L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Projet de loi de finances pour 2027

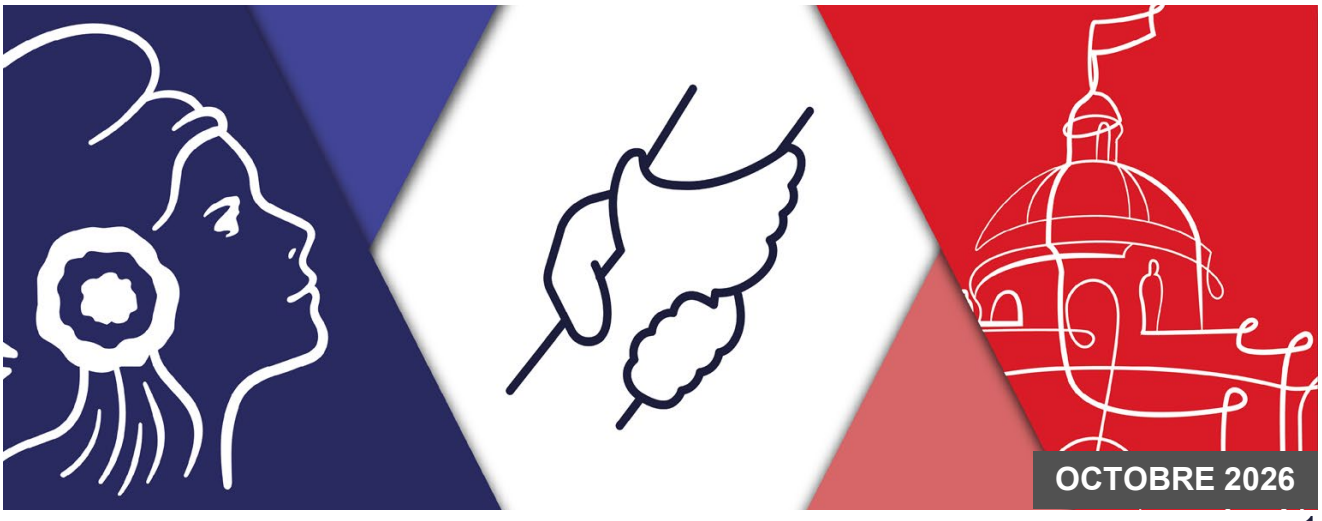
Pour 2027, les crédits demandés au titre de la mission « Aide publique au développement » représentent **2,47 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,17 milliards d'euros en crédits de paiement.** Par comparaison, les crédits inscrits en LFI 2026 s'élevaient à 4,33 milliards d'euros en AE et 3,57 milliards d'euros en CP. **Le budget 2027 équivaudrait ainsi à une baisse de 42,87 % en AE et de 11,17 % en CP.**

Le budget 2027 intervient dans un contexte de réduction globale de l'aide des États de l'OCDE, qui atteint son niveau le plus bas depuis 2014, en dépit d'une hausse des besoins.

Alors que les crédits de paiement de la mission ont diminué de moitié depuis la loi de finances initiale pour 2024, **ces nouvelles économies ont conduit à réviser les orientations de notre politique de développement :** une approche plus sélective de l'aide, en préservant en priorité les dispositifs alliant le plus fort impact en termes de développement et l'effet retour le plus significatif pour la France.

Le rapporteur spécial Michel Canévet estime que l'effort de maîtrise des dépenses de la mission « Aide publique au développement », proposé par le projet de loi de finances pour 2027, **est à la mesure des besoins de réduction du déficit** de nos administrations publiques et de renforcement de notre défense nationale.

Le rapporteur spécial Raphaël Daubet regrette une énième mise à contribution des crédits de la mission, qui affaiblit un **outil perfectible mais indispensable dans un environnement stratégique incertain.** La réduction de nos moyens sera d'autant plus irrémédiable qu'elle entrainera une perte d'expertise et des risques réputationnels.



