

... la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2026

UN BUDGET DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT QUI S'INSCRIT DANS UNE TENDANCE MONDIALE À LA BAISSSE

Suivant une tendance lourde au niveau mondial, les crédits de l'APD en France sont une nouvelle fois en régression en 2026 de 16 % en CP et de 13,6 % en AE. En deux ans, la mission APD aura ainsi perdu un tiers de ses moyens.

Notre pays s'inscrit donc dans une tendance mondiale au resserrement de l'aide, qui aura atteint un pic en 2022 avant de décroître. Avec le retrait américain et les annonces de réduction des pays développés, ce mouvement devrait se poursuivre dans les années qui viennent et mettre en péril des pays en développement pour lesquels les besoins demeurent immenses, en particulier avec les nouveaux enjeux climatiques et démographiques, mais également fragiliser notre position géopolitique face à des concurrents stratégiques qui promeuvent une vision alternative des relations internationales.

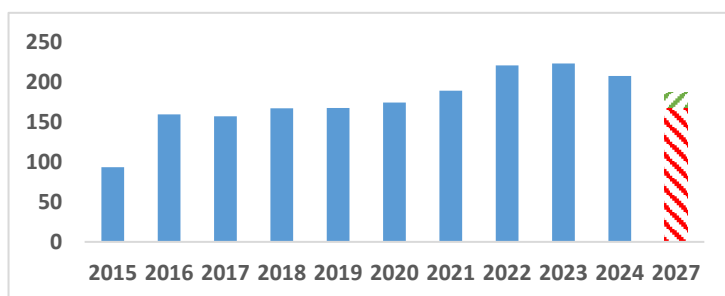
1. UNE BAISSSE MONDIALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

A. LA CHUTE APRÈS L'EMBELLIE

Les années de crise pandémique et celles qui ont immédiatement suivi ont été marquées par de très fortes progressions des montants consacrés par les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), avec un pic de **223 milliards de dollars** en 2023.

Évolution de l'APD totale des pays du CAD entre 2015 et 2027

Milliards de dollars (prix constants de 2023)



Depuis cette date, l'APD des pays du CAD connaît une forte diminution. L'OCDE¹ table ainsi sur **une contraction comprise entre 10 % et 18 % d'ici 2027**, avec un degré d'incertitude très élevé en particulier lié à la politique des Etats-Unis. Dans l'hypothèse basse, l'APD retrouverait en 2027 son niveau de 2019.

Source : OCDE. Pour l'année 2027, le graphique présente l'hypothèse haute et l'hypothèse basse (hachures vers la droite)

¹ Réductions de l'aide publique au développement, projections de l'OCDE pour 2025 et à court terme, juillet 2025
https://www.oecd.org/fr/publications/2025/06/cuts-in-official-development-assistance_e161f0c5.html

De facto, après une période très positive pour l'APD, en particulier marquée par des efforts de solidarité en Europe pour l'accueil des réfugiés du Moyen-Orient et d'Ukraine, la crise pandémique et de manière générale la prise de conscience de la question environnementale comme bien public mondial, les déséquilibres budgétaires et l'impératif de réarmement face à la situation internationale **pèsent en priorité sur l'APD**, qui subit un très important contre-choc, inédit par son ampleur car observable partout dans le monde.

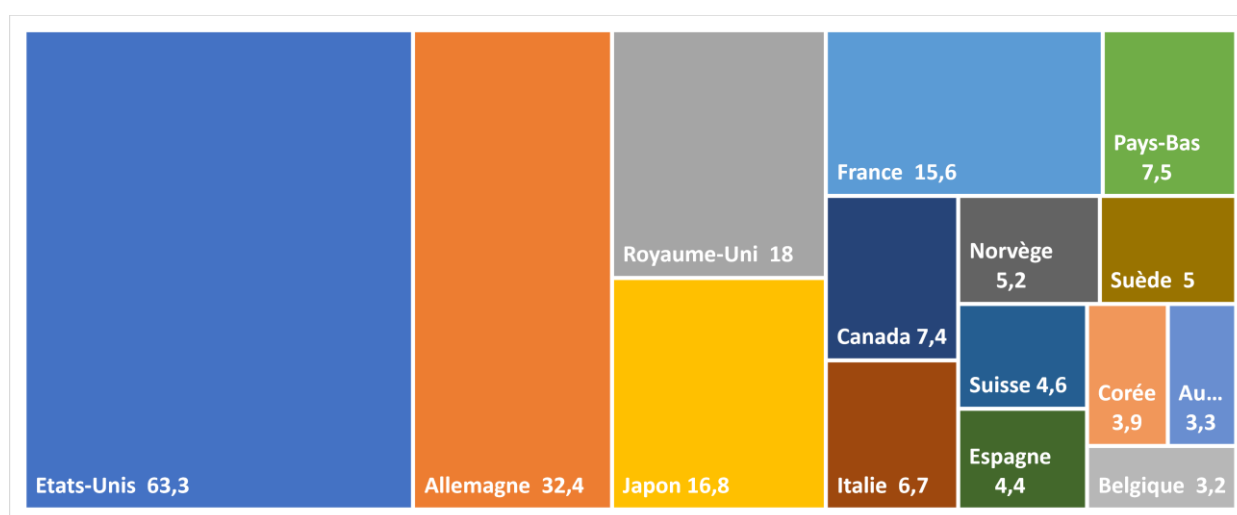
Au niveau mondial, l'APD ne représente toutefois que **20 %** des flux financiers en faveur des pays en développement, derrière les investissements du secteur privé (30 %) et les transferts de fonds de la diaspora (50 %).

