



... la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2025

UN BUDGET DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AMPUTÉ D'UN TIERS

Les crédits de l'APD connaîtront une baisse de 1,3 milliard d'euros au sein du PLF 2025, en plus du décret d'annulation de février 2024 ayant effectué une coupe de 742 millions d'euros.

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement », sous la responsabilité du ministère de l'économie et des finances, voit ses crédits baisser de 267,9 millions d'euros en AE et de 617,2 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 9,6 % et de 26,4 %.

Le programme 209 « Solidarité avec les pays en développement », sous la responsabilité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, porte l'essentiel de l'effort de réduction des crédits de la mission sur l'exercice 2025. Ses crédits devraient en effet diminuer de 1,05 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 855,5 millions d'euros en crédits de paiement, une baisse de respectivement 33 % et 26,2 %.

1. UNE CONTRIBUTION MAJEURE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE NATIONAL

A. 10 ANS D'ÉVOLUTIONS ERRATIQUES DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission « Aide publique au développement » connaît sans doute l'évolution la plus erratique de l'ensemble des missions du budget de l'État : baisse de 1,6 milliard d'euros sous le quinquennat de M. Hollande, augmentation de 120 % entre 2017 et 2024 des CP, soit +3,1 milliards d'euros entre 2017 et 2025, puis à nouveau diminution de plus d'un tiers en 2025.

L'effort total d'aide au développement français en comparaison du revenu national brut, critère utilisé par l'OCDE pour mesurer l'effort global des pays dans ce domaine et scruté par la communauté internationale, connaît la même variabilité : après être remonté d'un niveau très faible d'environ 0,4 % au milieu des années 2010 à 0,56 % en 2022, il s'est effondré en 2023 et va retomber bien en dessous les 0,5 % en 2025 :

En millions d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023**
Prévision*	10 359 0,43 %	10 670 0,43 %	12 862 0,56 %	17 274*** 0,70 %	14 832 0,55 %	15 959 0,55 %
Réalisation	10 284 0,43 %	10 908 0,44 %	12 394 0,53 %	13 112 0,51 %	15 294 0,56 %	14 208 0,50 %
Écart	-75	+238	-468	-4162	+462	-1 751

Source : OCDE et DG Trésor

* Les prévisions indiquées dans le tableau ci-dessus correspondent à celle indiquées dans le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF de l'année n+1.

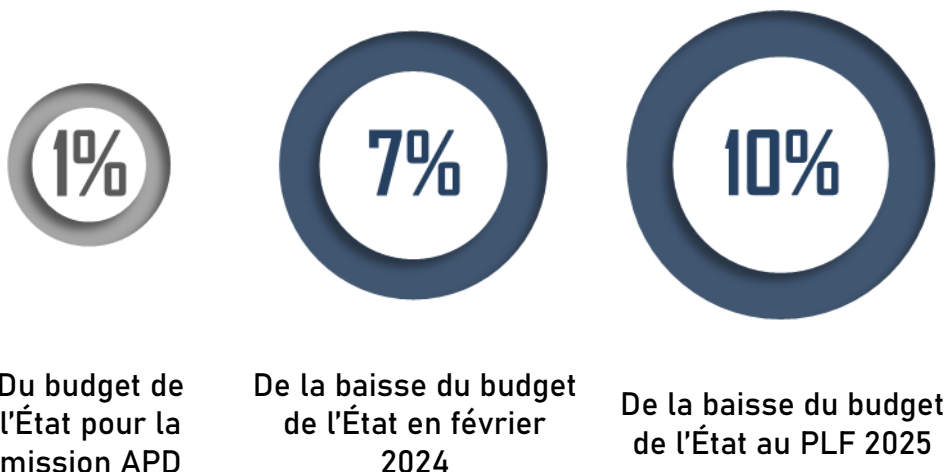
**Pour 2023, il s'agit du chiffre transmis par la France au Comité d'aide au développement de l'OCDE à l'été 2024, en cours de vérification et validation par les services de l'OCDE.

