

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (n° 1627) (*M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis*)..... 2

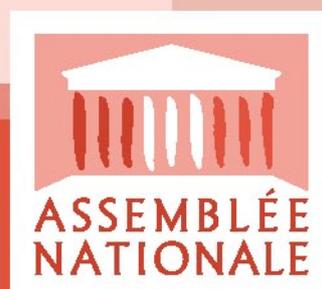
Mercredi  
29 janvier 2014  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de  
M. Jean-Paul  
Chanteguet**  
*Président*

*puis de*  
**Mme Catherine Quéré**  
*Vice-présidente*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, **sur le rapport pour avis de M. Philippe Noguès, le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (n° 1627).**

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Notre commission s'est saisie pour avis de l'intégralité du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (n° 1627) et elle a nommé rapporteur pour avis M. Philippe Noguès. Ce texte sera examiné mardi prochain par la commission des affaires étrangères et a été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, lundi 10 février à partir de 16 heures.

À l'issue du dépôt des amendements, 61 amendements avaient été déposés. A été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, l'amendement CD 5 à l'article 9 de MM. Bertrand Pancher et Stéphane Demilly. Par ailleurs, l'amendement CD 1 des mêmes auteurs à l'article 10 contient une injonction au Gouvernement et je laisserai à notre rapporteur le soin de donner son avis.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Le projet de loi que nous examinons est un texte d'orientation et de programmation : il a vocation, malgré sa portée normative limitée, à fixer les principes, les priorités et la gouvernance de la politique de développement et de solidarité internationale de la France. Son ambition est donc réelle.

Je suis de ceux qui considèrent que la politique de développement et de solidarité internationale participe du rayonnement et de la responsabilité de la France. Notre pays se doit de conduire, dans ce domaine, une politique à la fois ambitieuse, efficace, cohérente et exemplaire.

Nul n'ignore la part d'ombre de l'aide au développement, y compris dans son histoire récente – en particulier, les mélanges politico-financiers douteux qu'elle a pu dissimuler. Notre politique de coopération a fait l'objet de critiques. La Cour des comptes a publié en 2012 un rapport sévère sur la politique française d'aide au développement, dénonçant notamment le trop grand nombre d'objectifs affichés et leur absence de hiérarchisation, contrastant avec les pratiques observées au Royaume-Uni et en Allemagne, une gouvernance trop complexe et une collaboration avec les ONG insuffisamment développée. Elle en appelait inversement à la réintroduction d'une cohérence, passant par une clarification des objectifs et des moyens mobilisables pour les atteindre.

D'autres critiques, émanant par exemple du Comité d'aide au développement de l'OCDE dans le cadre des exercices habituels de « *revue par les pairs* », sont allées dans le même sens.

Mais je veux surtout retenir de notre politique de développement et de solidarité internationale sa générosité, son impact et son ambition. L'un des objectifs de ce texte est d'ailleurs de mettre définitivement fin aux pratiques opaques, voire dans certains cas néfastes pour les populations concernées, que cette politique a pu couvrir. À ce titre, le simple fait que nous ne parlions plus de « *coopération* » mais de « *développement et de solidarité internationale* » est bien le symbole de ce changement fondamental dans l'esprit de notre politique de développement.

**M. Yves Albarello.** Paroles, paroles...

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Les chiffres sont connus, mais il n'est pas inutile de les rappeler : la France a consacré, en 2012, 0,45 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement, c'est-à-dire que la France se situait, à cette date, au deuxième rang des membres du G7 en matière d'effort rapporté à sa richesse nationale, immédiatement après le Royaume-Uni. Sur la période 2013-2014, l'effort français d'aide publique au développement (APD) s'inscrirait sur une trajectoire légèrement ascendante, représentant 0,47 % du RNB en 2013 et 0,48 % du RNB en 2014.

Si l'on prend maintenant des données en volume, on constate que la France demeure parmi les grands contributeurs mondiaux : avec 9,4 milliards d'euros d'APD nette, la France constituait en 2012 le quatrième contributeur mondial en volume, après les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, l'effort mérite d'être noté. Toutefois, nous n'avons pas encore atteint les 0,7 % d'APD par rapport au RNB, objectif pourtant fixé par la plupart des instances internationales – notamment l'OCDE, l'ONU et l'Union européenne – et auquel la France adhère. Il faut d'ailleurs, à ce titre, regretter l'absence de toute disposition budgétaire dans le texte. Je note toutefois que le Président de la République a pris l'engagement, en conclusion des Assises du développement, de renouer avec cet objectif de 0,7 % dès que notre pays aura retrouvé des marges de manœuvre budgétaires.

Le Gouvernement a pris l'initiative d'organiser, entre les mois de novembre 2012 et mars 2013, des Assises du développement et de la solidarité internationale.

Ces assises ont constitué un moment important de réflexion collective aboutissant à une redéfinition des objectifs, des priorités et des moyens. Elles ont réuni l'ensemble des acteurs de la coopération – État, collectivités territoriales, parlementaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, entreprises, fondations, organismes de recherche – dans un dialogue d'une ampleur inédite depuis 1997.

Les travaux ont porté sur cinq thèmes : la vision du développement post-2015, la transparence et l'efficacité de l'aide, la cohérence des politiques publiques en faveur du développement, les partenariats avec les acteurs non-gouvernementaux, la recherche et les innovations technologiques et sociales en faveur du développement. Ces thèmes constituent précisément le socle de la nouvelle vision de la politique française de développement que le présent projet de loi entend porter.

Ces Assises ont été suivies d'une réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui s'est tenue le 31 juillet 2013. Le Gouvernement y a formalisé ses premières décisions, notamment en matière de priorités géographiques de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

En d'autres termes, le texte que nous nous apprêtons à examiner est l'aboutissement d'un travail de concertation de quinze mois. Conformément à l'engagement pris par le Président de la République le 31 mars 2013, lors de la clôture des Assises, le présent projet de loi est appelé à devenir la première loi de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale de l'histoire de la V<sup>e</sup> République. C'est d'ailleurs là l'un des principaux intérêts du texte : nous passons d'une politique de coopération, monopole de

l'exécutif, à une politique de développement et de solidarité placée sous le contrôle relatif du Parlement. Le cadre commun est désormais défini par la loi : j'y vois l'amorce de ce changement profond de conception dont notre pays avait besoin.

Le titre I<sup>er</sup> du projet de loi décrit les orientations de la politique de développement et de solidarité internationale de la France.

Les titres II, III et IV décrivent l'organisation institutionnelle de la politique de développement et de solidarité internationale, et reconnaissent l'action des acteurs centraux de cette politique que sont : le Gouvernement, qui définit et actualise régulièrement les orientations de cette politique tout en veillant à la cohérence des composantes bilatérale et multilatérale dans le cadre des priorités géographiques et sectorielles qui ont été arrêtées ; les opérateurs de l'expertise technique internationale qui, bien qu'intervenant dans des domaines très divers, doivent veiller à inscrire leur action dans le cadre commun défini par la loi ; les collectivités territoriales, dont l'action extérieure prend des formes de plus en plus diverses et dont le régime est, ici, clarifié et renforcé.

Le titre V organise quant à lui les conditions dans lesquelles le Gouvernement rendra compte plus régulièrement et plus complètement des résultats de sa politique de développement, afin de donner aux contribuables et aux parlementaires davantage d'informations pour apprécier la bonne utilisation des moyens qui y sont consacrés.

Les auditions auxquelles j'ai procédé conjointement avec notre collègue Dominique Potier, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, m'ont convaincu de sa pertinence. Ce qui, jusqu'à présent, relevait essentiellement de pratiques et de décisions plus ou moins formalisées, se trouve désormais placé dans un cadre législatif qui assurera plus de cohérence et plus de lisibilité... mais qui imposera également, tous les deux ans, au Gouvernement de se livrer à un exercice salutaire de transparence et de responsabilité devant le Parlement.

