

N° 736

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes
de l'année 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II
CONTRIBUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 4
Aide publique au développement

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteurs spéciaux : MM. Michel CANÉVET et Raphaël DAUBET

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szezurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 2694, 2847 et T.A. 306

Sénat : 726 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2025	7
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN NETTE AMÉLIORATION, MAIS QUI RESTE MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS SUBSTANTIELLES EN COURS D'EXERCICE	7
1. <i>Le programme 110</i>	10
2. <i>Le programme 209</i>	12
3. <i>Le programme 365</i>	13
4. <i>Le programme 370</i>	13
5. <i>Le programme 384</i>	14
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	15
II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	18
A. MARQUÉE PAR UNE FORTE CONTRACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, L'EXÉCUTION 2025 PRIVILÉGIE LES AIDES BILATÉRALES DES PROGRAMMES 110 ET 209.....	18
B. UNE MISE À JOUR DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION EST NÉCESSAIRE POUR RÉTABLIR LA PRÉVISIBILITÉ DES MOYENS DE NOTRE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT.....	19

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. En 2025, l'exécution de la mission « Aide publique au développement » se situe à 3,62 milliards d'euros en AE et 4,20 milliards d'euros en CP. Ce résultat marque la prolongation d'une modération des crédits de cette mission, dont le volume avait largement progressé entre 2017 et 2024.
2. La loi de finances initiale pour 2025, avec 4,37 milliards d'euros de CP ouverts, consacre un décrochage par rapport au plafond fixé par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, soit 6,40 milliards d'euros. Le budget triennal inscrit dans les documents budgétaires consacre en outre l'abandon de cette trajectoire et compromet l'atteinte de la cible d'une aide au développement équivalente à 0,7 % du revenu national brut en 2030.
3. Le taux d'exécution des crédits sur l'année 2025 se situe en effet à 70,7 % des autorisations d'engagement et 96,1 % des crédits de paiement, soit une performance en hausse d'agissant des CP et en baisse s'agissant des AE par rapport à l'année passée.
4. Sur le programme 110, le taux de consommation est de 55,5 % en AE et de 96,1 % en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI. Par rapport à l'exercice précédent, l'exécution se situe à un niveau équivalent pour les CP mais s'inscrit en net recul concernant les AE (66,8 %). Pour le programme 209, le taux d'exécution des crédits s'élève à 81,9 % en AE et à 97,3 % en CP, en hausse par rapport à 2023 (82 % en AE et 81,4 % en CP). Ces deux programmes, qui rassemblent l'essentiel des crédits de la mission, ont fait l'objet de mesures de régulation budgétaire qui ont sensiblement affectées leur enveloppe.
5. Au total, les annulations de crédits réalisés en 2025 ont minoré l'enveloppe de la mission « Aide publique au développement » de 371 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 152,9 millions d'euros en crédits de paiement. Si une telle baisse des crédits en cours d'exercice est conséquente, elle est moindre que celle constatée sur l'exécution 2024.
6. Les rapporteurs spéciaux prennent acte du fait que l'exécution 2025 confirme la caducité de la trajectoire fixée par la loi de programmation du 4 août 2021. Ils réitèrent le constat de la nécessité d'une actualisation de la trajectoire d'aide au développement de la France, en prenant en compte les priorités stratégiques identifiées par le Gouvernement et du contexte de dégradation de nos finances publiques.
7. Par ailleurs, l'exercice 2025 est marqué par un solde d'exécution positif du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », celui-ci s'établissant à 826,8 millions d'euros contre une évaluation initiale de - 487,7 millions d'euros.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2025

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN NETTE AMÉLIORATION, MAIS QUI RESTE MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS SUBSTANTIELLES EN COURS D'EXERCICE

La **mission « Aide publique au développement »** regroupe les crédits des principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement :

- le **programme 110 « Aide économique et financière au développement »**, mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances ;

- le **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

- le **programme 365 « Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement »** mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances ;

- le **programme 370 « Restitution des biens mal-acquis »** constitue le mécanisme retenu pour restituer aux pays d'origine les recettes liées aux confiscations judiciaires des biens « mal acquis » en France par des ressortissants étrangers ;

- le **programme 384 « Fonds de solidarité pour le développement »**, créé par la loi de finances initiale pour 2025 afin d'opérer la rebudgétisation du fonds extrabudgétaire éponyme, en raison de la révision de la Lof, et conjointement mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances.

