

... le projet de loi

DE PROGRAMMATION RELATIF AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES

Réunie le 13 avril 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné l'avis de M. Jean-Claude Requier sur le projet de loi n° 404 (2020-2021) de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, déposé à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020 par le Gouvernement. Ce projet de loi, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examiné par la commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale et adopté en séance publique le 2 mars 2021.

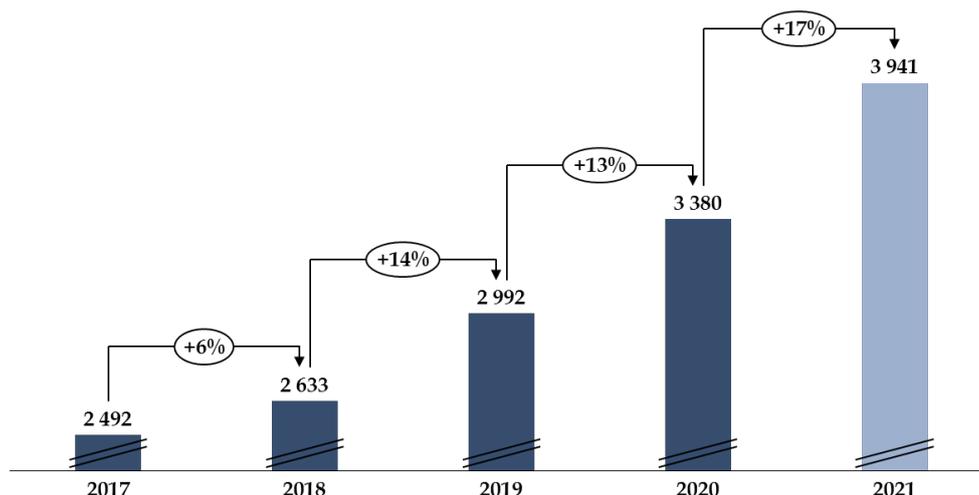
La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 1^{er}, 2, 4, 7, 8, 9, 11 et 13.

1. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DÉCEVANTE

A. UN PROJET DE LOI TRÈS ATTENDU, QUI VIENT PARACHEVER PLUSIEURS ANNÉES D'AUGMENTATION DES MOYENS DÉDIÉS À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Évolution des crédits de la mission « Aide publique au développement »

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



N.B : les données pour les exercices 2017 à 2020 sont issues des rapports annuels de performance. Le montant de crédits de paiement pour 2021 est celui prévu par la loi de finances pour 2021, en neutralisant le programme 365 dédié au renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement.

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

Annoncé depuis 2018, l'examen du projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales constitue **un rendez-vous législatif très attendu**. Il vise, d'une part, à **actualiser les dispositions de la précédente loi d'orientation et de programmation de 2014** et, d'autre part, à **traduire au plan législatif l'objectif fixé par le Président de la République, Emmanuel Macron, en début de quinquennat d'atteindre une part d'aide publique au développement s'élevant à 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022**. Dans cette perspective, la définition d'un objectif ambitieux pour l'aide publique au développement de la France vise à **rattraper une contraction** de celle-ci au début des années 2010.

Pour y parvenir, les crédits de la mission « Aide publique au développement » ont connu **une croissance soutenue** depuis le début du quinquennat.

B. LA PORTÉE DU TEXTE EST TRÈS LIMITÉE PAR L'ABSENCE DE RÉELLE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

1. La trajectoire financière proposée se contente essentiellement d'entériner les moyens budgétaires déjà validés par le Parlement

S'agissant de la trajectoire budgétaire de la mission « Aide publique au développement », **l'article 1^{er} fixe le montant des crédits de paiement**, hors charges de pension et à périmètre constant, pour les exercices 2020 à 2022.