I. Le « nouveau monde » de l'aide publique au développement

A. Un contexte inédit de recul de l'aide internationale

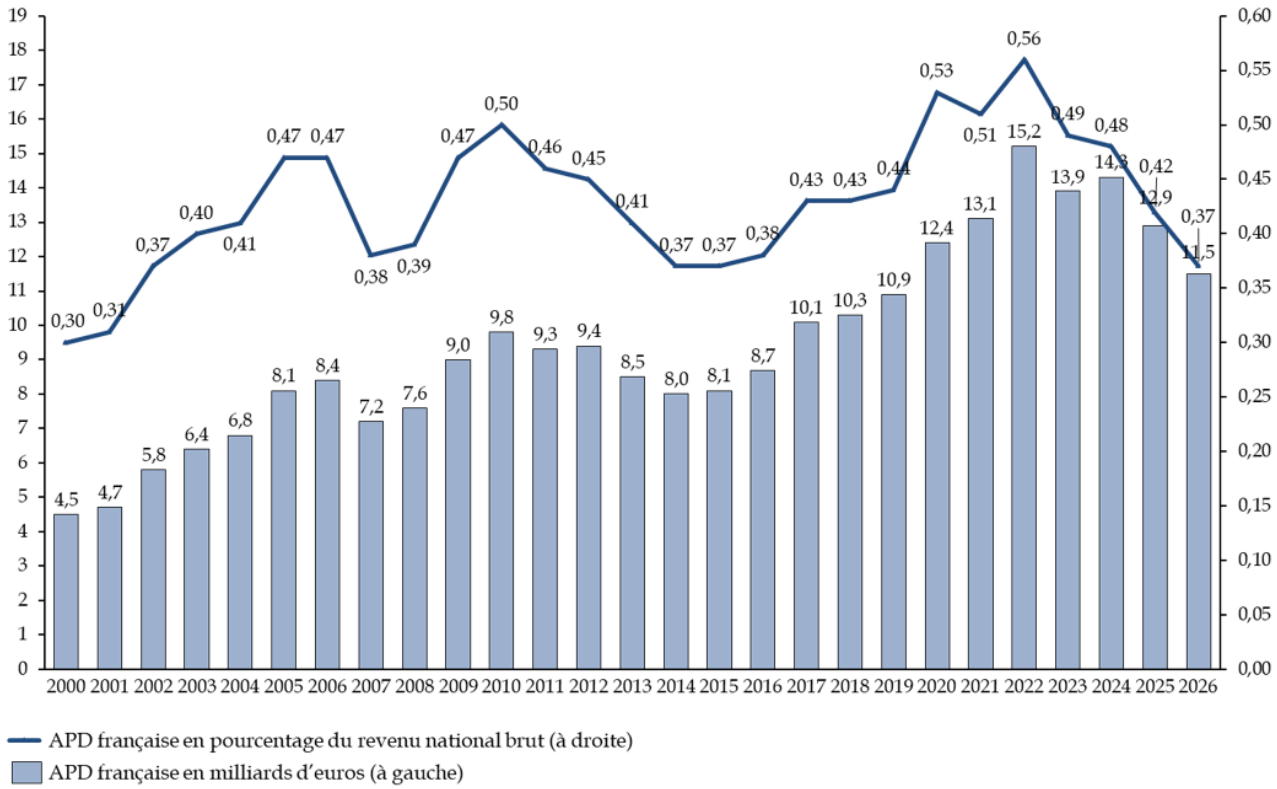
La dégradation du contexte international s'accompagne, depuis 2024 d'un recul significatif de l'aide au développement des pays membres de l'OCDE : pour la seule année 2025, cette baisse a été de l'ordre de 23,3 %, notamment en raison de l'arrêt brutal des programmes d'aide américains mais aussi d'un mouvement plus général de diminution de l'APD des pays développés. En 2026, elle devrait connaître son niveau le plus bas depuis 2014.

Dans ce contexte, la France **maintient néanmoins son rang de cinquième contributeur** en volume pour l'année 2025, avec un total de **12,9 milliards d'euros** d'APD et ce, en dépit diminution de ses versements de 1,4 milliard d'euros entre 2024 et 2025 et d'une baisse continue de son effort (de 0,49 % en 2023 à 0,48 % en 2024, puis 0,42 % du RNB en 2025), qui la dégrade au 11ème rang du classement en fonction du RNB.

Compte tenu des projections du niveau d'aide française pour 2026, qui devrait se situer à **0,37 % du RNB**, il est probable que cette position se dégrade de nouveau.