**Exécution des crédits de la mission
« Aide publique au développement » en 2024**

(en millions d'euros)

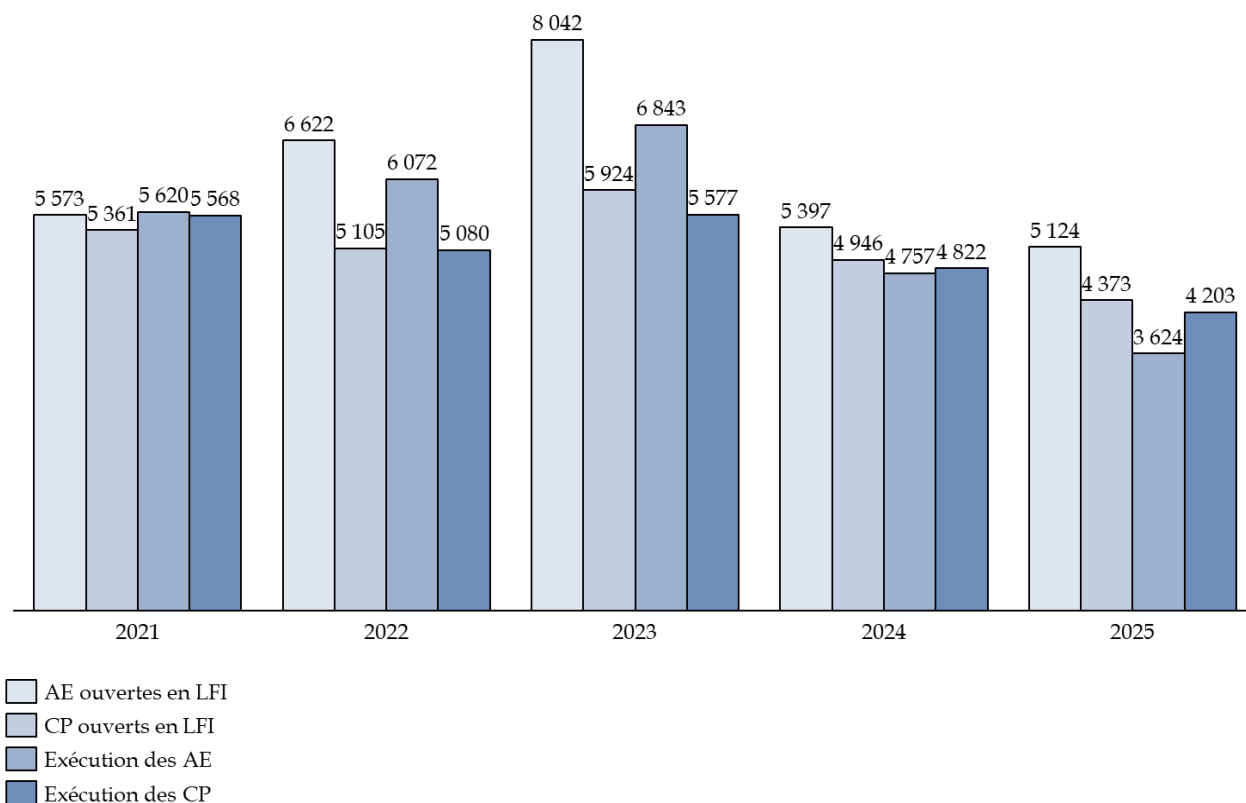
Programme	Exécution 2024		Prévision 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2024/2025 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
110 – Aide économique et financière au développement	1 862,3	1 875,4	2 461,2	1 512,7	1 366,3	1 453,7	- 26,6 %	- 22,5 %	- 44,5 %	- 3,9 %
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2 582,1	2 633,5	1 748,1	1 976,9	1 374,8	1 866,3	- 46,8 %	- 29,1 %	- 21,4 %	- 5,6 %
365 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement	150,0	150,0	145,0	145,0	145,0	145,0	- 3,3 %	- 3,3 %	+ 0,0 %	+ 0,0 %
370 – Restitution des « biens mal acquis »	0,0	0,0	32,0	0,0	0,0	0,0	-	-	- 100 %	-
384 – Fonds de solidarité pour le développement	0,0	0,0	738,0	738,0	738,0	738,0	-	-	+ 0,0 %	+ 0,0 %
Mission	4 594,5	4 658,9	5 124,3	4 372,6	3 624,1	4 203,0	- 21,1 %	- 9,8 %	- 29,3 %	- 3,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

En prévision initiale, les crédits de la mission « Aide publique au développement » étaient, par rapport à l'exercice précédent, **en hausse s'agissant des autorisations d'engagement et en baisse s'agissant des crédits de paiement**. Les fortes variations du niveau des AE entre les exercices budgétaires s'expliquent par la reconstitution des fonds multilatéraux et des appels de fonds des organisations internationales (qui s'inscrivent généralement dans un rythme triennal), tandis que le recul des CP s'explique essentiellement par des mesures de consolidation budgétaire.