*** Hors annulation de la dette soudanaise, les prévisions d'APD s'élevaient à 12 874 M EUR, générant dès lors un écart positif de 238 M EUR.

Il semble que l'APD sert ainsi de variable d'ajustement du reste du budget de l'État et soit donc considérée comme une politique publique moins importante que les autres. Pourtant, la loi d'orientation et de programmation du 4 août 2021, adoptée à l'unanimité par le Parlement, l'érigait précisément en une politique à part entière, constituant une des dimensions essentielles de la politique extérieure de la France aux côtés de la diplomatie. La lutte contre les désordres économiques du monde, contre la grande pauvreté et contre le changement climatique constitue en effet un investissement destiné à prévenir les crises, l'instabilité et les migrations, au bénéfice de notre pays et des autres donateurs de l'OCDE, et non un « supplément d'âme » dont pourraient se doter les pays développés. Elle est en outre indispensable à l'image de la France à l'étranger, en particulier en Afrique mais aussi en Amérique latine et en Asie. Ceci plaide pour une constance et une cohérence de la politique de solidarité internationale, que ces tribulations budgétaires ne permettent pas d'atteindre.

B. UNE CONTRIBUTION MASSIVE À L'EFFORT BUDGÉTAIRE NATIONAL

S'il est normal que la mission « Aide publique au développement » contribue à l'effort national de redressement budgétaire, le tribut semble ici quelque peu disproportionné. Pour une mission qui représente 1 % du budget total de l'État, la diminution des crédits de l'APD par le décret de régulation de février 2024 représentait 7 % du total des diminutions. En 2025, les efforts demandés à l'APD représentent environ 10 % du total des efforts demandés à l'État. L'amendement annoncé du Gouvernement, proposant de baisser les crédits de 641 millions d'euros supplémentaires, représente 15 % de l'effort total de la nouvelle « salve » d'économies proposée en cours d'examen du PLF. Au total, c'est une perte de 34 % du budget de l'APD, soit 4 fois plus que pour la seconde mission la plus touchée.



C. UNE BAISSÉ IMPORTANTE DES DONNS-PROJETS

En ce qui concerne le « cœur » de la politique française d'aide au développement, l'aide projet du programme 209, la baisse est significative : de 1,170 à 1,078 milliard d'euros au total en crédits de paiement et de 1,226 milliard à 901 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Au sein de ce montant, les dons projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD) semblent préservés à 760 millions € (AE) et 937 millions € (CP) en 2025 contre respectivement 849 millions € et 826 millions € en 2024. En revanche, les dons-ONG

passent de 190 millions € (AE) et 156 millions € (CP) à seulement 110 millions € et 132 millions €. L'aide-projet gérée par les ambassades (FSPI ou Fonds équipe France) passe de 107 millions € (AE et CP) à 135 millions € (AE et CP), mais au total le périmètre concerné par la fusion des fonds des ambassades opérée en 2024 diminue de 45 millions d'euros.

La baisse des autorisations d'engagement de l'AFD pour les dons-projets signifie que ceux-ci vont freiner au cours de l'année à venir et des suivantes. Or cet instrument est celui qui bénéficie le plus aux pays les plus pauvres, ceux-ci étant dans l'incapacité de contracter des emprunts, tout comme de nombreux pays africains dont le niveau d'endettement est actuellement trop élevé. De nombreux projets dans le domaine de la santé, de l'agriculture, de l'éducation ou encore de la formation professionnelle seront ainsi ajournés ou annulés.

Pour les organisations de la société civile (OSC) et leurs projets au plus près du terrain, les effets négatifs de la diminution des crédits seront immédiats et concrets. À titre d'exemple, le projet *Confluences* de l'ONG *Action contre la Faim* a subi de plein fouet les premières coupes de février 2024 qui ont conduit à une baisse de 10 % du budget et en conséquence à une suspension des actions au Burkina Faso. De nouvelles coupes conduiront à l'arrêt de nouvelles activités dans les 4 autres pays couverts par le projet (Tchad, Cameroun, RCA, Madagascar).

