

N° 540

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale,

Par M. Ronan DANTEC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Jean-Jacques Filleul, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mme Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Jean-Pierre Bosino, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Philippe Esnol, Jean-Luc Fichet, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, M. Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, M. Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Robert Navarro, Mme Sophie Primas, MM. Thierry Repentin, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1627, 1719, 1734, 1762 et T.A. 289

Sénat : 357, 490 et 491 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT APPORTE UNE RÉPONSE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET LUI OFFRE UNE AMBITION NOUVELLE	8
A. LES PROBLÈMES RECONTRÉS PAR LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE	8
1. <i>Montant et évolution de la politique de développement</i>	8
2. <i>Les critiques relevées dans le rapport de la Cour des comptes de 2012 sur la politique d'aide au développement</i>	9
a) Des difficultés de pilotage.....	9
(1) L'articulation entre ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et Agence française de développement	9
(2) L'articulation avec l'action des collectivités territoriales et des ONG	10
b) La dispersion des aides	10
c) L'absence de hiérarchisation des objectifs de l'aide au développement	10
d) Une évaluation a posteriori insuffisante.....	11
B. LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LE PROJET DE LOI	11
1. <i>Une méthode de travail : la concertation en amont</i>	11
a) Les assises du développement.....	11
b) La réunion du CICID.....	12
c) La forme : une loi de programmation.....	12
2. <i>Les nouveaux objectifs de la politique de développement</i>	13
a) Clarifier et hiérarchiser les objectifs de l'aide, inscrits dans une politique de développement durable	13
b) Garantir la cohérence de la politique d'aide au développement.....	13
c) Reconnaître le rôle des acteurs non étatiques	14
(1) Les collectivités territoriales.....	14
(2) Les organisations non gouvernementales	15
(3) Le secteur privé	15
3. <i>Le rapport annexé</i>	15
a) Un objectif de développement durable dans les pays en développement dans quatre grands domaines.....	16
b) Une intervention dans dix secteurs	16
c) Des partenariats différenciés selon les pays.....	16
d) Une méthode d'action fondée sur la cohérence des politiques, l'efficacité et la transparence.....	17
II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU SÉNAT	17
A. CLARIFIER LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI	17

B. RENFORCER LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	18
1. <i>Une reconnaissance générale du rôle de ces acteurs dans le développement</i>	18
2. <i>L'introduction du 1 % déchets pour les collectivités territoriales</i>	18
C. CRÉER DEUX NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS	19
1. <i>Offrir la possibilité à l'AFD de gérer des fonds multibailleurs</i>	19
2. <i>Encadrer les transferts d'argent des migrants</i>	19
D. RATIONALISER LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'EXPERTISE INTERNATIONALE	20
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	20
A. LA CONVERGENCE DES AGENDAS INTERNATIONAUX : L'OCCASION DE DÉFINIR DE NOUVEAUX MODES DE VIE ET DE CONSOMMATION AU NIVEAU GLOBAL	20
B. LES INSTRUMENTS D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE	21
1. <i>L'AFD : une agence renforcée avec un nouveau cadre d'action</i>	21
2. <i>La reconnaissance fondamentale du rôle des acteurs de la société civile</i>	22
a) <i>Rôle des ONG et des organisations de la société civile</i>	23
b) <i>Rôle des collectivités territoriales</i>	23
3. <i>L'accent mis sur les financements innovants</i>	24
C. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME OBJECTIF CENTRAL DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	25
1. <i>Introduire la dimension culturelle du développement durable dans les objectifs du projet de loi</i>	25
2. <i>Préciser la prise en compte du volet environnemental</i>	26
3. <i>Marquer une véritable ambition sociale</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, réunie le **mardi 20 mai 2014**, sous la présidence de Michel Teston, vice-président, puis de Raymond Vall, président, a examiné le rapport pour avis de Ronan Dantec sur le projet de loi n° 357 (2013-2014) d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

La commission a salué cette innovation législative. Pour la première fois, le Parlement est amené à fixer les orientations de la politique de développement de la France pour les cinq ans à venir.

La commission a exprimé son soutien aux vingt-six amendements déposés par son rapporteur. Ces amendements ont cinq objectifs :

- **rappeler l'existence du volet culturel du développement durable.** Depuis l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement au début des années 2000, la culture est devenue un pilier à part entière du développement durable. Un des amendements fixe en particulier comme objectif à la politique de développement de préserver le patrimoine matériel, immatériel et la diversité culturelle des pays bénéficiaires de l'aide ;

- **reconnaître le rôle des sociétés civiles et souligner l'importance de leur coopération** et de leur dialogue pour construire un développement harmonieux et durable. Il est notamment essentiel d'intégrer les retours d'expérience des bénéficiaires de l'aide dans l'évaluation réalisée. Cela participe de l'instauration d'un dialogue égalitaire entre sociétés du Nord et du Sud ;

- **rappeler l'inscription de la politique française dans le contexte de la fusion des agendas du développement et du développement durable**, Objectifs du millénaire pour le développement et Objectifs pour le développement durable, dont les futurs objectifs seront définis en 2015 par les Nations unies. C'est une occasion à ne pas manquer pour définir collectivement de nouveaux modes de vie et de consommation ;

- **amplifier la reconnaissance accordée au rôle des collectivités territoriales dans le développement.** Un amendement souligne l'importance de la planification entre zones urbaines, périurbaines et rurales. Un autre reconnaît l'intérêt tout particulier de la capacité de prêt direct de l'Agence française pour le développement à des collectivités du Sud ;

- revenir sur certaines suppressions effectuées par la commission des affaires étrangères. Votre commission estime notamment qu'il est préférable de revenir à la notion de responsabilité sociale et environnementale, présente dans le texte initial, plutôt que d'employer le terme de responsabilité sociétale des entreprises. S'il est vrai que cette terminologie est parfois employée, elle est apparue symboliquement plus faible à votre commission qui estime nécessaire d'afficher clairement les exigences sociales et environnementales assignées aux acteurs publics et privés. Un amendement propose par ailleurs le rétablissement de la rédaction issue de l'Assemblée nationale au sujet des concours apportés par la France aux énergies fossiles. Il convient de viser, de manière générale et non uniquement dans le cadre de la politique de développement, une réduction des soutiens aux énergies carbonées, en cohérence avec la politique de transition énergétique engagée par le Gouvernement.

Au cours de sa réunion du mardi 20 mai 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements déposés par son rapporteur.

Mesdames, Messieurs,

La politique mondiale d'aide au développement connaît des résultats encourageants. Quelques chiffres clés, fournis par le ministère des affaires étrangères, en attestent. Neuf enfants sur dix ont accès à l'école primaire en Afrique subsaharienne, contre six en 1990. L'objectif, fixé en 2000 dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement, de faire baisser de moitié le nombre de personnes sans accès à l'eau potable sera atteint en 2015. Près de 3,5 millions de personnes sont aujourd'hui sous traitement antirétroviral dans les pays à faible revenu. La mortalité infantile a touché trois millions d'enfants de moins entre 1990 et 2010.

Ces quelques chiffres ne doivent pas faire oublier que les progrès réalisés ont été très variables en fonction des régions du monde. Les résultats obtenus sont en effet largement dus au développement de quelques grands pays émergents, tandis que le décollage des pays d'Afrique, s'il a eu lieu, est encore très inégal.

Près de 1,3 milliard d'hommes et de femmes continuent de vivre avec moins d'un euro par jour. En outre, la pression opérée sur l'environnement et le climat par les modèles actuels de développement rend le système insoutenable et risque de remettre en cause les avancées réalisées.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent projet de loi. Il s'agit d'une loi de programmation déterminant les objectifs de l'action de l'État, au sens de l'article 34 de la Constitution.