Évolution de l'exécution de la mission « Aide publique au développement » entre 2021 et 2025

(en millions d'euros)



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

Dans un contexte de consolidation des finances publiques, l'enveloppe initiale de la mission « Aide publique au développement » dans la LFI 2025 a été affectée par des annulations de crédits décidées en gestion :

- d'une part, un décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits a **minoré les crédits de la mission de l'ordre de 211,5 millions d'euros en AE et de 133,7 millions d'euros en CP**, répartis entre les programmes 110 (135,4 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP) et 209 (76,1 millions d'euros en AE et 88,7 millions d'euros en CP répartis sur l'ensemble des dispositifs du programme) ;

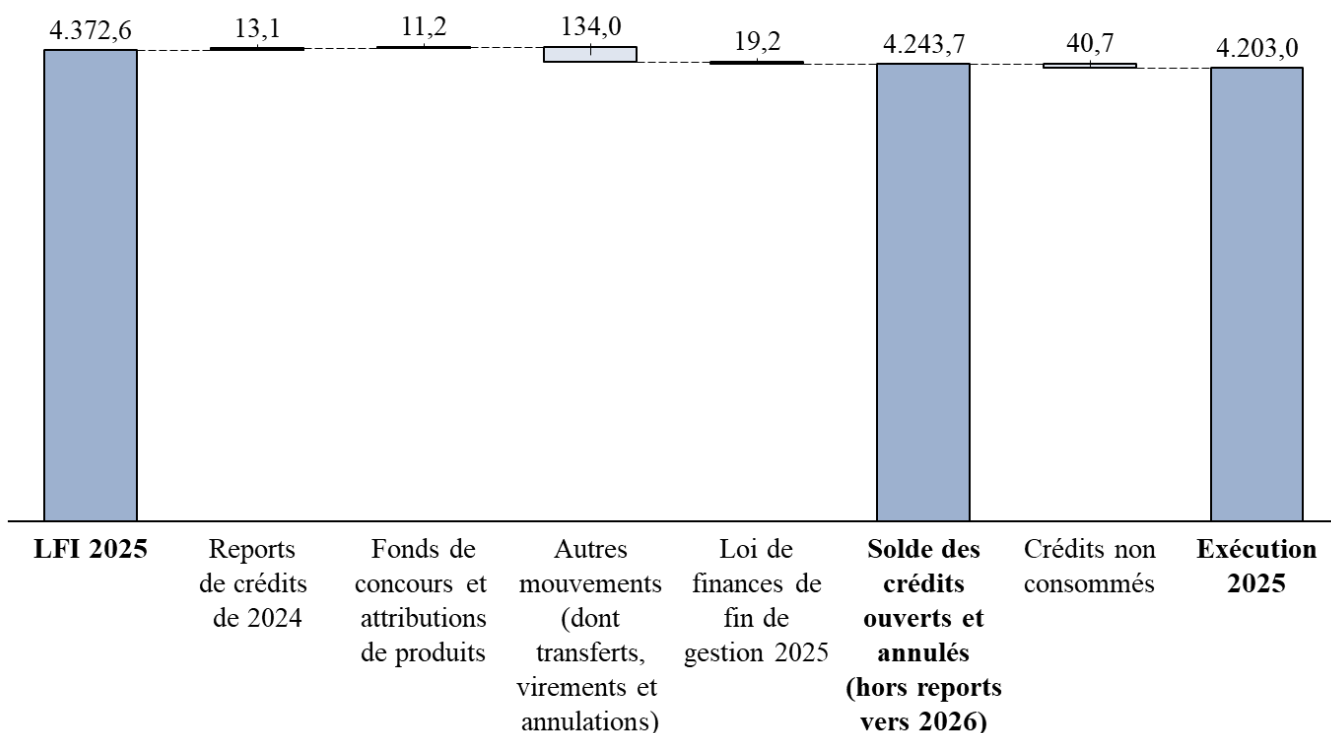
- d'autre part, la loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025 a procédé à l'annulation de **159,5 millions d'euros en AE et de 19,2 millions d'euros en CP** (dont 105,7 millions d'AE et 19,1 millions de CP sur le P110 et 53,8 millions d'euros d'AE et 53 826 euros de CP sur le P209).

Pour autant, les mesures de régulation budgétaire décidées sur le périmètre de la mission « Aide publique au développement » au cours de l'exercice 2025 **ont été sensiblement moins élevées que celles opérées au**

cours de l'exercice précédent. Pour mémoire, le budget 2024 de la mission avait été diminué d'un total de 1,06 milliard d'euros d'AE et de 1,02 milliard d'euros de CP en cours d'année. L'exercice 2025 se distingue donc par une meilleure budgétisation initiale.

**Mouvements intervenus en cours de gestion 2025
sur la mission « Aide publique au développement »**

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



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

Au total, le niveau d'exécution des crédits de la mission « Aide publique au développement », ouverts en LFI 2025, se situe à 3,6 milliards d'euros en AE et 4,2 milliards d'euros en CP, pour un taux d'exécution en CP en progression (96,1 %, contre 81 % de la programmation initiale sur l'exercice précédent).

1. Le programme 110

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.

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.

