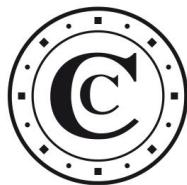


Cour des comptes



LE FINANCEMENT
DES ACTIONS
MULTILATÉRALES
DE LA FRANCE

Exercices 2017-2023

Communication à la commission des finances du Sénat

Juillet 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN FOISONNEMENT D'INSTRUMENTS RÉVÉLATEUR D'UNE DIVERSITÉ DE LOGIQUES D'ACTION	
I - LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS LOGIQUES D'ACTION	17
A - La logique de l'influence politique	18
B - La logique de l'aide publique au développement (APD)	19
C - La logique de protection des biens publics mondiaux.....	21
II - UNE GRANDE VARIÉTÉ DE BÉNÉFICIAIRES.....	23
A - Typologie générale	23
B - Une multiplication des bénéficiaires et un essor récent du volume des contributions	25
C - Les services et agences de l'ONU	27
D - La catégorie des « autres entités »	32
III - DES CONTRIBUTIONS PLUS SOUVENT VOLONTAIRES ET PLUS SOUVENT PRÉ-AFFECTÉES.....	36
A - L'importance grandissante des contributions volontaires	36
B - Des contributions volontaires plus souvent pré-affectées	40
IV - L'ARTICULATION PAR SECTEURS THÉMATIQUES	44
A - Une spécialisation thématique accrue des contributions multilatérales	44
B - Des contributions au « système de l'ONU » dominées désormais par les composantes maintien de la paix, gestion de crises et santé	46
C - Deux orientations essentielles pour les « autres entités » : la santé et l'environnement	47
D - Au total, une spécialisation des instruments	48
V - AU SEIN DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, UNE COMPLÉMENTARITÉ PARTIELLE ENTRE LES CANAUX BI ET MULTILATÉRAL	49
A - Des contributions multilatérales représentant deux cinquièmes de l'APD	50
B - Une complémentarité qui varie selon les secteurs.....	51
C - Le canal multilatéral comme levier éventuel de pérennisation d'initiatives bilatérales menacées ou interrompues	55
D - La nécessité d'une doctrine sur l'usage respectif des canaux bi et multilatéraux	55
CHAPITRE II UN RENFORCEMENT DU PILOTAGE ET DU SUIVI POUR PLUS DE COHÉRENCE ET D'EFFICIENCE.....	
I - UN ÉCLATEMENT DES RESPONSABILITÉS.....	59
A - Deux ministères principaux cohabitant avec un grand nombre d'autres acteurs	59
B - L'exemple du ministère chargé de la transition écologique (MTE)	62
II - DES PROCESSUS DE SUIVI À ÉTOFFER.....	63
A - Les procédures de compte rendu et d'audit.....	63
B - Le renforcement souhaitable de l'engagement des postes diplomatiques	65
C - La conduite d'évaluations	66
D - La mesure de la performance	71

III - DES MARGES DE MANŒUVRES RESTREINTES	74
A - Les limites de la distinction entre obligatoire et volontaire	74
B - Des contributions volontaires peu flexibles	76
C - Des engagements pluriannuels à rendre encore plus clairs	80
IV - UN PILOTAGE À AFFERMIR.....	81
A - Une coordination au sein du MEAE encore inaboutie	82
B - Une coordination bilatérale MEAE/DG Trésor marquée par le pragmatisme.....	83
C - Un pilotage interministériel assuré au plus haut niveau de l'État avec des outils incomplets.....	86
LISTE DES ABRÉVIATIONS	93
ANNEXE.....	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par lettre du 16 janvier 2024, la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur les contributions volontaires de la France en matière d'aide multilatérale. Cette demande a été acceptée par le Premier président le 29 janvier 2024. Ce dernier, par une lettre datée du 18 mars 2024, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Préalablement au lancement des travaux souhaités par la commission des finances du Sénat, la Cour avait notifié aux administrations concernées, par des lettres en date du 19 avril 2023 et sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, l'ouverture, à son initiative, d'une enquête sur les contributions de la France aux organisations internationales et fonds multilatéraux. Elle les a informées en janvier 2024, par courriel, de la saisine dont elle venait de faire l'objet de la part de la commission des finances du Sénat et de la nécessité de réaliser un complément d'instruction afin de satisfaire les attentes exprimées par les parlementaires. D'un commun accord avec les sénateurs, la date de remise du présent rapport a été fixée à la mi-juillet 2024.

Dans le cadre de l'enquête, les rapporteurs ont conduit une série d'entretiens avec les représentants des principales administrations centrales compétentes : au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS) et, en son sein, la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI), la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, ainsi que les ambassadeurs thématiques chargés respectivement des négociations sur le changement climatique et de l'environnement ; au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la direction générale du Trésor et la direction du budget ; au ministère chargé de la transition écologique, le secrétariat général et, en son sein, la direction des affaires européennes et internationales. Auprès de ces différentes administrations, les rapporteurs ont recueilli les pièces utiles à l'enquête et procédé aux examens contradictoires nécessaires. Leurs analyses ont été éclairées, enfin, par deux missions internationales, effectuées en Côte d'Ivoire et en Égypte, où ils se sont entretenus avec certaines autorités locales, des responsables d'organisations et de fonds multilatéraux, les responsables de l'ambassade de France et de l'Agence française de développement et des responsables de projets bénéficiant de contributions françaises.

**

Le projet de communication a été préparé, puis délibéré le 8 juillet 2024, par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de M. Frentz, conseiller maître, Mme Casas, Mme Mattei, Mme Boutereau-Tichet, conseillères maîtres, Mme Buzyn, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Antoine, conseiller maître et, en tant que contre-rapporteur, M. Ténier, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 12 juillet 2024. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 17 juillet 2024.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française

Synthèse

Entre 2017 et 2023, 271 organisations internationales et fonds multilatéraux ont perçu, directement ou indirectement, des financements publics français, imputés au programme budgétaire 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde*, qui relève de la mission *Action extérieure de la France*, aux programmes 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement* 110 *Aide économique et financière au développement*, qui appartiennent à la mission *Aide publique au développement*, ainsi qu'au fonds de solidarité pour le développement (FSD). Ces contributions internationales françaises représentaient, en 2023, une dépense budgétaire totale de 4,44 Md€, hors contribution au budget de l'Union européenne. Leur montant cumulé a atteint 25,1 Md€ sur la période 2017-2023.

En janvier 2022, un rapport d'information de la commission des finances du Sénat portant sur *Les contributions de la France au financement des organisations internationales*, avait procédé à un recensement exhaustif de toutes les contributions françaises aux organismes et dispositifs multilatéraux. Mais il avait ensuite concentré ses analyses sur les seules contributions de la France à l'ONU et aux agences et fonds qui en dépendent. Le présent rapport adopte une approche plus large, incluant les contributions au « système de l'ONU » et l'aide publique au développement.

La superposition de trois logiques d'action, qui contribue à une diversification des bénéficiaires

La diversité des bénéficiaires des contributions multilatérales de la France s'est accrue sous l'effet de trois grandes vagues historiques. Seuls 19 d'entre eux existaient avant 1945.

Dans l'immédiat après-guerre, ce qu'on a appelé le « consensus de Washington » a donné naissance, d'une part, à l'Organisation des Nations Unies et à ses nombreuses agences et, d'autre part, aux institutions issues des accords de *Bretton Woods*. La logique d'action dominante, à l'époque, était celle de l'influence politique. À partir des années 1960, le contexte de décolonisation a favorisé le succès de la notion d'aide publique au développement (APD), définie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme « *l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement* ». Cette deuxième logique d'action a contribué à la création d'une nouvelle génération d'organisations et de fonds multilatéraux. Enfin, le sommet de la terre de Rio, en 1992, a confirmé l'apparition d'une troisième logique d'action, fondée sur la nécessaire protection de l'environnement et, plus généralement, des biens publics mondiaux, entraînant une nouvelle vague de créations d'instruments multilatéraux, plus féconde encore que les deux précédentes et associant souvent des organisations privées. Les années 1990 ont marqué un tournant : alors qu'en 45 ans, entre 1945 et 1989, le nombre d'organisations et de fonds aujourd'hui bénéficiaires de contributions internationales françaises s'était accru de 102 unités, passant de 19 à 121, 150 nouveaux bénéficiaires sont apparus en 33 ans, entre 1990 et 2022.

Parallèlement à la multiplication du nombre des bénéficiaires, la croissance des volumes financiers transférés s'est accélérée, malgré l'orientation décidée en 2018 d'un rééquilibrage en faveur de modes d'action bilatéraux. Sur la période récente, entre 2017 et 2023, et dans le seul champ des programmes budgétaires 105, 110 et 209 et du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), le montant total des contributions publiques françaises aux organismes et dispositifs multilatéraux a augmenté de 46 %.

La nature des entités bénéficiaires a également évolué. À partir du traité de Rome et surtout du tournant des années 1990, de nouvelles catégories de bénéficiaires sont apparues. L'Union européenne a développé son propre réseau, qu'il s'agisse d'organes dépendant de la Commission ou d'instruments directement financés par les États-membres. Les organisations et fonds multilatéraux à gouvernance autonome, même si certains sont formellement reliés au « système des Nations Unies », se sont multipliés.

Certes, une analyse typologique fine met en évidence une certaine spécialisation des instruments. Les contributions françaises versées au « système de l'ONU » sont principalement orientées vers les opérations de maintien de la paix et la gestion des crises. Pour les entités autres que celles dépendant du « système des Nations Unies », des institutions de *Bretton Woods*, des banques régionales de développement et de l'Union européenne, les secteurs dominants sont l'environnement et la santé. Dans cette catégorie dite des « autres entités » :

- les trois quarts des contributions versées par la France dans le secteur de la santé bénéficient au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) ;
- les trois quarts des contributions françaises dévolues à la lutte contre le changement climatique bénéficient au Fonds vert pour le climat (FVC).

En dépit de cette spécialisation relative, le foisonnement général des instruments disponibles est tel qu'une rationalisation des contributions françaises est souhaitable. Il convient ainsi, lorsqu'un nouvel instrument multilatéral est créé, d'agir en concertation avec les autres États membres de l'Union européenne, pour rattacher ce nouvel instrument à une structure existante, afin notamment d'éviter l'augmentation des coûts de gestion.

Un développement des contributions fléchées qui n'empêche pas une certaine rigidité de la dépense

Au-delà de l'enjeu de lisibilité et d'efficacité de la dépense, le constat est aussi celui d'une augmentation de la part prise, dans les contributions internationales françaises, par les contributions dites volontaires, qui s'ajoutent aux contributions obligatoires aux organisations multilatérales et sont, le plus souvent, pré-affectées à des priorités géographiques ou thématiques qui lient l'entité bénéficiaire dans son action. Entre 2017 et 2022, le montant des contributions volontaires versées par la France a ainsi presque doublé. Dans le périmètre pris en compte pour l'enquête, leur part dans le total des contributions est passé de 50 % en 2020 à 72 % en 2022.

Le développement bienvenu de ce mécanisme de pré-affectation, appelé aussi « fléchage », rapproche progressivement les pratiques de la France de celles de ses grands partenaires. Il donne à l'échelon politique de l'État une plus grande liberté dans l'orientation des financements publics français. Mais une fois les choix politiques arrêtés, la dépense devient rigide. Ainsi, les fonds multilatéraux sont créés par des traités ou des accords internationaux.

Mais leurs reconstitutions périodiques sont généralement décidées lors de sommets organisés à cette fin. La décision prise par le chef de l'État engage ensuite la France sur des volumes de crédits souvent importants sur une période pluriannuelle. L'inscription en loi de finances des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspondants n'intervient que dans un second temps, alors même que les dépenses sont déjà inéluctables dans leur principe.

La nécessité d'une stratégie d'emploi des contributions internationales françaises, précisant leur complémentarité avec les instruments bilatéraux

Le conseil présidentiel du développement du 5 mai 2023, se référant à la loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, a appelé de ses vœux la définition d'une « *stratégie d'articulation plus efficace entre les canaux bilatéraux et multilatéraux pour l'allocation des investissements de solidarité de la France* ». Adressée au comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), cette demande n'a pas encore été satisfaite. La définition d'une stratégie d'emploi des contributions internationales et de leur complémentarité avec les instruments bilatéraux correspondants apparaît pourtant très souhaitable. L'enjeu est d'autant plus important que l'aide publique au développement accordée par la France repose désormais sur les contributions multilatérales pour les deux cinquièmes de son volume.

Le constat général, appuyé sur des investigations de terrain menées en Côte d'Ivoire et en Égypte, est que les canaux bilatéral et multilatéral sont en partie complémentaires, mais que cette complémentarité varie selon les secteurs. Ainsi, le secteur de l'environnement est marqué par une différence d'échelle entre les deux canaux. Par exemple, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) met en œuvre des prototypes locaux de coopération dont la généralisation ne peut être entreprise que par un fonds multilatéral, en l'espèce le Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Dans le domaine du climat, les deux canaux concourent à la mise en œuvre des obligations et des engagements volontaires de la France. Mais le canal bilatéral s'inscrit dans la logique de l'aide publique au développement, alors que le canal multilatéral est utilisé pour mettre en œuvre directement des obligations internationales, dont l'accord de Paris. Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, les coopérations bilatérales classiques sont toujours nécessaires pour financer l'aide budgétaire sectorielle et les grands projets. Dans certains pays, notamment en Côte d'Ivoire, les fonds verticaux, de création plus récente, comme le FMSTP, l'Alliance du vaccin (GAVI) ou le Partenariat mondial pour l'éducation (PME), permettent de mieux coordonner les interventions des différents bailleurs. Enfin, le secteur des infrastructures, dans lequel les projets sont très coûteux, continue d'exiger des bailleurs bilatéraux et multilatéraux de conjuguer leurs efforts.

Indépendante des spécificités sectorielles, une autre forme de complémentarité apparaît quand il est possible de s'appuyer sur l'action multilatérale pour pérenniser des initiatives bilatérales menacées ou interrompues. Ainsi, dans les pays temporairement fermés à la France, en raison des contextes politiques, certains projets peuvent se poursuivre, même en cas de retrait des financements bilatéraux, lorsqu'ils ont mêlé dès l'origine financements bilatéraux et multilatéraux.

Un renforcement nécessaire du suivi, de l'évaluation et du pilotage

La responsabilité du pilotage des principales contributions internationales, celles retracées dans les programmes 105, 110, 209 et dans le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), est éclatée entre la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI) et la direction générale de la mondialisation (DGM), qui appartiennent au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la direction générale du Trésor (DGT), qui relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et l'Agence française de développement (AFD). Indépendamment de ce noyau central, une dizaine de ministères, comme celui chargé de l'écologie dans les secteurs de l'environnement et du climat, finance aussi des contributions internationales, d'un montant plus modeste.

L'effort de suivi et d'évaluation des ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie est convaincant pour ce qui concerne les contributions et les instruments les plus importants. Il gagnerait à être rendu plus systématique pour les contributions aux organisations et fonds de moyenne et petite envergure. Parallèlement, les postes diplomatiques devraient être appelés à s'engager davantage dans le suivi, pays par pays, de l'action des organisations et fonds multilatéraux. Une vigilance doit également continuer à s'exercer pour que les frais de gestion prélevés par les organisations bénéficiaires des contributions soient contenus, afin que les financements de la France atteignent le plus possible les pays et les populations aidés. Enfin, les indicateurs de performance associés aux programmes 105, 110 et 209 mériteraient d'être revus, afin que leur pertinence en tant qu'instruments de pilotage soit améliorée.

Au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), la coordination entre services est encore inaboutie. Entre celui-ci et la direction générale du Trésor, la coordination est caractérisée par un certain pragmatisme, dont témoignent notamment la direction alternée du secrétariat permanent du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) et le rôle positif joué par les ambassadeurs thématiques désignés pour piloter les actions françaises en faveur du climat ou de la santé mondiale. L'empirisme, cependant, demeure la règle. Les instruments de suivi transversal des contributions internationales sont insuffisants. Un pilotage plus rationnel supposerait d'établir, non seulement un budget consolidé des contributions internationales de la France, mais aussi un historique et un échéancier des reconstitutions à venir des principaux fonds. Les instances de décision politique devraient disposer d'une liste et d'un calendrier des arbitrages à rendre, assortis, pour chacun d'entre eux, des options envisageables. Au sein de l'État, aucune instance, en l'état actuel, ne prend en charge la globalité de ce travail.

Dans ce contexte, la cellule diplomatique de la Présidence de la République assure, de fait, le pilotage interministériel indispensable. Elle n'est pourtant saisie qu'au cas par cas des enjeux d'actualité et des décisions à prendre. Cette situation doit donc être corrigée. Une réunion plus régulière du CICID sous la présidence du Premier ministre, l'extension de la mission de ce comité interministériel au pilotage de toutes les contributions multilatérales, et pas seulement de celles relevant de l'aide publique au développement, l'évolution à cette fin de son intitulé et l'élargissement de son secrétariat permanent à la direction du budget, aux côtés de la direction générale de la mondialisation et de la direction générale du Trésor, pourraient y contribuer.

Récapitatif des recommandations

1. Lorsqu'un nouvel instrument multilatéral est créé, agir, en concertation avec les autres États-membres de l'Union européenne, pour le rattacher à une structure existante, afin d'éviter l'augmentation des coûts de gestion (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Développer le ciblage des contributions volontaires françaises aux organisations et aux fonds multilatéraux en continuant d'augmenter, parmi elles, la proportion des contributions pré-affectées (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Définir sans délai une stratégie d'articulation du recours par la France aux financements bilatéraux et multilatéraux, y compris européens, pour son aide publique au développement (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
4. Rendre systématiques les évaluations externalisées des contributions françaises aux organisations internationales et fonds de moyenne et petite envergure et en tirer les conséquences en termes de renouvellement ou de retrait (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
5. Harmoniser les modalités de calcul des indicateurs de performance des programmes 105, 110 et 209 relatifs au frais de gestion (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
6. Réunir régulièrement le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement sous la présidence du Premier ministre, étendre sa mission au pilotage de toutes les contributions multilatérales et faire évoluer à cette fin son intitulé et sa composition, en prévoyant notamment la participation de la direction du budget à son secrétariat permanent (*SGG, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

La France verse trois types de contributions à des entités multilatérales :

- des contributions au budget des organisations internationales, qui peuvent présenter un caractère obligatoire ou volontaire ;
- des contributions, essentiellement volontaires, à des fonds fiduciaires ou concessionnels ;
- des prises de participations au capital des banques multilatérales de développement.

Habituellement – les publications de la Cour n'échappent pas à cette règle – la question des contributions internationales est abordée de façon partielle, soit que les analyses se focalisent sur les seules contributions au « système de l'ONU », soit qu'elles se limitent à l'aide publique au développement (APD). Les deux champs sont proches et se recouvrent partiellement², mais ni l'un ni l'autre n'épuise à lui seul le sujet.

Les sources statistiques diffèrent d'un champ à l'autre. Pour les contributions qui relèvent de l'aide publique au développement (APD), la France produit des données normalisées dans le cadre du comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)³. Pour ce qui est des contributions au « système de l'ONU », ce sont les statistiques produites par l'ONU elle-même, à l'issue de calculs réalisés selon ses propres principes, qui font référence.

Le dernier document permettant d'évaluer de façon agrégée la totalité des contributions françaises aux organisations et aux fonds multilatéraux était le rapport d'information déposé en janvier 2022 par les sénateurs Delahaye et Féraud, au nom de la commission des finances de la haute assemblée, sous l'intitulé *Les contributions de la France au financement des organisations internationales*.

Tentant un inventaire exhaustif, les sénateurs se sont d'abord attachés à mesurer l'effort du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur les programmes budgétaires 105 et 209, qu'ils ont évalué à 2,2 Md€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2021. Ils se sont ensuite intéressés aux autres ministères finançant des contributions internationales. Ils en ont dénombré onze, aboutissant, après les avoir interrogés, au constat que ces onze ministères dépensaient 3,4 Md€ en LFI 2021 au titre des contributions internationales.

² Ainsi, en 2021, l'OCDE a comptabilisé 569 MUSD d'APD française transitant par le système des Nations Unies. Dans le même temps, l'ONU a comptabilisé 1 310 MUSD de contributions françaises reçues. 43 % des contributions françaises au système des Nations Unies relèvent donc de l'APD.

³ Ces contributions sont portées principalement par les programmes budgétaires 209 et 110. La direction générale du Trésor procède chaque année à l'identification et à la compilation des dépenses inscrites sur d'autres programmes et qui sont, en application des règles du CAD de l'OCDE, imputables à l'APD. Sur les questions statistiques afférentes à l'APD, elle est l'interlocutrice unique du CAD.

Au total, tout en déplorant que l'État n'ait « *aucune vision consolidée des montants versés aux organisations internationales* », les rapporteurs ont évalué la dépense consolidée à 5,6 Md€ en LFI 2021.

Tableau n° 1 : répartition des contributions internationales de la France par ministère en LFI 2021 (en M€)

<i>Ministères</i>	<i>Montant (en M€)</i>
<i>Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)</i>	2 184,2
<i>Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI)⁴</i>	1 509,5
<i>Ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR)</i>	1 407,1
<i>Ministère des armées</i>	374,6
<i>Services du Premier ministre</i>	61,4
<i>Ministère de l'intérieur</i>	33,3
<i>Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports</i>	20,7
<i>Ministère de la transition écologique</i>	6,5
<i>Ministère de l'Outre-mer</i>	3,0
<i>Ministère des solidarités et de la santé</i>	2,8
<i>Ministère de la culture</i>	0,6
<i>Ministère de la justice</i>	0,5
Total	5 604,3

Source : rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur « les contributions de la France au financement des organisations internationales », janvier 2022

Après ce constat d'ensemble, les sénateurs, ont laissé de côté l'aide publique au développement, pour se concentrer sur les seules contributions au « système de l'ONU ».

Dans le présent rapport, le choix est fait de ne pas chercher à mettre à jour toutes les données, mais d'approfondir l'analyse des problématiques essentielles, en se concentrant sur les principaux contributeurs et en traitant tant les contributions au « système de l'ONU » que l'APD.

⁴ En 2021, le poids du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) s'expliquait par la participation annuelle de ce ministère au financement de l'agence spatiale européenne (ESA), qui était imputé sur le programme 193 *Recherche spatiale*, confié à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI). En 2022, la responsabilité du programme 193 a été transférée au directeur général des entreprises, rattaché au ministère chargé de l'économie. De la sorte, l'essentiel des contributions françaises est géré désormais par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ce dernier étant responsable, outre du programme 193, du programme P110 *Aide économique et financière au développement*.