Évolution de l'APD totale de la France entre 2000 et 2026

(en milliards d'euros et en pourcentage du revenu national brut)



Note : pour l'année 2026, les données ne sont pas encore homologuées par l'OCDE.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. Un budget 2027 « base zéro » sans marge de manœuvre pour de nouvelles actions

Avec **2,47 milliards d'euros en AE et 3,17 milliards d'euros en CP**, le projet de loi de finances pour 2027 opère une nouvelle réduction, de moindre ampleur que les années passées, des crédits de la mission.

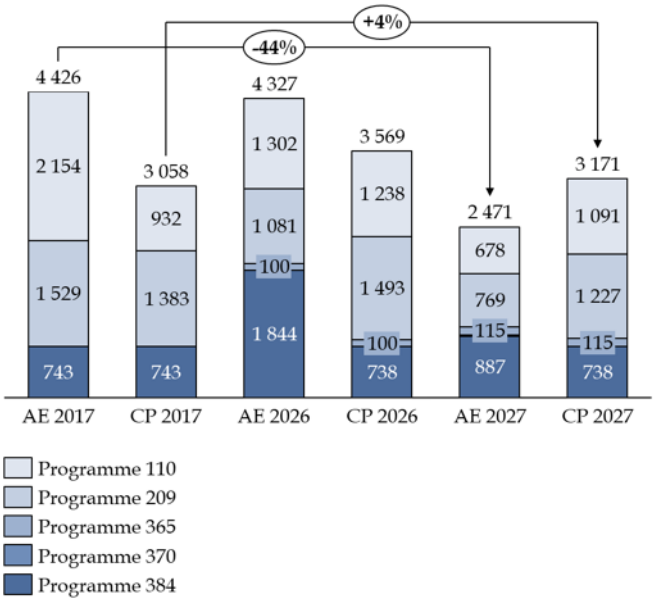
Comme l'année passée, la budgétisation de la mission s'est appuyée sur **les travaux de la mission conjointe** menée par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), dont le rapport a été remis au Gouvernement en 2026. Ces travaux ont permis de préparer un budget « base zéro », en évaluant, pour **chacun des 220 dispositifs de la mission**, la rigidité de la dépense, l'impact en termes de développement et l'effet « retour » pour la France du dispositif.

Deux orientations principales ont été retenues :

- d'une part, **le volume des autorisations d'engagement a été fortement réduit (- 43 %)**, de manière à limiter le montant des restes-à-payer et la rigidification des crédits de paiement ;
- d'autre part, **le projet de loi de finances a préservé en priorité les dispositifs alliant le plus fort impact** en termes de développement et l'effet retour le plus significatif pour la France.

Comparaison entre l'exécution 2017 et le projet de loi de finances pour 2027, incluant le Fonds européen pour le développement

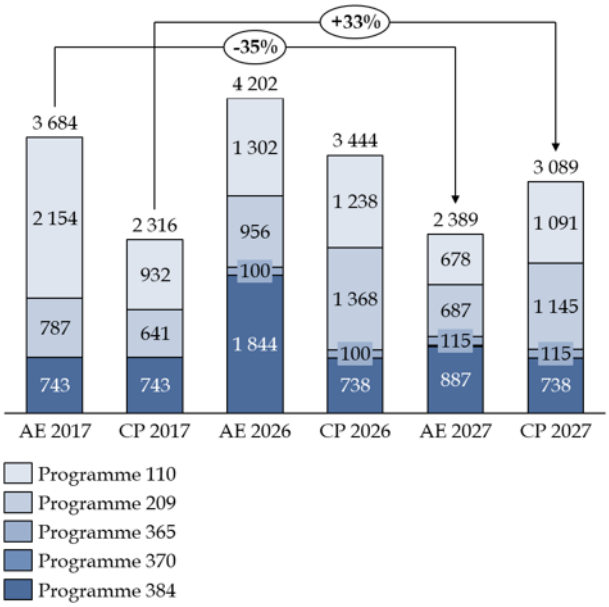
(en millions d'euros et en pourcentage)



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

Comparaison entre l'exécution 2017 et le projet de loi de finances pour 2027, hors Fonds européen pour le développement

(en millions d'euros et en pourcentage)



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

La baisse des crédits proposée par le projet de loi de finances pour 2027 entérine un retour de la mission au niveau de 2017, avant la hausse des moyens décidée sous le précédent quinquennat : à périmètre constant hors dépenses de titre 2, les crédits de paiement de la mission sont, dans le projet de loi de finances, **en légère hausse par rapport à l'exécution 2017 (+ 4 %).** En retraitant l'évolution des crédits du Fonds européen pour le développement (FED), placé en extinction, les crédits de paiement ont progressé de 33 % entre 2017 et le PLF 2027, soit 9 % après correction de l'inflation.