Exécution des crédits du programme 110 en 2025

(en millions d'euros)

Action	Exécution 2024		Prévision 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2025/2024 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 - Aide économique et financière multilatérale	508,0	1 257,1	1 290,4	858,4	1 209,6	847,5	+ 138,1 %	- 32,6 %	- 6,3 %	- 1,3 %
02 - Aide économique et financière bilatérale	1 352,9	503,3	1 170,9	601,6	156,8	553,5	- 88,4 %	+ 10,0 %	- 86,6 %	- 8,0 %
03 - Traitement de la dette des pays pauvres	1,4	115,0	0,0	52,7	0,0	52,7	- 100 %	- 54,2 %	-	+ 0,0 %
Programme	1 862,3	1 875,4	2 461,2	1 512,7	1 366,3	1 453,7	- 26,6 %	- 22,5 %	- 44,5 %	- 3,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le taux de consommation des crédits du programme 110 est de 55,5 % en AE et de 96,1 % en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI. Par rapport à l'exercice précédent, l'exécution se situe à un niveau équivalent pour les CP mais s'inscrit en net recul concernant les AE (66,8 %). L'essentiel de la sous-exécution des crédits tient à des retraits d'engagements juridiques basculés (REJB), soit des annulations d'engagements en gestion, reportés sur l'exercice suivant. **En 2025, des REJB ont été réalisés pour un total de 851 millions d'euros, notamment :**

- sur l'activité « Santé : *International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)* », pour un montant de 79,2 millions d'euros d'AE,
- sur les crédits de bonification des prêts à des États étrangers, pour un montant de 751,9 millions d'euros,
- et sur les moyens du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), pour un montant de 16,2 millions d'euros.

L'ensemble de ces retraits visait à maîtriser l'enveloppe d'AE et à limiter le montant des restes-à-payer sur le programme afin d'améliorer sa soutenabilité.

2. Le 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 pour la mise en œuvre des opérations de coopération bilatérale, multilatérale et communautaire. La proportion conséquente de dépenses bilatérales et de contributions volontaires, dont les engagements sont renouvelés chaque année, rend ce programme plus pilotable que le 110.

Sur le programme 209, la loi de finances initiale pour 2024 prévoyait une baisse significative des autorisations d'engagement (- 34 %) et une réduction des crédits de paiement. Les annulations en gestion ont majoré cette réduction des crédits par rapport à l'exercice précédent.

Exécution des crédits du programme 209 en 2025

(en millions d'euros)

Action	Exécution 2024		Prévision 2025		Exécution 2025		Variation exécution 2025/2024 (%)		Taux d'exécution (écart en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 - Coopération bilatérale	1 695,6	1 602,1	1 366,9	1 560,4	1 118,9	1 518,8	- 34,0 %	- 5,2 %	- 18,1 %	- 2,7 %
05 - Coopération multilatérale	621,3	766,1	237,1	272,4	113,3	204,9	- 81,8 %	- 73,3 %	- 52,2 %	- 24,8 %
07 - Coopération communautaire	265,3	265,3	144,1	144,1	142,6	142,6	- 46,2 %	- 46,2 %	- 1,1 %	- 1,1 %
08 - Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 582,1	2 633,5	1 748,1	1 976,9	1 374,8	1 866,3	- 46,8 %	- 29,1 %	- 21,4 %	- 5,6 %
Programme	1 695,6	1 602,1	1 366,9	1 560,4	1 118,9	1 518,8	- 34,0 %	- 5,2 %	- 18,1 %	- 2,7 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

En fin d'exercice, le taux d'exécution des crédits s'élève à 81,9 % en AE et à 97,3 % en CP, en hausse par rapport à 2024 (82 % en AE et 81,4 % en CP).

En cours de gestion, les annulations opérées par le décret du 25 avril 2025 ont été absorbées par la réserve de précaution. Les annulations effectuées en décembre par la loi de finances de fin de gestion ont été plus ciblées, dans l'objectif de préserver les instruments de la coopération bilatérale et les crédits de l'aide humanitaire. L'effort d'ajustement a donc été porté sur les contributions multilatérales et sur des instruments bilatéraux jugés moins prioritaires par la direction générale de la mondialisation.

Plus pilotable que le programme 110, le programme 209 a été plus largement affecté par les annulations de crédits s'agissant des CP et a absorbé 59 % de leur baisse en cours d'exercice.

Innovation notable pour l'exercice 2025, la direction générale de la mondialisation, dans un objectif d'auto-assurance, a constitué une « provision post-LFI » au sein de l'enveloppe des crédits d'aide humanitaire à hauteur de 30 % de cette dernière (soit 141,8 millions d'euros, un montant environ deux fois moins important que l'ancienne provision pour crises majeures). Cette décision est intervenue en réponse de la suppression de la « provision pour crises majeures » et a visé à maintenir une enveloppe de réserve, mobilisables en cas de crise humanitaire grave. Ce dispositif limite les capacités de programmation des crédits de l'aide humanitaire mais offre au gestionnaire de programme une marge de manœuvre pour répondre aux imprévus géopolitiques.

Par ailleurs, l'exercice 2025 se caractérise également par l'externalisation des dépenses de personnel du programme 2029, transférées vers le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État », programme support du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui centralise désormais l'ensemble de ses dépenses de titre 2.

3. Le programme 365

Le programme 365, créé en 2021, est dédié au renforcement des fonds propres de l'AFD. Confié à la direction générale du Trésor, il permet un abondement de l'agence en capital afin de respecter le cadre prudentiel applicable aux sociétés de financement.

En 2025, la loi de finances initiale prévoyait 145 millions d'euros en AE comme en CP. L'ensemble de ces crédits ont été consommés sur l'exercice.

