renforcement de notre politique d'aide au développement.**

Néanmoins, la multiplication de ce type de structures conduit mécaniquement à la mise en place d'un nouveau siège et d'un secrétariat, avec les **coûts de gestion** qu'ils impliquent. **De plus, le foisonnement de telles initiatives porte un risque de redondance.**

Répartition des contributions multilatérales de la France selon le type d'entité bénéficiaires

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'enquête de la Cour des comptes

L'augmentation continue des contributions internationales depuis 2017 contribue à une rigidification des crédits de la mission « Aide publique au développement ». Pour rappel, les contributions internationales se divisent entre :

- **les contributions obligatoires**, qui découlent d'un engagement en droit international public, généralement un traité ou un accord international. L'approbation des traités ou accords engageant les finances de l'État doit, pour mémoire être soumises à l'accord du Parlement ;

- **les contributions volontaires**, qui ne découlent pas d'engagements juridiques formels, mais d'engagements politiques.

Au sens du droit budgétaire, il est indéniable que les contributions obligatoires constituent des dépenses obligatoires¹. **Le caractère obligatoire ou non des contributions volontaires est plus difficile à déterminer.** Au sein du référentiel budgétaire et comptable de l'État, les contributions volontaires sont classées parmi les dépenses non-obligatoires. Pour autant, **le caractère flexible des contributions volontaires se trouve relativisé par l'engagement politique de leur annonce.** La remise en cause d'une contribution volontaire découlant d'une annonce opérée au plus haut de l'État et faisant l'objet d'un décaissement pluriannuel paraît complexe.

La possible remise en cause des engagements multilatéraux interroge d'autant plus que les contributions multilatérales représentent une part significative de nos dépenses d'aide au développement.

La maîtrise du volume des versements internationaux **implique notamment de définir une doctrine claire d'articulation entre les différents canaux de l'APD française** (bilatéral, multilatéral et européen). L'élaboration d'une telle doctrine figurait parmi les objectifs fixés par la loi de programmation du 4 août 2021. Cet objectif a été confirmé par la réunion en juillet 2023 du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), qui a fixé comme horizon la définition d'une stratégie « *fin 2023* ». Cependant, à ce jour, cet engagement n'a pas été concrétisé, comme une grande partie des dispositifs prévus par la loi de programmation.

Principaux avantages respectifs du recours aux canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide publique au développement

Canal multilatéral	Canal bilatéral
<ul style="list-style-type: none">- Soutien à des zones géographiques où les liens bilatéraux sont moins prononcés (ex : Amérique du Sud) ;- Structuration de partenariats avec des pays alliés ;- Substitution au canal bilatéral dans des zones où la présence française est contestée ;- Financement de problématiques à portée universelle ;- Financement d'organismes porteurs de normes.	<ul style="list-style-type: none">- Soutien à des partenaires traditionnels de la France ;- Investissement dans des thématiques sur lesquelles la France se positionne en avant-garde ;- Visibilité de l'aide française.

Source : commission des finances

¹ Au sens de l'article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les dépenses obligatoires sont « les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu ».

Le tableau *supra* présente différents critères, avancés par les administrations, qui permettent d'arbitrer entre un recours au canal bilatéral et un recours au canal multilatéral.

Si l'élaboration du budget de la mission pour l'exercice 2025 s'est attachée à ne pas remettre en cause les contributions annoncées et engagées, **le renouvellement d'un certain nombre de contributions internationales à l'horizon 2026 sera l'occasion pour le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de proposer des arbitrages quant au renouvellement de ces versements.**

Les recommandations de la commission des finances du Sénat sur le financement de l'action multilatérale de la France

Au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), la commission des finances du sénat a demandé en janvier 2024 à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur le financement des actions multilatérales de la France. Remis à la commission le 25 septembre 2024, le rapport d'enquête souligne les limites de la gestion de nos versements multilatéraux. Il identifie un paradoxe dans le financement des actions multilatérales de la France : alors que ces dernières visent à répondre à des logiques de long terme d'influence politique, d'aide publique au développement et de protection des biens publics internationaux, elles font l'objet d'une gestion et d'un pilotage court-termiste.

Plusieurs facteurs expliquent ce décalage : premièrement, une carence, au niveau interministériel, d'outils de compilation et de suivi des contributions internationales gérées par les différents ministères ; deuxièmement, une absence de doctrine d'articulation entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de notre aide publique au développement ; troisièmement, une forte centralisation de la prise de décision au niveau de la Présidence de la République.

En se fondant sur les données transmises par la Cour, la commission des finances a émis cinq recommandations :

- Finaliser, dans les plus brefs délais, une stratégie d'articulation des canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide publique au développement française ;
- Constituer un tableau de bord interministériel, recensant l'ensemble des contributions internationales de la France et leurs échéances, qui serait publié dans un document de politique transversale annexé au projet de loi de finances ;
- Confier au comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) le pilotage de nos contributions internationales ;
- Réviser les indicateurs de performance des programmes 105, 110 et 209 pour, d'une part, harmoniser ceux relatifs aux frais de gestion et, d'autre part, étendre les indicateurs de performance transversaux aux trois programmes budgétaires ;
- Réaliser, sous la forme d'une revue de dépenses, une évaluation de l'ensemble de nos contributions internationales afin de déterminer celles dont le renouvellement ne serait pas pertinent.

Source : commission des finances

2. L'Agence française de développement, bras armé de l'APD française, confrontée à un recul de ses moyens

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la politique de coopération et de développement de la France. Il s'agit d'un organisme disposant à la fois du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)¹ et, depuis 2018, de celui de société de financement, soumis au cadre prudentiel applicable à cette catégorie de société.

Le modèle d'une agence de mise en œuvre de la politique d'aide au développement se retrouve dans d'autres pays européens. En Allemagne, il existe deux agences assurant le déploiement de l'APD : la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)², agence de coopération financière, et la *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ)³, agence de coopération technique. À l'inverse, il n'existe pas de telle agence au Royaume-Uni.

À noter que l'AFD, à l'instar d'Expertise France et de tous les organismes intervenant sur la mission, **n'est pas considérée comme un opérateur au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof)**. Le « jaune » opérateur, annexé au projet de loi de finances de l'année, ne mentionne pas cet organisme.

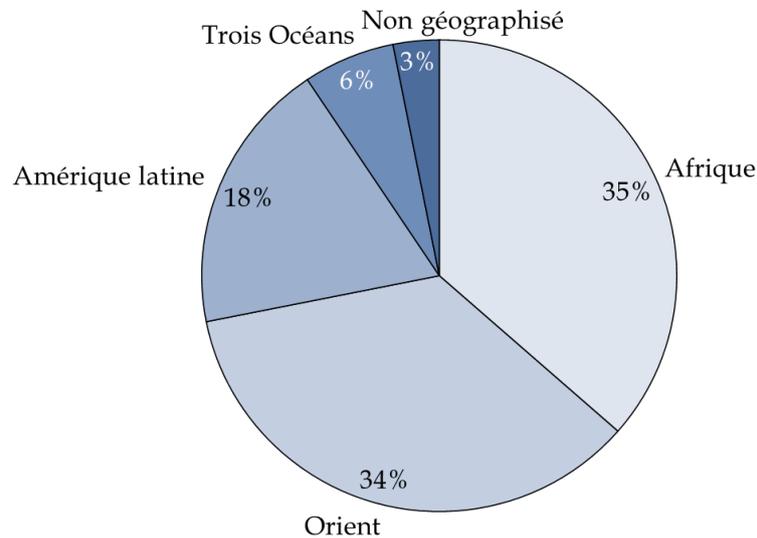
¹ Conformément à l'article R. 515-6 du code monétaire et financier.

² Traduction : établissement de crédit pour la reconstruction.

³ Traduction : agence de coopération internationale allemande pour le développement.

