



...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

UN NOUVEL INSTRUMENT D'ÉVALUATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Deux ans et demi après la promulgation de la loi du 4 août 2021, la commission d'évaluation de l'aide publique au développement n'est toujours pas constituée, les modalités de son rattachement à la Cour des comptes et de la désignation de son président étant encore en suspens. Le présent texte permet de trancher le nœud gordien en prévoyant un adossement au ministère chargé des affaires étrangères.

1. UNE NOUVELLE COMMISSION D'ÉVALUATION POUR UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DISPOSANT DE MOYENS CROISSANTS

A. UNE ÉVALUATION ACTUELLEMENT PERFECTIBLE

Actuellement, **l'évaluation interne** des projets d'aide publique au développement est assurée par trois pôles distincts :

- L' « unité d'évaluation des activités de développement » du **ministère de l'Économie et des Finances**
- Le « pôle de l'évaluation et de la performance » du **ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**
- Le « département de l'évaluation et de l'apprentissage » de **l'Agence française de développement (AFD)**

Ces trois entités rendent compte à leurs directions générales respectives et pilotent des évaluations soit individuellement, soit conjointement. Concrètement, les évaluations sont en général réalisées par des cabinets de conseil sélectionnés sur appel d'offre, sous la direction d'une équipe de responsables administratifs des ministères concernés et de l'AFD. Les évaluations sont encadrées par un « groupe de référence » garantissant une pluralité de points de vue (parlementaires, représentants de la société civile, du monde de recherche, autres administrations...). Elles sont effectuées avec compétence et peuvent permettre aux services d'améliorer leurs pratiques, mais elles présentent aussi des limites. Ainsi, elles aboutissent souvent à des conclusions un peu stéréotypées, mettant l'accent sur la réussite globale d'un projet ou d'un programme tout en relevant des marges de progression (nécessité de meilleurs effets d'apprentissage, d'une meilleure coordination, etc.).

L'évaluation externe de la politique d'aide au développement est, quant à elle, réalisée par plusieurs acteurs :

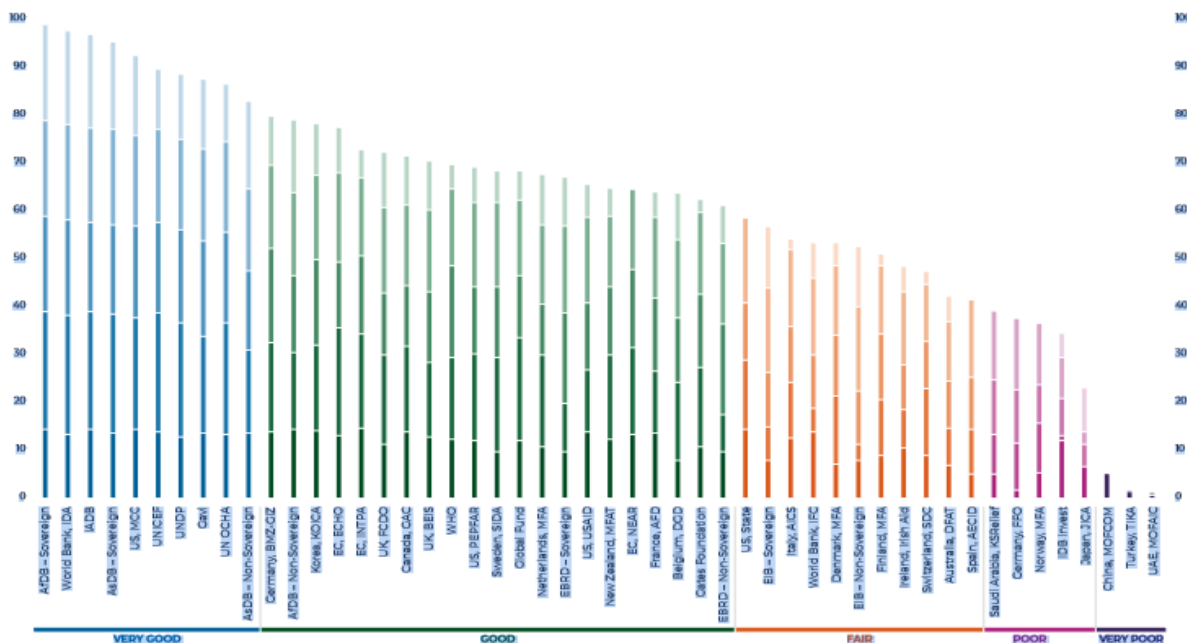
- comme pour l'ensemble des politiques de l'État, la Cour des comptes peut contrôler tel ou tel aspect ou acteur de la politique d'aide publique au développement ;
- l'Assemblée nationale et le Sénat produisent des rapports de contrôle de la politique du Gouvernement en matière d'aide publique au développement ;
- l'OCDE (Comité d'aide au développement) organise un contrôle par les pairs des dispositifs nationaux d'aide au développement ;
- les ONG effectuent également un suivi régulier et interviennent publiquement sur la politique d'aide au développement : la coordination française « Coordination SUD » intervient ainsi dans