Ainsi, le rapport prend en compte, d'une part, le programme budgétaire 105, qui appartient à la mission *Action extérieure de l'État*, et, d'autre part les programmes 209 et 110, relevant de la mission interministérielle *Aide publique au développement*⁵. Est ajouté à ces trois programmes le fonds de solidarité pour le développement (FSD), fonds extrabudgétaire financé par des taxes affectées. Le périmètre retenu n'inclut pas le programme 193 *Recherche spatiale*, générateur de contributions supérieures annuellement à un milliard d'euros, mais spécialisé dans le financement de l'Agence spatiale européenne.

Il n'intègre pas non plus la contribution de la France au budget de l'Union européenne (UE). Le fonds européen de développement (FED), alimenté jusqu'en 2020 par des contributions spécifiques des États membres, n'est pris en compte qu'à titre résiduel, au titre des engagements pris avant cette date. Pour la programmation 2021-2027, le FED a été remplacé par un nouvel instrument financier, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI), intégré au budget de l'Union européenne.

**Périmètre budgétaire pris en compte dans le cadre de l'enquête de la Cour
(cf. les détails présentés dans l'annexe)**

Au sein du programme budgétaire 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, placé sous la responsabilité de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGAPS), le budget opérationnel de programme (BOP) *Contributions internationales* (0105-CCIN).

Au sein du programme budgétaire 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, placé sous la responsabilité de la direction générale de la mondialisation (DGM), le BOP des dispositifs multilatéraux (0209-CDMU).

Au sein du programme budgétaire 110 *Aide économique et financière au développement*, placé sous la responsabilité de la DG Trésor, l'action 1 consacrée à la coopération multilatérale et les composantes multilatérales de l'action 3 consacrée aux effacements de dette.

Les activités multilatérales financées par le fonds de solidarité pour le développement (FSD), fonds extra-budgétaire alimenté par des taxes affectées, qui abonde l'APD française dans les secteurs de la santé et de l'environnement.

Ainsi définie, la dépense a progressé de 46 % en euros courants entre 2017 et 2023, passant de 3,04 Md€ en 2017 à 4,45 Md€ en 2023. Au terme de cette période d'expansion rapide de la dépense, il convient de privilégier dorénavant une budgétisation par les objectifs, plutôt qu'une budgétisation par les moyens.

Tableau n° 2 : total des contributions françaises dans le périmètre pris en compte

<i>En M€ courants</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 17/22
Total	3 040	3 174	3 228	3 210	3 679	4 335	4 445	+ 46 %

Source : données budgétaires au 21 mars 2024 des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour des comptes

⁵ Programmes budgétaires : 105 Action de la France en Europe et dans le monde, 110 Aide économique et financière au développement et 209 Solidarité à l'égard des pays en développement.

Le présent rapport s'attache en premier lieu à caractériser la multiplicité des instruments disponibles pour mobiliser les contributions internationales, qui révèle une diversité de logiques d'action (1^{ère} partie). Il montre, dans un second temps, que l'exigence de cohérence et d'efficience impose un renforcement du pilotage et du suivi des contributions internationales (2^{nde} partie).

Chapitre I

Un foisonnement d'instruments révélateur

d'une diversité de logiques d'action

Les bénéficiaires des contributions françaises se caractérisent par leur grande variété, qui s'est accrue sur longue période. Le niveau des obligations qui leur sont imposées dans l'usage des contributions est gradué. Mais au-delà du foisonnement constaté, l'analyse révèle la coexistence de logiques d'action différentes et complémentaires. Pour ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), l'importance des contributions multilatérales, qui représentent les deux cinquièmes des volumes distribués, rend nécessaire la définition d'une doctrine d'emploi.

I - La coexistence de plusieurs logiques d'action

Le foisonnement qui caractérise les contributions de la France aux organisations internationales et aux fonds multilatéraux peut donner le sentiment d'une dispersion de l'effort budgétaire, due à l'abondance des sollicitations dont notre pays est l'objet et des solidarités multiples qui le lient à nombre de pays, pour des raisons historiques, géostratégiques, économiques et culturelles. Dans le seul champ des programmes 105, 110 et 209, le nombre des bénéficiaires atteint 271, auxquels a été allouée, entre 2017 et 2023, la somme totale de 25,1 Md€. La contribution moyenne évolue peu. Elle fluctue autour de 17 M€ : 17,9 M€ en 2023 contre 16,1 M€ en 2017. Mais cette moyenne recouvre de très fortes disparités : l'Association internationale de développement (AID) a bénéficié des deux contributions annuelles les plus importantes hors fonds européen de développement (FED) : 454 M€ en 2021 et 918 M€ en 2023. Dans le même temps, 275 contributions sur 1 471, soit 19 %, sont inférieures ou égales à 100 000 €.

L'analyse des actions financées et de leur contexte met en évidence trois logiques différentes, apparues successivement depuis 1945, qui sous-tendent la mobilisation d'outils souvent proches par leur nature, mais dont les finalités sont distinctes : la logique de l'influence globale, celle de l'aide publique au développement et celle de la protection des biens publics mondiaux.

A - La logique de l'influence politique

La première logique d'action, issue de l'immédiat après-guerre, est celle de *l'influence*, comprise comme la capacité, pour un pays comme la France, à peser sur les décisions prises par les grandes institutions multilatérales, à commencer par celles du « système de l'ONU », pour organiser l'ordre mondial, tant sur le plan de la vie civile que sur celui du maintien de la paix. Cette logique d'action, à caractère politique, est essentiellement celle déployée par la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI) du MEAE, à l'aide du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et avec le concours du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, piloté par la direction générale de la mondialisation (DGM). Elle se mesure notamment à l'aune des contributions financières que notre pays consent. L'enjeu est d'autant plus important qu'il est attendu de la France, seul membre permanent du Conseil de sécurité appartenant à l'Union européenne, qu'elle prenne toute sa place dans le financement et la comitologie de l'ONU. Participant aussi à cette logique d'influence la présence de compatriotes dans les organisations internationales, à des échelons de responsabilité les plus élevés possible⁶, ainsi que l'attractivité du territoire français pour y accueillir des organisations internationales.

Le MEAE considère ainsi, à juste titre, qu'une stratégie d'augmentation des contributions volontaires de la France constitue le premier levier d'influence. Il est conscient de longue date des conséquences sur ses contributions obligatoires de la diminution du poids relatif de son PIB dans l'économie mondiale. Au tournant des années 2020, il fait également le constat que l'augmentation significative, les années précédentes, des contributions volontaires d'autres pays développés, comme l'Allemagne ou le Royaume Uni, a pour corollaire un recul de la position française. Selon le MEAE, la France a perdu, entre 2010 et 2019, cinq places dans le classement des plus importants contributeurs au « système des Nations Unies ». Sixième pour ses contributions obligatoires, la France était, en 2019, dixième pour la somme des contributions obligatoires et volontaires. Elle risquait même de sortir de la liste des dix premiers contributeurs⁷.

Tableau n° 3 : contributions au « système des Nations Unies » en MUSD et rang de classement

	2017		2018		2019		2020		2021		2022
États-Unis	10 428	1	10 029	1	11 077	1	11 641	1	12 496	1	18 095
Allemagne	4 013	2	3 914	2	3 957	2	5 672	2	6 113	2	6 836
RU	3 304	3	3 348	3	3 473	3	3 018	3	1 993	5	2 140
France	1 001	10	1 082	10	1 096	10	1 147	7	1 310	8	1 453

Source : ONU

⁶ Même à un niveau modeste, les Jeunes experts associés (JEA) et les Volontaires des Nations Unies (VNU) contribuent au renforcement la présence de la France dans les organisations internationales. La DGM signale que la ligne budgétaire qui leur est consacrée a augmenté de 1 M€ entre 2022 et 2023.

⁷ Source : comptes rendus des réunions du comité de pilotage des contributions internationales du 25 novembre 2020 et du 16 décembre 2021.

Dès la réunion du CICID du 8 février 2018, l'orientation a été fixée : « *La France accroîtra son soutien à l'action des Nations Unies, notamment par le biais de ses contributions volontaires dans le cadre des priorités thématiques de son aide au développement et de l'appui aux agences humanitaires, afin de peser davantage sur les orientations stratégiques qui sont définies dans le cadre multilatéral* »⁸.

Cette orientation s'est traduite concrètement dans le budget de l'État à partir de la loi de finances pour 2021. En 2022, l'ensemble des contributions françaises au « système des Nations Unies », telles que les comptabilise, en dollars courants, l'ONU elle-même, au-delà du périmètre formé par les programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 110 *Aide économique et financière au développement*, 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), atteint 1,45 Md USD. Cette année-là, notre pays était le 8^{ème} contributeur sur le plan international, alors qu'il avait stagné au 10^{ème} rang entre 2017 et 2019.

Parallèlement, le profil des contributions françaises évolue : la période est marquée par une très forte augmentation du nombre d'entités financées. Le secrétariat des Nations Unies pour la coordination a recensé 112 entités ayant reçu une contribution française en 2022, contre 61 en 2017, soit à peine deux de moins que l'Allemagne, cinq de plus que la Chine et 22 de plus que les États-Unis (ou que la moyenne des six autres principaux contributeurs). En conséquence, la contribution moyenne française par entité est la plus faible ou la seconde plus faible parmi l'ensemble des dix principaux contributeurs.

B - La logique de l'aide publique au développement (APD)

Une autre logique s'est développée à partir des années 1960, dans le contexte d'une accélération du mouvement de décolonisation, celle de l'aide publique au développement. L'APD est définie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme « *l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement* ». En France, ce domaine d'action est confié conjointement à la direction générale de la mondialisation (DGM), au sein du MEAE, et à la direction générale du Trésor, rattachée au ministère chargée de l'économie et des finances. La DGM agit à travers le programme 209, la DG Trésor à travers le programme 110. Ces deux programmes appartiennent à la même mission interministérielle *Aide publique au développement* et font appel aux ressources du fonds de solidarité pour le développement (FSD).

Alors que le déploiement du « système de l'ONU » est caractéristique de l'immédiat après-guerre, marqué par un objectif général de maintien de la paix et de la sécurité internationale, le recours aux instruments multilatéraux dans une logique d'APD est plus tardif. Il est contemporain de l'accélération, à partir des années soixante, du mouvement de décolonisation. Son berceau est l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), créée en 1961.

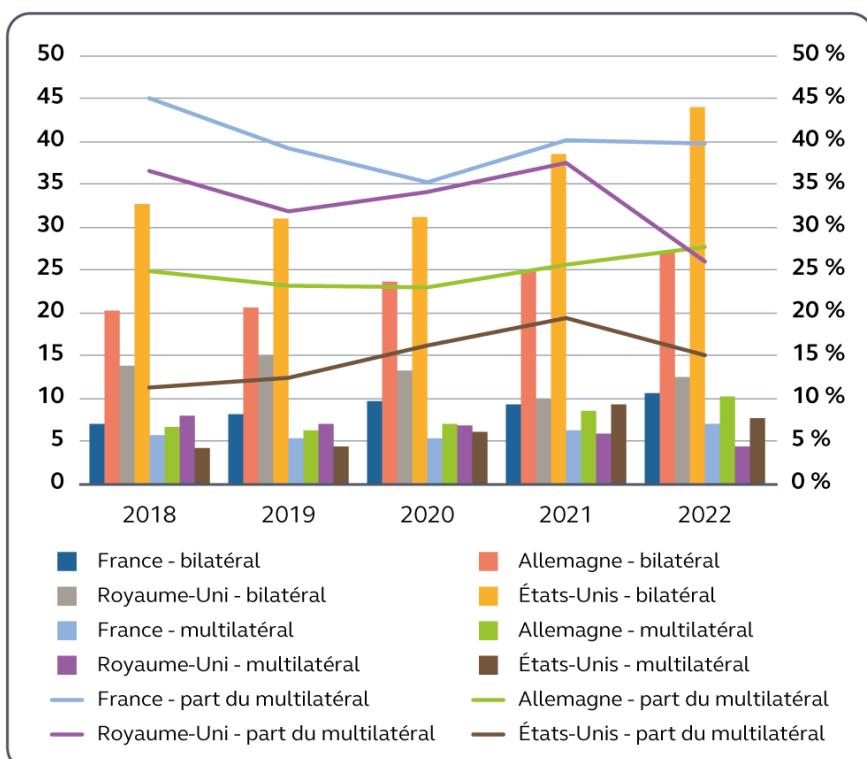
Constitué un an avant l'OCDE, le comité d'aide au développement (CAD) regroupe aujourd'hui, parmi les 38 pays membres de l'Organisation, les 30 pays dont le montant d'aide, rapporté au revenu intérieur brut, est le plus élevé. Le CAD encadre les efforts des donateurs et

⁸ Source : compte rendu de la réunion du CICID du 8 février 2018 (point 28.1).

normalise les statistiques qui retracent les flux d'APD allouée, selon une logique de partenariat Nord-Sud qui explique une partie très importante des contributions des pays développés aux organisations internationales et aux fonds multilatéraux.

Le rapport de la Cour d'avril 2023 sur la *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement* a mis toutefois en évidence des différences de pratiques, au moins entre ces trois pays. « Les données agrégées du CAD », écrit la Cour dans ce rapport, « montrent qu'entre 2018 et 2020, en France comme au Royaume-Uni, l'aide était bilatérale pour les deux tiers et multilatérale pour un tiers. L'Allemagne faisait appel de façon plus massive que ses deux voisins à l'aide bilatérale, qui représentait 76 % de l'APD »⁹.

Graphique n° 1 : APD (équivalent don) bilatérale et multilatérale 2018-2022



Source : données OCDE (data.oecd.org). Traitement Cour. Prix constants 2021.

* 2022 : données provisoires.

L'orientation de l'aide multilatérale fait également apparaître des contrastes entre pays donateurs, y compris à l'intérieur du couple franco-allemand. Ainsi, alors que l'engagement en APD des deux pays, rapporté à leur PIB respectifs, est du même ordre de grandeur, l'Allemagne se tourne davantage que la France vers l'ONU et ses agences et fonds (36 % de ses contributions contre 10 % pour la France). La France, comme le Royaume Uni, est plus attachée, de son côté, aux instruments multilatéraux *ad hoc*, dont font partie les fonds dits « verticaux » (qui représentent respectivement 19 % et 17 % de leurs contributions, contre 13 % des contributions allemandes).

⁹ Cour des comptes, *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement*, observations définitives, avril 2023.

C - La logique de protection des biens publics mondiaux

Les années 1990, inaugurées par la chute du mur de Berlin, ont été des années de crise pour l'APD. En effet, l'aide publique au développement est alors apparue d'autant moins nécessaire que la concurrence s'atténuait sur le plan géopolitique et que la plupart des pays développés paraissaient se rallier à un modèle de mondialisation dans lequel le principal élément régulateur est le marché. Dans ce contexte, l'APD tend à se recentrer sur la lutte contre la pauvreté, au risque de se confondre avec une action caritative.

Paradoxalement, c'est également au moment où, pour ces raisons, le volume de l'APD mondiale a commencé à chuter, que s'est développée une prise de conscience des dangers que représenterait, pour l'environnement, une pure logique de marché. Dès 1972, la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) signalait l'importance attachée à cette thématique par les Nations Unies. Mais le lancement, en 1991, à Washington, du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), et surtout l'organisation l'année suivante, à Rio-de-Janeiro, de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, communément appelée le « Sommet de la terre », ont marqué un tournant dans l'attention portée au multilatéralisme. Ce Sommet a en effet fait apparaître que la réponse aux problèmes posés par la qualité de l'air, l'évolution du climat, le maintien de la biodiversité, l'extension de la pollution, nécessite un traitement coopératif à l'échelle mondiale qui dépasse le cadre bilatéral. Au-delà des seules questions environnementales, un intérêt se manifeste pour les biens publics mondiaux en général, dont la protection ne peut être confiée exclusivement au marché, ni aux États nationaux¹⁰.

Le « Sommet de la terre » de 1992 a débouché sur trois accords internationaux majeurs :

- la Convention sur la diversité biologique (CDB) ;
- la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;
- la Convention des Nations Unies sur la lutte la désertification (CLD).

Parmi les trois conventions de Rio, celle qui porte sur les changements climatiques (la CCNUCC) a été la plus féconde. Le FEM est considéré comme le premier instrument de la CCNUCC auquel le Fonds vert pour le climat (FVC), par exemple, issu de l'accord de Copenhague de décembre 2009, lui est rattaché¹¹.

¹⁰ Classiquement, un « bien public », se caractérise par la non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien). Sont ainsi unanimement considérés comme des biens publics mondiaux la paix et la sécurité mondiale, ainsi que la lutte contre les pandémies.

¹¹ Comme le précise le MEAE, le FEM est mécanisme financier de la CCNUCC depuis 1994, il est également l'instrument financier d'autres conventions environnementales : Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Convention de Minamata sur le mercure et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et, plus récemment, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer relative à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique marine dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale (BBNJ).

Dans la dernière période, l'année 2015 a marqué une nouvelle étape, caractérisée par l'adoption successive :

- en juillet, du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement ;
- en septembre, de « l'agenda 2030 », au Sommet des Nations Unies sur le développement durable, à New York ;
- en décembre, de l'accord de Paris sur le climat.

L'« agenda 2030 » définit 17 objectifs pour le développement durable (ODD), qui se substituent aux objectifs du Millénaire qu'avait définis l'assemblée générale des Nations Unies en 2000 et qui relançait déjà la dynamique de l'APD. Ils portaient sur les thématiques traditionnelles de la lutte contre la pauvreté, de l'éducation et de la santé, ainsi que sur l'égalité entre les femmes et les hommes et le développement durable. Ils ont été repris et mis à jour en 2015, mais une insistance nouvelle est alors apparue sur le progrès social, la réduction des inégalités et la lutte contre le changement climatique et ses conséquences. L'accord de Paris a par ailleurs influencé les politiques d'APD en faisant du climat une thématique dominante.

Schéma n° 1 : les objectifs de développement durable des Nations Unies

OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Source : Nations Unies

Au total, le thème du climat a donné lieu, depuis le début 1990, à l'émergence d'un très grand nombre d'instruments. En s'appuyant sur un rapport de l'OCDE de 2015¹² et une contribution du *think tank* britannique *Overseas Development Institute* (ODI) de décembre 2022¹³, Philippe Le Houérou, président du conseil d'administration de l'AFD, a recensé 81 fonds climat actifs à fin 2022¹⁴.

II - Une grande variété de bénéficiaires

La diversité des bénéficiaires de contributions françaises illustre l'évolution des modes de coordination multilatérale dans le temps.

Historiquement, les contributions les plus anciennes sont orientées vers l'Organisation des Nations Unies, qu'il s'agisse des services de l'ONU eux-mêmes ou des agences et fonds qui lui sont rattachés. Plus récemment sont apparues des organisations qui, bien que plus ou moins reliées à des conventions signées sous l'égide de l'ONU, développent leurs activités de façon très indépendantes, au point qu'elles peuvent être assimilées à des instruments *ad hoc*. Cette évolution est particulièrement notable depuis que la protection des biens publics mondiaux a été, en 2015, intégrée officiellement dans les finalités de l'APD, la lutte contre le changement climatique devenant une thématique dominante.

Les données de pilotage fournies par les administrations centrales, associées aux données budgétaires des programmes 105, 110 et 209 ainsi que du FSD, permettent d'établir un panorama des bénéficiaires de contributions financières françaises. Ce panorama tient compte des bénéficiaires directs, mais aussi des bénéficiaires indirects. À titre d'exemples, les financements destinés au Fonds vert pour le climat sont versés à une filiale de la Banque mondiale qui tient le compte bancaire unique du fonds ; le financement alloué à l'Alliance pour la préservation des forêts tropicales et humides est, quant à lui, versé à l'association *Conservation International*. Dans les deux cas, le bénéficiaire final est un bénéficiaire indirect.

A - Typologie générale

Pour des raisons historiques, le système institutionnel bâti après la Seconde Guerre mondiale autour des Nations Unies occupe une place centrale dans la typologie que l'on peut dresser des entités bénéficiaires des contributions multilatérales françaises.

Les institutions issues des accords de *Bretton Woods* sont formellement rattachées à l'Organisation des Nations Unies, constituant avec elle un ensemble désigné parfois comme résultant du « consensus de Washington » de l'immédiat après-guerre. Mais elles bénéficient d'une puissance et d'une autonomie telles que, dans sa typologie des flux d'aide publique au développement, le Comité d'aide au développement de l'OCDE les traite comme une catégorie à part entière.

¹² *Climate Fund Inventory - Report to the G20 Climate Finance Study Group prepared by the Organisation for Economic Co-operation and Development*, OCDE, août 2015.

¹³ ODI, *Climate Funds Update*, décembre 2022, <https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/>

¹⁴ Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), *Fonds climatiques : l'heure du grand ménage a sonné*, mars 2023.

Les deux principales institutions créées par les accords de *Bretton Woods* sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI). La BIRD fait aujourd’hui partie du « Groupe de la Banque mondiale », qui comprend par ailleurs :

- l’Association internationale de développement (AID), principal fonds par lequel transite l’APD multilatérale ;
- la Société financière internationale ;
- l’Agence multilatérale de garantie des investissements ;
- le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements.

En pratique, les contributions multilatérales françaises bénéficient principalement à la BIRD et à l’AID, ainsi qu’à certaines entités rattachées pour leur gestion au Groupe de la Banque mondiale.

Les banques régionales de développement (BRD) jouent à l’échelle régionale un rôle analogue à celui qu’exerce la Banque mondiale au niveau planétaire. Ce sont elles aussi des institutions supranationales fondées par des États pour mettre en œuvre des politiques d’aide au développement. Les banques régionales de développement les plus connues sont :

- la Banque africaine de développement ;
- la Banque asiatique de développement ;
- la Banque asiatique d’investissement pour les infrastructures ;
- la Banque interaméricaine de développement ;
- la Banque centraméricaine d’intégration économique ;
- la Banque de développement des Caraïbes.

Une quatrième catégorie de bénéficiaires peut être distinguée au sein de ce panorama général : celle de l’Union européenne et des instruments multilatéraux qu’elle a mis en place. Font partie par exemple des bénéficiaires directs des contributions françaises, outre la Commission :

- le Fonds fiduciaire d’urgence de l’Union européenne pour l’Afrique ;
- le Fonds Békou ;
- la Facilité pour les réfugiés en Turquie ;
- l’Institut d’études de sécurité de l’Union européenne ;
- le Traité sur la charte de l’énergie ;
- le Fonds européen pour la démocratie ;
- la Facilité européenne pour la paix.