**Ventilation géographique de l'activité du groupe
Agence française de développement en exécution 2023**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Il convient de rappeler que **l'Agence ne reçoit aucune dotation de fonctionnement de la part de l'État** et que l'ensemble des crédits qui lui sont versés le sont pour **la mise en œuvre ou la rémunération des frais associés à la politique de développement.**

En effet, pour plus de 90 %, les crédits budgétaires versés en autorisations d'engagement le sont au titre de :

- **la bonification des prêts concessionnels accordés par l'agence** à des États ou des organisations internationales ;
- **la mise en œuvre des interventions de la France en dons-projets**, le financement des ONG et l'assistance technique dans le cadre de la coopération bilatérale ;
- **la rémunération, par l'État, du service rendu par l'AFD.**

Montant des crédits budgétaires versés à l'Agence française de développement

(en millions d'euros)

	LFI 2024		PLF 2025	
	AE	CP	AE	CP
Programme 110 - Aide économique et financière au développement	1 833,94	520,28	1 897,5	662,5
Programme 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 064,79	1 017,05	856,08	1 032,85
Programme 365 - Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	150	150	150	150
Programme 123 - Conditions de vie en outre-mer	72,35	38,73	23,35	32,95
Programme 853 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social	-	150	-	145
Total	3 121,1	1 876,06	2 926,93	2 023,3

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Par rapport à l'exercice 2024, **le montant des crédits alloués à l'AFD est relativement stable** dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2025. Pour autant, **deux lignes budgétaires mises en œuvre par l'agence sont significativement réduites** :

- d'une part, **les crédits de bonifications d'intérêt versées par l'État** pour abaisser le taux d'intérêt des prêts octroyés par l'Agence française de développement sur le programme 110 se situent à 962 millions d'euros en AE (- 43 %) et à 286 millions d'euros en CP (- 25 %) comme détaillé *supra* ;

- d'autre part, **les crédits alloués à l'aide-projet mise en œuvre par l'agence**, sur le programme 209, s'élèvent à 900,8 millions d'euros en AE (26,5 %) et 1,1 milliard d'euros en CP (- 7,9 %).

Selon l'Agence française de développement, ces coupes budgétaires, notamment sur l'aide-projet devraient complexifier la mise en œuvre des objectifs fixés par le Cicid, notamment au regard des priorités géographiques et thématiques de l'aide. La baisse de l'enveloppe d'aide-projet, en particulier, devra donner lieu à des arbitrages significatifs.

Le nouveau siège de l'AFD : rien de nouveau sous le soleil d'Austerlitz

Le 30 janvier 2020, le conseil d'administration de l'AFD a approuvé l'acquisition de 50 000 m² de bureau au sein du complexe en cours de construction de la zone d'aménagement Paris-Rive Gauche.

Pour mémoire, la direction de l'immobilier de l'État a validé, à l'automne 2019, les quatre orientations stratégiques proposées par l'AFD, dont l'objectif était de rationaliser et d'optimiser le fonctionnement de l'immobilier du groupe :

- regrouper les entités du groupe, actuellement réparties sur six implantations, sur un site unique ;
- optimiser les surfaces utilisées, via la mise en place d'un dispositif de « flex-office », permettant une baisse des surfaces occupées à ce jour de l'ordre de 20 % ;
- aligner les surfaces utilisées sur les normes de l'État (12m²/poste de travail) ;
- acquérir en pleine propriété les futurs bureaux, au regard de l'avantage économique que présente cette option par rapport à une location.

L'investissement net réalisé par l'AFD s'élèverait, pour ce projet à 550 millions d'euros après cession ou mise en location des bâtiments actuels. Vos rapporteurs avaient évalué à un milliard d'euros le coût de l'opération, ce dernier étant calculé après cessions envisagées des sites actuels propriétés de l'AFD.

Par ailleurs, le projet comprend près de 8 000 mètres carrés de surface excédentaire par rapport aux besoins de l'agence. L'AFD a indiqué travailler à l'identification de locataires afin de valoriser les surfaces excédentaires. Cette démarche appelle deux remarques de la part des rapporteurs :

- premièrement, le total de la surface excédentaire illustre le caractère disproportionné de ce projet dont l'ampleur paraît incongrue dans le contexte budgétaire actuel ;
- deuxièmement, à ce stade, l'AFD n'a toujours pas été en mesure de fournir aux rapporteurs des éléments probants quant aux futurs locataires. L'agence indique, comme l'année dernière, que des discussions seraient en cours avec certaines organisations internationales sans qu'aucun engagement n'ait été pris.

Source : commission des finances

La programmation pluriannuelle des crédits budgétaires alloués à l'AFD, via les programmes 110 et 209, est déterminée dans un cadre triennal par les contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'État et l'organisme. Le pilotage stratégique de l'agence apparaît d'autant plus complexe qu'il repose sur deux entités de tutelle, dont les moyens et les visions peuvent diverger.

Or, la signature du prochain COM entre l'AFD et ses cotutelles est sans cesse repoussée. Le dernier objectif calendaire en date visait une adoption du COM par le conseil d'administration de l'agence, après consultation des parlementaires, à l'été 2024. **La dissolution de l'Assemblée nationale a mis à mal cet objectif, d'autant que la baisse conséquente des moyens alloués à l'AFD devrait conduire à revoir les objectifs chiffrés contenus dans le projet de contrat.**

La gestion de la tutelle de l'AFD par le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères peut, par ailleurs, conduire à des divergences de points de vue entre l'administration et la direction de l'agence. Dernièrement, l'examen par le conseil d'administration du financement d'un projet de développement en Égypte, mené par des entreprises chinoises partiellement implantées au Xinjiang, **a conduit à un désaccord entre les cotutelles et l'AFD. Cette dernière défendant la poursuite du projet, finalement rejeté par le Conseil d'administration.**

3. La réduction des moyens de l'APD française appelle un renforcement de l'évaluation de cette politique publique

a) Le constat d'un renforcement des moyens internes d'évaluation en matière d'APD

Le contexte de forte hausse des crédits d'aide publique au développement sur la période 2017-2023 **a fort heureusement conduit les administrations chargées de la mise en œuvre de cette politique à renforcer leurs moyens internes d'évaluation.**

Chacune de ces trois entités dispose en son sein d'une unité d'évaluation :

- l'« unité d'évaluation des activités de développement » au sein de la direction générale du Trésor ;
- le « pôle de l'évaluation et de la performance » du MEAE ;
- le « département de l'évaluation et de l'apprentissage » de l'AFD.

Les rapporteurs spéciaux déplorent toutefois une dispersion des capacités d'évaluation entre les différents services. Au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les différentes directions chargées du suivi de la politique de développement se sont dotées de capacités d'évaluation et de suivi de la redevabilité sans pour autant mutualiser leurs moyens.

En réalité, les deux ministères et l'Agence française de développement demeurent dépendants de prestataires extérieurs pour mener des évaluations plus poussées des instruments de l'aide au développement. La direction du budget a clairement indiqué que le montant des dépenses de cabinets de conseil et de prestations d'évaluation externes **devrait encore doubler avec la mise en place de la commission d'évaluation de l'aide au développement.**

b) Une concrétisation bien trop lente des exigences de la loi de programmation en matière d'évaluation

Soucieuse d'assurer un suivi plus précis des dépenses d'aide publique au développement, la loi de programmation du 4 août 2021 a prévu plusieurs dispositifs d'évaluation de l'APD française dont :

- la **publication d'un rapport annuel** relatif à la politique de développement de la France, remis chaque 1^{er} juin au Parlement et faisant l'objet d'un débat en séance publique dans les deux assemblées¹.

- la **création d'une base de données ouverte sur l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale**², rapidement installée et pilotée conjointement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances ;

- la mise en place d'une **commission d'évaluation de l'aide publique au développement**, chargée de mener « *des évaluations portant sur l'efficacité, l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France* »³ et de contribuer à la redevabilité de notre politique de développement.

Si les rapporteurs spéciaux ne peuvent que partager le constat porté par le document de politique transversale consacré à la politique de développement selon lequel « *le renforcement de l'évaluation et de la redevabilité de la politique de développement répond à un impératif démocratique* », **force est de constater, plus de trois ans après l'adoption de la loi de programmation, que les résultats sont particulièrement limités.**

Il a ainsi fallu attendre juin 2024 pour que le Gouvernement transmette pour la première fois le « **rapport annuel sur la politique de développement et de solidarité internationale de la France** ». En sus de cet envoi tardif, le rapport se fonde sur des données anciennes, issues de l'année 2021. De surcroît, **son contenu se rapproche fortement de celui d'un rapport annuel de performances**. Il ne contient pas de véritables évaluations d'impact des financements de l'aide au développement française si ce n'est de très courts encadrés sur des projets précis sans indication aucune quant aux crédits engagés.

En outre, **confronté à l'inertie du précédent Gouvernement** dans la mise en place de la commission d'évaluation de l'aide au développement, le Parlement a dû se saisir de cette question pour imposer son installation. La loi n° 2024-309 du 5 avril 2024⁴, issue d'une proposition de loi déposée par le

¹ Article 3 de la loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

² La plateforme a été mise en ligne en 2022 : <https://data.aide-developpement.gouv.fr>.

³ Article 12 de la loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁴ Loi n° 2024-309 du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021.

président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Bourlanges, a **ainsi décidé le rattachement de la commission au ministère chargé des affaires étrangères**. Les retards pris dans l'installation de cette commission tenaient en effet à la composition de cette instance et à son rattachement à la Cour des comptes, une telle structure de contrôle se trouvant nécessairement dépendante de « *l'expertise des ministères de tutelle et de l'AFD, et donc de l'exécutif, pour conduire ses travaux d'évaluation* »¹.