Je me félicite que l'environnement, le développement durable et la lutte contre le changement climatique aient une place de choix dans ce texte et je ne doute pas que notre commission y sera sensible. Je tiens également à souligner l'importance qui est accordée aux droits de l'homme, une dimension centrale du développement qui est fermement réaffirmée.

Il m'est néanmoins apparu que ce projet pouvait être amendé et amélioré sur certains points. Je vous proposerai ainsi de le compléter par des amendements portant sur trois grands axes.

En premier lieu, la responsabilité sociale et environnementale (RSE) – un thème qui m'est cher, puisque je préside le groupe d'études de notre Assemblée sur la RSE et que je suis membre de la plateforme nationale d'actions globales pour la RSE. Tout en reconnaissant l'importance de la responsabilité sociale et environnementale, le projet de loi ne précise pas les modalités de participation des entreprises à la politique de développement et de solidarité internationale. Je vous proposerai donc de préciser cette question, notamment sous l'angle de la responsabilité sociale des maisons-mères vis-à-vis de leurs filiales à l'étranger, en complémentarité des travaux de la Commission des affaires économiques également saisie pour avis. Plus généralement, je vous proposerai de reconnaître que les entreprises s'imposent comme des acteurs cruciaux du développement.

Ensuite, il me semble important de valoriser le rôle des syndicats comme acteurs du développement.

En troisième lieu, plusieurs amendements viendront au soutien de l'idée selon laquelle les questions fiscales constituent une dimension centrale du développement.

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis comporte un certain nombre d'avancées, qui tiennent moins à l'introduction dans notre droit de concepts ou d'instruments totalement nouveaux qu'au souci de donner à l'ensemble des acteurs un cadre de référence stable et cohérent. Il me semble que le projet de loi répond bien à cet objectif et, sous le bénéfice de quelques modifications, je vous inviterai donc à l'adopter.

**Mme Geneviève Gaillard.** L'aide au développement et la solidarité internationale représentent des enjeux de taille, qui se résument en un impératif majeur : adopter un regard différent sur le développement économique.

Les Européens sont de moins en moins influents dans les grandes négociations internationales, non seulement parce qu'ils sont moins compétitifs, mais également parce qu'un certain nombre de pays ont bien compris que, contrairement à eux, nous n'avons pas de ressources naturelles et qu'ils disposaient de la plus grande part de ces ressources et de la biodiversité. Ces pays estiment que, si nous insistons tant sur l'économie des ressources, c'est parce que nous n'en avons pas. Si nous souhaitons l'adoption de nouveaux concepts comme le développement durable, l'économie verte ou le changement des modes de production et de consommation – voire la responsabilité sociale et environnementale des entreprises – ou si nous poussons au développement du commerce équitable, ce serait pour essayer de prendre le contrôle de leurs propres ressources ou pour écrêter leur compétitivité.

Dans ce contexte, la probabilité de voir apparaître des conflits face à ces nouveaux enjeux est très forte. Le risque est encore accru du fait du changement climatique, paradoxalement lié au développement économique et industriel irraisonné que les pays du nord n'ont cessé d'alimenter.

Les changements climatiques constituent une menace à long terme, susceptible de compromettre les efforts et les objectifs en matière de développement international. Continuer à faire du développement « *comme avant* » pourrait bien contribuer à la fragilité climatique, si le développement n'intègre pas et n'anticipe pas les bouleversements écologiques et les risques naturels. L'adaptation climatique devrait être intégrée dans les stratégies de développement courantes.

Comme le soulignent tous les rapports publiés dans ce domaine, les effets du réchauffement climatique se font d'ores et déjà sentir, avec des gagnants – par exemple, les pays qui se préparent à accéder aux ressources libérées par le recul de la banquise – et aussi des perdants. Or cette situation ne peut qu'exacerber les égoïsmes : pourquoi les premiers feraient-ils le moindre effort pour limiter leurs émissions ? Comment convaincre les seconds de continuer à coopérer, plutôt, par exemple, que de tenter l'expérience à haut risque de la géo-ingénierie ?

La France, sur la scène internationale, est un bailleur de fonds majeur qui aide les pays en développement à réduire leurs émissions et à s'adapter aux impacts du changement climatique.

Ne pensez-vous pas, chers collègues, que la seule issue possible est de garantir que les coûts du changement climatique – qu’il s’agisse d’atténuation, d’adaptation ou de compensation des dégâts – seront portés équitablement par l’ensemble de la communauté internationale et qu’ils entreront dans les programmes d’aide au développement ?

Sans changement de cap, le risque de conflits majeurs augmentera, sur fond de rivalités internationales pour capter les ressources disponibles. La rareté affectera peut-être tout d’abord l’énergie, mais la liste des ressources minérales rares et non renouvelables s’allonge de jour en jour.

Par ailleurs, la croissance démographique, dont l’ampleur pourrait également déclencher un conflit, n’est toujours pas prise en compte dans les négociations internationales – c’est d’ailleurs un sujet sur lequel aucun consensus ne prévaut au sein même de l’Union européenne.

Pour réduire le risque potentiel de conflit, il faut donc rechercher de nouveaux modes de production et de consommation, qui permettront de produire des quantités plus importantes qu’aujourd’hui avec des ressources beaucoup plus rares. Il faut aussi permettre à une fraction de plus en plus grande de la population mondiale de sortir de la pauvreté et d’amorcer la transition démographique.

C’est le propre d’une aide au développement éclairée et d’une solidarité internationale. C’est également l’objet du texte que nous examinons aujourd’hui. Je me félicite du rappel des enjeux environnementaux comme un aspect déterminant de la géopolitique et de l’économie mondiale. Mais les paramètres environnementaux, s’ils jouissent d’une reconnaissance symbolique, ne me semblent pas suffisamment soulignés et intégrés dans leur dimension pratique et concrète. J’aurai donc l’occasion de soumettre, en séance publique, un certain nombre d’amendements en ce sens.

Si la portée normative du projet de loi apparaît limitée, comme l’a indiqué le rapporteur, il peut néanmoins nous permettre de repositionner nos priorités et de contribuer ainsi à la réduction des risques de conflit.

**M. Jean-Marie Sermier.** La France a une responsabilité particulière, dans le monde, en matière de politique de développement : c’est l’un des donateurs les plus importants, aux côtés de la Belgique, du Canada ou du Royaume-Uni. C’est le résultat de la mobilisation constante et ancienne du Gouvernement et du Parlement, mais également des entreprises et des collectivités territoriales.

Même si beaucoup reste encore à faire, des progrès ont été enregistrés : l’extrême pauvreté recule, puisqu’elle affectait 21 % de la population mondiale en 2010 contre 43 % de celle-ci en 2000. Des actions ont été engagées, qui ont rencontré des succès réels : près de dix millions de personnes, vivant dans des pays à revenu extrêmement faible, ont désormais accès aux traitements antirétroviraux – contre trois cent mille il y a dix ans.

La nécessité d’un développement harmonieux est une évidence. Il est donc difficile de ne pas être d’accord sur le constat et les objectifs qui inspirent le projet de loi. L’intérêt de l’humanité et la stabilité de nos territoires appellent une politique de développement et de solidarité internationale réfléchie.

Le texte présenté n'est pas avare de mots et d'orientations, mais il y manque du concret. Au-delà de l'habillage, des données et des engagements beaucoup plus précis étaient attendus – par exemple, l'effort que notre pays consentira, dans les années à venir, en faveur du développement international.

Alors que la France est engagée au Mali et en Centrafrique, il ne faudrait pas laisser croire aux pays en difficulté que notre présence militaire va de pair avec une loi ayant pour objectif une meilleure gestion du développement : les deux questions sont bien distinctes et il convient de l'affirmer clairement.