Ce texte constitue une innovation législative : pour la première fois, le Parlement a l'occasion de débattre et de se prononcer sur ce que doivent être les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France pour les cinq ans à venir.

Le texte a été préparé à l'issue d'un travail de concertation rassemblant l'ensemble des parties prenantes, mené dans le cadre d'assises du développement, organisées de novembre 2012 à mars 2013. Une réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement en a ensuite traduit les conclusions en orientations politiques au sein du présent projet de loi.

I. LE PROJET DE LOI DU GOUVERNEMENT APPORTE UNE RÉPONSE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET LUI OFFRE UNE AMBITION NOUVELLE

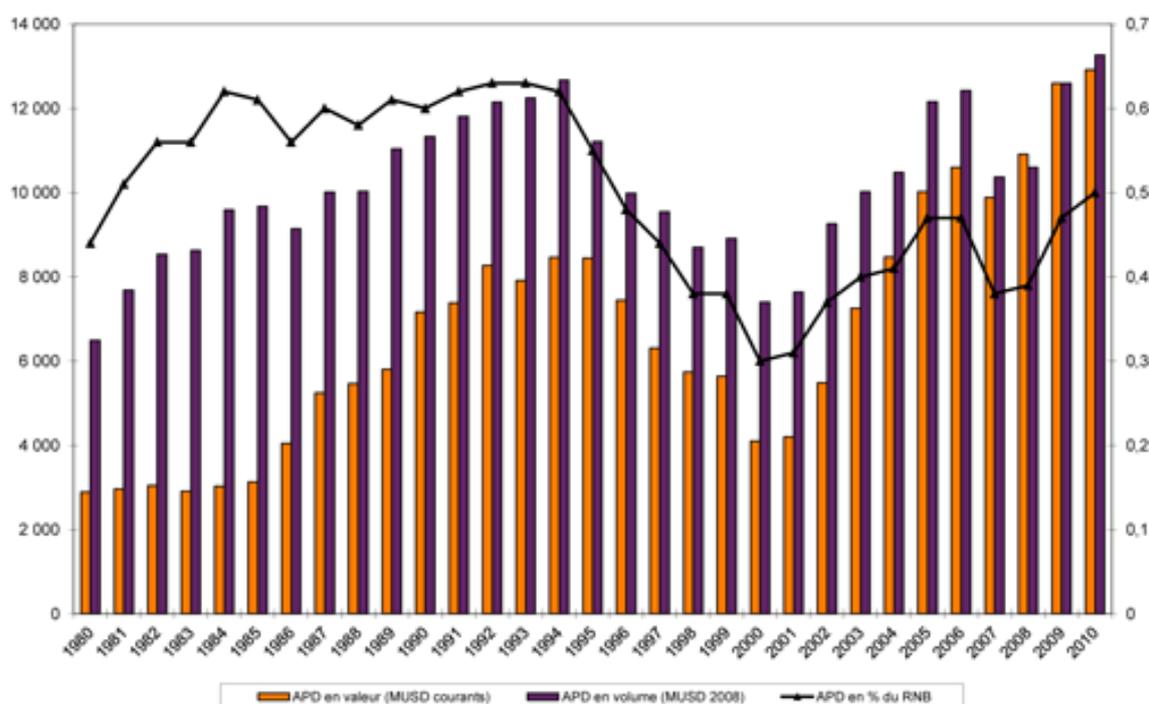
A. LES PROBLÈMES RECONTRÉS PAR LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE

1. Montant et évolution de la politique de développement

En 2011, selon les chiffres fournis par la Cour des comptes, l'aide publique consacrée par les États de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à la politique d'aide au développement s'élevait à 96 milliards d'euros, soit 0,31 % de leur revenu national brut (RNB). Cette aide prend différentes formes, comprenant notamment des dons, des prêts, des annulations de dettes, l'accueil de réfugiés.

En 2011, la contribution de la France représentait 9,35 milliards d'euros, ce qui la plaçait au quatrième rang des donateurs au sein de l'OCDE. Cette aide est passée de 0,31 % du RNB en 2001 à 0,46 % en 2011. Ce progrès significatif risque toutefois de ne pas suffire pour atteindre l'objectif fixé collectivement à 0,70 % du RNB en 2015.

ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE DE LA FRANCE DEPUIS 1980



Source : Cour des comptes, d'après le comité d'aide au développement de l'OCDE.

Géographiquement, l'Afrique est le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement française, à hauteur de 55 %, en particulier l'Afrique subsaharienne, à hauteur de 41 % du total de cette aide.

2. Les critiques relevées dans le rapport de la Cour des comptes de 2012 sur la politique d'aide au développement

La politique d'aide au développement a fait l'objet d'une évaluation détaillée par la Cour des comptes, qui a mis en évidence quatre séries de limites¹.

a) Des difficultés de pilotage

(1) L'articulation entre ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et Agence française de développement

La politique de développement française présente une particularité. Trois entités sont en charge de son pilotage : le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, et l'Agence française de développement (AFD).

La Cour des comptes relève, dans son rapport de 2012, que cette organisation tripartite est mal articulée. La coordination est censée être assurée au niveau gouvernemental par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), en charge de définir les orientations de l'aide publique au développement, ses priorités, et l'équilibre à trouver entre aide bilatérale et multilatérale. Or, avant d'être récemment réactivé, le CICID ne s'était pas réuni depuis 2006.

Le rôle du Trésor est important au sein de la politique d'aide au développement de la France, du fait du poids des prêts et des annulations de dettes au sein de l'aide française.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères tend, sur certains sujets comme l'enseignement supérieur et la gouvernance, à être à la fois stratège et opérateur des projets menés, ce qui ne simplifie là encore pas le pilotage.

Ainsi que le note la Cour, cette organisation entraîne un niveau élevé de frais administratifs qui représentent 3,4 % de l'aide française, contre 2,8 % au Royaume-Uni et 3 % en Allemagne. Si l'on ajoute les frais de l'AFD, ces frais de gestion atteignent un total de 9 %.

¹ Rapport public thématique, « La politique française d'aide au développement », 26 juin 2012.

(2) L'articulation avec l'action des collectivités territoriales et des ONG

L'articulation entre action de l'État et action des collectivités territoriales, qui mènent leurs propres projets de coopération décentralisée, est également difficile. Elle l'est d'autant plus que l'instance chargée d'opérer la coordination a été supprimée en 2007.

De la même manière, l'articulation avec l'action des organisations non gouvernementales peut largement être améliorée. Seulement 0,15 % de l'aide transitait par leur canal en 2010, contre 2 % en moyenne pour les pays de l'OCDE.

b) La dispersion des aides

Une des critiques récurrentes adressées à l'encontre de la politique de développement est celle du saupoudrage des aides. L'aide peine à se concentrer sur les zones nécessitant le plus de soutien de l'aide publique au développement.

La Cour des comptes note un progrès réalisé au début des années 2000. La France a alors rassemblé 55 pays dans une « zone de solidarité prioritaire », pour renforcer la concentration de son aide. Cependant, ce nombre élevé de pays n'a pas permis de mettre en place une approche véritablement sélective. De plus, cette approche n'a été prise en compte que dans le cadre des actions menées par le ministère des affaires étrangères et n'a pas intégré les interventions du Trésor et de l'AFD.