Crédits de la mission « Aide publique au développement » prévus par l'article 1^{er}

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

2020	2021	2022
3 251	3 925	4 800

Source : article 1^{er} du projet de loi, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture

Certes, le calendrier d'examen du texte a été retardé à plusieurs reprises, et les échéances électorales de l'année prochaine rendent difficiles les arbitrages budgétaires au-delà de l'année 2022. Toutefois, **la commission a estimé que cette programmation partielle était incompréhensible, compte tenu de l'adoption récente de lois de programmation plus ambitieuses**, à l'image de la loi de programmation de la recherche dont la trajectoire budgétaire couvre les années 2021 à 2030.

2. Plusieurs options souvent ouvertes pour le fonds de solidarité pour le développement

S'agissant des ressources du fonds de solidarité pour le développement (FSD), **l'article 1^{er} prévoit une hausse de 100 millions d'euros de celles-ci en 2022**, afin d'atteindre un montant de **838 millions d'euros**. Toutefois, **il n'apporte aucune précision sur les modalités de cette hausse des ressources du FSD**, et prévoit même qu'à défaut d'une telle augmentation, les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » sont augmentés à due concurrence en 2022. **Ainsi, la rédaction proposée laisse plusieurs options ouvertes pour concrétiser cette hausse de 100 millions d'euros.**

3. Le projet de loi réaffirme des objectifs louables de rééquilibrage de notre aide publique au développement, sans fixer d'ambition au-delà de 2022

Conformément aux conclusions du CICID du 8 février 2018, l'article 1^{er} réaffirme **plusieurs objectifs de rééquilibrage** de notre aide publique au développement. Les dispositions du rapport annexé, intitulé « Cadre de partenariat global » précisent ces objectifs.

En effet, il prévoit que la hausse des moyens *« contribuera notamment au renforcement, d'ici 2022, de la composante bilatérale de l'aide publique au développement de la France et de la part de cette aide qui est constituée de dons »* (le VI). Cette disposition vise à recentrer l'aide publique au développement de la France vers les pays prioritaires

En outre, l'article 1^{er} prévoit de renforcer, d'ici 2022, d'autres canaux de déploiement de l'aide publique au développement.

Premièrement, il vise le doublement du montant de l'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile (OCS) par rapport à son niveau de 2017 (le VII). L'aide publique au développement transitant par les OSC s'élève à 460 millions d'euros en 2019. L'article 1^{er} prévoit également un dispositif permettant à des OSC de solliciter des subventions afin de financer des projets de développement (le VIII). Ce guichet de financement est déjà mis en œuvre par l'AFD (dispositif « Initiative OSC ») et financé par le programme 209 de la mission « Aide publique au développement ».

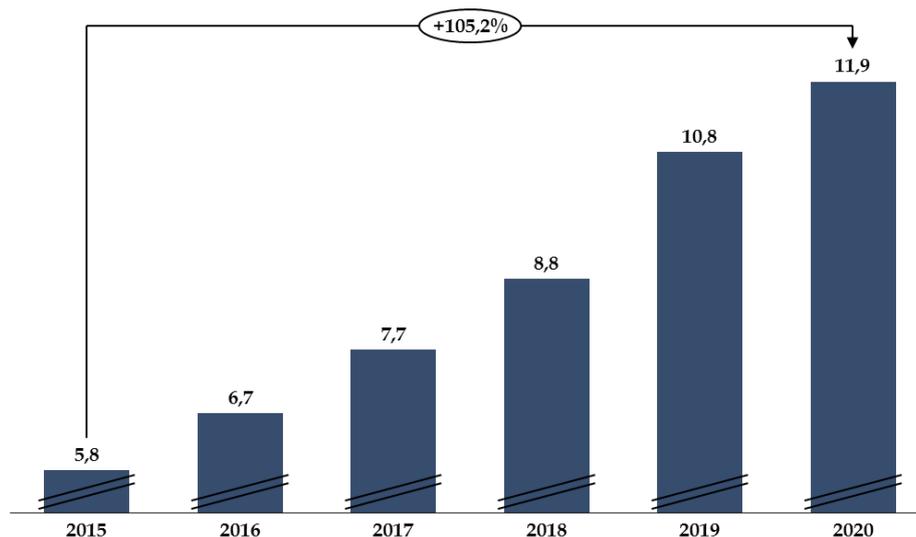
Deuxièmement, l'article 1^{er} prévoit que les fonds consacrés par l'État au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales doubleront d'ici 2022 par rapport à leur niveau de 2017 (le XI).

