

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

NOR : EAEM2002119L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale prévoit dans son article 15 une révision obligatoire de ses dispositions, après une période de cinq ans. Le présent projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a vocation à remplacer la loi du 7 juillet 2014 précitée.

La révision des objectifs, des moyens et modalités d'intervention de la politique française de développement international est indispensable pour répondre aux évolutions du contexte international depuis 2014. Il s'agit d'inscrire la politique de développement dans le cadre multilatéral que s'est fixé la communauté internationale en 2015 avec l'agenda 2030 des Nations unies, l'accord de Paris et le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement. Le présent projet de loi fait de la lutte contre les inégalités mondiales l'objectif central de notre politique de développement, qui doit contribuer à la préservation des biens publics mondiaux (climat, biodiversité, santé, éducation) et à la lutte contre les causes profondes des crises.

Avec le présent projet de loi, le Gouvernement se fixe trois priorités politiques :

- refonder la politique de développement sur une logique partenariale et une responsabilité partagée avec les pays partenaires ;
- renforcer le pilotage de la politique de développement, qui reste un pilier à part entière de la politique étrangère de la France ;
- garantir l'efficacité de son action, grâce à de nouveaux mécanismes d'évaluation et de redevabilité, ainsi que la recherche d'impact.

Dans ce cadre, le présent projet de loi décline la programmation des crédits budgétaires concourant à la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales sur la période 2020-2022, en vue d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'une aide publique au développement représentant 0.55% du revenu national brut en 2022.

Ces nouvelles orientations sont le résultat d'un large processus de consultation. A partir des contributions de plusieurs rapports parlementaires, dont celui du député Hervé Berville portant sur la modernisation de la politique partenariale de développement, le processus d'élaboration de ce projet de loi a fait l'objet de trois sessions extraordinaires du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), d'une consultation de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), et de plusieurs consultations décentralisées sur le territoire français. Ces nouvelles dispositions font également suite aux conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 8 février 2018.

Le présent projet de loi vise également à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de doter la France d'un dispositif attractif d'accueil sur le territoire français des organisations internationales, ou des associations ou fondations de droit français ou étranger assimilables à ces organisations internationales (ci-après les organismes internationaux). En effet, ces organismes internationaux jouent un rôle majeur sur la scène internationale et en particulier dans le secteur du développement et de la défense des biens publics mondiaux. Dans un contexte de remise en cause du multilatéralisme, il est indispensable que la France se dote d'un tel dispositif pour les attirer sur son territoire en prévoyant notamment de leur octroyer des privilèges et immunités dont ils bénéficient classiquement en vertu d'accords de siège et qui revêtent une importance certaine pour ces organismes internationaux, dans la mesure où ces privilèges et immunités permettent de garantir l'accomplissement sans entrave et en toute indépendance de leurs missions sur le territoire de l'Etat hôte. L'évolution du cadre juridique français est d'autant plus nécessaire que la concurrence internationale pour l'accueil de ces organismes internationaux est croissante.

Le titre I^{er} du projet de loi fixe les dispositions relatives aux objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales et à la programmation financière.

L'**article 1^{er}** indique la période de validité du titre I^{er}, sur les années 2020 à 2025, et prévoit sa révision à l'issue de cette période, à l'exception de la programmation financière, pour laquelle une clause de révision anticipée est prévue avant la fin de l'année 2022. Il approuve le rapport stratégique fixant les orientations de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, annexé à la loi sous le nom de « cadre de partenariat global » (CPG). Il précise la programmation des crédits budgétaires pour la mission « Aide publique au développement » (APD) ainsi que les montants affectés au Fonds de solidarité pour le développement, en vue d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République de consacrer 0,55% du Revenu national brut (RNB) à l'APD en 2022. L'article 1^{er} fixe l'objectif de consacrer deux-tiers de la hausse des engagements de la mission budgétaire APD d'ici à 2022 à la composante bilatérale de l'APD, ainsi qu'un objectif de hausse des moyens transitant par les organisations de la société civile et des fonds destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales.

L'**article 2** renforce l'information du Parlement sur la programmation budgétaire prévue à l'article 1^{er} et sur le suivi des orientations stratégiques définies dans le cadre de partenariat global.

Le titre II du projet de loi fixe les dispositions normatives intéressant la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

L'**article 3** met à jour le cadre de référence des politiques publiques menées par l'Etat et les collectivités territoriales avec le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté le 25 septembre 2015 à l'Assemblée générale des Nations unies.