4. Le programme 370

Créé en 2022, le programme 370 « Restitution des biens mal acquis » vise à traduire l'engagement de la France d'affecter les avoirs issus de la corruption transnationale à l'aide au développement. 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).

En LFI pour 2025, le programme 370 a été alimenté pour la deuxième fois de son histoire avec l'ouverture de 32 millions d'euros en AE seulement. Ce versement correspondait aux cessions issues de l'affaire Rifaat al-Assad, ancien vice-président de la Syrie et oncle du président déchu Bachar al-Assad.

Par ailleurs, le programme comprend également un reste-à-payer de 6,1 millions d'euros en AE ouvertes en 2024, issus des cessions 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.

Une troisième affaire de biens mal acquis, concernant le Nigéria (affaire Abacha) n'a pas fait l'objet d'une ouverture de crédits sur le programme, faute de répartition des gains de cessions avec les États-Unis.

Le décaissement des fonds dépend cependant des négociations entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le pays bénéficiant de la restitution des avoirs sous la forme d'aide publique au développement.

5. Le programme 384

La création du programme 384 « Fonds de solidarité pour le développement » a tiré, tardivement, les conséquences de la réforme de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf) par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

En effet, la Lolf, 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, le Fonds de solidarité pour le développement faisait jusqu'alors l'objet d'un financement à partir du produit de deux taxes affectées : la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) et la taxe sur les transactions financières (TTF). Dès lors que le FSD était dépourvu de personnalité morale et que ces taxes affectées ne présentaient pas de lien direct entre l'objet de la dépense et l'assiette de la taxe, cette opération devenait indispensable.

À noter que le Gouvernement, lors des débats budgétaires, a indiqué à plusieurs reprises que les crédits du programme 384 feraient l'objet d'une sanctuarisation et ne seraient soumis à aucune régulation budgétaire ni à des mesures de mise en réserve. Pour ce qui est de l'exercice 2025, cet engagement a été respecté.

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

Le **compte de concours financiers** regroupe pour sa part des prêts à des États étrangers qui concourent à la politique française d'aide publique au développement, à l'exception du programme concernant la Grèce :

- le **programme 851 « Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France »** porte deux catégories de prêts du Trésor, à savoir les prêts concessionnels accordés à certains pays en développement, et les prêts non concessionnels ;

- le **programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France »** permet de refinancer les dettes de certains pays envers la France ;

- le **programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers »** porte le versement à l'AFD de la « ressource à condition spéciale » (RCS) qui lui permet d'octroyer des prêts à des États étrangers à des conditions concessionnelles. Depuis 2019, ce programme est placé en extinction et aucune AE n'est ouverte en PLF ;

- le **programme 854 « Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »** était initialement destiné à porter la contribution de la France au plan de soutien en faveur de la Grèce, finalement confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF). Ce programme n'est plus actif depuis 2012.

**Exécution des crédits du compte de concours financiers
« Prêts à des États étrangers » en 2025**

(en millions d'euros)

Programme	Recettes		Crédits votés LFI 2025		Crédits exécutés 2025		Solde	
	Prévision	Exécution	AE	CP	AE	CP	Prévision	Exécution
851	262,4	342,1	1 000,0	758,3	512,9	445,2	- 495,9	- 103,1
852	51,6	52,3	64,9	64,9	288,9	288,9	- 13,3	- 236,6
853	166,5	166,5	0,0	145,0	0,0	145,0	+ 21,5	+ 21,5
854	0,0	1 145,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+ 0,0	+ 1 145,0
Total	480,5	1 705,9	1 064,9	968,2	801,8	879,2	- 487,7	+ 826,8

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

L'exercice 2025 est marqué, comme les deux exercices précédents, par un solde d'exécution positif du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », **celui-ci s'établissant à 826,8 millions d'euros contre une évaluation initiale de - 487,7 millions d'euros.**

Il s'agit de la cinquième fois depuis 2016 que le compte présente un solde excédentaire. Cet excédent s'explique par une sur-exécution des programmes du compte de concours financiers. Les programmes 853 et 854 présentent, comme l'année dernière, un excédent en exécution.

Comme par le passé, **l'excédent global du compte de concours financiers s'explique à la fois par une sous-exécution des dépenses et par des recettes exceptionnelles.**

D'une part, le total des recettes constaté en exécution est largement supérieur à la prévision avec 1,7 milliard d'euros en 2025. Cette sur-exécution s'explique essentiellement par un remboursement anticipé, inscrit sur le programme 854, de 1,1 milliard d'euros du capital dû par la Grèce au titre d'une partie des échéances dues au titre des années 2033 à 2039 et au remboursement anticipé des échéances prévues pour les années 2040 et 2041.

D'autre part, s'agissant des dépenses, **le taux de consommation du programme 851 s'est élevé à 74 % sur l'exercice 2025 (contre 41 % en 2024).** Ce programme retrace les opérations liées à l'octroi de prêts accordés par le Trésor à des États pour financer la réalisation de projets de développement qui font appel à des biens ou services français. **Le fort écart entre la prévision et l'exécution s'explique par une multiplicité de facteurs exogènes qui affectent la concrétisation des intentions de financement.** La consommation des CP sur ce programme a représenté un total de 445,2 millions d'euros.

