



## **ÉTUDE D'IMPACT**

# **Projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales**

NOR : EAEM2002119L/Rose-1

16 janvier 2020

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS</b>	<b>7</b>
<b>TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION</b>	<b>8</b>
Articles 1 et 2	10
ARTICLE 3 : CADRE DE REFERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES MENEES PAR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES	18
ARTICLE 4 : ACTIONS DE COOPERATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE LA MOBILITE	24
ARTICLE 5 : ROLE DU CNDSI ET VOLONTARIATS DITS « RECIPROQUES »	29
ARTICLE 6 : RENFORCEMENT DE LA TUTELLE SUR L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT	38
ARTICLE 7 : RAPPROCHEMENT D'EXPERTISE FRANCE AVEC LE GROUPE AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT	46
ARTICLE 8 : CREATION D'UNE COMMISSION INDEPENDANTE D'EVALUATION	55
ARTICLE 9 : HABILITATION DU GOUVERNEMENT A PROCEDER PAR ORDONNANCE SUR L'ATTRACTIVITE	61

## INTRODUCTION

1. Les crises se multiplient aujourd'hui sur la scène internationale et épargnent peu de continents. Elles nourrissent le sentiment chez nos concitoyens que le monde actuel est entré dans un désordre durable et profond. La contestation croissante dont fait l'objet le multilatéralisme, qui a pourtant constitué le ciment de l'ordre international depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ne fait qu'accentuer cette perception et ce risque.

Ces crises ont de multiples causes: elles sont souvent d'origine politique, ont parfois un fondement religieux ou communautaire. Mais elles trouvent aussi de plus en plus leur origine dans les fractures beaucoup plus profondes des sociétés humaines, aujourd'hui marquées par le creusement des inégalités, entre individus et territoires, qui prennent différentes formes (économique, sociale, sanitaire, entre hommes et femmes, en matière d'accès aux ressources ou d'exposition aux effets du changement climatique, etc.).

Les risques liés à la mondialisation, avec au premier plan le changement climatique et l'épuisement des ressources de la planète, viennent aggraver ces inégalités, qui sont aujourd'hui des facteurs d'instabilité et d'insécurité considérables sur la scène internationale. Parfois, ces inégalités, la disparition des services publics de base, les conflits pour les ressources, et l'absence de toute perspective pour les populations exclues ou marginalisées, provoquent des conflits, comme au cœur du Sahel, engendrant un cercle vicieux, l'insécurité minant les perspectives de développement. De surcroît, ceux qui en sont les premières victimes tentent d'échapper à cette situation, ce qui peut engendrer des mouvements de population importants et des défis migratoires.

Or, loin d'être cantonnés à certains territoires, les effets de ces inégalités provoquent aujourd'hui des ondes de choc à l'échelle globale, dépassant les frontières, brouillant la distinction Nord/Sud et ne mettant en conséquence aucun Etat à l'abri.

2. Forte de ce constat, la France a décidé, sous l'autorité du président de la République, de placer au cœur de son agenda politique et diplomatique, la lutte contre les inégalités, en plein appui et en cohérence avec les objectifs multilatéraux des Nations unies (agenda 2030 sur les objectifs de développement durable et accord de Paris sur le climat) et avec la diplomatie de la France au service des droits humains. La conviction de la France est en effet que pour traiter durablement les crises, il est essentiel de réduire les fractures au sein des sociétés les plus pauvres. C'est l'affaire et l'intérêt de tous.

La France a porté cette conviction lors du G7 qu'elle a présidé en 2019. Elle le fait aussi au plan européen (cf. notamment la négociation en cours du cadre financier pluriannuel 2021-2027). La France le fera encore en 2020 en adoptant, dans l'intérêt des Français, le présent projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les

inégalités mondiales. Ce dernier a vocation à remplacer la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, adoptée pour une durée de cinq ans (2014-2019).

Le présent projet de loi de programmation sera au service des biens publics mondiaux, en appui prioritairement aux pays les plus fragiles. Ces biens publics mondiaux sont l'éducation, la santé, l'environnement (le climat, la biodiversité, etc.), et l'égalité femmes/hommes, sans négliger d'autres enjeux comme la sécurité alimentaire et la gestion de la ressource en eau. Ils sont au cœur de la réponse durable à apporter contre les principales sources de vulnérabilités qui obèrent aujourd'hui le développement des pays les plus pauvres :

- aujourd'hui les pays du Sud les plus vulnérables ne peuvent pas encore faire face seuls aux défis du changement climatique et doivent être accompagnés. Les pays d'Afrique subsaharienne ou les petits pays insulaires connaissent des risques d'aléas climatiques extrêmes dont ils ne sont pas historiquement responsables : nous devons les aider à réaliser leur transition.

- de même, les efforts en faveur de la santé mondiale que la France mène contribuent à la protection mondiale contre les épidémies. Ils doivent être poursuivis en ligne avec le succès de la conférence de Lyon d'octobre 2019 sur la reconstitution du Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme. La lutte contre les grandes pandémies mondiales et les maladies émergentes comme le virus Ebola ne peut être efficace que si elle est menée collectivement, en appui aux efforts de nos partenaires du Sud, en vue de renforcer leurs systèmes de santé et de couverture sociale.

- l'action de la France pour une éducation complète de qualité pour tous est également indispensable car elle permet de lutter contre la marginalisation, le sous-développement et l'obscurantisme voire la radicalisation. C'est aussi un vecteur fondamental pour accompagner les jeunes filles sur le chemin de leur propre autonomie et de l'exercice de leurs droits en matière de santé sexuelle et reproductive. C'est aussi une manière de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette politique de lutte contre les inégalités est essentielle pour accompagner l'Afrique dans son développement et pour lui permettre de faire face au défi démographique qu'elle devra relever (aujourd'hui 1,3 milliards et en 2050 2,5 milliards).

C'est pourquoi notre aide au développement peut aussi constituer un levier de la stratégie migratoire de la France :

- au plan humanitaire, en menant des actions d'urgence au plus près des populations, notamment dans les camps de déplacés et de réfugiés, ou en faveur de la protection des migrants.
- au plan capacitaire, en soutenant les projets visant à développer les ressources internes de certains pays pour mieux asseoir l'autorité des Etats du Sud par exemple pour mieux maîtriser leurs frontières ou moderniser leur état civil. C'est le sens de projets que la France

conduit, avec l'Union européenne, dans plusieurs pays comme le Sénégal, le Niger, le Mali, la Côte d'Ivoire, la Guinée ou la Tunisie.

- au plan socio-économique, en appuyant des projets de développement permettant de traiter dans la durée les causes profondes des migrations irrégulières. L'accès au soin des populations par le renforcement des services sociaux de base, la possibilité d'une éducation supérieure d'excellence grâce aux campus universitaires dont la France encourage la création en Afrique, le soutien à l'entrepreneuriat au féminin en Afrique, la promotion au Sahel de l'agropastoralisme pour les petites filières agricoles, offrent de nouvelles perspectives et apportent des solutions concrètes au développement de ces pays.

### **3. Pour mettre en œuvre ces orientations, de nouveaux moyens et une nouvelle méthode sont nécessaires:**

Conformément à l'engagement pris par le président de la République en 2017, la France prend ses responsabilités en augmentant son budget d'aide publique au développement (APD) pour la porter à 0,55% du revenu national brut d'ici la fin du quinquennat, après une période de baisse où l'APD française avait atteint un creux (0.38% en 2016). Notre action mobilisatrice au plan international n'est en effet pas crédible sans engagements financiers accrus alors que certains partenaires (Allemagne, Royaume-Uni, Japon) ont des moyens de développement bien supérieurs aux nôtres. C'est un effort très important demandé aux contribuables français mais il est à la hauteur des enjeux qui s'imposent à nous tous.

Si les moyens comptent, sans une méthode efficace et renouvelée, nous n'atteindrons pas nos objectifs.

Le premier enjeu est de rebâtir un pilotage politique et stratégique solide pour notre politique de développement. Nous devons en faire, au même titre que la diplomatie classique et la politique de défense, un pilier à part entière de la politique étrangère française.

Il est par ailleurs nécessaire de développer une approche partenariale en associant le Parlement, les collectivités territoriales, la société civile, les ONG, le secteur privé, les fondations, et surtout le citoyen, qui doivent être pleinement mobilisés dans cette bataille : sans eux, rien ne pourra être fait.

Cette rénovation des partenariats s'applique aussi dans nos relations avec les pays où nous menons des projets de développement. Il nous faut construire avec eux les bases d'une relation nouvelle, et notamment avec ceux situés en Afrique, fondée sur l'égalité, la transparence, la réciprocité et l'exigence en particulier en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption.

L'efficacité de notre action est aussi primordiale. C'est grâce à l'ensemble des acteurs mobilisés par l'Etat que pourront émerger des projets innovants pour renforcer l'efficacité de notre aide, dans des domaines comme le numérique, le social ou encore l'économie solidaire, où la France a beaucoup d'expérience. Ce sont les résultats qui comptent. C'est pourquoi la France a également décidé de renforcer la redevabilité et l'exemplarité de la politique de développement

en accompagnant l'augmentation des moyens par une politique d'évaluation exigeante, indépendante et dotée de moyens renforcés.

Enfin, le dernier enjeu est la capacité de la France à attirer sur son territoire les institutions internationales, notamment car beaucoup d'entre elles occupent un rôle central dans l'agenda international du développement et de la promotion des biens publics mondiaux. L'attractivité du territoire français pour l'accueil de ces organisations internationales est aussi un facteur primordial de notre influence. Or, la politique française d'accueil de tels organismes souffre de lourdes insuffisances, dans un contexte de concurrence internationale croissante pour l'accueil d'organismes internationaux. Ce constat a été notamment relevé par le Conseil d'Etat dans une étude portant sur l'implantation des organisations internationales en France parue en 2009 puis repris par le député Michel Hunault dans son rapport remis au Premier ministre le 20 avril 2012 sur le renforcement de l'attractivité du territoire national pour l'accueil des organisations internationales.

En effet, alors que de plus en plus d'Etats se portent candidats pour accueillir les sièges ou bureaux d'organismes internationaux en élaborant des offres d'accueil très avantageuses (octroi rapide de privilèges et immunités, mise à disposition de locaux neufs, etc), l'offre française ne peut rivaliser avec ces propositions en l'état actuel du droit français et compte tenu notamment de la lourdeur et de la longueur des procédures nécessaires à l'octroi de privilèges et immunités à ces organismes internationaux.

C'est pourquoi le gouvernement français a souhaité doter la France d'un dispositif attractif tel qu'en disposent déjà certains de ses principaux partenaires, à l'instar de la Suisse et de l'Autriche. Un tel dispositif constituera un outil précieux dans la mise en place d'offres d'accueil concurrentielles pour attirer de nouveaux organismes internationaux en France.

4. Afin de mettre en œuvre ces orientations, le présent projet de loi de programmation fixe, dans son titre I<sup>er</sup>, les objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales et la programmation financière qui lui est associée.

Il comporte, en outre, un ensemble de dispositions normatives nécessaires à la rénovation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, dans une logique partenariale et une responsabilité partagée avec les pays partenaires, mais également de renforcement de l'architecture du pilotage de cette politique et de l'efficacité de notre action, grâce à de nouveaux mécanismes d'évaluation et de redevabilité. Le présent projet de loi contient enfin une disposition spécifique relative à l'accueil en France des organisations internationales et aux associations ou fondations de droit français ou étranger assimilable à ces organisations internationales.

Le rapport annexé au présent projet de loi de programmation, dénommé « cadre de partenariat global », fixe les grandes orientations, la stratégie renouvelée, les modalités centrales et locales de pilotage ainsi que le cadre de résultats de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 à 8 + Cadre de partenariat annexé.	-		Conseil national du développement et de solidarité internationale
1 à 9	-	Conseil économique, social et environnemental	-
3. II	Mise à jour des cadres de référence des politiques publiques menées par les collectivités territoriales avec les Objectifs de Développement Durable	Conseil national d'évaluation des normes	-
4	Création du dispositif 1% transports	Conseil national d'évaluation des normes	-
8	Création d'une Commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, placée auprès de la Cour des comptes.	Conseil supérieur de la Cour des comptes	-

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Art	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
3. II	Mise à jour des cadres de référence des politiques publiques menées par les collectivités territoriales avec les Objectifs de Développement Durable	Décret simple	<p>Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères</p> <p>Ministère de la Transition écologique et solidaire</p> <p>Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales</p>
5. II	Mise en place de contrats de volontariat de solidarité internationale dits « réciproques ».	Décret simple	<p>Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.</p> <p>Ministère de l'intérieur.</p>
7.V	Intégration d'Expertise France au sein de l'AFD.	Décret simple	<p>Ministère de l'Europe et des affaires étrangères</p> <p>Ministère de l'économie et des finances</p>
8	Définition des modalités de fonctionnement de la Commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.	Décret simple	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

<b>Art</b>	<b>Objet de l'article</b>	<b>Textes d'application</b>	<b>Administration compétente</b>
			Ministère de l'économie et des finances

# TITRE I – DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET DE LUTTE CONTRE LES INEGALITES MONDIALES ET A LA PROGRAMMATION FINANCIERE.

## Articles 1 et 2

### 1. 1. ETAT DES LIEUX

La politique française de développement solidaire dispose depuis 2014 d'un cadre législatif pluriannuel.

Suite à une demande de longue date des parlementaires et des acteurs non-étatiques, la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (dite LOP-DSI) a permis de fixer au niveau de la loi, pour une période de cinq ans (2014-2019), les grands objectifs et les priorités de la politique de développement menée par la France, ainsi que la méthode poursuivie, notamment en matière de partenariats avec les acteurs non gouvernementaux.

Le 22 février 2017, lors d'un « Forum National pour une politique de développement renouvelée », organisé par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux agissant dans le domaine du développement ont pu tirer un bilan positif de l'application de la loi du 7 juillet 2014, d'importants progrès ayant été réalisés pour chacun des deux grands objectifs qu'elle avait fixés :

- L'aide publique au développement est mieux ciblée. Ses priorités géographiques ont été affirmées : en 2018, l'Afrique constitue la première géographie d'intervention de l'Agence française de Développement (AFD), avec 5.3Mds€ d'engagements financiers. Les financements français ont aussi été concentrés sur de grandes priorités sectorielles, actualisées par le Premier ministre lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 : l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les fragilités, la lutte contre le changement climatique et pour la protection de la biodiversité, l'éducation, et la santé ;
- La politique de développement solidaire s'est transformée en profondeur depuis 2014 pour associer étroitement les acteurs non-gouvernementaux. La création dans la loi de 2014 d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI), a permis de mener des concertations régulières avec les différents acteurs du développement (élus, représentants syndicaux et patronaux, chercheurs, ONGs, etc.) tout au long de la période

2014-2019. Le MEAE a élaboré en 2017, en concertation étroite avec ses partenaires, un document d'orientation politique relatif à son partenariat avec la société civile, conformément aux conclusions du CICID de 2016. Le Parlement est mieux informé et associé depuis 2014, avec la production d'un rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'APD. Enfin, les collectivités territoriales sont mieux associées, à travers les réunions de la Commission nationale de coopération décentralisée (CNCD) dont le rôle a été précisé et renforcé par la loi de 2014, et demeurent très actives via les projets de coopération qu'elles mènent à l'étranger et qui sont soutenus par l'Etat.