Une dernière catégorie, plus hétérogène que les précédentes, regroupe des bénéficiaires dont la caractéristique commune est de disposer d’une gouvernance *sui generis* ou, s’ils sont rattachés formellement aux Nations Unies, d’en être de fait très indépendants. Cette catégorie, dénommée ici « *Autres entités* », comprend :

- des institutions comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) ou l'OCDE, qui mettent en œuvre des accords inter-étatiques ; elles sont étrangères aux Nations Unies mais reposent sur des principes multilatéraux comparables ;
- des dispositifs *ad hoc* financés par des contributions volontaires, comme le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP ou « Fonds mondial ») et des partenariats comme l'Alliance du vaccin (GAVI) ou le partenariat mondial pour l'éducation (PME).

B - Une multiplication des bénéficiaires et un essor récent du volume des contributions

1 - Une accélération du rythme de création des bénéficiaires de l'aide multilatérale

La Cour s'est attachée à identifier l'antériorité des bénéficiaires des contributions françaises versées entre 2017 et 2023. Quatre périodes historiques du multilatéralisme se dégagent.

Tableau n° 4 : évolution de la population des bénéficiaires d'un soutien français (programmes 105, 110, 209 et FSD)

<i>Nombre d'entités bénéficiaires en fonction de leur date de création</i>	Avant 1945	1945-1989 (45 ans)	1990-2016 (27 ans)	2017-2022 (6 ans)	Total
<i>Système des Nations Unies</i>	7*	56	48	5	116
<i>Bretton Woods (Banque mondiale et FMI)</i>	1	5	11	8	25
<i>Banques multilatérales de développement</i>	2	6	6	2	16
<i>Instruments multilatéraux de l'Union européenne</i>	0	4	8	2	14
<i>Autres entités</i>	9	31	48	12	100
Total	19	102	121	29	271

* Institutions créées antérieurement aux Nations Unies et qui leur ont été rattachées comme l'Union internationale des télécommunications (1865), l'Union postale universelle (1874), ou l'Organisation internationale du travail (1919).

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour selon les catégories établies par le CAD de l'OCDE

Alors que 102 des bénéficiaires de contributions françaises ont été créés entre 1945 et 1989, soit pendant une période de 45 ans, la population des bénéficiaires a accueilli 121 entités nouvelles les 27 années suivantes, entre 1990 et 2016. Ainsi, alors que deux bénéficiaires potentiels sont apparus en moyenne chaque année jusqu'en 1989, entre quatre et cinq dispositifs créés après 1990, en moyenne annuelle, ont reçu des fonds entre 2017 et 2023.

Dans ce mouvement général d'accélération, la part des « autres entités » s'est accrue. Alors que, parmi les bénéficiaires, elles représentaient une entité créée avant 1989 sur trois, cette proportion est passée à deux sur cinq à partir de 1990. Autrement dit, l'évolution sur très longue période a été de plus en plus favorable à la création de coopérations *ad hoc* (fondations, fonds, partenariats, coalitions) et moins favorable à l'implantation d'institutions nouvelles au sein des systèmes de la Banque mondiale et de *Bretton Woods*.

Ce constat général mériterait néanmoins un examen au cas par cas. En effet, les créations *ad hoc* associent souvent des bénéficiaires existants, appartenant en particulier au système des Nations Unies ou de *Bretton Woods*. À titre d'exemple, le Fonds vert pour le climat disposant d'une gouvernance autonome, est classé dans la catégorie des « autres entités ». Mais il s'appuie sur un *trustee* unique, la BIRD, filiale de la Banque mondiale.

Il est également nécessaire de tenir compte de la pérennité des bénéficiaires et de l'engagement de la France. Celle-ci peut ainsi choisir de cesser de financer une entité multilatérale. C'est par exemple le cas de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), dont la France a décidé de se retirer fin 2014¹⁵. Dans d'autres situations, des entités dont le soutien n'a pas été renouvelé peuvent devenir des coquilles vides. C'est le risque encouru, notamment, par l'Alliance pour la préservation des forêts tropicales et humides, lancée par le président de la République en août 2019. Une gestion active de l'ensemble des bénéficiaires, respectueuse de la doctrine d'emploi des contributions françaises, semble donc nécessaire.

2 - La part croissante attribuée aux « autres entités » dans des volumes en croissance

Sur la période la plus récente, c'est-à-dire les années 2017 et suivantes, l'examen des volumes financiers alloués montre l'importance croissante prise par les « autres entités » par rapport aux autres catégories de bénéficiaires, dans une dynamique générale de croissance forte des volumes et de diversification des bénéficiaires.

Tableau n° 5 : contributions, par type de bénéficiaires (programmes 105, 110, 209 et FSD)

<i>En M€ courants</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var 17/23
<i>Organismes des Nations Unies</i>	787	816	776	835	959	1 166	1 122	43 %
<i>Bretton Woods</i>	415	445	437	452	625	659	1 248*	201 %
<i>Banques régionales de développement</i>	217	221	209	220	234	265	337	55 %
<i>Instruments multilatéraux de l'Union européenne</i>	744	804	878	894	725	571	421	- 43 %
<i>Autres entités</i>	877	887	927	809	1 136	1 673	1 317	50 %
Total	3 040	3 174	3 228	3 210	3 679	4 335	4 445	46 %

* Dont une contribution de 918 M€ pour la reconstitution de l'AID.

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209 et du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour selon les catégories établies par le CAD de l'OCDE

¹⁵ Décret n° 2014-1409 du 26 novembre 2014.

Entre 2017 et 2023, la croissance des contributions multilatérales françaises a atteint 46 % en euros courants. La volonté politique d'augmenter l'APD française s'est traduite notamment par une croissance très significative des contributions au « système de l'ONU » (+ 43 %), des contributions aux institutions de *Bretton Woods* (+ 59 % entre 2017 et 2022, le versement de 918 M€ à l'AID en 2023 ayant fait ponctuellement passer cette progression à + 201 %) et des contributions aux « entres entités » (+ 50 %, avec un pic de contribution en 2022 ; elles ont alors représenté 39 % du total des contributions françaises). Cette croissance rapide a été orientée principalement vers des dépenses éligibles à l'aide publique au développement, en application des règles du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Ces statistiques sont significatives à la fois d'un renforcement, depuis 2017, du volontarisme en faveur du multilatéralisme et du choix de privilégier, dans les efforts budgétaires, les fonds thématiques, les partenariats *ad hoc*, certaines organisations de la société civile et les institutions situées hors systèmes de l'ONU et de *Bretton Woods*.

L'attrition qui paraît affecter les flux dirigés vers l'Union européenne s'explique par le remplacement progressif, à partir de 2021 du Fonds européen de développement (FED), instrument extra-budgétaire de coopération, par l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI), qui est intégré au budget de l'Union européenne. Pour des raisons méthodologiques (cf. l'annexe), le tableau 5 traduit l'effacement du FED, qui était imputé sur le programme 209, mais ne prend pas en compte la part française de l'APD déployée par la Commission Européenne, que le Comité d'aide au développement de l'OCDE valorise néanmoins au titre de l'APD française.

Sont analysées ci-après les deux catégories de bénéficiaires qui drainent les plus gros volumes de contributions françaises : les services et agences de l'ONU, d'une part, et la catégorie dénommée « autres entités », d'autre part.

C - Les services et agences de l'ONU

Inspirée de l'expérience de la Société des Nations, la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 avait pour objectif premier le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Selon l'article 1^{er} de sa Charte, l'ONU s'efforce d'être un lieu où se construit un avenir meilleur pour tous les êtres humains, à travers quatre objectifs :

- maintenir la paix et la sécurité dans le monde ;
- développer les relations amicales entre les nations ;
- réaliser la coopération internationale sur tous les sujets où elle peut être utile et en encourageant le respect des droits de l'homme ;
- être un centre où s'harmonisent les efforts des nations dans des objectifs communs.

1 - Le « système de l'ONU » et son financement

Composée de six organes principaux, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat, l'ONU s'appuie de surcroît sur :

- des institutions spécialisées, dont la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI), considérés l'un et l'autre comme des « institutions de Bretton-Woods ;
- des organisations apparentées, dont l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et le Secrétariat de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

L'ensemble forme ce que l'on appelle le « système des Nations Unies », issu du « consensus de Washington » né dans l'immédiat après-guerre.

Le financement de l'Organisation des Nations Unies et de ses agences spécialisées est assuré par trois types d'instruments :

- le budget ordinaire, alimenté par les contributions obligatoires des pays membres, calculées selon un barème adopté par l'Assemblée générale, fondé essentiellement sur le produit national brut (PNB) de chaque État-membre ;
- le budget des opérations de maintien de la paix, alimenté également par des contributions obligatoires mais avec un barème spécifique ;
- les fonds extra-budgétaires provenant des contributions volontaires d'États membres ou de toute organisation, entreprise ou encore tout particulier qui souhaite soutenir les actions des Nations Unies.

Dans le périmètre du présent contrôle (programmes 105, 110, 209 et FSD), les contributions françaises au système des Nations Unies ont atteint 1,12 Md€ en 2023, en hausse de 43 % par rapport à 2017 (cf. le tableau n° 5 *supra*). Entre 2017 et 2023, 113 entités du système des Nations Unies ont bénéficié de ces contributions :

- soit directement, pour 74 d'entre elles, comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ou chacune des opérations de maintien de la paix ;
- soit indirectement, pour 39 d'entre elles, comme de nombreuses conventions environnementales pour lesquelles la contribution française transite par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ou des initiatives rattachées à une institution mère comme le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires rattaché à l'AIEA.

2 - Les bénéficiaires principaux : les opérations de maintien de la paix et les grands programmes

Au sein du « système des Nations Unies », trois sous-ensembles peuvent être distingués parmi les bénéficiaires des contributions françaises :

- les opérations de maintien de la paix, qui se situent au premier rang et pour lesquelles la France est le sixième contributeur mondial, mais dont la part relative tend à diminuer ;
- les grandes agences et les grands programmes, dont le poids croissant est dû aux différentes priorités mises en avant par les objectifs de développement durable (ODD) ;
- le très grand nombre de conventions diverses auxquelles la France est partie, peu coûteuses mais révélatrices d'une forme de dispersion de l'effort.

Tableau n° 6 : les dix principaux bénéficiaires des contributions de la France au « système des Nations Unies »

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Opérations de maintien de la paix</i>	308	388	317	327	290	288	264	2 182
<i>Organisation des Nations Unies</i>	111	102	110	117	122	128	141	832
<i>Unitaid (2006)</i>	95	90	85	85	85	85	85	610
<i>Haut-Commissariat pour les réfugiés (1950)</i>	36	34	35	40	86	91	110	431
<i>Organisation mondiale de la Santé (1948)</i>	33	23	23	63	62	99	54	356
<i>Programme alimentaire mondial (1961)</i>	10	ε	1	2	14	76	76	178
<i>Agence internationale de l'énergie atomique (1957)</i>	22	22	23	20	23	24	25	158
<i>Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (1945)</i>	24	20	20	19	19	20	19	142
<i>Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (1945)</i>	15	14	18	21	23	24	25	139
<i>Fonds des Nations Unies pour l'enfance (1946)</i>	16	11	12	11	25	32	28	134
Total des contributions françaises	787	816	776	835	959	1 166	1 122	6 462
Part des 10 principales	85 %	86 %	83 %	84 %	78 %	74 %	74 %	80 %

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Pour le financement des opérations de maintien de la paix, la France apporte une contribution obligatoire significative : atteignant jusqu'à 388 M€ en 2018, elle s'est réduite à 264 M€ en 2023, année marquée par la fin de quatre opérations. Sixième contributeur mondial en 2023, la France est particulièrement impliquée, en termes d'effectifs, au Liban (FINUL) et en République centrafricaine (MINUSCA).

Mais l'importance relative des contributions françaises aux opérations de maintien de la paix a beaucoup diminué depuis 2017 (passant de 6,1 % cette année-là à 5,2 % en 2022 [ou 2023], pour deux raisons :

- une diminution globale des moyens consacrés par les Nations Unies au maintien de la paix : les crédits alloués au département du maintien de la paix (UNDPO) sont passés de 8,2 Md USD en 2017 à 6,7 Md USD en 2022 (- 18 %) ;

- une réduction proportionnellement encore plus importante des contributions de la France au financement de ces opérations.

Ainsi le poids relatif des opérations de maintien de la paix parmi l'ensemble des contributions françaises au système des Nations Unies a fortement baissé : il était de 24 % en 2023, contre 43 % en 2018.

En dehors des opérations de maintien de la paix et du financement de l'administration des Nations Unies elles-mêmes, sept des premiers bénéficiaires des contributions françaises sont des agences et des programmes éprouvés, dont les missions coïncident pour une large part avec les objectifs de développement durable, mais dont la création était antérieure aux transformations à l'œuvre depuis les années 1990. Une seule organisation fait exception, qui s'est hissée sur la période 2017-2023 au troisième rang des bénéficiaires des contributions françaises : Unitaid.

Unitaid

Créée en 2006 sous l'impulsion de la France, Unitaid est aujourd'hui un partenariat international administré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Son modèle repose sur une taxe de solidarité sur les billets d'avion et une taxe sur les transactions financières. Son action permet de faciliter l'accès aux produits et innovations de santé dans le cadre de la lutte contre le SIDA, la covid 19, le paludisme et la tuberculose. Entre 2006 et 2022, la France a accordé 2 Md USD à l'organisation, soit 56 % du total des financements qu'elle a reçus, le deuxième contributeur étant le Royaume Uni (22 %), le troisième la Norvège (6 %), le quatrième la fondation Bill et Melinda Gates (4 %) et le cinquième le Brésil (3 %)¹⁶.

3 - Un grand nombre de conventions, en particulier dans le champ de l'environnement

À côté des contributions très significatives versées aux opérations de maintien de la paix, aux Nations Unies elles-mêmes et aux grandes agences et grands programmes qui en dépendent, des flux très modestes, parfois dérisoires, irriguent un assez grand nombre de conventions dont l'impact réel est souvent limité.

21 conventions entre États imposant des contributions françaises peuvent ainsi être recensées dans le seul « système des Nations Unies ». Le total des montants en jeu, qui correspondent à des dépenses administratives centrales, n'excède pas 6,56 M€ en 2022, la CCNUCC comptant pour 1,4 M€ et la Convention de Barcelone pour 1,9 M€. Le champ de l'environnement est particulièrement fertile en conventions, ce qui explique que celles-ci ont été conclues le plus souvent dans les années 1980 et 1990.

¹⁶ Cf. Cour des comptes, *La contribution de la France à l'APD dans le domaine de la santé*, observations définitives de la Cour, avril 2022 et Cour des comptes, *La contribution française à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé*, référencé du 16 décembre 2022 à la Première ministre.

Tableau n° 7 : conventions du système des Nations Unies impliquant une contribution multilatérale obligatoire de la France

<i>Convention / Canal de financement / Année d'entrée en vigueur de la convention</i>	<i>En direct</i>	<i>Via ONU Genève</i>	<i>Via le PNUE</i>	<i>Via l'Unesco</i>
<i>Convention de Minamata sur le mercure</i>			2013	
<i>Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques</i>			2010	
<i>Convention pour la sauvegarde du patrimoine mondial culturel immatériel</i>				2003
<i>Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants</i>			2001	
<i>Convention de Rotterdam sur les produits chimiques et pesticides dangereux</i>			1998	
<i>Convention sur l'interdiction totale des mines anti-personnel</i>		1997		
<i>Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques</i>	1994			
<i>Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification</i>	1994			
<i>Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer baltique, de l'Atlantique du nord-est et des mers d'Irlande du nord</i>			1994	
<i>Convention sur la diversité biologique</i>			1992	
<i>Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination</i>			1989	
<i>Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrisse la couche d'ozone</i>			1985	
<i>Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone</i>			1985	
<i>Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage</i>			1983	
<i>Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique</i>			1983	
<i>Convention sur certaines armes classiques</i>	1983			
<i>Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique</i>	1982			
<i>Plan d'action du programme pour l'environnement des Caraïbes</i>			1981	
<i>Convention Barcelone pour la protection de la mer méditerranée contre la pollution - plan d'action pour la Méditerranée</i>			1978	
<i>Convention sur les armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines</i>	1975			
<i>Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel</i>				1972
Total des contributions en 2022 (M€)	1,9	0,06	4,4	0,2

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Une rationalisation de ce paysage institutionnel devrait être envisagé. Les responsables de la diplomatie française conviennent que le maintien de certaines conventions tient à des pesanteurs historiques ou à l'attachement du pays hôte à l'implantation du siège sur son territoire. Mais le coût politique de l'effort nécessaire à d'éventuelles réformes leur paraît souvent dissuasif au regard des enjeux budgétaires. Pour sérieux qu'il soit, cet argument ne doit pas limiter les efforts de la France, concertés avec l'Union européenne et ses États membres, pour rationaliser l'outillage multilatéral disponible, en particulier dans le domaine de l'environnement.

Une bonne pratique peut à cet égard être mentionnée : le regroupement à Genève, depuis 2015, de la gestion de trois conventions portant sur la pollution chimique, qui était auparavant répartie entre les trois capitales où avaient été conclues ces conventions : Stockholm pour les polluants organiques persistants (2001), Rotterdam pour les produits chimiques et pesticides dangereux (1998) et Bâle pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989).

D - La catégorie des « autres entités »

Les contributions françaises intervenant hors des principales catégories de coopération internationale (système des Nations Unies, Union européenne, institutions de *Bretton Woods*, banques régionales de développement) ont fortement cru, passant de 877 M€ en 2017 à 1 317 M€ en 2023, avec un sommet à 1 673 M€ en 2022. Un ensemble hétérogène de 98 bénéficiaires directs ou indirects en ont bénéficié, parmi lesquels se trouvent des fonds *ad hoc* et des dispositifs *sui generis* divers qui, bien que reliés le plus souvent, formellement, à des conventions internationales signées sous l'égide de l'ONU, n'entretiennent avec elle, dans leur gouvernance, que des relations très distantes.

1 - Un bloc stable de coopération inter-étatique

Dans cet ensemble, un premier bloc stable comprend 33 accords internationaux auxquels la France est partie et au titre desquels elle verse des contributions obligatoires. Les principaux d'entre eux, ceux dont la contribution annuelle est supérieure à 7,5 M€, sont au nombre de sept : Conseil de l'Europe, OTAN, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), OCDE, Organisation internationale de la Francophonie (OIF), Cour pénale internationale (CPI) et Comité international de la Croix rouge (CICR). Le plus petit est le programme régional océanien de l'environnement, qui a bénéficié d'une contribution obligatoire de 9 726 € en 2021. Hormis la contribution à l'OIF versée sur le programme 209, toutes ces contributions sont portées par le programme 105. Le montant total de ces contributions obligatoires est passé de 146 M€ en 2017 à 168 M€ en 2023 (+ 15 %). La hausse est portée, d'une part, par la contribution à l'OTAN, passée de 26 à 38 M€ et, d'autre part, par celle versée au Conseil de l'Europe, passée de 36 à 46 M€.

La logique d'action de ce bloc de coopération multilatérale relève en premier lieu de l'influence politique. Les institutions considérées sont indépendantes du « système des Nations Unies », mais fonctionnent pour l'essentiel selon des principes multilatéraux comparables de coopération inter-étatique. Même le CICR s'appuie sur les conventions de Genève relative au droit international humanitaire, qui fixe les règles visant à assurer le respect des êtres humains et de leur dignité en temps de guerre.

Les contributions françaises sont obligatoires au sens du droit international ou relèvent d'engagements pérennes, comme pour le CICR. Dans les deux cas, elles se traduisent par des engagements financiers obligatoires d'un point de vue budgétaire, laissant peu de place à leur pilotage budgétaire annuel en loi de finances.

2 - L'émergence d'arrangements *ad hoc* de coopération multilatérale, portés par des contributions volontaires

Un second bloc est constitué des contributions volontaires à des fonds dont la France a souvent été l'initiatrice, qui sont passées de 781 M€ à 1 238 M€ (+ 59 %) entre 2017 et 2023, avec un maximum à 1 588 M€ en 2022. Ce dynamisme, constaté surtout depuis 2020, s'explique essentiellement par l'évolution de la contribution au Fonds vert pour le climat, dont le montant a été influencé par le désengagement des États-Unis et le changement d'échelle, à l'inverse, des contributions de plusieurs autres donateurs, dont la France.

Le nombre de bénéficiaires directs des contributions volontaires est passé de 26 en 2017 à 38 en 2022, dont deux nouveaux parmi les six principaux : l'Alliance du vaccin et le Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

Tableau n° 8 : contributions volontaires de la France aux six principaux bénéficiaires de la catégorie des « Autre entités »

Bénéficiaires et contributions en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	385,0	385,0	390,0	305,3	303,8	539,2	493,7
Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund)	163,2	160,0	153,7	41,3	198,2	653,4	247,1
International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	67,3	71,6	76,2	81,0	87,2	92,1	97,4
Fonds pour l'environnement mondial (Global Environment Facility)	50,0	49,2	69,1	54,8	53,2	66,9	89,4
Alliance du vaccin	0,0	0,0	0,0	35,6	209,2	55,3	84,0
Partenariat mondial pour l'éducation (PME)	5,0	14,0	24,4	61,8	45,3	0,0	8,8
Part des six principaux bénéficiaires	92 %	92 %	91 %	88 %	91 %	93 %	89 %
Total des contributions volontaires vers la catégorie groupe « Autres entités »	731	741	780	663	986	1 521	1 148

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Les stratégies d'action mises en œuvre par les fonds verticaux

À partir du cas particulier de la Côte d'Ivoire, la Cour a analysé les stratégies d'action déployées par quatre bénéficiaires relevant de la catégorie des « Autres entités » : le FMSTP, le Fonds vert pour le climat (*Green Climate Fund*), GAVI / l'alliance du vaccin et le Partenariat mondial pour l'éducation (PME). Mais les constats qu'elle a faits illustre en réalité une situation qui n'est pas spécifique à ce pays.

Chacune de ces entités se caractérise par une stratégie d'action dans le pays, un mode de coordination des acteurs tant locaux qu'internationaux (les partenaires techniques et financiers), un dispositif de mise en œuvre et de gestion des fonds destinés au pays et des pratiques particulières de suivi de la mise en œuvre des financements. Toutes font supporter un coût de fonctionnement de leur secrétariat, représentant de l'ordre de 4 à 7 % des fonds gérés par l'entité. L'intervention de la Banque mondiale comme gestionnaire fiduciaire représente un coût additionnel de 1,75 %.