Pour le programme 852, qui retrace les prêts accordés par la France à des États dans le cadre d'opérations de restructuration de leur dette, l'exercice 2025 se caractérise par une forte surexécution des dépenses. Les crédits consommés traduisent le décaissement d'un prêt au Sri Lanka, initialement prévu en 2024 mais non inscrit en 2025.

II. LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. MARQUÉE PAR UNE FORTE CONTRACTION DES CRÉDITS DE LA MISSION, L'EXÉCUTION 2025 PRIVILÉGIE LES AIDES BILATÉRALES DES PROGRAMMES 110 ET 209

Depuis 2023, la mission « Aide publique au développement » a indéniablement été l'une des missions budgétaires les plus associées au redressement de nos comptes publics. Entre l'exécution 2023 et l'exécution 2025, les crédits de la mission auront été minorés de 47 % en autorisations d'engagement et de 25 % en crédits de paiement. Fait notable, une part significative de ces réductions de crédits a été opérée en cours de gestion, sans que le Parlement ne soit consulté : 955 millions d'euros ont ainsi été annulés par voie réglementaire sur ces deux exercices. À cet égard, l'exécution de l'exercice 2025 est plus conforme à l'autorisation parlementaire initiale.

Il s'agit pour partie d'un arbitrage politique : le Gouvernement, dans les discussions budgétaires et au cours de la gestion, a fait le choix de ponctionner l'aide publique au développement pour préserver d'autres missions du budget de l'État. En outre, les dépenses de la mission « Aide publique au développement », dont la progression avait été conséquente sur la période 2017-2023, sont très majoritairement discrétionnaires et donc pilotables.

Toutefois, en dépit du montant conséquent de la baisse des crédits de la mission, l'enveloppe budgétaire de cette dernière demeure à niveau supérieur à celui de 2018 (+ 25 % en AE et + 40 % en CP). L'augmentation de moyens de la politique de développement, qui correspondait pour partie à un effet de rattrapage, avait, de plus, donné lieu à des sous-exécutions au cours des exercices passés.

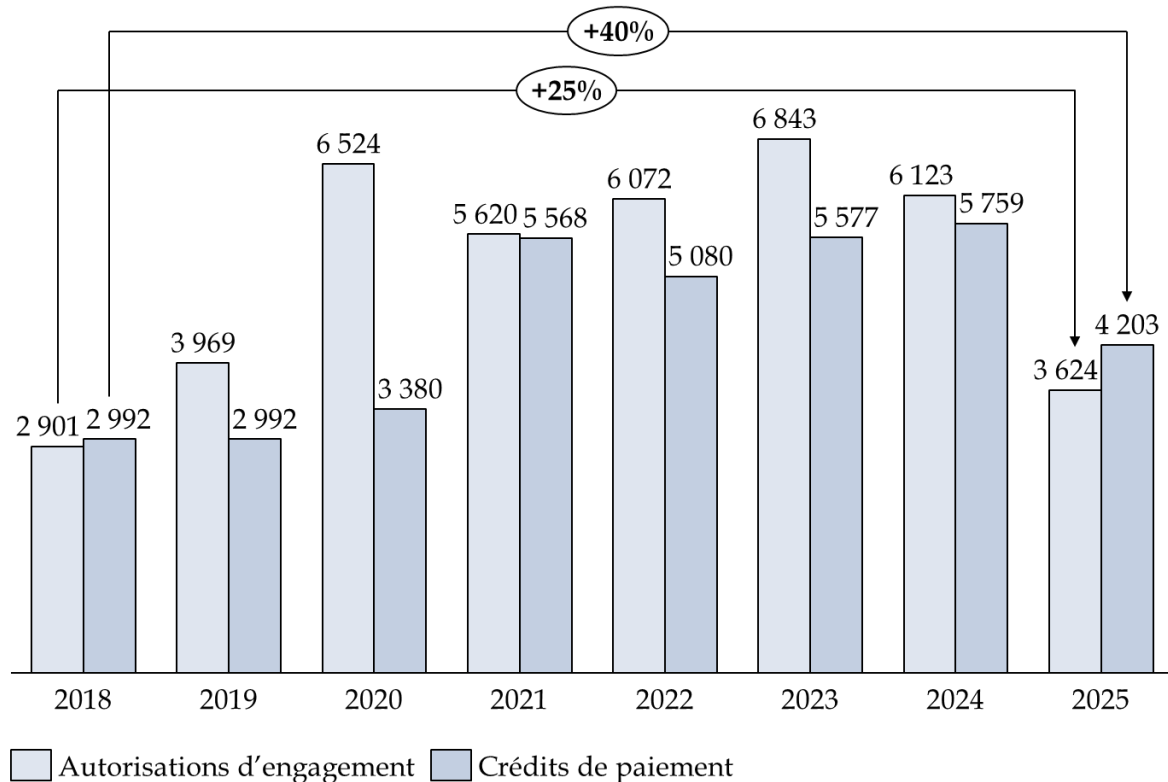
Par ailleurs, les coupes budgétaires ont pour effet de réduire la part de la mission APD dans le total des dépenses d'APD de la France. De fait, de nombreuses dépenses extérieures à la mission (recensées par le document de politique transversale et réparties sur près de 25 programmes budgétaires) sont comptabilisées par l'OCDE dans l'effort d'aide au développement de la France. Alors que la mission budgétaire représentait environ 57 % de cet effort en 2023, cette proportion n'est plus que de 51 %, au détriment de la capacité du MEAE et du ministère de l'économie et des finances à orienter et piloter cette politique.

