L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission des
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DE LA DÉFENSE

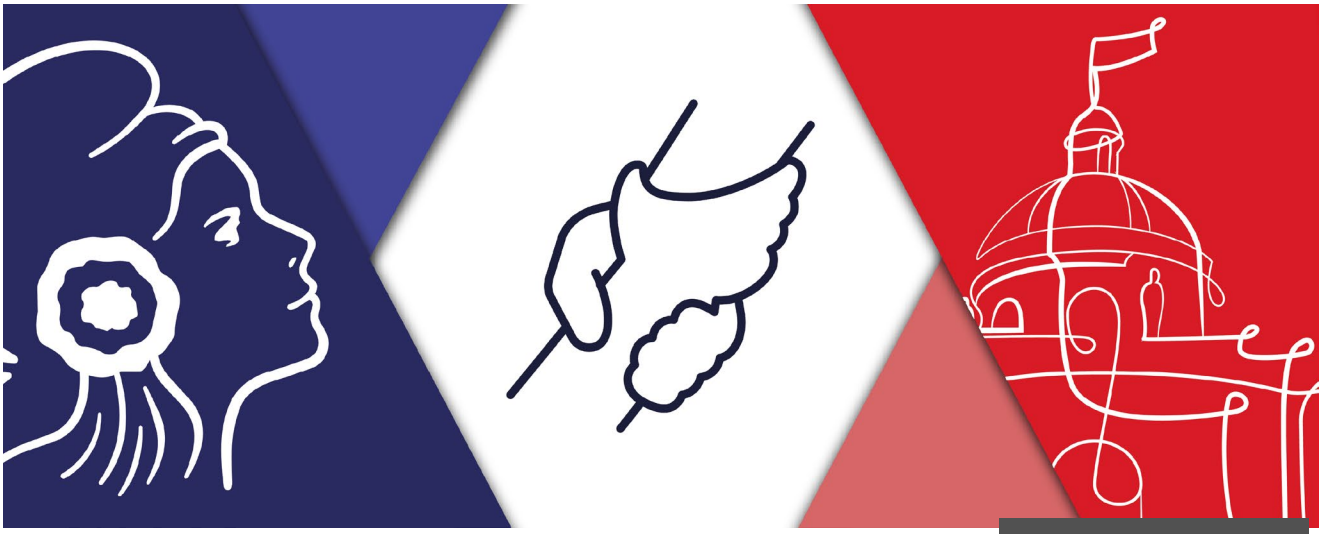
SÉNAT

Mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2027 : comment gérer la pénurie ?

L'aide publique au développement traverse une **crise majeure**. La conjonction des événements géopolitiques (Ukraine, Iran…), du tournant de la politique américaine, des difficultés budgétaires des principaux bailleurs et d'une conflictualité toujours latente dans certaines zones du globe se traduit directement sur les conditions de vie et de développement des populations des pays les moins avancées. **Ainsi, depuis 2023, l'APD aura été diminué d'un tiers, et cette tendance devrait se poursuivre**.

Dans ce contexte, les choix budgétaires de notre pays ne font pas exception. Les espoirs nés de la loi du 4 août 2021 et le volontarisme affiché au plus haut sommet de l'État n'auront pas porté de fruits durables. Toujours **cinquième bailleur mondial en volume, mais désormais onzième en termes de pourcentage du Revenu National Brut (RNB)**, notre pays ne se singularise pas par sa générosité en période de crise. L'aide au développement, souvent mal connue, constitue une victime facile tant des coupes budgétaires que des discours simplificateurs.

Il existe donc pour notre pays un risque non négligeable de perte à la fois **d'influence** sur la scène mondiale et d'un **déclassement** de notre rang de puissance, patiemment construit depuis des dizaines d'années et aujourd'hui menacé par des choix budgétaires certes nécessaires, mais qui manquent de perspectives et d'ambition. **On peut donc déplorer qu'avec la poursuite d'un mouvement d'économie qui vise en tout premier lieu l'aide au développement, notre pays ne finisse par déserter une scène mondiale qu'il a longtemps occupé.**