Le Fonds vert pour le climat (FVC) se distingue par sa logique de guichet, auprès duquel seuls les acteurs accrédités peuvent déposer un projet. Malgré l'objectif poursuivi par le FVC d'une cohérence entre les projets et les stratégies nationales, l'animation au niveau national est insuffisante et le FVC ne joue pas un rôle de coordination des bailleurs ou d'agrégation et de mise en cohérence des besoins du pays. Les trois autres entités, en revanche, disposent de tels mécanismes. Elles jouent un rôle effectif dans la bonne articulation des actions des différents partenaires techniques et financiers de l'aide publique au développement dans le pays. Les acteurs français dans les pays bénéficiaires participent à ces mécanismes de coordination.

Deux objectifs peuvent donc être recherchés à travers les arrangements *ad hoc* de coopération multilatérale ayant recours à ce type d'instruments : d'une part, une augmentation des financements accessibles sur une thématique donnée (cas du FVC) et, d'autre part, parfois dans le même temps, une meilleure articulation des actions et des financements apportés par l'ensemble des partenaires techniques et financiers de l'aide publique au développement. C'est au regard de ce second objectif que le coût d'intervention de ces entités doit être évalué, en particulier dans les pays où la capacité à structurer des projets est le moins développé. C'est également dans cette perspective que les acteurs français peuvent utilement intervenir, au-delà de la contribution financière qu'ils allouent à l'entité.

3 - Une diversification, facteur de complexité et de stratification

Les six principales contributions volontaires relevant de la catégorie des « Autres entités » sont liées à des thématiques spécifiques, portées par des fonds, fondations ou arrangements *ad hoc*, comme l'IFFIm (*International Finance Facility for Immunisation*) ou le Partenariat mondial pour l'éducation (PME). Ce format se développe, recourant à des supports variés : coalitions, plateformes, fonds fiduciaires. Il regroupe une diversité d'acteurs et d'entités de la coopération multilatérale : États, banques de développement, système des Nations Unies, organisations de la société civile. Quelles que soient ses vertus, il contribue à un phénomène de complexification et de stratification des initiatives, voire de redondances, comme le montrent quatre exemples, dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'environnement.

Ainsi, l'*IFFIm*, créé en 2005, est un mécanisme financier imaginé par la France et le Royaume-Uni pour financer l'Alliance du Vaccin (GAVI), fondation lancée par Bill Gates. La gestion en est déléguée à la Banque mondiale. Les principaux donateurs sont le Royaume-Uni, la France, la Norvège, l'Italie et les Pays-Bas. En 2010, la Cour¹⁷ avait formulé des recommandations pour obtenir des économies dans la gestion de IFFIm/GAVI, disposer de comptes plus transparents et améliorer la gouvernance. La contribution française à l'*IFFIm* a fait l'objet par ailleurs d'une évaluation conclue en octobre 2020 par le cabinet EY, dont il ressort que les recommandations de la Cour ont été suivies d'effet, mais que le recours à l'*IFFIm* ne présente pas d'avantage par rapport à une contribution directe à GAVI. Comme le confirme le MEAE, IFFIm et Gavi correspondent en fait au financement du même objet. Cependant, considérant que, dans la période plus récente, l'*IFFIm* a joué un rôle positif sur le marché pharmaceutique, où il apporte des garanties aux industriels, la France a arbitré en faveur d'un réabondement de l'*IFFIm* à hauteur de 250 M€ pour le cycle 2021-2025.

De même le Partenariat mondial pour l'éducation (PME), créé en 2002, s'ajoute aux instruments déjà existants comme l'UNESCO. Il s'agit d'un fonds hébergé par la Banque mondiale, qui rassemble un ensemble de partenaires investis dans l'éducation : « *pays à faible revenu, bailleurs de fonds, organisations internationales, société civile, y compris les organisations de jeunes et d'enseignants, le secteur privé et les fondations privées* ». Les principaux donateurs annoncés pour la reconstitution 2021-2025 sont l'UE, le Royaume-Uni, la Norvège, la France et l'Allemagne. La Banque mondiale et des banques régionales de développement y contribuent également. Pour déployer ces financements, le PME s'appuie sur dix agences et organisations internationales partenaires, dont l'Agence française de développement (AFD).

L'Alliance pour la préservation des forêts tropicales et humides est un exemple de nouvel arrangement pour la coopération internationale. Annoncée par le président de la République lors de la réunion du G7 de Biarritz en août 2019, cette Alliance a été structurée en 2020 et dotée d'une charte signée par 32 pays membres et réaffirmée lors d'un *One Planet Summit* en septembre 2021. Elle bénéficie depuis 2020 d'une contribution française versée à *Conservation International*, organisation internationale de la société civile qui fait état d'une collecte cumulée de 32,5 M€ en 2022. L'Alliance s'ajoute à l'initiative antérieure pour les forêts d'Afrique centrale, elle-même ex-partenariat pour les forêts du bassin du Congo, dont les financements sont taris mais dont la structure demeure. Aujourd'hui, de nouvelles initiatives sur la forêt sont explorées à la demande du président de la République, sur le modèle des partenariats dans le champs de l'énergie¹⁸. La lisibilité de l'action de la France ne se trouve pas simplifiée dans la mesure où les objectifs, agendas et modalités de ces initiatives diffèrent.

¹⁷ Cour des comptes, *La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, novembre 2010.

¹⁸ Il s'agit des partenariats pour une transition énergétique juste (*Just Energy Transition Partnership - JETP*) qui lient un pays avec un ensemble de bailleurs bilatéraux et multilatéraux autour d'un large programme d'investissements concertés. La France est impliquée dans des JETP avec le Vietnam, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et le Sénégal.

L'initiative française *Climate Risk and Early Warning System* (CREWS), prise à la COP 21 en 2015, vise à développer les systèmes d'alerte précoce dans les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés, en y renforçant les capacités de prévision hydrométéorologique et les services de gestion des risques. Elle fédère dix États contributeurs et sept États observateurs. Les financements cumulés représentaient 110 MUSD en 2023, dont 42 MUSD apportés par la France. Ils soutiennent 18 projets nationaux ou régionaux actuellement, dans 79 pays, dont une quarantaine en Afrique. CREWS joue un rôle d'aiguillon dans les débats sur les pertes et préjudices dans les négociations sur le climat, tout en contribuant à la complexité de l'architecture de la « finance climat ». Par ailleurs, le secrétaire général des Nations Unies a lancé en mars 2022 l'initiative *Alertes précoce pour tous* avec l'objectif d'atteindre une couverture universelle par les systèmes d'alerte précoce d'ici 2027. Enfin, le « plan de mise en œuvre de *Charm el-Cheikh* » adopté à la COP27 de novembre 2022 contient une section consacrée aux systèmes d'alerte précoce.

Comme dans le cas des entités rattachées au « système de l'ONU », une simplification de ce paysage foisonnant serait opportune. Les différentes administrations françaises, qui en sont convaincues, œuvrent déjà en ce sens. Elles doivent être encouragées à poursuivre et à amplifier leurs efforts pour obtenir des progrès. L'objectif ne doit pas être uniquement de réduire le nombre d'instruments, ce que l'histoire et la dynamique propre à chacun d'entre eux rendent souvent inenvisageable. En revanche, quand un nouveau dispositif est créé, il faut dans la mesure du possible l'adosser à une institution existante, comme la France a pu l'obtenir pour le fonds de réponse aux pertes et préjudices, qui a été rattaché à la Banque mondiale. Il convient aussi d'exploiter davantage les possibilités de coordination dans la gestion de certains fonds, comme par exemple le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds vert pour le climat (FVC) et le fonds d'adaptation (FA).

III - Des contributions plus souvent volontaires et plus souvent pré-affectées

La période sous contrôle est marquée, surtout à partir de 2020, par une très importante progression des contributions volontaires, en particulier de celles orientées vers l'ONU et ses satellites. Par ailleurs, la part des contributions pré-affectées au sein des contributions volontaires, tend elle-même à s'accroître

A - L'importance grandissante des contributions volontaires

1 - Un doublement des contributions volontaires entre 2017 et 2023

Entre 2017 et 2023, la part des contributions volontaires de la France est passée de 52 à 75 % des contributions versées dans le périmètre sous contrôle, sous l'effet d'un tassement des contributions obligatoires, d'une part, et du doublement des contributions volontaires, d'autre part. Après une période de stagnation entre 2017 et 2020, une accélération s'est produite à partir de 2021.

Le recul des contributions obligatoires s'explique avant tout par la diminution tendancielle de la part du PIB de la France dans le PIB mondial, dans le contexte de la montée en puissance économique de certains grands pays dits du « Sud global », comme la Chine. Le dynamisme des contributions volontaires résulte des choix stratégiques de la France qui, soucieuse de son influence dans les organisations internationales, y a augmenté ses engagements financiers, et qui mène une politique active d'aide publique au développement, la mission budgétaire qui lui est consacrée ayant vu ses crédits croître de 112 % entre 2018 et 2023 (passant de 2,6 à 5,6 Md€).

Tableau n° 9 : part des contributions obligatoires et volontaires dans les contributions de la France (programmes 105, 110 et 209 et FSD)

<i>Contributions (en M€)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var 17/23
<i>Volontaires</i>	1 583	1 602	1 644	1 597	2 270	3 075	3 339	+ 111 %
<i>Obligatoires</i>	1 457	1 571	1 58	1 613	1 409	1 260	1 106	- 24 %
Total	3 040	3 174	3 228	3 210	3 679	4 335	4 445	+ 46 %
<i>Part volontaire</i>	52 %	50 %	51 %	50 %	62 %	71 %	75 %	+ 23 pts

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

D'une manière générale, la période récente a été marquée par une forte croissance des contributions françaises aux fonds thématiques, que ceux-ci soient portés par le système des Nations Unies, comme l'Unicef, ou bien autonomes, comme le FVC, le PME ou GAVI.

Cette croissance rapide caractérise notamment les contributions volontaires à la catégorie des « autres entités », situées en dehors du « système de l'ONU », du groupe Banque mondiale, de l'Union européenne et des banques régionales de développement. Dans cette catégorie, le volume des contributions volontaires a fortement augmenté entre 2017 et 2023. Il a représenté 49 % du total des contributions volontaires françaises en 2022.

Tableau n° 10 : contributions volontaires, par type de bénéficiaires et par année (programmes 105, 110, 209 et FSD)

<i>Contributions en M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var 17/23
Total des contributions	3 040,2	3 174,3	3 227,9	3 210,0	3 678,7	4 334,6	4 445,2	46 %
<i>Dont volontaires</i>	1 583,0	1 602,9	1 643,7	1 597,0	2 270,2	3 075,2	3 339,1	111 %
<i>Part volontaire</i>	52 %	50 %	51 %	50 %	62 %	71 %	75 %	+ 23 pts
<i>Système des Nations Unies</i>	219,9	188,9	217,1	261,6	424,1	629,1	604,3	175 %
<i>Union européenne</i>	0,7	6,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,2	80 %
<i>Bretton Woods</i>	414,9	445,3	436,9	451,7	625,4	659,3	1 247,9	201 %
<i>Banques régionales de développement</i>	217,0	220,9	209,2	220,5	233,7	265,2	337,4	56 %
<i>Autres entités</i>	730,6	741,1	779,8	662,7	986,2	1 520,6	1 148,3	57 %

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

2 - Un quasi-triplement des contributions volontaires au « système des Nations Unies » entre 2017 et 2022

Une progression encore plus rapide que la croissance moyenne peut être constatée pour les contributions volontaires au « système des Nations Unies » : + 175 % entre 2017 et 2023, contre + 112 % en moyenne pour l'ensemble des contributions volontaires. Alors que les années 2017 à 2019 avaient été marquées par une quasi-stagnation des contributions, tant obligatoires que volontaires, les contributions volontaires au « système des Nations Unies » ont été multipliées par 2,8 entre 2019 et 2023, passant de 217,1 à 604,3 M€. Après un maximum en 2022, à 629,1 M€, leur montant total s'est inscrit en léger repli en 2023. Elles ont été affectées par les coupes budgétaires décidées début 2024.

Tableau n° 11 : contributions obligatoires et volontaires françaises au « système des Nations Unies » (programmes 105, 110, 209 et FSD)

En M€	Obligatoire	Volontaire	Total
2017	567	72 %	220
2018	627	77 %	189
2019	559	72 %	217
2020	574	69 %	261
2021	535	56 %	424
2022	537	46 %	629
2023	517	46 %	604

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209 et du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Dans la période sous contrôle, l'essentiel de l'apport français au « système des Nations Unies » a été concentré sur quelques grands programmes, inscrits dans les champs couverts par les Objectifs de développement durable (ODD), et qui prennent de plus en plus d'importance. Ainsi Unitaid, le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef) ou le Programme alimentaire mondial (PAM) ont reçu des contributions volontaires comprises entre 100 et 500 M€ chacun entre 2017 et 2023.

74 des 113 entités du « système des Nations Unies » qui ont bénéficié d'une contribution française entre 2017 et 2023 ont été des bénéficiaires directs. Parmi celles-ci, 29 ne reçoivent que des contributions obligatoires, dont les 14 opérations relevant du maintien de la paix. 29 autres ne bénéficient que de contributions volontaires, comme Unitaid, l'Unicef, le PAM, le Fonds international de développement agricole (FIDA) ou le programme des Nations unies pour le développement (PNUD). 16 de ces entités reçoivent à la fois des contributions volontaires et des contributions obligatoires, comme l'ONU, l'OMS, l'AIEA ou l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

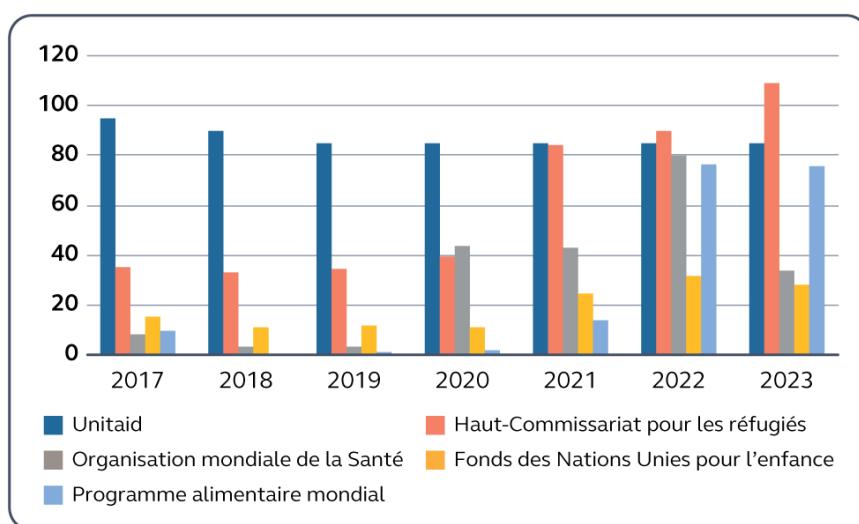
Tableau n° 12 : principales contributions obligatoires et volontaires de la France au système des Nations Unies : cumul entre 2017 et 2023

<i>Contributions en M€</i>	Obligatoire	Volontaire	Total
<i>Opérations de maintien de la paix</i>	2 182		2 182
<i>Organisation des Nations Unies (ONU)</i>	755	77	832
<i>Unitaid</i>		610	610
<i>Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR)</i>	6	424	430
<i>Organisation mondiale de la Santé (OMS)</i>	140	216	356
<i>Programme alimentaire mondial (PAM)</i>		178	178
<i>Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)</i>	122	36	158
<i>Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)</i>	141	1	142
<i>Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)</i>	94	45	139
<i>Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Unicef)</i>		134	134

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Depuis 2020, année où a commencé la pandémie de covid 19, la dynamique de croissance des contributions volontaires est particulièrement marquée pour l'OMS. Les engagements en faveur du HCR se sont intensifiés à partir de 2021, puis du PAM à partir de 2022. A contrario, Unitaid offre l'exemple d'un engagement volontaire constant de la France sur la période.

Graphique n° 2 : principales contributions volontaires au « système des Nations Unies » en M€



Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

B - Des contributions volontaires plus souvent pré-affectées

Le développement des contributions volontaires permet à la France d'orienter plus aisément les contributions qu'elle finance vers les finalités géographiques ou thématiques qui correspondent à ses choix stratégiques propres. Les moyens qu'elle alloue en dehors de toute contrainte juridique aux organisations et fonds multilatéraux peuvent, certes, renforcer sa participation à leurs programmes et à leur fonctionnement général.

Pourtant l'influence de la France sur les priorités, notamment géographiques, des fonds multilatéraux, y compris de ceux dont elle a elle-même suscité la création, demeure souvent limitée. Aussi est-elle conduite, comme dans le cas du FMSTP, à pré-affecter de plus en plus souvent ses contributions, ce qui tend à rapprocher ses pratiques de celles de des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Un tel ciblage des contributions françaises mérite d'être encouragé et développé. Il permet d'obtenir de l'institution bénéficiaire qu'elle dépense ces crédits additionnels au profit d'un secteur, d'une région, d'un pays ou d'un projet qui lui sont désignés, et qu'elle rende compte précisément de son action.

L'enquête comparative réalisée par la Cour sur les politiques d'aide publique au développement de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la France¹⁹ a montré que, traditionnellement, pour des raisons de principe, la France pratiquait le « fléchage » de ses contributions multilatérales avec plus de réticence que ses deux grands voisins. La période sous revue a été marquée par un plus grand pragmatisme, qui tend à rapprocher le cas français de ceux de l'Allemagne et du Royaume Uni.

Il n'existe pas de définitions standardisées de l'OCDE permettant de caractériser les différentes formes de « fléchage » des contributions multilatérales, que ce soit du point de vue des donateurs ou de celui des bénéficiaires. Néanmoins, les données du « système des Nations Unies » et celles compilées par le CAD de l'OCDE permettent d'explorer cette notion.

1 - L'approche du « système des Nations Unies »

Les données mise à disposition par le secrétariat des Nations Unies pour la coordination permettent d'évaluer l'intensité du « fléchage » des contributions reçues, en adoptant le point de vue des bénéficiaires. Le secrétariat distingue les contributions obligatoires (*assessed contributions*), les contributions volontaires non « fléchées utilisables pour le financement des activités de base » (*voluntary core (un-earmarked) contributions*), les contributions volontaires « fléchées » (*voluntary non-core (earmarked) contributions*) et les revenus issus d'autres activités, représentant une part minime, inférieure à 1 %.

L'intensité du « fléchage » peut être approchée, dans les données des Nations Unies, en calculant le ratio entre les contributions volontaires « fléchées » et l'ensemble des contributions volontaires.

¹⁹ Cour des comptes, *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement*, observations définitives, avril 2023.

Tableau n° 13 : intensité du « fléchage » des contributions volontaires au système des Nations Unies

Ratio Fléchées / Volontaires	2017	2018	2019	2020	2021
France	78 %	48 % ²⁰	48 %	60 %	67 %
Allemagne	95 %	90 %	89 %	88 %	90 %
Royaume-Uni	81 %	82 %	84 %	87 %	70 %
États-Unis	93 %	94 %	96 %	96 %	94 %

Source : Nations Unies

Une telle analyse montre la spécificité du modèle d'intervention français, qui recourt significativement moins que ses partenaires au « fléchage » de ses contributions.

La France se distingue ainsi à la fois par une part plus faible des contributions volontaires dans l'ensemble de ses contributions et par un « fléchage » moindre de ses contributions volontaires. *In fine*, la part des contributions françaises au « système des Nations Unies » qui financent des activités définies par la France est entre deux et quatre fois plus faible que celle de ses partenaires.

Tableau n° 14 : intensité du « fléchage » de l'ensemble des contributions au « système des Nations Unies »

Ratio Fléchées / Total	2017	2018	2019	2020	2021
France	18 %	15 %	16 %	24 %	31 %
Allemagne	74 %	70 %	70 %	75 %	77 %
Royaume-Uni	64 %	65 %	67 %	66 %	44 %
États-Unis	62 %	62 %	67 %	69 %	69 %

Source : Nations Unies

2 - L'approche du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

De son côté, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE compile les données relatives aux versements à des organisations multilatérales qui sont « fléchés » vers un programme en particulier, lorsque le pays bénéficiaire est connu. Ce type de « fléchage » est dénommé « aide bilatérale transitant par le multilatéral » (*« contribution through »*), par opposition aux contributions multilatérales classiques (*« contribution to »*).

²⁰ En 2018, les contributions non fléchées, qui étaient stables depuis 2015, sont passées de 50 MUSD à 170 MUSD. Elles ont connu ensuite une croissance continue, mais moins forte, atteignant 216 MUSD en 2022.

Tableau n° 15 : part de l'APD multilatérale ciblée sur un pays identifié

En MUSD 2021	2017	2018	2019	2020	2021
<i>France</i>	4,0 %	4,2 %	5,7 %	16,2 %	10,7 %
<i>Allemagne</i>	40,1 %	37,0 %	39,4 %	45,6 %	43,5 %
<i>Royaume-Uni</i>	31,8 %	32,3 %	38,5 %	31,4 %	20,7 %
<i>États-Unis</i>	55,9 %	61,4 %	62,0 %	54,5 %	49,0 %

Source : OCDE/CAD

Selon le CAD et comparativement aux pays voisins, la France mobilise faiblement les entités multilatérales pour faire transiter son aide bilatérale. Mais cette spécificité évolue rapidement depuis 2019, en particulier pour les contributions versées au « système des Nations Unies » et aux banques régionales de développement.

Tableau n° 16 : part de l'APD multilatérale de la France ciblée sur un pays identifié, par type de bénéficiaire

Taux d'aide transitant	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Système des Nations Unies</i>	12 %	12 %	14 %	41 %	38 %
<i>Banques régionales de développement</i>	1 %	1 %	18 %	71 %	38 %
<i>Groupe Banque mondiale</i>	1 %	1 %	3 %	3 %	7 %
<i>Autres entités multilatérales</i>	0 %	4 %	8 %	19 %	11 %

Source : OCDE/CAD

3 - Une inflexion en cours

Le « fléchage » en augmentation des contributions française, tel que l'OCDE en rend compte, a été inspiré notamment par le succès de « l'Initiative », qui, au sein du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), permet de mobiliser une partie de la contribution française pour financer l'expertise française en matière d'assistance technique et d'appui aux innovations dans les pays récipiendaires du Fonds. Le conseil national du développement solidaire international (CNDSI)²¹, dans son rapport de 2020 sur « *la stratégie française auprès des banques et fonds multilatéraux* », recommande l'extension de ce mécanisme aux autres fonds multilatéraux. La Cour, qui partage l'appréciation positive du conseil sur « l'Initiative », a pris appui sur ce précédent, ainsi que sur les pratiques constatées de l'Allemagne et du Royaume-Uni, pour recommander « *d'assouplir chaque fois que possible la doctrine traditionnelle française, opposée à la pré-affectation des contributions volontaires versées aux organisations multilatérales* »²².