En 2009 a émergé la notion de partenariats différenciés. Chaque partenariat porte sur une catégorie particulière de pays, pour lesquels des objectifs et des instruments adaptés sont définis.

Malgré cela, l'aide peine encore à se concentrer sur la zone qui en a le plus besoin, à savoir l'Afrique sub-saharienne. Ces pays représentaient seulement 36 % de l'aide bilatérale en 2011.

c) L'absence de hiérarchisation des objectifs de l'aide au développement

Les objectifs de l'aide au développement française sont trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés. La réflexion sur le sujet a été relancée en 2009. Elle a abouti en 2011 à la production d'un document-cadre isolant quatre objectifs :

- la lutte contre la pauvreté ;
- le soutien de la croissance ;
- la protection des biens publics mondiaux ;
- la prévention des crises et des conflits.

Ces objectifs restent toutefois très larges et ne sont pas hiérarchisés.

Pour remédier à ce problème, une des recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes consistait à proposer au Parlement un projet de loi contenant une hiérarchisation des objectifs de l'aide et opérant une meilleure distinction entre objectifs et moyens. C'est chose faite avec le présent projet de loi.

d) Une évaluation a posteriori insuffisante

La dernière difficulté identifiée par la Cour des comptes porte sur l'évaluation de l'aide. Elle est actuellement réalisée par diverses entités relevant pour certaines du ministère des affaires étrangères, pour d'autres de la direction générale du Trésor au ministère de l'économie, ou encore de l'AFD. L'évaluation effectuée n'est pas transversale. En outre, la mesure de l'efficacité de l'aide, qui est par nature complexe, requiert une réflexion poussée sur la mise en place d'indicateurs pertinents.

La Cour relevait enfin que 47 % de l'aide de la France est non programmable (accueil des réfugiés, annulations de dette). Cette caractéristique accroît considérablement les difficultés d'évaluation et de pilotage.

B. LA RÉPONSE APPORTÉE PAR LE PROJET DE LOI

1. Une méthode de travail : la concertation en amont

a) Les assises du développement

Le projet de loi est issu d'une large concertation, les assises du développement et de la solidarité internationale, pilotées par Pascal Canfin, ancien ministre chargé du développement, en liaison avec le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, et organisées de novembre 2012 à mars 2013.

Ces assises ont réuni l'ensemble des acteurs de la coopération, État, ONG, syndicats, entreprises, collectivités territoriales, parlementaires, partenaires du Sud, afin de redéfinir les objectifs, les priorités et les moyens de l'aide au développement.

La discussion s'est organisée autour de cinq grandes problématiques :

- quelle vision du développement après 2015 ?
- comment assurer une aide transparente et efficace ?

- comment accroître la cohérence des politiques publiques en faveur du développement ?

- comment renforcer les partenariats entre l'État et les acteurs non-gouvernementaux ?

- innovations technologiques et sociales, politiques de recherche : quels enjeux pour le développement ?

Les assises ont été clôturées le 1^{er} mars 2013 par le Président de la République.

b) La réunion du CICID

À l'issue des assises du développement, le Premier ministre a réuni, le 31 juillet 2013, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) afin de travailler sur les résultats de la concertation.

La réunion du CICID a rassemblé 15 ministres autour de l'enjeu de redéfinition des orientations à donner à la politique de développement de la France. Cette réunion a été l'occasion d'adopter de premières priorités, notamment géographiques, ainsi que la stratégie « genre et développement » sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Quatre axes ont été retenus pour réorienter la politique d'aide au développement française :

- redéfinir les priorités géographiques et sectorielles ;
- améliorer la cohérence et renforcer les principes transversaux de la politique de développement ;
- assurer une meilleure coordination des acteurs ;
- améliorer l'efficacité et la transparence.

c) La forme : une loi de programmation

Ces axes ont été repris et développés au sein d'une loi d'orientation et de programmation, au sens de l'article 34 de la Constitution, déposée le 11 décembre 2013 à l'Assemblée nationale.

Cette loi marque une étape importante dans l'histoire de la politique de développement en France. Le Parlement est désormais amené à débattre des priorités et non seulement du budget de cette politique. Ainsi que l'avait alors souligné Pascal Canfin, « cette loi permet de sortir la politique de développement du monopole de l'exécutif pour passer à une logique de transparence et de contrôle démocratique ».

Le choix d'une loi de programmation permet de fixer les grands objectifs de la politique de développement à moyen terme, tout en définissant un horizon quinquennal qui assure le retour de la discussion au Parlement et une évaluation des politiques menées au cours de cette période.

2. Les nouveaux objectifs de la politique de développement

a) Clarifier et hiérarchiser les objectifs de l'aide, inscrits dans une politique de développement durable

Le présent projet de loi inscrit la politique de développement dans l'objectif général de promotion du développement durable, compris dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale. C'est désormais une priorité transversale de l'aide au développement française.

Les objectifs de cette politique sont en outre clarifiés :

- l'article 1^{er} du texte énumère une liste d'objectifs qui comprennent la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités, le développement économique équitable et riche en emplois, la lutte contre le changement climatique, la promotion de la paix et des droits de l'homme, la défense des libertés fondamentales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la responsabilité sociale et environnementale, ou encore un socle de protection sociale ;

- le rapport annexé détaille les priorités transversales, sectorielles et géographiques de l'aide au développement.

Concernant le ciblage géographique, le texte s'inscrit dans un approfondissement de la logique des partenariats différenciés. La décision n° 2 du CICID du 31 juillet 2013 a fixé une cible de direction de 85 % de l'effort financier vers l'Afrique subsaharienne et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. L'article 4 porte précisément sur la concentration et l'efficacité des aides.

b) Garantir la cohérence de la politique d'aide au développement

Le projet de loi affirme fortement l'objectif de cohérence de la politique d'aide au développement avec les autres politiques publiques. L'article 3 du texte, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, énumère les politiques à prendre en compte. Ces dernières comprennent en particulier « les politiques commerciale, agricole, fiscale, migratoire, sociale ou les politiques relatives aux droits des femmes, à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'éducation, à la culture, à la santé, à l'environnement, à l'énergie et à la lutte contre le changement climatique, à la paix et à la sécurité, à l'économie sociale et solidaire ou aux outre-mer ».

Cette recherche de cohérence entre politiques publiques passe par l'actualisation périodique des objectifs de la politique d'aide au développement, prévue à l'article 6.

Le texte met par ailleurs l'accent sur la cohérence entre aide bilatérale et multilatérale. L'article 7 dispose que la France, dans les institutions multilatérales de développement auxquelles elle est partie prenante, défend les priorités, les objectifs et les principes de sa politique de développement, tels que définis dans la présente loi. L'enjeu de l'articulation entre les différents niveaux de l'aide, en particulier avec l'action de l'Union européenne et des Nations unies, est fondamental pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide publique au développement.

Enfin, le texte vise à améliorer la cohérence de l'action des opérateurs de l'expertise technique internationale. C'est le sens de l'article 8. Il est en effet nécessaire de rendre l'expertise plus performante. De nombreux opérateurs d'expertise internationale contribuent à la mise en œuvre des engagements de la France. Le ministère des affaires étrangères a son propre dispositif. Une trentaine d'autres opérateurs sont rattachés à divers ministères de tutelle, opérateurs auxquels il faut ajouter plusieurs agences publiques et un secteur privé très dynamique.