Au total, cette évolution des crédits aura nécessairement pour effet de **diminuer la part des dons et d'augmenter la part des prêts dans l'aide française.**

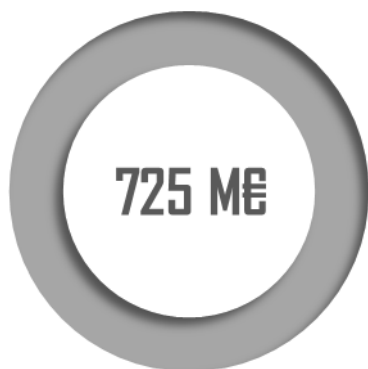
Liste des 15 principaux bénéficiaires l'APD bilatérale en dons en 2022 et 2023

Rang	2022		2023*	
	Pays	APD bilatérale en dons (en M€, équivalent-don)	Pays	APD bilatérale en dons (en M€, équivalent-don)
1	Côte d'Ivoire	344,1	Côte d'Ivoire	238,4
2	Maroc	182,4	Maroc	186,0
3	Cameroun	178,5	Liban	165,3
4	Liban	140,2	Wallis-et-Futuna	158,0
5	Algérie	131,6	Cameroun	143,5
6	Sénégal	112,4	Algérie	136,2
7	Wallis-et-Futuna	98,8	Sénégal	125,5
8	Tchad	93,7	Ukraine	96,9
9	République Démocratique du Congo	88,5	Tchad	92,1
10	Niger	87,9	Ethiopie	88,0
11	Ethiopie	80,6	République Démocratique du Congo	76,7
12	Ukraine	72,9	Tunisie	72,7
13	Cisjordanie et bande de Gaza	72,2	Congo	71,0
14	Burkina Faso	68,7	Syrie	66,7
15	Tunisie	68,6	Bénin	65,8

D. UNE RÉDUCTION MASSIVE DE L'AIDE HUMANITAIRE, UNE PRÉSERVATION DU CENTRE DE CRISE ET DE SOUTIEN DU QUAI D'ORSAY

Les crédits humanitaires de l'opération « Gestion et sortie de crise » connaîtront une diminution drastique en 2025, passant de 725 millions d'euros à 358 millions d'euros, **une baisse de plus**

de 50 %, due essentiellement à la suppression pure et simple de la « provision pour crise majeure » qui se montait à 270 millions d’euros en 2024. À titre d’exemple, en 2023, cette provision pour crise avait permis de répondre à des engagements à hauteur de 148,75 M€ : aide humanitaire à l’Ukraine (72 M€), tremblement de terre survenu en Turquie et en Syrie (28,5 M€), assistance aux incendies survenus au Chili (1 M€), aide humanitaire en RDC (20 M€), crise au Soudan (12,25 M€), soutien à la population haïtienne suite à la détérioration de la situation sécuritaire dans le pays (1 M€), etc.



De crédits humanitaires
« gestion et sortie de crise »
en 2024



De crédits humanitaires
« gestion et sortie de crise »
en 2025

Il s’agit ainsi **d’un véritable coup d’arrêt à la progression des crédits humanitaires**, qui avait permis au cours des dernières années à la France de retrouver son rang au sein des grands donateurs humanitaires mondiaux (10^{ème} place). **En revanche, le Fonds d’urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS), géré par le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l’Europe et des affaires étrangères, voit son enveloppe augmenter** de 20 millions d’euros – tout en perdant l’instrument que constituait la provision pour crises majeures.

E. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE BONIFICATION DE PRÊTS DE L’AFD

La baisse des crédits est également sensible au sein du programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Les crédits permettant à l’AFD de bonifier ses prêts aux États étrangers passent ainsi de 1 700 M€ en AE et 382,3 M€ en CP à 962,3 M€ en AE et 288,5 M€ en CP, **soit une baisse massive en AE d’environ 738 millions d’euros**, « *dans un souci de maîtrise du coût budgétaire de l’activité de prêt de l’AFD* » selon des documents budgétaires.

