

N° 2017

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1202),
*relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide
publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021,*

PAR MME MAUD GATEL

Députée

Voir le numéro : **1202.**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LA COMMISSION D'ÉVALUATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : UN APPORT FONDAMENTAL DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021	7
A. UNE INSTITUTION VOULUE PAR LE PARLEMENT	7
B. DES OBJECTIFS TOTALEMENT JUSTIFIÉS	8
C. UNE APD AU POIDS DÉSORMAIS CONSIDÉRABLE	9
II. UNE MISE EN PLACE QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE, PLUS DE DEUX ANS APRÈS LA PROMULGATION DE LA LOI N° 2021-1031	11
A. UNE COMPOSITION NE CORRESPONDANT PAS AUX VŒUX DU PARLEMENT	11
B. UNE ABSENCE DE NOMINATIONS QUI EMPÊCHE LA COMMISSION DE COMMENCER SON TRAVAIL	13
III. LES BUTS DE LA PROPOSITION DE LOI SOUMISE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	14
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
AUDITIONS MENÉES PAR LA RAPPORTEURE.....	33

INTRODUCTION

Longuement attendue, la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a posé les bases d'un profond renouvellement du cadre de la politique française d'aide publique au développement (APD) en définissant les priorités sectorielles et géographiques de celle-ci et en fixant à l'État l'objectif d'y consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) en 2025. Le texte a en outre précisé et renforcé le rôle et les missions des grands acteurs publics du développement, parmi lesquels trouve place désormais une toute nouvelle commission d'évaluation.

Fait suffisamment rare pour être souligné, cette loi a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du fait du caractère consensuel de ses dispositions.

Le 23 février 2022, la commission des affaires étrangères a autorisé la publication d'un rapport d'information sur l'application de la loi n° 2021-1031, dans lequel les rapporteurs saluaient le fait que de nombreuses mesures prévues aient été prises ou soient sur le point de l'être tout en soulignant certains points de vigilance, et tout particulièrement l'absence de publication des textes relatifs à la commission d'évaluation ⁽¹⁾.

Cette mention relative à la commission d'évaluation de l'APD était tout sauf anodine. En effet, sa création avait été expressément souhaitée par le Parlement, afin de disposer d'un instrument permettant d'apprécier la pertinence des dépenses réalisées en la matière, et ce moins d'un strict point de vue financier qu'au regard des objectifs assignés à cette aide.

Le décret fixant la composition de la commission d'évaluation de l'APD étant paru le 6 mai 2022, il était permis d'espérer qu'elle soit rapidement installée dans la foulée, afin de débiter dans les meilleurs délais son travail important. Il n'en a malheureusement rien été et, dès l'automne suivant, le président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale s'en est ouvert d'abord à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, puis à la secrétaire d'État chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux ⁽²⁾, et enfin à la première ministre. Les réponses qui lui ont été apportées ne l'ont pas convaincu que l'architecture proposée répondait à la volonté du législateur.

Parallèlement, à l'occasion d'entretiens menés avec diverses personnalités, dont le premier président de la Cour des comptes auquel le décret du 6 mai 2022

(1) *Rapport d'information n° 5110 de M. Hervé Berville et Mme Bérange Poletti sur l'application de la loi n° 2021-1031, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2022 (XV^{ème} législature).*

(2) *Voir à cet égard le compte-rendu des réunions de la commission du 14 septembre 2022 et du 18 janvier 2023 (n° 11 et n° 20).*

accorde une place importante sans pour autant pouvoir lui attribuer la présidence de la commission dont le Parlement avait décidé qu'elle ferait l'objet d'une élection, il est apparu au président Jean-Louis Bourlanges que l'articulation des mesures réglementaires avec celles de la loi posait quelques problèmes de principe, qui n'étaient sans doute pas étrangers au blocage constaté.

La persistance d'une certaine forme d'inertie apparaissant préjudiciable à la mise en place d'un instrument pertinent d'évaluation d'une politique publique mobilisant annuellement plus de 15 milliards d'euros et participant au rayonnement de notre pays, une proposition de loi modifiant les dispositions relatives à la commission d'évaluation de l'APD a donc été déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 10 mai 2023. Cosignée par des parlementaires de groupes politiques divers, appartenant tout à la fois à la majorité et à l'opposition, elle revêt le même caractère transpartisan – et par-là plutôt consensuel – que la loi de 2021, quand bien même la composition politique de l'Assemblée nationale a profondément changé à l'occasion de la XVI^{ème} législature.

L'objectif de ce texte se veut ciblé. Il vise seulement à permettre à la volonté du législateur, exprimée il y a plus de deux ans désormais, de se concrétiser, dans l'intérêt général.

I. LA COMMISSION D'ÉVALUATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : UN APPORT FONDAMENTAL DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

A. UNE INSTITUTION VOULUE PAR LE PARLEMENT

À la suite de la demande insistante de plusieurs parlementaires de la commission des affaires étrangères ⁽¹⁾, l'article 12 de la loi du 4 août 2021 a institué une commission d'évaluation de l'aide publique au développement, placée auprès de la Cour des comptes.

La loi dispose notamment que cette commission sera composée de deux collèges, l'un formé de quatre parlementaires (deux députés et deux sénateurs), désignés de manière à assurer, pour chacune des assemblées, une représentation pluraliste, et l'autre constitué de dix experts indépendants – des personnalités qualifiées –, désignés par décret.

Inspirée de l'*Independent Commission for Aid Impact (ICAI)* britannique, créée en 2011, la mise en place de cette commission a été souhaitée pour conduire des évaluations portant sur l'efficacité, l'efficacités et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France. Sa tâche ne vise donc pas, dans l'esprit du législateur, à évaluer l'efficacité de l'argent public mobilisé – tâche incombant sur ce point à la Cour des comptes – mais à analyser, de manière concrète, ce qui est entrepris sur le terrain, notamment en interrogeant les bénéficiaires de l'aide, et à regarder dans quelle mesure les objectifs sont atteints.

Lors des débats parlementaires, le rapporteur Hervé Berville avait notamment expliqué ce travail en prenant l'image suivante : « *lorsque nous augmentons les crédits consacrés à cette politique, (...) nous devons rendre des comptes quant à l'impact de nos actions : ont-elles permis de transformer les pays que nous avons aidés, d'améliorer les conditions de vie des populations, de relever le taux de vaccination, d'accroître la surface des aires marines protégées, de faire reculer la mortalité infantile, d'augmenter l'espérance de vie ? Ces questions sont très complexes : elles vont au-delà de l'efficacité, du contrôle de qualité, de l'audit et du contrôle financier de la Cour des comptes (...). Nous souhaitons instituer une commission indépendante chargée d'évaluer des projets ou des politiques publiques de développement. Les évaluations qu'elle conduira, ex ante ou ex post, pourront porter sur plusieurs pays* » ⁽²⁾.

(1) Voir à cet égard le rapport d'information n° 1057 de M. Rodrigue Kokouendo et de Mme Bérengère Poletti sur l'aide publique au développement, déposé par la commission des affaires étrangères le 12 juin 2018, et le rapport de M. Hervé Berville au premier ministre sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, d'août 2018.