L'**article 4** introduit la possibilité, pour les autorités organisatrices de la mobilité régionale au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, de mener des actions de coopération dans le domaine de la mobilité avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

L'**article 5** définit le rôle du CNDSI comme enceinte de concertation entre l'Etat et les acteurs du développement et promeut les dispositifs de volontariat à l'international, y compris dans le cadre de volontariats dits « réciproques ».

L'**article 6** modifie le code monétaire et financier afin de préciser le statut de l'Agence française de développement (AFD) et la tutelle exercée par l'Etat. Il rattache l'AFD à la catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, au sens de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat. A ce titre, les règles du chapitre I^{er} de cette loi s'appliquent à l'agence française de développement. En particulier, son action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, 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. L'article 6 reprend également les dispositions déjà présentes dans la loi du 7 juillet 2014 précitée, qui prévoient que l'AFD est autorisée à gérer sous la forme de fonds de dotation, des fonds publics ou privés.

L'**article 7** modifie la loi du 27 juillet 2010 précitée pour préciser les modalités du rapprochement d'Expertise France avec le groupe Agence française de développement, en particulier le nouveau statut juridique de l'opérateur.

En vue de renforcer la transparence et la redevabilité de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, compte tenu de l'accroissement des moyens qui y sont consacrés, l'**article 8** crée 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.

Le titre III relatif aux dispositions diverses prévoit en son **article 9** d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges et immunités sur le territoire français aux organisations internationales et aux associations ou fondations de droit français ou étranger assimilables à ces organisations internationales, qui installent leur siège en France ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales.

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

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

NOR : EAEM2002119L/Rose-1

**TITRE I^{er}
DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE
DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET DE LUTTE CONTRE
LES INEGALITES MONDIALES ET A LA
PROGRAMMATION FINANCIERE**

Article I^{er}

I. – Le présent titre fixe les objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, et la programmation financière qui lui est associée, pour la période 2020-2025, à l'issue de laquelle il sera révisé, ainsi que les conditions de leur contrôle et de leur évaluation par le Parlement. La programmation financière fait l'objet d'une actualisation avant la fin de l'année 2022, pour les années 2023, 2024 et 2025.

II. – Le cadre de partenariat global annexé à la présente loi, qui 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, est approuvé.

III. – Dans le cadre d'un effort soutenu tout au long du quinquennat, la France consacrera 0,55% de son revenu national brut à son aide publique au développement en 2022, première étape vers l'objectif de 0,7%.

IV. – Les crédits budgétaires de la mission « aide publique au développement », hors charges de pension et à périmètre constant, et du fonds de solidarité pour le développement évolueront comme suit :

En millions d'euros courants	2020	2021	2022
Crédits de paiement de la mission « APD »	3 251	Entre 3 902 et 4002	Entre 4 800 et 4900
Montants affectés au Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	738	Entre 738 et 838	Entre 738 et 838
Total	3989	4740	5638

V. – L'évolution des autres ressources concourant à l'aide publique au développement française et qui contribuent à l'effort visant à consacrer 0,55% du revenu national brut à l'aide publique au développement en 2022 est précisée de manière indicative dans le cadre de partenariat global annexé à la présente loi.

VI. – La hausse des moyens prévus dans le présent article doit contribuer au renforcement d'ici 2022, de la composante bilatérale de l'Aide publique au développement de la France, et de la part en dons de cette dernière. A cette fin, l'Etat s'emploie à allouer les deux-tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagements de la mission budgétaire de l'Aide publique au développement à la composante bilatérale de l'aide publique au développement.

VII. – L'Aide publique au développement versée aux organisations de la société civile au profit des bénéficiaires des projets, et les fonds destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales continueront d'augmenter, en vue d'atteindre en 2022 le double du montant atteint en 2017.

VIII. – Les organisations de la société civile disposent d'un droit d'initiative dans la présentation des projets de développement qui font l'objet de financements publics. L'Etat organise un dialogue annuel avec 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.