Contrairement à son intitulé, cette loi n'est pas une loi de programmation : le rapporteur l'a d'ailleurs reconnu. Car au-delà de l'État, la politique de développement repose largement sur les initiatives des collectivités territoriales et des entreprises. S'agissant de la responsabilité sociale de celles-ci, je crains qu'une préoccupation par ailleurs légitime ne se transforme en ingérence dans des États aux moyens par définition modestes, auxquels on ne saurait imposer des obligations identiques à celles auxquelles les opérateurs français sont assujettis.

Le groupe UMP s'abstiendra sur ce texte.

**M. Bertrand Pancher.** Évidemment, nous soutenons une politique de développement et de solidarité internationale très ambitieuse. Nous pensons que cette ambition doit avoir d'autant plus d'ampleur que la crise économique mondiale a d'acuité, à l'image de ce que fait le Royaume-Uni en matière d'aide au développement. Dans ce contexte, les pays pauvres se trouvent en effet fragilisés, notamment parce que leurs ressources peuvent faire l'objet de pillages et que leurs populations font l'objet d'importants transferts dont la gestion s'avère problématique pour les États.

Nous pensons qu'il était nécessaire de s'engager dans une loi d'orientation, de façon à hiérarchiser les objectifs, élargir la gouvernance et mieux analyser les impacts, les objectifs que remplit ce projet de loi. Ceci dit, il faut prendre garde à ne pas trop mettre en avant l'art de cultiver les symboles, comme l'a fait le rapporteur, parce qu'à trop travailler la forme on en oublie le fond, c'est-à-dire les moyens consacrés à l'aide au développement. Le groupe UDI regrette qu'un éclairage n'ait pas été porté sur ce point, d'autant que l'objectif de porter cette aide au niveau de 0,7 % du revenu national brut constituait l'un des engagements du président de la République lors de la campagne en vue de l'élection présidentielle. Il ne s'agit donc certainement pas d'un projet de loi de programmation.

Beaucoup d'idées auraient pu être travaillées à l'occasion de son examen, et notamment les solutions permettant d'atteindre cet objectif de 0,7 %, alors que nous atteignons aujourd'hui 0,45 %, chiffre qui comprend un taux élevé de crédits recyclés : je pense aux programmes destinés aux outre-mer, à la formation des migrants qui se trouvent sur le territoire, et aux remises de dette ! Certaines pistes auraient pu être explorées, d'autant plus qu'elles ont été évoquées par la majorité actuelle, comme la taxe sur les transactions financières, engagée par la précédente majorité – dont le projet de loi de finances a prévu un plafonnement à 15 % des crédits pouvant être fléchés vers l'aide au développement –, ou l'élargissement des moyens financiers que peuvent consacrer les collectivités locales à la solidarité internationale.

Il paraît à cet égard incompréhensible que nos amendements relatifs aux déchets soient systématiquement « retoqués ». La question des fondations d'entreprises doit faire

l'objet d'un réexamen, afin de dégager des moyens supplémentaires, tout comme celle du fléchage des assurances-vie défiscalisées, notamment dans le domaine de l'épargne responsable, et de la taxe sur les billets d'avions, dont le produit abonde, via le Fonds mondial, l'aide publique au développement.

On voit bien qu'une réelle ambition aurait permis de lister les nouveaux moyens financiers permettant d'aboutir à cet objectif de 0,7 %, et donc de donner une toute autre image de la politique menée par notre pays en matière d'aide publique au développement.

**M. François-Michel Lambert.** Le choix du président de la République de rebaptiser l'ancien ministère de la coopération, ministère du développement a permis de changer l'angle de notre politique de solidarité internationale. Il était nécessaire qu'un texte vienne, pour la première fois devant cette Assemblée, concrétiser ce changement de cap, n'en déplaise à une certaine droite qui estime que ce n'est pas le moment ou qu'il ne s'agit que d'une politique d'habillage... (*Murmures*)

**M. Laurent Furst.** Quel mépris pour la droite !

**M. Yves Albarello.** Vous êtes une certaine gauche !

**M. François-Michel Lambert.** ...et le groupe écologiste s'en réjouit.

Nous devons avoir en tête que le développement durable et soutenable doit, dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale, devenir la finalité de l'aide publique au développement. Cela passe par l'amélioration de la politique de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) et des organisations sur l'entièreté de leur chaîne de valeur, y compris dans les pays qui ne l'appliquent pas. Il n'y a pas là d'ingérence : juste de la cogérance, par rapport à notre engagement politique et à son sens, et de la cohérence avec les objectifs de notre politique de développement et de solidarité internationales ainsi qu'avec les enjeux environnementaux. Ceux-ci nous empêchent de financer tout projet « climaticide » comme le charbon, les énergies fossiles, le gaz de schiste, même avec une technique d'extraction dite propre, le fluoropropane, mais aussi les OGM et la déforestation, au moment où la France s'apprête à accueillir, au Bourget, la conférence des parties en 2015.

Je veux souligner l'importance des indicateurs figurant en annexe 2 du projet de loi : une bonne politique a besoin d'être évaluée efficacement. Or aujourd'hui rien ne permet de connaître le nombre d'enfants scolarisés grâce à un programme. Il s'agit d'un moyen de relégitimer, aux yeux de nos concitoyens, l'aide publique au développement, ce qui paraît indispensable dans la période de crise que nous connaissons. Ils doivent se réapproprier cette politique.

Le groupe écologiste veillera à enrichir ce projet de loi, notamment en introduisant le devoir de vigilance des entreprises françaises ou de leurs filiales : Danielle Auroi, Dominique Potier et Philippe Noguès travaillent dans ce sens, et je les en remercie. Les entreprises devront faire la preuve qu'elles se sont assurées qu'aucun de leurs partenaires ne font travailler des enfants. Introduire de l'économie circulaire fera également partie de nos préoccupations : il faut veiller à ce que les pays-cible ne reproduisent pas nos erreurs issues d'un développement linéaire et non soutenable, tout en renforçant, sur de bonnes bases, leur décollage économique. Afficher l'objectif de la souveraineté alimentaire des peuples nous paraît par ailleurs important.

Le projet de loi ne comporte aucune programmation financière de l'aide au développement : nous le regrettons, car il devrait prendre la forme d'un projet de loi de programmation militaire pour permettre au Parlement, tous les cinq ans, d'en réviser les dispositions. En accord avec les recommandations de l'ONU, il devrait mentionner cet objectif de 0,7 %, promesse présidentielle. Assurer la cohérence de l'État dans sa politique d'aide nous semble primordial : ainsi la COFACE doit cesser d'assurer le financement des projets d'usines à charbon d'Alstom à l'étranger.

Enfin, ce texte doit permettre, en matière de coopération décentralisée, et tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, une réelle coopération entre nos régions et les collectivités équivalentes dans les pays-cible, surtout sur les projets d'infrastructures de transport. Il doit y avoir une cohérence des politiques d'aide nationales.

**M. Jacques Krabal, pour le groupe RRDP.** L'examen d'un projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ne doit pas être si commun au cours d'une mandature. Aussi suis-je particulièrement heureux qu'il nous donne l'occasion d'échanger sur ce sujet. Je vois déjà, à titre personnel, dans son intitulé, l'ambition qui se rattache aux principes et aux idéaux du XVIII<sup>e</sup> siècle inscrits dans notre tradition républicaine autant que dans notre histoire. Je suis de ceux qui pensent que la France a vocation à initier et à montrer l'exemple.

Certes, nous consacrons à l'aide au développement des moyens financiers qui ne sont pas minces, mais que nous souhaiterions voire renforcés. Mais il ne faut pas sous-estimer le poids des lois que nous élaborons ni du projet qu'elles sous-tendent.

L'approche par les droits demeure notre marque distinctive, même si les collectivités locales, qui prennent une part importante dans notre politique d'aide au développement et de solidarité internationale, devraient y être davantage associées. C'est la position défendue par l'association Cités Unies France, que je partage.