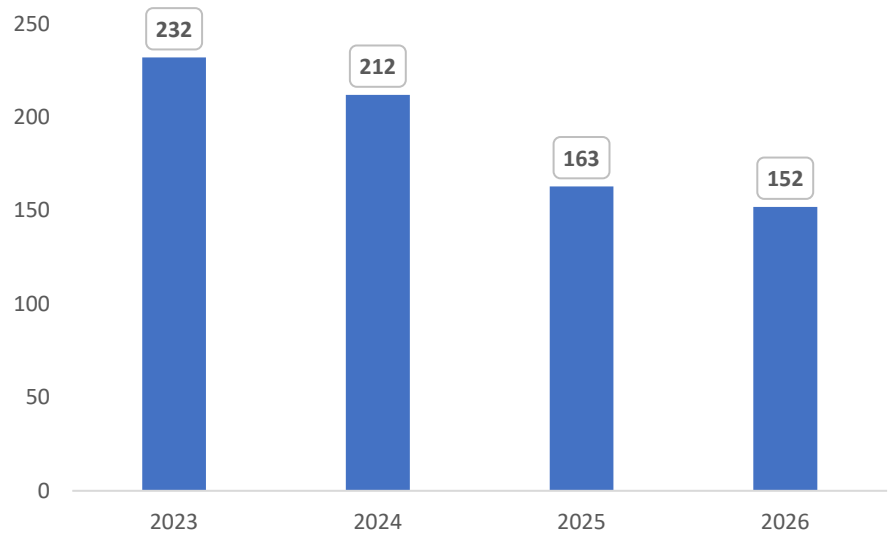
NOVEMBRE 2026

I. La poursuite de la baisse mondiale de l'aide publique au développement

A. La chute après l'embellie

APD totale dans le monde

(En milliards de dollars)



L'APD totale dans le monde enregistre une décrue **de plus d'un tiers depuis 2023.**

Il s'agit de la **deuxième fois** que l'APD connait une baisse trois années de suite.

Les perspectives pour 2028 sont tout aussi sombres, avec une baisse estimée par l'OCDE de **10 %**.

Selon les données préliminaires de l'OCDE publiées en avril 2026, l'APD des États-Unis a baissé d'environ **57 %** entre 2024 et 2025, soit plus de la moitié. Elle est ainsi passée de **63 milliards de dollars en 2024 à 29 milliards en 2025.**

B. La place des Etats-Unis

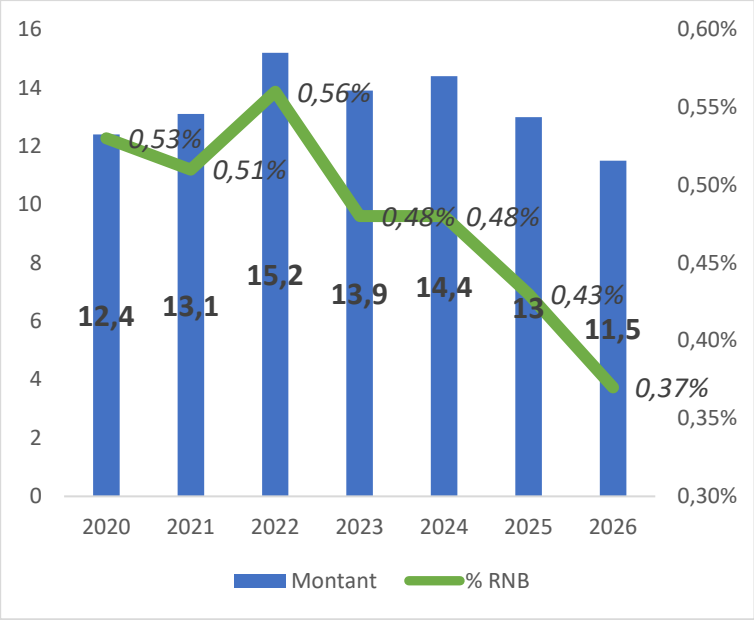
La baisse actée par le gouvernement américain correspond à **plus de deux fois la totalité de l'aide française.** Les États-Unis sont ainsi responsables à eux seuls de **75,1 %** du recul total de l'APD. Cette contraction s'accompagne d'une nouvelle conception de l'APD**, qui doit dorénavant être explicitement alignée sur les priorités politiques et idéologiques de l'administration américaine**, loin du cadre multilatéral qui prévalait jusqu'alors. Ainsi, en matière de santé, le gouvernement américain soutient la déclaration du consensus de Genève[1], texte élaboré en 2020 et actuellement signé par 46 États qui promeut une vision dite « pro vie » opposée à l'avortement et aux moyens de contraception. En août 2026, deux milliards de dollars ont ainsi été alloués à des organisations ultraconservatrices intervenant dans les zones de conflit, alignées sur cette vision.

