

... le projet de loi de finances pour 2026

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

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

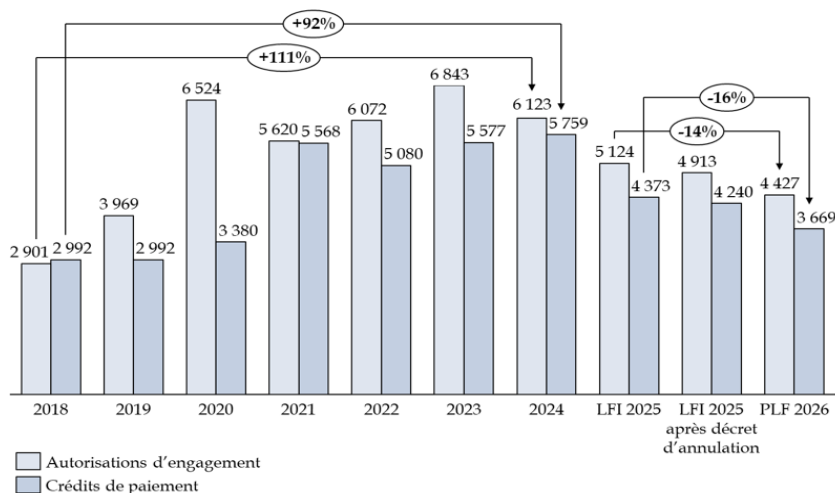
1. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ANNÉE ZÉRO ?

A. UNE TRÈS FORTE MISE À CONTRIBUTION DE LA MISSION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Les exercices 2024 et 2025 ont conduit à une **réduction significative** du volume de la mission « Aide publique au développement ». Au total, entre la loi de finances pour 2024 et la loi de finances pour 2025, les crédits de la mission ont diminué, à périmètre constant, **de 28 % en autorisations d'engagements et de 35 % en crédits de paiement**.

Évolution des crédits de la mission sur la période 2018-2026

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



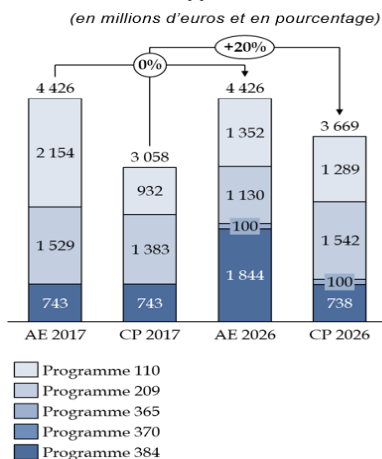
Note : à compter de la loi de finances pour 2025, les crédits de la mission intègrent la rebudgétisation du Fonds de solidarité pour le développement à 738 millions d'euros.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

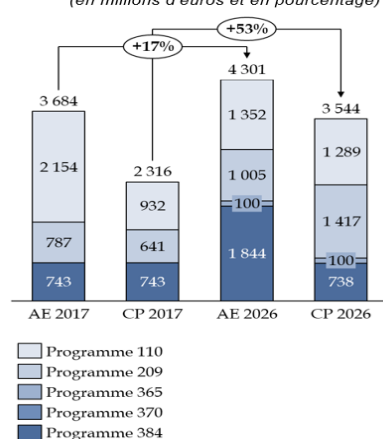
Pour 2026, les crédits demandés au titre de la mission « Aide publique au développement » représentent **4,43 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement**. Par comparaison, les crédits inscrits en LFI 2025 s'élevaient à 5,12 milliards d'euros en AE et 4,37 milliards d'euros en CP. **Le budget 2026 équivaldrait ainsi à une baisse de 13,6 % en AE et de 16,1 % en CP.**

Ce recul de l'aide publique au développement en France ne constitue en rien une exception, dans un environnement international en profonde mutation, où cette politique publique est remise en cause tant dans de son architecture financière que dans ses présupposés politiques (solidarité internationale et multilatéralisme).