Les rapporteurs spéciaux estiment que **la présence de parlementaires dans cette commission constitue une garantie d'indépendance de cette instance par rapport à l'exécutif**. L'installation de cette commission est d'autant plus attendue par le Parlement que le V de l'article 12 de la loi de programmation du 4 août 2021 prévoit que le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peuvent saisir la commission de demandes d'évaluation.

La loi du 5 avril 2024 précise également, dans son article unique, les compétences de la commission d'évaluation, dont la mission est de contrôler « *la pertinence des projets et programmes d'aide publique au développement au regard des ambitions et des objectifs prévus par la loi* » et d'en examiner « *les résultats pour apprécier leur efficacité, tant sur le plan financier que vis-à-vis des priorités de la politique extérieure et de coopération ainsi que des intérêts à l'étranger de la France* ».

¹ [Avis n° 529 fait par Jean-Claude Requier au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, déposé le 13 avril 2021.](#)

II. LES CRÉDITS DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

A. LE PROGRAMME 110 : DES BAISSES DE CRÉDITS MODÉRÉES PAR LA RIGIDITÉ DES DÉPENSES PORTÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » retrace **les crédits confiés au ministère de l'économie et des finances** et, plus particulièrement, à la direction générale du Trésor, pour la mise en œuvre des actions relevant de l'aide publique au développement.

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 %.

Évolution des crédits du programme 110 - Aide économique et financière au développement

(en millions d'euros - en pourcentage)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution en valeur		Variation en pourcentage	
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%
<i>Aide économique et financière multilatérale</i>	611,8	1 490,3	1 378,4	1 031,4	766,6	-458,9	125,3%	-30,8%
<i>Aide économique et financière bilatérale</i>	2 175,3	734	1 140,9	636,6	-1 034,5	-97,5	-47,6%	-13,3%
<i>Traitement de la dette des pays pauvres</i>	0	113,6	0	52,7	0	- 60,9	-	- 53,6%

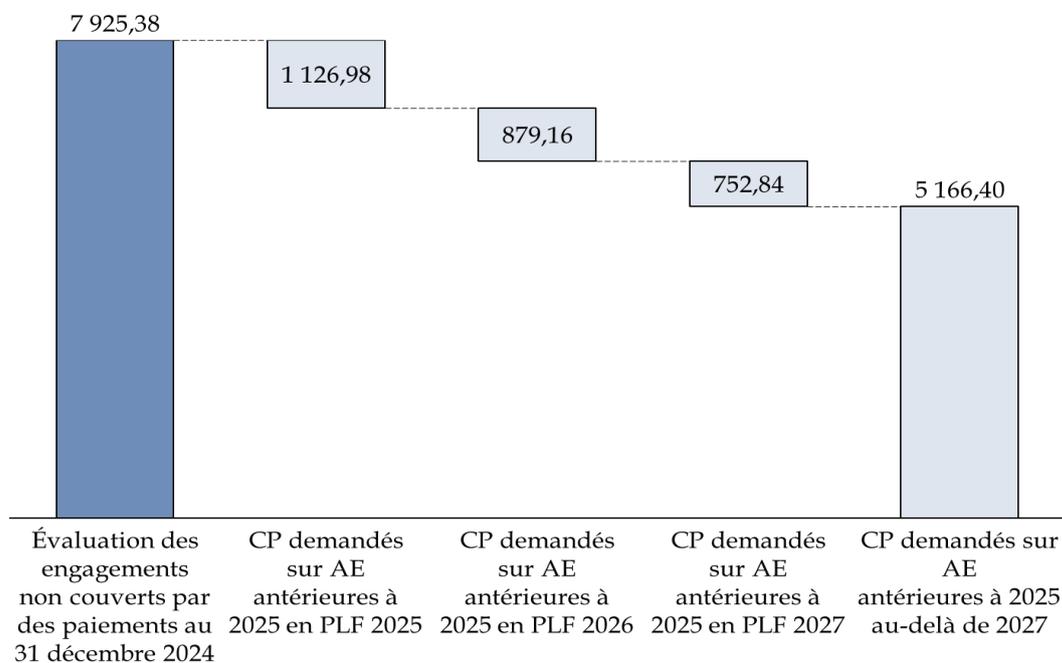
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

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. Sur le plan bilatéral, une majorité des crédits de ce programme abonde également des engagements pluriannuels au travers du financement de la bonification des prêts de l'Agence française de développement. **Dès lors que ces dépenses présentent un caractère pluriannuel, leur remise en cause est complexe.**

Le programme 110 se distingue ainsi par le volume très élevé des restes-à-payer découlant d'engagements pluriannuels, le montant des crédits de paiement n'étant jamais équivalent au montant des autorisations d'engagement.

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

1. Un volet multilatéral du programme tiré à la hausse par la reconstitution de contributions majeures

L'aide multilatérale portée par le programme 110 est **principalement destinée, d'une part, à de grands fonds généralistes comme l'Association internationale de développement (AID) et le Fonds africain de développement (FAD) et, d'autre part, par des fonds sectoriels** reflétant les priorités thématiques de la France comme le Fonds vert pour le climat ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

L'exercice 2025 devrait être caractérisé par l'annonce par la France de sa contribution à la 21^e reconstitution de l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale. Pour rappel, **ces reconstitutions font l'objet d'un engagement unique en autorisations d'engagement, avec un échéancier pluriannuel de versement en crédits de paiement**. Cette pluriannualité des engagements explique la très forte cyclicité des dépenses de l'action « Aide économique et financière au développement ». **Concernant l'AID, les versements en CP, à hauteur de 481,9 millions d'euros, correspondent à la dernière tranche de la contribution au titre de la 20^e reconstitution¹. Pour la 21^e reconstitution, la**

¹ Au cours de laquelle la France s'est engagée pour un total de 1,74 milliard de dollars.

participation annoncée, inscrite en autorisations d'engagement, sera de 1,25 milliard d'euros.

Dans le même sens, l'exercice 2025 se caractérise par un versement de 183 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la participation de la France à la dernière reconstitution du Fonds africain de développement (FAD), pour laquelle elle s'était engagée à hauteur de 582,6 millions d'euros. Le FAD constitue le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement.

En revanche, **la direction générale du Trésor, dans un contexte de restriction budgétaire, a opéré des choix clairs et réduit considérablement la participation de la France à une série d'institutions.** C'est particulièrement le cas s'agissant des fonds fiduciaires de la Banque mondiale. En 2024, la France avait participé à ce dispositif à hauteur de 75 millions d'euros en AE comme en CP. Cet engagement répondait à une recommandation de la Cour des comptes dans un rapport comparatif sur les politiques de développement de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni¹. **Ces fonds fiduciaires offrent en effet une très forte capacité de pilotage et d'orientation des contributions des donateurs vers leurs priorités thématiques et géographiques.** Pour autant, la participation française a été ramenée, dans un souci assumé d'économies budgétaires, à 15 millions d'euros en 2025.

De même, certains financements multilatéraux ont été reportés à un exercice ultérieur. En ce sens, la contribution 2025 de la France au Fonds vert pour le climat, représentant un montant de 177,6 millions d'euros en crédits de paiement, ne sera versée qu'en 2026.

2. Sur le plan bilatéral, l'exercice 2025 devrait se caractériser par un freinage des prêts concessionnels de l'AFD

Concernant le volet bilatéral du programme 110, les crédits demandés pour 2025 reculent de 904,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 97,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 44 % et de 13 %.

Cette baisse de crédits s'explique essentiellement par une contraction des bonifications d'intérêt versées par l'État pour abaisser le taux d'intérêt des prêts octroyés par l'Agence française de développement. En effet, afin de permettre à l'AFD de prêter à des taux concessionnels aux bénéficiaires de l'aide au développement, **l'État assume, par le versement de crédits de bonification, la différence entre le coût de financement de l'AFD et le taux auquel elle prête.**