La multiplicité des opérateurs français nuit toutefois à la visibilité et à l'efficacité de l'action extérieure de la France, en particulier en termes d'accès à des financements internationaux.

c) Reconnaître le rôle des acteurs non étatiques

(1) Les collectivités territoriales

Le projet de loi clarifie le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales. Près de 4 800 collectivités mènent aujourd'hui des actions de développement à l'étranger qui permettent d'inscrire la politique française dans une véritable approche territoriale du développement.

Ces actions de coopération décentralisée sont régies par l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. L'objectif du projet de loi, dans son article 9, est de faire apparaître de manière implicite qu'à côté des coopérations dans le cadre des conventions expressément visées par l'article L. 1151-1, un nombre croissant d'actions d'aide au développement sont désormais menées suivant d'autres modalités, avec une large place faite aux opérations partenariales ou mutualisées, par exemple dans le cadre de réseaux généralistes ou thématiques de collectivités territoriales.

Le cadre d'action des collectivités est ainsi sécurisé juridiquement par le projet de loi.

(2) Les organisations non gouvernementales

Le rapport annexé au projet de loi reconnaît le rôle incontournable des organisations non gouvernementales et leur expérience. La collaboration avec les ONG est aujourd'hui assez restreinte dans le cadre de l'aide au développement française. 0,15 % de l'aide passait par ce canal en 2010 contre 2 % dans le reste de l'OCDE. Le rapport annexé indique que le Gouvernement s'engage à doubler cette part d'ici la fin du quinquennat. Le rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale a fait inscrire une reconnaissance du rôle spécifique des syndicats de travailleurs parmi les ONG.

(3) Le secteur privé

Les Objectifs du millénaire pour le développement ne peuvent être atteints que dans le cadre d'une croissance économique soutenue et soutenable dans les pays bénéficiaires. Dans ce contexte, le secteur privé joue un rôle central, qui rend d'autant plus importante la promotion de la responsabilité sociale et environnementale dans les entreprises.

À ce titre, l'article 5 du projet de loi dispose que la politique de développement et de solidarité internationale de la France doit prendre en compte l'exigence de la responsabilité sociale et environnementale des acteurs publics et privés. Cet article impose en outre à l'AFD d'intégrer la RSE dans son système de gouvernance et dans son plan d'orientation stratégique.

Parallèlement, le Gouvernement poursuit son travail, en concertation avec la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des multinationales, pour une meilleure responsabilisation des entreprises multinationales et des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs filiales et de leurs fournisseurs situés dans les pays en développement. Un an après la catastrophe du Rana-Plaza¹, cette réflexion sur le devoir de vigilance se doit d'aboutir rapidement.

3. Le rapport annexé

Le rapport annexé précise le cadre et les orientations de cette politique d'aide au développement renouvelée. Le texte constituera une feuille de route détaillée pour les acteurs concernés, à commencer par l'AFD.

¹ Le 24 avril 2013, l'effondrement du Rana-Plaza, immeuble situé dans le faubourg Ouest de Dacca, capitale du Bangladesh, et qui abritait les ateliers de confection de diverses marques internationales de vêtements, a provoqué la mort de plus de 1 100 personnes.

a) Un objectif de développement durable dans les pays en développement dans quatre grands domaines

Le rapport annexé revient sur les objectifs définis à l'article 1^{er} du projet de loi et les rassemble autour de quatre grandes finalités :

- la promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'Homme, de l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- l'équité, la justice sociale et le développement humain ;
- un développement économique durable et riche en emplois ;
- la préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux.

b) Une intervention dans dix secteurs

Dix secteurs d'intervention sont énumérés :

- santé et protection sociale ;
- agriculture et sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- secteur privé, secteur financier et promotion de la responsabilité sociale et environnementale ;
- développement des territoires ;
- environnement et énergie ;
- eau et assainissement ;
- gouvernance et lutte contre la corruption ;
- mobilité et migrations ;
- commerce et intégration régionale.

Ces secteurs d'intervention permettent une hiérarchisation et une meilleure organisation des objectifs, dans la mesure où le rapport précise que la France et chaque pays partenaire définiront conjointement trois secteurs de concentration de l'aide parmi les dix secteurs énumérés.

c) Des partenariats différenciés selon les pays

Le rapport annexé présente les quatre catégories de pays retenues afin de mieux concentrer et adapter l'aide apportée. La différenciation a été opérée en fonction du niveau de développement, de la géographie, de l'histoire, de la culture et de la langue des pays concernés, avec une concentration des dons vers les pays les plus pauvres et les pays en crise ou en situation de fragilité.

Les quatre catégories sont ainsi les suivantes :

- les pays les plus pauvres : ces pays sont prioritaires. Ils sont au nombre de seize, et recevront au moins la moitié des subventions de l'État. Ils comprennent le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, Djibouti, les Comores, le Ghana, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Togo et le Sénégal ;

- l'Afrique subsaharienne et le Sud et l'Est de la Méditerranée : cette deuxième catégorie inclut les seize pays précédemment cités. Au total, cette zone devra représenter au moins 85 % de l'effort financier de l'État ;

- les pays en crise ou fragiles : cette catégorie concerne par exemple Haïti ;

- le reste du monde : cette catégorie comprend en particulier les grands émergents.

d) Une méthode d'action fondée sur la cohérence des politiques, l'efficacité et la transparence

Enfin, le rapport annexé développe les objectifs de cohérence, d'efficacité et de transparence de l'aide au développement.

L'enjeu de concertation avec les élus et la société civile est également traité. Ces acteurs sont rassemblés dans un Conseil du développement et de la solidarité internationale qui sera présidé par le ministre chargé du développement.

II. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU SÉNAT

A. CLARIFIER LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI

Au cours de sa réunion du 30 avril, et à l'initiative de ses deux rapporteurs, Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a fortement restructuré le projet de loi, dans l'optique d'améliorer sa lisibilité.

Le texte est désormais organisé autour des grands objectifs de la loi. Le titre I^{er} sur les orientations de la politique d'aide au développement compte ainsi trois chapitres au lieu de deux, portant sur les objectifs (chapitre I^{er}), la cohérence et la complémentarité (chapitre II), l'efficacité et les principes (chapitre III).

Le travail de la commission des affaires étrangères met donc en avant les apports du projet de loi et les grandes ambitions du texte.

B. RENFORCER LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une reconnaissance générale du rôle de ces acteurs dans le développement

L'Assemblée nationale avait ajouté le rôle des entreprises dans la politique de développement et de solidarité internationale. La commission des affaires étrangères a décidé de compléter cette précision en insérant un article dédié à la reconnaissance des acteurs de cette politique.

L'article 3 bis dispose donc désormais que « *la France reconnaît le rôle et la complémentarité de l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de développement et de solidarité internationale, notamment les collectivités territoriales, les organisations de la société civile et les entreprises* ».

2. L'introduction du 1 % déchets pour les collectivités territoriales

La commission des affaires étrangères a introduit une disposition permettant aux collectivités et à leurs groupements de mener des actions internationales de coopération et de développement dans le secteur des déchets, dans la limite de 1 % de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

C'est un dispositif similaire à ce qui peut exister dans le domaine de l'eau et de l'assainissement depuis l'adoption de la loi de 2005 dite Oudin-Santini.

Cet ajout fait suite à une étude d'impact lancée par le Gouvernement et dont les conclusions, positives, ont été rendues en mars dernier, à un rapport présenté par Jean-Claude Peyronnet devant la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à un rapport d'André Laignel au Gouvernement¹. C'est également la mise en œuvre d'une des trente propositions du rapport de Michel Delebarre et Ronan Dantec sur les

¹ « *La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives* », rapport d'information de M. Jean-Claude PEYRONNET, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 123 (2012-2013) - 13 novembre 2012.