Les prêts concessionnels de l’AFD lui permettent de soutenir des projets que le système financier local ne pourrait pas financer. Ils ne peuvent pas bénéficier aux pays émergents ou aux pays à revenu intermédiaire, qui ont davantage de capacité à mobiliser les ressources de marché. La forte diminution des bonifications aura donc **pour effet mécanique d’augmenter la proportion de prêts non bonifiés dans le bilan de l’AFD**. Ce type de prêts bénéficie en majorité aux grands pays émergents tels que la Turquie, l’Afrique du Sud, le Brésil ou encore la Chine.

F. UNE AIDE MULTILATÉRALE MOINS IMPACTÉE

Les crédits multilatéraux du programme 110 diminuent en crédits de paiement, passant de 1,49 milliard d’euros à 1,03 milliards d’euros, **mais les autorisations d’engagement passent de 611 millions d’euros à 1,378 milliard d’euros, portés par la 21^{ème} reconstitution du fonds AID de la Banque mondiale, pour lequel la France contribuera en 2025 à hauteur de 1,25 milliard d’euros**, conformément à la négociation achevée en décembre 2024. L’AID est l’instrument principal d’intervention multilatérale dans les pays les plus pauvres, couvrant un large éventail de financements, de l’intervention dans les pays en crise au développement

des pays les moins avancés, avec un accent particulier sur le renforcement des institutions, le renforcement de la stabilité macroéconomique, les politiques sectorielles et les projets d'infrastructures.

En revanche, il est proposé à titre exceptionnel, malgré l'engagement déjà pris par la France en 2023, **de revoir le calendrier de décaissement de la contribution de la France au Fonds vert pour le climat**. Ainsi, aucun crédit budgétaire ne sera versé sur le programme 110 au titre du Fonds vert en 2025, ce versement étant décalé d'un an (ainsi que le paiement prévu en 2026 au titre du programme 110). Néanmoins, la part du versement portée par le programme 384 (142 M€) sera quant à elle payée en 2025, conformément au calendrier initial.

Par ailleurs, le ministère des finances a indiqué avoir diminué de nombreuses « *petites contributions* » à des fonds multilatéraux. En effet, en période d'augmentation forte des crédits, la France avait accepté les sollicitations de nombre de ces fonds, avec toutefois des participations mineures ne permettant pas d'avoir un réel effet sur l'orientation des dépenses.

Au total, la relative préservation des crédits multilatéraux par rapport aux crédits bilatéraux donnera **une coloration davantage multilatérale à l'aide française, à rebours des préconisations de longue date du Parlement**, soucieux de donner à notre pays davantage de contrôle de sa politique de solidarité internationale.

G. UN ÉLOIGNEMENT CROISSANT PAR RAPPORT AUX DISPOSITIONS DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Bien que ce ne soit pas l'effet recherché mais seulement la conséquence de l'austérité imposée à la mission « Aide publique au développement », l'ensemble de ces évolutions budgétaires ont pour effet de rendre l'aide française plus multilatérale et moins concessionnelle, ce qui va à l'encontre des efforts menés au cours des dernières années pour rendre l'aide française, précisément, plus bilatérale et plus concentrée sur les pays les plus pauvres, lesquels sont les premiers destinataires des prêts bonifiés et surtout des dons.

Plus globalement, **c'est l'ensemble des grands axes de la loi du 4 août 2021 qui est mis à mal**, alors que les décisions du CICID et du Conseil de développement de 2023 les avaient déjà fortement transformés : l'horizon des 0,7 % du RNB consacrés à l'APD, la priorité aux dons et celle accordée au bilatéral, tout comme la croissance des fonds transitant par les OSC, font ainsi les frais des restrictions budgétaires.