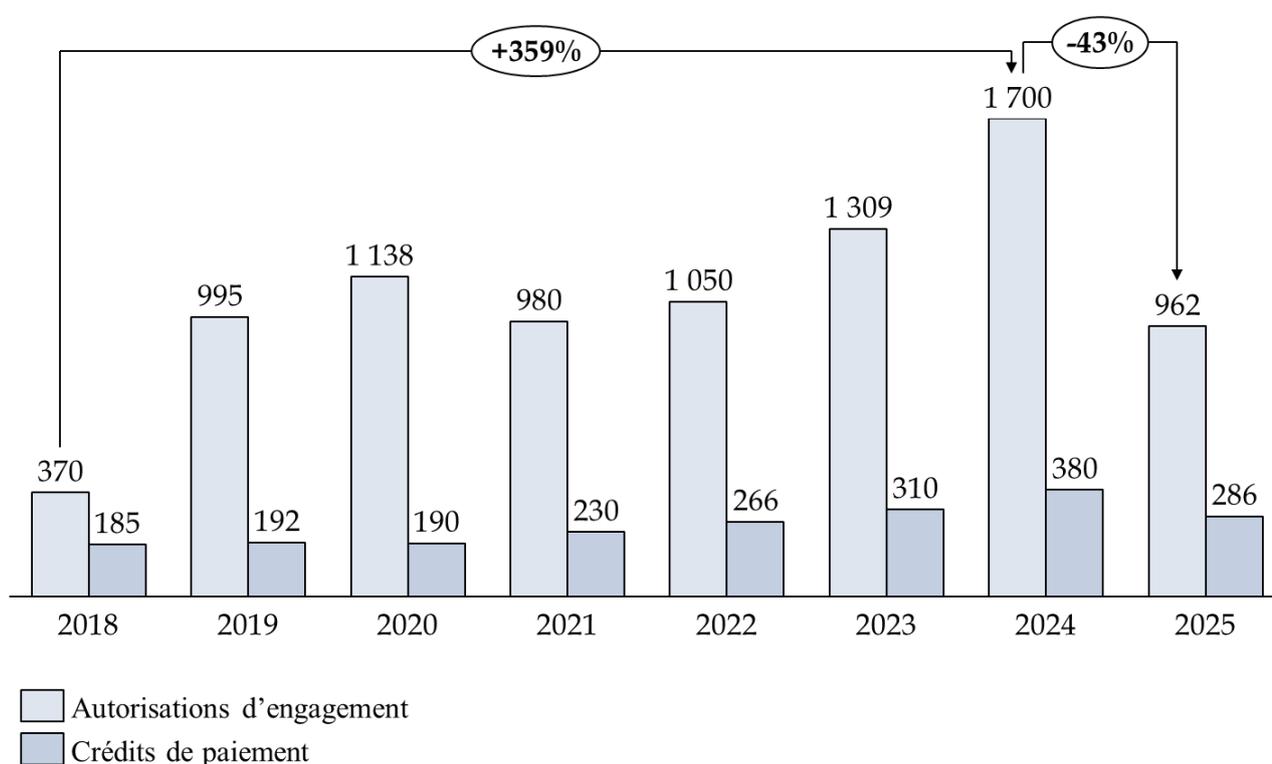
¹ [*Cour des comptes, Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement, janvier 2023.*](#)

Dans le contexte de remontée des taux d'intérêt ces dernières années, les coûts de financement de l'AFD ont fortement augmenté. Or, pour être regardés comme concessionnels, **les taux proposés par l'AFD doivent rester inférieurs à un seuil fixé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**. L'écart entre le taux servi par le prêteur et le taux de référence fixé par le CAD constitue la référence pour déterminer le montant de l'élément-don du prêt comptabilisé en aide publique au développement au sens des statistiques internationales.

Pour maintenir constant l'aide versée sous forme de prêts par l'AFD, **l'État a donc été contraint d'accroître significativement ses versements à l'agence au cours des derniers exercices**. Entre 2018 et 2024, le total de l'enveloppe des crédits de bonification versée par l'État a été multiplié par 4,6 et a pesé sur la programmation de la mission APD. Selon les estimations de la Cour des comptes, **chaque euro prêté par l'AFD dans le cadre d'un prêt bonifié engendre en moyenne une dépense de 33 centimes pour l'État**¹.

Évolution du coût des opérations de bonifications des prêts concessionnels de l'AFD

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Aide publique au développement, avril 2024.

Outre un coût budgétaire croissant, **le renchérissement des coûts de bonification des prêts de l'AFD a également entraîné une rigidification des crédits de la mission.** Le décaissement des crédits de paiement suit en effet le déboursement des prêts.

En ce sens, **la baisse de 43 % des autorisations d'engagement sur l'enveloppe des crédits de bonification vise, selon la direction générale du Trésor, à assurer la maîtrise de cette dépense dans les années à venir et à rééquilibrer les activités de prêts et de dons de l'agence.** Cette évolution conduira l'AFD à réduire son volume de prêts bonifiés.

Au-delà du recul du coût des opérations de bonification de prêts de l'AFD, d'autres lignes budgétaires de l'action sont également minorées.

D'une part, **le projet de loi de finances propose une restriction des aides budgétaires globales (ABG).** Alors que la loi de finances pour 2024 avait ouvert une enveloppe de 120 millions d'euros en AE comme en CP, les aides budgétaires globales devraient être limitées à 50 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP. Mises en œuvre par l'AFD, elles peuvent être versées directement aux États confrontés à des chocs macroéconomiques ou aux institutions régionales de développement menant des projets en faveur de l'intégration régionale.

D'autre part, **les différentes enveloppes liées à la coopération technique sont également ponctionnées au titre de la réduction des dépenses de la mission.** Des opérations récentes, comme l'initiative Afrique, créée en 2024 pour alimenter la coopération technique avec le continent africain, voit son budget réduit de 80 % entre 2024 et 2025. Dans sa dernière note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes avait regretté **la sous-exécution chronique des crédits de cette initiative et interrogé l'adéquation de cette enveloppe dédiée à ce dispositif**¹.

Pour autant, en dépit du contexte budgétaire, **certains dispositifs considérés comme peu efficaces sont maintenus.** Il en va ainsi du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), qui assure le financement d'études de faisabilité de projets d'investissement et de prestation d'assistance technique et vise à promouvoir l'intervention d'entreprises françaises. Doté de 24 millions d'euros en AE et de 28 millions d'euros en CP, il a été particulièrement critiqué par l'inspection générale des finances (IGF) dans une revue de dépenses consacrée aux aides aux entreprises². L'IGF relevait ainsi que seulement 17 % des études préalables financées donnent lieu à la réalisation d'un projet par une entreprise française. La direction générale du Trésor, interrogée sur le maintien du FASEP, a indiqué que ce dispositif apportait un double dividende : en soutenant l'internationalisation des entreprises et en permettant de comptabiliser ces interventions en APD.

¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Aide publique au développement, avril 2024.

² Inspection générale des finances, Les aides aux entreprises, revue de dépenses, septembre 2024.

Expertise France : une agence de coopération technique aux moyens en hausse en 2025

L'Agence française d'expertise technique internationale, « Expertise France », est une société par actions simplifiée, membre du groupe AFD depuis le 1^{er} janvier 2022. Elle est placée sous la double tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère de l'économie et des finances. Il s'agit de l'opérateur chargé de l'expertise et de l'assistance techniques internationales.

L'activité d'Expertise France se répartit entre les opérations bilatérales financées par la commande publique, d'une part, et les opérations multilatérales financées par un bailleur tiers suppléé par l'État si le financement est insuffisant, d'autre part.

Les moyens alloués à cet opérateur reposent à la fois sur le programme 110 et sur le programme 209, ce qui correspond à une répartition des financements entre les deux tutelles. Pour 2025 ce financement se compose :

- sur le programme 110, à la dotation versée à Expertise France qui s'élève à 11,6 millions d'euros en AE et 9,2 millions en CP. Cette part du financement est en légère hausse par rapport à 2024. Le programme 110 comprend également une enveloppe « Experts techniques internationaux » de 7 millions d'euros en AE et en CP dont la gestion est assurée par l'agence ;
- sur le programme 209, en 2025, à la dotation à Expertise France qui représente 100 millions d'euros en AE et 72,8 millions d'euros en CP, en augmentation par rapport à 2024 (+22 % en AE et + 3 % en CP).

Le renforcement des moyens de l'agence Expertise France va dans le sens des positions de la Cour des comptes qui préconise un rééquilibrage entre assistance financière et assistance technique au sein de l'APD française. Par rapport à l'assistance financière, l'assistance technique présente plusieurs avantages : la présence d'une mission d'expertise permet de renforcer la connaissance des besoins du pays partenaire, de constituer une garantie pour les bailleurs internationaux et de constituer un vecteur d'influence pour le pays aidant.

Ces différents avantages expliquent en partie la préservation des moyens de cette agence dans le budget 2025.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

3. La participation de la France au traitement de la dette des pays pauvres

L'action « Traitement de la dette des pays pauvres » du programme 110 retrace les versements effectués au profit de l'AFD ou d'institutions multilatérales en contrepartie du coût de l'annulation des créances qu'elles détiennent sur des pays en développement.

Pour mémoire, **la France préside et assure le secrétariat du Club de Paris qui réunit 22 pays créanciers** afin d'apporter des solutions coordonnées et durables aux problématiques soulevées par l'endettement des pays en voie de développement.

En outre, **elle est partie à plusieurs accords bilatéraux ou multilatéraux visant l'annulation de l'endettement concessionnel**, c'est-à-dire relatif à des emprunts contractés à des conditions préférentielles dans le cadre de la politique d'aide au développement, notamment :

- les accords de Dakar de 1989 et 1994 ainsi que l'accord faisant suite à la Conférence de Paris de 1990 prévoyant l'annulation de créances de l'AFD sur plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ;

- les conclusions du sommet du G8 de Gleneagles de 2005 prévoyant l'annulation de certaines créances de l'Association internationale de développement (AID) envers des pays pauvres et très endettés.