Je prends quelques exemples sur le territoire. À Château-Thierry, l'association Kinyami a mis en œuvre, au Rwanda, un programme d'accès à l'eau et à l'assainissement pour des écoles, et l'association Asatanana agit, dans plusieurs hameaux de Madagascar, dans les domaines du micro-crédit et de la formation agricole orientée vers l'élevage domestique et les cultures maraîchères locales. Ces associations ont reçu l'appui d'acteurs du territoire comme l'agence de l'eau, l'USESA, le Syndicat d'assainissement de la région de Château-Thierry et le conseil régional de Picardie et d'autres collectivités. Ces initiatives participent à la fois de l'aide au développement durable et de l'action internationale, et elles doivent leur existence, dans chaque cas, à l'engagement des bénévoles, qui exercent la responsabilité du contrôle et de la vérification concrète des projets sur le terrain. Ils essaient, grâce à un réseau d'associations locales, la prise de conscience quant aux moyens et aux méthodes à mettre en œuvre pour initier des dynamiques de développement autonomes et démocratiques.

Aussi je suis persuadé que l'État doit entreprendre une véritable concertation avec les collectivités territoriales pour déterminer les conditions d'une coopération encore plus efficace, grâce à l'élaboration de documents-cadres de partenariat. Nous avons besoin d'une plus juste considération des capacités de ces collectivités, de leurs capacités, mais aussi de plus de cohérence et de coordination, pour permettre l'extension des échanges solidaires.

Ainsi, pour ce qui me concerne, même si le texte est sur la bonne voie, il me semble nécessaire d'approfondir différents points, notamment – le rapporteur l'a rappelé tout à l'heure – le rôle de la société civile dans la conception des politiques de développement, la programmation budgétaire de celles-ci, et le pilotage effectif de l'aide et du contrôle de leurs effets. Il me semble également indispensable de considérer la francophonie à la fois comme un cadre et comme un vecteur d'influence des idées contenues dans ce projet de loi.

Pour toutes ces raisons, le groupe RRDP soutiendra activement ce texte.

**M. Franck Montaugé.** Le projet de loi que nous examinons ce matin a une réelle importance, ne serait-ce que parce que, comme vient de le dire notre collègue, il permet de traduire dans notre législation l'esprit des Lumières et les aspirations à plus d'égalité entre les individus et de solidarité entre les peuples. Il s'agit donc là, incontestablement, d'un acte politique de première importance, qui honorerait notre République.

Petite observation technique : si les politiques d'aide au développement doivent faire, en fonction de critères quantitatifs précisément définis dans le projet de loi, l'objet d'évaluations, il faut à mon sens enrichir ces dernières en y insérant des critères qualitatifs. Ces évaluations s'avèrent nécessaires, et permettront une évaluation objective des politiques publiques d'aide et de solidarité internationales, notamment par les collectivités locales dont le rôle en matière de coopération décentralisée n'est plus à démontrer.

J'aurais souhaité, dans une perspective que j'oserais qualifier d'universaliste, mais peut-être que des amendements répondront à ce souhait, que nous introduisions des indicateurs plus agrégés et notamment l'indicateur de développement humain (IDH), en dépit du fait qu'il intègre le produit intérieur brut dont on connaît aujourd'hui les limites, et qui ne prend pas en compte les inégalités de revenu ou de salaire à l'intérieur d'une population donnée, ou le critère de Gini, qui comporte également quelques imperfections. Les principaux organismes internationaux, à partir desquels la gouvernance de la solidarité internationale s'organise, les utilisent. Ils mériteraient donc de figurer dans le projet de loi dont nous débattons.

**M. Guillaume Chevrollier.** Le projet de loi qui nous réunit aujourd'hui devrait faire consensus : nous sommes tous d'accord pour apporter aide et solidarité aux pays qui en ont besoin, et pour donner plus de cohérence à notre politique d'aide au développement et de solidarité internationale. Mais nous devons dépasser les vœux pieux – en matière d'efficacité, le risque est grand – pour constater que rien dans ce texte ne permet de rationaliser cette politique, ni de regrouper ou de fédérer les innombrables intervenants qui la mettent en œuvre. Or, compte tenu de l'état des finances publiques, il s'agit là d'une impérieuse nécessité.

L'accent devrait être mis, en termes de priorités, sur la santé, le soutien aux enfants et l'environnement. Dans ce dernier domaine, il faut traiter en priorité la question des déchets urbains ménagers, dont la Banque mondiale prévoit une augmentation de 70 % d'ici à 2025, et celle de la forte hausse du coût de leur traitement dans des pays à faibles revenus, notamment en Afrique. La mise en place de décharges, solutions privilégiées par ces mêmes pays, a les répercussions, notamment sanitaires, que l'on connaît. Aussi la France devrait mettre à leur service son savoir-faire et son expertise en matière de traitement pour favoriser le recyclage.

**M. Yannick Favennec.** Même si ce texte n'a effectivement pas de valeur normative, il va dans le bon sens et devrait faire l'objet d'un consensus. Toutefois, nous nous inquiétons

des moyens à trouver pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB pour l'aide au développement. Je rejoins les propos de M. Bertrand Pancher en ce qui concerne les pistes à suivre : les fondations d'entreprise, les assurances-vie défiscalisées dans le domaine de l'épargne responsable, les taxes sur les transactions financières, l'augmentation du prix des billets d'avion, etc. Nous aimerions en savoir un peu plus sur la façon dont seront financés les objectifs affichés.

Je me réjouis des amendements déposés par le groupe UDI pour donner davantage de cohérence au texte, pour renforcer la participation des publics concernés, et pour mieux intégrer les préoccupations environnementales.

**Mme Florence Delaunay.** Je me félicite du dépôt de ce projet de loi, qui va inscrire pour la première fois les orientations de la politique française de développement dans la loi. Ceci répond, très logiquement, à la nomination en 2012 d'un ministre chargé à temps plein de la politique de développement, et concrétise un engagement de campagne du Président de la République.

J'ai noté avec satisfaction que l'aide au développement n'est pas dissociée de l'aide humanitaire. Ce projet de loi envisage des interventions qui vont de l'urgence, par exemple dans les camps de réfugiés, à l'aide à l'après-conflit ou à l'aide aux pays en voie de développement, sous la forme d'un *continuum* dont la finalité est de lutter contre l'extrême pauvreté. L'accent est mis sur la lutte contre la faim, la santé publique et l'éducation.

En ce qui concerne la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il conviendrait de prévoir une meilleure valorisation du rôle des femmes, actrices essentielles du développement au sein des exploitations agricoles familiales. Malgré les difficultés d'accès à la terre, elles sont souvent les productrices des cultures vivrières.

Que ce soit en matière de santé ou d'alimentation, les politiques d'accès à l'eau et à l'assainissement sont essentielles et devraient donc être classées dans les priorités.

Concernant la lutte contre le changement climatique, je n'ai pas noté de mention des lieux où la biodiversité est le plus en danger ou a déjà régressé. À l'avenir le monde devra probablement faire face à des réfugiés climatiques, à l'image des peuples des îles déjà submergées qui doivent trouver un refuge.

Les entreprises sont des partenaires importants de la politique de développement et de solidarité internationale. Leur responsabilité sociale et environnementale doit être précisée et renforcée, notamment pour ce qui concerne les pratiques de leurs sous-traitants et de leurs filiales. Il s'agit là d'enjeux essentiels de développement, par exemple pour la lutte contre le travail des enfants.

Les actions des organisations syndicales autour des thèmes du dialogue social, du travail décent ou de la promotion sociale doivent être reconnues comme facteur de développement.

Nos actions doivent prendre racine dans nos valeurs de démocratie, des droits de l'Homme et de l'enfant, de l'égalité femme-homme, et des principes de la laïcité, qui nous permettent de vivre ensemble.