Article 2

I. – L'application des orientations et de la programmation financière prévues par le présent titre fait l'objet, dans le cadre défini par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de contrôles et d'évaluations régulières par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

II. – 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, sur les points suivants :

- la stratégie de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, et les résultats obtenus pour l'année écoulée ;

- la cohérence entre les objectifs de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans la réalisation des objectifs de développement durable dans les pays partenaires, en particulier les politiques sociale, commerciale, fiscale, migratoire, de sécurité et de défense, de recherche et d'innovation, et d'appui aux investissements à l'étranger ;

- la mise en œuvre de la trajectoire de l'Aide publique au développement vers les 0,55% du Revenu national brut, incluant une présentation des crédits budgétaires et extrabudgétaires ;

- les positions et la concentration des contributions françaises, budgétaires et extrabudgétaires, vers les fonds et programmes multilatéraux et européens, et leur adéquation vis-à-vis des priorités de l'action extérieure de la France.

Sur cette base, un débat en séance publique peut avoir lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'au Conseil national pour le développement et la solidarité internationale, et à la Commission nationale pour la coopération décentralisée.

TITRE II
DISPOSITIONS NORMATIVES INTÉRESSANT LA POLITIQUE
DE DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET DE LUTTE
CONTRE LES INEGALITES MONDIALES

Article 3

I. – A l'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 relatif à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, après les mots : « tels que des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable » sont ajoutés les mots : « répondant aux objectifs de développement durable inscrits au programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations unies ».

II. – Aux articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 3661-2, L. 4310-1, L. 4425-2, L. 5217-10-2, L. 71-110-2 et L. 72-100-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « à améliorer cette situation » sont ajoutés les mots : « 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 ». Le présent alinéa est applicable en Polynésie Française.

Article 4

Au chapitre V du titre unique du livre I^{er} du code général des collectivités territoriales, il est rétabli un article L. 1115-3, ainsi rédigé :

« *Art. L. 1115-3.* – Les communes, leurs groupements, les métropoles, la métropole de Lyon, les syndicats mixtes de transport, compétents pour organiser la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports, Île de France Mobilités visé à l'article L. 1241-1 et suivants du code des transports, ainsi que les régions, qui sont autorités organisatrices de la mobilité régionale au sens de l'article L. 1231-3 du code des transports peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets des services de mobilité, en excluant le versement transport tel que visé aux articles L. 2333-64, L. 2333-68, L. 2531-2 et L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans le domaine de la mobilité. »

Article 5

I. – Le Conseil national du développement et de solidarité internationale constitue l'enceinte privilégiée et permanente de concertation entre les principaux acteurs du développement et l'Etat sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont précisés par décret. Il comprend parmi ses membres, deux députés et deux sénateurs.

II. – La loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale est ainsi modifiée :

1° Au troisième alinéa de l'article 1^{er}, après les mots : « à l'étranger » sont insérés les mots : « ou en France » ;

2° Au quatrième alinéa après les mots : « à l'étranger » sont insérés les mots : « ou en France » ;

3° L'article 2 est ainsi rédigé :

« Art. 2. – Le volontaire de solidarité internationale accomplit une ou plusieurs missions dans un Etat dont il n'est pas le ressortissant ou le résident régulier. Hormis en France, il ne peut accomplir une mission dans un des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Seuls les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'espace économique européen peuvent accomplir une mission en France. »

Article 6

I. – L'article L. 515-13 du code monétaire et financier est remplacé par les dispositions suivantes:

« Art. L. 515-13. – I. – L'Agence française de développement exerce une mission permanente d'intérêt public au sens de l'article L. 511-104. Cette mission consiste à réaliser des opérations financières de toute nature en vue de :

« a) Contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger ;

« b) Contribuer au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie.

« II. – L'Agence française de développement est un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle de l'Etat.

« III. – L'Agence française de développement est un établissement public contribuant à l'action extérieure de la France au sens de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat. Son conseil d'administration est fixé conformément à l'article 2 de cette loi. »

II. – L'Agence française de développement est autorisée à gérer, notamment sous la forme de fonds de dotation mentionnés à l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, de conventions particulières ou sous toute autre forme juridique ou contractuelle appropriée, des fonds publics et privés dans le cadre d'opérations financées par l'Union européenne, des institutions ou organismes internationaux, des collectivités publiques, des Etats étrangers, des établissements de crédit et banques de développement et des personnes morales publiques ou privées, françaises ou étrangères. Elle peut également confier la gestion de fonds aux mêmes entités que celles mentionnées à la première phrase dans le cadre de conventions particulières passées avec elles.

Article 7

I. – Il est inséré avant le chapitre IV du titre I^{er} 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 ».

II. – L'article 12 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 12. – I. – L'établissement public dénommé l'Agence française d'expertise technique internationale est transformé à compter du 1^{er} janvier 2021 en société par actions simplifiée. Le capital de cette société est intégralement public.