Pour 2025, 52,7 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés. Aucune autorisation d'engagement nouvelle ne devrait être inscrite dans le projet de loi de finances. Les crédits de paiement ouverts devraient se répartir entre :

- 22 millions d'euros afin d'honorer la part de la France dans le financement de l'opération d'annulation d'une partie des créances détenues par l'Association internationale de développement sur les pays très pauvres et très endettés (PPTe) envers la Banque mondiale. Le montant des crédits initialement prévu s'élevait à 83,86 millions d'euros mais, en raison du contexte budgétaire, la France a été contrainte de reporter une part de ce versement à 2026 et 2027 ;

- 30,7 millions d'euros afin d'honorer la part de la France dans le financement de l'opération d'annulation d'une partie des créances détenues par l'Association internationale de développement sur les pays très pauvres et très endettés (PPTe) envers le Fonds africain de développement.

B. LE PROGRAMME 209 : UN PROGRAMME AUX MESURES DISCRÉTIONNAIRES LARGEMENT MISES À CONTRIBUTION DANS LES MESURES D'ÉCONOMIE

Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace **les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire.**

Ce programme **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 autorisations d'engagement et de 855,5 millions d'euros en crédits de paiement, **soit une baisse de respectivement 33 % et 26,2 %.** Le programme se trouve ainsi **amputé d'un**

tiers de ses moyens par rapport à l'exercice précédent. Cette consolidation budgétaire du programme repose essentiellement sur :

- une contraction des contributions internationales portées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- une modération de l'aide-projet portée par l'Agence française de développement et le ministère ;
- un resserrement conséquent de l'aide humanitaire, marqué par la suppression de la réserve pour crises majeures.

Évolution des crédits du programme 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement

(en millions d'euros – en pourcentage)

	LFI 2024		PLF 2025		Évolution en valeur		Variation en pourcentage	
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%
<i>Coopération multilatérale</i>	703,6	796,1	441	571	- 262,6	- 225,1	- 37,3%	- 28,3%
<i>Coopération bilatérale</i>	2 191,3	2 184,3	1 546	1 694,9	- 645,2	- 489,5	- 29,4%	- 22,4%
<i>Coopération communautaire</i>	285	285	144,1	144,1	- 140,9	- 140,9	- 49,4%	- 49,4%

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'amendement qui devrait être déposé par le Gouvernement sur les crédits de la mission « Aide publique au développement » suit également cette orientation. Les deux tiers des 641 millions d'euros de coupes additionnelles devraient ainsi porter sur le programme 209, pour 433 millions d'euros.

Répartition prévisionnelle des mesures d'économies portées par l'amendement de crédits du Gouvernement

(en millions d'euros et en pourcentage)

	PLF 2025		PLF 2025 – post amendement de crédits		Variation en pourcentage	
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 131,1	2 410	1 697,2	1 975,5	-20,4%	-18%
<i>Coopération multilatérale</i>	441	571	237,7	272,5	-46,1%	-52,3%
<i>Coopération bilatérale</i>	1 546	1 694,9	1 315,4	1 558,9	-14,9%	-8%
<i>Coopération communautaire</i>	144,1	144,1	144,1	144,1	-	-

Source : commission des finances d'après les auditions

1. Une forte contraction des contributions, majoritairement volontaires, portées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Les versements multilatéraux du programme 209 devraient baisser de 37 % en autorisations d'engagement et de 28 % en crédits de paiement. Cette contraction, plus conséquente sur le programme 209 que pour les contributions du programme 110, **s'explique essentiellement en raison du statut des contributions versées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur ce programme.** Il s'agit en effet très majoritairement de contributions volontaires.

Les contributions du programme 209 sont regroupées en trois grands ensembles : les contributions à la Francophonie, les contributions volontaires aux Nations unies et les « autres contributions volontaires ».

S'agissant des contributions au système onusien, hors domaine humanitaire dont l'ensemble des crédits est traité *infra*, il importe de noter que la baisse des versements de la France (- 89,5 millions d'euros en AE et - 122 millions d'euros en CP) devrait conduire à la suppression ou à la non-reconduction de petites contributions à des initiatives onusiennes. En 2024, la France avait par exemple participé à hauteur d'un million d'euros au Réseau P4H, en matière de santé, ou pour des montants d'un million d'euros en AE et de 400 000 euros en CP à l'Agenda des Nations unies pour l'identité juridique. La restriction des marges de manœuvre budgétaires se traduit ainsi par une réduction de la participation à de petites entités.

Concernant la catégorie des « autres contributions volontaires », la diminution des crédits est encore plus significative avec une baisse de 43 % des AE (- 138,7 millions d'euros) et de 27 % des CP (- 99 millions d'euros). L'analyse des contributions à venir sur 2025 est cependant rendue complexe par l'absence de détails des versements dans le projet annuel de performances.

2. Un recul de l'aide humanitaire qui remet en cause l'objectif de porter à un milliard d'euros cette catégorie d'aide en 2025

Selon le Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'aide humanitaire vise à « *assurer l'assistance et la protection des personnes vulnérables et à répondre aux besoins fondamentaux des populations affectées par une catastrophe naturelle ou un conflit* ». Ces besoins fondamentaux regroupent l'accès à l'eau, à des soins médicaux ou à la nourriture.

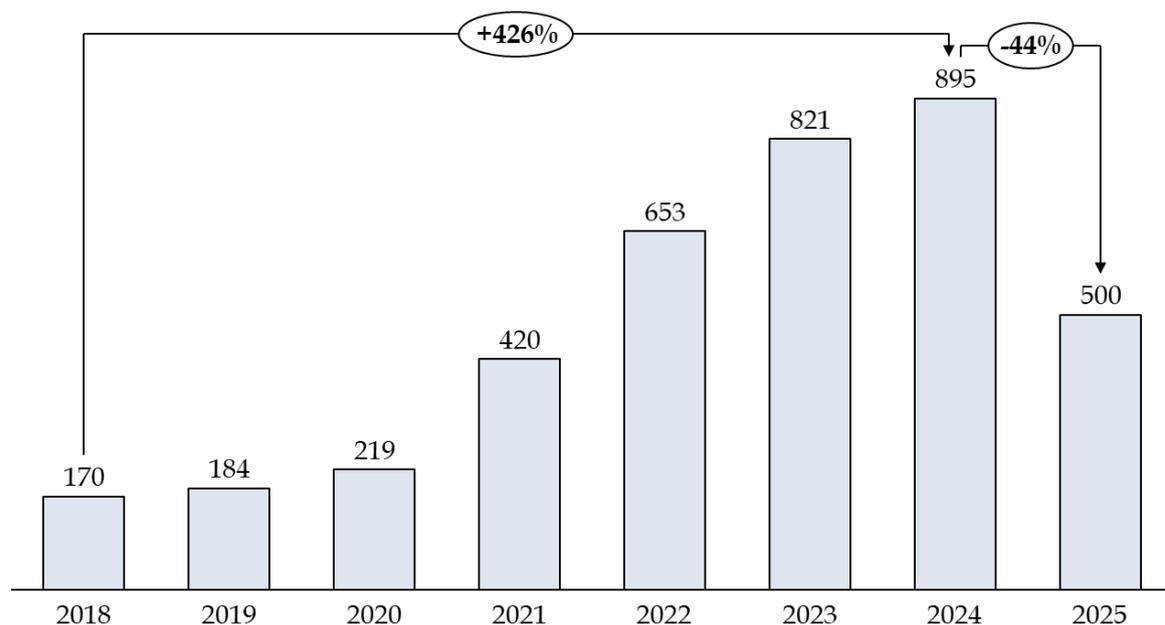
L'aide humanitaire de la France se caractérise par un fort morcellement de ses canaux de financement. Elle repose sur des instruments directement pilotés par le centre de crise et de soutien (fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation), la direction de la mondialisation (aide alimentaire programmée), l'AFD (Fonds Minka) et sur les contributions

volontaires aux Nations unies. Jusqu'au projet de loi de finances pour 2025, ces enveloppes pouvaient également être abondées par la provision pour crises majeures. L'ensemble de ces crédits est porté par le programme 209 :

- pour son versant bilatéral, sur l'opération budgétaire « Gestion et sortie de crises » et l'opération budgétaire dédiée à l'aide projet ;
- pour sa partie multilatérale, sur l'opération budgétaire « contributions volontaires aux Nations unies ».

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Depuis 2018, **l'aide humanitaire française a connu une très forte hausse, accompagnant la progression générale des crédits de l'aide au développement.** Les crédits dédiés à cette aide d'urgence ont ainsi été multiplié par cinq sur la période 2018-2024. Ce bondissement de l'aide humanitaire a permis à la France de se placer au dixième rang des bailleurs internationaux.