B. LE RETRAIT DES PAYS LES PLUS AVANCÉS

L'essentiel de cette diminution s'explique par la baisse simultanée des quatre grands contributeurs que sont les Etats-Unis, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, qui représentent en 2024 **plus de 60 % de l'aide mondiale**. Le caractère très incertain des perspectives budgétaires aux Etats-Unis ne permet cependant pas, compte tenu de leur position, d'anticiper les volumes d'APD dans les années à venir.

Les 15 premiers contributeurs à l'APD au niveau mondial en 2024

(en milliards de dollars)

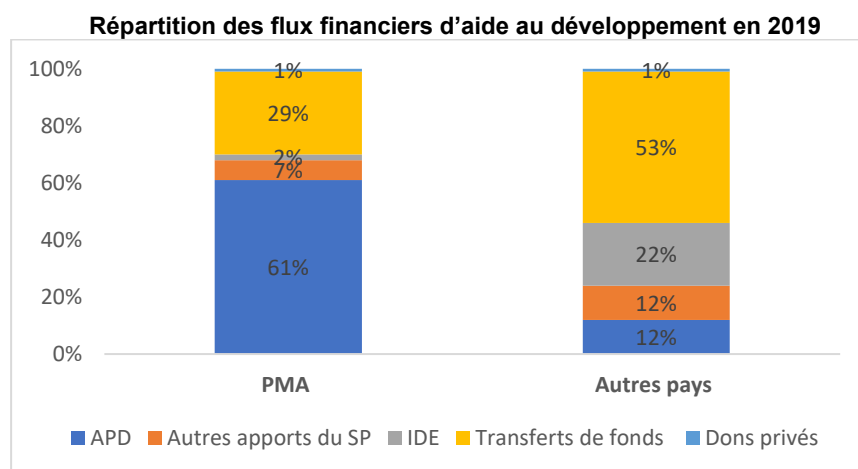


Seuls **quatre pays** ont dépassé en 2024 l'objectif de 0,7 % de l'APD en pourcentage de la richesse nationale : le Danemark (0,71 %), la Suède (0,79 %), le Luxembourg (1 %) et la Norvège (1,02 %), pour une moyenne de 0,33 %. Premiers contributeurs en valeur absolue avec près de 30 % de l'aide totale, les Etats-Unis consacraient **0,22 %** de leur richesse à l'APD en 2024.

Les perspectives sont encore orientées à la baisse parmi les pays développés. Ainsi Le **Royaume-Uni** a annoncé, fin février 2025 qu'il allait diminuer son budget d'APD de 0,5 % du RNB à 0,3 % d'ici à 2027, soit son plus bas niveau depuis 1999. L'**Allemagne**, dont les dépenses d'APD avaient fortement progressé en raison des frais d'accueil des réfugiés après 2015, puis de l'épidémie de COVID, a engagé une forte diminution depuis lors. Le projet de budget pour 2026 prévoit ainsi une baisse de 3 %. En mars 2025, les **Etats-Unis**, premier contributeur mondial, ont annoncé réduire de 83 % les programmes portés par USAID, soit 33 milliards de dollars en moins. De son côté, la **Commission européenne** prévoit de réduire de 35 % les crédits accordés aux pays les moins avancés pour la période 2025-2027 par rapport à la période 2021-2024.