Les économies réalisées en programmation et en exécution 2025 ont cependant été plus ciblées que celles décidées en 2024 et visaient principalement à réduire le stock d'engagements pluriannuels qui rigidifiaient ses dépenses. En conséquence, l'exécution 2025 marque une rebilatéralisation des crédits de la mission. Comme indiqué *supra*, si les baisses de crédits ont concerné l'ensemble des lignes budgétaires, les ministères responsables de programmes se sont efforcés de préserver au maximum les dispositifs d'aide

bilatérale et d'aide humanitaire. Il n'en demeure pas moins que le niveau des restes-à-payer en fin d'exercice demeure particulièrement élevé, avec 13,37 milliards d'euros.

Évolution des crédits de la mission APD sur la période 2018-2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. UNE MISE À JOUR DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION EST NÉCESSAIRE POUR RÉTABLIR LA PRÉVISIBILITÉ DES MOYENS DE NOTRE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Trois lois de finances successives (pour 2024, 2025 et 2026) ont acté le recul des moyens de notre politique de développement et un décalage croissant avec les objectifs fixés par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales¹, d'une part, et par la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années

¹ Pour rappel, l'article 2 de la loi de programmation envisageait, « à titre indicatif », que la France consacre 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement. Il fixait également des cibles intermédiaires et indicatives à 0,61 % du RNB pour 2023 et 0,66 % du RNB en 2024.

2023 à 2027, d'autre part. Dès juillet 2023, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a décidé, sans consultation du Parlement, de reporter à 2030 l'objectif de consacrer l'équivalent de 0,7 % de notre revenu national brut à l'aide au développement (initialement fixé à 2025). Le relevé de décisions de la réunion du conseil présidentiel des participations internationales (CPPI) ne mentionne d'ailleurs nullement cet objectif.

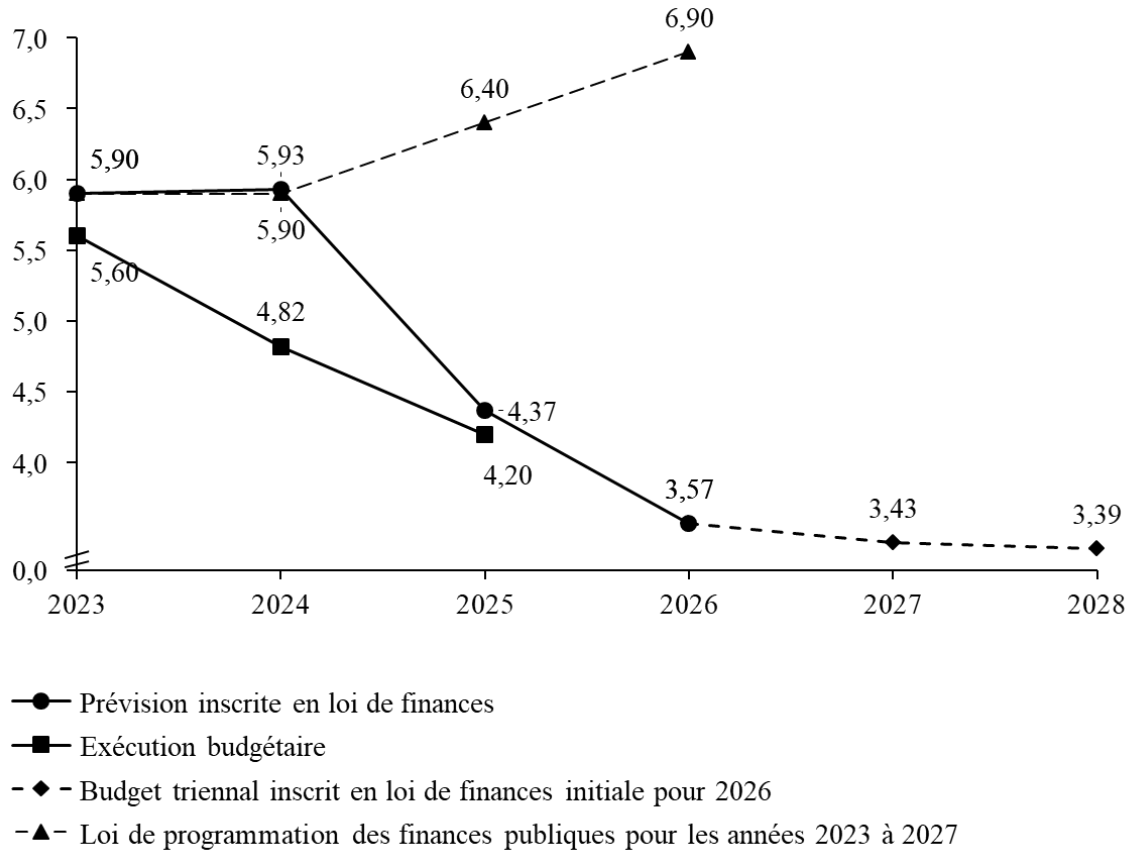
La réalisation de la cible initiale paraissait, de fait, hautement compromise, en raison du décrochage de l'exécution budgétaire par rapport aux plafonds de dépenses inscrits en LPFP. L'importance de l'effort d'augmentation du volume d'APD induit par la trajectoire initialement fixée par les deux lois de programmation, qui aurait représenté une marche budgétaire de l'ordre de 6,2 milliards d'euros, est apparu excessif au regard de la dégradation des finances publiques.