« *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises : nouvelles approches, nouvelles ambitions...* », présenté à M. le ministre des affaires étrangères par André Laignel, 23 janvier 2013.

collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015, remis en septembre 2013 au ministre Pascal Canfin¹.

Votre commission salue cette insertion dans le projet de loi, qui permet de capitaliser sur l'expertise forte des collectivités en matière de services publics locaux.

C. CRÉER DEUX NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS

1. Offrir la possibilité à l'AFD de gérer des fonds multibailleurs

Le nouvel article 5 *quater* a été adopté par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à l'initiative du Gouvernement afin de permettre à l'AFD de gérer des fonds en provenance d'organismes tiers ou, à l'inverse, de leur confier la gestion de ses fonds dans le cadre de sa mission de financement d'opérations de développement.

L'intérêt de ces fonds dits « multibailleurs » est de mobiliser des financements de pays partenaires et de bailleurs multilatéraux à destination de certains pays, notamment dans un cas de reconstruction, et de les mettre en commun. Ces fonds sont particulièrement adaptés pour les pays en crise, comme c'est le cas actuellement avec le projet de Fonds Békou en République centrafricaine.

2. Encadrer les transferts d'argent des migrants

Le nouvel article 5 *quinquies*, inséré à l'initiative des deux rapporteurs, concerne les transferts d'argent des migrants. Il s'agit d'autoriser, sous conditions, en particulier de transparence, des banques originaires de pays en développement à commercialiser, en France, des produits financiers visant à financer des projets dans le pays d'origine. L'article prévoit un encadrement rigoureux de ce dispositif et des contrôles du ministère de l'économie et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

La question des financements étant cruciale dans le cadre de la politique de développement, ce dispositif est particulièrement intéressant dans la mesure où il permet de flécher des fonds vers le pays d'origine et de financer des projets de développement sur place.

¹ « Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global », rapport remis par Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique, et Michel Delebarre, ancien ministre d'État, sénateur du Nord, septembre 2013.

D. RATIONALISER LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'EXPERTISE INTERNATIONALE

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté l'amendement présenté par Jacques Berthou qui prévoit la fusion de six organismes d'expertise internationale dans une nouvelle Agence française d'expertise technique internationale (AFETI).

Cet amendement est le résultat d'une réflexion engagée il y a deux ans lors de l'élaboration du rapport d'information de la commission des affaires étrangères, intitulé « Pour une équipe France de l'expertise publique à l'international ». Il dressait le constat de l'extrême fragmentation des opérateurs publics français dans le domaine de l'expertise et des maigres résultats obtenus par ces acteurs publics.

Le nouvel article 8 *bis* crée donc un établissement public industriel et commercial organisé autour de départements thématiques conventionnés avec les ministères concernés. Cette agence doit rester une structure souple, avec une centralisation des fonctions transversales mais une relative autonomie des départements chargés de gérer l'expertise par métier. Elle doit permettre à la France, d'une part, de faire des économies d'échelle significatives, d'autre part, de mieux répondre aux appels d'offres internationaux.

Les missions de la nouvelle agence doivent d'ailleurs être financées par les commandes, et non plus sur subvention pour charge de service public. Cet établissement devrait pouvoir être mis en place par un délégué interministériel d'ici janvier 2015 et regrouperait environ 150 salariés sur un site commun.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LA CONVERGENCE DES AGENDAS INTERNATIONAUX : L'OCCASION DE DÉFINIR DE NOUVEAUX MODES DE VIE ET DE CONSOMMATION AU NIVEAU GLOBAL

En 2000, les 189 chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) ont fixé **huit objectifs du millénaire**, afin de réduire la pauvreté à l'horizon 2015 et de faire du droit au développement une réalité pour tous :

- éliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- assurer l'éducation primaire pour tous ;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;

-
- réduire la mortalité des enfants ;
 - améliorer la santé maternelle ;
 - combattre le sida, le paludisme et d'autres maladies ;
 - assurer un environnement durable ;
 - mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Les États membres de l'ONU sont convenus de tenir un nouveau sommet en septembre 2015 pour, sur la base des résultats effectivement constatés, fixer de nouveaux objectifs. Cette redéfinition devra permettre de fusionner les objectifs du millénaire avec les Objectifs du développement durable (ODD), affirmés en 2012 à l'occasion du Sommet Rio +20.

La convergence de ces agendas internationaux est l'occasion d'élaborer collectivement de nouveaux cadres de régulation permettant de répondre aux défis environnementaux et sociaux tout en assurant le développement de tous. L'interconnexion des enjeux nationaux et internationaux appelle en effet une réponse globale.

Dans cette optique, **vo**tre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, deux amendements :

- un amendement complétant l'article 1^{er} relatif aux objectifs généraux de la politique française de développement, pour préciser que cette politique « *participe à la construction d'une communauté mondiale solidaire pouvant affronter collectivement les défis environnementaux et sociaux qui s'imposent à tous, et élaborant des cadres de régulation contribuant à la paix et au développement pour tous* » ;

- un amendement rappelant, à l'article 1^{er} également, que la politique de développement et de solidarité internationale de la France doit s'inscrire dans la fusion des agendas des objectifs du millénaire pour le développement et des objectifs du développement durable, qui seront réexaminés en 2015 par les Nations unies.

B. LES INSTRUMENTS D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE

1. L'AFD : une agence renforcée avec un nouveau cadre d'action

En 2011, l'AFD gérait, selon les chiffres de la Cour des comptes, plus de 30 % de l'aide déclarée, et les deux tiers de l'aide bilatérale programmable. L'Agence agit à la fois comme un établissement de crédit et un établissement public concourant à l'action extérieure de la France. Les prêts représentaient 84 % de son activité en 2011, avec 45 % de ces prêts dirigés vers l'Afrique subsaharienne.

Votre commission se félicite donc que l'AFD, contributeur principal de la politique d'aide au développement de la France, se trouve renforcée par le présent projet de loi, et voit son cadre d'action précisé avec des objectifs ambitieux en matière de développement durable.

En particulier, l'AFD ne pourra plus financer de projets de recherche, d'achat, de promotion ou de multiplication des semences génétiquement modifiées. Il s'agit là d'un grand progrès. A l'heure où le Parlement s'est prononcé contre la mise en culture des organismes génétiquement modifiés en France, il convient de s'assurer d'une certaine cohérence des politiques menées en la matière à l'égard des pays du Sud.

Le présent projet de loi prévoit également l'interdiction de soutenir des projets ayant pour conséquence la déforestation, l'accaparement des terres, la privation des ressources naturelles pour les populations locales. L'AFD ne pourra pas non plus financer de projets énergétiques émetteurs en carbone si aucune captation du CO₂ n'est prévue.

De manière générale, un cadre d'intervention transversal climat-développement est défini pour l'AFD. Il vise à ce que, chaque année, 50 % de ses financements dans les pays tiers comportent des co-bénéfices climat dans l'ensemble des secteurs pertinents, y compris l'énergie.

Votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité compléter par un amendement le nouveau cadre d'action de l'Agence, en soulignant que **la capacité de prêt de l'AFD à des collectivités territoriales du Sud est un outil précieux qui permet d'accompagner le développement durable, en particulier urbain, dans les pays en développement**. L'AFD peut en effet accorder des prêts directs à des collectivités territoriales, y compris sans garantie de l'État, raison pour laquelle ces prêts sont parfois dits « non souverains », lorsque la législation locale et la situation financière de la collectivité le permettent. Plusieurs villes ont bénéficié de tels prêts : Istanbul, Izmir, Kayseri, Medellin, Antioquia, Barranquilla, Le Cap, Amman, Dakar, Ouagadougou. Cet outil permet d'accompagner le développement urbain dans les pays partenaires.