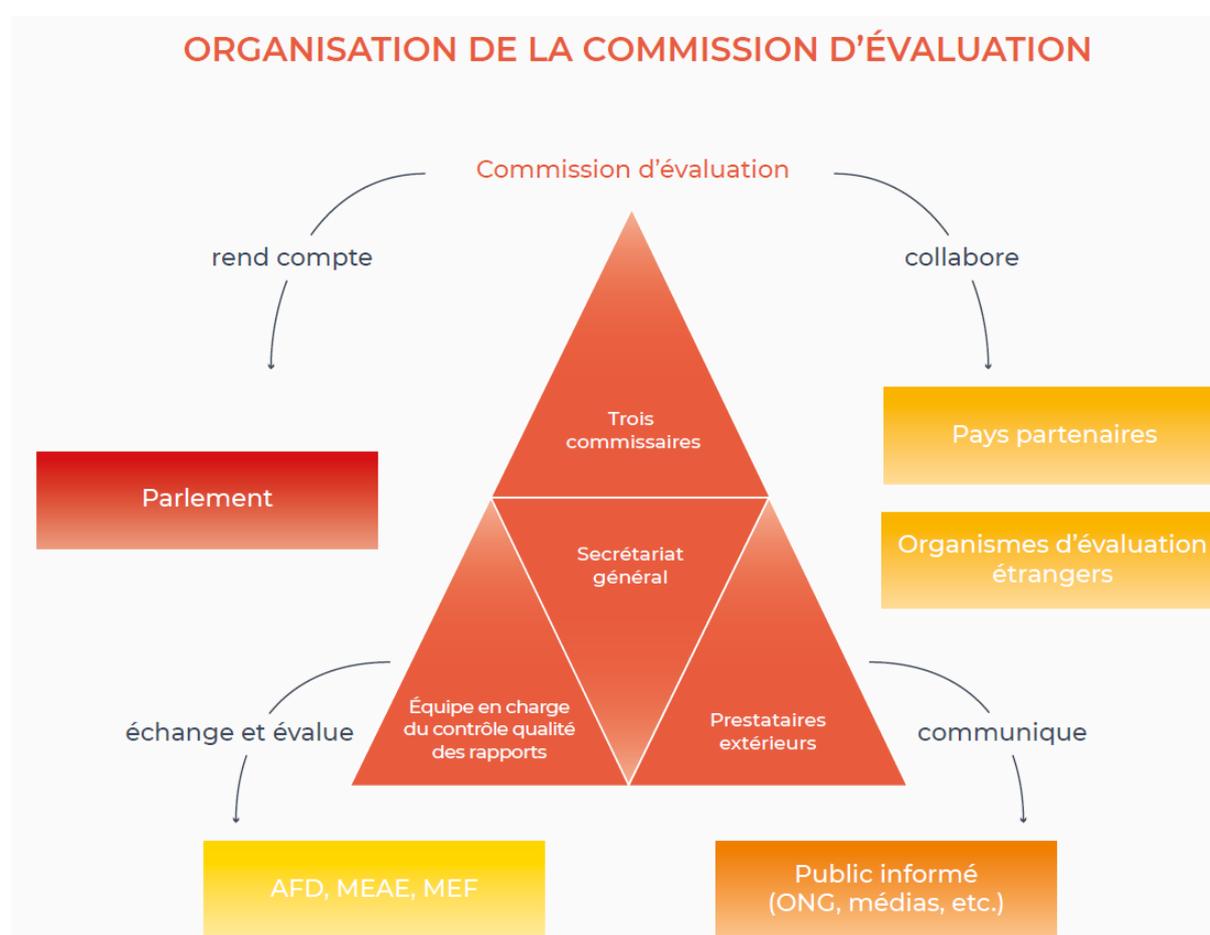
(2) Rapport fait par M. Hervé Berville au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, n° 3887, p. 269.

B. DES OBJECTIFS TOTALEMENT JUSTIFIÉS

Dans son rapport au premier ministre d'août 2018 sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, véritable document préparatoire à la loi du 4 août 2021, M. Hervé Berville plaidait que l'évaluation doit devenir un axe central de la politique de partenariats et de solidarité internationale et se muer en une étape indispensable dans la détermination des choix politiques stratégiques.

Un cadre d'évaluation adéquat et une diffusion de la pensée évaluative sont de nature à améliorer l'efficacité de l'action publique et à renforcer les partenariats avec les pays concernés car ils offrent aussi l'opportunité d'un dialogue approfondi sur les objectifs stratégiques, la définition d'attentes communes, ainsi que la recherche d'un consensus.

Dans cette optique, l'indépendance de la commission est absolument capitale. Elle repose, notamment, sur des liens étroits avec le Parlement. Mais l'enjeu est aussi de trouver un équilibre entre indépendance organisationnelle et dialogue nourri avec les unités opérationnelles, afin de rendre les constatations objectives, utiles aux parties prenantes et contribuant à l'apprentissage collectif. Cette conception est résumée dans le schéma suivant, tiré du rapport de M. Hervé Berville.



Source : rapport de M. Hervé Berville au premier ministre sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, d'août 2018, p. 79.

De fait, il apparaît indéniable que les résultats de l'APD ne peuvent se mesurer sous le seul ou principal angle financier. Les investissements de la France auprès des pays partenaires se mesurent également à l'aune de l'impact pour les populations, du rayonnement et de l'influence de notre pays.

Dans cet esprit, le Parlement s'était pleinement rallié à la vision promue par Hervé Berville lors des débats et du vote de la loi, en retenant trois objectifs fondamentaux assignés à la commission d'évaluation créée, à savoir :

– la mesure de l'efficacité, de l'efficacités et de l'impact des stratégies et projets d'APD financés par la France ;

– une contribution à la redevabilité de la politique française d'APD, à la transparence sur ses résultats et à l'information du public et du Parlement sur les financements mobilisés ;

– enfin, l'élaboration d'un cadre méthodologique permettant de mesurer l'impact de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

C. UNE APD AU POIDS DÉSORMAIS CONSIDÉRABLE

La mise en place d'une commission d'évaluation s'impose d'autant plus que l'aide publique au développement fournie par la France représente désormais un poids financier considérable. Elle est ainsi passée de 10 milliards d'euros (0,43 % du revenu national brut) en 2017 à 15,3 milliards d'euros en 2022 (0,56 % du RNB). Elle devrait atteindre 0,7 % du RNB en 2030, selon l'échéancier arrêté par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 juillet 2023.

S'agissant de l'aide bilatérale française, celle-ci s'est élevée à 8,9 milliards d'euros en 2022, selon l'enquête définitive d'APD transmise à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les cinq premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale de la France en 2022 ont été, par ordre décroissant, la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Cameroun, l'Ukraine et l'Égypte.

Environ 41 % de l'aide bilatérale de la France en 2022 a été destinée à l'Afrique, dont 2,7 milliards d'euros consacrés aux pays d'Afrique subsaharienne, soit 30 % de notre aide bilatérale. Ces 2,7 milliards d'euros se décomposent en 1,8 milliard de dons (hors annulations de dettes et refinancements), 642 millions d'équivalent-dons des prêts au secteur public et 241 millions d'instruments d'aide au secteur privé (prêts et prises de participation).

Sur le plan budgétaire, 5,9 milliards d'euros de crédits de paiement et 6,3 milliards d'euros d'autorisation d'engagement sont inscrits en loi de finances 2 024 sur la mission *Aide publique au développement*. Pour les années à venir, le

Gouvernement prévoit que les crédits de paiement seront portés à 6,37 milliards d'euros en 2025 et à 6,9 milliards d'euros en 2026.

Ces quelques exemples suffisent à montrer l'ampleur et la diversité de formes qui caractérisent désormais l'APD française et, par conséquent, la nécessité pour notre pays de se doter d'un organe indépendant d'évaluation de cette aide.

II. UNE MISE EN PLACE QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE, PLUS DE DEUX ANS APRÈS LA PROMULGATION DE LA LOI N° 2021-1031

A. UNE COMPOSITION NE CORRESPONDANT PAS AUX VŒUX DU PARLEMENT

L'article 2 du décret n° 2022-787 du 6 mai 2022 relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'APD précise la composition du collège d'experts qui la compose. Son 2° prévoit que celui-ci est constitué par dix personnalités qualifiées désignées par décret en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et de développement, se déclinant en :

« a) Deux magistrats de la Cour des comptes en activité, dont son premier président ;

« b) Trois personnalités qualifiées nommées sur proposition du ministre des affaires étrangères ;

« c) Trois personnalités qualifiées nommées sur proposition du ministre chargé de l'économie ;

« d) Une personnalité qualifiée nommée sur proposition du ministre chargé de la transition écologique ;

« e) Une personnalité qualifiée nommée sur proposition du ministre chargé de la recherche. »

De même, le décret précise que la commission élit son président « à l'unanimité » parmi ses membres.

Ainsi que le fait valoir l'exposé des motifs de la proposition de loi, il ressort de ces dispositions réglementaires une sorte de glissement dans la conception même de la commission d'évaluation de l'APD. En plaçant en son centre des magistrats financiers de l'État, dont explicitement le premier président de la Cour des comptes, et en affirmant à son article 1^{er} que la commission est chargée de conduire des évaluations « *de manière complémentaire aux travaux menés par la Cour des comptes et par les services chargés de l'évaluation de la politique d'aide publique au développement relevant du ministre chargé de l'économie* », le décret semble donner à cette instance une mission essentiellement de vérification du bon emploi de l'argent public alors même que telle n'était pas l'intention du législateur. La volonté clairement exprimée lors des débats parlementaires était de faire de cette commission un outil de spécialistes et de praticiens de l'aide au développement.

Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, M. Hervé Berville, avait été explicite à cet égard, lors de la séance publique du 19 février 2021 : « *nous souhaitons distinguer clairement l'évaluation du contrôle : alors que le contrôle consiste à vérifier la régularité d'une action et sa conformité à un cadre réglementaire légal, la finalité de l'évaluation est de pouvoir déterminer, en*

fonction d'indicateurs très précis et pour des politiques publiques bien spécifiques, si les actions entreprises ont réellement permis d'améliorer les choses (...) pour être précis sur les mots, nous ne créons pas une commission de contrôle mais bien une commission d'évaluation ».

L'idée sous-tendant le décret du 6 mai 2022, consistant à réduire le rôle de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement à un contrôle essentiellement financier des projets et programmes menés sur fonds publics de la France, aboutit naturellement à donner une certaine prééminence à la Cour des comptes dans la composition et le fonctionnement même de la commission. De surcroît, le décret prévoyant une élection de son président « à l'unanimité », il apparaît que cette présidence serait, dans les faits et en toute logique, dévolue au premier président de la Cour des comptes, comme c'est le cas pour d'autres organismes de contrôle, tels que le Haut conseil des finances publiques ou le Conseil des prélèvements obligatoires.

Il est avéré que la présidence de tous les organismes rattachés administrativement à la Cour des comptes (Haut Conseil des finances publiques, Conseil des prélèvements obligatoires, Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins) a systématiquement, jusqu'à présent, été confiée à un magistrat de la Cour. Néanmoins, dans le cas d'espèce, la commission d'évaluation de l'APD n'entre pas, organiquement, dans ce type de schéma car le Parlement avait expressément souhaité qu'elle soit constituée uniquement d'experts de la question et présidée par l'un d'entre eux, choisi – élu – par ses pairs à raison de son expérience et de sa compétence. Il n'entrait donc pas dans l'intention du législateur de confier la présidence de la commission à un magistrat de la Cour des comptes alors que son rattachement administratif à cette juridiction aurait pu le laisser penser.

En outre, l'inclusion parmi les membres du collège d'experts du premier président de la Cour des comptes n'est pas sans risquer de le placer en porte-à-faux, compte tenu de la mission confiée par la loi à la commission de « *condui[re] des évaluations portant sur l'efficience, l'efficacité et l'impact (...) des projets et des programmes d'aide publique au développement* ». Ce faisant, la juridiction financière qu'il préside pourrait être amenée à exercer un contrôle sur des projets dont il aura déjà eu à connaître en tant que membre de la commission d'évaluation.

Le Parlement avait expressément écarté l'option d'une commission d'experts qui n'envisageraient l'APD que sous un prisme principalement budgétaire et financier. C'est bien la raison d'ailleurs pour laquelle la loi prévoyait une élection de son président « *parmi ses membres* », et à la majorité. Le décret du 6 mai 2022 tend donc à donner à la commission d'évaluation une orientation qui n'était pas celle souhaitée par le législateur.

B. UNE ABSENCE DE NOMINATIONS QUI EMPÊCHE LA COMMISSION DE COMMENCER SON TRAVAIL

Depuis la parution du décret du 6 mai 2022, aucun des experts indépendants n'a été désigné pour siéger dans la commission d'évaluation. Les parlementaires prévus ne l'ont pas été davantage.

Cette situation est regrettable dans la mesure où elle empêche, *de facto*, la commission d'entamer sa tâche.

Le président de la commission des affaires étrangères s'est ouvert du problème à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, dans un courrier du 15 novembre 2022, et à la première ministre, dans un courrier du 2 février 2023. Les réponses qui lui ont été rapportées, respectivement les 7 mars, s'agissant de la première ministre, et 30 mars 2023, s'agissant de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, n'ont pas dissipé ses inquiétudes.

Dans les deux cas, l'Exécutif se montrait certes déterminé à mettre en place cette commission « *dans les meilleurs délais* », sans toutefois s'engager sur une échéance, ni édicter de mesure susceptible de débloquer la situation dans le respect des principes posés par le Parlement lors des débats sur la loi de 2021.

Ce *statu quo* apparaît d'autant moins acceptable que les crédits en faveur de l'APD connaissent une croissance significative, comme cela a été rappelé plus haut, justifiant plus que jamais l'évaluation de leur emploi.

Le Parlement, en raison du rôle qu'il a joué dans la mise en place d'un tel mécanisme, se devait de prendre une initiative pour essayer de sortir de l'ornière et de permettre à la commission d'évaluation de fonctionner enfin. C'est à cette fin que, le 10 mai 2023, le président de la commission des affaires étrangères, M. Jean-Louis Bourlanges, et plusieurs de ses collègues, ont déposé une proposition de loi.

III. LES BUTS DE LA PROPOSITION DE LOI SOUMISE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La proposition de loi n° 1202 déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale et appelée à être débattue se compose d'un article unique. Le texte poursuit un double objectif. D'une part, il clarifie le fait que la commission d'évaluation de l'APD ne remplit pas une mission à portée uniquement ou principalement budgétaire et financière, mais se préoccupe de l'adéquation des projets aux objectifs fixés par la loi de 2021. D'autre part, il place la commission – qui demeurera bien entendu indépendante dans la conduite de son travail – auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour tout ce qui a trait à son fonctionnement, afin de lever l'obstacle que semble constituer pour la Cour des comptes la possibilité que sa présidence ne relève pas *ipso facto* de son premier président.

Concrètement, les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'article 12 de la loi n° 2021-1031, sont de trois ordres :

– en premier lieu, la commission d'évaluation de l'aide publique au développement se trouve rattachée au ministère chargé des affaires étrangères, qui est compétent pour définir la politique nationale en la matière même s'il ne dispose pas à lui seul de tous les leviers pour la mettre en œuvre ;

– en deuxième lieu, les missions assignées à la commission sont précisées, en indiquant plus explicitement qu'elle évalue, de leur élaboration à leur mise en œuvre, la pertinence des projets et programmes d'aide publique au développement au regard des ambitions et des objectifs prévus par la loi et qu'elle en examine les résultats pour apprécier leur efficacité, tant sur le plan financier que vis-à-vis des priorités de la politique extérieure et de coopération, ainsi que des intérêts à l'étranger de la France ;

– enfin, corrélativement au rattachement de la commission au ministère chargé des affaires étrangères, le texte vise à conférer le secrétariat administratif de l'instance à la direction générale en charge du développement international du ministère et prévoit que les déclarations d'intérêts des experts sont transmises à son secrétariat général.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales)

Transfert au ministère chargé des affaires étrangères du rattachement fonctionnel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement

Adopté par la commission sans modification

Cet article de la proposition de loi vise à apporter quatre modifications à l'article 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

La première concerne le transfert du rattachement de la commission d'évaluation, de la Cour des comptes au ministère chargé des affaires étrangères (premier alinéa du paragraphe I). Ce changement n'aura aucun impact sur l'indépendance de la commission, dont la loi prévoit que les membres sont « *indépendants* » (experts expressément qualifiés comme tels, d'une part, et parlementaires assurant une représentation pluraliste, par définition indépendants du ministère, d'autre part). Cette modification permettra par la même occasion de lever l'obstacle tenant à l'exigence de la Cour de voir cette institution nécessairement présidée par l'un de ses membres, par analogie avec d'autres organismes dont elle assure le secrétariat⁽¹⁾, ce que le Parlement s'était expressément refusé à prévoir en 2021.

En effet, dans le cadre de la navette parlementaire, le Sénat, saisi du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, avait initialement prévu que la commission, « *présidée par le premier président de la Cour des comptes* », comprenait en outre « *trois magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président* ». Or, précisément, la commission mixte paritaire n'a finalement pas retenu ces dispositions, se rangeant sur ce point aux arguments de l'Assemblée nationale.

Conséquence logique de ce transfert, la proposition de loi prévoit que le secrétariat de la commission d'évaluation, pour lequel une somme a été spécifiquement budgétée par l'État, sera assuré non plus par la Cour des comptes mais par la direction générale en charge du développement international du ministère chargé des affaires étrangères (paragraphe II).

(1) Pour rappel, il s'agit du Haut Conseil des finances publiques, du Conseil des prélèvements obligatoires et de la Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins.