## **2. 2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

En vertu de son article 15, la période de validité de la loi de 2014 était limitée à 5 années et il était prévu une révision de la loi à cette échéance, soit en 2019. La présente loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales répond à cette obligation.

C'est dans son titre I<sup>er</sup> que la présente loi introduit de nouvelles dispositions d'ordre programmatique qui rénovent les objectifs, les moyens et la méthode de la politique de développement pour la période 2020-2025. A noter qu'une clause de rendez-vous budgétaire est prévue pour les aspects budgétaires, avant la fin de l'année 2022, la programmation budgétaire fixée dans la présente loi valant pour les années 2020, 2021 et 2022.

### **2.1. 2.1 ADOPTION DU CADRE DE PARTENARIAT GLOBAL (CPG)**

Le premier objectif du titre I<sup>er</sup> est de rénover les objectifs stratégiques poursuivis par la France, en adoptant un cadre de partenariat global (CPG), annexé au projet de loi. Ce document stratégique, destiné au grand public, remplace le rapport annexé de la loi de 2014, et fait écho à la proposition n°1 exprimée par le député Hervé Berville dans son rapport remis au Premier ministre en août 2018 sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, de « *formuler la vision française renouvelée de la politique de partenariats et de solidarité internationale* ». Dans cet objectif, le cadre de partenariat global :

- fixe un nouveau narratif pour la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, dans un paysage international qui a considérablement évolué. Il explique en quoi investir dans les grands défis mondiaux est dans l'intérêt direct des citoyens français et européens ;

- décide des grandes priorités géographiques et sectorielles poursuivies par la France dans le cadre de sa politique de développement solidaire, et en cohérence avec ses engagements internationaux (Agenda 2030, accords de Paris) ;

- rénove la méthode d'action du Gouvernement, en plaçant en son centre la dimension dite « *partenariale* », c'est-à-dire la co-construction et la mise en œuvre de la politique de développement en lien avec les acteurs non-gouvernementaux français et des pays partenaires.
- décide d'un dispositif de pilotage efficace de cette politique, au niveau national, mais également dans les pays partenaires en s'appuyant sur le rôle d'animation et de coordination du chef de mission diplomatique
- fixe un nouveau cadre de résultats, qui doit permettre de mesurer les résultats concrets des efforts entrepris.

## **2.2. 2.2 PROGRAMMATION BUDGETAIRE**

Contrairement à la loi de 2014 qui n'avait pas introduit de dispositions budgétaires, la présente loi répond à une demande constante de la société civile, ainsi qu'à un engagement du président de la République, en fixant l'évolution pour la période 2020-2022 des crédits budgétaires de la mission « Aide publique au développement », qui réunit les programmes budgétaires 209 et 110, ainsi que les montants financiers affectés au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), ces montants correspondant à la part des recettes de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) affectées chaque année à ce fonds.

Après un contexte de fortes contraintes budgétaires entre 2010 et 2014 où l'aide publique au développement française avait connu une importante baisse (8 Md€, 0,37% du RNB en 2014), l'objectif d'augmentation de ces moyens budgétaires répond à un engagement pris dès juillet 2017 par le Président de la République, d'un renforcement sans précédent des moyens alloués à l'aide publique au développement, en y consacrant 0.55% du revenu national brut (RNB) en 2022, première étape vers l'objectif de 0.7%.

Des progrès ont déjà été réalisés : en 2017, la France a consacré pour la première fois, plus de 10 milliards d'euros à l'aide publique au développement, soit 0,43% du revenu national brut (RNB). En 2018, l'aide publique au développement a atteint 10,3 Md€.

Dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, une clause de rendez-vous budgétaire est prévue avant la fin de l'année 2022, afin de fixer les prochaines étapes de cette trajectoire, en vue d'atteindre l'objectif de plus long terme fixé à 0.7% du RNB en APD.

Sur la base de la programmation budgétaire 2020-2022, un tableau est introduit dans le CPG annexé, et contient les projections d'aide publique au développement (APD) telles que comptabilisées par le comité d'aide au développement de l'OCDE. En effet, l'aide publique au développement est un agrégat de plusieurs dépenses, qui dépassent le cadre des seuls crédits de la mission « Aide publique au développement » (par exemple, les frais d'écologie pour les étudiants originaires de pays éligibles à l'APD, ou encore une partie des frais d'accueil des migrants).

Conformément aux orientations fixées par le Premier ministre lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, l'effort budgétaire fourni par la France en matière d'aide publique au développement devra permettre de renforcer en premier lieu la composante bilatérale de l'aide au développement, ainsi que les dons, qui permettent de cibler plus efficacement les 19 pays prioritaires de l'aide française au développement. Dans cette perspective, le Gouvernement se fixe comme objectif de renforcer la composante en don de son aide publique au développement et de consacrer les deux-tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement de la mission budgétaire d'aide publique au développement d'ici à 2022 à la composante bilatérale de l'aide publique au développement.

### **2.3 AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT TRANSITANT PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Une des applications concrètes de la dimension « partenariale » de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales est le financement de projets mis en œuvre directement par les acteurs non-gouvernementaux.

Conformément à une attente répétée par la société civile, l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi confirme les orientations fixées par le Premier ministre lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018, en fixant au Gouvernement l'objectif de doubler, entre 2017 et 2022, les montants d'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile, ainsi que les fonds destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les projets menés par les organisations de la société civile, l'Etat reconnaît également dans l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi le plein droit d'initiative de ces dernières dans la définition des projets. Ce principe, cher aux organisations de la société civile qui souhaitent pouvoir conserver leur pleine indépendance dans la mise en œuvre de projet n'est toutefois pas contradictoire avec la volonté de construire les conditions d'un dialogue régulier avec ces organisations, afin d'assurer une pleine cohérence entre les grandes priorités sectorielles définies par l'Etat, et les projets mis en œuvre sur le terrain. C'est l'objectif du dialogue annuel créé entre l'Etat et les acteurs de la société civile sur le niveau et l'usage de ces fonds, en conformité avec les grandes orientations de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

### **2.4 INFORMATION DU PARLEMENT**

Le titre I<sup>er</sup> du présent projet de loi renove également les conditions d'information du Parlement sur la programmation budgétaire et le suivi des orientations stratégiques définies dans le cadre de partenariat global.

Il prévoit que, avant le 15 septembre de chaque année, le ministre chargé du développement, en lien avec le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget ainsi que les autres

ministres concernés, rend compte aux présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat de la stratégie de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, et de la mise en œuvre de la trajectoire de l'aide publique au développement vers les 0,55% du revenu national brut. Ainsi, à la place du rapport bisannuel transmis au Parlement, un rapport annuel plus synthétique et portant sur les enjeux primordiaux de l'aide publique au développement sera présenté aux présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat avant le 15 septembre de chaque année. Ce rapport pourra faire l'objet d'un débat au Parlement si cela est le souhait des parlementaires, en amont des discussions sur le projet de loi de finances, ainsi qu'au Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et à la Commission nationale pour la coopération décentralisée (CNCD).

Ce cadre de redevabilité envers le Parlement, qui devra être lisible pour le grand public, participe de la bonne information des citoyens et de l'appropriation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, ainsi que d'une efficacité renforcée. Il répond aussi à une demande des parlementaires de disposer de temps d'échanges plus réguliers avec le ministre sur la stratégie pour la politique de développement et les résultats obtenus, ainsi que la cohérence avec les autres politiques publiques, la mise en œuvre de la trajectoire budgétaire, et les contributions françaises aux fonds et programmes multilatéraux et européens.

### 3. ANALYSE DES IMPACTS

#### 3.1 – COHÉRENCE AVEC LA LPFP

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 prévoit à son article 22 que « *lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur* ».

La LPFP définit une trajectoire d'évolution de la mission budgétaire « Aide publique au développement » à la hausse. Elle fixe les plafonds de crédits alloués à cette mission, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » pour les années 2018 à 2020, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

	2018	2019	2020
--	------	------	------

Crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement »	2,68	2,81	3,10
---	------	------	------

Pour l'année couverte par la LPFP, le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales respecte la trajectoire budgétaire définie par la LPFP en vigueur. Ce projet de loi de programmation prévoit en effet la programmation financière suivante, exprimée en millions d'euros courants :

	2020	2021	2022
Crédits de paiement de la mission « APD » hors CAS « Pensions »	3 251	Entre 3 902 et 4 002	Entre 4 800 et 4900

Les crédits prévus en 2020 par le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales pour la mission « Aide publique au développement » sont supérieurs, à champ courant, à ceux prévus, pour cette même mission, par la LPFP. Toutefois, le montant de la LPFP pour l'année 2020 doit être ajusté de la re-budgétisation, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, de la taxe prévue à l'article 235 ter ZD du code général des impôts, afin de comparer les plafonds à champ constant. Le IV de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge le XIII de l'article 235 ter ZD du code général des impôts. Cet alinéa prévoyait l'affectation d'une partie de la taxe sur les transactions financières à l'Agence française de développement, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Ce plafond s'élevait, pour l'année 2018, à 270 M€, selon les dispositions de l'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Le plafond de crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » tel que défini par la LPFP s'élève donc, pour l'année 2020, à 3,37 Md€, en tenant compte de la mesure de périmètre qu'est la réintégration au budget de la taxe sur les transactions financières, pour un montant de 270 M€.

La programmation financière de la mission « Aide publique au développement » prévue par le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui s'élève à 3 251 M€ pour l'année 2020, respecte ainsi la programmation financière définie par la LPFP en vigueur.

### **3.2 – ARTICULATION AVEC LE DROIT INTERNE ET EUROPEEN**

#### 3.2.1 Droit interne

La présente loi remplace la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, conformément à l'article 15 de cette dernière. Le titre I<sup>er</sup> de la présente loi n'apporte pas de changements d'ordre normatif à l'état actuel du droit législatif français. Le détail et l'impact des modifications apportées par les deux titres suivants, qui comportent des dispositions normatives, sont précisés dans la suite de la présente étude d'impact.

### 3.2.2 Droit européen

La présente loi ne contrevient à aucune règle du droit européen. En ce qui concerne le titre I<sup>er</sup> d'ordre programmatique, ainsi que le cadre de partenariat global (CPG) annexé, les objectifs que se fixe le Gouvernement sont pleinement alignés avec la stratégie européenne en matière de développement international, telle que définie dans le Consensus européen pour le développement, ainsi qu'avec les objectifs de la programmation conjointe des projets de développement au niveau local, entre l'Union européenne et ses Etats membres.

### **3.3 – IMPACTS SUR LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION**

Les dispositions de la présente loi sont cohérentes avec les ressources financières et humaines dont dispose les ministères compétents pour son exécution. En particulier :

- La programmation budgétaire 2020-2022 présentée à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi donne les moyens budgétaires au Gouvernement de rehausser considérablement la place et l'ambition française en matière de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales ;
- La trajectoire des moyens dédiés aux ressources humaines, notamment du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, est cohérente avec les moyens budgétaires affectés à la mission APD.

## **4 – CONSULTATIONS MENÉES**

De nombreuses consultations ont été menées, dès le début de la rédaction du texte de loi.

### **4.1 CONSULTATIONS FACULTATIVES**

- Organisation par le MEAE d'un « Forum National pour une politique de développement renouvelée » le 22 février 2017, qui a réuni l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux notamment dans l'objectif de tirer un bilan de l'application de la loi du 7 juillet 2014 et de faire des propositions dans le cadre du travail de rédaction de la prochaine loi ;
- Organisation de trois sessions du Conseil national sur le développement et la solidarité internationale (CNDSI), dont deux présidées par le Ministre de l'Europe et des affaires

étrangères, et sur la base d'un questionnaire exhaustif sur les enjeux du projet de loi et d'un échange avec les acteurs non gouvernementaux sur la base d'un premier projet de texte ;

- Transmission du questionnaire sur le projet de loi à la Commission nationale de la coopération décentralisée et présidence de la session du 13 décembre 2018 par le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères ;

- Rencontres et auditions du Ministre avec les parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- Réunions de concertation avec les acteurs locaux de la solidarité internationale, présidées par le Secrétaire d'Etat Jean Baptiste Lemoyne : à Dijon le 3 décembre lors des assises régionales de la solidarité internationale, et à Marseille, le 17 décembre ;

#### **4.2 CONSULTATIONS OBLIGATOIRES**

Le Conseil économique social et environnemental est consulté.

## Titre II – Dispositions normatives intéressant la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales

---

### **ARTICLE 3 : CADRE DE REFERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES MENEES PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

#### **1. ETAT DES LIEUX**

La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 relative à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite « loi Eva Sas » prévoit que le gouvernement remette au Parlement en octobre de chaque année un rapport présentant l'évolution de nouveaux indicateurs de richesse tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable, pouvant faire l'objet d'un débat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances<sup>1</sup>. L'objectif est d'évaluer les actions du gouvernement au regard non seulement de la croissance du PIB, mais aussi de la répartition des richesses, la contribution à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et l'état de l'environnement. Ce rapport présente ainsi chaque année l'évolution de dix indicateurs de développement durable.

Le 25 septembre 2015, soit quelques mois après l'adoption de la loi « Eva Sas », les 193 Etats membres de l'ONU ont adopté l'Agenda 2030<sup>2</sup> et ses 17 Objectifs de développement durable (ODD), qui fixent un programme universel de transformation pour le développement durable. Ils offrent un cadre commun et transversal de référence à tous les pays en vue de réconcilier transition écologique, lutte contre les inégalités, réduction de la pauvreté et croissance économique durable. Cet agenda, fondé sur une logique partenariale, vise à favoriser la participation de toutes les parties prenantes à la protection des biens publics mondiaux que sont l'environnement, la biodiversité, la santé, l'éducation ou l'égalité entre les femmes et les hommes.

La France a largement contribué à l'adoption de ces objectifs ambitieux et s'est pleinement engagée en faveur de leur réalisation. Elle s'est dotée en septembre 2019 d'une Feuille de route nationale de mise en œuvre des ODD. Elaborée en concertation avec les acteurs engagés pour la réalisation de l'Agenda 2030 (parlementaires, ministères, entreprises, associations, collectivités territoriales, syndicats et chercheurs), cette feuille de route vise à accélérer la mise

---

<sup>1</sup> Les rapports 2017 (<https://www.gouvernement.fr/le-rapport-2017-sur-les-indicateurs-de-richesses>) et 2018 (<https://www.gouvernement.fr/le-rapport-2018-sur-les-nouveaux-indicateurs-de-richesse>) sur les nouveaux indicateurs de richesse ont été publiés en février 2018 et 2019.

<sup>2</sup> <https://www.agenda-2030.fr/>

en œuvre des grandes transformations à mener au cours de la prochaine décennie. Parmi les six priorités identifiées, elle insiste sur le renouvellement des modes d'action et l'organisation du suivi de la mise en œuvre de la feuille de route sur la base des indicateurs français de développement durable retenus après concertation de la société civile<sup>3</sup> dans le cadre d'un groupe de travail créé par le Conseil national de l'information statistique (CNIS).

Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 17 ODD et de leurs 169 cibles sont mesurés au niveau mondial à l'aune des 232 indicateurs adoptés par la Commission statistique de l'ONU en 2017. Ces indicateurs mondiaux ne sont néanmoins pas nécessairement applicables à tous les contextes nationaux du fait des caractéristiques propres à chaque pays, si bien que des indicateurs régionaux, nationaux, voire infranationaux, sont nécessaires au suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030. En France, un ensemble de 98 indicateurs a ainsi été validé en mai 2018 sur proposition du groupe de travail multi-acteurs mis en place par le CNIS.