[1] https://www.theiwh.org/the-gcd/

II. Des crédits français qui poursuivent leur baisse

A. Les promesses non tenues de la loi de 2021

Montant de l'aide totale et % du RNB



Au sens de l'OCDE, plus large que la mission, l'APD française s'établit à **12,8 milliards d'euros en 2025, en baisse de 10 %**. Les données pour 2026 ne sont pas encore consolidées, mais la baisse devrait encore s'accentuer. La loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales avait fixé pour objectif à la France de consacrer 0,7 % de son RNB au développement. En 2026, il devrait s'établir à 0,37 % et retrouverait soin niveau de **2002.**

En volume, la France demeure cependant encore le 5ème bailleur mondial d'APD.

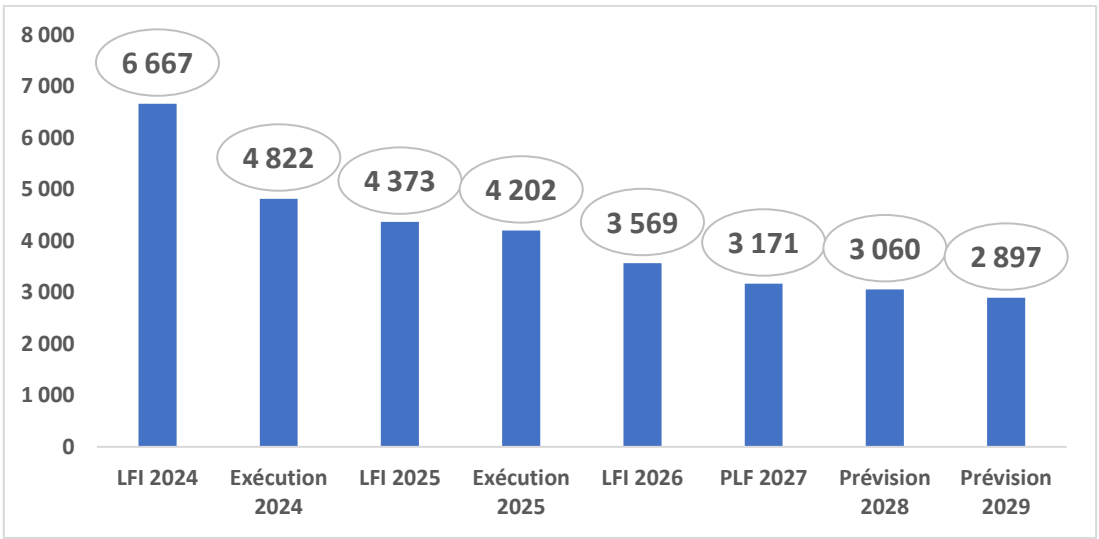
B. Une mission APD encore en forte diminution

1.La poursuite du mouvement

Depuis la LFI 2024, les crédits de paiement de la mission APD auront diminué de **52 %**.

Évolution des crédits de la mission APD

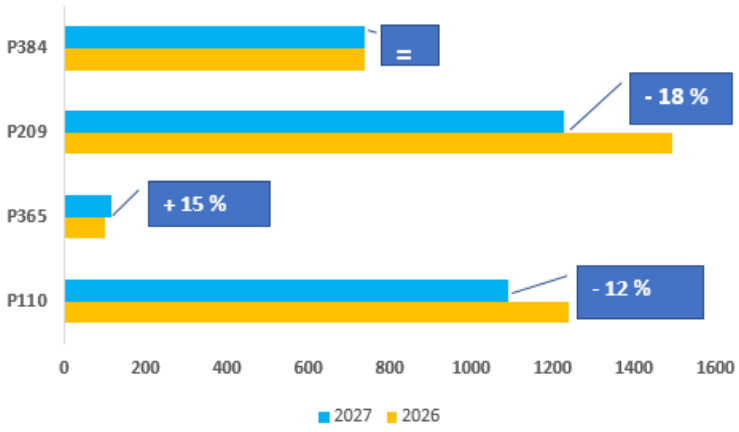
(en centaines de milliers d'euros)



En 2027, la baisse des crédits de paiements s'établit à **11 %**. Selon les données budgétaires fournies, les crédits de la mission devraient poursuivre leur chute en 2028 et 2029, respectivement de **3,5 et 5,3 %.**

2.Des économies qui reposent sur les grands programmes de la mission

Évolution des programmes de la mission



La contraction des crédits de paiement repose sur les deux programmes « phare » de la mission :

- le 209 « *solidarité à l'égard des pays en développement* », géré par le Quai d'Orsay,

- et le 110 « *Aide économique et financière aux pays en développement* », qui relève de la responsabilité du ministère des finances.