Comparaison entre l'exécution 2017 et le projet de loi de finances pour 2026, incluant le Fonds européen pour le développement



Comparaison entre l'exécution 2017 et le projet de loi de finances pour 2026, hors Fonds européen pour le développement



Source : commission des finances d'après les données de la direction du budget

Il importe toutefois de pondérer l'analyse de l'évolution des crédits de la mission à plus long terme.

D'une part, à périmètre constant hors dépenses de titre 2 et en intégrant les crédits du fonds de solidarité pour le développement (FSD), **les dépenses de la mission sont, dans le projet de loi de finances, en hausse de 20 % par rapport à l'exécution 2017**. Si l'on retraits les effets de l'inflation sur l'évolution de la mission¹, celle-ci est stable en volume entre 2017 et 2026.

D'autre part, il paraît nécessaire, pour véritablement raisonner de manière constante, de retraiter de l'évolution des crédits le Fonds européen pour le développement (FED), placé en extinction. Les versements au FED sont par conséquent décroissants, permettant de dégager de nouvelles marges de manœuvre sur le programme 209 où sont inscrites ces contributions². Après ce retraitement, et corrigée de l'inflation, la progression de la mission est de 31 % sur la période 2017-2026.

B. L'AMORCE DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR NOTRE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Trois réflexions peuvent être engagées à l'aune de ce budget 2026.

Premièrement, en l'état actuel, **l'aide au développement de la France paraît insuffisamment ciblée à la fois sur un plan géographique et sur un plan thématique**.

En dépit de cibles géographiques fixées par le comité interministériel de la coopération et du développement international, l'APD française fait l'objet d'une très forte **dispersion géographique** qui l'expose, à mesure de la réduction de son enveloppe budgétaire, à un **risque de dilution**. Notre APD bilatérale, **qui intervient dans 124 pays** (contre 60 pour l'Allemagne), **représente en moyenne 5 % de l'APD reçue** par les pays bénéficiaires. L'objectif de concentrer 60 % de notre aide dans les pays les moins avancés (PMA) et vulnérables **n'est pas respecté**.

¹ De l'ordre de 21,1 % entre 2017 et 2026 selon les données de l'Insee.

² Sans compter que les dépenses de personnel concourant au programme 209 ont été transférées en 2025 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.

Part de l'aide française à destination des pays les moins avancés sur la période 2019-2023

(en millions d'euros courants et en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023
Aide en millions d'euros courants	2 593	3 327	3 394	3 322	3 418
Pourcentage du total de l'aide de la France	25 %	24 %	25 %	21 %	24 %

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

Deuxièmement, si notre aide bilatérale progresse en proportion et passe **de 57 % à 65 %** du total de notre APD dans le PLF 2026, **la France pourrait encore renforcer la sélectivité de ses contributions internationales**. Les remarques formulées par la Cour des comptes¹ et la commission des finances² n'ont pas été toutes mises en œuvre : il n'existe toujours pas de doctrine d'articulation entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de notre aide.

En outre, la plus-value de certaines contributions internationales peut interroger. En particulier, **les fonds verticaux dans le domaine de l'environnement soulèvent plusieurs difficultés**. Leur nombre est trop important et encourage un phénomène de redondance, tandis que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure en sont les principaux bénéficiaires. **La Chine est ainsi devenue la principale bénéficiaire du Fonds pour l'environnement mondial pour lequel la France se réengage pour 100 millions d'euros dans le présent PLF**.

Troisièmement, **l'évaluation de notre politique d'aide au développement est insuffisante**. La commission d'évaluation de l'APD, créée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, **n'a toujours pas commencé ses travaux**.