2. La reconnaissance fondamentale du rôle des acteurs de la société civile

La reconnaissance et la promotion du rôle des acteurs de la société civile, tant les ONG, les collectivités territoriales que les entreprises, est un des apports significatifs du présent texte. Le développement des organisations de la société civile, au Nord comme au Sud, et leur coopération est une des clés pour un développement durable et partagé.

a) Rôle des ONG et des organisations de la société civile

Votre commission a souhaité compléter la reconnaissance du rôle des ONG et des sociétés civiles.

Plusieurs amendements ont été adoptés en ce sens :

- un amendement reconnaissant le rôle des organisations de solidarité internationale et des organisations issues des migrations, et les associant à la décision dans le cadre du Conseil national du développement et de la solidarité internationale ;

- un amendement précisant que la politique de développement doit favoriser l'échange et le dialogue entre les sociétés civiles française et des pays partenaires ;

- un amendement complétant le rapport pour préciser que la France encourage la coopération entre les ONG du Nord et du Sud ;

- un amendement inscrivant dans la loi une des conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur l'action extérieure de la France en matière de recherche pour le développement, sur le rapport de Kalliopi Ango Ela¹ : il s'agit d'intégrer l'exigence d'une évaluation croisée de l'aide au développement française, prenant en compte les retours d'expérience des bénéficiaires locaux. Cet amendement permet de s'inscrire dans une logique de relation égalitaire entre pays du Nord et du Sud et doit permettre une amélioration du ciblage et de l'efficacité de l'aide sur la base des retours de terrain.

b) Rôle des collectivités territoriales

De la même manière, votre commission a estimé qu'il était particulièrement important de renforcer la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales, qui mettent en œuvre des actions de coopération décentralisée en s'appuyant sur leur expertise en matière de services publics locaux et d'aménagement du territoire.

Un amendement a été adopté pour rappeler que les collectivités ont une expertise dans la mobilisation des acteurs de terrain et dans la gestion des services publics, et qu'elles apportent une plus-value concrète à la politique de développement.

Un deuxième amendement complète le rapport annexé au projet de loi pour indiquer que la politique de développement doit encourager un dialogue et un aménagement concerté entre territoires urbains et territoires

¹ « Au cœur du développement : la recherche en partenariat avec les pays du Sud », rapport d'information de Mme Kalliopi ANGO ELA, fait au nom de la mission d'information sur l'action extérieure de la France n° 83 (2013-2014) - 16 octobre 2013.

ruraux proches, et élaborer des outils de gouvernance et de planification adaptés à cette échelle.

Enfin, un troisième amendement souligne le rôle des collectivités françaises pour valoriser une approche locale du développement et rapprocher les sociétés civiles du Nord et du Sud.

3. L'accent mis sur les financements innovants

Votre commission se félicite que le présent projet de loi souligne l'importance des financements innovants, dans les objectifs de la politique d'aide au développement. Au-delà des instruments de financement traditionnels, publics ou privés, il est nécessaire d'encourager la recherche de nouvelles ressources pour la politique de développement, par le biais de taxes affectées notamment. Depuis 2012, la France met par exemple en œuvre une taxe sur les transactions financières, à titre national, allouée pour une large part à des actions de développement, dont la lutte contre les grandes pandémies, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

LA TAXE EUROPÉENNE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

En septembre 2011, la Commission européenne a adopté une proposition de directive du Conseil sur un système commun de taxe sur les transactions financières pour toute l'Union Européenne. L'objectif était d'éviter la fragmentation du marché intérieur par la mise en place d'approches nationales à géométrie variable, mais aussi d'assurer une contribution du secteur financier aux finances publiques. Le taux minimal proposé était de 0,1 % pour les transactions portant sur les actions et les obligations et de 0,01 % pour celles portant sur les produits dérivés.

Lors d'un Conseil ECOFIN de 2012, le constat a été fait de l'impossibilité d'établir une unanimité sur ce système de taxation sur les transactions financières, tel que proposé par la Commission. Plusieurs États ont toutefois fait valoir la possibilité d'une coopération renforcée, rassemblant un groupe plus restreint d'États membres.

Le 22 janvier 2013, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision autorisant onze États à établir, par le biais de la coopération renforcée, **un système commun de taxe sur les transactions financières**.

Cette décision a rencontré l'opposition d'un certain nombre de pays, à commencer par le Royaume-Uni, la Suède, ou encore la République tchèque. Le Royaume-Uni a d'ailleurs introduit un recours contre la décision du Conseil, au motif que cette coopération renforcée produirait des effets extraterritoriaux illégaux et qu'elle ne respecterait pas les droits des États membres non-participants.

Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Pour autant, le projet s'est progressivement embourbé du fait des oppositions politiques. Un accord en date du 20 mai dernier semble en mesure de relancer le dispositif. Les dix pays favorables à cette taxe se sont entendus pour mettre en œuvre le système à compter de 2016, dans un premier temps uniquement sur les actions et certains produits dérivés. Il s'agit de l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Slovaquie et l'Espagne. La Slovénie, initialement partante, a finalement renoncé à signer l'accord.

Votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement indiquant que la France suivra avec attention et accompagnera le développement de nouveaux financements liés aux négociations climatiques dans une optique de développement durable des territoires. En effet, les discussions à venir dans le cadre des négociations climatiques internationales doivent apporter des réponses à la question du financement, en particulier concernant le Fonds vert, ou encore les mécanismes de développement propre. Les deux problématiques, de lutte contre le dérèglement climatique et d'aide au développement, sont intrinsèquement liées.

C. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME OBJECTIF CENTRAL DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

1. Introduire la dimension culturelle du développement durable dans les objectifs du projet de loi

Votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a adopté plusieurs amendements en vue de réparer un oubli du texte. Il convient en effet de rappeler que le développement durable comporte **quatre piliers**, comprenant la culture. La culture est au cœur des actions menées dans le cadre de la Francophonie ou encore des démarches engagées avec l'Agenda 21 de la culture.

Le premier amendement adopté complète, à l'article 1^{er}, la définition du développement durable en y ajoutant le volet culturel. D'autres modifications similaires ont été adoptées dans le rapport annexé, à chaque mention des piliers du développement durable.

Le second amendement complète le rapport pour indiquer que la valorisation du patrimoine matériel et immatériel des pays en développement et la préservation de leur diversité culturelle sont une priorité de la politique de développement française, en lien avec les instances de la Francophonie.

2. Préciser la prise en compte du volet environnemental

Le développement économique des pays du Nord comme du Sud pèse de plus en plus sur l'environnement et le climat. Votre commission salue donc la volonté de placer la préservation de l'environnement au centre des objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

Un amendement adopté à l'initiative du rapporteur a permis de compléter, dans le rapport, la liste des politiques publiques ayant des effets sur les pays en développement et avec lesquelles il faut garantir la bonne articulation pour mentionner expressément l'enjeu de préservation de la biodiversité.

Un second amendement a été adopté pour revenir sur une modification apportée au texte par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. L'alinéa 90 du rapport annexé fixait, dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, l'objectif de réduire progressivement les soutiens apportés par la France aux énergies fossiles et de porter cette position au niveau international et dans l'ensemble des banques multilatérales de développement. La commission des affaires étrangères a restreint la portée de cet objectif aux seuls concours apportés aux énergies fossiles dans le cadre de la politique de développement.