L'idée d'un « *retour à la normale* » doit toutefois être nuancée : si les crédits de paiement sont ramenés au même niveau que l'exécution 2017, les marges de manœuvre des responsables de programme se sont largement réduites. Le poids des restes-à-payer, **passés de 7,3 milliards d'euros en 2017 à 14 milliards d'euros en 2024**, contraint ainsi très largement le décaissement des crédits de paiement pour les années à venir.

C. La définition de nouvelles orientations pour la mission

Dans ce contexte budgétaire contraint, le Gouvernement a entendu appliquer de nouvelles orientations aux crédits de la mission :

- tout d'abord, **il assume un objectif de ciblage géographique plus prononcé**. Jusqu'alors, l'évolution récente de notre politique de développement se caractérisait davantage par un élargissement des cibles géographiques de notre aide. L'aide-projet de l'AFD devrait être par exemple prioritairement déployée sur **onze pays cibles**[1] ;

- ensuite, le PLF 2027 tente de limiter la progression des restes-à-payer sur la mission (dont le volume **a progressé de 91 %** sur les programmes 110 et 209 entre 2017 et 2024), notamment en réduisant le montant de contributions multilatérales pluriannuelles ;

- enfin, **les ministères en charge de la politique de développement ont désormais adopté un objectif, dans la conduite de leur action, de convergence avec les intérêts nationaux et européens.** Cette évolution apparaît tout particulièrement au sein du projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD pour les années 2027 à 2029, autour de la notion de « *dividende stratégique* ». Le futur COM intègre des instruments visant à réduire l'exposition des financements de l'AFD aux entreprises d'économies concurrentes (principalement la Chine).

Les rapporteurs saluent tout particulièrement la signature d'un COM entre l'État et l'AFD, attendue depuis 2024. Faute d'un tel document, au cours des dernières années, les objectifs fixés à l'agence n'ont pas pu être clairement établis ni accompagnés d'une trajectoire de ses moyens et ce, dans un contexte de diminution des crédits alloués à l'agence. En contrepartie d'indicateurs chiffrés, dont un objectif clair de maîtrise de ses frais généraux, **l'agence a obtenu la définition d'une trajectoire budgétaire**, à même de lui offrir une prévisibilité de ses moyens.

Programmation des autorisations d'engagement allouées à l'AFD sur la période 2027-2029

(en millions d'euros et en autorisations d'engagement)

Dispositif et programme budgétaire	2026	2027	2028	2029
Bonifications de prêts à des États étrangers (P110)	488	500	500 à 600	500 à 600
Outre-mer (P123)	76	76	76	76
Don-projet et don-ONG (P209)	172	180	180 à 250	180 à 250

Source : commission des finances d'après le projet de contrat d'objectifs et de moyens

[1] Six en Afrique (Sénégal, République démocratique du Congo, Comores, Éthiopie, Ghana et Madagascar), trois au Proche et Moyen-Orient (Syrie, Palestine, Liban), un en Europe continentale (Ukraine) et un en Amérique (Haïti).