Il en découle que les membres de la commission d'évaluation de l'APD ne devront plus remettre, au moment de leur nomination, leur déclaration d'intérêts au premier président de la Cour des comptes mais au secrétariat général du ministère chargé des affaires étrangères (cinquième alinéa du 2° du paragraphe III). À cet égard, la disposition du décret du 6 mai 2022 prévoyant la présence obligatoire du premier président de la Cour des comptes dans le collège d'experts aboutirait à ce qu'il ait à se remettre une déclaration d'intérêts à lui-même, ce qui apparaît pour le moins incongru.

La dernière modification porte sur la définition des missions de la commission d'évaluation. Il est en effet apparu nécessaire, à la lumière notamment des dispositions d'application de la loi prévues dans l'article 1^{er} du décret du 6 mai 2022, de spécifier plus clairement que l'évaluation effectuée par la commission ne doit pas s'entendre d'abord et avant tout sous l'angle budgétaire et financier. Pareille interprétation de la loi serait sensiblement différente de la signification que le législateur a voulu lui donner.

Aussi, la proposition de loi adapte la rédaction du I de l'article 12 de la loi du 4 août 2021, afin d'y mentionner que la commission évalue, de leur élaboration à leur mise en œuvre, la pertinence des projets et programmes d'aide publique au développement au regard des ambitions et des objectifs prévus par la loi et qu'elle en examine les résultats pour apprécier leur efficacité, tant sur le plan financier que vis-à-vis des priorités de la politique extérieure et de coopération, ainsi que des intérêts à l'étranger de la France (deuxième alinéa du paragraphe I). Ce faisant, le lien entre le travail de la commission d'évaluation et les objectifs assignés par la loi de 2021 à la politique d'APD de la France est rendu plus manifeste, sans pour autant bien sûr que la dimension financière de l'évaluation, légitime et complémentaire, soit écartée.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 20 décembre 2023, la commission examine la proposition de loi relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous examinons ce matin la proposition de loi relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021. Ce texte a été déposé à mon initiative le 10 mai 2023 après avoir reçu la cosignature de quarante-et-un collègues émanant de tous les groupes politiques.

Je tiens à rappeler le contexte qui a conduit au dépôt de cette proposition de loi et les circonstances qui justifient son inscription à l'ordre du jour de notre Assemblée.

La loi du 4 août 2021, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale à la suite d'un accord en commission mixte paritaire, a profondément renouvelé le cadre et les principes de la politique française d'aide au développement. L'une des mesures les plus remarquées et les plus novatrices de ce texte a été la création d'une commission d'évaluation de l'aide publique au développement (APD). Or, un peu moins de deux ans et demi après la promulgation de la loi, cette commission n'est toujours pas installée. Les raisons de cette situation ont trait à certaines contradictions entre l'article 12 de la loi et les mesures réglementaires d'application prises au printemps 2022, alors que notre commission ne se réunissait plus. Il convient de lever ces contradictions pour assurer une mise en œuvre de la loi qui soit conforme à l'esprit qui avait guidé le législateur en 2021. J'ai longtemps espéré que le dialogue avec le Gouvernement permettrait de trouver une issue qui respecte les prescriptions et souhaits de notre Assemblée. Le temps s'écoulant, je me suis toutefois résolu à déposer cette proposition de loi, afin de montrer notre détermination.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 4 août 2021, la commission d'évaluation est « *placée auprès de la Cour des comptes* », qui en assure le secrétariat. Son président est élu parmi ses membres, qui sont des experts et des parlementaires. Pour des raisons qui lui sont propres et sur lesquelles je n'ai pas à me prononcer, la Cour des comptes a considéré que le rôle qui lui était imparti n'était pas conforme à la mission qu'elle estimait devoir remplir : elle voyait la commission d'évaluation comme une instance équivalente au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) ou au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), à savoir comme un organisme qui lui serait associé et à la tête duquel se

trouverait son premier président. Un tel montage aurait pu être envisagé mais il ne correspond pas aux dispositions votées par le Parlement.

Dès lors, fallait-il modifier le décret ou la loi ? Le Gouvernement, qui s'est montré tardivement mais nettement sensible à notre préoccupation, a préféré nous laisser modifier la loi, de façon très marginale. C'est donc dans un climat de large convergence avec l'Exécutif que nous abordons cette étape.

L'idée est d'aller aussi vite que possible, sur le fondement d'un texte transpartisan. Le groupe Démocrate, que j'ai sollicité avec l'accord des membres du bureau de la commission, a bien voulu inscrire cette proposition de loi à la première place de l'ordre du jour de sa journée de niche prévue le 18 janvier 2024. Dans ces conditions, le rapport a évidemment été confié à une députée membre ce groupe, Mme Maud Gatel. Par ailleurs, la Conférence des présidents a unanimement décidé, hier, sur proposition de Mme la présidente de l'Assemblée nationale, d'appliquer à ce texte la procédure de législation en commission (PLEC). À moins qu'un groupe s'y oppose dans un délai de quarante-huit heures – ce qui serait surprenant, puisque nous sommes tous solidaires dans cette affaire –, nous voterons donc les termes de la loi ici même, la délibération en séance publique se trouvant substantiellement réduite.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Cette proposition de loi, déposée par le président de notre commission, a été cosignée par des représentants de l'ensemble des groupes politiques de notre Assemblée, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Cela témoigne du caractère transpartisan et de l'unanimité que dégage ce texte, qui ne consiste qu'à permettre la mise en œuvre concrète de dispositions que nous avons votées dans la loi du 4 août 2021. Il s'agit de respecter la volonté du législateur tout en donnant à ce dernier les outils lui permettant de mener à bien ses missions.

Notre ancien collègue Hervé Berville, aujourd'hui secrétaire d'État chargé de la mer, avait bien souligné le sens et l'intérêt de cette mission d'évaluation. La France s'engage fortement, tant sur le plan financier que par la mobilisation de son expertise et de ses spécialistes, pour mettre en œuvre des projets de développement partout dans le monde. Ces projets changent-ils réellement les choses ? Atteignent-ils leurs objectifs ? Peut-on mesurer leur impact ? Par exemple, le taux de mortalité maternelle et infantile recule-t-il ? Voilà autant de questions auxquelles nous avons besoin de répondre pour conduire notre mission de législateur, dont la dimension d'évaluation est trop souvent absente de nos travaux.

C'est précisément sur ce type de questions que la commission d'évaluation de l'APD est appelée à se pencher. Elle pourra évaluer les projets de développement, tant au stade de leur conception qu'à celui de leur mise en œuvre. Elle sera un puissant aiguillon pour les acteurs du développement, notamment – mais pas seulement – pour l'Agence française de développement (AFD). Ses travaux permettront également d'informer utilement le public et le Parlement. La loi de 2021 prévoit en effet que la commission adressera l'ensemble de ses rapports

d'évaluation au Parlement et qu'elle remettra à ce dernier, une fois par an, un rapport faisant la synthèse de ses travaux et de ses recommandations.

Ce type d'organe d'évaluation existe chez nombre de nos partenaires et voisins. Le Royaume-Uni, réputé pour son pragmatisme, dispose ainsi de l'*Independent Commission for Aid Impact* (ICAI).

Compte tenu des volumes qu'atteint désormais notre aide au développement – plus de 15 milliards d'euros en 2022 – et de la gravité des enjeux auxquels nous sommes confrontés, il est à la fois nécessaire et urgent de mener une véritable politique d'évaluation de l'APD. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le législateur a prévu la création de cette commission d'évaluation dans la loi de 2021, adoptée à l'unanimité. Pourtant, deux ans et demi plus tard, cette instance n'a toujours pas été mise en place. Le président de notre commission a expliqué les raisons de cette situation ; on pourrait les résumer en évoquant un décalage entre le souhait du législateur et les mesures d'application envisagées par le Gouvernement.

Le législateur avait adossé la commission d'évaluation à la Cour des comptes, sans pour autant l'intégrer dans la sphère de cette dernière. Il avait au contraire insisté sur sa nécessaire indépendance, notamment pour l'organisation de son programme et de sa méthode de travail. Son président devait être élu à la majorité parmi ses membres. Le rôle de la Cour des comptes devait se limiter à en assurer le secrétariat. Or le décret d'application du 6 mai 2022 s'écarte sensiblement des travaux du législateur. Il prévoit ainsi la présence, au sein du collège d'experts, de deux magistrats de la Cour des comptes, dont son premier président. Il prévoit aussi une élection du président de la commission d'évaluation à l'unanimité – et non plus à la majorité –, ce qui revient en pratique à accorder cette présidence au premier président de la Cour des comptes. Au fond, ce décret assimile la commission d'évaluation aux organismes associés à la Cour des comptes tels que le HCFP et le CPO, à la tête desquels se trouve le premier président. Il la conçoit essentiellement comme une instance de contrôle de la régularité de l'emploi de l'argent public, alors que le Parlement avait souhaité l'investir d'une mission beaucoup plus large touchant à l'efficacité et à l'impact des projets et des stratégies d'APD.