Les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (soit en pratique environ 450 collectivités et EPCI) ainsi que les présidents de départements, de régions et de la collectivité de Corse sont soumis à l'obligation d'élaborer un rapport sur la situation en matière de développement durable, en application de l'article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, désormais codifié dans le code général des collectivités territoriales, aux articles L2311-1-1, L3311-2, L3661-2, L4310-1, L4425-2, L5217-10-2, L71-110-2 et L72-100-2. Il s'agit de présenter devant l'assemblée délibérante l'action menée par la collectivité territoriale en matière de développement durable, préalablement aux débats sur le projet de budget. Le contenu du rapport est fixé par le décret n°2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales<sup>4</sup>.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le rapport fixant les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale, annexé à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, précise que la politique de développement de la France « *s'inscrit pleinement dans la fusion des agendas du développement (Objectifs du millénaire pour le développement - OMD) et du développement durable (Objectifs du développement durable - ODD), dont les futurs objectifs seront définis en*

---

<sup>3</sup> À l'issue d'une concertation menée sous l'égide du Conseil national de l'Information statistique (Cnis), a été proposé mi-2018 un tableau de bord de 98 indicateurs qui constituent le cadre national pour le suivi des progrès de la France dans l'atteinte des 17 ODD : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2654964>

<sup>4</sup> Il prévoit un « bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité » et un « bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire », ainsi qu'une « analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes » (article D2311-15 du code général des collectivités territoriales).

2015 par les Nations unies ». L'Agenda 2030 et les ODD ont, depuis, été adoptés (en septembre 2015) et leur inscription dans la loi comme référence du développement durable permet d'actualiser le cadrage du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse présenté au Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances et de compléter le rapport sur la situation en matière de développement durable des collectivités territoriales présenté en amont des débats sur leur projet de budget. L'introduction de l'Agenda 2030 et des ODD dans le droit national répond par ailleurs à une demande forte de la société civile.

La présente disposition vise donc à remplir deux objectifs :

- Actualiser le cadre de référence pour le développement durable en introduisant l'Agenda 2030 et les ODD dans le droit national ;
- Assurer la cohérence des politiques publiques et des objectifs poursuivis aux niveaux local, national et international avec ceux de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 – OPTION 1 (écartée)**

S'agissant de la disposition concernant les collectivités territoriales, il aurait pu être envisagé de reformuler le cadrage du rapport de développement durable des collectivités territoriales pour qu'il soit, de façon obligatoire et systématique, aligné sur l'Agenda 2030 et les ODD. Cette option n'a pas été retenue car elle contrevenait à l'objectif d'obtenir un engagement volontaire des collectivités territoriales en faveur de l'Agenda 2030. En outre, la concertation avec les associations de collectivités territoriales a mis en évidence le souhait de celles-ci d'éviter une rupture législative avec les termes actuels du rapport de développement durable, afin de ne pas fragiliser l'appropriation progressive des concepts du développement durable par les élus et les services techniques.

#### **3.2 – OPTION 2 (écartée)**

Une autre option envisagée pour le rapport de développement durable des collectivités territoriales était de remplacer les termes existants « améliorer cette situation », par les termes « contribuer aux Objectifs de développement durable inscrits au Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 à l'Assemblée générale des Nations unies ». Cependant, cette option ne répondait pas à l'attente légitime des collectivités territoriales de continuer à faire de ce rapport un outil d'amélioration de la situation locale en matière de développement durable.

### **3.3 - DISPOSITIF RETENU**

L'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 est complété par les mots « répondant aux Objectifs du développement durable inscrits au Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies ». L'intégration des nouveaux indicateurs de richesse dans le cadre des ODD vise à contribuer à la cohérence des différentes politiques publiques en privilégiant une logique « tableau de bord », c'est-à-dire un suivi basé sur un nombre restreint d'indicateurs. De plus, cela devrait permettre d'assurer la pérennité des nouveaux indicateurs de richesse en mutualisant les moyens alloués pour assurer le suivi des politiques publiques, et d'améliorer leur lisibilité et leur appropriation par l'ensemble des acteurs de la société.

Aux articles L2311-1-1, L.3311-2, L3661-2, L4310-1, L4425-2, L5217-10-2, L71-110-2 et L72-100-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots « à améliorer cette situation » sont ajoutés « et à contribuer aux Objectifs de développement durable inscrits au Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 à l'Assemblée générale des Nations unies ». L'évolution du cadrage du rapport de développement durable des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, des départements, des régions, et de la collectivité de Corse, vise à faire de l'Agenda 2030 la référence de leur action en matière de développement durable.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1 – IMPACTS JURIDIQUES**

#### 4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article unique de la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 est modifié.

Le code général des collectivités territoriales est modifié aux articles L2311-1-1, L3311-2, L3661-2, L4310-1, L4425-2, L5217-10-2, L71-110-2 et L72-100-2.

#### 4.1.2 Articulation avec le droit de l'UE

La prise en compte de l'objectif de mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans la définition des politiques publiques est cohérente avec le nouveau consensus européen pour le développement de 2017 qui rappelle l'importance de la « cohérence des politiques au service du développement pour la réalisation des Objectifs de développement durable » (titre 4.2).

### **4.2 - IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'actualisation du cadre de référence du rapport sur la situation en matière de développement durable des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, des départements,

des régions et de la collectivité de Corse doit leur permettre de mieux se saisir de l'Agenda 2030 et des ODD.

Sans attendre une actualisation du cadre de référence du rapport sur la situation en matière de développement durable, le ministère de la Transition écologique et solidaire a organisé quatre ateliers depuis juin 2018 associant des collectivités de type différents (Conseils Régionaux, Départements, Métropole, Communautés urbaines, Communauté d'agglomération, Communauté de communes, Communes) pour développer des outils et méthodes permettant d'intégrer les 17 objectifs de développement durable dans les rapports. A partir de ces ateliers, une « boîte à outils ODD » a été créée<sup>5</sup>.

Les associations de collectivités (Régions de France, AMF, ADF, ADCF) ont poursuivi au sein de leurs réseaux ce travail d'intégration de l'Agenda 2030. Elles ont également participé fin novembre 2019, à la publication d'un guide « Pour l'appropriation de l'Agenda 2030 par les collectivités françaises »<sup>6</sup>, piloté par le Comité 21. Ce guide met en évidence l'appropriation des ODD et de l'Agenda 2030 par les collectivités, en particulier lors de l'élaboration de leur rapport Développement durable (Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine, Conseils départementaux tels que les départements de l'Hérault, de la Gironde, de l'Ille et Vilaine, des Hauts-de-Seine, Pyrénées-Orientales, des communautés d'agglomération et métropoles telles que Perpignan Méditerranée Métropole, Cergy-Pontoise, Strasbourg Euro-métropole, Seine-Eure, des communes telles que Besançon, Niort, La Rochelle, Mérignac...)

#### **4.3 - IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'élaboration du rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse et du rapport de mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable est actuellement coordonnée par des services distincts (respectivement au niveau des services du Premier ministre et au niveau du Commissariat général au développement durable). Le rapprochement de ces deux exercices permettra de rationaliser la charge de travail pour l'ensemble des services ministériels y contribuant.

## **5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION**

---

<sup>5</sup> La « boîte à outils ODD » comporte des méthodes d'appropriation de l'Agenda 2030 et des outils pour accompagner l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable :

<https://www.agenda-2030.fr/actualites/une-boite-outils-pour-sapproprier-les-odd-300#scrollNav-1>

<sup>6</sup> Guide « Pour l'appropriation de l'Agenda 2030 par les collectivités françaises » piloté par le Comité 21 :

<http://www.comite21.org/docs/doc-non-mis-en-ligne/2019/guide-oddetcollectivites-2019-a4-pap-interactif2.pdf>

## **5.1 - CONSULTATIONS**

Les organisations suivantes ont été consultées en février 2019 : Association des maires de France (AMF), Villes de France, Assemblée des communautés de France (ADCF), France urbaine et Régions de France.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée est soumise au conseil national d'évaluation des normes.

## **5.2 MODALITES D'APPLICATION**

### 5.2.1 Application dans le temps

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la promulgation de la loi.

### 5.2.2 Application dans l'espace

Les dispositions existantes dans le CGCT relatives au rapport sur la situation en matière de développement durable des collectivités territoriales s'appliquent aux collectivités suivantes :

- En métropole : les communes de plus 50 000 habitants, les métropoles, les départements et les régions ;
- En Corse ;
- En Outre-mer, dans les seules collectivités régies par l'article 73 (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte) en vertu du principe d'identité législative (à noter néanmoins l'existence de dispositions pour la Guyane et la Martinique, aux articles L.71.110-2 et L.72-100-2 du CGCT).

Les dispositions ne s'appliquent pas aux collectivités régies par l'article 74 (Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, en vertu du principe de spécialité législative.

La disposition proposée dans l'article 3 vise à actualiser le cadrage du rapport que doivent produire ces collectivités annuellement, sans changer le périmètre d'application de la règle initiale.

## ARTICLE 4 : ACTIONS DE COOPERATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE LA MOBILITE

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 1.1 – ETAT DU DROIT

L'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ». Pour cela, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent « *conclure des conventions avec des autorités locales étrangères* ». L'article 4 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale reconnaît la « *complémentarité* » des collectivités territoriales et des autres acteurs impliqués dans la politique de développement.

En complément de la possibilité de porter les actions extérieures au budget général des collectivités territoriales, deux dispositifs de financement innovants, dits des « 1% », sont codifiés au chapitre V « Actions extérieures des collectivités territoriales » du code général des collectivités territoriales :

- La loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement dite loi « Oudin-Santini » a institué un dispositif « 1% eau », complété par un dispositif « 1% énergie » introduit par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie : « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz* » (codifié à l'article L1115-1-1 du CGCT).

- La loi du 7 juillet 2014 a institué, sur le même modèle, un dispositif « 1% déchets » : « *les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de*

*l'article L2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages. » (codifié à l'article L1115-1-2 du CGCT).*

## **1.2 – CADRE DE L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Le réseau de partenariats tissé dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements présente une ampleur inégalée dans le monde. Près de 5 000 collectivités territoriales françaises mènent des actions de développement à l'étranger avec plus de 8 000 collectivités locales partenaires, totalisant plus de 10 000 projets dans 134 pays. Plus de 100 millions d'euros d'aide publique au développement ont ainsi été déclarés par les collectivités territoriales pour l'année 2018. La France se distingue également par le soutien apporté par les pouvoirs publics à l'action extérieure des collectivités territoriales avec :

- La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), structure dédiée du MEAE dirigée par une ambassadrice ;
- La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), instance d'échanges et de propositions présidée par le Premier ministre et chargée d'établir un état de la coopération décentralisée : elle favorise la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et peut formuler toute proposition relative à l'action extérieure des collectivités territoriales ;
- Un réseau de conseillers diplomatiques auprès des préfets de régions qui font le lien avec les ministères concernés ;
- Des associations subventionnées, notamment par le MEAE, qui accompagnent cette politique, avec l'organisation des Assises de la coopération décentralisée.

## **2. OBJECTIFS POURSUIVIS ET NECESSITE DE LEGIFERER**

### **2.1 – OBJECTIFS POURSUIVIS**

La présente loi pourrait opportunément fournir le véhicule législatif qui introduirait le dispositif « 1% transports », destiné à être codifié dans le code général des collectivités territoriales. Cette disposition complétera les dispositifs « 1% » existant. Ainsi, quatre thématiques au cœur des Objectifs de développement durable (ODD) seront concernées par ces financements innovants : l'eau et l'assainissement, la distribution d'électricité, la collecte et le traitement des déchets, et les transports. Par ailleurs, ces vecteurs de coopération, de nature à soutenir les exportations, offrent des opportunités de développement pour les entreprises françaises présentes dans ces secteurs.

## **2.2 - NECESSITE DE LEGIFERER**

Les métropoles, Ile de France Mobilités et le Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise sont des établissements publics régis par le principe de spécialité. A ce titre, il est nécessaire de leur confier par la loi une compétence en matière d'action extérieure, tout comme la loi du 9 février 2005 susmentionnée l'avait fait pour les agences de l'eau.

En effet, la loi de 2005 était issue du constat selon lequel les aides et investissements publics et internationaux ne suffisaient pas à garantir l'accès universel à l'eau et qu'une mobilisation plus large était nécessaire. Cette loi a donc fourni un outil innovant à la coopération décentralisée en permettant aux collectivités d'utiliser le budget des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement pour des actions dans des secteurs identiques, alors qu'elles n'étaient autorisées auparavant qu'à les financer à partir du budget général.

## **3. DISPOSITIF RETENU**

Institué sur le modèle des précédents dispositifs « 1% », ce nouveau dispositif « 1% transports » facultatif va permettre le financement des projets internationaux des collectivités liées à la mobilité. Les collectivités territoriales vont pouvoir utiliser ce dispositif dans la limite de 1% des ressources de financement des transports pour diffuser leur expertise dans le domaine des transports à l'international, ce qui aura pour effet d'augmenter l'aide publique au développement des collectivités via l'émergence de nouveaux projets, de mobiliser l'ingénierie des entreprises françaises autour de projets et contribuera à la réalisation des ODD et des objectifs de la COP21, la mobilité dans les villes du Sud étant un enjeu de la lutte contre le changement climatique.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1 – IMPACTS JURIDIQUES**

Le présent article prévoit l'ajout d'un article L1115-3 dans le code général des collectivités territoriales.

### **4.2 – IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

Le potentiel du dispositif « 1% transports » est évalué à environ 100 millions d'euros annuels. Cette estimation repose sur l'hypothèse d'une assiette de près de 10 milliards d'euros, ressources affectées aux budgets des services de mobilité, en excluant le versement transport, calculée à partir des éléments suivants :

- En dehors de l’Ile de France, les ressources des autorités organisatrices de transport et les recettes du trafic des sociétés d’exploitation s’élevaient à 7,3 milliards d’euros en 2015, dont 3,7 milliards d’euros de versement transport.
- En Ile-de-France, ces ressources étaient d’environ 10 milliards en 2015, dont près de 4 milliards de versement transport.<sup>7</sup>

A titre de comparaison, le bilan du dispositif « 1% eau » (le plus ancien) montre que l’application volontaire de la loi « Oudin-Santini » du 9 février 2005 a permis de mobiliser 24,7 millions d’euros en 2018 (10,6 millions pour les collectivités et 14,1 millions pour les agences de l’eau), soit 90% des montants totaux mobilisés sur le secteur<sup>8</sup>. Les montants déclarés par les collectivités ont plus que triplé depuis l’existence du dispositif (3 millions d’euros en 2006 contre 10,6 millions d’euros en 2018). La part de ce secteur dans l’aide publique au développement hors réfugiés des collectivités a été multipliée par quatre (5% en 2016 contre 22% en 2018). La création du dispositif « 1% énergie » a conduit à la multiplication par dix des montants déclarés par les collectivités dans ce secteur (0,16 million d’euros en 2006 contre 1,4 millions d’euros en 2018). Ce secteur représentait 3% de l’aide publique au développement hors réfugiés des collectivités en 2018, contre 1% en 2006. Le dispositif « 1% déchets », plus récent, a été adopté par 14 collectivités entre 2015 et 2018 et une vingtaine sont actuellement en réflexion. Près de 50 projets ont été actés (dont 75% en Afrique sub-saharienne) pour environ 3 millions d’euros engagés.