2. DES MESURES D'ÉCONOMIES RÉPARTIES SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION, À L'EXCEPTION DU PROGRAMME 384, SANCTUARISÉ

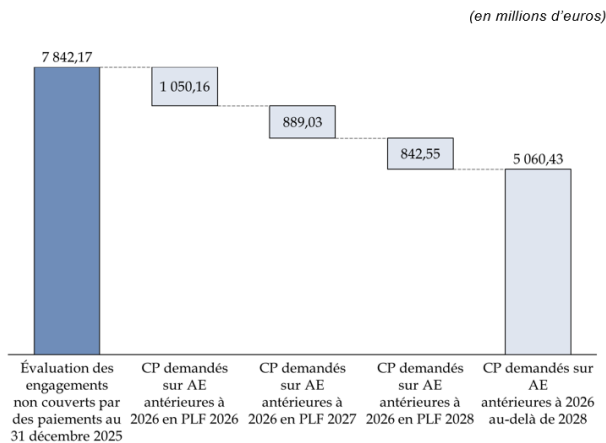
A. UNE TENTATIVE DE REPRISE EN MAIN DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS SUR LE PROGRAMME 110

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » retrace **les crédits confiés au ministère de l'économie et des finances**. Les montants de crédits demandés diminuent de 1,1 milliard d'euros en AE et de 223,6 millions d'euros en CP, **soit respectivement une baisse de 45 % et de 15 %**.

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

² [Rapport d'information n° 779](#) (2023-2024) de MM. Michel Canévet et Raphaël Daubet, au nom de la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le financement des actions multilatérales de la France - exercices 2017 à 2023.

Restes à payer sur les autorisations d'engagement antérieures à 2026 du programme 110



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le programme 110 **se distingue 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.

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.

Pour 2026, des contributions jugées moins essentielles ont été diminuées ou supprimées. Par exemple, la contribution au Fonds africain de développement a ainsi été réduite de 50 %.

Par ailleurs, plusieurs contributions obligatoires n'ont pas été honorées dans le calendrier prévu en 2025. Les décaissements ne pourront être réalisés qu'en 2026.

Toutefois, la France s'est réengagée dans plusieurs fonds verticaux.

B. UNE BILATÉRALISATION RENFORCÉE DU PROGRAMME 209

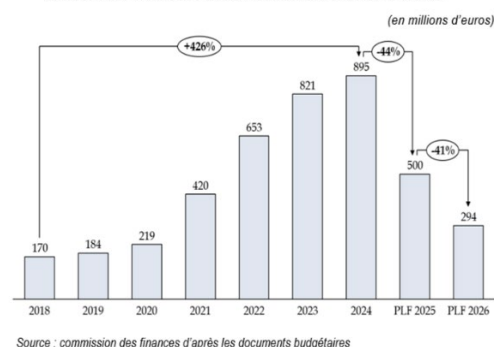
Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » retrace **les crédits gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères**.

Comme en 2025, le programme porte l'essentiel de l'effort de réduction des crédits de la mission. Ses dépenses, plus pilotables, sont réduites de 36 % en AE et de 22 % en CP.

Le PLF 2026 réduit ainsi de 300 millions d'euros l'aide bilatérale mise en œuvre par l'Agence française de développement (220,5 millions d'euros sur le don-projet et 62,5 millions d'euros sur le don-ONG) et rationalise les contributions internationales volontaires.

Pour la deuxième année consécutive, l'aide humanitaire diminue fortement (- 41 %).

Évolution des crédits liés à l'aide humanitaire entre 2018 et 2026



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

C. LE REGROUPEMENT D'UNE PART SIGNIFICATIVE DE NOS CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES SUR LE PROGRAMME 384

Créé par la loi de finances pour 2025 pour assurer la rebudgétisation du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), le programme 384 regroupe des contributions internationales en matière de santé et de climat. Pour 2026, le programme s'est vu transférer plusieurs contributions multilatérales auparavant inscrites sur le programme 209.

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

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » retrace **les prêts consentis à des États dans une logique d'aide publique au développement**, à l'exception du compte 854 relatif à la participation de la France au désendettement de la Grèce et qui ne supporte plus aucune dépense. Ces crédits évoluent faiblement en 2026 et n'appellent pas d'observation particulière.

Réunie le 6 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers "Prêts à des États étrangers".



Michel CANÉVET
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
du Finistère



Raphaël DAUBET
Rapporteur spécial
Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28