La Cour des comptes n'étant pas désireuse de se voir adosser une commission qu'elle ne superviserait pas, il est apparu nécessaire de trouver un rattachement plus approprié. La solution du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui est institutionnellement le chef de file de la politique française de développement, s'est alors imposée. C'est à ce ministère qu'est rattaché le secrétariat d'État chargé du développement, aujourd'hui confié à Chrysoula Zacharopoulou, et c'est au ministre des affaires étrangères qu'incombe le suivi des projets de loi relatifs à l'aide publique au développement : la loi de 2021 a été défendue par Jean-Yves Le Drian. J'ai auditionné des représentants de la direction générale de la mondialisation, chargée du développement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui m'ont confirmé qu'ils étaient tout à fait prêts à assumer cette responsabilité.

Cette proposition de loi place donc la commission d'évaluation auprès du ministère chargé des affaires étrangères et prévoit que son secrétariat est assuré par la direction générale en charge du développement international au sein de ce même ministère. Afin de prévenir tout conflit d'intérêts, les déclarations d'intérêts des experts devront être remises au secrétariat général du ministère. Le texte précise aussi de manière plus explicite les missions de la commission ; il souligne notamment que l'évaluation des projets pourra être menée aussi bien *ex ante* qu'*ex post*, c'est-à-dire de leur élaboration à leur mise en œuvre.

La proposition de loi n'a pas d'autres objets que ceux-ci. C'est pourquoi je suis reconnaissante aux groupes de n'avoir pas rouvert d'autres débats concernant l'APD, qui sont parfaitement légitimes mais que nous pourrions avoir en d'autres occasions. Il importe de ne pas remettre en cause les équilibres trouvés et de faire en sorte que cette proposition de loi transpartisane soit directement opérante. Il est dans l'intérêt du législateur d'assurer la mise en place de cette commission d'évaluation et de lui permettre de mener très rapidement des travaux qui nourriront nos débats relatifs à l'aide publique au développement.

Je vous invite donc à voter en faveur de ce texte. Songez à l'intérêt que nous aurons à bénéficier, lors de l'examen des prochains projets de loi de finances, lorsque nous nous pencherons sur les crédits relatifs à l'APD, des premiers résultats des travaux d'évaluation réalisés par cette commission tant attendue.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Il est vrai que l'objet de ce texte est extrêmement circonscrit. Nous ne voulons en aucune façon modifier la loi du 4 août 2021, adoptée à l'unanimité par le Parlement à l'issue des travaux d'une commission mixte paritaire. Nous souhaitons simplement nous assurer qu'elle est respectée par le décret d'application ; nous tenons notamment au principe de l'élection du président de la commission d'évaluation. Je m'associe donc aux remerciements adressés par Mme la rapporteure aux collègues qui ont accepté de retirer leurs amendements. Nous ne voulons pas rouvrir la boîte de Pandore. Le Gouvernement ne s'est pas opposé aux modifications souhaitées, ce qui est une bonne chose, mais nous avons, en quelque sorte, un « mandat » volontairement limité.

Par ailleurs, ne nous trompons pas quant à la nature de l'adossement de la commission d'évaluation au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ce dernier n'est aucunement une autorité de tutelle. Les seuls rôles du ministère, prévus par la loi, seront de vérifier l'absence de conflit d'intérêts des experts, autrement dit de s'assurer qu'ils ne sont pas juges et parties, et d'assurer le secrétariat de la commission. Les dispositions que nous avons votées, notamment le principe de l'élection libre et majoritaire du président par les membres de la commission, visent à garantir l'indépendance de cette instance.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Philippe Guillemard (RE). Après les négociations rappelées par Mme la rapporteure, cette proposition de loi était attendue par notre commission. Elle permettra de doter notre politique d'aide au développement d'un outil d'évaluation performant. Initialement prévue par la loi du 4 août 2021, la mise en place de cette commission d'évaluation a souffert d'un retard important, d'autant plus regrettable que notre politique de coopération internationale et de développement bénéficie d'un élan positif confirmé par une trajectoire budgétaire particulièrement ambitieuse.

Afin de surmonter les obstacles posés par l'association de la commission d'évaluation à la Cour des comptes, une médiation a été menée, sous l'égide de la première ministre ; ces efforts visaient à trouver un compromis permettant de respecter l'intention du législateur, à savoir de faire de la commission un organe d'appréciation de la pertinence de notre politique d'aide au développement plutôt qu'une instance de contrôle des fonds publics déployés dans le cadre de l'APD. En associant la commission d'évaluation au ministère compétent en la matière et en délimitant clairement ses fonctions, centrées sur l'analyse de la pertinence et de la conformité de notre APD, tant du point de vue financier qu'au regard de notre politique étrangère, cette proposition de loi clarifie le cadre opérationnel de cette instance, ce qui permet de dissiper l'incertitude qui pesait sur son opérationnalité.

Le groupe Renaissance votera donc en faveur de ce texte.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Vous avez bien résumé les choses : il s'agit de dissiper un malentendu. La Cour des comptes n'a pas fait preuve de mauvaise volonté : les dispositions de la loi de 2021 ne correspondaient pas au schéma organisationnel qu'elle applique aux organismes associés. Autrement dit, le fait que la Cour assure le secrétariat de la commission impliquait un certain nombre de principes organisationnels allant à l'encontre des souhaits du législateur. La proposition de loi est nécessaire pour retrouver l'esprit de la loi de 2021 tout en nous dotant d'outils supplémentaires pour évaluer la politique d'aide au développement. Nous en avons bien besoin, compte tenu de la montée en puissance de cette politique.

Mme Marine Hamelet (RN). Cette proposition de loi illustre le déni de démocratie évident, de la part du Gouvernement, au sujet de l'évaluation de l'aide au développement. Notre commission a été poussée à proposer une nouvelle loi transpartisane alors qu'une première loi, très claire, a déjà été adoptée. Je ne reviendrai pas sur l'imbroglio législatif qui nous a choqués et qui nous amène à discuter d'un texte qui n'a pas lieu d'être, l'article 12 de la loi du 4 août 2021 étant suffisamment clair en disposant : « *La commission élit son président parmi ses membres.* »

Il est évident que le premier président de la Cour des comptes, qui contrôle les finances de l'AFD, ne peut être membre de droit de la commission chargée d'évaluer l'efficacité des décisions prises, entre autres, par cet organisme. Si l'on prend un peu de hauteur, on s'aperçoit que cette passe d'armes entre le

Gouvernement et notre commission trahit l'absence de volonté de l'Exécutif en matière de transparence des comptes publics.

Nous refusons de tomber dans le piège de la majorité, qui voudrait nous faire porter le chapeau de l'inaction gouvernementale. Ce n'est pas l'Assemblée nationale mais le Gouvernement qui décrète des dispositions réglementaires contraires à la volonté du législateur. Nous n'avons pas à voter une nouvelle loi alors que le Parlement a déjà légiféré. Le Rassemblement national refuse de cautionner les abus de pouvoir de l'Exécutif. Nous nous abstiendrons donc de voter ce texte. Il importe que notre commission maintienne fermement sa position.

Le seul fait durable que l'on constate, année après année, est l'augmentation inconditionnelle des crédits alloués à l'aide au développement sans que nous nous donnions les moyens d'évaluer leur efficacité ni d'assurer la traçabilité des fonds dédiés aux organismes d'aide multilatérale. Le groupe Rassemblement national propose depuis longtemps de renforcer la tutelle du Quai d'Orsay sur toute notre politique d'APD, y compris sur l'AFD. Tant que le pilotage politique de l'APD fera défaut, il sera vain de chercher à en évaluer l'efficacité. On évalue une politique publique à l'aune d'objectifs clairs : il est donc urgent de fixer de nouveaux objectifs à l'APD, en particulier de nouvelles lignes rouges. Nous devons également couper les financements accordés aux États hostiles à la France ou refusant la réadmission de leurs ressortissants. Pour faire simple, notre aide publique au développement doit être réservée aux pays amis de la France.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Je l'ai rappelé en introduction, notre objectif n'est pas d'ouvrir un débat sur l'aide publique au développement mais d'assurer la mise en œuvre de la volonté du législateur, dans le respect des institutions et dans un cadre clair et partagé, et d'élaborer des outils d'évaluation utiles, quelle que soit l'opinion que l'on porte sur l'APD.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Deux parlementaires du Rassemblement national, MM. Jérôme Buisson et Frédéric Falcon, ont apposé leur signature à cette proposition de loi. Je comprends vos reproches au Gouvernement mais l'enjeu de ce texte a trait à la capacité de notre commission et du Parlement à faire strictement respecter la loi que nous avons adoptée. Des dispositions réglementaires contredisent les dispositions de la loi et notre texte n'a d'autre but que de faire prévaloir ces dernières. Nous défendons ici les prérogatives parlementaires et le respect de la loi.