La stabilité du programme 384 « Fonds de Solidarité pour le développement » est cependant en **trompe l'œil.** En effet, elle repose sur la très forte progression des autorisations d'engagement du seul Fonds Vert pour le Climat, qui passerait de **135,2 millions d'euros en 2026 à 531,5 millions en 2027**.

3.La bascule bilatérale ?

Déjà amorcé l'année dernière, comme le soulignent les rapporteurs pour avis, confirmée par le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, la tendance du projet de loi de finances est la **priorité donnée aux actions bilatérales par rapport à la politique multilatérale**. Lors de son audition le 8 juillet 2026 devant la commission[1], le nouveau directeur général de l'Agence Française de développement Christophe Lecourtier déclarait ainsi :

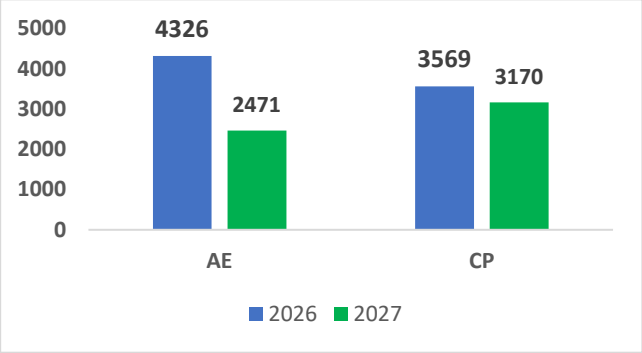
> *« Entre le multilatéral et le bilatéral, la priorité doit être mise sur le second pour des raisons de **visibilité**, car il nous permet de choisir nos partenaires, nos secteurs d'intervention, et l'impact que nous recherchons. Cela ne signifie pas qu'il faut arrêter le multilatéral, mais qu'il faut sans doute choisir, parmi les fonds multilatéraux, ceux qui correspondent le plus à des priorités historiques ou qui affichent un taux de retour pour la France.*
>
> ***Source :** Audition du directeur général devant le Sénat le 8 juillet 2026*

Le projet de loi de finances pour 2027 prolonge ce mouvement de **bilatéralisation relative de l'aide française amorcé en 2026.**

[1] https://www.senat.fr/actualite/quel-role-demain-pour-lagence-francaise-de-developpement-8008.html

Ainsi, les crédits **multilatéraux** de la mission diminuent plus fortement (-12,8 % en CP) que les crédits bilatéraux (-10,3 %), dont la part progresse donc légèrement (55,1 % contre 54,4 % en 2026). Ce rééquilibrage ne doit cependant pas être confondu avec un renforcement de l'action bilatérale, **dont les moyens reculent en volume**, notamment sur le programme 209 (-29,9 % en AE). Il s'accompagne en outre d'un **regroupement de certaines contributions multilatérales sur le programme 384**, dont l'enveloppe demeure inchangée malgré l'élargissement de son périmètre.