le débat sur l'APD en y apportant ses analyses sur les stratégies, les programmes ainsi que les aspects budgétaires.

Toutefois, ces instances externes à la politique de solidarité internationale ne disposent pas toujours des données et des analyses nécessaires pour produire les évaluations les plus pertinentes.

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Ainsi, malgré l'ensemble de ces évaluations internes et externes, la France n'est pas classée parmi les meilleures en ce qui concerne la transparence de l'aide. L'ONG Publish What You Fund ne classait en 2022 l'AFD qu'au 28^{ème} rang sur 50 bailleurs (en progression toutefois par rapport aux classements précédents) en matière de transparence de l'aide :



Source : Publish what you fund, rapport pour 2022.

Par ailleurs, l'évaluation reproduit l'éclatement du pilotage de la politique d'aide publique au développement française entre deux ministères et un établissement public, **ce qui rend plus difficile des appréhensions transversales ou globales de cette politique.**

En outre, comme l'a souligné le rapport d'Hervé Berville en 2018, c'est la nature même de l'évaluation réalisée qui apparaît insatisfaisante : « le suivi de la politique d'aide publique au développement constitue rarement une évaluation à proprement parler. Une évaluation est une analyse ayant pour objet d'apprécier l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Or, les différentes instances françaises mentionnées concentrent leur analyse sur les processus de gestion, l'organisation institutionnelle et les enjeux financiers et budgétaires (...) et abordent peu la cohérence externe, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des interventions françaises ».

Enfin, la nécessité de bien évaluer l'aide apparaît plus prégnante que jamais compte-tenu l'augmentation des moyens de cette politique, qui est passée **de 0,38% à 0,55% du RNB et de 9,5 à près de 15 milliards d'euros entre 2016 et 2023.**

C. LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ÉVALUATION PAR LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Dès lors, la loi de 2021 précitée a créé une commission indépendante d'évaluation, sur le modèle de l'« *Independent committee on aid impact (ICAI)* » britannique. L'ICAI a été créée au Royaume-Uni comme contrepartie à la fixation de l'objectif des 0,7 % du RNB dans la loi, celui-ci impliquant une forte hausse des moyens consacrés à l'APD. L'ICAI est donc un organisme indépendant du Gouvernement dont la mission est de rendre compte à la Commission parlementaire chargée du développement de la chambre des communes. Elle est

dirigée par trois commissaires dont un président à temps plein, dispose d'un secrétariat de dix membres et fait appel à des consultants externes. La nouvelle commission d'évaluation française partage les mêmes objectifs : ajouter de la transparence alors que **la politique de solidarité internationale a vu ses moyens augmenter fortement depuis 2016, avec une AFD capable d'engager plus de 12 milliards d'euros par an (prêts et dons).**

À l'issue des modifications effectuées lors de l'examen par les deux assemblées du projet de loi de programmation relative au développement solidaire, **la nouvelle commission est composée de deux collèges** : un collège de parlementaires composé de deux députés et de deux sénateurs ; un collège d'experts indépendants composé de dix personnalités qualifiées, désignées par décret en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et de développement. La loi prévoit également que « la *commission élit son président parmi ses membres* » La commission arrête de manière indépendante son programme de travail et pourra être saisie de demandes d'évaluation par le Parlement.

Enfin, la loi prévoit, à l'initiative de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, que **la nouvelle commission sera placée auprès de la Cour des comptes, son secrétariat étant assuré par celle-ci**, afin de faire bénéficier la commission de « *l'expertise, de l'expérience et de la renommée de cette institution de référence* », selon les termes du rapporteur.