La programmation stratégique de la politique de développement française **prévoyait une poursuite de cet effort.** Ainsi, les conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement de juillet 2023 fixait comme objectif d'atteindre une cible d'un milliard d'aide humanitaire en 2023. La stratégie humanitaire de la République française pour

les années 2023 à 2027¹, rendue publique à la fin de l'année 2023, a réitéré cet objectif.

L'exercice 2025 devrait, en toute vraisemblance, mettre un coup d'arrêt à cette ambition. Avec 500 millions d'euros de crédits ouverts dans le projet de loi de finances, le niveau de l'aide d'urgence baisserait quasiment de moitié et reviendrait à son niveau de 2022.

En se reportant sur l'opération budgétaire « Gestion et sortie de crises », **il est aisé d'observer la rétractation des moyens pour l'année 2025.** L'aide alimentaire programmée, instrument spécifiquement dédié à la lutte contre l'insécurité alimentaire, recule ainsi de 20 millions. **C'est toutefois l'instrument le plus récent de l'aide humanitaire, la provision pour crises majeures, qui porte l'essentiel de la réduction des crédits puisque cette enveloppe fait l'objet d'une suppression.** Intervenant en complément des autres instruments d'aide humanitaire, la provision pour crises majeures est une réserve d'urgence inscrite au sein du programme 209 depuis 2022. Elle permettait d'abonder des lignes budgétaires existantes, en premier lieu l'aide alimentaire programmée, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation et les contributions volontaires aux Nations unies, **pour faire face à des engagements humanitaires ou sanitaires imprévus sans nécessité de demander l'ouverture de nouveaux crédits en cours de gestion.**

Doté de 270 millions d'euros en AE=CP en LFI pour 2023 comme en LFI pour 2024, **cette enveloppe avait fait l'objet de critiques tant par la commission des finances² que par la Cour des comptes³.** Si l'utilité d'un instrument de souplesse budgétaire permettant de parer aux urgences humanitaires n'était pas contesté, le montant des crédits inscrits paraissait démesuré (7,9 % des crédits du programme 209 en 2023). De plus, cet instrument finançait **des engagements non identifiables au stade de la programmation et échappait ainsi, dans sa ventilation, à l'autorisation parlementaire.**

Interrogée sur cette suppression, la direction générale de la mondialisation a regretté l'abandon de ce dispositif de souplesse budgétaire. **Pour autant, la fin de cette enveloppe a permis de relativement préserver les autres canaux d'aide humanitaire.**

Ainsi, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS), géré par le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, **est exclu de la baisse des moyens du programme et voit même son enveloppe augmentée de 20 millions d'euros.** Le FUHS perd cependant, avec la provision pour crises majeures, une réserve d'urgence conséquente qui lui permettait d'absorber les crises humanitaires les plus

¹ [Centre de crise et de soutien, Stratégie budgétaire de la République française 2023-2027.](#)

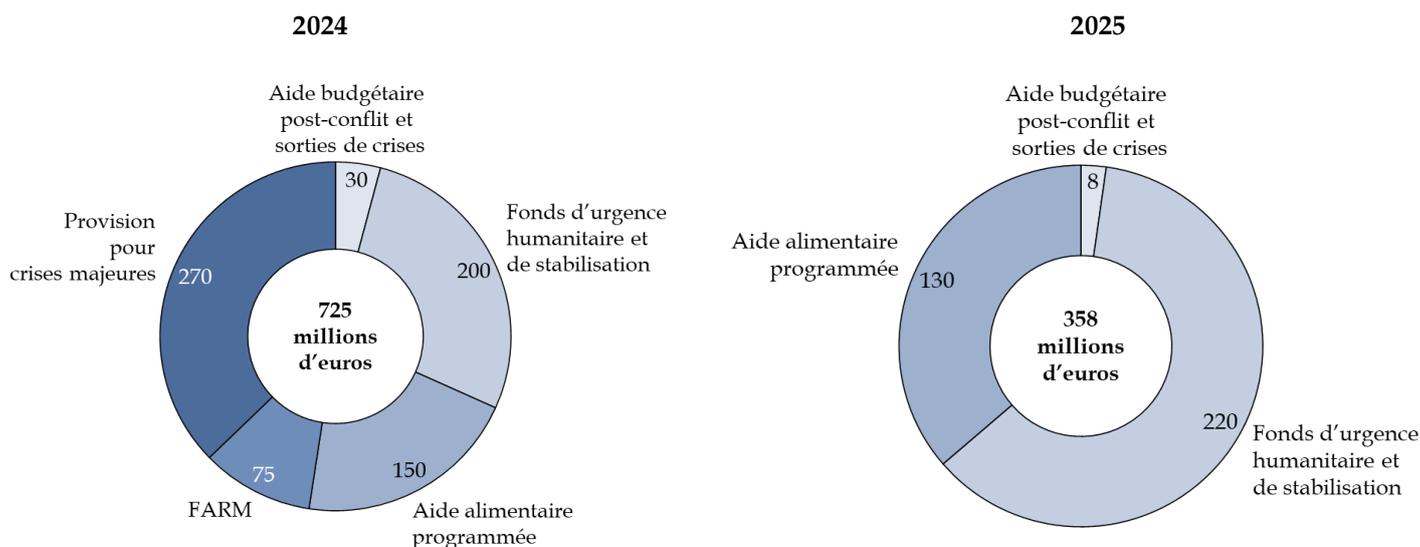
² *Contribution sur la mission « Aide publique au développement » de MM. Michel Canévet et Raphaël Daubet au rapport général n° 220 (2023-2024), fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2024, déposé le 19 décembre 2023.*

³ *Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Aide publique au développement, avril 2024.*

aigües. La préservation des crédits du FUHS traduit le mouvement de recentrement de l'aide humanitaire de la France au sein du centre de crise et de soutien.

Comparaison des dotations de crédits de l'opération budgétaire « Gestion et sortie de crise » entre 2024 et 2025

(en millions d'euros)



Note : année 2024 à gauche et année 2025 à droite.

Source : commission des finances

S'agissant du volet multilatéral de l'aide humanitaire, constitué par les contributions volontaires aux entités des Nations unies menant des actions d'urgence et de stabilisation, les versements devraient décroître d'un quart. **Un montant de 150 millions d'euros en AE=CP est ainsi inscrit dans le projet de loi de finances contre 200 millions l'année dernière.**

Pour les années à venir, la baisse des financements de l'aide humanitaire devra être compensée par des efforts en termes de coordination entre les différents canaux d'aide. **La forte progression des crédits ces dernières années n'a pas été accompagnée par des moyens de gestion adaptés.** Le bilan de la précédente stratégie humanitaire de la République française soulignait à cet égard que « le manque de moyens dédiés pour accompagner cette montée en puissance de l'aide humanitaire et la difficile coordination des financements, vont à l'encontre des engagements pris par la France »¹. **En ce sens, la création en 2023 d'une Task Force de l'aide**

¹ [Groupe URD, Revue stratégique, « Bilan des engagements de la stratégie humanitaire de la République française 2018-2022 : une aide humanitaire plus efficace face aux crises de demain ? », janvier 2023.](#)

humanitaire, sous l'égide du centre de crise et de soutien, devrait permettre une meilleure coordination entre les différents guichets de l'aide française.

Les rapporteurs spéciaux émettent toutefois des doutes sur le réalisme de la programmation de l'aide humanitaire pour 2025. La multiplication des crises internationales ces dernières années, en particulier au Proche Orient, a contribué à la progression des dépenses d'urgence de la mission « Aide publique au développement ». **Pour autant, il est probable qu'en cas de survenance d'une crise humanitaire en cours d'année, les lignes de crédits dédiées à l'aide humanitaire soient abondées par des ouvertures ou des redéploiements de crédits.**

3. Une baisse de l'aide-projet principalement supportée par l'Agence française de développement

L'aide-projet est définie, selon les pays concernés et les bénéficiaires, comme :

- des dons accordés aux pays les plus pauvres ;
- des prêts à conditions très favorables, accordés aux États ou à des entreprises avec l'aval des États dans les pays à revenu intermédiaire ;
- des prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans l'aval des États, à des conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché.

Entre 2019 et 2024, **le niveau de l'aide-projet, qui se décline entre l'aide-projet géré par l'Agence française de développement et l'aide-projet gérée directement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a connu un renforcement significatif et a dépassé le milliard d'euros en 2023.** Cette hausse s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'objectif d'un renforcement de la « composante don » de l'aide publique au développement fixé par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement de février 2018, d'une part, et par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement, d'autre part.

Le projet de loi de finances pour 2025 **réduit largement l'enveloppe d'aide-projet, principalement pour sa part portée par l'AFD.** Les moyens proposés se situent à 900,8 millions d'euros en AE et 1,1 milliard d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 26,5 % et de 7,9 %.