Mais l'aide au développement ne consiste pas à dupliquer notre culture et nos façons de faire dans les pays les plus pauvres. Elle consiste à les accompagner afin qu'ils sortent de

la pauvreté, qu'ils deviennent des pays émergents, puis des pays en autonomie. Le premier principe de la solidarité internationale, c'est de respecter les peuples auxquels elle s'adresse, leur culture et leurs ressources.

**M. Julien Aubert.** Je vais être un peu plus critique que mes collègues car je suis inquiet de la multiplication des textes non normatifs, qui n'ont pas grand sens au regard de ce que doit faire un Parlement. (*Murmures sur divers bancs*)

La structuration de ce projet de loi montre que des enjeux importants ne sont pas mis en avant : premièrement, le fait que l'aide publique au développement est de plus en plus multilatérale et notamment européenne, ce qui soulève le problème de l'articulation entre les objectifs nationaux et les objectifs fixés par l'Union européenne. Plus l'aide publique au développement passe par des canaux internationaux, moins nous avons une capacité d'action directe et de choix des zones et des objectifs considérés comme prioritaires.

Deuxièmement, il me semble que la francophonie est absente du projet de loi. Les zones prioritaires devraient quand même être les zones francophones, et les instruments existants mériteraient d'être cités. De ce point de vue, c'est une occasion manquée. (*Approbatons*)

Troisièmement, le texte manque de clarté sur la stabilité dans le temps et la continuité des objectifs. De nombreux pays peuvent faire varier les secteurs à financer d'une année sur l'autre, alors que les pays du Sud ont besoin d'une aide continue et de long terme.

Enfin, il y a aujourd'hui un phénomène de cannibalisation de l'aide française privée par les causes humanitaires au détriment des actions de long terme. Il aurait été intéressant de réfléchir à l'articulation entre l'aide publique au développement et la mobilisation de la charité privée, pour qu'elles soient complémentaires sans phénomènes de compensation ou de cannibalisation.

**M. Jean-Pierre Vigier.** La France doit retrouver un rôle *leader* dans la politique internationale de développement et de solidarité. Il faut pour cela une grande cohérence, et la transparence dans l'utilisation des crédits. Les acteurs et structures sont trop nombreux et éparpillés. Ne faut-il pas possible de les regrouper en une seule agence, comme c'est le cas dans d'autres pays européens ?

**M. Laurent Furst.** J'entends mes collègues dire que la France devrait en faire plus, mais c'est faire fi de la situation de notre pays, où la dette par habitant atteint 30 000 euros et qui ne respecte quasiment aucun des critères de Maastricht. Notre générosité et notre ambition sont grandes mais nos moyens ne sont pas à la hauteur. Je voudrais invoquer un principe de réalité, et souligner qu'il n'y aura pas d'amélioration à court terme.

Et quand on parle des collectivités locales, que restera-t-il de leurs ambitions quand leurs moyens auront été rabaotés, notamment suite aux 4,5 milliards d'euros de dotations dont elles vont être rapidement privées ? (*Murmures divers*)

Il faut voir les réalités économiques avec une certaine lucidité.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je me félicite que, globalement, tout le monde semble en phase avec la philosophie générale du texte. Celui-ci est une étape. Il n'est sans doute pas parfait, et nous sommes là pour l'enrichir en l'amendant.

J'ai cité les collectivités locales, je ne les ai pas oubliées, et des amendements seront discutés à ce sujet, notamment par la commission des affaires étrangères.

Fallait-il inclure dans la loi des chiffres précis ? Le ministre a considéré que ce n'est pas là qu'il fallait les mettre, même si l'objectif final de 0,7 % du PIB reste valide. Il faut être lucide : le ratio actuel est de 0,45 % du PIB. Se fixer des contraintes chiffrées dans la loi serait très difficile, c'est bien pour cela que ça n'a pas été prévu, ce qui n'empêche pas d'essayer de développer l'aide publique au développement. Il faut noter qu'en la matière, parmi les grands pays, la France est quasiment dans le peloton de tête. C'est une étape pour aller plus loin. L'aide vise les pays les plus pauvres, la liste des seize pays les plus pauvres, auxquels la plus grande partie de l'aide sera attribuée, figure d'ailleurs dans le rapport annexé.

Les problématiques de développement durable sont citées dans le texte, mais il est bien évident que ce n'est pas le projet de loi, que nous appelons tous de nos vœux, sur la transition énergétique et climatique. Beaucoup d'amendements vont venir enrichir ce texte, ici et dans les autres commissions.

Regrouper les acteurs en une agence unique, pourquoi pas, mais cela constituerait une autre étape.

Sur le rôle des femmes, qui est une grande question, je note que des amendements présentés par Mme Catherine Coutelle seront examinés par la commission des affaires étrangères. La question se pose de savoir si, dans les droits humains, on doit distinguer les droits des hommes, des femmes, des enfants. Le but est d'obtenir un texte lisible, accessible, fixant des orientations.

Le fait que nous soyons très présents sur l'aide en Afrique n'est absolument pas lié aux interventions militaires, puisque notre aide a toujours été orientée vers ces pays.

Sur la responsabilité sociale des entreprises, il n'est pas question de « charger la barque » des entreprises, mais de faire en sorte que les entreprises françaises contribuent au rayonnement de la France dans ce domaine aussi, en ayant un devoir de vigilance vis-à-vis des actions qu'elles mènent dans ces pays-là en particulier.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous en venons maintenant à l'examen des amendements aux articles du projet de loi.

TITRE I<sup>ER</sup>  
**ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT  
ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DE LA FRANCE**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>  
**Objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale**

**Article 1<sup>er</sup>** : *Principes directeurs et objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale de la France*

*La Commission examine l'amendement CD3 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à introduire, après l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> qui précise la façon dont est conduite la politique de développement, la notion de participation aux programmes de développement des populations locales, notamment les plus défavorisées. En effet, l'implication de tous les acteurs concernés est non seulement un facteur essentiel de réussite de ces programmes, mais elle permet aussi une utilisation plus judicieuse des crédits. Le coût du creusement en Afrique d'un puits pour l'accès à l'eau potable peut ainsi varier du simple au double, voire du simple au triple, selon que le projet est conçu depuis Paris ou bien directement sur place.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je ne peux que souscrire à votre proposition, cher collègue. Avis favorable.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je suis évidemment très favorable également à cet ajout qui renforce le co-développement et constitue un facteur clé de réussite des projets.

*La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.*

*Puis elle examine l'amendement CD25 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Je précise d'emblée que j'ai déposé trois amendements similaires, qui visent tous à compléter les droits de l'Homme par la mention explicite des droits de l'enfant.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cette question s'est posée au cours de la préparation de l'avis dont j'ai la charge, et, si l'on ne peut que souscrire sur le fond à cette idée, je rappelle néanmoins que l'expression « *droits de l'Homme* » recouvre la notion de droits humains, et donc par conséquent inclut les droits de l'enfant. Aussi, je vous propose de retirer cet amendement – ainsi que les amendements CD26 et CD27 – au profit de l'amendement CD28, auquel je donnerai un avis favorable lorsque nous examinerons le rapport annexé à l'article 2.

**Mme Florence Delaunay.** Il me semblait important de faire, par cette mention, référence à la Convention internationale des droits de l'enfant, tout comme la mention des droits de l'Homme fait référence à la déclaration universelle des droits de l'Homme. Nous

pouvons le faire dans le rapport puisque vous m'annoncez que vous serez favorable à l'amendement CD28, aussi je retire les amendements CD25, CD26 et CD27.