« Cette société est soumise aux dispositions du présent article et, dans la mesure où elles ne lui sont pas contraires, aux dispositions prévues par le chapitre I^{er}, ainsi qu'aux dispositions législatives applicables aux sociétés par actions simplifiées ainsi qu'à celles applicables aux sociétés dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une participation.

« Cette transformation n'emporte ni création d'une personne morale nouvelle ni cessation d'activité. L'ensemble des biens, droits, obligations, contrats et conventions de l'Agence française d'expertise technique internationale sont repris de plein droit par la société qui se substitue à l'établissement public. La validité à l'égard des tiers des actes administratifs pris par l'établissement public n'est pas affectée. Les opérations résultant de cette transformation ne donnent pas lieu à la perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit.

« Cette transformation n'emporte pas de conséquence sur le régime des personnels de l'Agence française d'expertise technique internationale. L'ensemble des personnels, sous contrat de travail ou en détachement, est transféré à la nouvelle société.

« II. – L'Agence française d'expertise technique internationale participe à des missions d'intérêt public au service de la politique extérieure, de développement, d'influence et de diplomatie économique de la France. Elle 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 intervient dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat. Elle opère sans préjudice des missions des organismes privés compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales. Elle intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Elle établit des conventions-cadres avec les ministères et les organismes concernés par la mise à disposition ou le détachement d'experts publics.

« III. – L'Agence française de développement est autorisée à détenir tout ou partie du capital de l'Agence française d'expertise technique internationale.

« IV. – Le conseil d'administration de la société par actions simplifiée "Agence française d'expertise technique internationale" est composé :

« - d'un président ;

« - d'un député et d'un sénateur désignés par la commission permanente chargée des affaires étrangères de leur assemblée respective ;

« - de quatre représentants de l'Etat ;

« - de quatre représentants de l'Agence française de développement ;

« - de deux personnalités qualifiées nommées par l'Etat. ;

« - de deux représentants du personnel.

« V. – Le président du conseil d'administration est nommé par décret, sur proposition conjointe du ministre chargé du développement et du ministre chargé de l'économie.

« VI. – Le ministre chargé du développement et le ministre chargé de l'économie nomment chacun un commissaire du Gouvernement. Les délibérations et décisions du conseil d'administration de l'Agence française d'expertise internationale sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur réception par les commissaires du Gouvernement, à moins que l'un d'entre eux n'y fasse opposition dans ce délai. Les commissaires du Gouvernement participent aux séances du conseil d'administration et disposent du même droit d'information que les membres du conseil d'administration.

« VII. – L'Agence française d'expertise technique internationale est 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. »

Article 8

I. – Il est institué 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.

II. – La Commission d'évaluation de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales est présidée par le premier président de la Cour des comptes, celui-ci peut se faire représenter par un président de chambre.

Le secrétariat de la commission est assuré par la Cour des comptes. Les agents en charge du secrétariat peuvent assister aux réunions de la commission.

III. – La composition de la commission est fixée par décret. Elle est constituée de personnalités françaises ou étrangères désignées sur le fondement de leurs compétences en matière d'évaluation et de développement. Elle comporte deux magistrats de la Cour des comptes désignés par le premier président.

Ses modalités de fonctionnement sont fixées par décret.

IV. – La commission fixe en toute indépendance son programme de travail. L'ensemble des administrations et acteurs publics sont tenus de répondre à ses demandes et de lui apporter leur concours dans l'exercice de ses missions.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Article 9

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de définir les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges et immunités sur le territoire français :

1° Aux organisations internationales ou aux agences décentralisées de l'Union européenne qui envisagent de s'installer en France ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales, à leurs personnels, aux représentations et représentants des Etats membres desdites organisations internationales, aux personnes officiellement invitées à participer à leurs travaux ainsi qu'aux experts en mission pour leur compte, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord international conclu aux mêmes fins ;

2° Aux associations ou fondations de droit français ou étranger qui exercent des activités non lucratives de dimension internationale similaires à celles d'une organisation internationale, qui comptent parmi leurs membres plusieurs Etats ou représentants officiels d'Etats dont la France et qui sont installés en France ou qui souhaitent y organiser des conférences internationales, ainsi qu'à leurs personnels et aux personnes officiellement invitées à participer à leurs travaux.

II. – Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au I du présent article.