Le dispositif « 1% transports » n’aura pas d’impact négatif sur les entreprises puisqu’il exclut du périmètre des ressources prises en compte, celles provenant du versement de transport incombant aux employeurs, et ne fait porter le 1% que sur la part tarifaire et la subvention des collectivités territoriales.

### **4.3 - IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Cette disposition n’entraînant aucune obligation légale d’engager des projets de coopération, elle n’a pas pour effet de créer une contrainte d’ordre budgétaire sur les ressources des collectivités territoriales. En revanche, il peut être indiqué que les actes de solidarité internationale des collectivités territoriales contribuent à la notoriété de leur territoire, développent leur attractivité et leur rayonnement. L’exportation de leur expertise et de leur savoir-faire est un facteur d’obtention de marchés à l’étranger pour les entreprises.

### **4.4 - IMPACTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX**

La promotion des transports collectifs est un enjeu déterminant pour la réalisation de l’Agenda 2030 pour le développement durable. Il s’agit d’un secteur clé pour promouvoir une croissance économique durable et inclusive, et réussir la transition énergétique dans le cadre de la lutte

---

<sup>7</sup> Source : CGDD, « Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d’exploitation, la participation financière des usagers diminue », septembre 2018.

<sup>8</sup> Source : Programme Solidarité-Eau (pS-Eau), « L’action extérieure des collectivités territoriales et des agences de l’eau : Eau et assainissement », Bilan 2018.

contre le changement climatique et la réduction de la pollution. L'ODD 11 sur les villes et communautés durables a précisément pour cible d'assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs et viables, à un coût abordable. Le renforcement de l'action extérieure des collectivités territoriales dans le domaine des transports permettra ainsi de développer des transports publics en accordant une attention particulière aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1 - CONSULTATIONS**

Le conseil national d'évaluation des normes a été consulté.

### **5.2 – MODALITES D'APPLICATION**

Sur le modèle du dispositif « 1% eau » introduit par la loi dite « Oudin-Santini » du 9 février 2005, le dispositif dit « 1% transports » s'applique à l'ensemble des collectivités territoriales françaises de métropole, ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer de l'article 73. Il ne s'applique pas aux collectivités d'outre-mer de l'article 74, en vertu du principe de spécialité législative.

A noter que les collectivités territoriales d'outre-mer exercent leurs compétences en matière internationale conformément à la loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Les compétences en matière internationale exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution française (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n°2016-1657 sont précisées par la circulaire conjointe du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère des Outre-mer du 3 mai 2017.

# ARTICLE 5 : ROLE DU CNDSI ET VOLONTARIATS DITS « RECIPROQUES »

## 1. ETAT DES LIEUX

### 1.1 - CADRE GENERAL

L'ODD n°17 rappelle la nécessité de « *partenariats efficaces entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile* » pour des programmes de développement durable réussis. Le Gouvernement est pleinement engagé dans cette démarche.

#### 1.1.1 le Conseil national du développement et de solidarité internationale (CNDSI).

Dès 2013, des Assises du développement réunissant l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux, avaient permis de lancer un processus de réflexion inclusif, aboutissant à l'adoption en 2014 d'une première loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale<sup>9</sup> ainsi qu'à la création d'une instance formelle de dialogue, le Conseil national du développement et de solidarité internationale (CNDSI).

Créé par le décret n° 2013-1154 du 11 décembre 2013, puis institutionnalisé au niveau législatif par la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, le CNDSI constitue l'enceinte privilégiée de dialogue et de concertation entre l'Etat et les acteurs non-gouvernementaux. Placé auprès du ministre chargé du développement, il a pour fonction de permettre une concertation régulière entre les différents acteurs du développement et de la solidarité internationale sur les objectifs, et les orientations de la politique française de développement, sur la cohérence des politiques publiques en matière de développement, et sur les moyens de l'aide publique au développement. Ses 53 membres, réunis en huit collèges (collectivités, ONG, syndicats, employeurs, acteurs économiques, universités et recherche, personnalités étrangères) sont nommés par arrêté du ministre des Affaires étrangères, à l'exception des deux députés, des deux sénateurs, d'un représentant du Parlement européen, et d'un représentant du Conseil économique, social et environnemental, désignés par leur assemblée respective.

---

<sup>9</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

Le Conseil est doté d'un bureau composé de huit membres et de deux représentants du secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). En parallèle, un à deux groupes de travail portant sur des thématiques spécifiques sont organisés par an, chacun se réunissant entre cinq et huit fois. Le secrétariat du Conseil national du développement et de solidarité internationale est assuré par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

### 1.1.2 Les dispositifs de volontariat à l'international

Le volontariat international, en ce qu'il permet à des citoyens de toute classe d'âge de s'engager au service des biens communs mondiaux, est un dispositif clé dans la sensibilisation aux Objectifs de développement durables. Le Secrétaire général de l'ONU l'a aussi souligné dans son rapport de synthèse intitulé « *La dignité pour tous d'ici à 2030* » (point 131). L'importance du volontariat pour le développement a été soulignée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution A/RES/70/129 du 17 décembre 2015<sup>10</sup>. Le député Hervé Berville, dans son rapport de 2018 sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, indique également que « *l'engagement dans une action de solidarité internationale constitue indubitablement l'une des voies privilégiées par les jeunes pour se mobiliser, et permet une appropriation forte, durable et concrète des enjeux de la politique de partenariats et de solidarité internationale* ».

Le paysage français du volontariat à l'international comprend d'ores et déjà plusieurs dispositifs qui contribuent à sensibiliser les volontaires aux enjeux des objectifs de développement durable, dont :

- Le contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI), encadré et cofinancé par le MEAE. Il a pour objet « l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire ». En 2018, 1955 volontaires ont effectué 14 319 mois-volontaires. Les VSI restent mobilisés principalement en Afrique sub-saharienne (41%) et en Asie (27%) ;
- L'engagement de service civique, dispositif du ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse. Environ 2% des engagements du Service Civique se déroulent à l'international (2699 jeunes engagés en 2018) ;
- Les programmes Jeunesse solidarité internationale (JSI) et Ville-vie-vacances solidarité internationale (VVV/SI), qui permettent à des groupes de jeunes français de rencontrer d'autres jeunes, autour de la réalisation de projets de solidarité internationale à l'étranger, mais aussi en France. En 2018, 135 chantiers de jeunes ont été soutenus par le MEAE, avec un budget moyen de 6 920€ (1151 jeunes mobilisés).

Le rapport du député Hervé BERVILLE notait toutefois que le volontariat français affiche un très faible niveau de réciprocité : en effet, en 2018, moins de 200 jeunes provenant de 40 pays

---

<sup>10</sup> « Intégrer le volontariat aux activités axées sur la paix et le développement »

partenaires ont effectué un service civique en France, auxquels il convient d'ajouter une cinquantaine de jeunes prenant part aux programmes JSI et VVV/SI.

## **1.2 – ELEMENTS DE DROIT COMPARÉ**

### 1.2.1 En ce qui concerne le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux.

Dans les pays membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux sur les politiques et les actions de coopération au développement s'est largement systématisé, bien qu'il existe plusieurs modèles-types.

Ce dialogue peut en effet s'appuyer, soit sur des structures formelles permanentes, avec une représentation de haut niveau (Japon, Etats-Unis<sup>11</sup>), soit sur une base ad hoc (Royaume-Uni, Canada) ou de manière régulière, mais hors cadre institutionnel. En Allemagne par exemple, bien qu'il existe une plateforme formelle rassemblant les ONG (VENRO), avec laquelle des concertations sont régulièrement organisées au niveau ministériel, le dialogue avec la société civile est le plus souvent informel (entretiens réguliers au niveau des services avec les ONG, les Eglises, les fondations politiques, groupes de discussion thématiques organisés en amont des prises de décision, etc.).

A noter que le dialogue avec les organisations de la société civile peut être piloté au niveau du ministère des Affaires étrangères (Espagne, Japon, Belgique, Allemagne), de l'agence chargée de l'aide au développement (Irlande, Australie) ou aux deux niveaux parallèlement (Etats-Unis).

### 1.2.2 En ce qui concerne les dispositifs de volontariat international

Dans le modèle de volontariat français, les missions sont pour la plupart proposées et organisées par des organisations de la société civile ou par des collectivités territoriales, avant d'être soutenues financièrement par l'Etat. Il diverge ainsi sensiblement des dispositifs mis en place par les autres pays du CAD de l'OCDE, où les missions de volontariats sont organisées directement par des agences nationales.

Le Corps de la paix (Peace Corps), agence indépendance du gouvernement des Etats-Unis, envoie ainsi par exemple des volontaires américains pour des missions de 27 mois dans plus de 60 pays. Près de 7400 volontaires ont été envoyés en 2018 pour intervenir sur des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, la protection de l'environnement, la promotion

---

<sup>11</sup> Aux Etats-Unis par exemple, il s'agit pour le State Department du « Federal Advisory Committee to the Secretary of State for Strategic Dialogue with civil society », et pour l'agence USAID, du « Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid »

l'entrepreneuriat, etc. D'autres agences telles que la JICA (Japan International Cooperation Agency) et la KOICA (Korea International Cooperation Agency) appuient les politiques d'aide au développement de leurs pays respectifs en déployant des volontaires sur des missions d'accompagnement et de renforcement de compétences.

Toutefois, à l'instar du modèle français, les volontaires européens s'inscrivent le plus souvent dans une tradition de coopération avec la société civile. Le Corps Européen de Solidarité, financé par l'Union Européenne, permet par exemple de déployer des jeunes européens dans les pays membres, dans le cadre d'un partenariat entre une organisation d'envoi et une organisation d'accueil.

Quant aux dispositifs de volontariats réciproques, il convient de noter que la France accuse un retard vis-à-vis de certains partenaires : l'Allemagne, par exemple, a développé le programme de service civique à l'international *welwärts* (« vers le monde »), qui permet à 800 jeunes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine d'effectuer un volontariat sur le territoire national, et en parallèle à 3 500 jeunes allemands d'effectuer un volontariat à l'étranger.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NECESSITE DE LEGIFERER**

#### 2.1.1 - En ce qui concerne le CNDSI

L'article 4 de la loi d'orientation et de programmation de 2014 susmentionnée prévoyait la création du CNDSI et précisait ses missions. Dans la mesure où son article 15, en disposant que « *la loi s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de programmation* », la loi de 2014 est rendue caduque par l'adoption du présent projet de loi. Il est donc nécessaire de reproduire une disposition législative afin de maintenir l'existence du CNDSI au niveau législatif. Par ailleurs, l'article 13 de la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoit, qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018, un parlementaire ne peut plus être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation. Or il est bien prévu que deux députés et deux sénateurs siègent au sein du CNDSI.

#### 2.1.2 - En ce qui concerne les dispositifs de volontariats réciproques

A ce jour, seul le service civique permet à des étrangers de venir s'engager en France mais le dispositif reste limité à une classe d'âge (18-25 ans) et à des missions courtes (6-12 mois). Le contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI), qui pourrait être ouvert à d'autres classes d'âge, pour des missions plus étendues, vise quant à lui l'accomplissement de missions en-dehors du territoire des Etats membres de l'UE et des Etats parties à l'accord sur l'espace

économique européen, et ne permet pas l'accueil de ressortissants de pays tiers sur le territoire français.

Afin de permettre la mobilité croisée et les volontariats réciproques dans le cadre des contrats de VSI, il est donc nécessaire de modifier les dispositions de l'article 1 et de l'article 2 de la loi n°2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, qui en fixent les conditions.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le rapport rendu en août 2018 par le député Hervé BERVILLE au Premier ministre, portant sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, met au centre de ses recommandations l'enjeu d'une mobilisation efficace des acteurs non-gouvernementaux dans la conduite de la politique française de développement international.

En conséquence, la disposition envisagée vise à confirmer l'existence et les missions du Conseil national du développement et de la solidarité internationale dans le dispositif de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales et à étendre le dispositif du volontariat international en vue de proposer aux étrangers des missions en France afin de renforcer le caractère inclusif et global de l'Agenda 2030.

## **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 - CNDSI**

En substance, la même formulation que celle retenue dans la loi d'orientation et de programmation de 2014 est retenue. Il est ajouté une phrase relative à la présence de quatre parlementaires en son sein, comme cela est prévu par l'article 13 de la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017.

### **3.2 - VOLONTARIAT**

Il avait été envisagé dans un premier temps d'étendre les missions réciproques confiées dans le cadre du Service civique à d'autres classes d'âge et pour des durées plus longues.

Sous l'impulsion de France Volontaires et de ses membres, l'accueil de volontaires internationaux s'est en effet développé en lien avec à l'Agence du Service civique. Toutefois, peu de volontaires internationaux bénéficient de ce dispositif, car les freins administratifs et réglementaires restent difficiles à lever, le Service Civique étant contraint par le cadre stratégique et les priorités de la politique publique Jeunesse, ayant été conçu avant tout pour mobiliser, sur le territoire national, des Français ou des résidents en France. Il n'est pas pleinement adapté au développement de la mobilité à l'international.

Ainsi, par exemple, les organismes d'accueil ne sont pas tenus d'apporter les conditions suivantes, pourtant essentielles dans le cadre d'une mission à l'international :

- La prise en charge des frais de voyage liés à la mission ;
- L'obligation d'une formation des volontaires avant leur départ en mission ;
- La nécessité d'apporter un appui à la réinsertion professionnelle des volontaires à leur retour ;
- Le bénéfice d'une assurance maladie complémentaire ; d'une assurance responsabilité civile et d'une assurance pour le rapatriement sanitaire ;
- La garantie d'une indemnité qui permet au volontaire d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes.

C'est la raison pour laquelle, il a été décidé d'étendre le champ des bénéficiaires du VSI afin de permettre aux ressortissants de pays tiers de s'engager sur le territoire français dans le cadre d'un contrat de volontariat de solidarité internationale. Dès l'application de la présente loi, ce dispositif pourra prendre effet et des premières missions de volontaires étrangers pourront être financées, sur la base des propositions faites par les associations : il est possible d'anticiper une montée en puissance progressive du dispositif avec environ 80 missions financées la première année, et 300 missions, en cumulé, financées à horizon 2022.

La publicité de ce dispositif à l'international pourra être assurée par les associations qui bénéficient d'un réseau de partenaires à l'étranger, ainsi qu'avec l'aide du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, notamment dans les pays prioritaires de l'Aide publique au développement française, via ses missions diplomatiques.

Il doit être observé que les contrats de VSI des ressortissants de pays tiers souhaitant s'engager en France relèveront du cadre de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005, qui encadre le contrat de volontariat de solidarité internationale. A ce titre, les associations qui accueillent le volontaire sont chargées de lui fournir une formation avant son départ, qui comprend notamment : (i) une formation générale à l'expatriation dans son pays d'affectation, comprenant notamment une préparation aux spécificités des relations interculturelles ; (ii) une formation technique laissée à l'appréciation de l'association et fonction de sa politique de recrutement et de la nature de la mission de chaque volontaire. L'association doit également apporter un appui à la réinsertion professionnelle des volontaires à leur retour : ce temps permet tout à la fois de faire un bilan de la mission passée, ainsi que d'accompagner le volontaire dans ses démarches de réinstallation.