C. UNE LOGIQUE QUI AURA LES CONSÉQUENCES LES PLUS GRAVES POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS.

Les Pays les moins avancés (PMA) devraient subir au niveau mondial une diminution comprise entre 13 % à 25 % de l'aide bilatérale nette, et **entre 16 % et 28 %** pour les pays d'Afrique subsaharienne sur les deux prochaines années selon l'OCDE.



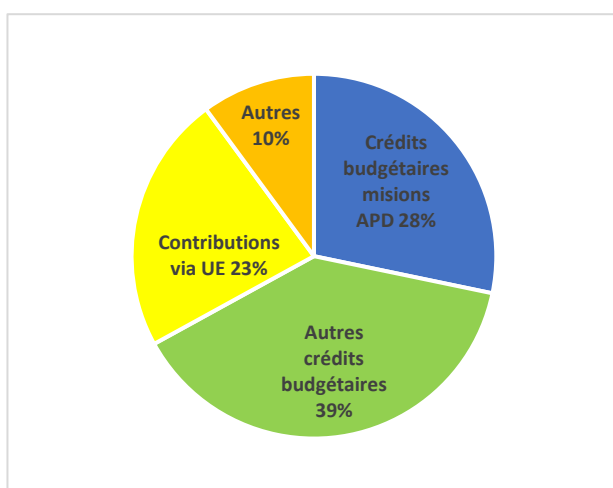
La baisse de l'APD aura un impact beaucoup plus important sur eux, car ils dépendent plus que les autres pays des transferts d'APD.

L'aide au domaine de la santé, qui avait beaucoup progressé durant l'épisode de COVID 19, devrait retrouver en 2026 son niveau de 2019. Une étude de la revue scientifique *The Lancet* de juillet 2025 estime que **les seules coupes américaines pourraient entraîner 14 millions de morts supplémentaires, dont 4 à 5 millions d'enfants âgés de moins de cinq ans.**

2. À L'INSTAR DU RESTE DU MONDE, UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE QUI POURSUIT SA BAISSSE

A. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU SENS LARGE SE CARACTÉRISE PAR LA MULTIPLICITÉ DES ACTEURS

Répartition de la contribution française en 2025

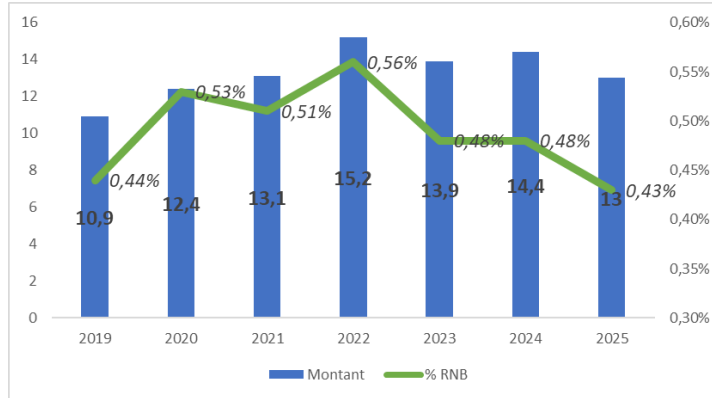


La contribution de la France au sens de l'OCDE s'élève en 2025 à un peu plus de **13 milliards d'euros**, dont les deux-tiers de crédits budgétaires répartis sur **24 programmes différents** selon le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF pour 2026. **Elle a connu une baisse de 10,7 % entre 2024 et 2025.**

Les crédits de la mission APD représentent **28 %** de l'effort de l'État en faveur de l'aide au développement.

En 2025, la contribution française représenterait **0,43 % du RNB**, soit **un chiffre très éloigné** du montant de **0,7 %** fixé à l'article 2 de la **loi du 4 août 2021** de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, mais qui **demeure supérieur de 0,1 point à la moyenne des pays du CAD**. Les perspectives pour 2026 semblent à ce stade encore orientées à la baisse.

Évolution de la contribution française au sens de l'OCDE



B. UNE MISSION APD QUI POURSUIT SA CHUTE...

En 2026, la mission APD enregistre par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 des diminutions de :

- **16 % en CP**, soit une diminution de **704 millions d'euros** ;
- **13,6 % en AE**, soit une diminution de **698 millions d'euros**.