²¹ Institué par la loi d'orientation et de programmation sur le développement et la solidarité internationale (LOPDSI) du 7 juillet 2014, le conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) est l'instance consultative entre l'État et les acteurs non-étatiques sur les objectifs et les moyens de notre politique de développement. Il regroupe des représentants des différentes composantes de la société civile intéressées : ONG, syndicats, acteurs économiques engagés dans le développement durable, parlementaires, collectivités territoriales, entreprises de l'économie sociale et solidaire, fondations, universités et centres de recherches, plateformes multi-acteurs.

²² Cour des comptes, *La contribution de la France à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé*, observations définitives, avril 2022 et Cour des comptes, *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement*, observations définitives, avril 2023.

La position prise par la France lors des conférences de reconstitution du Partenariat mondial pour l'éducation (PME), visant à pré-affecter une partie d'une contribution volontaire en faveur d'une région ou d'un thème d'action, a également montré la voie. Ainsi, au sommet de Dakar, en février 2018, la décision avait été annoncée d'apporter 200 M€ au PME pour la période 2018-2020, dont 100 M€ devaient être réservées à la région sahélienne. En juillet 2021, un nouvel engagement a été pris, à hauteur de 333 M€ pour 2021-2025, dont la moitié, selon le MEAE, « *ira directement au financement de programmes en faveur de l'égalité de genre* ».

Au total, comme l'indique le MEAE, « *le taux de fléchage des contributions françaises aux organisations internationales du système des Nations Unies augmente* », en particulier lorsqu'il s'agit des financements humanitaires, qui représentent 75 % des contributions volontaires françaises et sont désormais fléchés aux deux tiers. Cette dynamique conduisant à augmenter la part pré-affectée des contributions volontaires françaises mérite de se poursuivre, dans les limites toutefois du « *partenariat de confiance* » que le MEAE souhaite à juste titre maintenir avec les organisations humanitaires, afin de préserver la flexibilité dont elles ont besoin pour leurs actions d'urgence. Comme l'observe la direction générale du Trésor, il convient aussi de vérifier, avant d'accentuer la politique de « fléchage », que « *notre poids et notre influence dans les organisations et fonds multilatéraux sont en phase avec nos priorités politiques et sectorielles* » et que cette politique est compatible avec la nouvelle conjoncture budgétaire, marquée par la fin de l'expansion des crédits dévolus à l'action multilatérale,

4 - Le « fléchage » *ad hoc* par projet

Les différents services du MEAE et du Trésor ne sont pas suffisamment outillés pour suivre le « fléchage » des contributions multilatérales et en rendre compte précisément. Les notions de versements obligatoires et volontaires sont elles-mêmes incertaines (cf. *infra*). Néanmoins, ces services font valoir une pratique courante de financements additionnels, spécifiques à un projet, désignés par l'expression « *top-up* ». Il s'agit de financements volontaires ponctuels, décidés au cas par cas, en complément de soutiens antérieurs, sur la base d'un projet présenté par l'entité bénéficiaire. Ces financements, « fléchés » par construction, peuvent permettre de renforcer une action bilatérale. La DGM donne l'exemple du Fonds de soutien aux victimes de violences sexuelles créé en 2017 par deux prix Nobel de la paix et implanté à Genève : le Centre de crise et de soutien du MEAE a pu, en 2022, répondre à un besoin exprimé par les autorités ukrainiennes en finançant un programme spécifique hébergé par ce Fonds.

Entre 2017 et 2023, la France a versé 417 contributions inférieures à 1 M€, destinées à 91 bénéficiaires différents²³, pour un montant total inférieur à 111 M€ et une contribution moyenne de 265 633 €.

²³ Ces bénéficiaires sont très divers, incluant les principaux bénéficiaires de contributions françaises comme la Banque mondiale ou le FIDA, des organismes du système des Nations Unies comme ONUSIDA, le GIEC ou l'OMM, et d'autres entités comme le Comité international de la Croix rouge, l'OSCE ou des instituts et universités.

Tableau n° 17 : extension de la pratique des petites contributions volontaires (<1M€) par programme

Programme	105	110	209	FSD
<i>Nombre de contributions < 1M€</i>	208	53	152	4
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	63	13	31	2
Total en M€	50	18	41	2
<i>Contribution moyenne en €</i>	241 293	334 253	268 272	522 500
<i>Contribution minimale en €</i>	5 000	20 000	12 000	330 000

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Cette pratique peut apporter de la souplesse aux bénéficiaires et permettre à la France de s'assurer que ses objectifs prioritaires sont bien pris en compte. En revanche, compte tenu des montants unitaires en jeu, elle ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique.

IV - L'articulation par secteurs thématiques

L'analyse typologique des contributions françaises met en évidence une certaine spécialisation des instruments. Ainsi, celles qui sont versées au « système de l'ONU » sont principalement orientées vers les opérations de maintien de la paix et la gestion des crises. Pour les entités autres que celles dépendant du « système des Nations Unies », des institutions de *Bretton Woods*, des banques régionales de développement et de l'Union européenne, les secteurs dominants sont l'environnement et la santé.

En dépit de cette spécialisation relative, le foisonnement des instruments est tel qu'une rationalisation des contributions françaises est souhaitable.

A - Une spécialisation thématique accrue des contributions multilatérales

L'analyse des domaines d'intervention des bénéficiaires permet d'approcher par analogie la répartition des contributions par grands secteurs.

Précision méthodologique

Pour l'analyse par thématiques d'intervention, la Cour s'est appuyée sur une classification en neuf catégories des bénéficiaires directs de contributions financières françaises, élaborée avec l'aide des départements ministériels exerçant une responsabilité budgétaire.

Les neuf secteurs retenus sont les suivants :

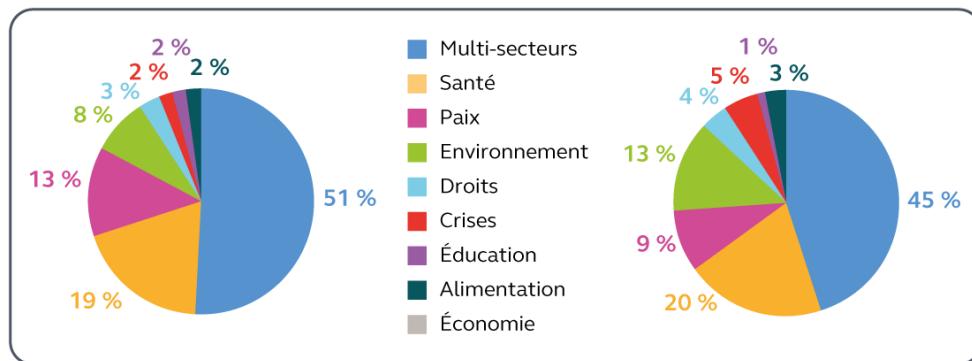
- Maintien de la paix, sécurité internationale (Paix) ;
- Environnement, climat, biodiversité (Environnement) ;
- Éducation, formation, accompagnement vers l'emploi, culture (Éducation) ;
- Santé, hygiène (Santé) ;
- Alimentation, nutrition, agriculture (Alimentation) ;

- Droits humains, égalité de genre (Droits) ;
- Crises et fragilités, action humanitaire (Crises) ;
- Infrastructures, secteur productif, développement économique (Économie) ;
- Catégorie « multi-secteurs », regroupant les bénéficiaires ne pouvant être rattachés à une thématique spécifique du fait de la variété de leurs interventions.

Cette catégorisation est imparfaite compte tenu des interactions entre thématiques et de l'implication simultanée des bénéficiaires sur plusieurs thématiques. Elle permet néanmoins de caractériser l'évolution des thématiques des contributions multilatérales de la France.

Cette répartition a évolué progressivement entre 2017 et 2022/2023. En 2017, les contributions multi-sectorielles comptaient pour 51 % du total de 3 Md€. En 2022/2023²⁴, cette part est passée à 45 % de 4,4 Md€. En valeur absolue, seules les contributions relatives au maintien de la paix et à la sécurité internationale ont reculé, de 6 %.

Graphique n° 3 : évolution de la répartition sectorielle des contributions françaises entre 2017 et 2022/2023



Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

La hausse des contributions multilatérales (+ 45 % au total) a été particulièrement marquée dans les secteurs de l'environnement (+ 131 %), des crises (+ 255 %) et de l'alimentation (+ 175 %).

Entre 2017 et 2023, 88 % des contributions multi-secteurs ont été distribuées à six bénéficiaires : la Commission européenne, au travers des versements au FED, l'AID, le Fonds africain de développement, l'ONU, la banque européenne d'investissement et la BIRD. Ces institutions ont en commun d'être multi-sectorielles par nature. Hormis la contribution au FED, qui est en extinction, seule la contribution multi-secteur versée à l'ONU progresse moins vite que le rythme global de progression des contributions multilatérales. La diminution de la part des contributions multi-secteurs doit donc être nuancée.

²⁴ L'année 2022 a été marquée par un versement important au FVC (pour 653 M€) tandis que l'année 2023 s'est caractérisée par un versement de 918 M€ à l'AID. Pour neutraliser cet effet, l'année 2017 est comparée à la moyenne des années 2022 et 2023. Pour le paragraphe 1.4.3, les deux années 2022 et 2023 sont considérées dans leur ensemble.

B - Des contributions au « système de l'ONU » dominées désormais par les composantes maintien de la paix, gestion de crises et santé

Entre 2017 et 2023, les contributions versées au « système de l'ONU » ont augmenté de 43 %, passant de 787 M€ à 1 121 M€ (cf. le tableau n° 5 *supra*).

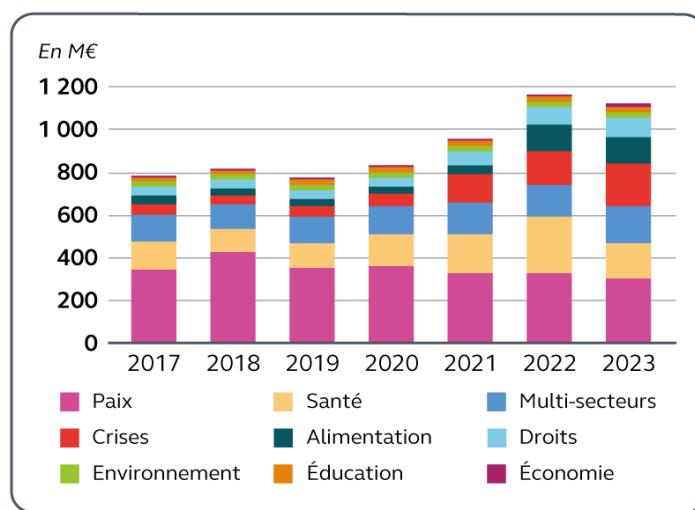
Sur la période, le premier fait notable est l'effritement en valeur absolue du secteur de la paix et de la sécurité internationale, qui demeure néanmoins le premier débouché des contributions françaises au « système des Nations Unies ».

Le deuxième constat important est l'augmentation marquée du secteur de la santé à compter de 2020, sous l'effet principalement de la covid 19, dont les instruments principaux sont l'OMS et le mécanisme *Medecine Patent Pool*, soutenu par les Nations Unies et financé majoritairement par Unitaid, dont la mission est d'améliorer l'accès à des médicaments essentiels dans les pays à revenu faible et intermédiaire et de faciliter la mise au point de tels médicaments²⁵.

On observe par ailleurs, pour ce qui est du « système de l'ONU » proprement dit :

- une augmentation des contributions dans le secteur « crises » à compter de 2021, bénéficiant surtout au HCR ;
- l'importance accordée à la sécurité alimentaire, grâce à un large recours au Programme alimentaire mondial (PAM) à compter de 2022 ;
- une faible mobilisation en faveur de l'environnement : seuls le Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal et le PNUE perçoivent des contributions moyennes supérieures à 10 MUSD/an.

Graphique n° 4 : répartition thématique des contributions françaises au système des Nations Unies



Source : données budgétaires en euros courants des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

²⁵ Cf. Cour des comptes, *La contribution de la France à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé*, observations définitives, avril 2022.

C - Deux orientations essentielles pour les « autres entités » : la santé et l'environnement

En 2022 et 2023, dans le périmètre retenu, la somme des contributions versées au « système de l'ONU », aux organisations issues des accord de *Bretton Woods*, aux banques régionales de développement et à l'Union européenne a atteint 5,79 Md€, soit 65,9 % du total des versements. La part restante, soit 2,99 Md€, a bénéficié à une catégorie dénommée « autres entités », qui fédère des dispositifs spécialisés souvent reliés formellement au Nations Unies, mais qui en pratique fonctionnent de manière indépendante. Au sein de cette catégorie, les douze premiers bénéficiaires représentaient 97,3 % des contributions volontaires, et les deux premiers, le FMSTP et le FVC, 78,1 % à eux seuls (cf. le tableau n° 7 *supra*).

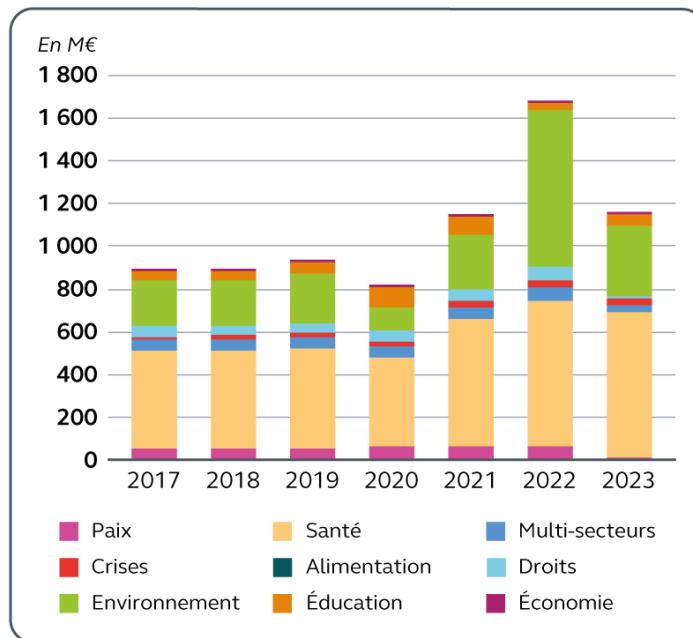
Le poids de ces deux fonds illustre l'importance du secteur de l'environnement et de celui de la santé dans la catégorie « autres entités ». Dans chacun de ces secteurs, les contributions sont concentrées sur un petit nombre d'outils. Dans le secteur de la santé, le FMSTP représente 75 % des contributions, l'IFFIm 15 % et l'Alliance du vaccin 10 %. Le secteur de l'environnement rassemble 16 bénéficiaires, mais le Fonds vert pour le climat et le FEM, qui représentent respectivement 78 % et 19 % du total, sont dominants.

Cette focalisation des contributions françaises sur quelques acteurs clés ne met pas fin à la dispersion de l'effort budgétaire français, mais répond en partie au besoin de clarifier le paysage et de renforcer la complémentarité entre les différentes contributions multilatérales de la France, comme l'a recommandé la Cour dans le cadre de son contrôle de la contribution au Fonds vert pour le climat en 2019²⁶.

La part du secteur de l'éducation, qui a bénéficié des financements significatifs accordés au Partenariat mondial pour l'éducation (PME), se contracte depuis 2020.

²⁶ Cour des comptes, *La contribution de la France au Fonds vert sur le climat*, observations définitives de juillet 2019 et référé au Premier ministre du 19 juillet 2019.

Graphique n° 5 : répartition thématique des contributions françaises aux « autres entités » entre 2017 et 2023



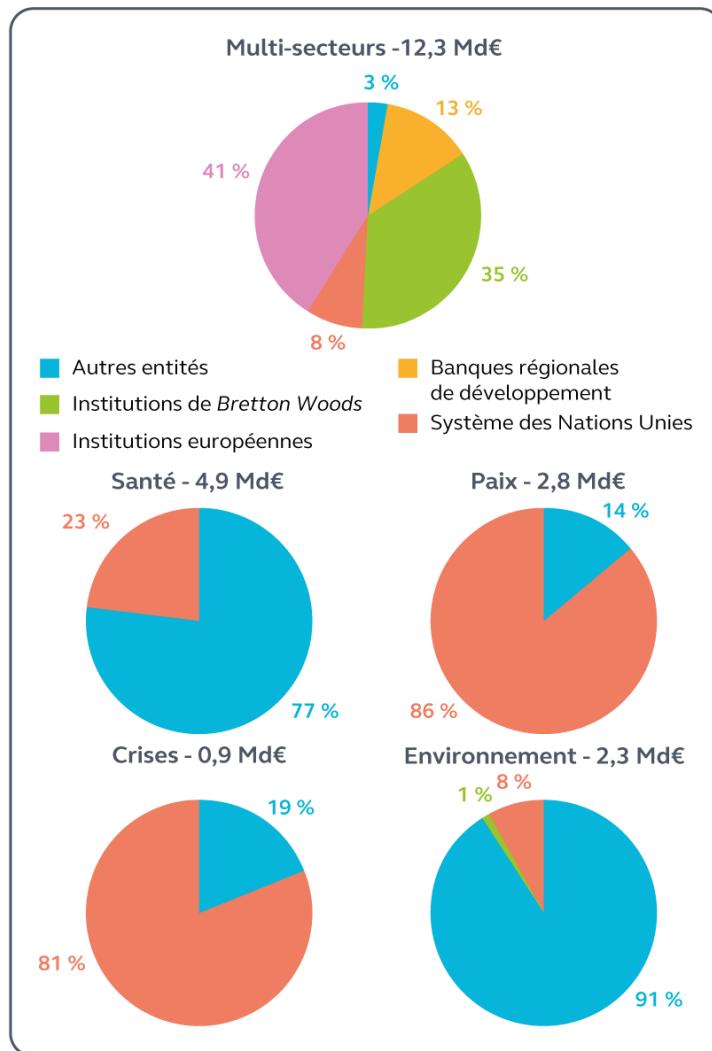
Source : données budgétaires en € courants des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

D - Au total, une spécialisation des instruments

L'examen secteur par secteur des instruments mobilisés pour l'allocation des contributions multilatérales françaises fait apparaître une spécialisation :

- Le « système de l'ONU » constitue le levier d'intervention privilégié des opérations qui concourent à la paix et à la gestion des crises. Il représente encore le quart des contributions accordées au secteur de la santé.
- Les « autres entités », qui regroupent les dispositifs *ad hoc*, accueillent l'essentiel des contributions dans le secteur de l'environnement et trois quarts d'entre elles dans le secteur de la santé.
- Les institutions européennes, le Groupe Banque mondiale et, dans une moindre mesure, les banques régionales de développement, perçoivent l'essentiel des contributions multi-sectorielles.

Graphique n° 6 : typologie des bénéficiaires en fonction des thématiques d'intervention entre 2017 et 2023



Source : données budgétaires en € courants des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

V - Au sein de l'aide publique au développement, une complémentarité partielle entre les canaux bi et multilatéral

À la faveur d'un retournement de tendance récent, les contributions multilatérales représentent désormais les deux cinquièmes de l'APD totale de la France. Ce regain d'intérêt pour l'action multilatérale pose la question de ses interrelations avec l'intervention bilatérale et, singulièrement, celle de la complémentarité entre les deux canaux.

A - Des contributions multilatérales représentant deux cinquièmes de l'APD

Dans le champ de l'aide publique au développement, le partage de l'effort budgétaire français entre l'aide bilatérale et les contributions aux institutions et fonds multilatéraux a fluctué dans le temps.

Dans les années précédant la période sous contrôle, l'engagement au sein de partenariats multilatéraux était devenu tel que, lors de sa réunion du 8 février 2018, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) avait dû décider d'augmenter de manière volontariste la part bilatérale de l'aide au développement. Prévoyant une hausse du volume d'APD jusqu'en 2022, il avait indiqué que les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement (AE) de la mission devaient être consacrés à la composante bilatérale. La loi du 4 août 2021 a confirmé cette orientation. Ces objectifs n'ont pas été atteints.

Les statistiques du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui lui sont fournies par la DG Trésor, montrent qu'en 2019, la composante bilatérale de l'APD française avait augmenté de 17 %, passant de 5,67 à 6,63 Md€, tandis que la composante multilatérale diminuait de 8 %. Cette année-là, la part du canal bilatéral a gagné six points, passant de 55 à 61 %. En 2020, le poids relatif du canal bilatéral a continué à s'alourdir, passant de 61 à 65 %. Ainsi, entre 2018 et 2020, la part de l'APD multilatérale dans l'APD totale est passée de 45 à 35 %²⁷. La dynamique enregistrée en 2019 et 2020 paraissait donc correspondre au vœu formulé par le CICID le 8 février 2018.

Tableau n° 18 : part des contributions multilatérales dans l'APD de la France

Montants en M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<i>Aide totale</i>	10 052	10 283	10 908	12 394	13 112	15 294
<i>Aide bilatérale</i>	5 898	5 669	6 629	8 026	7 859	8 954
<i>Aide multilatérale</i>	4 153	4 624	4 279	4 368	5 279	6 340
<i>Part de l'Aide multilatérale</i>	41 %	45 %	39 %	35 %	40 %	41 %

* Données provisoires

Source : CAD OCDE

Pourtant dès 2021, une inversion de tendance était constatée. La part de l'aide bilatérale dans l'APD française a alors perdu cinq points, passant de 65 à 60 %. Les chiffres provisoires pour 2022 mettent en évidence une accentuation de ce phénomène, la part de l'aide multilatérale, à 41 % de l'APD totale, retrouvant son niveau de 2017.

²⁷ Source : OCDE (données transmises par la France, DGT).

B - Une complémentarité qui varie selon les secteurs

1 - Dans le secteur de l'environnement, une différence d'échelle entre l'action bilatérale et les financements multilatéraux.