Conformément à l'article 5 de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005, l'association en charge doit également affilier le volontaire et ses ayants droit, à compter de la date d'effet du contrat, à un régime de sécurité sociale, lui garantissant des droits d'un niveau identique à celui du régime général de la sécurité sociale française. Ce régime assure la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles. Pour les ayants droit, il assure la couverture des prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1 CNDSI**

La disposition ne présente aucun impact nouveau, car elle se borne à reconduire l'existence du CNDSI au niveau législatif. A noter que le budget annuel du CNDSI a été de 33 664 € en 2017 et de 62 013 € en 2018, du fait de l'organisation d'une session en format élargi et d'une session extraordinaire. Les membres du CNDSI ne reçoivent aucune rémunération ni indemnité à l'exception des sept personnalités qualifiées étrangères, dont les frais de voyage et de séjour représentent la plus grande part du budget (environ 10 000 € par session). Les autres frais concernent la sonorisation de la salle, les rafraichissements servis. Pour la session élargie, un repas a été offert à tous les participants et un intervenant de haut niveau a été invité de l'étranger.

### **4.2 CONTRAT DE VOLONTARIAT DE SOLIDARITE INTERNATIONALE**

Quant aux impacts de la disposition relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, ils sont les suivants :

#### 4.2.1 - impacts juridiques

Les articles 1 et 2 de la loi n°2005-159 du 23 février 2005 susmentionnée sont modifiés. Ces dispositions s'appliquent au bénéfice des ressortissants des Etats tiers, sans préjudice des règles prévues par les conventions internationales et la législation en vigueur relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers sur le territoire français.

#### 4.2.2 - impacts budgétaires

L'ouverture du volontariat de solidarité internationale n'aura pas d'impact budgétaire en tant que tel pour l'Etat : le volontariat de réciprocité pourra en effet se développer dans les limites de l'enveloppe budgétaire allouée au soutien apporté par le MEAE aux missions de volontariat proposées par la trentaine d'associations agréées par le ministère, et par France Volontaires, notamment.

Les aides versées aux associations pour la couverture sociale (272 € par mois, ainsi qu'une aide ponctuelle en fin d'année), la formation (780 € par volontaire pour la formation au départ et 358 € pour l'appui à la réinsertion professionnelle), le suivi des volontaires (100 € par mois par volontaire), seront équivalentes à celles qui sont déjà accordées pour les missions de volontaires français, à l'étranger.

#### 4.2.3 - impacts sur les services administratifs

Les bénéficiaires du dispositif de volontariat réciproque devront pouvoir bénéficier d'un visa et d'un titre de séjour, et être affiliés à un régime de sécurité sociale.

Le visa délivré à un jeune volontaire étranger qui réalise une mission de service civique en France dans le cadre de la réciprocité est le visa de long séjour temporaire avec la mention « dispense temporaire de titre de séjour ». Ce visa dispense le volontaire de titre de séjour et ne nécessite pas de validation par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). Cependant, ce visa est valable pour une durée de 12 mois maximum, non renouvelable, et correspond donc à l'engagement de service civique, dont les missions justement n'excèdent pas 12 mois, conformément à l'article R311-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Concernant le volontariat de solidarité internationale, les missions sont de minimum 12 mois, mais peuvent excéder cette durée : le visa de long séjour temporaire n'est donc pas applicable. Le dispositif envisagé est donc le suivant :

**1** - Les volontaires bénéficieront du visa de long séjour valant titre de séjour, valable 1 an et renouvelable, avec enregistrement à l'OFII et délivrance d'une carte de séjour temporaire mention « visiteur ».

**2** –Un nouvel alinéa sera inséré à l'article R311-3 du CESEDA, qui liste les personnes dispensées de souscrire une demande de carte de séjour, afin d'y inclure les étrangers reçus en France pour exercer une mission de volontariat de solidarité internationale.

Comme déjà indiqué plus haut, le volontaire et ses ayants droit doivent être affiliés à un régime de sécurité sociale, à compter de la date d'effet du contrat.

Le visa long séjour valant titre de séjour garantit le droit à la prise en charge des frais de santé à titre personnel, dès lors que la personne réside en France de manière stable et régulière. Les volontaires seraient dès lors pris en charge au titre de la protection universelle maladie (Puma).

Les associations agréées dans le cadre du VSI devront par ailleurs souscrire à une complémentaire santé, au même titre que pour les missions déployées à l'étranger.

## **5. MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1 APPLICATION DANS LE TEMPS**

Les dispositions prévues s'appliquent dès le lendemain de la publication au Journal Officiel de la République Française, de la présente loi, ainsi le cas échéant, que des décrets d'application nécessaires à leur mise en œuvre.

## **5.2 APPLICATION DANS L'ESPACE**

Les dispositions prévues, concernant les missions de volontariat réciproque, s'appliquent aux ressortissants français, ainsi qu'aux ressortissants d'Etat tiers, hors Union européenne.

# **ARTICLE 6 : RENFORCEMENT DE LA TUTELLE SUR L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT**

## **1. ETAT DES LIEUX**

### **1.1 - CADRE GENERAL**

Créé dès 1941 en tant que « Caisse centrale de la France libre », l'Agence française de développement (AFD) est un établissement public industriel et commercial (EPIC), dont les missions et l'organisation sont prévues par les articles L.515-13, et 5.516-3 et suivants du code monétaire et financier (CMF). Conformément à l'article R 515-6 du CMF, elle a pour mission de réaliser des opérations financières de toute nature en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger et contribuer au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie.

Avec 11.4 Mds€ d'engagements en 2018, le groupe de l'AFD et de sa filiale Proparco dédiée au secteur privé, est actif dans 115 pays ou territoires ultramarins, dispose d'un réseau de 85 agences dans le monde, emploie 2 650 personnes.

Les concours apportés par l'agence consistent principalement en des prêts, des avances, des prises de participation, des garanties, et des dons.

Le conseil d'administration de l'AFD se réunit en séance ordinaire au moins quatre fois par an, et comprend les membres suivants :

- un Président, nommé par décret et disposant d'une voix prépondérante ;
- cinq membres représentant l'Etat ;
- six personnalités qualifiées nommées par décret ;
- deux députés et deux sénateurs ;
- deux représentants du personnel.

La tutelle de l'Etat sur l'AFD est exercée par les trois ministères compétents, à savoir le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le Ministère de l'économie et des finances, et le Ministère de l'outre-mer. Au niveau national, cette tutelle s'exerce concrètement à travers :

- les orientations fixées par l'Etat à l'AFD. Il s'agit principalement des décisions prises par le Premier ministre dans le cadre du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), et notamment des priorités fixées en matière d'objectifs géographiques et sectoriels que l'agence doit poursuivre ;

- les dispositions conclues entre l'Etat et l'agence au sein d'un Contrat d'objectifs et de moyens pluriannuels ;

- les orientations fixées par le conseil d'orientation stratégique, composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration et présidé par le ministre chargé du développement. Il coordonne la préparation par l'Etat du contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence à l'Etat, en contrôle l'exécution et prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'Etat à l'agence en application des décisions arrêtées par le CICID ;

- les discussions au sein du co-secrétariat du CICID, assuré par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et le Ministère de l'économie et des finances. Il se réunit régulièrement (au moins une fois par trimestre), et peut associer l'AFD afin de discuter et d'arbitrer toute décision utile sur l'application par l'agence des objectifs fixés par le CICID, le contrat d'objectif et de moyens, ou par les ministères chargés de la tutelle.

Au niveau du pays partenaire, l'article R515-20 du code monétaire et financier prévoit que l'action de l'AFD s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée par le chef de mission diplomatique accrédité dans l'Etat d'implantation<sup>12</sup>. En particulier, le code monétaire et financier prévoit que le chef de mission diplomatique :

- donne son avis sur la nomination par le directeur général de l'AFD du chef de la représentation locale de l'agence, et adresse au directeur général un avis annuel sur la manière de servir du chef de représentation ;

- est tenu informé, pour la zone de compétence de la représentation mentionnée aux alinéas précédents, de la programmation des activités de l'agence et des opérations qu'elle met en œuvre. Il peut adresser au directeur général de l'agence des avis, d'une part, sur la conformité de cette programmation aux orientations de la coopération française dans la zone, d'autre part, sur ces opérations aux stades de l'identification, de l'élaboration et de l'évaluation ;

- est cosignataire des conventions de don conclues entre l'agence et les bénéficiaires, ainsi que des conventions de prêts souverains.

L'article R515-21 prévoit que le chef de la représentation de l'agence dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie rend compte au représentant de l'Etat territorialement compétent.

## **1.2 – ELEMENTS DE DROIT COMPARÉ**

En plaçant l'AFD, une institution financière soumise au régime des établissements de crédit, au cœur de son dispositif bilatéral d'aide publique au développement, la France se distingue par un modèle original parmi les autres grands bailleurs de l'OCDE.

---

<sup>12</sup> En vertu de l'article 3 du décret n° 79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger.

L'Union européenne avec l'action de la Commission et de la BEI utilise à la fois des subventions et des prêts (par exemple, 32 Md€ garantis par l'UE entre 2014-2020 en plus de l'activité sur risques propres de la BEI dans les pays en développement). Le volet instruments financiers de l'aide au développement de l'UE sera renforcé pour la période 2021-2027 avec une capacité indicative de 60 Md€ de garanties destinées à des prêts d'aide au développement et des assistances macro-financières.

Le Royaume-Uni, avec le DFID, utilise uniquement l'outil des subventions. Les Etats-Unis disposent à la fois d'une agence de développement, l'USAID, agissant exclusivement en dons à hauteur de 30 Md\$ par an, et d'une institution financière, la DFC, dotée d'une capacité d'investissement de 60 Md\$ dans les pays en développement.

L'Allemagne et le Japon ont développé une activité importante de prêts mis en œuvre la KfW et la JICA, respectivement, mais elle représente une part moins importante du volume d'activité que pour l'AFD (85 % de l'activité de l'AFD mais moins de 50% des crédits budgétaires mis en œuvre par l'AFD).

La Chine utilise exclusivement des prêts octroyés par la China Development Bank dans les pays en développement et réserve la concessionnalité aux financements exports. Les prêts sont majoritairement utilisés par les banques multilatérales de développement (Banque mondiale, banque africaine de développement, banque asiatique de développement, etc.).

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 – OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1.1 Renforcer la tutelle de l'Etat sur l'AFD**

L'activité de l'AFD s'est considérablement développée au cours des dernières années, d'une part avec le transfert de compétences de l'Etat vers l'AFD (notamment le secteur de la gouvernance en 2016), d'autre part, par un renforcement des moyens de l'agence, qui est devenue l'opérateur pivot de la mise en œuvre de la politique bilatérale de développement de la France. Dans le cadre de l'augmentation de l'APD française vers l'objectif de 0.55% du RNB en 2022 et du renforcement de la part bilatérale de l'aide décidée par le CICID du 8 février 2018, l'Etat a investi des moyens considérables dans la croissance de l'activité de l'agence, notamment au travers :

- d'un renforcement des fonds propres de l'AFD en 2016, pour un montant de 2 408M€, ce qui a permis à l'agence d'accroître ses montants annuels d'engagements, notamment dans les pays où l'AFD intervient principalement en prêts ;

- d'un rehaussement considérable des moyens de l'agence consacrés aux dons, grâce à une montée en puissance sans précédent des crédits alloués à l'AFD pour financer des projets en subventions, avec 1Mds d'autorisations d'engagements supplémentaires en 2019, qui seront suivis d'un « effort qui sera soutenu tout au long du quinquennat » conformément à la formule utilisée lors du CICID de février 2018 ;

Evolution de l'activité (octrois) de l'AFD entre 2015 et 2019 (hors activité Outre-mer et hors PROPARCO)					
	2015	2016	2017	2018	2019*
Prêts**	4590	5436	5916	7308	8365
Dons***	959	664	924	886	1807
Autre (garanties, délégations et participations)	273	599	827	649	793
TOTAL	5822	6699	7667	8843	10966

\*Prévisions susceptibles d'évoluer à la marge

\*\* Dont sous-participations PROPARCO

\*\*\* Y compris C2D, aides budgétaires globales et opérations exceptionnelles.

Cette croissance très importante de l'activité de l'AFD suppose un renforcement de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur l'agence, à la fois au niveau national et au niveau du pays partenaire, afin de garantir la bonne utilisation des crédits budgétaires de l'Etat, et de répondre devant le Parlement de l'efficacité de ces dépenses qui vont croissantes. Dans cette perspective, la disposition envisagée répond à un double objectif :

**Objectif n°1 (art 6-I) : rehausser au niveau législatif les dispositions relatives aux missions de l'agence et à l'exercice de la tutelle de l'Etat sur l'opérateur.**

Compte tenu de l'intérêt marqué du Parlement et notamment des commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée s'agissant des missions de l'agence et du pilotage de l'Etat, le Gouvernement estime nécessaire de renforcer les dispositions relatives à la tutelle de l'Etat sur l'AFD dans la loi.

Le Gouvernement souhaite également que les dispositions relatives à la tutelle de l'AFD soient de niveau équivalent, dans la hiérarchie des normes, à celles relatives aux autres établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat, tel que cela est prévu par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (Campus France, Institut français, Expertise France) ;

**Objectif n°2 (art 6-II) : expliciter le rattachement de l'AFD à la catégorie des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat.**

Le Gouvernement souhaite rattacher explicitement l'AFD à la catégorie des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat, créée par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, et vis-à-vis desquels le chef de mission diplomatique exerce son autorité, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 2010. En effet, l'AFD n'est pas explicitement mentionnée dans le texte de la loi de 2010, d'où une incertitude juridique quant à l'application des règles de la loi de 2010 à l'AFD. Cette disposition est d'autant plus importante que le ministre chargé du développement souhaite renforcer le pilotage de l'AFD au niveau local, via la mise en place d'un conseil local du développement, présidé par le chef de mission diplomatique, regroupant les services de l'Etat, les opérateurs du développement sous tutelle de l'Etat, afin d'orienter leurs efforts vers une stratégie commune en matière de développement dans le pays partenaire. Ce nouveau dispositif est explicité dans le titre IV du cadre de partenariat global annexé à la présente loi.

2.1.2 Autoriser l'AFD à gérer des fonds en provenance d'organismes tiers

L'article 10 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale autorisait l'Agence française de développement à gérer des fonds en provenance d'organismes tiers ou à leur confier la gestion de fonds dans des cas qui n'étaient pas prévus par ses statuts. Il permettait ainsi à l'AFD de recevoir ou de confier la gestion de fonds à une large variété d'organismes dans un cadre bilatéral ou multilatéral (Union européenne, institutions ou organismes internationaux, collectivités publiques, Etats étrangers, établissements de crédit et banques de développement, institutions publiques ou privées) pour la mise en œuvre de projets d'aide au développement.

La disposition envisagée reconduit ces dispositions, la période de validité de la loi du 7 juillet 2014 étant limitée à cinq années, en vertu de son article 15. Cette disposition est particulièrement nécessaire, dans le contexte du rapprochement avec Expertise France, et afin de renforcer la capacité de l'AFD à recourir aux entités visés par l'article pour accroître sa capacité d'intervention.

**2.2 – NECESSITE DE LÉGIFÉRER**

L'intervention du législateur est nécessaire en vue d'inscrire dans la loi que l'Etat exerce la tutelle de l'agence française de développement<sup>13</sup>, ainsi que pour rattacher explicitement l'AFD

---

<sup>13</sup> En effet, l'expression de tutelle de l'Etat sur l'Agence française de développement n'est pas mentionnée dans le code monétaire et financier.

à la catégorie des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat. Le choix du niveau législatif pour prévoir l'exercice de la tutelle d'un EPIC est conforme aux autres cas d'EPIC concourant à l'action extérieure de l'Etat (par exemple : Campus France, Institut français).