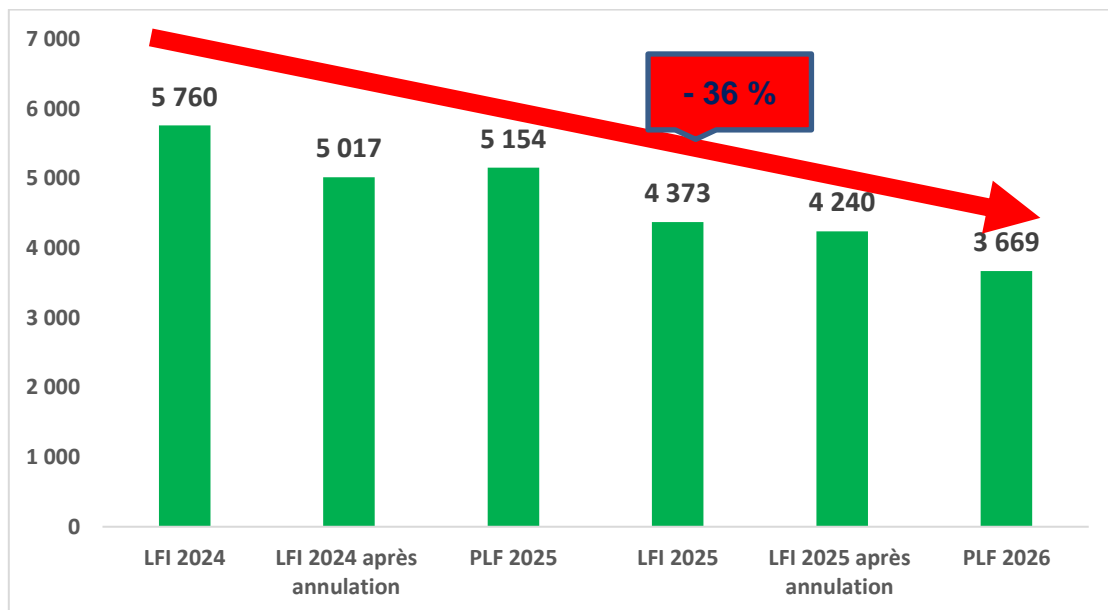
Depuis 2024, les crédits de la mission APD auront ainsi diminué de plus de deux milliards d'euros.

Le poids de la mission APD ne cesse de se réduire dans le budget de l'État. Alors qu'elle représentait **0,75 %** de l'ensemble des dépenses du budget général en 2025, elle s'établirait en 2026 à **0,62 %**.

Le PLF 2026 ne fait que traduire un mouvement observé depuis 2024, avec une baisse **massive** qui touche aussi bien le projet initial que les crédits réellement disponibles après régulation.

Crédits de la mission APD entre 2024 et 2026

(en centaines de milliers d'euros)



C. ... AU PRIX DE CHOIX DOULOUREUX

La diminution des crédits de l'APD a nécessité des **choix** et une plus grande **sélectivité** de la part de la France. Tous les programmes de la mission sont ainsi touchés, à l'exception du programme 384 qui porte le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) et dont les crédits demeurent stables.

Évolution des crédits par programme



(en centaines de milliers d'euros)

	AE	Variation/25	CP	Variation/25
P. 110 « Aide économique et financière au développement »	1 352	- 45,05 %	1 289	- 14,78 %
P. 365 « Renforcement des fonds propres de l'AFD »	100	- 31,03 %	100	- 31,03 %
P. 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	1 129	- 35,36 %	1 541	- 22 %
P. 384 « FSD »	1 843	+ 149,82 %	738	=

Le Gouvernement a actionné trois types de leviers pour comprimer les crédits.

a) Une réduction programmée de l'aide multilatérale

Entre 2017 et 2023, la France a choisi d'augmenter ses contributions **volontaires** aux organisations internationales, passant du 10^{ème} au 8^{ème} rang mondial. Le contexte budgétaire a conduit à une évolution de cette doctrine.

	Les crédits consacrés à l'aide bilatérale baissent de 12 % .	Ainsi, la réduction de l'aide est plus concentrée sur les dotations multilatérales en 2026. Ce mouvement accentue la tendance à une plus grande bilatéralisation de l'aide française , qui passe entre 2025 et 2026 de 53 % à 55 % du total .
	Les crédits de l'aide multilatérale diminuent de 22 % .	Une grande partie de l'aide multilatérale fait l'objet d'engagements internationaux pluriannuels. Depuis 2024, la France a donc cherché à réduire ses contributions à des fonds multilatéraux de développement, en particulier trois des plus importants :



Le Fonds africain de développement (FAD) était doté sur la période 2023-2025 de 582,6 millions d'euros. Pour la période 2026-2028, la France s'est engagée sur un montant **deux fois moins élevé** de 275 millions d'euros, dont 30,55 millions en 2026.