*Les amendements CD 25, CD26 et CD27 sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CD36 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement apporte une précision utile quant aux acteurs – publics et privés – de la responsabilité sociale et environnementale, qui n'a de sens qu'appliquée par les entreprises et les organisations.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement de précision CD37 du rapporteur pour avis.*

*La Commission examine l'amendement CD39 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** C'est là aussi un amendement de précision, car il me semble tautologique de dire que la politique de développement promeut le développement, même si on peut y entendre une référence à des notions usitées dans ce domaine.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> ainsi **modifié**.*

## **Article 2 : Approbation du rapport annexé au projet de loi**

*La Commission examine l'amendement CD29 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** La question de la sécurité alimentaire, qui concerne un milliard d'êtres humains, doit tenir compte de la lutte contre la malnutrition chronique. Tel est le sens de l'ajout du mot « *nutritionnelle* » à l'alinéa 3.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet ajout est en effet très pertinent, qui permet de distinguer sous-nutrition et malnutrition. Il faut veiller à ce que nos politiques de développement ne contribuent pas à la malnutrition. J'y suis donc favorable.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD47 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Le détournement de l'aide publique au développement a un effet doublement néfaste : il entretient les réseaux de corruption dans les pays en développement et il décrédibilise les politiques de développement aux yeux des

populations locales. Il est donc important de rappeler que la France se fixe pour objectif de limiter ce phénomène et d'exiger une meilleure transparence et une plus grande traçabilité des aides versées aux pays en développement.

**M. Bertrand Pancher.** J'approuve complètement cette proposition et cette exigence de transparence. Mais ne faudrait-il pas aller plus loin encore et mettre en place des mécanismes de gouvernance dans l'attribution des aides, sur le modèle de ce qui existe par exemple dans le volet du commerce équitable avec l'introduction de la notion de bonne gouvernance du fonctionnement des coopératives ?

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD48 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, je souhaite que l'on aborde la question de la fiscalité, quel que soit le sort qui sera réservé à cette initiative dans la suite de la procédure législative. Cet amendement vise donc à reconnaître l'importance des questions fiscales dans la politique de développement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD28 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Défendu.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Favorable, même si je réitère ma réserve quant à la valeur ajoutée finale de cet amendement.

**M. Jean-Marie Sermier.** Sur le fond, je pense que tout le monde partage cette ambition, mais je m'interroge sur le caractère éventuellement contreproductif de cet ajout. *Quid*, par exemple, des adolescents, qui ne sont plus des enfants ?

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Tout à fait, d'où mes réserves.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement de précision CD50 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle examine l'amendement CD23 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** L'alinéa 39 énumère trois grands enjeux en matière de santé : l'amélioration de la santé maternelle et infantile ; l'adaptation des systèmes de santé et de protection sociale le renforcement de la surveillance épidémiologique. Il me semble indispensable d'y ajouter le renforcement des moyens matériels de protection des femmes et des enfants hébergés dans les camps provisoires de réfugiés, car ces femmes et ces enfants y sont victimes d'agressions physiques. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je suis une fois encore d'accord sur le fond, tout en m'interrogeant sur l'emplacement de l'insertion – à mon avis, peu judicieuse à cet endroit – ainsi que sur la formulation – celle-ci m'apparaît restrictive puisqu'elle se limite aux agressions physiques, d'une part, et qu'il me semble que les hommes sont aussi concernés par l'insécurité liée aux conditions matérielles de vie dans ces camps provisoires, d'autre part. Il est néanmoins vrai que le projet de loi n'aborde qu'assez peu les questions de l'aide d'urgence et des réfugiés. Aussi, je vous propose de retirer votre amendement à ce stade de nos travaux et de le retravailler en vue de la séance publique.

**Mme Florence Delaunay.** Je le retire avec regret.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** L'amendement CD23 est donc retiré. Par conséquent, l'amendement CD24 de Mme Florence Delaunay tombe.

*La Commission examine l'amendement CD20 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Par cet amendement, je vous propose de modifier l'ordre des priorités sectorielles que se fixe notre pays dans ce projet de loi, en mettant en deuxième position la question de l'accès à l'eau et à l'assainissement, pour en souligner l'importance.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** La liste des dix priorités sectorielles dressée dans le rapport annexé ne correspond en aucune manière une hiérarchisation : elles ont toutes la même valeur et je m'en suis assuré auprès du Gouvernement. Adopter cet amendement aboutirait au contraire à leur conférer une plus ou moins grande importance. Je vous propose donc de le retirer.

**Mme Florence Delaunay.** Je le retire, puisqu'il n'y a pas de hiérarchie des priorités.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD19 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Le droit à l'alimentation est un droit inaliénable et, pour en assurer l'effectivité, il est essentiel de protéger l'agriculture familiale et vivrière face au développement – au détriment de la sécurité alimentaire – de l'agriculture de plantation à destination de l'exportation ou de la production de biocarburants.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Un amendement identique a été rejeté en commission des affaires économiques. Je pourrais y être favorable mais avec une certaine réserve, car je ne pense pas souhaitable de donner l'impression que la France s'opposerait au développement de l'agriculture commerciale dans les pays en développement.

**M. Jean-Marie Sermier.** J'attire votre attention, mes chers collègues, sur l'impact de cet ajout, car l'agriculture vivrière n'est pas productrice de richesse et d'emplois et nous risquons donc de déséquilibrer le projet de loi.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** C'est un risque en effet. Je vous propose d'adopter cet amendement aujourd'hui, afin d'avoir ce débat en présence du Gouvernement, qui pourra nous éclairer utilement sur ce point.

*La Commission adopte l'amendement.*

**M. Laurent Furst.** Monsieur le Président, je ne suis pas certain que cet amendement ait recueilli une majorité de suffrages, nous étions plusieurs à voter contre.

**M. le Président Jean-Paul Chanteguet.** Mon cher collègue, cet amendement a bien été adopté. J'entends néanmoins votre inquiétude et nous allons donc revoter pour nous en assurer.

*Le second vote confirme l'adoption de l'amendement CD19.*

*La Commission examine l'amendement CD51 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Amendement de précision. L'agriculture pouvant avoir des impacts, positifs ou négatifs, sur la biodiversité au sens large, il est donc important de citer la biodiversité dans ce texte.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Mme Catherine Quéré remplace le Président Jean-Paul Chanteguet à la présidence.*

*La Commission examine l'amendement CD10 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Yannick Favennec.** Avec la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées définie en avril 2012, la France s'est engagée à ce que 20 % des eaux françaises soient classées en aires marines protégées d'ici 2020, dont la moitié en réserves halieutiques. Cet amendement vise à promouvoir la mise en place de telles aires marines et réserves halieutiques.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il s'agit là d'une précision tout à fait utile. Avis favorable sous réserve d'une rectification, en remplaçant les mots « zones de conservation » par les mots « réserves halieutiques », puisque c'est le terme consacré.