Votre commission a jugé qu'il était nécessaire de revenir à la formulation initiale. Il est essentiel que la France ait une ambition forte et globale de réduction des soutiens aux énergies carbonées. Cet objectif est d'ailleurs en parfaite cohérence avec les positions portées par la France dans le cadre des négociations climatiques en vue de la conférence de Paris 2015 ainsi que dans le cadre de la transition énergétique engagée au niveau national par le Gouvernement.

3. Marquer une véritable ambition sociale

Votre commission salue l'ambition sociale, conforme aux objectifs du développement durable, portée par le présent projet de loi.

L'enjeu fondamental d'accès à la protection sociale est une des priorités identifiées par le rapport. Un des objectifs du texte est en particulier de soutenir le développement de socles nationaux de protection sociale. Il est nécessaire de prendre la mesure de catastrophes comme celle du Rana-Plaza.

Un des apports du texte est également la place centrale donnée aux femmes dans la politique de développement. Les femmes sont aujourd'hui directement touchées par la pauvreté, par le dérèglement climatique et par la majorité des problématiques de développement. Le projet de loi affirme l'autonomisation des femmes et l'intégration systématique des questions de

genre comme priorité transversale de la politique de développement de la France. Votre commission se félicite de la mise en place de la stratégie « genre et développement » depuis le CICID du 31 juillet 2013. Cette stratégie prévoit que d'ici 2017, 50 % des projets de développement français devront avoir comme objectif principal ou significatif l'amélioration de l'égalité entre femmes et hommes.

Votre commission a adopté deux amendements à l'initiative de son rapporteur :

- le premier amendement précise la composition du Conseil national du développement et de la solidarité internationale : elle devra comprendre autant de femmes que d'hommes ;

- le second rétablit la notion de responsabilité sociale et environnementale dans le texte, qui avait été remplacée par celle de responsabilité sociétale par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. La responsabilité sociale et environnementale est en effet une notion aujourd'hui bien connue et comprise du grand public. C'est en outre le vocable retenu en droit de l'environnement et en droit commercial. Le décret n° 2012-557 du 24 avril 2012, pris en application de l'article 225 de la loi Grenelle II, fait par exemple référence aux « *obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale* ». L'emploi des mots social et environnemental n'exclut pas pour autant l'inclusion de problématiques dépassant ces simples champs, en particulier en matière de gouvernance et de respect des droits de l'homme. Enfin, la visibilité donnée aux mots « social », dans le contexte de la commémoration de la catastrophe du Rana-Plaza, et « environnemental », compte tenu par exemple de la publication du dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), est préférable à l'emploi du terme sociétal, de portée symbolique bien plus faible.

* * *

*

Au cours de sa réunion du mardi 20 mai 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements déposés par son rapporteur.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 20 mai 2014, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 491 (2013-2014) d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

M. Michel Teston, président. – M. Vall étant retardé, il me revient d'ouvrir notre réunion ; nous allons entendre le rapport pour avis de Roland Dantec sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (procédure accélérée). Nous devons aussi désigner un candidat appelé à siéger au Comité national de l'eau ; cependant, en l'absence de candidatures, je suggère de reporter ce point à notre prochaine réunion. Je souhaite la bienvenue dans notre commission à M. Jean-Pierre Bosino, sénateur de l'Oise, en remplacement de Mme Rossignol.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Pour la première fois, le Parlement doit se prononcer sur les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France pour les cinq prochaines années. Cette innovation législative, que nous devons au ministre Pascal Canfin, marque, tout comme le changement d'appellation du ministère, qui passe de la « coopération » au « développement », un état d'esprit nouveau – le temps de la Françafrique est révolu. Mme Annick Girardin a repris le texte et inscrit son action dans le prolongement de celle de son prédécesseur.

Notre politique de développement rencontre des difficultés : ce constat est unanime et ancien. Le manque de pilotage et de débat collectif est manifeste, car cette politique dépend à la fois du ministère des affaires étrangères, de Bercy, et de l'Agence française pour le développement (AFD). Le comité interministériel de coordination (Cicid) ne s'était pas réuni depuis 2006 ! On déplore en conséquence une dispersion des aides, voire un saupoudrage. Malgré l'émergence en 2009 de la notion de partenariats différenciés en fonction des types de pays, l'aide n'est toujours pas concentrée sur l'Afrique subsaharienne, la zone qui pourtant en a le plus besoin. L'absence de hiérarchisation des objectifs et le manque d'évaluation *a posteriori* sont bien sûr préjudiciables à l'efficacité.

Rédigé après les assises du développement et après une réunion du Cicid, le projet de loi vise à remédier à ces difficultés. Les objectifs sont clarifiés et hiérarchisés, deux priorités transversales retenues : le développement durable et l'égalité femmes-hommes. Dix secteurs d'intervention sont définis, et les pays sont regroupés en zones. Le texte favorise la mise en cohérence de la politique de développement avec les

autres politiques publiques et de l'aide bilatérale avec l'aide multilatérale, notamment celle apportée par l'Union européenne ou les grandes organisations internationales de l'ONU. Autre avancée considérable : la reconnaissance du rôle des acteurs non étatiques. L'action décentralisée des collectivités territoriales est encouragée, le rôle des ONG reconnu et l'action du secteur privé prise en compte, c'est une première, *via* la promotion de la responsabilité sociale et environnementale (RSE). Le rapport annexé constitue une feuille de route détaillée pour les cinq prochaines années.

La commission des affaires étrangères a établi fin avril son texte. Ses membres ont réalisé un important travail, collégial puisque les deux co-rapporteurs étaient d'appartenances politiques opposées. Ils ont clarifié la structure du projet de loi, grâce à quoi les nouvelles priorités de la politique de développement ressortent nettement. Ils ont également introduit de nouveaux dispositifs normatifs, en particulier le 1 % déchets : les collectivités et leurs groupements pourront mener des actions internationales de coopération et de développement dans le secteur des déchets, dans la limite de 1 % de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. La même chose existe pour l'eau et l'assainissement depuis la loi Oudin-Santini. L'expertise des collectivités en matière de services publics locaux est ainsi reconnue. Je ne puis m'empêcher de rappeler que c'était l'une des propositions formulées dans le rapport que j'ai rédigé avec Michel Delebarre sur le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre les changements climatiques.

Dans mes amendements, j'ai recherché le consensus avec les deux rapporteurs de la commission des affaires étrangères et le ministère. J'ai voulu, d'abord, rappeler que le développement durable comprend un volet culturel. Il y a bien quatre piliers, et non trois ! La francophonie donne lieu à une abondante coopération culturelle décentralisée. Je souhaite ensuite que l'on reconnaisse mieux le rôle des sociétés civiles dans la coopération, pour construire un développement durable harmonieux. Intégrer les retours d'expérience des bénéficiaires dans l'évaluation de l'aide, par exemple, est essentiel pour qu'un dialogue égalitaire s'instaure entre nord et sud. Je vous proposerai aussi de préciser que la politique française doit s'inscrire dans le cadre de la fusion des agendas du développement. L'absence de cette préoccupation dans le texte m'a surpris : en 2015, les Nations unies devront redéfinir et fusionner les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les Objectifs pour le développement durable décidés lors de la conférence Rio +20.

Plusieurs de mes amendements, rédactionnels, visent à mieux mettre en valeur le rôle des collectivités territoriales dans le développement, en soulignant l'importance de la planification entre zones urbaines, périurbaines et rurales. L'AFD est la seule banque de développement à pouvoir consentir des prêts directs à des collectivités du sud : soulignons cet

atout français ! Il est essentiel de s'appuyer sur les collectivités territoriales, au nord comme au sud.