2. UN DÉCRET DE MISE EN PLACE DE LA COMMISSION INSATISFAISANT

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 : deux magistrats de la Cour des comptes, dont son premier président ; trois personnalités qualifiées nommées sur proposition du MEAE ; trois personnalités qualifiées nommées sur proposition de Bercy ; une personnalité qualifiée nommée sur proposition du ministre chargé de la transition écologique ; une personnalité qualifiée nommée sur proposition du ministre chargé de la recherche. Le décret précise que la commission élit son président à l'unanimité parmi ses membres, ce qui, en pratique, aurait conduit à l'élection du Premier président de la Cour des comptes.

Or l'auteur de la proposition de loi estime que cette composition ne répond pas à la volonté du législateur de créer un instrument nouveau, chargé d'évaluer les projets de développement, et non de contrôler leur régularité du seul point de vue financier. Il estime que, si les autres organismes rattachés à la Cour des comptes sont présidés par un magistrat financier (Haut Conseil des finances publiques, Conseil des prélèvements obligatoires, Commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins), dans le cas d'espèce, « *la commission d'évaluation de l'APD n'entre pas 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* ». Du fait de ce désaccord sur la nature de la commission et sur sa présidence, celle-ci n'a pas pu, jusqu'à présent, voir le jour.

3. UN NOUVEAU TEXTE QUI RATTACHE LA COMMISSION D'ÉVALUATION AU MINISTÈRE CHARGÉ DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. LE RATTACHEMENT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Afin de débloquer cette situation, le texte adopté par l'Assemblée nationale modifie la loi de 2021 en poursuivant un double objectif :

-clarifier le fait que la commission d'évaluation de l'APD ne remplit pas une mission à portée uniquement ou principalement budgétaire et financière, mais une mission d'évaluation de l'adéquation des projets aux objectifs fixés par la loi de 2021. Le texte précise ainsi que les missions assignées à la commission sont d'évaluer, « **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 d'en examiner 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 » ;

-placer la commission **auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** pour ce qui a trait à son fonctionnement. Le texte confère ainsi le secrétariat administratif de l'instance à la direction générale en charge du développement international du ministère et prévoit que les déclarations d'intérêt des experts sont transmises à son secrétariat général.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN NOUVEAU RATTACHEMENT QUI DEVRAIT PERMETTRE UNE CONSTITUTION RAPIDE DE LA NOUVELLE COMMISSION

Le rattachement à la Cour des comptes avait été souhaité par l'Assemblée nationale. Mais, bien qu'elle exerce depuis 2008 des prérogatives en matière d'évaluation, la Cour est avant tout un organe de vérification et de contrôle de régularité de la dépense, composée de magistrats financiers non spécialisés. Le décret d'application du 6 mai 2022 a rendu cette tendance encore plus nette, avec la présence de deux magistrats de la Cour des comptes au sein de la Commission, dont le premier Président, qui aurait logiquement présidé le nouvel organisme. Le Parlement souhaitait au contraire créer un organisme doté d'un personnel spécialisé, mettant en œuvre des méthodes d'évaluation permettant de mesurer l'impact final des projets.

Dès lors, le rattachement administratif au Quai d'Orsay, proposé par la présente proposition de loi, paraît finalement la solution la plus simple à mettre en œuvre. En tout état de cause, la loi prévoit que les experts de la commission sont indépendants et qu'ils déposent une déclaration d'intérêt. En outre, la présence des Parlementaires, voulue à l'origine par le Sénat, est une autre garantie d'indépendance par rapport à l'exécutif. Ces deux dispositions qui garantissent l'indépendance de la commission ne sont pas modifiées par le présent texte.

Si la loi ne peut pas entrer dans un luxe de détails, **il conviendra toutefois d'être attentif au contenu du nouveau décret qui précisera la composition de l'agence**, puis à celui qui nommera les membres du collège d'experts. Il semble ainsi souhaitable qu'une personnalité indépendante et d'une expertise reconnue en matière d'aide publique au développement soit élue à la tête de la commission.

Au total, la présente proposition de loi permet enfin de sortir de l'ornière et, pour la nouvelle commission d'évaluation, de débiter rapidement ses travaux.

La commission a adopté cette proposition de loi sans modification



Cédric PERRIN

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort (LR)



Christian CAMBON

Rapporteur
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>