L'insertion au niveau législatif de la disposition relative à la délégation de fonds est nécessaire pour permettre à l'AFD de déroger au principe d'indisponibilité des compétences des personnes publiques.

D'une part, l'objet de l'AFD étant défini au niveau législatif (article L. 515-13 CMF), cette disposition permet de sécuriser les délégations de fonds, en donnant un fondement de même niveau juridique à la possibilité pour l'Etablissement public de déléguer une partie de ses compétences. D'autre part, cette disposition permet également de sécuriser cette modalité d'intervention au regard de la détermination par des dispositions législatives du Code monétaire et financier des activités que peuvent exercer les prestataires de services bancaire.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 OPTION N°1 (ECARTEE) : NE PAS AUTORISER L'AFD A GERER DES FONDS DELEGUES**

L'AFD pourrait ne pas pouvoir gérer des fonds délégués par d'autres acteurs du développement. Néanmoins, ce serait priver l'Agence d'un levier important pour mobiliser des flux non budgétaires aux services des priorités de la politique de développement de la France, au premier rang desquels les subventions déléguées par l'Union Européenne auxquelles la France contribue par ailleurs.

#### **3.2 OPTION N°2 (ECARTEE) : NE PAS AUTORISER L'AFD A DELEGUER DES FONDS A D'AUTRES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT**

Cette option serait cohérente avec le principe d'indisponibilité des compétences des personnes publiques. Néanmoins, il est généralement nécessaire d'un point de vue de l'efficacité de l'aide ou de son appropriation par les acteurs locaux de déléguer des fonds à d'autres institutions de développement ou à des partenaires locaux plutôt que d'effectuer directement la maîtrise d'ouvrage.

#### **3.3 DISPOSITIF RETENU : AUTORISATION DE L'AFD A GERER DES FONDS DELEGUES ET DELEGUER DES FONDS A D'AUTRES ENTITES, PERSONNES**

## **MORALES DE DROIT PUBLIC OU DE DROIT PRIVE FRANÇAISES OU ETRANGERES.**

Ce dispositif permet à l'AFD de mettre en œuvre des fonds délégués d'autres acteurs, au premier rang desquels l'Union Européenne mais également des acteurs nationaux, multilatéraux ou des fondations privées. L'AFD peut ainsi mobiliser des ressources sans coût pour l'Etat au service de ses objectifs d'aide au développement. L'autorisation donnée à l'AFD de déléguer des fonds à d'autres institutions de développement permet notamment le recours à des organisations de la société civile ou à des partenaires locaux lorsque ceux-ci sont mieux à même de mener à bien efficacement un projet.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1 – IMPACTS JURIDIQUES**

Le rattachement explicite de l'agence française de développement à la catégorie des établissements publics concourant à l'action extérieure de l'Etat créée par la loi du 27 juillet 2010 a pour effet de lui rendre applicable les dispositions du chapitre 1<sup>er</sup> de cette loi, intitulé « dispositions générales », qui prévoient une série de règles quant aux missions, à l'organisation et aux règles de tutelle sur ces établissements<sup>14</sup>. Il est établi que l'AFD respecte en l'état l'ensemble de ces règles, à l'exception de la transmission de son rapport annuel d'activité à l'Assemblée des français de l'étranger (le respect de cette règle ne suppose toutefois aucune charge supplémentaire pour l'AFD).

En particulier, il sera désormais établi explicitement, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juillet 2010, que l'action à l'étranger de l'agence française de développement s'exercera sous l'autorité des chefs de missions diplomatiques, dans le cadre de la mission de coordination et d'animation de ces derniers, et sans préjudice des dispositions du code monétaire et financier relatives aux établissements financiers.

Est modifié l'article L.515-13 du code monétaire et financier (CMF) concernant les missions de l'AFD, ainsi que la tutelle de l'Etat sur l'agence, au niveau législatif, n'emporte pas d'impact juridique majeur, en dehors du fait qu'elles ne pourront être modifiées, sauf à ce que législateur intervienne.

---

<sup>14</sup> Lien vers la loi du 27 juillet 2010 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521532>

L'article se limite enfin à reconduire une disposition de la loi de 2014 : il ne présente aucun impact spécifique, ni sur l'ordre juridique ni sur l'activité de l'agence française de développement.

#### **4.3 – IMPACTS FINANCIERS ET BUDGETAIRES**

Ces dispositions n'ont pas pour effet de créer des charges budgétaires nouvelles pour l'Etat. Il doit être noté que la nouvelle fonction de pilotage des activités de l'Etat en subvention, créée au niveau du chef de mission diplomatique, devra permettre une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits alloués par l'Etat au don-projet et aux subventions accordées par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

### **5. MODALITES D'APPLICATION**

Les dispositions de l'article envisagé entrent en vigueur dès le lendemain de la publication de la présente loi au Journal Officiel de la République française.

# ARTICLE 7 : RAPPROCHEMENT D'EXPERTISE FRANCE AVEC LE GROUPE AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT

## 1. ETAT DES LIEUX

### 1.1 – CADRE GENERAL

La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 a créé l'Agence française d'expertise technique internationale, par regroupement de six opérateurs au 1er janvier 2015.

Placée sous la double tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de l'économie, l'Agence française d'expertise technique internationale concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale publique françaises à l'étranger. Elle contribue notamment au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets de coopération sur financements bilatéraux et multilatéraux. Elle inscrit son action dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France.

Afin de poursuivre l'effort de rationalisation du paysage de la coopération française, le gouvernement a décidé, lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, de procéder à l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD élargi à horizon mi-2019. Cette intégration doit préserver soigneusement la mission de service public d'Expertise France, les spécificités de son champ d'intervention sectoriel et géographique, ses modalités d'intervention, ses capacités de mobilisation de financement auprès des bailleurs internationaux et sa relation privilégiée avec les administrations mobilisatrices d'expertise publique.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité de plusieurs rapports<sup>15</sup> et de différentes réformes du dispositif français de coopération technique<sup>16</sup>, qui ont toutes cherché à structurer l'expertise internationale française, notamment dans l'optique de permettre à la France de :

- projeter ses normes et son influence ;
- capter davantage de financements communautaires et multilatéraux ;

---

<sup>15</sup> Entre autres, le rapport Tenzer en 2008 ; le rapport Maugé en 2011 ; le rapport Berthou en 2012 ; le rapport IGAE en 2014

<sup>16</sup> Création du GIP FCI le 17 avril 2002 ; création de l'EPIC FEI le 1<sup>er</sup> avril 2011 ; création de l'EPIC Expertise France le 1<sup>er</sup> janvier 2015

- s'adapter à l'évolution de l'architecture internationale de l'aide et à la concurrence internationale (constitution d'opérateurs à large spectre dans les autres pays européens) ;
- rationaliser et professionnaliser un paysage français d'opérateurs historiquement complexe, atomisé, couteux pour les finances publiques et aux performances variables.

## **1.2 – ELEMENTS DE DROIT COMPARE**

L'Etat a cherché, au travers des différentes réformes de son dispositif d'expertise technique, à se doter d'un opérateur au mandat multisectoriel et de taille critique pour intervenir sur les marchés communautaires et internationaux.

Ces réformes répondent à un profond mouvement à l'international, dont l'une des caractéristiques est la concentration croissante des opérateurs. Nombre d'Etats membres de l'Union Européenne disposent ainsi d'un opérateur d'expertise technique au mandat large et aux ressources plus ou moins importantes. Les agences réalisant une mission de service public sont généralement encadrées par une tutelle ministérielle qui se matérialise par la signature de contrats de gestion (Enabel, Lux Développement), la détention de l'intégralité du capital (GIZ), la nomination des dirigeants (AICS) ou une très forte présence de l'Etat dans leurs instances de gouvernance (FIIAPP). Ces agences disposent cependant de statuts juridiques distincts, propres aux dispositifs prévus par les différentes législations :

- La GIZ (Allemagne) est une société à responsabilité limitée
- Lux Development (Luxembourg) est une société anonyme
- Enabel (Belgique) est une société anonyme de droit public à finalité sociale
- La FIIAPP (Espagne) est une fondation du secteur public
- L'AICS (Italie) est une entité de droit public
- SNV (Pays-Bas) est une organisation de développement à but non lucratif

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 – OBJECIFS POURSUIVIS**

L'intégration d'Expertise France au sein d'un groupe AFD élargi doit permettre de « créer des effets de levier en nous appuyant sur une expertise technique consolidée et des partenariats forts »<sup>17</sup>.

Le rapprochement entre l'AFD et Expertise France doit donner à l'Etat les outils pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixé au travers de la loi (LOP-DSI du 7 juillet 2014) et du CICID du 8 février 2018. Son rôle dans la gouvernance du groupe AFD et sa relation privilégiée avec EF devront à ce titre être préservés, permettant à l'Etat de continuer à fixer les objectifs

---

<sup>17</sup> CICID du 8 février 2018

de l'opérateur d'expertise technique, notamment dans les secteurs régaliens et pour ses interventions sur financements communautaires et multilatéraux.

Le rapprochement dotera l'AFD d'une offre complète en adjoignant à son offre financière une composante expertise mobilisable non seulement pour la mise en œuvre de prestations mais aussi pour l'instruction de projets. Cette offre d'expertise technique devra notamment permettre à l'AFD de renforcer la compétitivité « hors prix » de son activité sur prêt et d'affirmer son positionnement en matière de « définition, pilotage et mise en œuvre des politiques publiques » conformément aux dispositions du CICID du 8 février et à son Plan d'Orientation Stratégique. En s'appuyant sur l'expertise technique, le groupe AFD devra également être en capacité d'accélérer et d'optimiser ses capacités de mise en œuvre afin d'obtenir des effets de levier en terme de mobilisation de ressources, d'influence et d'impact. Parallèlement, il permettra à Expertise France de participer pleinement à la politique d'aide au développement française en l'intégrant au dispositif piloté par l'Etat et mené par le groupe AFD et en lui assurant un volume d'activité conséquent. Les deux agences chercheront par ailleurs à maximiser l'ensemble des synergies stratégiques, opérationnelles, financières et logistiques attendues du rapprochement, qui doit être générateur de sens pour les salariés des deux opérateurs.

Vis-à-vis des bailleurs tiers, le rapprochement entre Expertise France et l'AFD doit se construire de manière complémentaire avec la relation solide déjà construite entre Expertise France et l'Union européenne ou d'autres partenaires. Les acquis de l'agence d'expertise technique devront donc être préservés et valorisés, notamment au travers de la marque « Expertise France ». De la même manière, il devra s'inscrire dans le prolongement de la stratégie partenariale mise en œuvre par l'AFD. La constitution d'une « offre France », de par une lisibilité accrue, devra renforcer et consolider la position de la France vis-à-vis des bailleurs internationaux. La promotion des normes et références techniques françaises dans les projets de politiques publiques constituera non seulement une plus-value qualitative pour l'offre du groupe AFD, mais aussi un jalon de la diplomatie économique et de la promotion des technologies et des entreprises et PME françaises.

Le partenariat des deux agences portera particulièrement sur les pays prioritaires de l'aide française au développement. Les deux agences continueront néanmoins à disposer de champs d'interventions sectoriels et géographiques distincts. Expertise France continuera d'intervenir sur un périmètre géographique plus large que celui de Proparco (ensemble des pays de la liste du CAD de l'OCDE) et a fortiori que celui de l'AFD (pays de cette liste pour lesquels l'AFD a reçu mandat d'intervenir). Une même logique devra être respectée sur le plan thématique, même si des synergies pourront être recherchées et développées, notamment dans le cadre de projets et programmes s'inscrivant dans le contiguum sécurité-développement.

L'Etat entend par ailleurs poursuivre la réforme lancée par la loi n°2014-773 qui, en plus d'articuler le dispositif national d'expertise technique autour d'Expertise France, inscrivait les actions de cette dernière « dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France », « dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat », « sans préjudice des missions des organismes privés » et en « concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés ».

La mission de service public d'Expertise France devra demeurer au cœur de son métier et lui permettre, en concertation avec l'Etat, de se positionner sur certains projets ciblés en privilégiant des facteurs stratégiques à des facteurs de rentabilité. Le groupe AFD élargi devra également conserver une relation privilégiée avec les administrations, à la fois au travers de la commande publique mais également pour alimenter un vivier d'experts publics.

Par son rapprochement avec le groupe AFD, Expertise France devra donc à la fois permettre à l'AFD de renforcer son positionnement dans ses secteurs et géographies d'intervention et, dans le même temps, effectuer des missions stratégiques pour le compte de l'Etat. Il devra conserver ses liens avec les administrations de l'Etat intéressées par l'expertise technique internationale, ainsi qu'avec les autres opérateurs dans ce domaine. Son équilibre économique sera adapté de manière à lui permettre de mener à bien l'ensemble de ses missions, de s'insérer de manière cohérente au sein du modèle économique global du groupe AFD et d'atteindre l'équilibre financier. Le rapprochement avec l'AFD, et les opportunités qu'il offrira à Expertise France en matière de synergies organisationnelles (mobilisation du réseau international de l'AFD, des fonctions support, nouvelles perspectives de carrière), constitueront ainsi une première forme d'adaptation de l'équilibre économique de l'opérateur.

## **2.2 - NECESSITE DE LEGIFERER**

L'agence française d'expertise technique internationale ayant été créée par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, celle-ci ne peut donc être transformée qu'au travers d'une modification de ce texte.

Des mesures législatives sont également nécessaires afin d'assurer la continuité des activités de l'agence, de garantir la présence de parlementaires au sein de son conseil d'administration et de renforcer le rôle de l'Etat dans sa gouvernance vis-à-vis des dispositions relatives aux sociétés dans lesquelles il détient une participation.

# **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

## **3.1 - OPTIONS POSSIBLES**

- Transformation de l'EPIC Expertise France en Société par actions simplifiée
- Création d'un dispositif ad hoc rattachant l'EPIC Expertise France à l'EPIC AFD
- Création d'un groupement d'EPIC, avec deux EPIC « filles » (AFD et Expertise France) dépendant d'un EPIC « mère », qui aurait été créée sur le modèle de la loi n°2014-872 portant réforme ferroviaire.
- Création d'un Groupement d'intérêts économiques (GIE)

L'option retenue est celle de la transformation de l'EPIC Expertise France en Société par actions simplifiée, jugée plus robuste que les autres options qui s'avéraient par ailleurs moins adaptées pour générer les synergies attendues du rapprochement. La création d'un dispositif ad hoc rattachant l'EPIC Expertise France à l'EPIC AFD a ainsi été jugé trop complexe et risqué en raison de l'absence de modèle préexistant. La création d'un groupement d'EPIC, avec deux EPIC « filles » dépendant d'un EPIC « mère » a été écarté en raison des limites observées lors de l'expérimentation menée par la SNCF entre 2014 et 2018. Enfin, la création d'un GIE a été écartée car elle limitait les synergies attendue du rapprochement entre les deux agences.

### **3.2 - OPTION RETENUE**

Afin d'intégrer le groupe AFD élargi, l'agence française d'expertise technique internationale sera transformée en Société par actions simplifiée au 01/01/2021. Son capital sera intégralement public. Une mission de service public sera confiée à la société, qui sera régie par les dispositions applicables aux sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une participation ainsi que les mesures prévues par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

Les statuts de la société seront adoptés selon le droit commun et préciseront ses missions, ses modalités d'organisation ainsi que son fonctionnement.

Une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'AFD et l'Agence française d'expertise technique internationale définira les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions.