La participation de la France à **l'Association Internationale de développement (AID)**, guichet concessionnel de la Banque Mondiale qui octroie des prêts à des taux très faibles aux pays en développement les plus pauvres, s'est établi à 1,4 milliard sur la période 2021-2025. Pour le prochain cycle d'une durée de 9 ans (2026-2034), la France s'est engagée à hauteur de 1,1 milliard d'euros, **soit une division par trois en moyenne annuelle**.



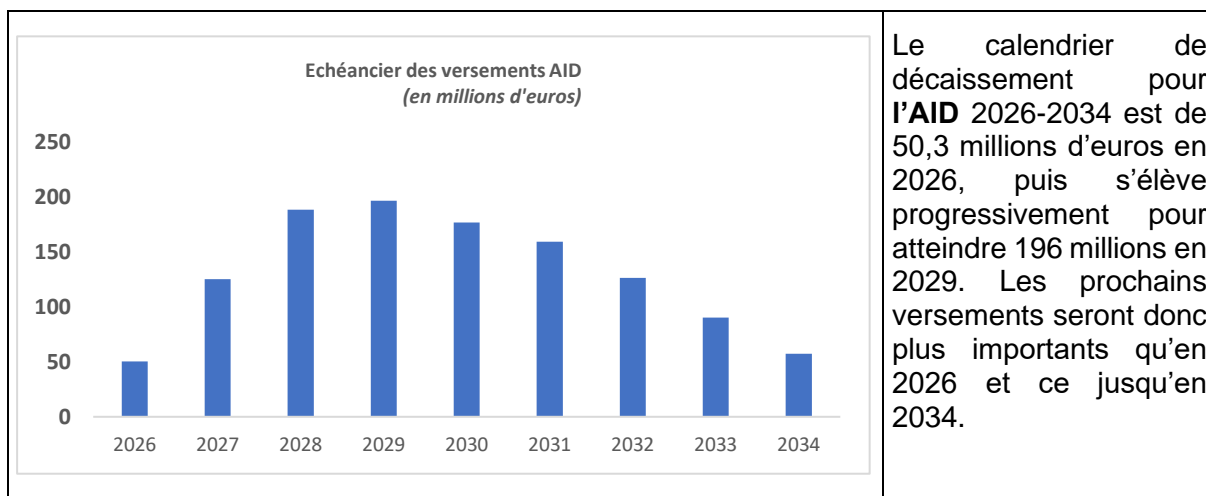
La contribution de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) avait progressé de 40 % sur la période 2022-2026 pour s'établir à 298,7 millions. Notre pays devrait réduire des **deux-tiers** son engagement entre 2026-2030 à 100 millions d'euros.

Les prochaines négociations, en particulier pour le « Fonds vert » pour le climat, bras armé de l'accord de Paris, devraient vraisemblablement suivre une même logique.

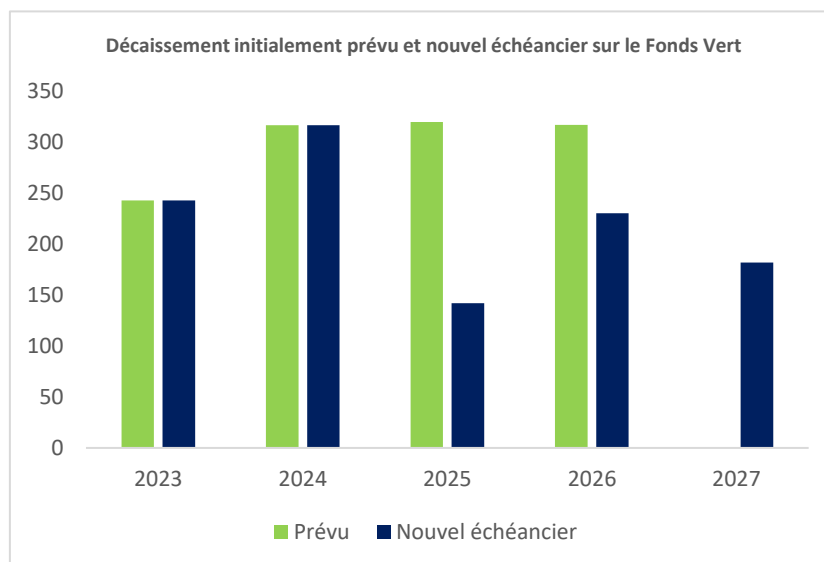
b) Le décalage des paiements

En plus de négocier à la baisse ses contributions, la France a choisi d'étaler ses paiements, voire de les décaler, **ce qui aura in fine un impact non négligeable sur les prochains budgets** et aura tendance, si la baisse des crédits de l'APD ne s'inverse pas, **à emboliser encore plus les prochains exercices budgétaires**.