. **Évolution des AE et des CP**

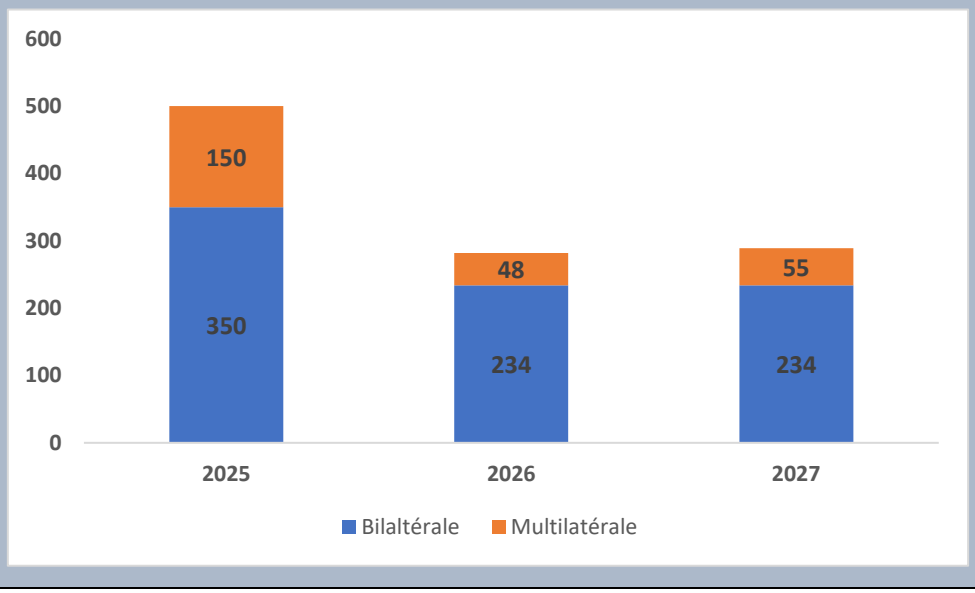


Cette nouvelle orientation est soulignée par l'examen des autorisations d'engagements. En effet, si les crédits de paiement baissent, c'est **l'effondrement des autorisations d'engagements nouveaux qui marque vraiment ce budget**, et la programmation ne prévoit aucun rebond d'ici 2029.

Ainsi, entre la LFI 2026 et le PLF 2027, les AE baissent de 43 % sur l'ensemble de la mission.

Le maintien des crédits d'aide humanitaire

Les crédits consacrés par la France à l'aide humanitaire, qui avaient baissé de 43 % l'année dernière, enregistrent en 2027 une légère hausse, passant de **282 à 289 millions d'euros.**



III. Des conséquences en cascade…

La contraction de notre aide a un impact important dans **trois grands domaines**, parfois avec des conséquences lourdes.

A. … pour les pays aidés

Le monde subit une conjonction de crises, qui affecte encore plus durement les pays les moins avancées. Après la guerre en Ukraine, les conséquences des frappes américaines et israéliennes sur l'Iran depuis le 28 février 2026 ont conduit à une hausse de **50 %** des prix du pétrole.

Pour les pays en voie de développement, les conséquences sont **catastrophiques**. Avec le coût de l'énergie et la difficulté d'accès aux intrants agricoles comme les engrais, la situation de populations déjà fragilisées se dégrade rapidement.

Selon les chiffres transmis par les ONG, **17,5 millions de personnes** dans le monde seraient impactées par la baisse de la seule APD française, avec **1 700 projets** réduits ou interrompus.

45 millions

De personnes supplémentaires en situation d'insécurité alimentaire en 2026.

Source : OCDE

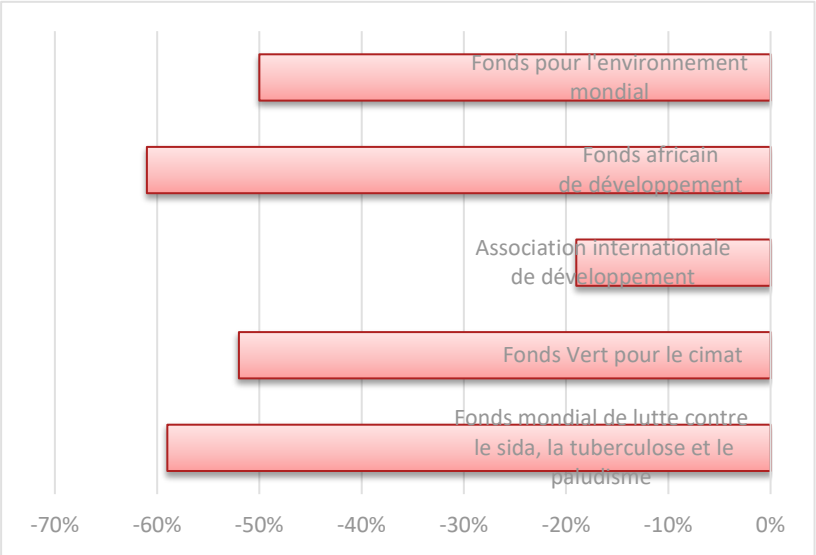
B. … pour notre économie

Les dommages pour notre économie sont de deux ordres.