Dans le domaine de l'environnement, le Fonds français pour l'environnement Mondial (FFEM) entretient des relations étroites avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), dont le FFEM est l'homologue bilatéral. La direction générale du Trésor indique que, pendant la période 2019-2022, 11 % des engagements et 10 % des projets du FFEM étaient conjoints avec le FEM. La recherche de synergie entre les deux fonds se fait à deux niveaux :

- échanges réguliers entre les équipes pour identifier les problématiques et solutions innovantes, et notamment les solutions soutenues par le FFEM qui, pour passer d'un pilote limité à un territoire à une extension au niveau d'un pays ou d'une région, ont besoin d'être relayées par des financements du FEM ;
- à l'inverse, mise à contribution par le FEM du FFEM, dont trois quarts des financements sont orientés vers l'Afrique subsaharienne et francophone, pour permettre la mise en place de certains projets dans des zones géographiques très spécifiques, notamment dans des zones reculées qui demandent une expertise de terrain précise.

Le projet Avaclim

Financé par le FEM et le FFEM à hauteur de 3,1 M€ sur la période 2019-2022, le projet Avaclim bénéficie à sept pays : Burkina Faso, Sénégal, Maroc, Éthiopie, Afrique du Sud, Brésil et Inde. Son principe consiste à utiliser l'agroécologie pour lutter contre la désertification grandissante.

Le programme allie la durabilité écologique et le développement économique des communautés locales. Le canal bilatéral du FFEM apporte une expertise au niveau local et promeut le développement d'une méthode d'évaluation conçue avec des scientifiques et des organisations de terrain. Cette expertise locale est précieuse pour l'outil multilatéral qu'est le FEM, le projet Avaclim ayant pour ambition de diffuser à une large échelle géographique des pratiques agroécologiques assurant un développement rural durable et d'amener les pouvoirs publics à intégrer cette approche dans leurs politiques de développement.

2 - Dans le domaine du climat, des canaux multilatéral et bilatéral répondant à des logiques différentes.

Le canal bilatéral de la « finance climat » publique française, s'inscrivant dans la logique de l'aide publique au développement, repose très largement sur les financements fournis par l'Agence française de développement (AFD). Il répond aux priorités thématiques et géographiques françaises, notamment telles qu'elles ont fixées par le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) en juillet 2023. En particulier, en termes de géographies et d'instruments, Ainsi, conformément aux décisions du CICID, 50 % de l'aide bilatérale de l'État est concentrée sur les pays les moins avancés (PMA) et elle s'ouvre, par ailleurs, aux pays dits « vulnérables ». Le canal bilatéral permet donc de promouvoir et de mettre en œuvre la vision française des financements publics pour le climat.

Le canal multilatéral, de son côté, permet de mettre directement en œuvre les obligations internationales de la France. En contribuant, en particulier, aux fonds verticaux (Fonds vert pour le climat, Facilité pour l'environnement mondiale et Fonds d'adaptation), la France alimente les instruments financiers qui matérialisent les accords sur le climat auxquels elle a souscrit (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques – CCNUCC, accord de Paris).

Au sein des fonds dont elle est partie prenante, la France dispose d'une influence qui dépend de son implication financière, qui elle-même détermine son statut dans la gouvernance du fonds. À titre d'exemple, la France a pu obtenir que les pays africains et les petits États insulaires en développement reçoivent plus de 65 % des financements consacrés à l'adaptation au changement climatique parce qu'elle est le cinquième contributeur du Fonds en équivalent-don et qu'elle dispose à ce titre, avec cinq autres pays, d'un siège plein au conseil d'administration.

De manière générale, les co-financements entre canal bilatéral et multilatéral permettent de concilier ces deux approches de la finance climat. Ainsi, l'Agence française de développement est une entité accréditée du Fonds vert pour le climat depuis 2015. Elle a à ce titre lancé sept projets en partenariat avec le Fonds vert. Le dernier projet en date, approuvé en octobre 2022, porte sur un programme de construction de bâtiments efficaces sur le plan énergétique (*Programme for Energy Efficiency in Buildings Cool – PEEB Cool*) dans onze pays et sur tous les continents. L'AFD finance en majorité ce projet, à hauteur de 1,2 Md\$, et le Fonds vert participe à hauteur de 235 M\$.

Le Fonds vert pour le climat n'organise pas de coordination active des projets nécessaires au respect des engagements de l'accord de Paris et des trajectoires climatiques prises par le pays au titre de la CCNUCC, son fonctionnement reposant sur une logique de guichet. Il s'assure néanmoins, avant de les approuver, que les projets répondent aux objectifs d'atténuation ou d'adaptation prévu dans le cadre de la contribution déterminée au niveau national. Lorsqu'un projet est approuvé, l'entité accréditée doit rapporter sur une base très régulière au Fonds de sa bonne mise en œuvre pour obtenir le décaissement continu des financements.

L'effort de coordination entre partenaires techniques et financiers, bilatéraux et multilatéraux, doit intervenir en amont des projets, au niveau de chaque pays, dans le groupe thématique consacré au climat qui les réunit et auquel la France est généralement représentée à la fois par l'AFD et par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ou par le service économique de l'ambassade, lorsque celui-ci dispose d'un chargé de mission « développement durable » mis à disposition par le ministère chargé de l'environnement, comme en Côte d'Ivoire.

3 - Dans les domaines de la santé et de l'éducation, le rôle-clé des fonds verticaux pour l'articulation des actions des différents bailleurs

Dans le secteur de la santé, le canal bilatéral demeure mobilisé pour conduire certains projets de coopération, qui peuvent être sous-traités, pour leur mise en œuvre, à des opérateurs multilatéraux. En Égypte par exemple, l'AFD s'est engagée en 2017, à travers un prêt de 30 M€ et une subvention de 1 M€, dans l'accompagnement du ministère de la santé pour une mise à niveau de centres de santé primaire. Restructurée à plusieurs reprises à la demande des autorités égyptiennes, le projet a finalement été scindé en deux composantes en 2021 :

- 15 M€ pour financer des activités de réponse à la pandémie de covid 19 ;

- 8 M€ pour la modernisation d'une centaine de centres de santé primaire, dans la région du Delta), ces fonds étant délégués à la Banque mondiale dans le cadre d'un programme plus large que celle-ci met en œuvre.

De la même façon, l'aide budgétaire continue de permettre l'accompagnement de politiques publiques, par un ou plusieurs bailleurs bi et multilatéraux. Ainsi, un prêt budgétaire du Trésor français soutient une politique publique égyptienne en cours de déploiement, visant à créer une couverture maladie universelle. Commencée en 2018-2019, la mise en œuvre de cette politique a connu jusqu'à présent deux phases, justifiant des versements successifs de l'AFD de 60 M€, puis de 100 M€, 50 M€ restant à décaisser. Cette aide budgétaire fait l'objet d'un partenariat avec la coopération japonaise (JICA) et la Banque mondiale, qui se sont engagées pour 400 MUSD chacune. Un pilotage conjoint, fondé sur une panoplie d'indicateurs de suivi, a été mis en place. En plus du prêt du Trésor, deux missions d'assistance technique et financière ont été décidées : l'une, confiée à Expertise France, auprès du ministère de la santé (1 M€) et l'autre, assurée par l'AFD, auprès du ministère des finances (2 M€).

Dans certains cas, la coordination entre les bailleurs peut s'effectuer dans les instances de coordination des fonds verticaux. Ainsi, en Côte d'Ivoire, le FMSTP, GAVI et le PME, selon des modalités propres à chaque fonds, s'appuient sur des instances de coordination locales, qui veillent au bon déploiement des activités des fonds dans le pays, mais qui constituent également des arènes de coordination entre bailleurs et de mise en cohérence de leurs projets au regard des besoins agrégés du pays.

Sur des thématiques très spécifiques (comme le programme de vaccination pour GAVI), ou plus larges (le PME sur l'éducation, par exemple), l'effort de coordination impulsé par les fonds peut permettre de dynamiser les groupes d'échanges entre partenaires techniques et financiers organisés dans chaque pays, dans la plupart des cas autour des agences onusiennes. La France y est généralement représentée par l'AFD au titre des projets que l'agence déploie dans le pays en éducation ou en santé, ou, quand il peut être présents, par le conseiller thématique compétent des services de l'ambassade. La contribution d'un conseiller régional en santé mondiale constitue un atout à ce titre, ce dernier pouvant intervenir légitimement dans le groupe santé, prendre connaissance des activités des différents bailleurs et contribuer ainsi à la bonne articulation des initiatives bilatérales françaises et multilatérales soutenues par un financement français. L'implication du conseiller technique compétent en éducation ou en environnement dans le groupe correspondant gagnerait à être privilégiée, comme gage de cohérence des interventions mais aussi en raison du caractère stratégique des instances de coordination nationale par pays, au sein desquelles sont effectivement prises les décisions d'engagement financier des fonds multilatéraux.

4 - Dans le domaine des infrastructures, des coopérations indispensables entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux

Le cas de l'Égypte, pays à revenu intermédiaire aux grandes ambitions, met en évidence l'intérêt de synergies entre bailleurs bi et multilatéraux dans le financement, très coûteux, des projets d'infrastructures. La modalité la plus courante de coopération, dans ce pays, est celui du montage et de la mise en œuvre de projets conjoints entre l'AFD et un ou plusieurs bailleurs multilatéraux. Une coalition de bailleurs est mise sur pied, selon une logique de syndication, pour répondre à une demande excédant la capacité d'intervention d'un seul bailleur, partager des risques bancaires et organiser une complémentarité dans l'exposition de chacun.

La coopération avec l’Union européenne, dans ce contexte, est particulière, dans la mesure où la contribution de l’Union prend la forme de dons, tandis que les autres bailleurs fournissent des prêts. Même si, en général, elle n’est pas chef de file, la délégation de l’Union européenne du Caire analyse ces assemblages comme permettant aux crédits qu’elle apporte de produire un effet de levier bénéfique. Son objectif, conformément aux normes fixées par la Commission, est d’atteindre un ratio de un à neuf entre ses dons et les prêts des autres bailleurs.

Pour vertueux qu’il soit, ce type de montage est porteur de complexité, car chaque bailleur partenaire est tenu de respecter ses propres procédures et ses propres calendriers. L’approche transversale partagée doit donc cohabiter avec un découpage du projet en segments le plus autonomes possible, le bailleur choisi par ses pairs comme chef de file devant assumer une mission de coordination globale, qui peut aller jusqu’à une instruction partagée.

Trois exemples de projets multibailleurs dans le secteur des infrastructures en Égypte

Extension de la ligne 3 du métro du Caire. Un tronçon nouveau de 18 km reliera le centre-ville à la rive Ouest (Gizeh) à travers deux branches : l’une vers Imbaba au Nord, et l’autre vers l’université du Caire au Sud. Il offrira le service moderne d’un métro de grande capacité de type RER, comme les deux premières lignes. Le projet prévoit une insertion mixte de la ligne avec des sections en tunnel profond, en viaduc et au sol. Il vise à réduire le temps de trajet pour les habitants et les encombrements de la circulation, ainsi que les émissions de gaz carbonique et autres polluants. Les impacts recherchés sont des gains de productivité liés à la réduction du temps de déplacement pour 1,8 millions de passagers par jour, une réduction de la congestion automobile et de ses nuisances et, sur le plan social, un accroissement de l’accès des citadins du Caire aux emplois et aux services offerts en périphérie. D’un montant total de 2 Md€, le projet, qui a été lancé en 2016, est financé notamment par un prêt de l’AFD de 300 M€, un prêt de la BEI de 600 M€ et un don de 40 M€ de l’UE, délégué à l’AFD, désignée chef de file parmi les bailleurs.

Réhabilitation du tramway de Raml (tramway bleu) d’Alexandrie. Ce projet vise à faciliter et à accroître la mobilité urbaine entre le centre-ville et l’Est d’Alexandrie, qui concentrent la majeure partie de la population de la deuxième ville d’Égypte. Il porte sur la réhabilitation d’un mode de transport patrimonial, Alexandrie ayant été doté d’un tramway dès 1860, dont la fréquentation a baissé en raison d’une insuffisante qualité de service. Il permettra de limiter l’usage du taxi collectif, du bus et de la voiture particulière, qui asphyxie le réseau routier. Le financement est complexe : portant sur un montant de 363 M€ hors études, il associe à une contribution égyptienne un prêt souverain de l’AFD de 100 M€, un prêt de la BEI et un don de l’UE pour les études, dont la réalisation a été confiée à l’AFD.

Extension et agrandissement de la station d’épuration d’Helwan. Après plusieurs extensions, la station d’épuration d’Helwan permet de traiter 550 000 m³ d’eaux usées par jour, au bénéfice de trois millions d’habitants vivant au Sud du Caire. Les pics d’activité estivale conduisent à déverser le trop plein dans un canal, sans traitement préalable. Le projet vise à augmenter la capacité de traitement de 250 000 m³ par jour et de desservir un million d’habitants de plus, tout en réduisant la pollution. Le montant des travaux d’extension et de réhabilitation s’élève à 287,9 M€, dont 52 M€ sont financés par un prêt souverain de l’AFD, désignée chef de file, et 78 M€ par un prêt de la BEI. S’ajoute à ces financement une subvention de l’Union Européenne de 25 M€, confiée à l’AFD. Le reliquat est couvert par la République Arabe d’Égypte.

C - Le canal multilatéral comme levier éventuel de pérennisation d'initiatives bilatérales menacées ou interrompues

Dans les régions ou les pays fermés à la France, ou qui se ferment en raison de l'annulation de notre financement pour des projets en cours, les bailleurs multilatéraux ne sont pas en mesure de reprendre directement les activités gérées et financées par l'acteur bilatéral et de se substituer à lui. Une reprise d'un financement bilatéral nécessite en effet, pour l'acteur multilatéral, de procéder à une nouvelle étude du projet dans sa totalité, en appliquant ses propres règles et procédures, ce qui peut entraîner un délai de plusieurs années dans certains cas. Ce hiatus oppose une limite forte à la complémentarité entre acteurs bilatéraux et multilatéraux.

Néanmoins, dans le cas de projets qui mêlaient des co-financements bilatéraux et multilatéraux avant le retrait du financement bilatéral français, les activités prévues par les bailleurs multilatéraux peuvent se poursuivre. Deux exemples peuvent être cités, dans le contexte sahélien :

- dans le cadre d'un projet de restauration des forêts et des paysages et de gestion des terres au Burkina Faso et au Niger, le FFEM a dû se retirer début août 2023 ; toutefois le projet a pu se poursuivre et être mené à son terme par les autres cofinanceurs, multi et bilatéraux : la FAO, le service coréen des forêts (KFS), Initiatives Conseil International (ICI) ;
- dans le cadre d'un projet au Mali de soutien à Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF)²⁸ financé par l'IRD, le FFEM, l'UE le FIDA, l'interruption des financements bilatéraux n'a pas mis une fin complète au projet, dont les composantes financées par les autres acteurs (notamment le FIDA) ont pu se poursuivre.

Dans les deux cas, en revanche, les activités financées par le FFEM qui ont dû s'arrêter en raison de son retrait n'ont pas pu être prises en charge par les autres cofinanceurs.

D - La nécessité d'une doctrine sur l'usage respectif des canaux bi et multilatéraux

Pour expliquer l'inversion de tendance constatée à partir de 2021 en faveur du canal multilatéral, qui contredit non seulement les décisions prises par le CICID le 8 février 2018, mais aussi la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, la DGM met en avant des facteurs conjoncturels. Elle estime que « *la réponse aux crises globales a nécessité davantage de mise en œuvre de nos moyens à travers le canal multilatéral* » et qu'en outre, « *la pluriannualité des grands engagements multilatéraux de la France (ex : AID, FMSTP, FVC, PME) peut conduire à une croissance forte des crédits multilatéraux d'une année sur l'autre* ».

À propos des réponses aux crises, la période récente s'est inscrite en effet dans un contexte sanitaire où les instruments multilatéraux sont apparus particulièrement adaptés. La France a choisi par exemple de renforcer son aide à des mécanismes comme « *Access to covid 19 Tools Accelerator (ACT-A)* » ou « *Gavi, l'Alliance du vaccin* ». Notre pays a également pris des engagements ambitieux vis-à-vis de grands fonds que sont le FMSTP, le Fonds vert pour le climat ou le Partenariat mondial pour l'éducation.

²⁸ Projet au Mali « *multi énergies pour la résilience et la gestion intégrées des terroirs* ».

La DGM souligne enfin que « *dans le périmètre global de l'APD, l'augmentation de l'aide multilatérale en 2022 est également tirée par la progression de la participation française à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (+ 538 M€)* ».

Prenant pour référence 2016 plutôt que 2017, la direction générale de la mondialisation demeure confiante. « *La tendance est à l'augmentation de la part du canal bilatéral* », indique-t-elle. Il « *représentait moins de 55 % en 2016, contre près de 60 % au cours des dernières années. Cette baisse relative et conjoncturelle de l'APD bilatérale ne remet pas en cause l'engagement pris dans la loi du 4 août 2021 : en raison de la variabilité inhérente aux canaux bilatéral et multilatéral, celle-ci a en effet choisi de fixer un objectif (65 % d'aide bilatérale) mesuré en moyenne sur la période 2022-2025* ».

Au-delà du constat d'une complémentarité multiforme, le besoin est manifeste d'une doctrine sur l'usage respectif des canaux bi et multilatéral, au moins dans le champ de l'aide publique au développement. Le long rapport annexé à la loi du 4 août 2021 insiste de façon répétée sur le sujet. Cette nécessité d'une doctrine d'ensemble est réaffirmée dans le relevé de conclusions de la réunion du conseil présidentiel du développement du 5 mai 2023, qui se réfère à la loi du 4 août 2021 et demande au CICID de « *définir une stratégie d'articulation plus efficace entre les canaux bilatéraux et multilatéraux pour l'allocation des investissements de solidarité de la France* ».

Tenu en juillet 2023, sous la forme d'une réunion interministérielle et d'une « *concertation interministérielle dématérialisée* », qui ont donné lieu à un compte rendu unique, le CICID a pris l'engagement de définir une telle stratégie « *d'ici la fin 2023* ». Les principes de cette stratégie, qui intégrera les canaux bilatéral, européen et multilatéral, sont esquissés dans le compte rendu, selon lequel :

- « *le canal bilatéral doit permettre une plus grande visibilité, un pilotage plus fin, ainsi que la mise en œuvre et la mobilisation de partenaires vers nos objectifs politiques* » ;
- « *le canal multilatéral, y compris européen, doit être privilégié pour démultiplier l'impact des investissements en faveur des biens publics mondiaux et exercer une influence dans et via les fonds et organisations internationaux* ».

Le compte rendu précise aussi qu'une « *liste de fonds verticaux et organisations internationales prioritaires* » sera dressée. Pour illustrer ce qui pourrait être recherché dans une articulation entre ces canaux bi et multilatéraux, « *l'Initiative en matière de santé mondiale* » est donnée en exemple. Dans ses observations définitives d'avril 2022 sur « *la contribution de la France à l'APD dans le domaine de la santé* », la Cour a examiné le mécanisme de « *l'Initiative* », qui consiste à réservé une partie de la contribution française au FMSTP à des interventions d'Expertise France dans des pays et sur des thématiques définies par la France. Une telle approche, qui revient à « *re-bilatéraliser* » une fraction d'une contribution multilatérale, a été jugée intéressante par la Cour. Mais elle ne propose qu'une réponse partielle à la problématique de l'articulation entre l'action bilatérale et les contributions de la France à des institutions ou dispositifs multilatéraux.

Plus d'un an après la réunion du conseil présidentiel du 5 mai 2023, la stratégie d'articulation des canaux bilatéraux et multilatéraux n'a toujours pas été produite.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'attribution de contributions financières à des organisations internationales ou à des fonds multilatéraux obéit à trois logiques, qui sont apparues successivement depuis la Seconde guerre mondiale. La logique de l'influence politique, issue de l'immédiat après-guerre, est celle qui permet à la France de peser sur les décisions prises par les grandes institutions multilatérales pour organiser l'ordre mondial, à commencer par celles du « système de l'ONU ». La logique de l'aide publique au développement s'est imposée à partir des années 1960, dans le contexte de l'accélération de la décolonisation. Elle fédère les actions permettant la promotion du développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement, dans le cadre de partenariats équilibrés. La logique d'action la plus récente est axée sur la protection de l'environnement, et, plus généralement, des biens publics mondiaux. Elle est née au moment de la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), en 1972, a pris de l'ampleur au Sommet de la terre de Rio-de-Janeiro en 1992 et a acquis une place centrale en 2015, année marquée par la définition des Objectifs du développement durable (ODD), la conférence des parties de Paris sur le climat (COP21) et l'accord de Paris.

La répartition des contributions internationales de la France doit prendre en compte ces trois logiques, s'appuyant sur les arbitrages qu'imposent les contraintes budgétaires.

L'analyse typologique des contributions versées met en évidence par ailleurs, à partir du traité de Rome, puis du tournant des années 1990, l'apparition de nouvelles catégories de bénéficiaires, aux côtés des institutions plus anciennes, relevant de l'ONU ou issues des accords de Bretton Woods. L'Union européenne a développé son propre réseau, qu'il s'agisse d'organes dépendant de la Commission ou d'instruments directement financés par les États membres. Les organisations et fonds multilatéraux à gouvernance autonome, même si certains sont formellement reliés au « système des Nations Unies », se sont multipliés. Le foisonnement est tel qu'une rationalisation est souhaitable, notamment dans le secteur de la protection de l'environnement. En s'alliant avec ses partenaires de l'Union européenne, la France peut y contribuer.

Ce constat intervient dans un contexte où les contributions internationales sont de plus en plus souvent volontaires : entre 2017 et 2022, le montant des contributions volontaires versées par la France a presque doublé. Dans le périmètre pris en compte pour la présente enquête, leur part dans le total des contributions est passé de 50 % en 2020 à 72 % en 2022. Pourtant l'influence de la France sur les priorités, notamment géographiques, des fonds multilatéraux, y compris de ceux dont elle a elle-même suscité la création, demeure souvent limitée. Aussi est-elle conduite, comme dans le cas du FMSTP, à pré-affecter de plus en plus souvent ses contributions, ce qui tend à rapprocher ses pratiques de celles des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume Uni. Un tel ciblage des contributions françaises mérite d'être encouragé et développé.

L'analyse montre enfin que les contributions sont de moins en moins souvent multisectorielles. Une spécialisation progressive oriente celles qui sont versées au « système de l'ONU » vers les opérations de maintien de la paix et la thématique de la santé. Pour les entités autres que celles dépendant du « système des Nations Unies », des institutions de Bretton Woods, des banques régionales de développement et de l'Union européenne, les secteurs dominants sont l'environnement et la santé. Dans cette catégorie dite des « autres entités », trois quarts des contributions versées par la France dans le secteur de la santé bénéficient au FMSTP et également trois quarts des contributions françaises, dans le secteur de l'environnement, au Fonds vert pour le climat (FVC).