Mme Élise Leboucher (LFI-NUPES). Deux ans après l'adoption de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, l'examen de cette proposition de loi est essentiel pour permettre au Parlement de jouer pleinement son rôle dans l'APD. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui s'est tenu cet été en catimini sans que les parlementaires y soient associés, a entériné des reculs sans précédent et à rebours de la loi de 2021 : report de cinq ans de l'objectif de consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'APD, passage à une

politique dite d'investissements solidaires et durables, abandon de la priorité accordée aux droits de l'enfant. Dans le projet de loi de finances pour 2024, le Gouvernement n'a pas été en reste puisqu'il a imposé par une série de 49.3 une stagnation des crédits qui va à l'encontre des cibles de la loi de 2021.

Votre proposition de loi, que plusieurs d'entre nous ont signée, redonne au Parlement sa juste place dans la définition de notre APD. Pour atteindre ses objectifs d'efficacité et de solidarité, notre APD doit être régulièrement évaluée : c'est pourquoi la commission d'évaluation de l'APD constitue un rouage essentiel de notre politique de solidarité internationale. Néanmoins, les décisions prises dans les derniers mois nous alertent et obligent le législateur à impulser une réorientation. L'affiliation de la commission d'évaluation à la Cour des comptes ainsi que le décret du 6 mai 2022 semblent indiquer un glissement des missions de la commission vers un contrôle des projets résumé à sa dimension financière. Le décret s'éloigne de la volonté du législateur en prévoyant l'élection à l'unanimité du président de la commission, tout en organisant une prééminence de la Cour des comptes au sein du collège des experts indépendants, où deux postes sont réservés à ses magistrats.

S'il est évident que la bonne utilisation de l'argent public doit être contrôlée, une évaluation purement comptable empêchera la commission de remplir pleinement son rôle, à savoir évaluer l'APD, tirer les enseignements de ses échecs et de ses succès, et contribuer à l'améliorer afin qu'elle serve au mieux les besoins des populations et qu'elle protège les biens communs.

Le groupe LFI-NUPES soutient la proposition visant à rattacher la commission et son secrétariat au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Fidèle à son engagement de défendre une politique d'aide publique au développement forte, notre groupe votera pour cette proposition de loi. Dans un esprit de co-construction, nous vous appelons à enrichir le texte sur la base de nos propositions. Le collège des experts indépendants représente une formidable opportunité pour bénéficier de l'expérience de personnalités diverses, issues du monde de la recherche ou de la société civile. Nous insistons sur la nécessité d'assurer la représentation des organisations non gouvernementales (ONG) dans le collège des experts car elles sont proches des besoins des communautés et du terrain. Aujourd'hui et le 18 janvier prochain, nous avons l'opportunité de faire évoluer notre politique d'APD vers plus d'efficacité, de transparence et de justice.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Je vous remercie pour vos propos et pour votre démarche constructive sur ce texte. J'entends vos préventions, dont nous avons eu l'occasion de discuter ici avec la secrétaire d'État chargée du développement après la réunion du CICID. En 2021, le législateur ne souhaitait pas circonscrire l'évaluation à son volet financier ; celle-ci devait également mesurer l'impact de notre aide publique au développement. Cet aspect est essentiel pour disposer d'éléments concrets de diagnostic et opérer d'éventuelles réorientations.

Il ne relève pas du niveau de la loi d'aller dans le détail de la composition du collège des experts : le texte évoque des personnalités qualifiées et il n'est pas

opportun de spécifier la présence d'ONG, laquelle répond toutefois à la volonté du législateur de 2021.

M. Michel Herbillon (LR). Vous l'avez rappelé, la loi du 4 août 2021 votée par le Parlement a profondément renouvelé le cadre et les principes de la politique française d'aide au développement en créant une commission d'évaluation de l'APD. Nous avons défendu, avec notre ancienne collègue Bérengère Poletti – pour laquelle nous avons une pensée –, au nom du groupe Les Républicains, l'instauration de cette commission indépendante, essentielle pour évaluer l'aide publique au développement de notre pays.

La suite, nous la connaissons : plus de deux ans après la promulgation de la loi, la commission d'évaluation n'est toujours pas installée à cause de la contradiction entre les termes de la loi et ceux du décret d'application du 6 mai 2022. En effet, en plaçant les magistrats de la Cour des comptes et son premier président au centre de cette commission, le décret a profondément altéré l'intention du législateur. Le rapporteur du projet de loi, Hervé Berville, avait exposé en séance publique une ambition, que l'article 12 de la loi avait traduite.

Si la loi disposait que les modalités de fonctionnement de la commission étaient précisées par décret, il est parfaitement regrettable que le décret du 6 mai 2022 se soit permis de modifier en profondeur la composition de la commission d'évaluation mais également son rôle, en restreignant celui-ci à un contrôle essentiellement financier des projets et des programmes conduits dans le cadre de l'APD.

Enfin, malgré les nombreuses sollicitations du président de notre commission auprès du Gouvernement, nous regrettons que ce dernier ait refusé de modifier le décret et ainsi de lever les blocages qui empêchent la commission de commencer son travail. Je vous remercie, Monsieur le président, d'avoir déposé cette proposition de loi – que j'ai cosignée avec mes collègues Michèle Tabarot et Nicolas Forissier –, qui place la commission auprès du ministère chargé des affaires étrangères ; le texte précise en outre les missions assignées à la commission en ne les limitant pas aux aspects strictement financiers ; il traduit parfaitement les intentions du groupe Les Républicains lors des débats sur la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Pour toutes ces raisons, nous voterons évidemment en faveur de son adoption.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Je m'associe à votre hommage aux travaux de notre ancienne collègue Bérengère Poletti, auxquels j'adjoins ceux d'Hervé Berville et de Rodrigue Kokouendo.

Mme Laurence Vichnievsky (Dem). Je vous remercie, Madame Gatel, pour votre rapport très éclairant, et Monsieur le président, pour votre initiative et pour les observations détaillées que vous avez partagées avec nous.

Cette proposition de loi transpartisane redonne à la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, créée par la loi du 4 août 2021, l'organisation, la composition et les missions de contrôle que le législateur avait voulu lui confier. Le malencontreux décret du 6 mai 2022 a opéré un glissement puisqu'il confère une prééminence à la Cour des comptes au sein de la commission et circonscrit, à l'opposé du souhait du législateur, le rôle de cette dernière à un contrôle financier des projets. L'objectif initial était de faire de cette commission un outil à la disposition des spécialistes et des praticiens de l'aide au développement.

La proposition de loi vise à dépasser le blocage actuel en plaçant la commission d'évaluation auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : ce faisant, elle respecte le vœu du législateur de 2021. Le groupe Démocrate (MoDem et indépendants) votera en faveur de l'adoption de ce texte, qui concerne une politique publique, l'APD, dont le coût atteint 15,3 milliards d'euros.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Je n'ai rien à ajouter à votre intervention précise et concise.

M. Dominique Potier (SOC). Avec mon collègue du groupe Socialistes et apparentés Alain David, nous avons été très présents dans les débats ayant abouti à l'adoption de la loi du 4 août 2021, lesquels figurent parmi les meilleurs souvenirs de la précédente législature car le niveau de nos discussions était très élevé ; nous avons besoin de davantage de travail législatif de cette trempe, surtout lorsque l'on voit ce qui s'est passé hier. La loi du 4 août 2021 a dessiné une perspective, une orientation, une éthique et elle a ménagé un accueil favorable aux amendements constructifs de l'opposition : nous avons ainsi fait adopter une douzaine d'amendements – sur l'approche « une seule santé », sur la question foncière et sur l'intégration de données –, qui nous tenaient à cœur et qui continuent d'irriguer la politique du développement.