- D'une part, la diminution des subventions aux ONG pourrait entraîner la suppression de **16 000 emplois**, soit 32 % des effectifs dans les structures françaises. Cela correspond à un **plan social de très grande ampleur**, qui ne suscite pas d'attention médiatique.
- **D'autre part**, nos entreprises peuvent être affectées par la moindre présence à l'étranger de notre aide, qui s'accompagne souvent d'une coopération technique débouchant sur des contrats. Le taux de participation des entreprises françaises est tombé à 38 % en montant en 2025, contre 65 % en 2024 et 71 % en moyenne depuis 2014, ce qui s'explique en bonne partie par une baisse des ressources de l'AFD en Afrique, zone où les entreprises françaises participaient le plus et obtenaient les retombées les plus importantes. La participation y recule ainsi de 35 % par rapport à la moyenne 2022-2024.

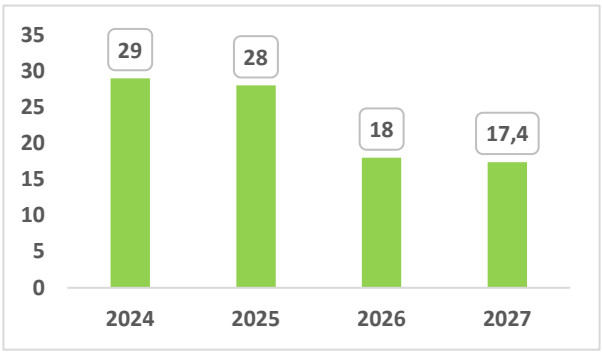
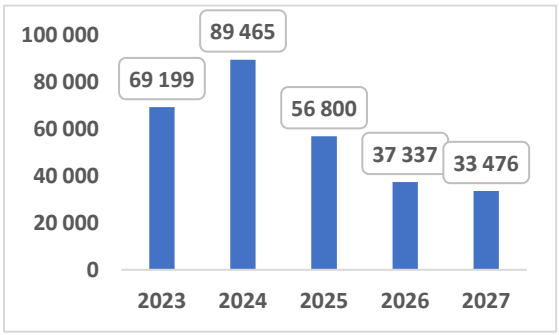
C. … et pour notre influence

La contribution française aux huit plus grands **fonds baisse dans tous les cas**. L'évolution est pleinement assumée : les documents budgétaires inscrivaient en 2026 la contraction du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans une « *optique de rationalisation des contributions multilatérales* ». En 2027, la diminution des crédits du Fonds mondial est qualifiée de « *recalibrage significatif* ».



La contraction de notre APD dans les grands fonds internationaux **limite notre capacité à influer sur l'agenda mondial** et nuit directement à nos grands intérêts, dans le domaine de la santé, du climat ou des migrations.

Cette baisse touche même le cœur de notre diplomatie. Ainsi, depuis 2024, les crédits dédiés au **Volontariat international** auront diminué de 40 %, alors que les **contributions françaises à la francophonie** auront chuté de 63 %. C'est un **contre-sens stratégique** qui conduit à une **perte d'influence** qui sera **difficilement réversible**.

Crédits consacrés au volontariat	Crédits consacrés à la francophonie
	

IV. Un recentrage sur quelques grandes priorités géographiques

A. Des priorités fluctuantes

De manière générale, et comme les rapporteurs l'ont déjà souligné, la France souffre dans la conduite de sa politique de développement d'un **manque de clarté des structures et d'un poids trop important de l'échelon présidentiel**, consacré par la décision du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 juillet 2023 de revenir sur

l'article 2 de la loi du 4 août 2021 fixant la liste des pays prioritaires, encore renforcé par le Comité Présidentiel des Partenariats Internationaux (CPPI) d'avril 2025.