Deux exemples sont ainsi significatifs.



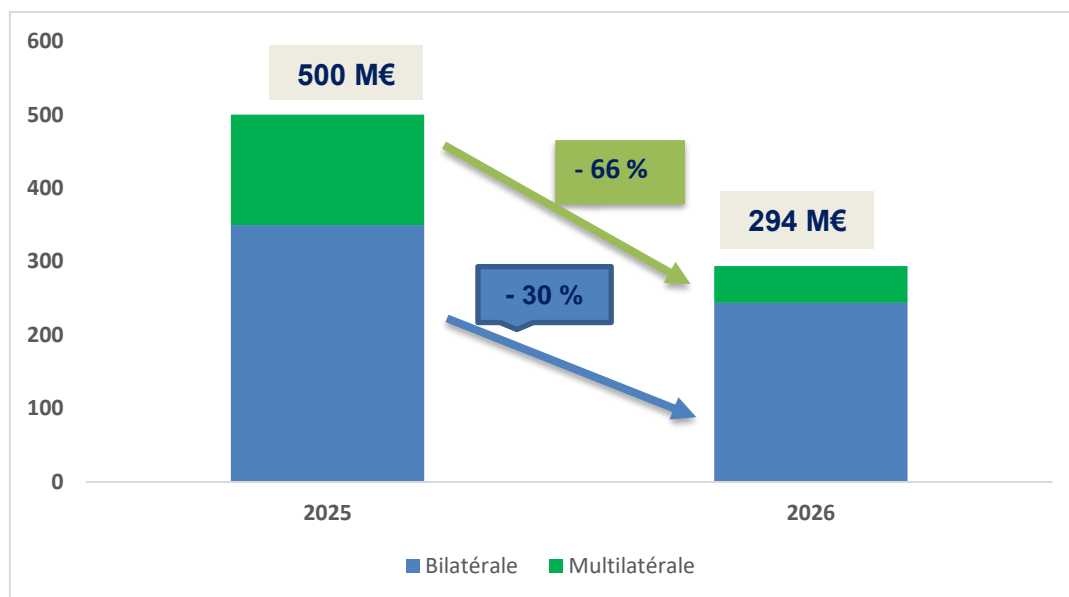
En ce qui concerne le Fonds Vert, la France a tout d'abord annulé sa contribution de 415 millions sous forme de prêts et une somme de 83 millions, **puis a décalé les versements sur 2026 et 2027**. Sa contribution finale devrait s'élever à 1,1 milliard sur 5 ans, contre 1,6 milliard sur 4 ans prévus initialement.



c) Des coupes budgétaires qui touchent notamment l'aide humanitaire

La plupart des lignes budgétaires font l'objet de réduction de crédits. Ceux dédiés à l'aide humanitaire sont particulièrement impactés par rapport au précédent PLF. Ils diminuent ainsi de **41 % entre 2025 et 2026**, passant de 500 à 294 millions d'euros, et de **deux tiers depuis 2024**. La baisse la plus sensible s'observe pour la partie **multilatérale** qui recouvre la

contribution volontaire de la France à l'ONU, en particulier pour le soutien aux réfugiés (HCR) ou les actions du programme alimentaire mondial (PAM).



Pour résumer, le reflux de l'aide française touche tous les segments de nos contributions.