Dans le cas de l'aide publique au développement, le partage entre les canaux bilatéral et multilatéral a fluctué dans le temps. Conformément à la direction donnée par le CICID le 8 février 2018, un rééquilibrage favorable à l'aide bilatérale a été effectué entre 2018 et 2020. Ensuite, le contexte de crise sanitaire a favorisé une augmentation de la part occupée par l'aide multilatérale, malgré la confirmation par la loi de programmation du 4 août 2021 de l'orientation retenue par le CICID en 2018.

Au-delà de ces variations, et dans un contexte budgétaire contraint, il importe d'élaborer une doctrine d'emploi qui articule les usages des canaux bi et multilatéral. C'est ce qu'a souhaité le conseil présidentiel du développement du 5 mai 2023. Une stratégie devait être adoptée par le CICID avant la fin de l'année 2023, mais un retard a été pris. Si une approche multisectorielle est trop difficile, il conviendrait, à tout le moins, de définir des lignes stratégiques pour les secteurs cruciaux de l'environnement, de l'éducation et de la santé.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *lorsqu'un nouvel instrument multilatéral est créé, agir, en concertation avec les autres États-membres de l'Union européenne, pour le rattacher à une structure existante, afin d'éviter l'augmentation des coûts de gestion (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 2. *développer le ciblage des contributions volontaires françaises aux organisations et aux fonds multilatéraux en continuant d'augmenter, parmi elles, la proportion des contributions pré-affectées (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 3. *définir sans délai une stratégie d'articulation du recours par la France aux financements bilatéraux et multilatéraux, y compris européens, pour son aide publique au développement (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre II

Un renforcement du pilotage et du suivi pour plus de cohérence et d'efficience

La première partie du rapport d’information de la commission des finances du Sénat de janvier 2022 sur « *Les contributions de la France au financement des organisations internationales* » est intitulée : « *Au-delà du ministère des affaires étrangères, les contributions internationales échappent à tout suivi ou pilotage interministériel* ». Il est vrai que la multiplicité des instruments utilisés pour les contributions multilatérales de la France, révélatrice d’une superposition de trois logiques d’action, celle de l’influence politique, celle de l’aide publique au développement et celle de la protection de l’environnement, a pour contrepartie un éclatement des responsabilités dans les mains d’un grand nombre d’acteurs. Elle impose des mécanismes de coordination qui sont encore insuffisamment développés. La fragmentation des responsabilités complique par ailleurs les processus de suivi et d’évaluation, qui mériteraient pourtant d’être étoffés.

I - Un éclatement des responsabilités

Le pilotage des contributions internationales de la France est fractionné en de nombreux pôles de décision. Aux côtés du ministère de l’Europe et des affaires étrangères et de la direction générale du Trésor interviennent des ministères techniques, comme le ministère chargé de la transition écologique, qui joue un rôle important. Cette dispersion relative rend d’autant plus nécessaire un renforcement du suivi et de l’évaluation, tant au niveau central que dans les postes diplomatiques.

A - Deux ministères principaux cohabitant avec un grand nombre d’autres acteurs

L’étude du paysage administratif dans lequel s’inscrivent les contributions internationales de la France fait apparaître un partage des responsabilités essentielles entre le ministère de l’Europe et des affaires étrangères (MEAE), d’une part, et le ministère chargé de l’économie et des finances, d’autre part, incarné par la direction générale du Trésor. Mais ces deux administrations pivots cohabitent avec un très grand nombre d’autres acteurs publics, dont le champ de compétence, pour être moins étendu, n’en est pas moins significatif.

Le programme 193 *Recherche spatiale*, spécialisé dans le financement de l'Agence spatiale européenne mis à part, les contributions internationales de la France sont concentrées pour les deux tiers sur les programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et 110 *Aide économique et financière au développement*, gérés respectivement par la direction des Nations Unies, au sein de la direction générale des affaires politiques et de la stratégie (DGAPS/NUOI), la direction générale de la mondialisation (DGM), et la direction générale du Trésor (DG Trésor), aux côtés desquelles intervient l'Agence française de développement (AFD), en tant que gestionnaire du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont le secrétariat est assuré conjointement par la direction générale de la mondialisation (DGM) et la direction générale du Trésor (DG Trésor).

**Tableau n° 19 : contributions des programmes 105, 110 et 209 et du FSD
à des instruments multilatéraux (en M€)**

<i>Ministères et agence</i>	Programme	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017-2022
<i>MEAE</i>	P105	719	777	717	732	744	775	757	5 231
	P209	899	947	1 065	1 144	1 379	1 459	1 334	8 228
<i>MEFR</i>	P110	684	713	709	781	1 105	1 353	1 606	6 951
<i>AFD</i>	FSD	738	737	737	554	451	746	738	4 701
	Total	3 040	3 174	3 228	3 210	3 679	4 335	4 445	25 111

Source : Cour des comptes d'après responsables de programmes (en M€)

Au-delà de la nomenclature budgétaire, une carte de la répartition des responsabilités établie en prenant pour fil conducteur les trois logiques (influence, APD, protection de l'environnement) qui structurent les contributions de la France, fait apparaître que :

- le MEAE est le ministère de l'influence politique, et en son sein, la direction NUOI plus particulièrement ;
- la conception et la mise en œuvre de la politique d'APD sont partagées entre les deux ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie ;
- le ministère chargé de l'économie, à travers la DG Trésor, est le principal responsable des grands dossiers ayant trait à la « finance climat », la complexité du sujet rendant son expertise nécessaire ;
- le MEAE reste chef de file pour l'autre secteur essentiel, celui de la santé ;
- les deux ministères assurent l'un et l'autre une tutelle de l'AFD, gestionnaire du Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

L'influence politique est l'objet principal du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, dont le responsable est le directeur général des affaires politiques et stratégiques (DGAPS). A sein du programme 105, les contributions françaises bénéficiant au « système de l'ONU » sont inscrites sur le budget opérationnel de programme (BOP) *Contributions internationales*, dont l'unique unité opérationnelle (UO) est confiée à la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI).

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, piloté par la direction générale de la mondialisation (DGM), comporte un budget opérationnel de programme (BOP) *Dispositifs multilatéraux*, placé sous la responsabilité du délégué des programmes et des opérateurs (DPO) lui-même composé de trois unités opérationnelles (UO) : « NUOI », « FED » et « DGM ». En tant que responsable du BOP, le DPO notifie chaque année des enveloppes de crédits à la direction NUOI, d'une part, et à la direction du développement durable (DDD), d'autre part, qui intervient au titre de la DGM. Ces notifications sont assorties d'instructions sur l'usage à prévoir des crédits. La plus grande partie des crédits mis à la disposition de la direction du développement durable est liée à l'aide alimentaire programmée, mais une enveloppe est également budgétée pour financer des contributions volontaires multilatérales pour le climat et l'environnement.

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, dont la responsabilité est confiée au directeur général du Trésor, n'est pas structuré en BOP. Il se compose de trois actions, la première d'entre elle étant consacrée à *L'aide économique et financière multilatérale*. Cette aide multilatérale bénéficie :

- d'une part, à des fonds généralistes comme l'Association internationale de développement (AID), principale composante de la Banque mondiale, ou le Fonds africain de développement (FAD), qui est le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD) ;
- d'autre part, à des fonds sectoriel comme le Fonds vert pour le climat (FVC), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ou le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal (FMPM).

Enfin le Fonds de solidarité pour le développement contribue directement à l'*International Finance Facility for Immunisation* (IFFIm), au FMSTP, à Unitaid, au Fonds vert pour le climat (FVC) et au Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

Si l'on se concentre sur les seuls ministères chargées des affaires étrangères et de l'économie, et sur les programmes 105, 110 et 209, les contributions prises en compte s'élevaient en 2021 à 3,68 Md€ et représentaient 66 % du total. Les deux tiers environ des crédits alimentant les contributions internationales de la France étaient donc répartis au sein de trois programmes relevant de deux missions différentes et pilotés par deux ministères distincts.

Mais au-delà de ces deux ministères, le rapport de la commission des finances du Sénat de janvier 2022 a relevé que dix autres ministères intervenaient pour abonder les contributions françaises aux organisations internationales et fonds multilatéraux. Les plus importants d'entre eux étaient ceux chargé de l'enseignement et de la recherche, en raison notamment du poids du programme 193, mais aussi celui des armées. Le rapport recensait aussi des contributions d'une valeur inférieure à 10 M€ venant de ministères aussi divers que les ministères de l'outre-mer, des solidarités et de la santé, de la culture ou de la justice.

B - L'exemple du ministère chargé de la transition écologique (MTE)

Au-delà des principaux canaux offerts par le système des Nations Unies et des montages *ad hoc* résultant d'accords ponctuels entre des coalitions de pays, il existe un très grand nombre de contributions internationales de faible, voire de très faible ampleur, qui sont gérées par des ministères techniques, et qui échappent de fait à la supervision du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'exemple du ministère chargé de la transition écologique, qui intervient pourtant sur des thématiques jugées en général prioritaires, est illustratif à cet égard.

À la demande de la Cour, la direction des affaires européennes et internationales (DAEI), qui relève du secrétariat général commun du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et de la transition énergétique, a procédé à un inventaire complet des contributions versées aux organisations internationales à partir de son périmètre ministériel. Elle a identifié dix programmes budgétaires contributeurs :

- le programme 217 *Conduite et pilotage de l'écologie, du développement et de la mobilités durables*, dont la responsable est le secrétaire général du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ;
- le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, dont la responsable est la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologique*, dont le responsable est le commissaire général au développement durable ;
- le programme 174 *Energie, climat et après-mines*, dont le responsable est le commissaire général au développement durable ;
- le programme 181 *Prévention des risques*, dont le responsable est le directeur général de la prévention des risques ;
- le programme 203 *Infrastructures et services de transport*, dont le responsable est le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, dont la responsable est la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises ;
- le programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture*, dont le responsables est le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture ;
- les budgets annexes P612 *Navigation aérienne* et P614 *Transports aériens, surveillance et exploitation*, dont le responsable est le directeur général de l'aviation civile.

Tableau n° 20 : contributions internationales versées par le MTE en 2022

<i>En euros</i>	Organisations internationales	Institutions relevant de l'Union européenne	Personnes morales de droit étranger	Total
P217	3 836 059	560 245	2 404 673	6 800 977
P113	508 311	6 496	224 688	739 495
P159		24 500	120 009	144 509
P174	654 488			654 488
P181	968 000			968 000
P203	430 768			430 768
P149	1 060 556			1 060 556
P205	56 268		73 057	129 325
P612+P164	4 334 456			4 334 456
<i>Total</i>				15 262 574

Source : ministère de la transition écologique

Pour chacun de ces programmes, la DAEI a distingué trois catégories de bénéficiaires des contributions versées : les organisations internationales, les institutions relevant de l'Union européenne et les personnes morales de droit étranger.

II - Des processus de suivi à étoffer

Un renforcement des processus de suivi des contributions internationales de la France contribuerait à améliorer la cohérence et l'efficience de la politique conduite. Les procédures de compte rendu et d'audit existantes gagneraient à s'appuyer davantage sur les postes diplomatiques. Le périmètre des évaluations suscitées par les administrations bailleurs de fonds devrait être élargi. Enfin, les indicateurs de performance associés aux programmes budgétaires concernés mériteraient d'être affinés.

A - Les procédures de compte rendu et d'audit

À propos du programme 105, la direction NUOI affirme que « *la stratégie d'augmentation ciblée des contributions volontaires a pour contrepartie des exigences de redevabilité accrues* ». Elle indique « *qu'un bilan d'utilisation des contributions doit être demandé au moment de la notification du versement d'une contribution volontaire, idéalement à la clôture des comptes, et doit comporter des éléments tels que :*

- *la prise en compte des priorités politiques de la France dans les stratégies des organisations internationales ;*

- *l'existence de comptes rendus spécifiques d'utilisation des contributions fléchées détaillant les résultats concrets atteints des projets financés : nombre de bénéficiaires des programmes financés par la France ; association de la France au financement de projets phares, etc. ;*
- *les actions de communication envisagées sur les projets financés par la France menées par le siège de l'OI et par ses implantations dans les pays bénéficiaires .*

À propos du programme 209, la DGM assure de son côté qu'« *avant toute programmation et fléchage de nos contributions en début d'année, (...) elle s'appuie sur le bilan de l'année écoulée par l'intermédiaire du rapport annuel de performance (RAP) pour évaluer l'efficacité et la performance des contributions engagées, et le retour de nos ambassades sur le terrain* ». La DGM affirme qu'elle « *met en œuvre les priorités sectorielles et géographiques de nos autorités en veillant à choisir les instruments les plus adéquats (organisation, fonds ou programme) pour atteindre l'objectif* ».

Plus concrètement, la direction NUOI a créé en son sein, en 2023, une cellule « redevabilité », dotée de deux ETP. L'un de ces emplois est implanté à la sous-direction des enjeux globaux et de la gouvernance des Organisations internationales (NUOI-EG) et l'autre au pôle humanitaire de la sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires NUOI-H). Cette cellule de redevabilité couvre l'ensemble des contributions volontaires à des organisations internationales et s'appuie sur un « point focal » dans chaque service, chargé de recueillir des informations dans les représentations permanentes et postes concernés.

L'ambition de la nouvelle cellule se traduit par les projets suivants :

- des partages de bonnes pratiques au sein du MEAE entre la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI), le centre de crise et de soutien (CDCS) et la direction générale de la mondialisation (DGM), qui sont les principaux services pilotant des contributions financières ;
- des actions d'information et de sensibilisation des autres directions pour faciliter l'appropriation des outils et la « culture » de la redevabilité vis-à-vis des organisations bénéficiaires de contributions ;
- l'insertion systématique d'objectifs de redevabilité dans les objectifs, instructions et plans d'action des ambassadeurs.

La cellule « redevabilité » n'étant opérationnelle que depuis septembre 2023, il serait prématuré d'établir un bilan de son action.

D'autres services du MEAE se préoccupent eux-mêmes de l'exigence de redevabilité. Ainsi, le centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS), qui est une composante du centre de crise et de soutien (CDCS) et qui gère le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, doté de 200 M€ en 2023, dispose d'un pôle des affaires financières doté de deux ETP dévolus aux audits et aux évaluations. Par ailleurs la direction du développement humain de la DGM a récemment créé un poste spécifiquement orienté vers la redevabilité due par les bénéficiaires de l'aide alimentaire programmée (AAP). Les ambassades qui financent des projets d'AAP sont également engagées dans une réflexion visant à renforcer leur capacité à rendre compte des résultats obtenus et à améliorer la visibilité des initiatives financées par les contributions françaises.

À propos du programme 110, la direction générale du Trésor indique que les contributions de la France aux organisations internationales et aux grands fonds multilatéraux font l'objet d'un « *suivi spécifique* », notamment sur le volet environnement. Elle prend l'exemple du Fonds vert pour le climat, dont elle signale que les priorités géographiques et thématiques font l'objet de négociations, au sein du conseil du Fonds, avant les cycles de reconstitution, pour la période couverte par la reconstitution. Incluses dans le document stratégique du Fonds et dans son cadre d'investissement, ces priorités doivent être respectées.

Selon la direction générale du Trésor, la France défend dans ce cadre ses priorités thématiques et géographiques, en cohérence avec les orientations fixées par le CICID. Cela a été le cas notamment lors de la deuxième reconstitution du Fonds, pour la période 2024-2027. À ce titre, la contribution française constitue un levier de négociation sur ces priorités, dans la mesure où notre pays peut en moduler le montant en fonction des priorités retenues dans ces documents stratégiques. En revanche, à la différence de nombre d'organismes appartenant au « système de l'ONU », le Fonds vert ne permet pas le fléchage des contributions, et donc un suivi au cas par cas du respect des priorités françaises.

B - Le renforcement souhaitable de l'engagement des postes diplomatiques

D'une manière générale, les postes diplomatiques doivent être encouragés à considérer le suivi de l'action des organisations partenaires de la France comme faisant partie de leurs missions essentielles. Les organisations internationales et les Fonds, qui disposent de procédures de contrôle interne et d'audit externe²⁹, transmettent des documents de redevabilité spécifiques. Mais, la bonne pratique des contacts réguliers et des visites de terrain, comme celles qu'effectuent les conseillers régionaux de santé pour accompagner la mise en œuvre de « l'Initiative » créée dans le cadre du FMSTP, devrait être généralisée.

Les postes diplomatiques disposent de trois leviers d'action : les financements bilatéraux, les avis transmis aux administrateurs français des organisations multilatérales et l'implication dans les groupes locaux de coordination thématiques des partenaires techniques et financiers.

Quel que soit le canal de financement mobilisé, *via* l'AFD ou *via* le poste, la disponibilité de financements bilatéraux significatifs est un levier facilitateur pour une bonne articulation avec les organisations multilatérales. Il peut s'agir d'une capacité de financement de projets ou bien d'assistance technique qui permettent elles-mêmes au pays d'accéder plus facilement aux sources de financement multilatérales. C'est ce que permet notamment « l'Initiative », dans le cadre du FMSTP. La reproduction de dispositifs de ce type pourrait être envisagée pour les thématiques du climat et de l'éducation.

²⁹ Ainsi, la Cour des Comptes détient, depuis juillet 2022 et pour six ans, au nom de la France, le mandat d'auditeur au sein du comité des commissaires aux comptes de l'ONU, aux côtés de la Chine et du Chili. Elle conduit notamment l'audit des opérations de maintien de la paix (OMP), ainsi que de plusieurs agences spécialisées (le PNUD, le HCR, le HCDH et la CCNUCC), ce qui lui permet de contrôler, notamment, le bon emploi de contributions françaises, dans des secteurs qui reflètent ses centres d'intérêts.

La mobilisation des postes gagnerait à être généralisée et partagée entre les ministères demandeurs, qui s'appuient *in fine* sur le même conseiller thématique au sein du poste. La mise en réseau des conseillers thématiques, comme cela se fait pour les conseillers mis à disposition par le ministère de l'écologie par exemple, ou entre les administrateurs français de fonds multilatéraux relevant de la direction générale du Trésor, pourrait également être systématisée. Elle permettrait un meilleur partage des compétences nécessaires au suivi des organisations multilatérales.

Enfin, le rôle des postes est particulièrement important dans l'animation des groupes thématiques des partenaires techniques et financiers de l'aide publique au développement et dans la participation aux instances de coordination constituées dans les pays bénéficiaires pour sélectionner les projets financés par les fonds thématiques, le FMSTP notamment. Même en l'absence de capacités financières importantes, l'investissement humain dans l'animation ou la coanimation de quelques groupes choisis en fonction des priorités françaises permettrait de s'assurer de la bonne articulation des activités des organisations multilatérales entre elles et de leur cohérence avec les besoins du pays, d'une part, et des priorités propres à la France, d'autre part. L'implication d'un conseiller thématique de l'ambassade dans l'animation d'un groupe thématique peut paradoxalement être d'autant mieux perçue que celui-ci n'offre pas de financements et n'entre donc pas en concurrence avec les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux présents au sein du groupe.

C - La conduite d'évaluations

Les évaluations sur lesquelles s'appuient les administrations françaises pour mesurer l'efficacité et l'efficience de leurs contributions sont conduites, soit par un réseau d'évaluateurs constitué dans le cadre de l'OCDE, soit au niveau national. Pour sa part, la Cour des comptes réalise régulièrement des évaluations sur l'aide publique au développement. Elle a, par exemple, mené une enquête approfondie sur l'aide publique au développement en matière de santé, qui a débouché sur un référentiel à la Première ministre en date du 16 décembre 2022. Plus récemment, un chapitre de son rapport public annuel publié le 12 mars 2024 a été consacré à la contribution de l'Agence française de développement à l'adaptation au changement climatique.

1 - Le réseau de l'OCDE

L'évaluation de la performance des principales organisations internationales est pour partie multilatérale elle-même. Elle a justifié, en 2002, la création par certains pays donateurs d'un réseau d'évaluateurs appelé *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN), qui est hébergé à l'OCDE. La France est membre de ce réseau, qui comprend aujourd'hui 21 membres, parmi lesquels figurent les principaux pourvoyeurs de contributions multilatérales.

Les travaux du MOPAN visent à évaluer la performance des organisations à cinq niveaux :

- approche stratégique ;
- efficacité opérationnelle ;
- capacité collaborative ;
- gestion des connaissances ;
- efficacité en termes de résultats.

Sur la période 2003-2023, le MOPAN a mis en œuvre 107 évaluations, qui se sont intéressées à 35 organisations internationales. 60 de ces évaluations, portant sur 34 organisations internationales, sont intervenues entre 2015 et 2023. À titre d'exemple, le FMSTP a fait l'objet de deux évaluations, l'une en 2015-2016 et l'autre en 2021-2022. Les travaux du MOPAN les plus récents ont porté sur l'Organisation internationale pour les migrations (octobre 2023), la Banque interaméricaine de développement et sa filiale, la Société interaméricaine d'investissement (septembre 2023), le secrétariat de l'ONUSIDA (août 2023), la Banque africaine de développement (février 2023). Des évaluations du PME, du FIDA et de la SFI étaient en voie d'achèvement début 2024.

2 - Les dispositifs des administrations françaises

En complément de l'activité du MOPAN, la DGM et la direction générale du Trésor mènent leurs propres évaluations, supervisées par leurs services spécialisés et confiées à des cabinets extérieurs. Elles s'efforcent de se coordonner entre elles, ainsi qu'avec l'Agence française de développement lorsqu'il s'agit d'APD. La DGM a consacré neuf des 24 évaluations qu'elle a réalisées depuis 2015 à des organisations internationales ou à des fonds multibailleurs.

Évaluations menées par la DGM depuis 2017

- Aide alimentaire programmée, dont 70 % des financements bénéficiaient à des organisations internationales en 2021 (2024).
- Contribution du MEAE à quatre institutions de la Francophonie : AUF, AIMF, Université Senghor, APF (2023) ;
- Unitaid (2023)
- Contribution française à l'*International Finance Facility for Immunisation* (IFFIm, 2021) ;
- Fonds d'urgence humanitaire, dont 70 % des financements bénéficiaient à des organisations internationales en 2018 (2021) ;
- Engagement français Muskoka³⁰, dont 70 % des financements bénéficient à des organisations internationales : Unicef, FNUAP, OMS, ONU femmes, GAVI, FMSTP (2020) ;
- Contribution française aux fonds fiduciaires multi-bailleurs, crise/post-crise (FFMB-CPC) ; évaluation menée conjointement avec la DGT et l'AFD (2019) ;
- « Initiative 5 % », dans le cadre du FMSTP (2018) ;
- Contribution française à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF, 2017).