**M. Bertrand Pancher.** En tant qu'auteur de l'amendement, j'accepte bien évidemment cette rectification.

*La Commission adopte l'amendement CD10 ainsi rectifié.*

*Puis elle examine l'amendement CD21 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** L'aide au développement ne consiste pas en la duplication de notre culture et de nos façons de faire dans les pays les plus pauvres, je l'ai dit lors de la discussion générale. Néanmoins, elle doit prendre racine dans les valeurs de

démocratie, des droits de l'homme et d'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que de laïcité. C'est la raison de l'ajout, par cet amendement, de la promotion de la démocratie, des principes laïques et de l'État de droit, dans cet alinéa 45 qui traite de l'éducation et de la formation, toutes deux au cœur des processus de développement.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** La laïcité est un des éléments de notre pacte républicain et c'est une des valeurs fondamentales de notre pays, mais le débat sur son caractère universel ou non nous emmènerait loin du sujet de ce projet de loi. Des pays industrialisés ou en développement ont choisi un modèle différent, un tel ajout pourrait être perçu comme une ingérence. Enfin, la liberté de conscience fait partie des droits de l'Homme. Pour toutes ces raisons j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

**M. Bertrand Pancher.** Le rapporteur est sage.

**Mme Florence Delaunay.** Je m'en remets à la sagesse de notre rapporteur et je retire cet amendement.

*L'amendement CD21 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement de précision CD52 rectifié du rapporteur pour avis, puis elle examine l'amendement CD55 du même auteur.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** C'est un amendement rédactionnel, mais auquel s'attache une certaine importance car il permet de citer les parties prenantes dans ce texte.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD54 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il s'agit d'un amendement de précision, visant à reprendre le titre exact de la plateforme RSE, dans la mesure où celle-ci est déjà instituée.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD56 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à rappeler que les syndicats sont des acteurs importants de la politique de développement et de solidarité internationale. Si la France intègre le secteur privé et la promotion de la RSE dans ses dix priorités transversales, elle se doit donc de reconnaître également le rôle des syndicats dans le développement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD9 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Dans un souci de cohérence entre l'aide publique au développement et les autres politiques publiques, la France doit mettre fin à son soutien public aux centrales à charbon et aux mines de charbon via les banques de développement multilatérales et régionales et l'agence publique de crédits aux exportations (COFACE), à l'exception des centrales à charbon équipées d'une technologie de captage et stockage du carbone opérationnelle. Cette idée est notamment soutenue par WWF-France.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je souscris à cette idée sur le fond, mais l'amendement prend la forme d'une injonction au Gouvernement, ce que la Constitution proscrit. Par ailleurs, le rapport qu'il s'agit d'amender n'est que l'annexe non normative d'un projet de loi d'orientation et de programmation : autrement dit, par excellence, ce que les juristes appellent du « *droit mou* », non créateur d'obligations opposables et dont la portée est essentiellement symbolique.

Je crois savoir que le Gouvernement travaille sur cette question et qu'il devrait présenter des propositions en ce sens, soit devant la Commission des affaires étrangères, soit en séance publique. Dans cette attente, je suggère le retrait de l'amendement.

**Mme Catherine Quéré, vice-présidente.** Maintenez-vous votre amendement CD9 ?

**M. Bertrand Pancher.** Je le maintiens.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD57 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il s'agit de réaffirmer l'importance de la question fiscale dans les politiques de développement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD31 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Il s'agit d'insérer une référence à la protection de l'enfance dans un alinéa relatif aux possibilités d'action en matière de gouvernance démocratique.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Avis favorable, avec les mêmes réserves que précédemment.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD58 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** L'amendement vise à donner toute sa place à la qualité du dialogue social, facteur de démocratisation des sociétés dans lesquelles il est pratiqué.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD59 rectifié du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il convient de souligner que la France ne se contente pas de « mobiliser » les entreprises, mais qu'elle s'efforce de jouer un rôle d'influence dans la définition des standards applicables en Europe en matière de RSE. L'harmonisation par le haut des standards applicables dans les différents pays européens doit constituer un objectif diplomatique et économique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD2 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Yannick Favennec.** Au travers de l'article 3, le projet de loi fait de la cohérence un principe majeur et définit des mécanismes de coordination : c'est un progrès important. Mais il est indispensable de rendre opérationnelles ces dispositions en complétant la loi par un plan d'actions pour renforcer concrètement la cohérence de toutes les politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** La proposition est intéressante, mais peut sans doute être encore améliorée. Je suis sensible à l'idée d'un mécanisme de recours pour les populations concernées – pourquoi d'ailleurs ne pas l'étendre également aux entreprises, dans le cadre d'une « diligence raisonnable » ?

Je suggère que l'amendement soit retiré, pour être retravaillé en vue de la séance publique.

**M. Yannick Favennec et M. Bertrand Pancher.** Nous le retirons.

*L'amendement CD2 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD63 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à assurer une totale transparence au moment de la transcription, par la France, des dispositions des directives comptables de l'ITIE.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD30 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Comme précédemment, il s'agit de faire référence à l'aide alimentaire et nutritionnelle.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Favorable, bien que la ligne budgétaire concernée s'intitule « *Aide alimentaire* ». Je suggère donc de prendre date pour que cet intitulé soit modifié lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine alors l'amendement CD33 de Mme Florence Delaunay et le sous-amendement CD64 du rapporteur pour avis.*

**Mme Florence Delaunay.** Il s'agit de souligner le rôle essentiel de l'UNICEF, aux côtés des autres agences de l'Organisation des Nations-Unies.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Favorable, sous réserve d'un sous-amendement de précision.

*La Commission adopte le sous-amendement CD64 et l'amendement CD33 ainsi modifié.*

*Puis elle examine l'amendement CD22 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Retiré, car les amendements CD56 et CD60 du rapporteur me paraissent préférables.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je vous en remercie. (*Sourires*)

*L'amendement CD22 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD61 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Les entreprises françaises sont présentes dans les pays en développement à travers toute leur chaîne de production. Il convient donc d'ajouter leurs partenaires économiques – sous-traitants, clients, etc. – à leurs filiales.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD60 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** La France doit pleinement reconnaître le rôle des syndicats dans le développement.

**M. Jean-Marie Sermier.** Il faut se garder de ce que le texte n'en finisse par donner des injonctions à des pays démocratiques, qui choisissent eux-mêmes les modalités de leur représentation. Ne rajoutons donc pas à tous les articles que les syndicats sont des partenaires essentiels, car il existe bien d'autres acteurs fondamentaux dans la vie démocratique.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je ne crois pas conférer une importance démesurée aux syndicats. Il faut néanmoins leur donner acte de leur volonté de s'investir sur les problématiques du développement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD62 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il s'agit de promouvoir l'idée de « *performance globale* », dans ses dimensions politique, économique, sociale et environnementale.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission examine alors l'amendement CD65 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à renforcer la coopération de la France avec les pays en voie de développement dans la lutte contre la fraude fiscale et la fuite des capitaux dont ils souffrent particulièrement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD68 du rapporteur pour avis et CD32 de Mme Florence Delaunay.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement propose d'ajouter, dans la liste des divisions de l'indicateur n° 5, le « *nombre d'enfants ayant achevé le cycle scolaire primaire* ».

**Mme Florence Delaunay.** Même argumentaire. Le sujet est particulièrement important pour les filles, qui sont souvent inscrites en primaire mais ne terminent pas leur scolarité.

**Mme Martine Lignières-Cassou.** La seule différence entre ces amendements, c'est la place d'un nouvel indicateur dans la liste. D'autres amendements sur ces indicateurs seront d'ailleurs déposés pour la séance publique.

**Mme Catherine Quéré, vice-présidente.** Madame Delaunay, maintenez-vous votre amendement ?

*L'amendement CD32 est alors retiré et la Commission adopte l'amendement CD68.*

*La Commission examine l'amendement CD69 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il convient, parmi les indicateurs de résultats, de valoriser les entreprises engagées dans une démarche vertueuse de responsabilité sociale et environnementale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 ainsi **modifié**.*

## CHAPITRE II

### **Principes de la politique de développement et de solidarité internationale**

**Article 3 :** *Mise en cohérence de la politique de développement et de solidarité internationale et des autres politiques publiques*

*La Commission examine l'amendement CD40 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il convient que la politique fiscale de la France soit, elle aussi, cohérente avec les objectifs de développement international.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission examine les amendements identiques CD41 du rapporteur pour avis et CD6 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Retiré au bénéfice de l'amendement CD6, dont l'exposé des motifs est beaucoup plus détaillé.

**M. Bertrand Pancher.** J'en suis gêné ! (*Sourires*). L'objectif est d'inclure la politique énergétique parmi les politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement.

*L'amendement CD41 est retiré et la Commission **adopte** l'amendement CD6.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD42 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Il s'agit de réaffirmer l'engagement de la France en matière d'amélioration de la transparence du secteur financier.