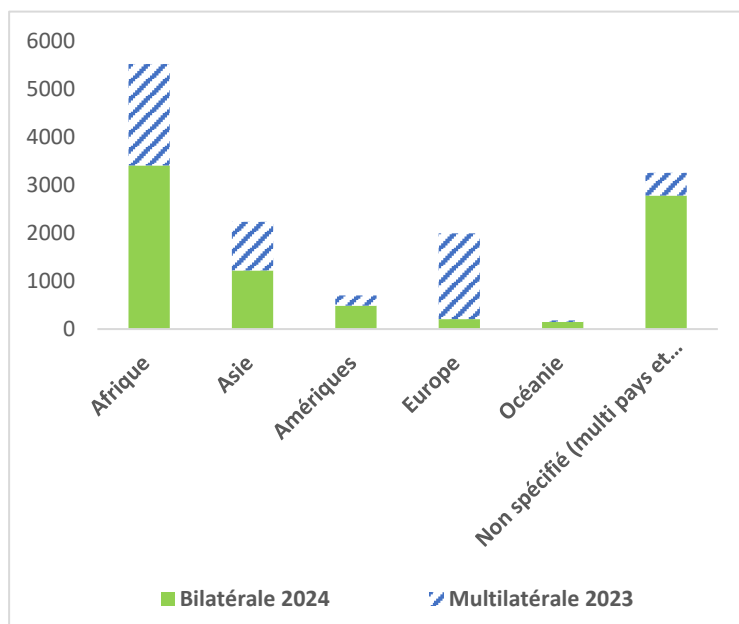
La loi de finances pour 2025 a acté la rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la taxe sur les billets d'avion (TSBA), coupant ainsi le lien entre cette ressource et l'APD. Le programme 384 porte désormais les crédits du FSD qui demeurent en 2026, et conformément aux engagements, au niveau qui était le leur en 2025, soit **738 millions d'euros. Il n'existe donc plus de lien juridique entre ces deux taxes et l'aide au développement.** En réalité, comme on peut le constater à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat, il existe cependant toujours une relation de nature politique qui tient à l'origine de ces impôts.

Lors des discussions sur le projet de loi de finances pour 2025, l'Assemblée nationale avait fait passer le taux de la TTF de 0,3 à 0,6 %. Le texte final a fixé le taux à 0,4 %. On peut noter qu'une progression de 0,1 point supplémentaire représenterait 625 millions d'euros de recettes, **soit un montant presque équivalent à la baisse des crédits de la mission APD.** Comme les rapporteurs le soulignaient l'année dernière, il est *a minima* indispensable de mener une réflexion sérieuse sur la TTF, qui porterait sur son taux, son assiette et ses conditions de recouvrement, confiée à la société privée belge Euroclear.

3. L'AFRIQUE AU CŒUR DE L'APD FRANÇAISE

A. L'INTÉRÊT PORTÉ À L'AFRIQUE

Répartition de l'APD française en 2024



L'APD française, pour des raisons historiques, demeure très liée à **l'Afrique**, qui constitue de loin la **première bénéficiaire**, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral, avec **40 %** du total de l'aide française. L'aide apportée par l'Europe empreinte les canaux de l'Union européenne dans le cadre des politiques de cohésion. Les documents budgétaires ne permettent pas d'identifier les bénéficiaires d'une partie significative de l'aide.

Deux exemples d'aide au développement en Afrique

L'aide au développement permet de mener des actions concrètes en faveur des populations. Deux exemples permettent d'en témoigner.

Située au bord du lac **Malawi**, la ville de Nkhata Bay n'offrait en 2018 qu'un taux d'accès de 37 % à l'eau potable et de 45 % pour l'assainissement à ses près de 300 000 habitants. Un projet financé par la Banque Africaine de développement et le gouvernement du Malawi pour un total de 18,5 millions de dollars a permis de porter ces taux respectivement à **91,4 %** et à **86 %**, créant au passage plus de 1 000 emplois.

L'AID a apporté une garantie ayant permis de mener un projet de prêt conjoint entre Proparco (groupe AFD) et la Société Financière Internationale (SFI – filiale du groupe Banque mondiale dédiée au secteur privé) pour soutenir le développement de l'entreprise Cerba Lancet Africa, **le premier acteur panafricain de biologie médicale** issu d'un partenariat entre le biologiste français Cerba Healthcare et une entreprise sud-africaine. L'entreprise réalise chaque année plusieurs millions de tests médicaux dans une douzaine de pays d'Afrique sub-saharienne. Le projet, lancé en 2021, a consisté en un prêt de 15 millions de dollars, répartis à parité entre Proparco et la SFI pour financer la modernisation des laboratoires dans les pays d'opération (Eswatini, Gabon, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Tanzanie, Ouganda, Zambie) et pour développer de nouveaux laboratoires en Afrique, en priorité dans les pays les plus pauvres et fragiles, où l'offre diagnostique reste limitée. 500 000 patients supplémentaires peuvent ainsi être servis, et le projet soutient 1 800 emplois, dont 140 emplois créés au niveau de Cerba.

Témoigne de cet enracinement africain la liste des **10 pays** les plus aidés par notre aide bilatérale, qui comporte 8 pays africains.