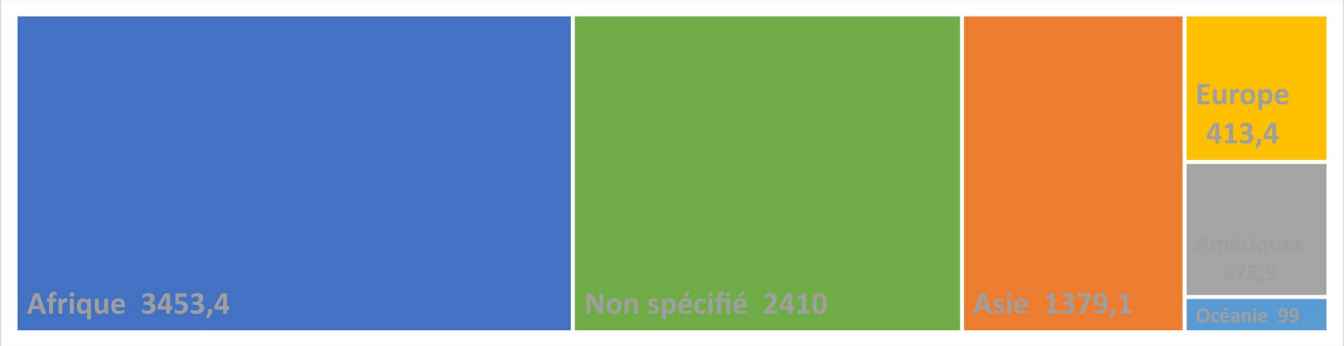
La géographie de l'aide française évolue ainsi sous l'effet de **trois mouvements** :

- L'abandon de la liste de pays prioritaires suite aux décisions précitées du CICID et du CPPI du Comité interministériel au profit d'une cible de **60 % en faveur des pays vulnérables**, encore en cours d'atteinte ;
- le retrait du Sahel central, conséquence des coups d'État. Alors que le Burkina Faso, le Niger et le Mali figuraient parmi les 20 premiers récipiendaires de l'aide bilatérale en 2021-2022, ils n'y sont plus depuis 2023 ;
- la concentration des crédits pilotables sur les zones de crise (Moyen-Orient, Ukraine, Soudan, RDC). L'Afrique demeure la première destination de l'aide, **mais l'APD bilatérale bénéficie d'abord à des pays à revenu intermédiaire**.

B. Des différences entre l'aide bilatérale et multilatérale

La répartition de notre aide est sensiblement différente que l'on prenne sa dimension bilatérale ou multilatérale.

Répartition de l'aide bilatérale française en 2025



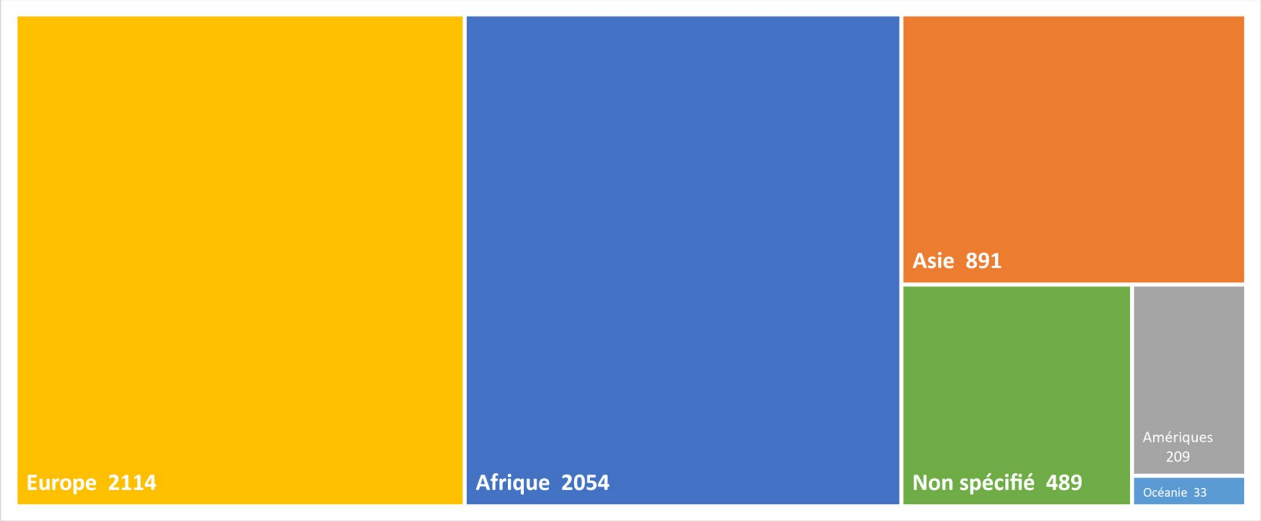
Liste des cinq premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française en dons en 2025

Pays	Montant
Côté d'Ivoire	322
Ukraine	281
Maroc	178
Algérie	144
Cameroun	136

En matière de **dons**, l'Afrique demeure très prédominante dans l'aide française. Cela témoigne des relations anciennes et de l'attention portée par notre pays au continent africain.