La commission d'évaluation de l'aide publique au développement est cruciale : le groupe Socialistes et apparentés soutient cette proposition de loi qui vise à faire respecter la loi de 2021. Le décret du 6 mai 2022 a remis en question la composition de la commission et sa présidence, deux éléments dont notre expérience politique nous a appris l'importance. Les questions d'APD sont complexes : il est difficile pour le législateur d'évaluer la fongibilité des dons et des prêts, laquelle est rendue encore plus opaque par les cofinancements. L'articulation entre les fins et les moyens constitue également un sujet constant de préoccupation.

Nous souhaitons que le champ d'évaluation de la commission englobe les objectifs de développement durable (ODD), l'agenda 2030, l'instrument de voisinage instauré par l'Union européenne et l'intégration des savoirs extérieurs, notamment ceux du monde académique, des ONG et des *think tanks*. Vous nous dites que la commission respectera ces éléments qui se trouvent au cœur de l'esprit de la loi.

Le plus important reste à nos yeux la mise en cohérence de toutes les politiques de la puissance publique française avec celles de l'APD. En outre, l'article unique dispose que la commission évaluera les projets et les programmes d'APD « *tant sur le plan financier que vis-à-vis des priorités de la politique extérieure et de coopération* » : vous mettez un moyen et une fin sur le même plan. Nous avons retiré un amendement qui visait à évaluer les projets sur le plan financier compte tenu des priorités de la politique extérieure de la France : il est temps de reprendre et d'adopter cette proposition, qui, loin de toute sémantique oiseuse, répond davantage aux attentes du législateur de 2021. Nous n'en faisons néanmoins pas une question de principe et tout le groupe Socialistes et apparentés votera en faveur du texte.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Je vous remercie pour votre approche constructive. L'ensemble de la commission des affaires étrangères partage le souhait de faire respecter le vote de nos prédécesseurs de 2021 et d'élaborer des outils améliorant la pertinence de notre évaluation de l'APD.

Nous refusons de rouvrir le débat de la loi de 2021. Nous voulons simplement lever les obstacles à la pleine application de celle-ci. La proposition de loi vise à avancer et à enfin installer la commission d'évaluation, non à pointer la responsabilité de tel ou tel.

Votre dernière proposition est de nature rédactionnelle ; le sens de la phrase de l'article unique que vous avez citée me paraît identique à l'orientation que vous défendez. L'évaluation doit s'effectuer à l'aune de l'APD que souhaite conduire notre pays : elle recouvre forcément une dimension financière, puisque cette politique publique pèse plus de 15 milliards d'euros, mais elle ne s'y résume pas. Je sais que nous nous rejoignons sur le besoin de mettre en cohérence les politiques publiques et l'APD.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Notre collègue Dominique Potier a parfaitement compris que notre objectif n'était pas de modifier la loi de 2021 mais de la faire respecter.

Je suis d'accord avec la rapporteure : le contrôle de l'équilibre financier des projets est nécessaire mais les objectifs de développement poursuivis par l'APD se trouvent également au cœur de nos préoccupations. Le texte ménage cet équilibre.

M. Xavier Batut (HOR). Le CICID, qui s'est réuni le 18 juillet 2023, a modifié les objectifs de notre politique de développement. Cette transformation comprend le report à 2030 de la cible de 0,7 % du RNB consacré à l'APD, l'abandon de la liste des pays prioritaires au profit de l'attribution de la moitié de l'effort financier bilatéral aux pays les moins avancés et la définition de nouveaux indicateurs axés sur les énergies propres et sur l'action contre le changement climatique.

Il est essentiel que le Parlement joue pleinement son rôle dans l'évaluation de l'efficacité de la cohérence, de l'impact et de la durabilité des politiques

publiques françaises de développement. Il est regrettable que les travaux de la commission d'évaluation n'aient pas encore commencé ; pour permettre à cet organe d'exister, il convient de renforcer la cohérence de la loi du 4 août 2021. Si la commission veut aller au-delà d'un simple contrôle financier réglementaire de l'APD française et se saisir pleinement de son rôle d'évaluation des politiques publiques, elle ne peut dépendre de la Cour des comptes comme le prévoit le décret précisant ses modalités de fonctionnement.

Le groupe Horizons et apparentés soutient le placement de la commission d'évaluation de l'APD auprès du ministère chargé des affaires étrangères et votera donc en faveur de l'adoption de cette proposition de loi.

Mme Maud Gatel, rapporteure. Vous avez tout résumé : la proposition de loi vise en effet à préciser le cadre de fonctionnement et d'action de la commission d'évaluation.

M. Bertrand Pancher (LIOT). Je vous remercie, Monsieur le président et Madame la rapporteure, pour votre implication et pour votre initiative législative. La création de la commission d'évaluation de l'APD répond à une demande très forte du Parlement. Il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la concrétisation de la volonté du législateur rencontre autant d'obstacles depuis deux ans et demi ; une fois de plus, tout est fait dans ce pays pour empêcher le Parlement de remplir ses missions dans de bonnes conditions : l'administration contrecarre en permanence les votes des parlementaires. Nous nous félicitons pleinement de notre engagement collectif à faire primer la voix du Parlement.

Certains pensent que le rattachement de la commission d'évaluation au ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'offrirait pas de garantie suffisante d'indépendance : je suis en désaccord sur ce point car il me semble que le Quai d'Orsay appuiera la commission dans l'organisation de ses travaux mais n'aura aucun pouvoir sur les conclusions de ceux-ci.

Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires (LIOT) votera en faveur de l'adoption de la proposition de loi.

Monsieur le président, pourriez-vous nous rappeler vos échanges avec le Gouvernement et la Cour des comptes, lesquels vous auraient convaincu que le premier président de la Cour entendait se soustraire à une élection libre ? Les sénateurs avaient proposé de rattacher la commission d'évaluation aux commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat : pourquoi avons-nous écarté cette option ?

Mme Maud Gatel, rapporteure. L'honneur de notre Assemblée est de veiller à ce que les lois que nous votons soient effectivement appliquées. Je remercie le président de la commission de sa ténacité : sans lui, nous n'en serions pas là.

Il y a en effet eu, après la publication du décret, des échanges avec la Cour des comptes. J'ai voulu comprendre ce qui s'était passé, pour écarter l'idée d'une malice.

Dès lors que la Cour des comptes assure le secrétariat d'un organisme, celui-ci devient un organisme associé à la Cour et il est forcément présidé par un magistrat de celle-ci, le plus souvent le premier président. Dans la mesure où le législateur avait écrit que « *le secrétariat de la commission est assuré par la Cour des comptes* », c'est ce mécanisme qui a été enclenché. Mais cette organisation opérationnelle de la Cour entre en contradiction avec la volonté du législateur, puisque nous avons été très clairs sur le fait que l'indépendance des experts que réunit la commission reposait aussi sur le fait que le président de la commission est désigné en son sein.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Le rattachement aux commissions parlementaires ne convenait pas car la commission d'évaluation serait devenue une sorte d'émanation du Parlement, un corps d'expertise. Le décret d'application a fortement sur-interprété le rôle du secrétariat : il s'agissait seulement d'une domiciliation technique ; il fallait bien quelqu'un pour signaler un conflit d'intérêts, par exemple, et pour assurer un soutien technique à l'action de la commission. M. Berville, notre rapporteur, avait fortement insisté sur l'idée que la commission d'évaluation était un organe absolument indépendant et qui, précisément pour cela, élisait son président.

Le premier président de la Cour des comptes a très clairement expliqué que ce secrétariat purement technique lui paraissait incompatible avec le rôle que la Cour estime devoir être le sien. Il aurait été difficile de faire jouer à cette institution un rôle aussi limité que celui prévu par la loi. Le Gouvernement a dès lors convenu, sur notre proposition, qu'il valait mieux adosser la commission à une autre institution. Je regrette que le décret d'application ait été rédigé comme il l'a été ; en revanche, dès que nous avons posé le problème, le Gouvernement a été coopératif : il a compris le décalage entre les mesures réglementaires et la loi telle qu'elle a été votée par le Parlement.

Nous en venons à présent aux questions posées à titre individuel.