10 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2024

(en millions d'euros)


Pays	2024
Côte d'Ivoire	374,6
Maroc	318,7
Egypte	214,5
Sénégal	178,6
Liban	153,1
Cameroun	149,1
Bangladesh	145,3
Algérie	140,6
Benin	133,6
Tunisie	126,1

Ensemble de l'aide bilatérale, y compris les dépenses effectuées sur le sol national dont les bourses et frais d'études des étudiants étrangers en France Source : DPT 2026

Il convient de relever que la France a cessé son aide apportée aux trois pays de l'Alliance des États du Sahel (Mali, Niger, Burkina-Faso) qui bénéficiaient en 2019 de 546 millions d'euros d'engagements de l'AFD.

4. UNE GOUVERNANCE À PARFAIRE

A. UNE AFD PRIVÉE DE LIGNE CLAIRE

	L'Agence Française de Développement (AFD) est le bras armé de l'État en matière d'APD. Placée sous la double tutelle des ministères de l'économie et des affaires étrangères, l'Agence subit cependant depuis plusieurs années les conséquences de l'instabilité politique, ce qui la prive de la faculté de développer à moyen et long terme une stratégie cohérente.
---	---

L'AFD est en particulier confrontée à une double difficulté.

- **D'une part**, son Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) 2020-2022 n'a toujours pas été renouvelé.

Cela fait donc trois ans que l'Agence est privée d'orientations politiques et stratégiques définies par les pouvoirs publics. Cette situation est d'autant plus préjudiciable qu'après avoir progressé de **145 % entre 2017 et 2025**, les moyens de l'AFD commencent à décroître significativement. Cela rend nécessaire le fait pour les autorités politiques **d'assumer pleinement** les choix, probablement douloureux, que l'agence sera amenée à effectuer dans les années à venir. Selon les informations transmises aux rapporteurs pour avis, les discussions autour du prochain COM 2025-2027 – qui devrait plus logiquement porter sur 2026-2028 –, seraient en voie d'achèvement, sans qu'une date précise ait pu être communiquée à ce jour en raison d'incertitudes budgétaires.

- **D'autre part, le mandat de l'actuel Directeur général de l'AFD est arrivé à échéance au mois de septembre 2025.**

Largement anticipable, cette échéance n'a cependant pas permis au gouvernement depuis cette date de confier à l'actuel titulaire du poste un quatrième mandat ou de nommer un successeur. Cette situation s'avère d'autant plus préjudiciable qu'elle prive les commissions des affaires étrangères d'un débat avec le futur directeur général de l'AFD, dont il faut rappeler qu'il est soumis aux dispositions de l'article 13 de la Constitution.

Les rapporteurs pour avis appellent donc fermement le gouvernement à mener rapidement à bien les discussions pour permettre à l'AFD de retrouver un fonctionnement normal au sein des agences de l'État.

B. UNE COMMISSION D'ÉVALUATION ENFIN INSTALLÉE

L'article 12 de la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoit la mise en place d'une **commission d'évaluation de l'aide publique au développement** initialement placée auprès de la Cour des comptes, puis auprès du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères après l'adoption de la loi du 5 avril 2024.

Plus de quatre ans après la loi de 2021, le décret du 8 février 2025 *relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement* a **enfin** défini le champ de ses missions. Les 10 membres du collège ont été désignés par le décret du 12 août 2025 et le secrétaire général par celui du 1^{er} septembre 2025. Les deux collèges d'experts ont également été nommés dans le courant de l'année. **Le PLF prévoit un budget de deux millions d'euros pour son fonctionnement en 2026.**

Au-delà d'un délai anormal essentiellement dû à des difficultés administratives évitables, les travaux de cette commission devraient être d'une grande importance pour améliorer la redevabilité de l'APD française, et éclairer les parlementaires comme les citoyens sur l'utilisation et l'efficacité des crédits votés par la représentation nationale. **Les rapporteurs pour avis déplorent ce délai, car entre 2021, date de sa création dans la loi, et 2026, qui devrait la voir enfin entrer en action, la Commission aurait pu apporter des éclairages très utiles sur la hausse, puis la contraction des moyens dédiés à l'APD.**

<p>Le 3 décembre 2025, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement » dans le projet de loi de finances pour 2026.</p>
--



Cédric Perrin

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)



Christian Cambon

Rapporteur
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)



Patrice Joly

Rapporteur
Sénateur de la Nièvre
(GSER)

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>