S'agissant de l'aide-projet gérée par l'AFD, **l'enveloppe proposée se situe à 760 millions d'euros d'autorisations d'engagement (- 27 %) et 936,8 millions d'euros en crédits de paiement (- 5 %).** Le guichet ONG est davantage affecté que le don-projet et se situe à 153 millions d'euros en 2025. Il est probable que cette baisse des crédits gérés par l'AFD conduira cette dernière à réduire son plan d'affaires en matière d'aide-projet.

La baisse des crédits est plus significative sur les autorisations d'engagement en raison de l'importance des restes-à-payer pour des projets engagés au cours des années précédentes. Dans les années à venir, le besoin en crédits de paiements visant à honorer les engagements antérieurement pris devrait demeurer important et constituer un facteur de rigidité pour l'évolution des crédits de la mission.

Les divers dispositifs d'aide-projet gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont été regroupés au sein de l'appellation « Fonds Équipe France ». Cette rationalisation des instruments a permis une relative préservation des moyens du ministère en comparaison de l'enveloppe allouée à l'AFD, le Fonds Équipe France étant doté en 2025 de 135 millions d'euros en AE=CP contre 180 millions d'euros pour le total des instruments fusionnés en 2024.

4. Une extinction programmée des dépenses de la mission concourant au Fonds européen de développement

Les crédits demandés au titre de la coopération communautaire, qui correspondent à la participation de la France au Fonds européen de développement (FED), continuent de reculer en 2025 pour se situer à 144,1 millions d'euros en AE=CP contre 285 millions d'euros l'année passée.

Cette contraction continue était attendue dans la mesure où, dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 (CFP), le FED a été remplacé par un nouvel instrument, le NDICI¹/L'Europe dans le monde, doté de 79,5 milliards d'euros pour la période du CFP. Les financements dédiés à ce nouvel instrument seront supportés par le prélèvement sur recettes versé au profit de l'Union européenne (PSR-UE) et ne seront donc pas retracés par la présente mission.

Néanmoins, la pluriannualité de la programmation du FED implique que des versements devront être opérés par la France au moins jusqu'en 2028, date à partir de laquelle l'ensemble des restes à payer auront été apurés.

C. LE PROGRAMME 365 : UNE OPÉRATION BUDGÉTAIREMENT NEUTRE POUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

Depuis 2021, la maquette de la mission « Aide publique au développement » comprend un programme dédié au renforcement des fonds propres de l'AFD. Confié à la direction générale du Trésor, le programme 365 permet un abondement de l'agence en capital afin de respecter le cadre prudentiel applicable aux sociétés de financement.

¹ Pour Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

En effet, l'évolution du cadre réglementaire européen, avec l'entrée en vigueur en juin 2021 du règlement (UE) 20219/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019¹, dit « CRR2 », a conduit à exclure du périmètre des ressources prises en compte pour le calcul des ratios prudentiels les « ressources à conditions spéciales » (RCS) qui sont des prêts accordés annuellement par le Trésor à l'AFD à des conditions très préférentielles.

Pour assurer le respect de la limite du ratio grands risques à 25 % des fonds propres de l'AFD, **les opérations successives menées sur le programme 365 ont conduit à une conversion des prêts de ressources à condition spéciale en fonds propres.**

Le renforcement des fonds propres voté en loi de finances initiale pour 2021 a pris la forme d'une augmentation de capital de l'ordre de 500 millions d'euros, directement comptabilisée dans les fonds propres réglementaires, et d'une conversion du stock des ressources à conditions spéciales souscrite par l'AFD auprès du Trésor pour 920 millions d'euros. **Cette opération de conversion de RCS en prise de participation de l'État a été réitérée :**

- en 2022, pour un montant de 190 millions d'euros en crédits de paiement ;

- en 2023 puis en 2024, pour un montant de 150 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour 2025, ce sont 145 millions d'euros qui sont demandés pour assurer cette action. Concrètement, cette opération se traduit par les mouvements budgétaires suivants :

- l'AFD remboursera de façon anticipée le prêt préférentiel du Trésor de 145 millions d'euros qui lui est versé cette année et qui est retracé au programme 853 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » ;

- le programme 365 versera 145 millions d'euros au compte d'affection spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) ;

- celui-ci versera une dotation en capital à l'AFD d'un montant de 145 millions d'euros.

En comptabilité budgétaire, cette opération se traduit par une suite d'opérations se compensant partiellement pour aboutir à **un décaissement net pour l'État de 145 millions d'euros.**

¹ Règlement (UE) 20219/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) no 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication, et le règlement (UE) no 648/2012.

En comptabilité nationale, cette opération est neutre pour le budget de l'État, dans la mesure où elle constitue une prise de participation et n'est donc pas comptabilisée comme une dépense.

D. LE PROGRAMME 370 : LA POURSUITE DE LA RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS

En application de la loi de programmation du 4 août 2021, un nouveau programme a été introduit par la loi de finances pour 2022 afin de mettre en œuvre l'engagement de la France pour la restitution des biens mal acquis. Cette évolution est venue concrétiser une initiative portée par le Sénat qui avait adopté, dès 2019, une proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale.

Le programme 370 est doté au fur et à mesure de l'encaissement du produit de la vente des biens mal acquis par l'Agence de gestion et de recouvrement des biens saisis et confisqués (AGRASC). Cette dernière opère sous la double tutelle du ministère de la justice et du ministère de l'économie et des finances. **L'objectif de ce dispositif est de restituer les avoirs issus de la corruption internationale aux populations victimes des infractions, via la mise en œuvre d'actions de développement dans le pays concerné et en accord avec ce dernier.**

En loi de finances initiale pour 2024, le programme 370 avait été alimenté pour la première fois avec l'ouverture de 6,1 millions d'euros en AE=CP. Ce versement correspondait aux cessions issues de l'affaire « Obiang » du nom du fils de l'ancien président et lui-même vice-président de la Guinée-Équatoriale, Teodorín Obiang, condamné définitivement par la Cour de cassation en juillet 2021 dans une affaire de biens mal acquis.

Pour 2025, un total de 140,3 millions d'euros devrait être inscrit sur le programme 370. Un premier versement, issu de la vente de biens confisqués à Rifaat al-Assad, oncle du président Syrien, pourrait notamment intervenir en 2025. Le montant des cessions réalisées s'élève à 32 millions d'euros. Toutefois, l'absence de relations diplomatiques entre la France et la Syrie impose une restitution des biens *via* le financement d'actions bénéficiant à la société civile syrienne.

E. LE PROGRAMME 384 : UNE INÉVITABLE ET TARDIVE REBUDGÉTISATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT

La création d'un nouveau programme budgétaire 384 tire, tardivement, les conséquences de la réforme de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof) par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. En effet, la loi organique du 1^{er} août 2001, dans sa version

révisée par la loi organique du 28 décembre 2021, dispose à son article 2 que « Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51 » et à son article 34 que cette affectation ne peut se faire qu'au profit de personnes morales autres que l'État.

Or, jusqu'alors, le **Fonds de solidarité pour le développement (FSD) faisait l'objet d'un financement à partie du produit de deux taxes affectées** : la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et la taxe sur les transactions financières (TTF). Géré par l'Agence française de développement, le FSD assurait des financements multilatéraux dans le domaine de la santé, du climat et de l'environnement.

Financement du Fonds de solidarité pour le développement

(en millions d'euros)

Taxes affectées	Exécution 2023	Prévisions 2024
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	210 millions d'euros	206,85 millions d'euros
Taxe sur les transactions financières	528 millions d'euros	528 millions d'euros
Total	738 millions d'euros ¹	734,85 millions d'euros

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le fonctionnement actuel du FSD entrain en contradiction directe avec la lettre de la Lolf révisée :

- d'une part, il s'agissait d'un fonds sans personnalité morale ;
- d'autre part, comme la direction du budget, interrogée par les rapporteurs spéciaux, a pu le rappeler, les taxes affectées ne présentaient pas de lien direct entre l'objet de la dépense et l'assiette de la taxe.

La rebudgétisation de cet instrument apparaissait, par conséquent, inévitable. Le nouveau programme 384 est placé sous la responsabilité de la direction générale de la mondialisation. Au sein d'une action unique, deux budgets opérationnels de programme sont créés, respectivement gérés par la DGM et la direction générale du Trésor pour 487 millions d'euros et 251 millions d'euros.

Les rapporteurs spéciaux considèrent toutefois que **cette rebudgétisation aurait pu être plus largement anticipée par les ministères et l'AFD.** Le remplacement de l'affectation d'une partie du produit de la TSBA

¹ Auxquels s'ajoutent 27,19 millions d'euros de solde de l'année passée.

et de la TTF a, en effet, suscité de fortes inquiétudes par les organisations de la société civile. **La décorrélation entre ces impositions et le fonds fait craindre à ces acteurs, qui se sont exprimés par voie de presse, une baisse des financements du programme 384 dans les années à venir.** Il est vrai que la forte mise à contribution de la mission en 2025 ne contribue pas à apaiser ces craintes.