En tout état de cause, sans se prononcer sur la pertinence de la cible de 0,7 % à horizon 2030, laquelle pourrait prêter à débat, les rapporteurs spéciaux estiment que l'absence d'une véritable trajectoire pluriannuelle des crédits de la mission pénalise la mise en œuvre de notre politique de développement. Ni les opérateurs de la mission, ni les organisations de la société civile, ni les États bénéficiaires ne disposent de visibilité sur l'investissement que la France est prête à réaliser dans ce domaine au cours des prochaines années. Cette observation est partagée par la Cour des comptes, qui, dans sa note d'exécution budgétaire, estime que *« la crédibilité de la trajectoire d'APD ne peut durablement reposer sur le seul report de l'objectif de 0,7 % à 2030. Elle appelle une clarification d'ensemble qui doit passer par une explicitation d'une trajectoire consolidée au-delà du triennal ou, à défaut, des scénarios de priorisation transparents. »*¹

¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024, Mission Aide publique au développement*, avril 2026.

Trajectoire de la mission « Aide publique au développement » pour les années 2023 à 2028

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Sans préjuger des arbitrages futurs, les rapporteurs spéciaux tiennent à souligner deux facteurs qui contraindront nécessairement les choix budgétaires relatifs à la mission APD dans les années à venir.

D'une part, la baisse des crédits de la mission APD dans le total des dépenses d'aide au développement de la France réduit la capacité des deux ministères chargés de cette politique à la piloter réellement. De fait, les crédits inscrits sur d'autres missions budgétaires que la mission APD et comptabilisés par l'OCDE comme des dépenses de développement ne sont pas nécessairement pensés comme tel, à l'image des dépenses engagés pour l'accueil des réfugiés. Ceci affaiblit d'autant la mise en œuvre effective des objectifs assignés à notre politique de développement.

Évolution de l'effort d'aide au développement de la France rapporté à son revenu national brut

(en pourcentage du RNB)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prévision)
Effort d'APD en pourcentage du RNB	0,43	0,44	0,53	0,51	0,56	0,48	0,48	0,43

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

D'autre part, au sein même de la mission APD, une part significative des crédits budgétaires correspondent à des dépenses contraintes, qui résultent d'engagements juridiquement contraignants pris au cours des exercices passés, notamment les contributions internationales ou les crédits de bonification des prêts de l'AFD. Si la direction générale du Trésor et la direction générale de la mondialisation ont engagé un effort de rationalisation de nos contributions et de réduction du stock d'autorisations d'engagement, une part substantielle des dépenses futures de la mission correspondra au décaissement de restes-à-payer, réduisant d'autant la part de dépenses discrétionnaires.

Une fois ces contraintes prises en compte, la future programmation des dépenses d'aide publique au développement devra répondre à deux interrogations principales.

En premier lieu, elle devra mieux identifier et hiérarchiser les objectifs assignés à notre politique de développement. Le caractère évolutif des objectifs prioritaires identifiés par les réunions successives du Cigid ne contribue pas à cette bonne allocation. De plus, force est de constater que les objectifs fixés par le conseil présidentiel et le Cigid sont très englobants, peu précis et donc peu opérationnels.

En second lieu, cette programmation devra intégrer une approche géographique de notre aide. Si le Cigid et le CPPI ont fixé une priorité sur les PMA et les pays vulnérables, force est de constater que notre aide est, dans les faits, peu ciblée : l'APD française, canal bilatéral et canal multilatéral confondus, est répartie entre 141 pays et territoires (contre 60 pays bénéficiaires pour l'Allemagne et 30 pour la Suède). Il en résulte une forte dispersion de nos moyens, l'APD bilatérale de la France représentant en moyenne 5 % de l'APD reçue par les bénéficiaires. La définition d'une nouvelle programmation pourrait être l'occasion de trancher entre le maintien d'une stratégie actuelle de non-ciblage géographique de l'aide et une plus forte concentration de nos transferts financiers, prenant en compte l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires et les intérêts stratégiques de notre pays.