Ce dispositif a été privilégié aux autres options afin de faciliter les synergies au sein du groupe et de simplifier la gestion d'Expertise France en soumettant l'agence aux dispositions applicables aux sociétés par actions simplifiée. Les mesures introduites, la définition des statuts de l'agence ainsi que la signature d'une convention d'objectifs et de moyens permettront à l'Etat d'assurer un pilotage étroit de ses interventions, qui s'inscrivent dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

### **4.1 - IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne**

Il est inséré avant le chapitre IV du titre 1er de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat un titre II intitulé « Dispositions relatives à l'expertise technique internationale ». De plus, l'article 12 de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action

extérieure de l'Etat est modifié et il est inséré à la suite de l'article 12-II de nouvelles dispositions.

Des dérogations ad hoc sont apportées à l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

#### 4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Une mission de service public est confiée à l'Agence française d'expertise technique internationale, ce qui permet notamment d'inscrire son action dans le cadre de l'article 62 du Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union. La Commission européenne sera ainsi en mesure de lui confier des tâches d'exécution budgétaire en « gestion indirecte ». La mission de service public sera précisée par la convention d'objectifs et de moyens.

Les dérogations apportées aux dispositions applicables aux sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une participation ont pour vocation de doter l'Etat de moyens de pilotage des activités réalisées par Expertise France, notamment sur financements communautaires et multilatéraux.

## **4.2 - IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

### 4.2.1 Impacts macroéconomiques

Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'Agence française d'expertise technique internationale lui donnait pour objectif de consolider ses liens avec les principaux bailleurs de fonds internationaux et plus particulièrement d'augmenter les parts de marchés au sein de la coopération européenne. Si l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD élargi devra aboutir à une hausse en volume des activités réalisées par l'agence sur financements bilatéraux, ses acquis auprès des bailleurs multilatéraux devront être préservés et valorisés. L'agence devra continuer à exercer un effet levier en captant des fonds multilatéraux pour démultiplier l'action extérieure de la France.

Pour 1 euro de fonds publics investi dans l'agence (hors transfert des ETI), Expertise France dégagait 6.71 euros de chiffre d'affaires en 2015<sup>18</sup>. En 2018, ce ratio s'élevait à 14 euros de chiffre d'affaires pour 1 euros investi par l'Etat<sup>19</sup>.

### 4.2.2 Impacts sur les entreprises

La loi inscrit l'action de l'agence française d'expertise technique internationale dans le cadre de la politique extérieure de coopération au développement, d'influence et de diplomatie économique de la France. L'agence contribuera à la diplomatie économique en cherchant à

---

<sup>18</sup> Audit d'Expertise France réalisé par l'IGAE, l'IGF et l'IGAS en octobre 2017

<sup>19</sup> Prévisions d'atterrissage 2018 d'Expertise France

exporter les normes françaises et européennes en matière comptable, fiscale, sociale, environnementales tout en créant un environnement propice au développement de marchés pour le secteur privé. Sans faire entrave au déliement de l'aide, l'agence développera des offres intégrées, assemblant expertise publique et savoir-faire des entreprises privées pour répondre aux demandes d'assistances d'Etats ou d'organisations partenaires. Ces prestations pourront être réalisées sur financements multilatéraux ou bilatéraux et pourront comporter à la fois de l'assistance technique publique et de la construction d'infrastructures. L'impact du groupe en matière de diplomatie économique sera évoqué lors de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

#### 4.2.3 Impacts budgétaires

Les statuts de la société par actions simplifiée préciseront la répartition des actions et le montant du capital social de l'agence française d'expertise technique. Intégralement public, le capital sera constitué à partir des réserves de l'agence au 31 décembre 2020 et d'apports complémentaires, qui pourront être financés par l'AFD sur ses fonds propres ainsi que par l'Etat. Les montants de la capitalisation seront précisément définis en marge de l'élaboration du Contrat d'objectifs et de moyens.

Ce document, qui portera sur la période 2020-2022, définira un équilibre économique soutenable adapté aux spécificités des missions de l'agence et établira, le cas échéant, un dispositif de soutien ciblé sur certains projets stratégiques mais imposant à l'opérateur une charge susceptible de faire l'objet d'une compensation par l'Etat, réalisés pour le compte de ce dernier.

Le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le Ministère de l'économie et des finances ainsi que l'AFD continueront par ailleurs à solliciter l'agence pour des missions d'ingénierie et de mise en œuvre de projets.

### **4.3 - IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'agence française d'expertise technique internationale a pour mission d'assurer la promotion de l'expertise publique française à l'international en s'appuyant principalement sur le vivier d'experts, actifs comme jeunes retraités, de l'administration française, centrale et territoriale, du monde académique et de la recherche, et de toute autre institution à caractère public. L'expertise des collectivités territoriales pourra ainsi être mobilisée pour des projets portés par l'agence.

Les collectivités territoriales pourront également recourir à l'agence pour la mise en œuvre de leurs activités de coopération décentralisée, à l'instar des projets financés par la région Ile-de-France qu'Expertise France met en œuvre au Vietnam.

L'impact du groupe AFD sur les collectivités territoriales sera évoqué lors de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

#### **4.4 - IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

L'EPIC agence française d'expertise technique internationale n'était pas reconnu comme un opérateur au sens de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) et n'était donc pas soumis aux règles budgétaires (plafonds d'emplois législatif) qui encadrent ces entités. Sa transformation en société par actions simplifiée n'emporte donc pas d'effet sur les plafonds d'emplois alors que les agents de l'agence disposaient par ailleurs d'ores et déjà de contrats de droit privé. Si le rapprochement d'Expertise France et de l'AFD est susceptible d'entraîner la reconnaissance d'une Unité Economique et Sociale (« UES »), les directions ont anticipé ce point en prévoyant une articulation des statuts du personnel des deux agences, qui seront renégociés dans les mois à venir.

L'Etat continuera par ailleurs d'assurer un suivi conséquent de l'agence. Celle-ci sera soumise au contrôle économique et financier de l'Etat dans les conditions prévues par le décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat. Ses activités seront également pilotées au travers d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens. Le ministre chargé du développement et le ministre chargé de l'économie nommeront chacun un commissaire du gouvernement et continueront à disposer, au sein de leurs effectifs, d'équipes en charge du pilotage stratégique de l'agence.

#### **4.5 - IMPACTS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX**

L'action du groupe AFD s'inscrit dans le cadre de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. L'AFD et Expertise France pourront développer des projets communs dont l'objectif principal (marqueur 2 de l'OCDE) portera sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Une réflexion sera menée lors de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

De même, elles pourront développer des projets communs ayant pour objectif principal de soutenir la jeunesse, de reconnaître l'engagement citoyen à l'international ou de lutter contre le changement climatique, de préserver la biodiversité et de faciliter l'accès aux énergies durables. Différentes réflexions pourront être menées lors de l'élaboration du prochain contrat d'objectifs et de moyens.

### **5. MODALITES D'APPLICATION**

Les dispositions de l'article envisagé entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant la publication de la présente loi au Journal Officiel de la République française.

Les dirigeants de la société seront nommés par décret.

En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, une convention pluriannuelle sera conclue entre l'Etat et Expertise France pour définir, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions de l'agence.

# ARTICLE 8 : CREATION D'UNE COMMISSION INDEPENDANTE D'EVALUATION

## 1 - ÉTAT DES LIEUX

### 1.1 – CADRE GENERAL

Le système d'évaluation de l'aide publique au développement (APD) française repose sur trois acteurs sans lien organique : le pôle évaluation de la Direction générale de la mondialisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'unité d'évaluation des activités de développement de la Direction générale du Trésor du ministère l'Economie et des Finances et le département évaluation de l'Agence française de développement. Ces trois entités assurent avant tout un rôle de programmation, de coordination et d'appui méthodologique et confient elles-mêmes les évaluations à des organismes extérieurs. Elles transmettent leur programme pluriannuel de travail aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le cadre du rapport bisannuel au Parlement faisant la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France.

La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a créé l'Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale afin de permettre à la fois une rationalisation et une mutualisation des moyens entre les trois pôles d'évaluation précités, ainsi qu'une évaluation neutre des programmes menés par la France. Cet Observatoire comprend onze membres, dont deux parlementaires, désignés pour un mandat de trois ans renouvelable, représentant les différents collèges du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI)<sup>20</sup>. L'Observatoire est chargé d'émettre un avis sur le projet de programmation triennale glissante d'évaluation des trois unités d'évaluation. Ses travaux doivent, à terme, permettre de mieux définir ex ante la pertinence des programmes menés par la France.

Le système d'évaluation de l'aide publique au développement française continue de faire face à un déficit d'indépendance, de systématisme, de transparence et de visibilité. Il repose sur des moyens modestes : le coût total de la fonction d'évaluation s'élève à 2,5 millions d'euros (hors charges de personnel) à l'échelle de l'administration, soit moins de 0,1 % de l'aide bilatérale

---

<sup>20</sup> Institué à la fin de l'année 2013, le CNDSI a vocation de permettre une concertation régulière et ouverte entre les différents acteurs du développement et de la solidarité internationale sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique française de développement.

programmable française. L'Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale a été peu actif depuis sa création : il s'est réuni formellement pour la première fois en avril 2018 et a rendu un avis sur la programmation d'évaluation 2019-2021. Deux rapports parlementaires ont souligné en 2017 et 2018<sup>21</sup> la nécessité d'un dispositif d'évaluation plus performant sur l'efficacité de l'APD française, qui reste encore peu lisible, du fait de la complexité des instruments financiers, de la multiplicité des acteurs impliqués, et également du poids de l'extrabudgétaire dans les financements. En 2018, la Cour des comptes également a relevé un manque d'évaluation externe de l'APD française et recommandé d'augmenter le nombre de projets évalués et d'en rendre compte plus souvent et plus précisément<sup>22</sup>.

## **1.2 – ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Au Royaume-Uni, l'Independent Commission for Aid Impact (ICAI) créée en 2011, est chargée de l'évaluation indépendante de l'impact de l'aide au développement britannique. Dans l'exercice de ses missions, l'ICAI est indépendante du ministère du développement international (Department for the International Development, ou DFID). Elle est responsable devant le Parlement, par le biais de la sous-commission en charge de l'ICAI au sein de la commission parlementaire pour le développement international de la Chambre des communes (International Development Committee, IDC). Le DFID et son secrétaire d'Etat au développement sont en dernier ressort responsables devant l'IDC pour les activités de l'ICAI. La gouvernance de l'ICAI présente un modèle tripartite : il est dirigé par un collège de trois commissaires nommés par le Secrétaire d'Etat au Développement International pour un mandat de quatre ans non renouvelable, parmi lesquels le Chief Commissioner qui en assure la présidence. Le collège de commissaires est assisté par un Secrétariat, composé d'une dizaine d'agents publics, et d'un service de consultants privés spécialisés dans le développement international. Son budget annuel s'élève à environ 5 millions d'euros, dont plus des ¾ sont consacrés à la rémunération des services de ces consultants.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 – OBJECTIFS POURSUIVIS**

A l'occasion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'évaluation de l'aide au développement, avec pour objectif une redevabilité accrue sur les résultats des projets et la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans

---

<sup>21</sup> Cf. Rapport du député Hervé Berville, sur « la modernisation de la politique partenariale de développement », septembre 2018 et rapport d'information de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur « les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement », 21 février 2017.

<sup>22</sup> Revue par les pairs de la politique de développement de la France (2019).

les nouveaux projets, avec notamment la création d'un observatoire des coûts de l'aide. Dans le prolongement du CICID, les députés Hervé Berville, Rodrigue Kokouendo et Bérengère Poletti ont recommandé, dans leurs rapports sur l'aide au développement présentés, la mise en place d'une commission indépendante d'évaluation dans le but de renforcer l'efficacité et l'impact de la politique de développement de la France, en s'appuyant sur l'exemple de l'ICAI britannique.

## **2.2 – NECESSITE DE LEGIFERER**

Le recours à la loi est donc nécessaire pour concrétiser ces annonces et recommandations et ainsi créer une Commission indépendante d'évaluation de la politique de développement. Celle-ci permettrait de renforcer les capacités publiques d'évaluation externe de la politique de développement à travers un organe indépendant et doté de moyens conséquents; de systématiser l'évaluation de l'efficacité et de l'impact de la politique de développement, ainsi que l'évaluation des coûts de l'aide prévue par le CICID de 2018 ; d'améliorer la transparence et la visibilité de cette politique et de contribuer ainsi à une meilleure appropriation citoyenne. Le niveau législatif permet d'inscrire la transparence et l'évaluation comme des priorités de la politique de développement solidaire et de la lutte contre les inégalités mondiales.

## **3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 OPTIONS ENVISAGEES (écartées)**

#### **3.1.1 Confier l'évaluation de l'APD française à France Stratégie :**

Cette option présenterait l'avantage de reposer sur une structure spécialisée dans la contre-expertise et la prospective en matière de politiques publiques, qui jouit d'une certaine autonomie par rapport aux administrations et de ne pas créer de structure nouvelle. Cependant, France Stratégie ne dispose pas à ce jour de compétences spécifiques en matière d'aide au développement.

#### **3.1.2 Faire évoluer l'Observatoire des politiques de développement :**

Cette option consisterait à réviser les attributions et le mode de fonctionnement de l'Observatoire, notamment afin de faciliter ses réunions (révision du quorum). L'Observatoire continuerait d'être piloté par les services du MEAE, de la DGT et de l'AFD et composé de membres du CNDSI qui ne sont pas des experts en matière d'évaluation. La structure resterait très proche de l'Observatoire actuel, qui n'a eu aucun impact à ce jour.

#### **3.1.3 Créer une structure légère sans services dédiés :**

L'Observatoire serait supprimé mais les structures existantes d'évaluation dans les ministères et à l'AFD seraient maintenues. Du fait de la superposition des strates administratives d'évaluation que cela impliquerait, contraire à l'objectif de rationalisation des dispositifs, cette option n'apparaît pas souhaitable.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Le choix opéré par le Gouvernement de créer, dès 2020, une Commission indépendante d'évaluation de la politique de développement, placée auprès de la Cour des comptes, permettra de renforcer les capacités d'évaluation externe de la politique de développement à travers un organe indépendant et doté de moyens conséquents, et de rationaliser les dispositifs existants. Cette instance serait présidée par le Premier président de la Cour. Elle serait constituée d'un comité stratégique, composé de deux magistrats de la Cour des comptes, nommés par le président pour cette fonction en supplément de leur activité permanente et de cinq experts en matière d'évaluation et de développement (spécialistes de l'évaluation des politiques publiques, économistes du développement, représentants étrangers), nommés pour un mandat d'une durée de quatre ans, et d'un secrétariat permanent, composé d'un secrétaire général et d'équipes pilotant les évaluations et contrôlant les travaux des consultants externes. Le secrétariat s'appuierait en partie sur des ressources humaines provenant des services d'évaluation existants.

La commission intégrera en son sein l'Observatoire des coûts de l'aide prévu par le CICID du 8 février 2018.

La commission aura vocation à conduire entre 5 et 10 évaluations par an, portant (1) sur la politique de développement et (2) sur l'efficacité de l'aide bilatérale et multilatérale. Elle sera également chargée d'améliorer la transparence de l'aide et la redevabilité des ministères et des opérateurs en charge de la politique de développement.