Enfin, je vous proposerai de revenir sur la suppression, par la commission des affaires étrangères, de la notion de RSE, pourtant intégrée par les entreprises depuis le décret de 2012. Nos collègues ont préféré le terme de responsabilité sociétale, qui n'est pas clair.

Le texte fixe comme objectif de réduire progressivement les soutiens apportés par la France aux énergies fossiles. Or nos collègues des affaires étrangères ont limité cette ambition au seul cadre de la politique de développement. Revenons à la formulation initiale, cohérente avec la politique de transition énergétique engagée par le Gouvernement !

Je vous proposerai donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce texte, sous réserve des quelques amendements que je vous soumetts.

M. Michel Teston, président. – Merci pour cet exposé clair et complet.

Mme Évelyne Didier. – Le système du 1 % déchets est en effet similaire au 1 % eau que nous connaissons, et qui remonte à la loi Oudin. La coopération relève avant tout des États et des organisations internationales, même si le lien entre collectivités territoriales est primordial dans nombre de microprojets. Il ne faudrait pas reporter sur les citoyens la charge d'une politique qui devrait être nationale et volontariste. La RSE est une notion reconnue internationalement – il existe des agences de notation en la matière – alors que le sens de l'adjectif « sociétale » est flou. Ce qui manque le plus à cette politique de développement, ce sont des moyens budgétaires. Quant à la lutte contre l'opacité financière et l'évasion fiscale, vous prêchez des convaincus ! Exiger la publication des clauses fiscales, je suis d'accord. Nous sommes favorables à ce texte.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Il ne s'agit pas tant de faire porter aux collectivités territoriales la charge d'une politique qui incombe à l'État, que de faire appel à leur expertise en matière d'animation territoriale. Elles en tirent une légitimité dans leurs interventions. C'est une manière de conforter la clause de compétence générale !

Mme Évelyne Didier. – Astucieux, en effet.

M. Benoît Huré. – Le groupe UMP s'abstiendra sur ce texte et sur les amendements.

M. Michel Teston, président. – Nous y arrivons.

Article 1^{er}

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 rappelle la dimension culturelle du développement durable. Cela fait consensus avec nos collègues des affaires étrangères et le ministère.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 24 revient, avec l’accord du Gouvernement, sur un changement introduit par la commission des affaires étrangères : nous rétablissons l’appellation de RSE, qui a été introduite par le décret de 2012 et correspond aux usages internationaux. L’adjectif « sociétale » est ambigu.

L’amendement n° 24 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 2 rappelle que la politique de développement participe à la construction d’une communauté mondiale solidaire : il ne s’agit pas seulement d’aider, il faut encore créer des liens qui aideront à construire une meilleure régulation mondiale.

L’amendement n° 2 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Avec l’amendement n° 3, nous rappelons que le projet de loi s’inscrit dans les objectifs de Rio +20.

L’amendement n° 3 est adopté.

Article 2 (annexe)

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 10 vise à ne pas donner l’impression que la dégradation de l’environnement serait exclusivement le résultat du développement des pays du sud. C’est un amendement consensuel.

L’amendement n° 10 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 11 ajoute le mot « culturel ».

L’amendement n° 11 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 12 ajoute, parmi les actions possibles de la France, les expertises. Il n’y a pas seulement les outils financiers...

L’amendement n° 12 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 13 ajoute, parmi les politiques à articuler ensemble, « la préservation de la biodiversité ».

L’amendement n° 13 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 21 supprime la Charte sur la politique de développement et de solidarité internationale de la France, que la commission des affaires étrangères a ajoutée. Elle est superflue puisqu’un rapport très précis est annexé au présent projet de loi : choc de simplification !

L’amendement n° 21 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 23 remplace l’adjectif « sociétale » par les mots « sociale et environnementale ».

L’amendement n° 23 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 15 ajoute la phrase « La France promeut ainsi une planification urbaine et territoriale qui recherche l’articulation entre les échelles de territoire et les interactions entre territoires urbains, périurbains et ruraux. »

L’amendement n° 15 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° 16 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 25 a, lui, une dimension politique : le texte initial comportait l’objectif de réduire les soutiens publics de la France aux énergies fossiles. Nos collègues saisis au fond ont restreint cet engagement aux « concours apportés aux énergies fossiles dans le cadre de la politique de développement ». Revenons à la rédaction initiale.

L’amendement n° 25 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 26 prévoit la prise en compte du retour d’expérience des bénéficiaires de l’aide.

L’amendement n° 26 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 22 revient à la formulation initiale, qui faisait référence à la loi bancaire de 2013, malgré les objections de la commission des affaires étrangères qui fait remarquer que les textes d’application ne sont pas encore publiés.

M. Michel Teston, président. – La référence porte sur la loi, non sur ses textes d’application.

L’amendement n° 22 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 14 met l’accent sur les coopérations culturelles. Là encore, il y a consensus.

L’amendement n° 14 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 17 mentionne la coopération entre les sociétés civiles du nord et du sud.

L’amendement n° 17 est adopté.

Présidence de M. Raymond Vall, président

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Comme le n° 17, l’amendement n° 18 mentionne le dialogue entre les sociétés civiles.

L’amendement n° 18 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L’amendement n° 19 le rappelle, l’AFD peut prêter directement aux collectivités territoriales du sud,

ce qui en fait une banque de développement internationale spécifique : c'est un atout de la France !

L'amendement n° 19 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 20 vise à rappeler le lien entre les négociations sur le climat et le développement de nouveaux financements du développement durable.

M. Raymond Vall, président. – C'est très important ! Il s'agit du transfert de compétences et de techniques.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 3

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 rétablit la liste, présente dans le projet de loi initial et complétée par l'Assemblée nationale, des politiques avec lesquelles nous recherchons une cohérence. La commission des affaires étrangères du Sénat l'a supprimée, arguant qu'un oubli dans cette liste pourrait avoir des conséquences fâcheuses.

M. Raymond Vall, président. – En effet, dès lors qu'il y a une liste, ce qui n'est pas écrit sera écarté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Cette liste signale au contraire que la politique de développement, que l'on voit parfois comme marginale, est transversale et multiforme.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 3 bis

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – Les membres du Conseil national du développement et de la solidarité internationale étant nommés par l'État, la parité hommes-femmes doit y être respectée. C'est le sens de l'amendement n° 6.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 7 affirme l'expertise des collectivités territoriales dans la gestion des services publics locaux et l'aménagement du territoire. Comment le Sénat pourrait-il s'y opposer ?

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 8 tend à reconnaître les organisations de la société civile, tant du nord que du sud, ainsi que les organisations issues des migrations, comme des acteurs à part entière de la politique de développement et de solidarité internationale.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 précise que la politique de développement et de solidarité internationale favorise l'échange et le dialogue entre les sociétés civiles.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 5

L'amendement de cohérence n° 9 est adopté.

M. Raymond Vall, président. – Il nous reste à nous prononcer sur l'avis que donnera notre commission sur le texte.

Mme Chantal Jouanno. – Le groupe UMP s'abstient : nous partageons les intentions, mais sommes en désaccord sur les moyens. Abstention bienveillante et constructive !

M. Raymond Vall, président. – **Avant le sommet de Paris, il est bon de nous mettre en ordre de marche. Le projet de loi y pourvoit.**

La commission donne un avis favorable au texte ainsi amendé.

La réunion s'achève à 14 h 30.