M. Frédéric Petit (Dem). Je voudrais seulement éclaircir deux malentendus.

D'abord, cette commission d'évaluation ne remplace ni l'évaluation de l'APD par le Gouvernement, ni le contrôle du Gouvernement par le Parlement. Nous sommes présents dans tous les conseils d'administration d'organismes en charge de l'APD et nous prenons des décisions au nom de cette commission dans tous ces conseils d'administration. D'autres de nos collègues siègent au conseil d'administration d'Expertise France. La commission d'évaluation ne vient pas regarder par-dessus leur épaule.

Ensuite, l'APD, ce n'est pas seulement l'État ! Le budget inscrit dans la loi de finances, celui que nous votons et que nous contrôlons, représente 30 % de l'APD. Il faut compter aussi avec les ONG, avec les municipalités... Voilà ce que cette commission d'évaluation va examiner, harmoniser.

Mme Nadège Abomangoli (LFI-NUPES). Ma question porte sur l'architecture générale de la politique d'aide publique au développement et sur la place que pourrait occuper la commission d'évaluation. L'APD est à peu près sortie du giron du ministère des affaires étrangères et repose largement sur l'Agence française de développement, qui dépend comme tout le monde des arbitrages de Bercy, en coordination avec Matignon, et des réunions du CICID, à des dates aléatoires. Ajoutons à cela un conseil présidentiel du développement sorti du chapeau et vous obtenez une politique de l'aide publique au développement sans cap débattu par le Parlement.

La commission d'évaluation, qui interviendrait *a posteriori*, pourrait-elle à terme être un acteur déterminant ? Envisagez-vous d'en faire une base d'appui pour déterminer les grandes orientations de l'APD après 2027 ? Comment d'autres pays, notamment européens, évaluent-ils leur aide au développement ?

Mme Maud Gatel, rapporteure. L'APD dépend de trois ministères : celui des affaires étrangères, Bercy et le ministère des outre-mer. Le premier est le chef de file mais la dimension financière est évidemment importante : le secrétariat conjoint du CICID a donc des interlocuteurs tant au ministère des affaires étrangères qu'à Bercy.

Je ne partage pas vos craintes : l'écosystème de l'APD est large. Mais nous avons bien l'intention de faire en sorte que la commission d'évaluation joue tout son rôle dans cet écosystème et au service des décisions du Parlement, à tout le moins de celles prises chaque année dans la loi de finances.

Pour répondre à votre dernière question, la loi de 2021 s'inspirait largement du modèle britannique et de l'*Independent Commission for Aid Impact* (ICAI), qui cherche à mesurer l'impact de l'aide publique au développement.

M. Alain David (SOC). La montée en puissance de l'APD, qui atteint 15 milliards d'euros par an, rend d'autant plus pertinente son évaluation, ce qui n'est pas la même chose que le contrôle. Le groupe Socialistes et apparentés s'est donc associé dès l'origine à cette proposition de loi, dont nous espérons qu'elle mettra fin à l'inertie qui empêche l'installation d'une commission poursuivant cette mission. Nous avons retiré nos amendements, afin de donner tout son élan au vote unanime de notre commission.

Les relations avec le premier président de la Cour des comptes sont-elles plus apaisées ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Elles le sont, je crois ! Le premier président a écrit une lettre assez sévère à mon égard, ce n'est pas un secret ; mais je crois que tout cela s'est arrangé.

Mme Maud Gatel, rapporteure. J'ai expliqué tout à l'heure le schéma opérationnel des organismes associés à la Cour des comptes : celle-ci a sa propre logique, qui entraine en contradiction avec ce qu'a prescrit le législateur. J'ai reçu les responsables de la Cour. Quand nous leur avons expliqué la situation, ils nous ont dit ne pas être intéressés par la seule tâche de secrétariat de la commission. Personne ne veut lancer de guerre picrocholine entre nos deux institutions ; nous voulons seulement avancer dans le respect de ce qui a été voté par le législateur.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je suis très attaché à la Cour des comptes, à qui on ne peut pas reprocher d'être guidée uniquement par des considérations comptables ou financières. Mais la loi s'impose à tous, même aux grands corps de l'État.

M. Thibaut François (RN). Depuis plusieurs années, l'aide publique au développement fait l'objet de vives critiques : conditionnalité, liste des pays admissibles, programme d'action, montant des aides... En avril 2023, la Cour des comptes a publié une comparaison des politiques française, allemande et britannique en la matière ; elle y notait notamment que l'AFD « plaide pour une adaptation au cas par cas de l'exercice de revue, afin que "l'effort stratégique et les exigences du reporting soient proportionnels aux enjeux" ». La création d'une commission d'évaluation de l'APD semble une bonne initiative. Néanmoins, il est nécessaire d'établir des critères stricts pour apprécier au mieux ces aides.

L'alinéa 5 de l'article unique de la proposition de loi dispose que la commission évalue la pertinence des projets et en apprécie l'efficacité, notamment à l'aune des intérêts à l'étranger de notre pays. Je m'interroge sur le détail de cette procédure d'évaluation. Quels seront les critères de la pertinence et de l'efficacité des aides publiques au développement ?

Mme Maud Gatel, rapporteure. J'ai cité certains sujets qui pourront intéresser la commission mais il lui reviendra d'élaborer son propre cadre d'évaluation. Elle déterminera sa propre méthode de travail.

M. Michel Herbillon (LR). Vous vous souvenez sans doute, Monsieur le président, que vous aviez demandé à M. Moscovici de venir devant notre commission car la Cour des comptes entendait jouer un rôle que j'appellerai « actif » dans la commission d'évaluation.

Je salue à nouveau votre démarche mais je m'étonne du choix de la procédure de législation en commission. Le texte est certes technique mais le sujet est essentiel, et donc politique : il s'agit du respect de la volonté du législateur et de la défense des prérogatives du Parlement, alors que la commission d'évaluation n'a toujours pas été installée.

Vous plaidez souvent, à juste titre, pour que les travaux de la commission des affaires étrangères soient visibles, notamment dans l'hémicycle. Un consensus semble en outre se dessiner autour de cette proposition de loi. Il me semblerait donc plus judicieux d'écarter la PLEC afin qu'un débat rapide puisse se tenir dans l'hémicycle.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. M. le premier président de la Cour des comptes est venu devant notre commission juste après mon élection et c'était plutôt la conséquence d'un rapport de la Cour sur l'aide au développement, qui avait donné lieu à des échanges assez sévères au Sénat, notamment sur l'action de l'AFD. Cette audition n'avait rien à voir avec la commission d'évaluation dont nous parlons ce matin.

Vous avez raison, ce n'est pas un texte technique mais politique. Mais il me semble que c'est un honneur pour notre commission que de voter une loi, pas une *deminutio capitis* ! Il m'a aussi semblé que, dès lors que nous étions unanimes et qu'il n'y a pas d'amendements, il n'était pas utile d'encombrer l'hémicycle, d'autant que cette proposition de loi est inscrite dans la niche du groupe auquel j'appartiens. La PLEC m'a paru une solution rapide et plus efficace. Au demeurant, chaque groupe peut la refuser.

M. Michel Herbillon (LR). Vous plaidez souvent pour la visibilité de notre commission dans l'hémicycle et ce n'est pas un petit sujet que traite cette proposition de loi.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Aux termes du Règlement, la PLEC implique que la rapporteure, le président de la commission et le Gouvernement interviendront en séance. En outre, chaque groupe politique qui le souhaite peut exprimer, par la voix de l'un de ses membres, une explication de vote sur le texte. La visibilité des travaux de la commission sera donc bien assurée.

*

Article unique : transfert au ministère chargé des affaires étrangères du rattachement fonctionnel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement

La commission adopte l'article unique non modifié.

L'ensemble de la proposition de loi est ainsi adopté.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous nous retrouverons pour l'examen de ce texte en séance publique le 18 janvier prochain. Je vous souhaite à tous d'excellentes fêtes de fin d'année.

AUDITIONS MENÉES PAR LA RAPPORTEURE

- **M. Aurélien Lechevallier**, directeur général de la mondialisation au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, **M. Gilles Morellato**, chef du pôle aide publique au développement, et **M. Aurélien Picquenot**, rédacteur au pôle aide publique au développement ;
- **Mme Maïa Wirgin**, secrétaire générale de la Cour des comptes, et **Mme Marie Dussol**, directrice des affaires juridiques ;
- **M. Stephen Marchisio**, conseiller diplomatique, **M. Schwan Badirou Gafari**, conseiller « services financiers et affaires financières multilatérales », et **M. Victor Charbonnier**, conseiller technique parlementaire de la première ministre.