La Commission (comité stratégique et secrétariat) pourrait se réunir tous les six mois afin de recenser les besoins d'évaluation exprimés par le Parlement (commissions Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat), les ministères en charge du développement, le CNDSI, la Cour des Comptes et les Corps d'Inspection (IGF-IGAE), le Conseil économique, social et environnemental (CESE), de valider son programme d'évaluation annuel, de faire le point sur l'avancée des évaluations en cours et le calendrier des publications, d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations par les ministères et des opérateurs en charge de la politique de développement et recueillir leurs réponses écrites dans les délais impartis et de définir le plan de travail relatif à la visibilité des évaluations, avec notamment la production du rapport annuel et à la contribution aux forums internationaux sur l'évaluation.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

## **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

La composition et les modalités de fonctionnement de la Commission indépendante d'évaluation nécessiteront un nouveau décret d'application.

L'Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale, créé par l'annexe de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, serait supprimé.

## **4.2 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

La Commission d'évaluation devra être dotée d'un budget de fonctionnement conséquent lui permettant d'effectuer un passage à l'échelle en matière d'évaluation pour accompagner l'augmentation des moyens affectés à l'APD en vue d'atteindre 0,55% du Revenu national brut en 2022.

Le coût annuel de cette structure est évalué par le rapport du député Hervé Berville sur la « Modernisation de la politique partenariale de développement » (août 2018) à 3 à 4 millions d'euros (hors frais de personnel). A titre comparaison, les trois services centraux d'évaluation ont consacré, à eux trois, un budget annuel de près de 2,5 million d'euros aux évaluations sur la période 2016-2017 (hors frais de personnel).

## **4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La création d'une Commission indépendante d'évaluation auprès de la Cour des comptes apportera plus de cohérence à l'évaluation de la politique de développement. Elle conduira nécessairement à un réajustement du périmètre d'action des unités d'évaluation actuelles, dont les travaux devront être cohérents et complémentaires de ceux de la Commission, et à la rationalisation des dispositifs existants.

L'impact de cette réforme en termes de réorganisation des services et des ressources humaines serait limité, compte tenu de la faible taille des services actuels. Sur la période 2016-2017, l'évaluation a occupé environ une vingtaine de personnes: 4 au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (chef de pôle, trois chargés d'évaluation), 3 au ministère de l'Économie et des Finances (chef d'unité et deux chargés d'évaluation) et entre 10 (2016) et 13 (2017) à l'AFD.

# **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

## **5.1 CONSULTATIONS MENEES**

Le projet de loi a fait l'objet d'une consultation des parlementaires et de la société civile de l'automne 2018 au printemps 2019, notamment dans le cadre du Conseil national de la solidarité et du développement international (CNDSI) et de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée<sup>23</sup> (CNCD).

La Cour des Comptes a été consultée.

## **5.2 MODALITES D'APPLICATION**

### 5.2.1 Application dans le temps

La disposition envisagée entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

### 5.2.2 Textes d'application

La composition de la Commission indépendante d'évaluation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales placée auprès de la Cour des comptes sera fixée par décret.

---

<sup>23</sup> Instance de dialogue et de concertation entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales

# **ARTICLE 9 : HABILITATION DU GOUVERNEMENT A PROCEDER PAR ORDONNANCE SUR L'ATTRACTIVITE**

## **1. ETAT DES LIEUX**

### **1.1 CADRE GENERAL**

L'accueil d'organisations internationales et d'associations ou fondations de droit français ou étranger assimilables à ces organisations (ci-après les organismes internationaux) sur le territoire français constitue une priorité de l'action de l'Etat. Ces organismes jouent un rôle majeur sur la scène internationale, en particulier dans le secteur du développement. Ces organismes internationaux sont en effet des acteurs montants de la scène internationale et répondent à la fois au besoin de réaction immédiate de la communauté internationale, aux nouvelles formes de gouvernance qui associent davantage la société civile internationale ainsi qu'à l'exigence d'efficacité et de redevabilité conduisant à la création de Fonds dits « verticaux ».

La question de l'octroi de privilèges et immunités revêt une importance certaine pour les organismes internationaux. En effet, les privilèges et immunités sont l'ensemble des avantages dérogoratoires au droit commun, comprenant notamment des mesures de protection contre l'intervention des organes étatiques, des exemptions fiscales et diverses facilités qui leur sont accordés afin de garantir l'accomplissement sans entrave et en toute indépendance de leurs missions sur le territoire des Etats au sein desquels ils sont présents.

Plusieurs organisations internationales de référence dans des domaines d'action prioritaire pour notre diplomatie sont basées en France : le Conseil de l'Europe, l'Unesco pour la promotion de l'éducation et de la diversité culturelle, l'OCDE pour la régulation économique mondiale, Interpol pour ce qui touche à la coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée, ITER et le CERN pour la recherche scientifique. La présence sur le territoire français de ces organismes internationaux contribue en effet directement au rayonnement international de la France et génère d'importantes retombées économiques.

La France évolue toutefois dans un contexte de concurrence accrue pour l'accueil de nouveaux organismes internationaux, non seulement entre pays européens (Suisse, Allemagne, Autriche et plus récemment Hongrie) mais aussi avec les pays émergents (pays du Golfe, Asie). En Europe notamment, deux de nos partenaires se sont dotés de longue date d'un dispositif particulièrement attractif et réactif : l'Autriche et la Suisse ont adopté respectivement en 1977 et en 2007 des dispositions législatives détaillant les privilèges et immunités accordés aux organismes internationaux dans des délais rapides. C'est ainsi que la Suisse a pu accueillir ces

vingt dernières années des organisations majeures dans le domaine de la santé, parfois créées à l'initiative de la France, comme le Fonds Mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, UNITAID (dédiée à l'achat de médicaments) ou le GAVI (alliance du vaccin). De récentes initiatives en phase avec les priorités politiques actuelles se sont établies en Suisse, à l'instar du fonds ALIPH (alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit) ou du GCERF en matière de lutte contre la radicalisation de la jeunesse. Dans ce contexte, la comparaison avec les traitements offerts par nos partenaires, notamment s'agissant des privilèges et immunités qu'ils accordent à ces organismes, ne nous est pas favorable.

Il ressort en effet d'une étude du Conseil d'Etat parue en 2009 et portant sur l'implantation des organisations internationales en France que l'absence de politique française en la matière « *est susceptible de conforter une image négative de notre pays qui ne peut rester sans effet sur les choix futurs d'implantation* ». A cet égard, le Conseil d'Etat a relevé en particulier que le cadre juridique des privilèges et immunités dont bénéficient les organisations internationales sur notre territoire était perfectible et qu'une politique d'accueil dynamique exigeait un « *affichage plus séducteur* » des privilèges et immunités qui leur sont classiquement accordés. Ce constat a également été repris en 2012 par M. Hunault, parlementaire en mission auprès du ministère des Affaires étrangères, dans un rapport remis au Premier Ministre le 20 avril 2012 intitulé « *le renforcement de l'attractivité du territoire national pour l'accueil des organisations internationales* ».

## **1.2 CADRE CONVENTIONNEL**

Les relations entre une organisation internationale et son Etat hôte sont généralement régies par différents types d'accords internationaux qui permettent d'accorder à l'organisation internationale, à son personnel, aux représentants de ses Etats membres et aux personnes qu'elle invite officiellement à participer à ses travaux les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour fonctionner en toute indépendance, sans entrave résultant de l'application de la législation du pays hôte.

S'agissant des organisations internationales disposant de leur siège ou d'un bureau en France, leurs privilèges et immunités peuvent être prévus par la convention multilatérale créant l'organisation internationale, une convention multilatérale portant spécifiquement sur les privilèges et immunités de l'organisation internationale sur les territoires des Etats parties, ou encore par l'accord de siège conclu à cet effet par l'Etat hôte avec l'organisation internationale. Il arrive que les privilèges et immunités de certaines organisations soient prévus à la fois par une convention multilatérale et par un accord de siège. C'est par exemple le cas de l'UNESCO dont les privilèges et immunités résultent à la fois de l'accord de siège conclu entre la France et cette organisation et de la convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées des Nations unies.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les soixante organisations internationales présentes en France relèvent en particulier que le calendrier de négociation d'un accord de siège ne correspond pas à l'urgence de leurs besoins. En effet, conformément à l'article 53 de la Constitution, l'approbation de ces accords, qui touchent par nature au domaine de la loi, suppose pour cette raison une autorisation préalable du Parlement. Or cette procédure, à laquelle est conditionnée l'entrée en vigueur de ces accords, dure en moyenne dix-huit mois. Ces délais peuvent conduire une organisation internationale nouvellement créée à installer son siège ailleurs qu'en France. Les mêmes difficultés surgissent lorsqu'une organisation internationale souhaite organiser une conférence internationale en France. L'organisation conditionne en effet généralement le choix de la France en tant qu'Etat hôte à l'octroi d'un régime immunitaire, dans des délais très contraints. De nombreuses conférences internationales n'ont donc pas lieu en France pour ces raisons.

A cela s'ajoute que nombre d'organisations internationales déplorent le manque de clarté ou de prévisibilité, au vu notamment des changements de pratique de l'administration française, du régime immunitaire dont elles sont susceptibles de bénéficier.

Afin de remédier à ces difficultés et dans la perspective d'un renforcement de notre attractivité pour les organisations internationales souhaitant s'installer en France, le Conseil d'Etat a relevé qu'une politique d'accueil dynamique exigeait « *une plus grande clarté dans la formulation des règles applicables, un affichage plus séducteur, des pratiques plus efficaces ou moins dissuasives* », tandis que, dans son rapport, M. Hunault préconisait « *l'élaboration d'un corpus législatif de référence, applicable à l'ensemble des organisations internationales, à l'instar de la loi suisse* ».

Conformément aux conclusions de ces deux rapports et afin de renforcer l'attractivité du territoire français, il apparaît donc souhaitable que le gouvernement se dote d'un dispositif lui permettant d'octroyer des privilèges et immunités aux organisations internationales dans des délais rapides, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord de siège conclu à cet effet.

Enfin, et dans cette même perspective, le Conseil d'Etat a également relevé qu'il faudrait « *probablement s'employer, sinon à ouvrir des possibilités aussi larges que celles résultant de la loi suisse, du moins à afficher comme elle le fait une possibilité d'assimilation plus ou moins globale (et modulable) quant aux immunités et privilèges concernés, selon la nature des organisations intéressées, des organisations non gouvernementales à vocation internationale aux organisations internationales gouvernementales* ».

En outre, lorsqu'une organisation internationale envisage de s'installer dans un pays, elle tient également compte de la présence dans ce pays de ces associations ou fondations à vocation internationale. Ces dernières suivent en effet activement les travaux des organisations internationales, avec lesquelles elles peuvent parfois collaborer. La présence de telles entités sur le territoire français est donc de nature à encourager les organisations internationales à s'installer sur notre territoire.

Dans ce contexte, la France, dont la position constante est de ne conclure des accords internationaux qu'avec des entités dotées de la personnalité juridique en droit international -

Etats ou organisations internationales - n'est pas en mesure de conférer par voie d'accords des privilèges et immunités aux associations et fondations à dimension internationale. Il lui est seulement possible d'emprunter la voie législative ainsi qu'il a été fait, de façon exceptionnelle, pour le Comité international de la Croix-Rouge. Une telle option, qui nécessite un vote du Parlement pour chaque organisation visée, ne met néanmoins pas le gouvernement français en mesure de garantir à ces organismes souhaitant s'installer en France qu'un régime immunitaire leur sera octroyé et dans des délais relativement brefs. Il ne lui permet donc pas d'élaborer des offres d'accueil attractives.

Le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance est apparu nécessaire pour répondre de façon cohérente à ces difficultés en mettant en place un dispositif rendant possible l'octroi de privilèges et immunités à ces associations ou fondations de droit national ou étranger assimilables, eu égard à leur organisation ainsi qu'à leurs missions, à des organisations internationales, sans qu'il soit nécessaire que des dispositions législatives *ad hoc* soient adoptées pour chacune d'entre elles.

L'ordonnance définira les modalités d'accueil et de séjour :

1° des organisations internationales ou des agences décentralisées de l'Union européenne qui envisagent de s'installer en France ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales, de leurs personnels, des représentations et des représentants des Etats membres, des personnes officiellement invitées à participer à leurs travaux ainsi que des experts en mission pour le compte de ces organisations, en mettant le Gouvernement en mesure de leur accorder des privilèges et immunités sur le territoire français dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord international conclu aux mêmes fins;

2° des associations ou fondations de droit français ou étranger assimilables à ces organisations internationales qui envisagent de s'installer en France ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales, ainsi que de leurs personnels et des personnes officiellement invitées à participer à leurs travaux, en mettant le Gouvernement en mesure de leur accorder des privilèges et immunités sur le territoire français.

### **3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants.

#### **3.1 IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS**

La présence sur notre territoire d'organisations internationales contribuerait grandement à notre rayonnement et générerait d'importantes retombées économiques, directes ou indirectes, pour la France. A titre d'exemple, l'OCDE estime que 90% de ses dépenses sont effectuées en France

et chiffre les retours pour notre économie à 548 M€ pour 2018 (sur un budget total de 609 M€). Ce chiffre est à mettre en rapport avec notre contribution au budget de l'organisation (30 M€ en 2018 contributions volontaires comprises), soit pour un euro dépensé par la France 18 euros injectés dans notre économie. La présence de l'OCDE en France se traduit par 5 000 emplois directs, dont 3 600 emplois dans l'organisation et 1 400 emplois dans les représentations permanentes.

Le « retour » financier annuel pour l'économie française de la présence du CERN s'élève quant à lui à environ 500 millions d'euros de revenus et de recettes distribués en France, soit entre 3 et 4 fois plus que le montant de notre contribution annuelle au budget du CERN.

Une étude interne de septembre 2019 du Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC), implanté à Lyon, confirme l'importance du retour sur investissement pour la France : le budget global en 2018 s'est élevé à 35,2 M€ (21,9 M€ au titre des contributions obligatoires et 13,3 M€ au titre des contributions volontaires). Pour la même année, les dépenses du CIRC en France se montaient à 23,4 M€ (soit 66 % de son budget). La contribution obligatoire de la France, versée par le ministère chargé de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, étant de 1,1 M€ par an, et les contributions volontaires de l'ordre de 2,5 M€, on peut estimer que le retour sur investissement annuel pour la France est plus de 6 fois supérieur à son investissement. Au-delà, les contrats avec des entreprises françaises à haute valeur ajoutée (équipement scientifique, laboratoires, informatiques) renforcent l'activité économique et l'emploi (sur les quatre dernières années, le CIRC a contracté avec 467 fournisseurs situés en France, 30 % d'entre eux étant localisés en région Auvergne-Rhône-Alpes); les collaborations étroites avec la communauté scientifique et de recherche française contribuent à la qualité et à la visibilité de nos laboratoires et de nos universités.

### **3.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Un certain nombre d'organisations internationales explorerait actuellement la possibilité d'installer un bureau en France dans différentes collectivités. Il y a notamment la possibilité de l'ouverture d'un bureau de l'Organisation Mondiale de la Météorologie en Bretagne et surtout l'ouverture d'une académie de l'Organisation Mondiale de la Santé dans la région Rhône-Alpes dont les retombées économiques pour les collectivités territoriales et la France pourraient être semblables à celles du CIRC.

## **4. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION**

La technicité des dispositions à adopter justifie le recours à une habilitation. Le délai proposé de huit mois permettra au gouvernement de mener les consultations nécessaires à la rédaction des mesures concernées.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois suivant la publication des ordonnances qui seront prises en application de la disposition envisagée.