En matière **multilatérale**, la part de l'Europe est « surpondérée » par l'aide apportée à l'Ukraine, notamment par le canal européen.

Répartition géographique de l'aide multilatérale totale en 2024[1]



Liste des cinq premiers bénéficiaires de l'APD totale française en 2024

Pays	Bilatérale	Multilatérale	Aide totale
Ukraine	94	1759	**1 853**
Côté d'Ivoire	454	11	**465**
Égypte	248	127	**340**
Bangladesh	251	80	**310**
Maroc	257	43	**300**

À terme, la forte réduction des contributions à l'AID et au FAD, très concentrées sur l'Afrique subsaharienne, risque d'affaiblir la part de l'aide française qui atteint les pays les plus pauvres

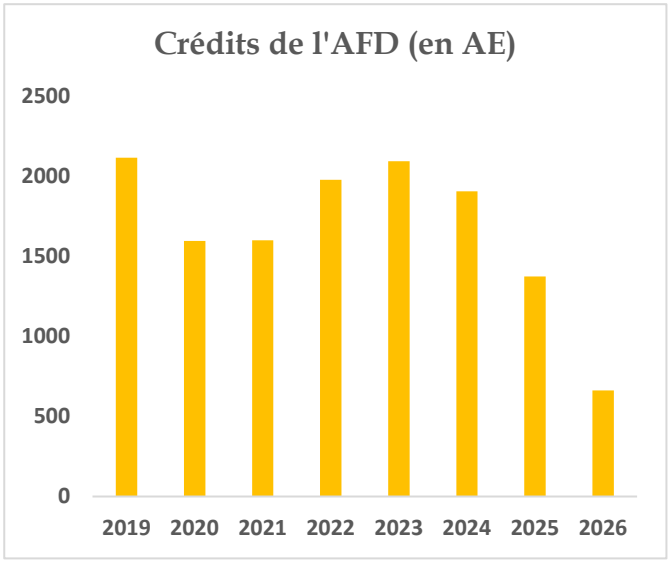
V. Enfin des décisions prises en matière de gouvernance !

Après plusieurs années d'incertitudes, le Gouvernement a enfin décidé en 2026 de remplir ses obligations légales dans le domaine de l'APD.

A. L'Agence Française de Développement (AFD) a enfin un COM…

L'AFD est enfin dotée d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), après **quatre années d'attente**. Ce nouveau COM marque la fin d'une anomalie choquante, puisque l'Agence était privée de COM depuis 2022. La commission a émis un avis favorable sur le COM lors de sa réunion du 28 octobre[2].

[1] Les données 2025 ne sont pas encore communiquées.
[2] https://www.senat.fr/notice-rapport/2026/r26-119-notice.html



Le Com de l'AFD a été obtenu au prix d'une diminution drastique de ses crédits. Ils ont ainsi connu une baisse de **68 %** entre 2019 et 2026, passant de 2,1 milliards d'euros à 663 millions.

Cette baisse doit avoir pour corollaire une meilleure prévisibilité, puisque le COM prévoit une trajectoire budgétaire stable jusqu'en 2029, avec l'engagement de ne pas pratiquer de régulation. **Cependant, il appartiendra au prochain gouvernement d'honorer cette promesse.**

B. … et la commission indépendante d'évaluation est finalement créée

L'article 12 de la loi du 4 aout 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoit la création d'une commission d'évaluation de l'aide publique au développement. **Il aura donc fallu attendre 2026 pour que cette disposition entre en application, et apporte une pierre indispensable à l'édifice de l'APD**. Le COM de l'AFD mentionne d'ailleurs explicitement son rôle, en indiquant que son rapport annuel d'évaluation sera « mis en débat » avec elle. Les rapporteurs seront bien entendu très attentifs aux remarques émises par cette commission et à ses travaux.

Le 18 novembre 2026, 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 2027.



Cédric PERRIN
Président
Territoire de Belfort
Les Républicains



Christian CAMBON
Rapporteur
Val-de-Marne
Les Républicains



François REBSAMEN
Rapporteur
Côte-d'Or
Socialiste, Écologiste et Républicain

secretariat-affetra@senat.fr 01.42.34.46.29 www.senat.fr