En revanche, une création importante de la même loi du 4 août 2021 est préservée et même renforcée : le programme 370, qui collecte les sommes issues de la vente des biens mal acquis pour les reverser aux pays concernés sous la forme de projets de développement. En 2024, il avait été alimenté pour la première fois avec l'ouverture de 6,1 millions d'euros issus de l'affaire « Obiang », le fils du président de la Guinée-Équatoriale. **En 2025, un montant de 140,3 millions d'euros devrait être inscrit sur ce programme 370** en provenance de la vente de biens confisqués à Rifaat al-Assad, oncle du président Syrien.

Une aide importante à l'Ukraine

La stratégie de soutien de la France à l'Ukraine mobilise différents canaux multilatéraux et européens auxquels la France contribue. Le soutien bilatéral de la France à l'Ukraine a consisté jusqu'à début 2024 en prêts mixés (crédit export garanti et prêt du Trésor), des prêts concessionnels et des Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). L'AFD a été sollicitée dès le début de la guerre pour une première opération en mars 2022, renouvelée en novembre, sur le fondement d'un mandat *ad hoc*, l'agence ne disposant alors pas de mandat d'intervention dans le pays. Au total, l'AFD a ainsi octroyé et décaissé 400 M€ de financement budgétaire en appui aux dépenses sociales liées aux services publics en Ukraine (éducation, santé, transferts sociaux, retraites, etc.).

En décembre 2023, l'AFD a obtenu un mandat d'intervention officiel, centré sur l'appui aux collectivités locales et les financements non-souverains, qui lui permettra d'octroyer 400 M€ de prêts et 50 M€ de subvention sur la période 2024-2027. Afin de limiter l'exposition aux risques du bilan de l'Agence, l'octroi de prêts dans des géographies au profil de risques similaires devra être réduit en parallèle.

Depuis, l'AFD a signé le 7 juin 2024 l'accord intergouvernemental d'établissement d'une agence pour le groupe AFD, à l'occasion de la visite en France du Président ukrainien. Trois semaines après, l'AFD a ouvert le 1^{er} juillet un bureau à Kyiv, co-localisé avec Expertise France.

Sur le plan opérationnel, trois missions de prospection réalisées entre la fin 2023 et le printemps 2024 ont permis d'identifier plusieurs pistes d'intervention pour l'AFD à court et moyen termes.

Au niveau du Groupe, Expertise France (EF) et Proparco sont actifs depuis respectivement 2006 et 2019 dans le pays. Le mandat confié à l'AFD permet donc aux trois entités d'être présentes en Ukraine et de déployer une vaste palette d'instruments financiers et techniques en soutien à la résilience du pays et à sa trajectoire de convergence européenne.

EF bénéficie d'une présence historique en Ukraine, qui se traduit notamment par des programmes de coopération technique bilatérale, des jumelages et une intervention continue dans le secteur de la justice via le programme européen PRAVO Justice. Dans le contexte de la guerre et de la candidature ukrainienne à l'adhésion à l'Union européenne, EF a considérablement renforcé ses activités dans le pays. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères lui a notamment confié à 14,5 M€ pour positionner la coopération technique française en réponse aux besoins de l'Ukraine (programme mAIDan).

Le Groupe concentre son intervention autour de deux axes stratégiques : soutien à la résilience et à la reconstruction ; soutien à l'intégration européenne. En 2024, le portefeuille d'EF comprend 15 projets nationaux et 3 projets régionaux pour un montant total de plus de 50 M€ répartis sur 6 secteurs : (i) santé et protection sociale, (ii) état de droit et justice, (iii) gouvernance locale et décentralisation, (iv) innovation et soutien au secteur privé, (v) gouvernance économique et financière, (vi) défense et sécurité.

Afin de répondre aux besoins des partenaires ukrainiens, EF joue un rôle d'ensemblier en mobilisant de l'expertise publique et privée française, de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les chantiers de reconstruction et de réhabilitation, ainsi que de l'expertise en gestion de subventions à destination des OCS ou du secteur privé. Par ailleurs, l'agence recherche des synergies se positionne comme facilitatrice de la coopération décentralisée. Enfin, EF construit des partenariats avec d'autres agences de coopération des États-membres, afin de rechercher un effet de levier sur les financements français et européens.