II. Les nouvelles orientations appliquées aux différents programmes de la mission APD

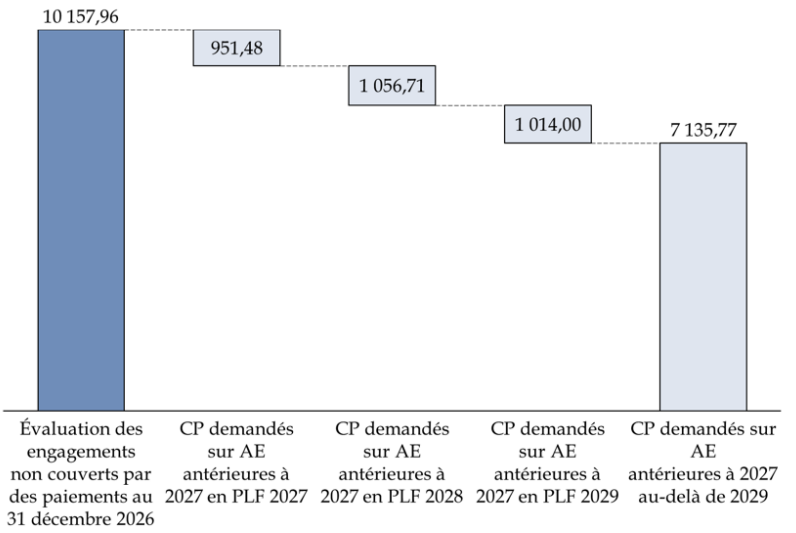
A. Une tentative de dé-rigidification des crédits du programme 11

Le programme 110 voit ses crédits diminuer de 623,2 millions d'euros en AE et de 147,4 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 48 % et de 12 %.

Par rapport au programme 209, **le programme 110 présente une structure des dépenses davantage contrainte** : il comporte en effet une part substantielle de dépenses pluriannuelles (notamment les crédits de bonification des prêts étrangers et des contributions internationales à des fonds multilatéraux).

Restes à payer sur les autorisations d'engagement antérieures à 2027 du programme 110

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les crédits de paiement décaissés en année N sont fortement contraints par les engagements des années passées : **près de 87 % des CP ouverts en 2027 servent à couvrir des engagements pris antérieurement**, contre 48 % des crédits de paiement du programme 209.

B. La poursuite de la bilatéralisation 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. Hors effet de périmètre, ce programme est moins affecté que les années passées par les mesures d'économies.

D'une part, **l'aide-projet de l'AFD connait une première stabilisation depuis 2024**. Dans le cadre de la conclusion du COM entre l'AFD et l'État, il est prévu que ces crédits (tout comme les bonifications de prêts à des États étrangers) soient préservés de la régulation budgétaire. En revanche, d'autres instruments bilatéraux sont fortement diminués, à l'image des Fonds équipe France, dont la dispersion géographique limitait l'impact en dépit d'un fort effet de symbole.

D'autre part, **l'enveloppe consacrée à l'aide humanitaire, sur l'ensemble de la mission, est en légère hausse en 2027, avec 289 millions d'euros en AE=CP**. Il s'agit, pour l'État, de disposer d'une capacité budgétaire de réaction aux crises internationales imprévues et d'agir, à moyen terme, sur la stabilisation des zones sinistrées.

C. Une concentration des contributions multilatérales sur le programme 384

Le programme 384 est issu de la budgétisation du fonds de solidarité pour le développement (FSD) réalisée par la loi de finances pour 2025.

Les contributions internationales inscrites sur le programme 384 sont réparties entre :

- d'une part, **des contributions multilatérales pilotées par la direction générale du Trésor** (comme la participation de la France au Fonds vert pour le Climat, au Fonds pour l'environnement mondial ou au Fonds international de développement agricole), pour un montant de 186 millions d'euros de CP, contre 251 millions d'euros lors de l'exercice précédent ;

- d'autre part, les contributions suivies par le **ministère de l'Europe et des affaires étrangères** (par exemple les contributions à l'Organisation mondiale de la santé, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, au Gavi ou à Unitaid), pour un total de 552 millions d'euros de CP (contre 487 millions d'euros en 2026).

Indéniablement, **l'exercice 2027 devrait accroitre le déséquilibre de la répartition des crédits entre les deux ministères, en raison de la plus forte rationalisation des enveloppes multilatérales portées par le ministère de l'économie et des finances** – les thématiques prioritaires, comme la santé, relevant du MEAE – et du transfert des contributions volontaires du programme 209 vers le programme 384.

III. 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 2027 et n'appellent pas d'observation particulière.**

Réunie le 27 octobre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte de concours financier.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission et du compte de concours financier

Le rapport de contrôle budgétaire sur l'aide publique au développement de la France en matière de santé



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Michel CANÉVET
Rapporteur spécial
Finistère
Union Centriste et Indépendants



Raphaël DAUBET
Rapporteur spécial
Lot
Rassemblement Démocratique et Social Européen

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr