



L'essentiel sur le projet de loi :

DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES

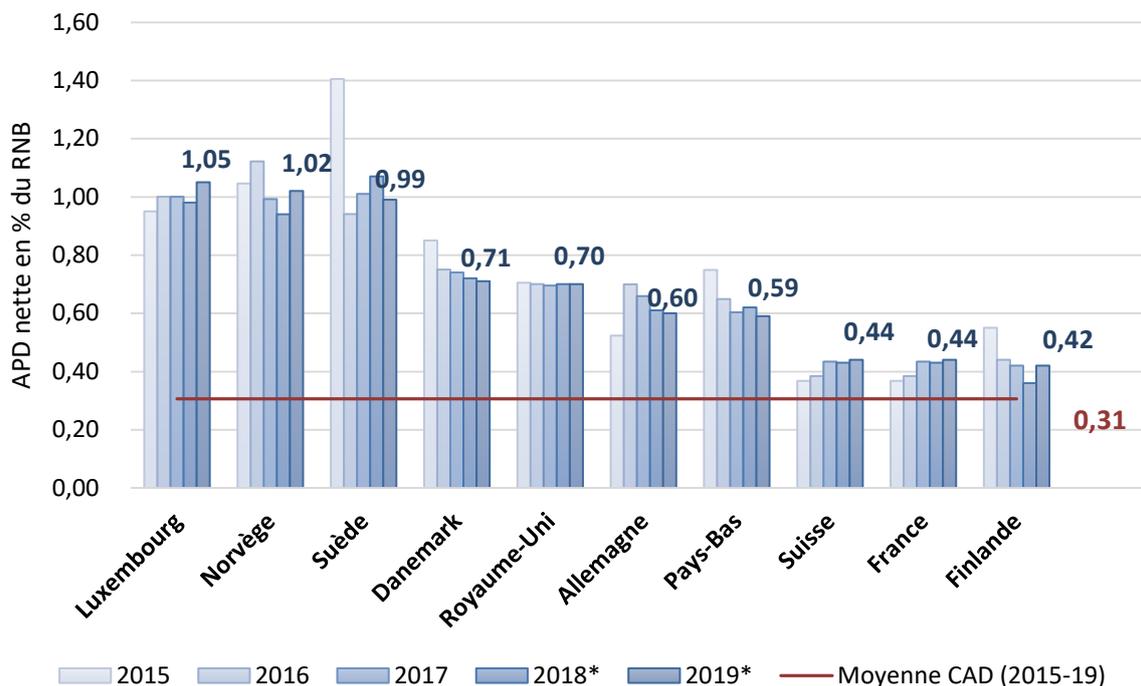
1. UN PROJET DE LOI ATTENDU DEPUIS DEUX ANS

Les ambitions, les outils et les moyens de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales ont évolué, rendant nécessaire une mise à jour de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

A. UNE POLITIQUE DOTÉE DE MOYENS EN FORTE HAUSSE MAIS ENCORE DÉSÉQUILBRÉE, INSUFFISAMMENT PILOTÉE ET MAL ÉVALUÉE

1. Des moyens en hausse depuis plusieurs années...

L'aide publique au développement française est passée **de 9 milliards d'euros en 2009 à 12 milliards d'euros en 2019**. La France s'est ainsi légèrement rapprochée de l'objectif, fixé par la communauté internationale, de 0,7% du RNB, restant toutefois en retrait par rapport à des pays comparables :



Source : OCDE CAD1

* Les chiffres 2018 et 2019 sont calculés selon la méthode de l'équivalent-don, réforme passée en 2018, qui comptabilise les prêts de manière plus adéquate pour les pays en développement. Les chiffres des années précédentes sont en flux nets.

Les engagements de l'Agence française de développement (AFD), principal opérateur de cette politique, sont passés de 6 milliards d'euros en 2009 à 14 milliards d'euros en 2019. L'opérateur Expertise France a également connu une forte croissance, passant de 105 millions d'euros de chiffre d'affaires pour les opérateurs fusionnés en 2014 à 230 millions en 2019.

2. ...mais une politique encore déséquilibrée

Le volume de l'aide ne doit pas constituer l'alpha et l'omega de la politique de développement solidaire. La commission insiste depuis de nombreuses années sur **les déséquilibres de cette politique**, auxquels la récente augmentation des moyens en dons n'a pas mis fin :

- **un excès de prêts par rapport aux dons** : les dons représentaient sur les dix dernières années en moyenne **seulement 59% en flux bruts de l'APD française**, contre 97% pour le Royaume-Uni, 75% pour les États-Unis et 84% pour la moyenne des pays du comité d'aide au développement de l'OCDE ;

- **une proportion d'aide aux pays les plus pauvres insuffisante** : seule une part très minoritaire de l'APD française bénéficie aux 47 pays les moins avancés (PMA) et à plus forte raison aux 19 pays prioritaires de la politique de développement solidaire. Ce phénomène est particulièrement net en ce qui concerne l'aide pays programmable¹(APP), qui constitue le « cœur » de l'APD :

En M€, données brutes		2014	2015	2016	2017	2018
France	APP	4 205,5	4 142,6	4 455,6	5 273,4	5 344,8
	APP allouée aux PMA	844,7	820,6	747,5	901,3	951,3
	%PMA	20%	20%	17%	17%	18%
	APP allouée aux 19 PP	644,4	595,7	541,1	673,9	707,4
	%PP	15%	14%	12%	13%	13%
Pays-Bas	APP	691,5	631,3	852,2	741,2	939,2
	APP allouée aux PMA	353,5	288,3	329,4	349,7	401,3
	%PMA	51%	46%	39%	47%	43%
Suède	APP	971,7	975,4	1 076,0	1 259,0	1 372,5
	APP allouée aux PMA	470,7	520,8	526,1	639,8	733,7
	%PMA	48%	53%	49%	51%	53%
Etats-Unis	APP	11 160,8	12 209,3	12 918,8	12 820,2	12 153,6
	APP allouée aux PMA	4 820,3	5 341,2	5 767,6	5 647,5	5 160,1
	%PMA	43%	44%	45%	44%	42%
Allemagne	APP	5 785,1	6 926,0	7 389,3	7 451,0	8 303,4
	APP allouée aux PMA	1 067,7	1 048,7	1 225,0	1 220,3	1 326,4
	%PMA	18%	15%	17%	16%	16%
Royaume-Uni	APP	4 147,2	5 073,0	5 077,5	4 714,5	4 566,0
	APP allouée aux PMA	2 101,8	2 365,4	2 123,4	1 863,9	1 800,0
	%PMA	51%	47%	42%	40%	39%

- au sein de la mission « Aide publique au développement », **une part majoritaire de l'APD française est composée d'aide multilatérale.** La volonté de se réapproprier la politique de développement solidaire passe nécessairement par une augmentation de la part bilatérale de l'aide.

3. Un pilotage complexe et pas assez efficace, une AFD trop indépendante

Le pilotage de la politique de développement solidaire est dispersé entre trois ministres (chargés du développement, de l'économie et du budget, et de l'Outre-mer), une instance interministérielle (le CICID) et son co-secrétariat assuré par deux ministères et, pour l'AFD, par un conseil d'orientation stratégique. Il existe en outre deux instances de concertation : le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

¹ L'APP ne comprend pas les dépenses « non pilotables » de l'APD telles que les dépenses pour les réfugiés dans le pays de destination, les dépenses pour les étudiants étrangers, ou encore les allègements de dettes.

L'AFD, dotée d'une « force de frappe » financière en constante augmentation et d'une propension à intervenir dans un nombre de pays et sur des thématiques de plus en plus étendues, **n'aligne pas toujours sa stratégie avec celle de ses tutelles**. Dans son rapport sur les opérateurs de l'action extérieure de l'Etat (juin 2020), la Cour des comptes a ainsi estimé que « *Les outils de pilotage dont dispose le MEAE demeurent insuffisants pour lui permettre d'exercer une véritable tutelle stratégique, au niveau central, sur l'AFD* ».

4. Une politique insuffisamment évaluée

Un montant total de près de 11 milliards d'euros en 2019, des engagements de l'AFD qui atteignent près de 12 milliards d'euros : la politique d'aide publique au développement se traduit désormais par des financements très importants. **Il est d'autant plus essentiel qu'un dispositif d'évaluation efficace et transparent soit mis en place**. Actuellement, l'évaluation interne (au sein des ministères et de l'AFD) souffre d'une certaine dispersion et d'un manque d'indépendance. **Et il n'existe pas d'évaluation externe dotée de capacités d'expertise suffisante**. En outre, les évaluations sont insuffisamment orientées vers l'analyse de **l'impact final** des projets.

B. UN PROJET DE LOI QUI APPORTE DES AMÉLIORATIONS SANS RÉPONDRE À CERTAINS ENJEUX ESSENTIELS

Le nouveau projet de loi de programmation permet d'entériner les ambitions plus fortes affichées depuis quelques années par la politique de développement solidaire. **Cependant, sur certains sujets essentiels, ce texte ne répond pas aux enjeux**.

1. Des avancées certaines

Le projet de loi comporte **une programmation financière qui entérine l'atteinte de l'objectif des 0,55% du RNB consacrés à l'aide publique au développement en 2022**. En outre, il est prévu **une poursuite de la hausse des moyens devant transiter par les organisations de la société civile**, domaine dans lequel la France est actuellement très en retrait par rapport aux pays comparables.

Par ailleurs, le texte améliore la « redevabilité » de la politique de développement solidaire via deux dispositions :

-un rapport annuel du Gouvernement au Parlement suivi d'un débat. Ce rapport comportera toutes les informations nécessaires à la bonne compréhension des actions menées au cours de l'année qui précède. Les députés y ont ajouté une information essentielle : **la liste des pays dans lesquels intervient l'AFD**, ce qui permettra de débattre des financements en directions de certains pays émergents (Chine, Turquie...).

- la création, conformément aux préconisations de la commission, **d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire**. Cette nouvelle institution serait similaire à l'« *Independent commission on aid impact* » (ICAI) britannique. Elle serait placée auprès de la Cour des comptes et son secrétariat serait assuré par cette dernière.

- la transformation d'Expertise France en société par actions simplifiée (SAS) au sein du groupe AFD. Le modèle économique de l'agence d'expertise est ainsi conforté et les synergies entre les deux organismes seront mieux exploitées.

Le projet de loi **clarifie également les dispositions relatives au volontariat international**, afin de dynamiser cet outil précieux d'implication de nos concitoyens dans la politique de développement solidaire.

Enfin, il comporte un rapport annexé nommé « **Cadre de partenariat global** » qui présente l'intérêt de donner un « narratif » à la politique de développement solidaire, d'en énumérer les grands principes et les parties prenantes et de rappeler les objectifs de concentration sectorielle et géographique de l'aide. Il a été largement complété par les députés.

2. Des lacunes importantes

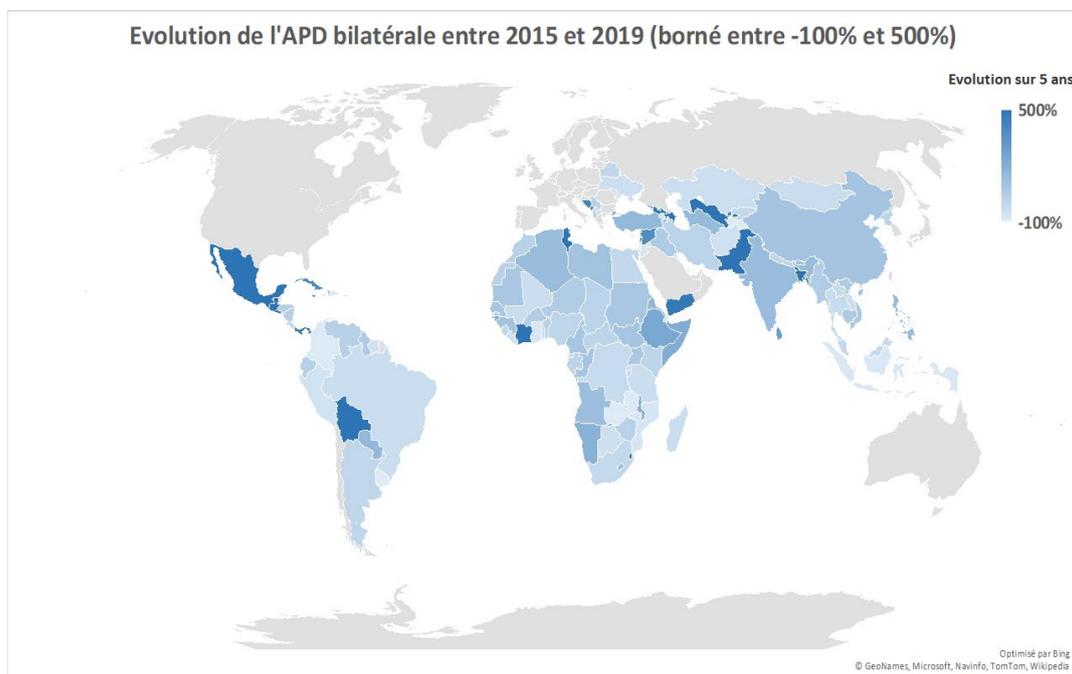
a) Une « programmation » qui ne programme... que sur une année !

Du fait du retard avec lequel a été présenté le projet de loi, la programmation financière prévue par l'article premier ne couvre paradoxalement que les années 2020, 2021 et 2022. Dans la mesure où les crédits prévus pour 2021 sont déjà fixés par la loi de finances initiale pour 2021, **la seule année couverte par cette programmation est 2022.**

b) Des critères de concentration sur les pays pauvres qui restent insuffisants et un déséquilibre prêts/dons et bilatéral/multilatéral qui risque de persister

Le « cadre de partenariat » annexé reprend les critères de concentration géographique de l'aide depuis longtemps en vigueur¹. Or, bien qu'ils soient globalement déjà respectés, **ces critères de concentration n'ont pas permis d'orienter suffisamment notre aide vers les pays les plus pauvres.**

Les données relatives à l'évolution de l'APD française bilatérale selon les pays au cours des cinq dernières années reflètent cette **difficulté à faire passer les priorités géographiques dans les faits malgré les critères repris par le projet de loi.** La priorité sahélienne peine ainsi à se concrétiser :



En outre, l'article premier du projet de loi prévoit une augmentation des crédits en dons et des crédits bilatéraux, mais **sans fixer d'objectif chiffré.**

c) Une certaine confusion dans les grands principes et les objectifs

Les finalités de l'aide publique au développement ont évolué. Aux objectifs « classiques » de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités mondiales se sont ajoutés la promotion d'un **développement compatible avec la protection de la planète** et des objectifs transversaux tels que **la promotion de l'égalité femmes/hommes, la défense des droits humains et la bonne gouvernance.** La stratification dans le temps de ces objectifs appelait une clarification et une hiérarchisation. Le projet de loi s'y essaye sans pleinement y parvenir, malgré la mise en exergue par les députés de certains grands principes au sein d'un article liminaire.

¹ Notamment, la moitié des dons-projets de l'Etat et les deux tiers des subventions de l'AFD doivent être destinés aux 19 pays prioritaires.

d) Une organisation du pilotage qui reste marqué par une forte complexité

Le Cadre de partenariat annexé à la loi tente de préciser le pilotage de la politique de développement solidaire. Toutefois, plutôt qu'à un toilettage du dispositif, **il procède à une énumération des compétences des échelons, sans que la distinction entre ces compétences n'apparaisse nettement.** En outre, deux nouveaux échelons de pilotage font leur apparition : le conseil de développement, présidé par le Président de la République, et le conseil local de développement dirigé par l'ambassadeur dans chaque pays partenaire.

2. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

La commission a adopté 84 amendements afin de rééquilibrer la politique de développement solidaire et d'en renforcer le pilotage et l'évaluation.

1. Clarifier les grands axes et les objectifs de la politique de développement solidaire

Afin d'améliorer l'intelligibilité de la politique de développement solidaire pour nos concitoyens, la commission a introduit **une hiérarchisation entre les grands objectifs de cette politique** et a placé les trois principaux d'entre eux en exergue au début du dispositif et du rapport annexé :

- l'éradication de la pauvreté et l'accès des populations aux services essentiels
- la promotion des droits humains, en particulier des droits des enfants, et le renforcement de l'État de droit et de la démocratie, l'égalité femmes/hommes
- la protection des biens publics mondiaux, en particulier la protection de la planète

2. Compléter la programmation financière : fixer un cap pour 2025

Le projet de loi « de programmation » ne programme en réalité de crédits que pour l'année 2022, trois mois seulement avant la loi de finances pour la même année. La commission a adopté une programmation des crédits de la mission « Aide publique au développement » devant permettre d'atteindre environ **0,6% du RNB consacrés à cette politique en 2025.** Avant la fin de l'année 2023, une fois les incertitudes liées à la pandémie de la covid-19 surmontées, cette programmation sera révisée afin d'examiner la possibilité d'atteindre l'objectif des 0,7% du RNB.

Parallèlement, la commission a rendu la **Taxe sur les transactions financière** à sa vocation première, en prévoyant que **60% de son produit bénéficierait à la politique de développement solidaire** par le biais du FSD à compter de 2022.

3. Une amélioration de l'information du Parlement, dans le cadre du rapport annuel prévu à l'article 2, qui devra également comporter les informations suivantes :

- Une comparaison des flux d'APD avec les flux financiers privés à destination des pays aidés
- La répartition des montants de l'aide publique au développement française entre prêts et dons, en distinguant par pays, par programme et par opérateur
- Des informations sur la coordination entre acteurs militaires et acteurs de l'aide au développement au Sahel, afin de contribuer à un décloisonnement des approches dans cette région où la France mène une stratégie dite des « 3D » (défense, diplomatie, développement).

4. Renforcer et clarifier le pilotage de la politique de développement solidaire, réaffirmer la tutelle de l'Etat sur l'AFD

La commission a **renforcé, au sein du cadre de partenariat global, le rôle du ministre chargé du développement** dans la définition et la mise en œuvre de la politique de développement solidaire. En lien avec le ministre chargé de l'économie, il lui reviendra d'animer l'ensemble de cette politique publique et de mettre en application les axes prioritaires réaffirmés dans l'article liminaire du projet de loi.

La tutelle de l'AFD sera renforcée grâce à un Contrat d'objectifs et de moyens (COM) rénové, comportant l'ensemble des objectifs fixés à l'agence par le ministre chargé du

développement et les instances de coordination interministérielle. L'ensemble des documents stratégiques élaborés par l'AFD devront se conformer à ce COM, présenté au préalable aux commissions compétentes des deux assemblées. Le ministre chargé du développement et le ministre chargé de l'économie devront contrôler annuellement l'atteinte des objectifs fixés par le COM au cours d'une revue exhaustive.

La commission a également **précisé les missions d'Expertise France** afin de préserver son autonomie au sien du groupe AFD.

5. Recentrer la politique de développement solidaire sur les pays prioritaires

La commission a fixé **pour la première fois** un objectif de **concentration de l'ensemble de l'aide programmable pays (APP)**, qui constitue le « cœur » de l'aide publique au développement, vers les 19 pays prioritaires de la politique de développement solidaire française. Seule la fixation d'un tel objectif (**30% de l'APP consacrée aux pays prioritaires en 2025, contre environ 15% actuellement**) est en effet à même d'infléchir l'ensemble de cette politique vers les pays prioritaires, alors que les critères fixés depuis de longues années, repris sans changement par le texte initial, ne l'ont pas permis.

6. Plus de dons, plus de bilatéral

La commission a fixé un objectif de 65% de dons et 35% de prêts (contre 59%/41% en 2019 en flux bruts), afin de remédier au déséquilibre de l'APD française, dont la part de prêt n'est dépassée au sein du CAD de l'OCDE que par le Japon. Cet objectif est cohérent avec le recentrage sur les pays prioritaires puisque ceux-ci reçoivent une APD majoritairement formée de dons. Il permettra également de mettre l'accent sur les secteurs sociaux de base qui sont généralement financés par des subventions.

Parallèlement, la commission a fixé un objectif de **70% d'aide bilatérale** (contre 61% actuellement), afin de renforcer la maîtrise de la France sur sa politique de développement solidaire, celle-ci constituant désormais un outil d'influence essentiel face à la concurrence des puissances émergentes.

7. Construire une commission d'évaluation indépendante et efficace

La commission a fixé la composition de la nouvelle commission indépendante d'évaluation placée auprès de la Cour des comptes en prévoyant notamment la présence de quatre représentants du Parlement, de manière à assurer un lien fort avec la représentation nationale, chargée de l'évaluation des politiques publiques. Cette commission sera également composée de personnalités qualifiées compétentes en matière d'évaluation et de développement.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

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

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



Hugues Saury

Rapporteur
Sénateur du Loiret
(LR)



Rachid Temal

Rapporteur
Sénateur du Val-d'Oise
(SER)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-404.html>