*La Commission **adopte** l'amendement CD42.*

*Puis elle examine l'amendement CD7 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il convient que la France mette fin au financement des projets soutenant l'industrie du charbon, quelques mois avant que Paris n'accueille les participants à la COP 2015.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** L'amendement CD8, avec les mêmes signataires, me semble préférable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CD8 de M. Bertrand Pancher et le sous-amendement CD67 du rapporteur pour avis.*

**M. Yannick Favennec.** La France se doit d'être cohérente et exemplaire en matière de financement des énergies fossiles. Il conviendrait donc qu'elle publie une stratégie visant à réduire progressivement les soutiens publics à ces énergies et à y mettre fin à l'échéance de 2020.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Je partage l'orientation d'ensemble, mais je propose par le sous-amendement CD67 de supprimer l'échéance de 2020, qui risque de ne pouvoir être tenue.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CD67 puis l'amendement CD8 **ainsi modifié**.*

*Elle émet alors un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **ainsi modifié**.*

**Article 4 :** *Principes gouvernant les partenariats et l'allocation de ressources publiques*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **sans modification**.*

**Article 5 :** *Prise en compte de la responsabilité sociale et environnementale dans la politique de développement et de solidarité internationale*

*La Commission examine les amendements CD43 du rapporteur pour avis et CD17 de Mme Florence Delaunay pouvant être soumis à une discussion commune.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Amendement de précision.

**Mme Florence Delaunay.** Je retire l'amendement CD 17.

*L'amendement CD17 est retiré et la Commission **adopte** l'amendement CD43.*

*Puis la Commission examine l'amendement CD44 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à réaffirmer les engagements internationaux de la France en matière de RSE et de prise en compte par les entreprises transnationales des enjeux sociaux, environnementaux et de respect des droits de l'Homme.

Depuis 1976, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) élabore et publie des Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, établissant des recommandations et des objectifs en matière de droits de l'homme, d'emploi, de protection de l'environnement, de lutte contre la corruption, de protection des consommateurs, de respect de la concurrence et de fiscalité. Ces principes directeurs de l'OCDE ont été mis à jour en mai 2011.

Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a adopté, le 17 juin 2011, des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, dits « *De Ruggie* », qui prévoient que les entreprises font preuve de diligence raisonnable pour s'assurer de ne pas porter atteinte aux droits de l'homme et mettent en œuvre des mesures de réparation en cas d'atteinte à ces droits.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CD45 du rapporteur pour avis.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** En cohérence avec la loi sur les nouvelles régulations économiques de 2001, avec les discussions sur la RSE au moment de l'examen et du vote de la loi « *Grenelle II* » ainsi qu'avec les dispositions de l'article L. 225-102-1 du code du commerce, cet amendement s'inspire très largement, dans sa rédaction, de la terminologie habituellement employée par l'AFD : il s'agit donc de promouvoir et de mettre en valeur ce qui est déjà fait et de reconnaître la qualité de la prise en compte de la RSE par le groupe AFD.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 ainsi **modifié**.*

## **Après l'article 5**

*La Commission examine l'amendement CD46 du rapporteur pour avis créant un article additionnel après l'article 50.*

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Le projet de loi ne précise pas les modalités de participation des entreprises à la politique de développement et de solidarité internationale.

Les entreprises sont pourtant des acteurs cruciaux du développement. Sans préempter les travaux menés dans le cadre de la concertation de la plateforme nationale RSE et mentionnés à l'alinéa 49 du rapport, l'amendement vise à préciser la contribution des entreprises à la politique française de développement. Il instaure une obligation, pour ces entreprises, de mettre en place des procédures d'identification, de prévention et d'atténuation des dommages sanitaires et environnementaux, dont les modalités sont pour l'heure laissées à leur discrétion.

Ce dispositif permettra de donner une première base légale aux travaux de la plateforme RSE sur la responsabilisation des entreprises multinationales et des donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs filiales et de leurs sous-traitants situés dans des pays en développement, et de préparer les entreprises à un éventuel renforcement de leurs obligations en matière de responsabilité sociale et environnementale.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

## TITRE II ORGANISATION GÉNÉRALE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

**Article 6 :** *Définition et actualisation des orientations de la politique de développement et de solidarité internationale*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 6 sans **modification**.*

**Article 7 :** *Principes gouvernant l'action de la France au sein des institutions multilatérales en charge du développement*

*La Commission examine l'amendement CD4 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il convient que le CICID, présidé par le Premier ministre, puisse définir un mécanisme de pilotage fonctionnel de la coopération, afin notamment de mieux planifier les allocations budgétaires annuelles. De nombreux rapports ont en effet relevé le défaut de pilotage de l'aide, sa rare complexité institutionnelle et son caractère dispersé et non hiérarchisé, mais le projet de loi ne fait aucune proposition pour remédier à ces carences.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Avis défavorable, car le rapport annexé au projet de loi mentionne bien les rôles respectifs du CICID et du CND SI et l'amendement peut être considéré comme une injonction au Gouvernement

**Mme Catherine Quéré, vice-présidente.** M. Pancher, retirez-vous l'amendement ?

**M. Bertrand Pancher.** Je le maintiens.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.*

### TITRE III EXPERTISE INTERNATIONALE

**Article 8 :** *Opérateurs de l'expertise techniques internationale*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.*

### TITRE IV ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Article 9** (article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales) : *Action extérieure des collectivités territoriales*

*La Commission examine l'amendement CD18 de Mme Florence Delaunay.*

**Mme Florence Delaunay.** Il est demandé aux collectivités territoriales de jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales de développement. Cet amendement vise à assurer la cohérence entre les différentes politiques publiques de solidarité.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Avis favorable sur le fond, sous réserve néanmoins de substituer au mot « coopération » le mot « développement », conformément à la terminologie aujourd'hui en usage.

**Mme Catherine Quéré, vice-présidente.** Avec l'accord de Mme Delaunay, je mets aux voix l'amendement CD18 ainsi rectifié.

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 ainsi modifié.*

### TITRE V MISE EN ŒUVRE, ÉVALUATION ET RAPPORT

**Article 10** (article 44 de la loi de finances rectificatives pour 1998) : *Évaluation de la politique de développement et de solidarité internationale, et information du Parlement*

*La Commission examine l'amendement CD1 rectifié de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il s'agit de préciser que le Gouvernement définit le contenu et les modalités de mise en œuvre des différents volets de la politique de développement et de solidarité internationale et qu'il élabore un plan d'actions pour veiller à la cohérence de toutes les politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement.

**M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis.** Avis défavorable, car cet amendement me semble satisfait par l'alinéa 102 du rapport.

**M. Bertrand Pancher.** Je le retire.

*L'amendement est retiré puis la Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 10 sans modification.*

\*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption du projet de loi **ainsi modifié**.*

—><—

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mercredi 29 janvier 2014 à 9 h 45

*Présents.* - M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, M. Alexis Bachelay, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, Mme Gisèle Biémouret, M. Philippe Bies, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, Mme Sabine Buis, M. Vincent Burroni, M. Alain Calmette, M. Jean-Yves Caultet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cottel, Mme Florence Delaunay, M. David Douillet, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Laurent Furst, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, Mme Viviane Le Dissez, M. Michel Lesage, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Franck Montaugé, M. Philippe Noguès, M. Bertrand Pancher, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Jean-Marie Sermier, M. Thierry Solère, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier, M. Patrick Vignal

*Excusés.* - Mme Laurence Abeille, M. Serge Bardy, M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Florent Boudié, M. Patrice Carvalho, M. Stéphane Demilly, M. Christian Jacob, M. Jacques Kossowski, M. Arnaud Leroy, M. Jean-Luc Moudenc, M. Napole Polutélé, Mme Sophie Rohfritsch, M. Gabriel Serville

*Assistait également à la réunion.* - M. Dominique Potier