EF compte à présent 43 personnes en Ukraine et l'Agence déploiera également une douzaine d'experts techniques internationaux pour appuyer les institutions ukrainiennes.

Proparco a par ailleurs investi, en 2023, 20 MD de dollars dans le fonds d'investissement Horizon Capital IV pour appuyer le secteur privé ukrainien, notamment les secteurs de la nouvelle économie.

2. LA « REBUDGÉTISATION » DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES (TTF)

A. LA RÉINTÉGRATION DE LA TTF ET LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME BUDGÉTAIRE

La mission APD comprend au sein du PLF 2025 **un nouveau programme, le 384**, qui se voit affecter un montant de crédits correspondant à celui antérieurement versé au Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Jusqu'à présent, le FSD était directement alimenté par une portion du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la taxe sur les billets d'avion (TSBA). Cette création du programme 384 marque donc **la fin de l'affectation directe à l'aide publique au développement de ces deux impôts**, qui avaient pourtant été conçus comme une contribution des bénéficiaires tirés de la mondialisation à la promotion des biens communs mondiaux (lutte contre la pauvreté et contre le réchauffement climatique).

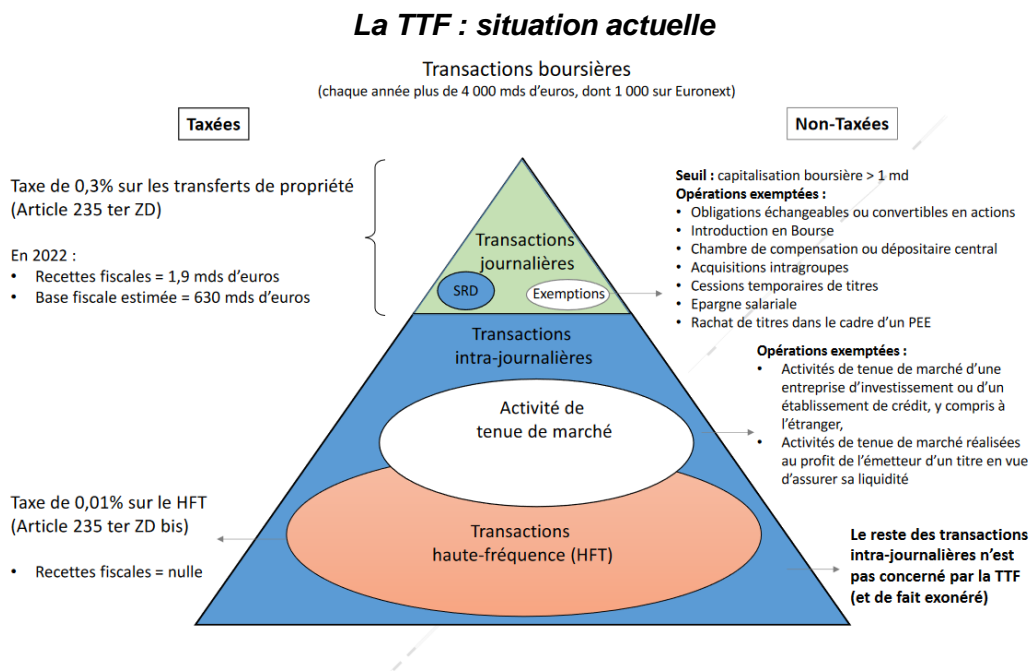
Le ministère des finances, qui souhaitait depuis longtemps cette rebudgétisation jugée « vertueuse », la justifie par la réforme de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lof) par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Celle-ci dispose en effet 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. Le FSD, fonds géré par l'AFD attributaire des deux taxes, n'avait pas la personnalité morale. S'agissant du lien les missions de service public du FSD et l'assiette de la taxe, en revanche, un tel lien existe bien : la TTF est une taxe de type « Tobin » conçue pour corriger les externalités négatives de la spéculation financière, il peut donc sembler logique qu'elle finance la lutte contre les inégalités au niveau mondial, de même qu'il apparaît cohérent qu'une taxe sur les billets d'avions finance la lutte contre le changement climatique.