4. Les besoins en fonds propres de l'Agence française de développement constituent un « angle mort » majeur de la programmation

Alors que la loi de finances pour 2021 a opéré une nouvelle recapitalisation de l'AFD, à hauteur de 500 millions d'euros en sus de la conversion en fonds propres de la ressource à condition spéciale (RCS) à hauteur de 953 millions d'euros, **cette opération pourrait ne pas suffire à couvrir les besoins de l'agence au-delà de cette année**, compte tenu de la montée en charge de ses activités depuis plusieurs exercices.

Évolution des engagements du groupe Agence française de développement depuis 2017

(en milliards d'euros courants)



Source : étude d'impact, complétée par les données transmises par la direction générale du trésor

Le rapporteur pour avis a regretté que cette question soit maintenue « sous les radars » des débats relatifs à la programmation des moyens budgétaires dédiés à l'aide publique au développement.

Afin de répondre au besoin d'information du Parlement sur ce sujet, la commission des finances a adopté un amendement visant à compléter le document de politique transversale avec une évaluation pluriannuelle des besoins en fonds propres de l'AFD.

C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE CRÉDIBLE ET CONSOLIDANT LES EFFORTS DE LA FRANCE EN FAVEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Afin d'ancrer le caractère programmatique du projet de loi, le rapporteur pour avis a proposé à la commission des finances de prolonger la programmation des crédits de paiements de la mission « Aide publique au développement » jusqu'en 2025, c'est-à-dire en fixant leur montant pour les exercices 2023, 2024 et 2025. Le montant de 4,8 milliards d'euros proposé par l'article 1^{er} pour 2022 serait retenu comme point de départ de la programmation.

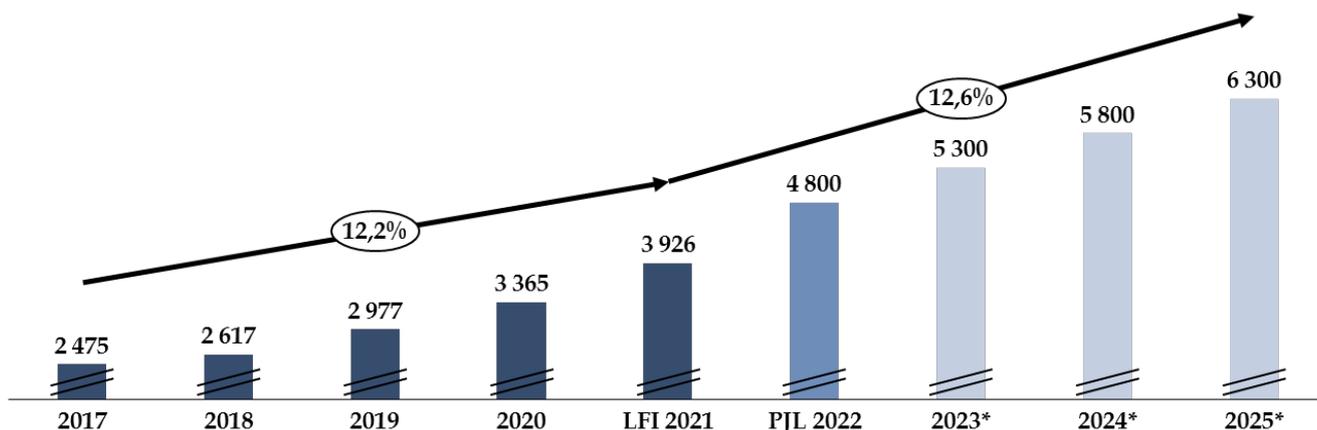
Le rapporteur pour avis a rappelé que le pilotage budgétaire de l'aide publique au développement fondé sur un ratio macroéconomique doit être apprécié avec la plus grande prudence, pour plusieurs raisons. D'une part, l'exercice 2020 témoigne du caractère très relatif de cet indicateur, puisque la contraction du RNB a permis de satisfaire avec deux ans d'avance l'objectif fixé pour 2022. D'autre part, les crédits de la mission ne recouvrent que partiellement le montant de l'aide publique générée par la France.