Dès lors que les conditions posées par la Lolf étaient connues, le MEAE, le ministère de l'économie et des finances et l'AFD auraient dû se saisir de cette question plus tôt. **Il est simultanément étonnant et regrettable que cela n'ait pas été le cas. La Cour des comptes recommandait depuis plusieurs années dans ses notes d'exécution budgétaires d'opérer cette rebudgétisation¹.**

Pour les années à venir, il importe que les responsables de programme s'interrogent :

- en premier lieu, **sur la pertinence du maintien de cette enveloppe sur un programme distinct.** Une fois perdu leur mode de financement spécifique, les contributions multilatérales versées par cet instrument ne diffèrent pas de celles portées par les programmes 110 et 209. Il paraît nécessaire d'en interroger la pertinence et les risques de redondance, au même titre que les autres actions de la mission² ;

- en second lieu, sur la sanctuarisation de son montant, **dès lors que les crédits de la mission ont fortement diminué, il n'apparaît pas cohérent de préserver cette seule ligne budgétaire.**

¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire – Aide publique au développement, avril 2024.

² En 2024, le FSD a contribué à de grands fonds et entités internationales comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la facilité d'achat de médicaments (UnitAid), la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim) et le Fonds vert pour le climat.

L'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières au FSD avant 2025

Créé par la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, le FSD est un fonds sans personnalité juridique, alimenté par deux taxes affectées, pour des montants plafonnés en loi de finances et lui permettant de disposer d'un total des 738 millions d'euros de ressources. Il s'agit :

- depuis 2006, de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, pour un montant plafond de 210 millions d'euros par an ;
- depuis 2013, de la taxe sur les transactions financières pour un montant plafond de 528 millions d'euros par an.

Le mécanisme de plafonnement annuel des taxes affectées à des tiers introduit par la loi de finances initiale pour 2012 a été étendu en 2013 aux taxes affectées au FSD. Pour la taxe sur les transactions financières, le plafond de la part versée au FSD a augmenté progressivement, de 60 millions d'euros à 528 millions d'euros. Il était de 210 millions d'euros pour la TSBA.

La liste des institutions de développement pouvant bénéficier des ressources du FSD est fixée par le décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le Fonds de solidarité pour le développement. Ce décret fixe les modalités d'utilisation des ressources affectées au fonds, qui peuvent notamment financer le secteur de la santé, du climat et de l'environnement. Le fonds finance principalement des dépenses d'aide multilatérale mais peut aussi, « à titre subsidiaire », financer de l'aide bilatérale.

Source : commission des finances

III. LES CRÉDITS DU 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.

Les prêts accordés s'inscrivent dans le cadre de la **politique française de développement** en participant à la mise en œuvre du programme d'action d'Addis-Abeba, de juillet 2015, dans sa partie « dette et soutenabilité de la dette ». Ces prêts permettent de renforcer la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires et d'y encourager les conditions d'une croissance durable.

Détail des crédits du compte de concours financiers

(en euros)

Programme	Recettes	AE	CP	Solde
851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France	262 393 839	1 000 000 000	758 302 551	- 495 908 712
852 - Prêts résultant de l'exécution d'accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes de leur pays envers la France	51 587 962	64 884 785	64 884 785	- 13 296 823
853 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	166 500 000	0	145 000 000	+ 21 500 000
854 - Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ¹		0	0	-

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

¹ Aucun déboursement n'a eu lieu depuis 2012 sur ce compte et aucun n'est à prévoir à l'avenir.

A. LE PROGRAMME 851

Les crédits du programme 851 correspondent au montant **des prêts qui peuvent présenter un caractère concessionnel** consenti ou qui sont consentis à d'autres États pour **la réalisation d'opérations qui participent au développement du commerce extérieur français.**

Les autorisations d'engagement du programme représentent les montants que l'État envisage d'octroyer sous forme de prêts l'année suivante tandis que les crédits de paiement, sont constitués des **décaissements effectifs des prêts passés ou futurs.** En miroir, les recettes du programme sont formées des versements d'intérêts ou de remboursements de capital par les États débiteurs.

Un milliard d'euros sont prévus en autorisations d'engagement pour 2025. Ils visent à financer des projets d'infrastructures dans les pays émergents du Maghreb, d'Afrique occidentale et d'Asie ainsi que des projets de reconstruction en Ukraine.

S'agissant des crédits de paiement, 758,3 millions d'euros sont prévus au titre de l'exercice 2025. **Les principaux décaissements concernés sont liés aux financements de projets d'infrastructures dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau, de la santé et de la sécurité civile.**

B. LE PROGRAMME 852

Les crédits du programme 852 correspondent aux **prêts octroyés pour la mise en œuvre d'accords d'annulation ou de consolidation des créances détenues par l'État et ses opérateurs** (AFD et ancienne Banque française du développement, aujourd'hui Natixis) envers des pays en développement. Les prévisions de dépenses sont établies en fonction des hypothèses de traitement susceptibles d'être conclus à court terme dans le cadre du Club de Paris.

Les recettes du programme sont constituées des remboursements du capital effectués par les pays emprunteurs. Le remboursement des intérêts est enregistré au budget général de l'État.

Pour l'année 2025, les montants demandés en AE et en CP, de l'ordre de 64,9 millions d'euros résultent des hypothèses faites par le Gouvernement quant au volume de traitement de dettes susceptible d'être conclues au cours de l'année à venir.

Les prévisions de dépenses reposent sur la poursuite du refinancement au titre du Cadre commun du traitement de flux accordé au Ghana. **Les opérations de traitement de la dette de l'Éthiopie, sont reportées à 2025 et conditionnées à la conclusion d'un accord technique avec le FMI pour un financement pluriannuel.**

C. LE PROGRAMME 853

Les crédits du programme 853 correspondent aux prêts octroyés par l'État à l'AFD à des conditions très préférentielles pour permettre à l'agence, par la suite, d'offrir des financements concessionnels à des États étrangers ou des organisations internationales. Les recettes du programme sont constituées des remboursements par l'AFD de ces « ressources à conditions spéciales » (RCS) perçues auparavant. Ce programme est mis en extinction progressive.

En 2024, les crédits demandés s'élèvent à 145 millions d'euros en crédits de paiement et correspondent au décaissement de prêts concédés les années précédentes. Pour mémoire, cette dépense s'inscrit dans le cadre de l'opération de renforcement des fonds propres de l'AFD portée par le programme 365 et décrite *supra*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

- Mme Marine ALEGRE, directrice adjointe du cabinet ;
- Mme Marion BIGET, conseillère commerce extérieur, développement, budget et réforme ;
- M. Kevin THUILLIER, directeur adjoint de cabinet ;
- Mme Marion BIGET, conseillère Amérique, diplomatie économique, budget et réformes ;
- M. Patrick LACHAUSSEE, directeur du pilotage et de la stratégie ;
- M. Basile PETIT, rédacteur au pôle aide publique au développement ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur des affaires financières ;
- Mme Carole GUILLERM, conseillère parlementaire.

Ministère du Budget - 7e Sous-direction Budgets de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l'aide publique au développement, de l'action extérieure de l'État, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration

- M. Alexandre POINTIER, directeur de cabinet ;
- M. Olivier RICHARD, directeur général adjoint ;
- M. Alexandre MOROIS, directeur des finances ;
- M. Guillaume POTTIER, conseiller en charge de la politique de développement de l'environnement, du climat et de la sécurité alimentaire.

Direction générale du trésor (DG Trésor)

- Mme Shanti BOBIN, sous-directrice des affaires financières multilatérales et du développement - MULTIFIN ;
- Mme Marie ROSS, adjointe à la cheffe du bureau Aide publique au développement ;
- M. Fabien BERTHO, adjoint au chef du bureau Endettement international et secrétariat du Club de Paris ;
- Mme Clarisse SENAYA, cheffe du bureau Aide publique au développement.

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

- M. Olivier RICHARD, directeur général adjoint de la mondialisation (DGM2) ;
- M. Patrick LACHAUSSÉE, directeur du pilotage et des moyens (DGM/DPS) ;
- Mme Huriye BULUT, cheffe du pôle « budget » auprès de la sous-direction des moyens et des opérateurs (DGM/DPS/MO/BUD) ;
- M. Basile PETIT, rédacteur auprès du pôle APD de la sous-direction du développement et de l'investissement solidaire et durable (DGM/DPS/DEV/APD).

Agence française de développement (AFD)

- M. Rémi RIOUX, directeur général ;
- M. Philippe BAUMEL, responsable du secrétariat des instances en charge des relations avec les administrateurs et le Parlement.