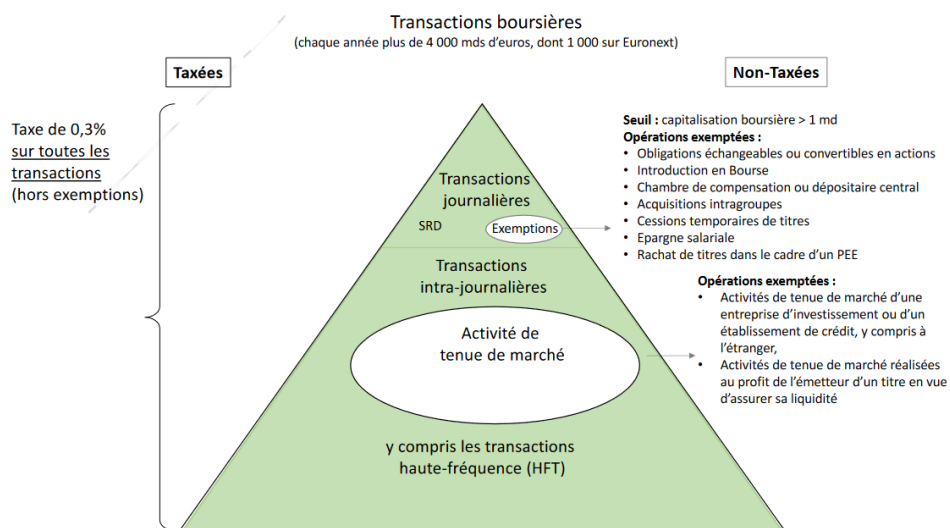
Par ailleurs, les documents budgétaires indiquent, afin de rassurer les ONG inquiètes de la suppression de ce financement dédié au développement, que ce programme ne subira pas de gel budgétaire en cours d'exécution. Toutefois, **ceci n'empêche pas le lien entre la taxe et l'APD d'être bel et bien rompu : rien ne garantit que d'éventuelles futures hausses du produit de la TTF conduisent le Gouvernement à abonder à due concurrence le nouveau programme 384.**

B. UNE TAXE QUI POURRAIT ÊTRE OPTIMISÉE DANS LE FUTUR POUR PALLIER LA DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'OSC « Action santé mondiale » a demandé à l'économiste Gunther Capelle-Blancard, professeur d'université et membre du Conseil scientifique de l'Autorité des marchés financiers, d'analyser la taxe sur les transactions financières et de formuler des préconisations pour l'optimiser. Le rapport issu de ce travail met en exergue **plusieurs défauts de la TTF**. En particulier, **l'assiette de la taxe est trop étroite** sans raison valable, n'affectant au total que 15 % environ des transactions. En outre, **les transactions les plus spéculatives y échappent totalement**. Le rapport s'interroge ainsi : **« Pourquoi exclure les opérations les plus court-termistes et les plus spéculatives ? Il n'y a pourtant aucune raison économique qui justifie que l'on soit taxé si l'on détient une action plus d'un jour, ou juste quelques heures ou à peine une seconde. Au contraire, cela va à l'encontre de tous les principes de l'économie financière qui préconisent les stratégies à long terme ».**



La TTF : situation souhaitable



Le rapport souligne également le caractère perfectible de la collecte du produit de la taxe, actuellement confié à l'organisme privé Euroclear.

Les préconisations faites à l'issu du rapport constituent ainsi une base pour faire évoluer la taxe afin de la rendre plus efficace et plus juste.

Le mercredi 27 novembre 2024, 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 2025.



Cédric Perrin

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

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

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



Christian Cambon

Rapporteur
Sénateur du Val-de-
Marne
(LR)



Patrice Joly

Rapporteur
Sénateur de la Nièvre
(SER)