En considérant que les autres composantes de l'aide publique au développement restent stables par rapport aux estimations du Gouvernement pour 2022, pour atteindre le ratio de 0,7 % du RNB en 2025, tel que le prévoit le texte amendé par l'Assemblée nationale, il peut être estimé que cela correspondrait à une hausse annuelle moyenne de 1,9 milliard d'euros par an, pour les années 2023, 2024, et 2025. Avec ces mêmes hypothèses, un volume d'aide publique au développement s'élevant à 0,55 % du RNB en 2025 correspondrait à une hausse annuelle moyenne d'environ 500 millions d'euros par an pour maintenir l'objectif que la France s'est fixée pour 2022.

Considérant qu'une telle hausse permet de fixer un cap cohérent et de sanctuariser les moyens dédiés à la politique d'aide publique au développement dans un contexte de finances publiques très contraintes, la commission des finances a adopté un amendement visant à proposer une trajectoire des crédits de la mission « Aide publique au développement » jusqu'en 2025, fondée sur une hausse annuelle de 500 millions d'euros après 2022.

Trajectoire des crédits de la mission « Aide publique au développement » proposée jusqu'en 2025

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



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

La commission des finances a également adopté un amendement de coordination avec la trajectoire proposée, ainsi que plusieurs amendements relatifs aux conditions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 1^{er}, à une disposition sans réelle portée normative, et aux moyens humains des services de l'État concourant à la politique de développement.

2. DES DISPOSITIONS POUR LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT QUI SOULÈVENT PLUSIEURS INTERROGATIONS

A. UNE INFORMATION DU PARLEMENT ÉTOFFÉE MAIS QUI DEVRA ÊTRE UTILEMENT ARTICULÉE AVEC LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES EXISTANTS

L'article 2 du projet de loi prévoit la remise annuelle d'un rapport du Gouvernement au Parlement. Ce rapport remplace le rapport bisannuel prévu par la loi de 2014 d'orientation et de programmation, dont l'objet est de faire la synthèse de la politique de développement de la France.

Le rapporteur pour avis a salué le dispositif proposé qui contribue nécessairement à l'amélioration de l'information du Parlement sur une politique publique dont le caractère interministériel rend son appréhension complexe. Néanmoins, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'articulation de ces informations avec celles contenues dans les documents budgétaires.

La commission des finances a adopté trois amendements visant respectivement à faire coïncider la date de remise du rapport annuel avec celle du dépôt du projet de loi de règlement, à compléter les dispositions relatives au contenu du rapport, ainsi qu'un amendement de précision rédactionnelle.

B. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION INDÉPENDANTE D'ÉVALUATION : LE RISQUE D'UNE CONFUSION DES GENRES À ÉVITER

Conformément aux orientations du CICID du 8 février 2018, le projet de loi vise à renforcer l'évaluation de l'aide au développement. Ainsi, l'article 9 du projet de loi institue une commission indépendante d'évaluation. Il s'agit d'une proposition ancienne, inspirée du modèle britannique de « *l'Independent committee on aid impact* » (ICAI). En première lecture, l'Assemblée nationale a profondément modifié le dispositif proposé, afin d'en préciser les missions et de rattacher ce nouvel organisme à la Cour des comptes, qui en assurera le secrétariat.

La commission s'est notamment interrogée sur l'articulation de cette commission d'évaluation indépendante avec les missions d'évaluation des politiques publiques attribuée au Parlement aux termes de l'article 24 de la Constitution, et du rôle d'assistance à celui-ci déjà dévolu à la Cour des comptes en application de l'article 47-2 de la Constitution.

Sans remettre en cause le dispositif proposé, qui permettra une étude approfondie de la mise en œuvre concrète des projets de développement, la commission des finances a adopté un amendement visant à clarifier les missions allouées à la commission d'évaluation. Celui-ci vise à recentrer son évaluation sur les projets et programmes concrets d'aide publique au développement, afin d'éviter toute confusion entre le rôle de ce nouvel organisme et celui d'évaluation des politiques publiques conduit par le Parlement.

3. L'INTÉGRATION D'EXPERTISE FRANCE AU SEIN DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : UNE RATIONALISATION UTILE DES OPÉRATEURS

A. LE PROJET DE LOI CONCRÉTISE LA VOLONTÉ DU CICID DE CONSOLIDER L'EXPERTISE INTERNATIONALE

En 2018, le Gouvernement a souhaité poursuivre l'effort de rationalisation du paysage de la coopération internationale française initié lors de la précédente loi d'orientation de la politique de développement. Ainsi, les conclusions du CICID du 8 février 2018 prévoient explicitement d'intégrer Expertise France au sein du groupe de l'AFD à horizon 2019. S'agissant de l'AFD, cette intégration lui permettra de renforcer sa compétitivité « hors-prix » de son activité de prêt. Pour Expertise France, son directeur général, Jérémie Pellet, a estimé que ce

rapprochement entre les deux opérateurs « **participe à la montée en puissance d'Expertise France** ». Il devrait permettre de concrétiser une collaboration déjà étroite, matérialisée depuis plusieurs années par des projets communs et un échange de personnels.

B. LE SCHÉMA D'INTÉGRATION COMPREND PLUSIEURS ÉTAPES SUCCESSIVES

L'article 7 prévoit que l'AFD est autorisée à détenir tout ou partie du capital de la société par actions simplifiée (SAS) Expertise France, tandis que l'article 8 transforme Expertise France, actuellement un établissement public industriel et commercial (EPIC) en SAS.

Plusieurs dispositions du texte visent à préserver la tutelle de l'État sur la nouvelle SAS, telles que la composition du conseil d'administration, l'approbation des statuts par décret, ou encore la nomination de deux commissaires du Gouvernement.

La commission des finances a adopté un amendement visant à ce que les sénateurs et députés siégeant au sein du conseil d'administration de l'AFD soient désignés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, par souci de simplification et d'harmonisation des procédures de désignation. Sur le même fondement, elle a adopté un amendement à l'article 8, et par cohérence, un amendement à l'article 5.

4. DIVERSES AUTRES DISPOSITIONS APPELLENT DES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'article 4 du présent projet de loi introduit la possibilité pour les collectivités territoriales qui sont des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de financer, sur les budgets des services de mobilité, des actions de coopération dans ce domaine avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Ce dispositif facultatif s'inspire de dispositifs similaires existants, tels que le « 1 % déchets » et « 1 % énergie ».

En outre, le projet de loi constitue un véhicule opportun pour concrétiser les propositions du Sénat sur la restitution des biens mal acquis (article 1^{er}). En effet, ces dispositions s'inspirent directement de la proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale adoptée par le Sénat en 2019, à l'initiative de Jean-Pierre Sueur. Ces dispositions, insérées dans la partie programmatique du texte, ne constituent toutefois qu'une première étape : la création d'un nouveau programme budgétaire en loi de finances sera nécessaire pour leur mise en œuvre.

Afin d'éviter que ces sommes soient réintroduites dans des circuits de corruption, la commission des finances a adopté un amendement visant à ce que le ministère des affaires étrangères définisse au cas par cas les modalités de restitution les plus adéquates pour permettre une restitution des biens mal acquis dans les meilleures conditions, compte tenu du contexte local.

Enfin, le projet de loi comprend de nombreuses demandes de rapports du Gouvernement au Parlement qui pourront apporter des éclairages bienvenus sur des sujets relevant de la compétence de la commission des finances (articles 1^{er}, 7, 8, 11 et 13).



Jean-Claude REQUIER
Rapporteur
Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28