Deux exemples récents peuvent être pris pour illustrer la démarche d'évaluation de la DGM.

Dans son rapport sur l'aide alimentaire programmée (AAP) remis en février 2024, le cabinet Technopolis considère que l'AAP est un outil important, mais imparfait, au sein de dispositif français de réponse aux crises. Selon ce cabinet, la pertinence de l'outil repose notamment sur la transversalité des interventions qu'il finance, sur le rôle important joué par les ambassades dans l'identification des besoins et des interventions, sur des relations bien

³⁰ Le Fonds Français Muskoka a été créé en juin 2010 à la suite du sommet du G8 tenu à Muskoka, au Canada, pour participer à la réduction de la mortalité maternelle, néonatale, infantile et post-infantile en Afrique centrale, à travers le renforcement des systèmes de santé nationaux.

établies avec les organisations qui distribuent l'aide et sur la souplesse et la réactivité de l'instrument. Technopolis regrette cependant que le mandat de l'AAP reste à clarifier et qu'ils poursuivent des objectifs variés manquant de cohérence. Il signale des chevauchements croissants avec d'autres outils aux mandats proches et, par conséquent, un besoin de clarification. Il estime par ailleurs que la croissance rapide des financements ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des ressources humaines disponibles pour les gérer. Enfin, si les effets des interventions de l'AAP sont jugés positif sur les populations bénéficiaires dans les situations d'urgence, ils seraient plus incertains pour les interventions visant l'amélioration de la résilience ou la nutrition.

Le rapport de Technopolis sur l'AAP se termine par six recommandations très détaillées, visant à combler chacune des lacunes révélées par l'évaluation. Dans une note de treize pages rendue publique au moment de la remise du rapport, le MEAE a répondu point par point aux recommandations, soit pour faire valoir les initiatives qu'il a déjà prises pour appliquer certains de leurs éléments, soit pour ouvrir des perspectives d'action de nature à satisfaire les attentes exprimées.

Dans le rapport d'évaluation qu'il a transmis en novembre 2023 au MEAE, consacré à la contribution de la France à Unitaid pendant la période 2006-2022, le cabinet Ernst & Young (EY) constate une cohérence entre les priorités françaises vis-à-vis de l'organisation et le cadre stratégique français en santé mondiale, tel qu'exprimé depuis 2012 dans différents documents émanant du ministère, ainsi que des lois de programmation du 7 juillet 2014 et 4 août 2021. Réciproquement, il estime que les orientations stratégiques d'Unitaid coïncident avec les priorités françaises et qu'en particulier, les régions ou les pays prioritaires pour la France occupent une place équitable dans son portefeuille de projets. S'agissant de l'organisme lui-même, EY considère qu'il a démontré, depuis la réforme de son modèle opérationnel en 2015, sa capacité à faire preuve d'agilité et que sa politique partenariale constitue un enjeu-clé pour affirmer son positionnement dans l'architecture de la santé mondiale. Il identifie enfin comme une fragilité le fait qu'Unitaid, à l'inverse du FMSTP par exemple, ne bénéficie pas d'un cycle de reconstitution prédéfini, ce qui entraîne une volatilité annuelle de ses revenus.

Dans ses recommandations adressées au MEAE, EY insiste sur :

- le développement nécessaire de la collaboration entre Unitaid et le FMSTP ;
- le besoin d'une meilleure coordination interministérielle pour définir et suivre les priorités françaises dans les attentes exprimées vis-à-vis de Unitaid ;
- l'intérêt d'un renforcement des partenariats entre Unitaid et les acteurs français de la coopération bilatérale³¹.

À la date de la finalisation du présent rapport, le MEAE n'avait pas réagi publiquement à ces recommandations.

La direction générale du Trésor, à travers son unité d'évaluation des activités de développement (UEAD), a fait procéder de son côté, pendant la même période, à 15 évaluations, dont dix portent sur les contributions françaises aux organisations et fonds multilatéraux.

³¹ Ces recommandations rejoignent les préconisations formulées par la Cour dans ses observations définitives d'avril 2022 sur *La contribution de la France à l'APD dans le domaine de la santé*.

Évaluations supervisées par la direction générale du Trésor depuis 2017

Participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement (2023) ;

Dotation de la France à la Banque asiatique d'investissements pour les infrastructures (2022) ;

Dotation de la France au Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal (2021) ;

Dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID-19 2021) ;

Dotation de la France à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm, 2020) ;

Contributions de la France à la Banque asiatique de développement (2013-2018, 2020) ;

Dotation de la France au Fonds Vert pour le Climat (2019) ;

Dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID17 et AID18, 2019) ;

Dotation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (FEM-5 et FEM-6, 2018) ;

Partenariat de la France avec le Fonds international de développement agricole (FIDA, 2017).

Les thèmes d'évaluation sont arrêtés par la direction générale du Trésor. La conduite des évaluations elles-mêmes est prise en charge par des cabinets de conseil privés, qui concluent leurs travaux par des recommandations. Depuis 2018, la DG Trésor répond, dans le corps de document, aux recommandations formulées.

L'évaluation de la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et de sa place au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement, publiée en juin 2023, illustre les bénéfices que l'on peut attendre de cet exercice³².

Cette évaluation, qui s'est inscrite dans la perspective de la deuxième reconstitution du Fonds pour la période 2024-2027, a été effectuée par le cabinet Tehnopolis Celui-ci juge très efficace l'action de la co-présidence française du FVC au cours de ses deux mandats successifs (2021-2022). Il estime que le Fonds, en accordant une priorité aux États vulnérables et aux PMA, relaie utilement la stratégie française. Il considère néanmoins que « *des marges d'amélioration subsistent pour renforcer l'articulation et la cohérence du FVC avec les autres grands fonds multilatéraux pour le climat et l'environnement* ».

Pour étayer ce dernier constat, le cabinet Technopolis se livre à une analyse comparée de trois instruments : le FVC, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les Fonds d'intervention pour le climat (FIC)³³. Il constate que l'efficience et la gouvernance du FVC sont plus faibles que celles des autres fonds et que le potentiel de complémentarité entre FVC, FEM et FIC est fort. Les efforts déployés au cours de la COP 26, en 2021, pour explorer les synergies potentielles entre les trois fonds, notamment au niveau de leur programmation, et établir une feuille de route commune, sont appréciés positivement. Mais l'une des recommandations est ainsi libellée : « *Œuvrer pour une meilleure spécification et complémentarité des champs d'intervention et priorités des trois principaux fonds multilatéraux actuellement dédiés au*

³² Cf. aussi : Contribution au suivi des recommandations de la Cour des comptes à propos du Fonds vert sur le climat, in *La comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement, annexe 3, observations définitives, avril 2023*.

³³ Crées par la Banque mondiale en 2008, les FIC ont pour but de fournir des subventions et des prêts en vue d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter. Ils s'appuient sur des partenariats avec les banques régionales de développement.

changement climatique (FVC, FEM et FIC) pour aboutir à une claire délimitation de leur spécialisation ». La DG Trésor soutient cette recommandation. Elle considère que l'arrivée à la tête du FVC de l'ancienne responsable des FIC est un facteur favorable et « *soutient également les initiatives conjointes du FVC et du FEM pour harmoniser leurs processus et identifier les zones à la fois de convergence et de complémentarité* ».

À court terme, après avoir discuté des avantages et inconvénients respectifs des trois instruments, et pris en compte notamment la dynamique dont bénéficient les fonds d'intervention pour le climat au sein du G7 et le déficit de visibilité et de crédibilité dont souffre encore le FVC, l'équipe d'évaluation « *juge pertinente la poursuite de l'appui prodigué par la France au FVC et recommande le maintien d'une dotation financière au moins égale à celle allouée lors de la précédente reconstitution de 2019, et son augmentation autant que les conditions budgétaires puissent le permettre* ».

Au total, l'évaluation du cabinet Technopolis conforte le choix stratégique de la France d'apparaître comme l'un des tout premiers contributeurs du FVC, en en faisant, avec le FEM et le protocole de Montréal, l'un de ses instruments d'intervention privilégiés, et de faire preuve de prudence à l'égard des FIC. Le 20 septembre 2023, le ministre chargé de l'économie a annoncé une contribution de 1,61 Md€ au FVC pour 2024-2027, en augmentation de 4 % par rapport à la période précédente. Cet engagement français a été confirmé à la conférence de haut niveau de Bonn, le 5 octobre 2023. Il fait de la France le troisième contributeur au Fonds vert après l'Allemagne et le Royaume Uni, engagés à hauteur de 2 Md USD chacun.

Ainsi, les deux administrations principalement compétentes, la direction générale de la mondialisation et la direction générale du Trésor, font procéder aux évaluations qui s'imposent sur les instruments d'action les plus importants de l'action multilatérale de la France. Pour les organisations et fonds de moindre envergure, elles s'en remettent aux comptes rendus et évaluations externes émanant des institutions bénéficiaires elles-mêmes, ou des instances de l'ONU, comme le Bureau des services de contrôles internes (OIOS). Les représentations permanentes et postes diplomatiques sont également mis à contribution pour suivre au plus près l'emploi des contribution françaises.

Il serait intéressant toutefois d'élargir la démarche d'évaluation menée par les administrations centrales françaises aux organisations et fonds de moyenne ou de petite dimension, en regroupant le cas échéant plusieurs outils pour une même évaluation. Comme le suggère la direction du budget, favorable au principe de cette extension, il conviendra en effet de veiller à la maîtrise des coûts induits. L'objectif principal de ces évaluations de second niveau serait de vérifier la pertinence du maintien dans la durée des contributions françaises et, chaque fois que les conclusions des évaluations le suggéreront, d'organiser un retrait.

3 - La commission d'évaluation de l'aide publique au développement

Indépendamment des évaluations conduites dans le cadre du MOPAN ou à l'initiative des administrations centrales, 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 avait institué une commission d'évaluation de l'aide publique au développement, placée auprès de la Cour des comptes. Inspirée de l'*Independant Commission for Aid Impact* britannique, créée en 2011, cette commission avait été souhaitée pour conduire des évaluations portant sur l'efficience, l'efficacité et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés par la France.

La loi n° 2024-309 du 5 avril 2024, qui modifie la loi du 4 août 2021, précise les missions de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, dont elle prévoit 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 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. La commission élabore un cadre d'évaluation permettant de mesurer l'efficacité et l'impact de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales ».

D'autre part, la loi du 5 avril 2024 place la commission, qui est composée d'un collège de quatre parlementaires et d'un collège de dix experts indépendants désignés par décret, auprès du ministère des affaires étrangères, qui en assure le secrétariat.

Si la nécessité d'évaluations transversales de l'APD française est incontestable, il conviendra en revanche de s'assurer que le rattachement de la commission au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, voulu par le législateur, n'altère pas l'indépendance requise pour les mener à bien.

D - La mesure de la performance

1 - Le rapprochement nécessaire de certains indicateurs associés aux programmes budgétaires

Dans les rapports annuels de performance des programmes budgétaires 110 et 209, les contributions multilatérales sont abordées selon quatre angles complémentaires :

- la part des ressources subventionnées des institutions multilatérales qui sont affectées à des zones géographiques correspondant aux priorités françaises (Afrique subsaharienne et PMA). Cet indicateur est renseigné par le programme 110 ;
- pour le programme 110, la capacité de la Banque mondiale (de l'ensemble des banques multilatérales de développement à compter de 2020) à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement ;
- les coûts de gestion du canal multilatéral, renseignés depuis l'exercice 2019 pour le programme 209 et depuis l'exercice 2020 pour le programme 110 ;
- enfin, depuis l'exercice 2019, la répartition thématique des ressources françaises allouées aux organisations multilatérales. Pour le programme 110, sont renseignées les thématiques « climat » depuis 2020 et « santé » depuis 2021. Pour le programme 209, sont renseignées depuis 2019 les thématiques « santé », « éducation » et « crises ».

Les indicateurs de concordance thématique et géographique des crédits mobilisés par la France dans le système multilatéral permettent de s'assurer de la bonne mise en œuvre des décisions politiques du CICID. Ils sont utiles pour rendre compte de l'usage des crédits inscrits dans les programmes budgétaires. Néanmoins, en l'état, ils ne s'intéressent pas aux mêmes thématiques et présentent une vision scindée par programme budgétaire, alors que l'engagement politique du CICID doit être mesuré à l'aune de l'ensemble de la mission *Aide publique au développement*.

L'exemple le plus significatif de divergence entre programmes budgétaires est donné par l'indicateur du coût de gestion du canal multilatéral. Pour le programme 110, la cible est fixée à 10 % et les coûts réalisés ont représenté respectivement 9,5 % des engagements du programme en 2020 et 12 % en 2021 et 2022. Pour le programme 209, alors que la cible est fixée à 7,3 %, ce ratio a atteint 6,3 % en 2021 et 4,3 % en 2022. Le détail par organisation multilatéral n'est pas fourni³⁴.

Il paraît donc nécessaire que les indicateurs soient mieux partagés entre les deux programmes budgétaires, de manière à donner une vision exhaustive et cohérente de la performance du canal multilatéral au niveau de la mission interministérielle que constitue l'aide publique au développement. Le document de politique transversale consacré à l'aide publique au développement ne reprend d'ailleurs aucun de ces indicateurs relatifs au coût de gestion ou à la répartition thématique des contributions françaises au système multilatéral. Seul est repris l'indicateur du programme 110 relatif à la répartition géographique des contributions multilatérales auprès de ses principales contreparties : l'AID et la Banque mondiale, le fonds et la banque africains de développement, le fonds et la banque asiatiques de développement, le FIDA, le fonds pour le climat et le fonds pour l'environnement mondial.

2 - La pertinence contestable d'autres indicateurs

La Cour s'interroge sur l'intérêt de l'indicateur du programme 110 relatif à la capacité des organisations internationales de « *mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement* ». Un indicateur est intéressant dès lors qu'une capacité de pilotage effective et directe peut lui être associée. Il en est ainsi de l'affectation thématique ou géographique des ressources allouées aux organisations internationales et même, pour partie, des frais de gestion qu'elles peuvent appliquer. Il ne semble en revanche pas crédible de considérer que la France, contributrice parmi d'autres à ces organisations, assume une capacité effective et directe de pilotage de ses processus internes. Cet indicateur, intéressant pour connaître l'efficacité des organisations internationales, ne relève pas de la performance budgétaire française.

De même, le suivi de performance du programme 105 intègre un objectif de promotion du multilatéralisme. Il est appuyé sur un indicateur relatif à l'évolution des mandats des opérations de maintien de la paix et, depuis l'exercice 2019, sur un indicateur portant sur la part des fonctionnaires internationaux français au sein du Secrétariat des Nations Unies à New York. La capacité de pilotage de l'action multilatérale que permettent ces indicateurs est pour le moins incertaine.

La loi de finances initiale pour 2024 a créé, à l'initiative de l'Assemblée nationale, deux nouveaux indicateurs de performance portant sur le programme 105 :

- 2.4 Position de la France dans le classement mondial des contributeurs financiers des organisations internationales ;
- 2.5 Montant des contributions volontaires versées par la France aux organisations internationales.

³⁴ Hormis pour l'exercice 2021 du programme 209, pour lequel aucune des organisations internationales mentionnées ne présente un coût de gestion inférieur à 6,5 %, alors que le taux réalisé est indiqué à 6,3 %.

Ils contribueront à éclairer la situation. Mais le programme 105 ne représente que 16,5 % de l'ensemble des contributions de la France aux organisations internationales. En outre, moins de 8 % des contributions internationales du programme 105 sont volontaires. Les nouveaux indicateurs ne répondront donc que très partiellement au besoin d'une compilation exhaustive des données relatives aux contributions françaises aux organisations et dispositifs multilatéraux.

3 - Le cas particulier des indicateurs retracant les frais de gestion

La question importante des frais de gestion prélevés par les organisations et fonds multilatéraux est traitée, dans le cadre du programme 110, à travers un indicateur spécifique. Le PAP annexé au PLF 2024 mentionne une cible de 10 % pour les frais de gestion du canal multilatéral. Ce chiffre constitue une moyenne, le pourcentage exact variant selon les fonds.

L'indicateur correspond au rapport entre le montant des frais de gestion des fonds multilatéraux de développement (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, autres frais administratifs) et le montant de l'ensemble des engagements totaux de l'institution. Une moyenne pondérée de ces ratios, en fonction du montant de la contribution française au fonds, est ensuite établie. Sont prises en compte, pour ce calcul, les contributions de l'année n-1, rapportées aux dernières données connues s'agissant des frais de gestion.

Ces principes généraux appellent, dans leur application concrète, des commentaires qui conduisent à relativiser la valeur de l'indicateur. Ainsi, les coûts administratifs des fonds multilatéraux sont influencés non seulement par l'efficacité de leurs interventions, mais également par d'autres aspects de leurs missions de développement, telles que la production et la diffusion de connaissances, l'aide aux pays vulnérables et l'application de garanties sociales et environnementales. Le périmètre comptable et la définition des dépenses comptabilisées comme frais de gestion administratifs peuvent donc varier d'un fonds à l'autre. Les frais en cascades, par ailleurs, ne sont pas comptabilisés dans l'indicateur du PAP. Enfin, les pays les moins avancés, qui sont les premiers bénéficiaires des fonds contribuant à l'APD, nécessitent généralement un investissement technique et humain proportionnellement plus important pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Au total, une interprétation prudente doit être faite des variations à la hausse ou la baisse de l'indicateur. Une valeur en hausse signale soit une croissance plus importante des frais de gestion proportionnellement à celle des engagements totaux de l'institution, soit une baisse du montant total des engagements, à frais de gestion constants. Il demeure souhaitable que le ratio soit au minimum stable, ce qui signifie que le montant des frais de gestion augmente au même rythme que celui des engagements de l'institution.

Dans le cas du Fonds vert pour le climat et des entités accréditées qui portent les projets, où se superposent deux niveaux de frais de gestion, deux indicateurs existent : pour le Fonds, le coût annuel du secrétariat rapporté aux projets approuvés la même année et, en ce qui concerne les entités accréditées, leur coût moyen, calculé en pourcentage des projets fournis par le Fonds.

En ce qui concerne le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), 4 % des montants de la reconstitution totale du Fonds sont affectés aux frais de gestion, qui couvrent le secrétariat du Fonds, les frais du comité scientifique et du conseil de surveillance (*Trustee*), les frais de l'organisme d'évaluation « EIO », les frais des « engagements pays », destinés à aider les pays à programmer leurs projets. Ces frais de gestion, auxquels s'ajoutent les frais des agences de

mise en œuvre, sont l'une des raisons des tentatives françaises de rationalisation du paysage des instruments consacrés à l'environnement et de son souhait de privilégier des fonds existants pour l'intégration de nouveaux enjeux et traités internationaux. À titre d'exemple, la France a insisté pour que le nouveau fonds spécialisé pour la biodiversité, créé dans le cadre des négociations de la COP 15, soit intégré au sein du Fonds pour l'Environnement. Cette option permet à la fois de limiter les coûts de structure et administratifs et de contribuer au renforcement du FEM.

Parallèlement, la France milite, au sein du Fonds pour l'environnement mondial, pour que soit limitée la concentration des projets dans quelques agences de l'ONU dont les frais de gestion sont souvent très élevés, et qui n'hésitent pas à cumuler les rôles d'agence de mise en œuvre (rôle d'intermédiaire financier) et d'agence d'exécution (rôle de mise en œuvre du projet). Ce cumul des mandats se double en effet d'un cumul des frais, qui peuvent dépasser 20 % du montant des projets. Concrètement, la France a demandé qu'une même agence ne puisse obtenir plus de 30 % des financements alloués par le FEM. Dans le cadre du nouveau fonds global pour la biodiversité, la France a insisté pour que 25 % des projets soient mis en œuvre par les banques multilatérales de développement, moins consommatrice de frais de gestion que les agences du « système de l'ONU ».

III - Des marges de manœuvres restreintes

Le renforcement du suivi et de l'évaluation des contributions internationales est d'autant plus nécessaire que les marges de manœuvre disponibles pour leur pilotage sont restreintes. La distinction entre les contributions obligatoires, qui seraient les seules figures imposées, et les contributions volontaires, qui permettraient des décisions libres, se heurte en réalité à des limites. Les contributions volontaires sont caractérisées en effet, dans la réalité, par une grande rigidité.

A - Les limites de la distinction entre obligatoire et volontaire

Le caractère obligatoire d'une contribution multilatérale résulte des dispositions juridiquement contraignantes d'un texte relevant du droit international public, qui peut être un traité ou un accord. Le terme « traité » désigne habituellement tout accord destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international, conclu par écrit entre deux ou plusieurs sujets de droit international, États ou organisations intergouvernementales. Mais le droit international, qui n'est pas formaliste, laisse toute liberté aux parties quant à l'appellation donnée à leurs engagements.

La circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux précise que « *En dehors du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères, tous les signataires d'un accord, quelle que soit sa dénomination, doivent être munis de pouvoirs* ». Ainsi, en application d'un décret du 1^{er} juin 1979³⁵, un ambassadeur ou un chef de la représentation permanente de la France auprès d'une organisation internationale peuvent recevoir délégation du ministre pour signer.

³⁵ Décret n° 79-433 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

En outre, lorsqu'ils « *engagent les finances de l'État* », l'approbation des traités ou accords doit être préalablement autorisée par le Parlement, en vertu de l'article 53 de la Constitution. Le Conseil d'État considère qu'entrent dans cette catégorie les traités et accords qui « *créent une charge certaine et directe pour l'État* »³⁶.

Ainsi, les « contributions obligatoires » dues par la France à des organisations ou dispositifs internationaux doivent en principe être approuvées par le Parlement. C'est le cas, par exemple, des contributions qui servent à financer la cotisation annuelle versée par la France au budget ordinaire d'une organisation internationale, en application d'un barème de quotes-parts défini par l'instance de gouvernance de cette organisation. Les dépenses qui en résultent ne sont pas remises en cause lors de l'élaboration des lois de finances, sauf à décider de la sortie de la France de l'entité internationale considérée, comme ce fut le cas, exceptionnellement, pour l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) en 2014.

Par exception, dans deux cas de figure de portée limitée, des contributions internationales peuvent être considérées comme obligatoires alors même que l'accord qui les fonde n'a pas été approuvé par le Parlement :

- « *Lorsque les charges financières impliquées par un accord n'excèdent pas, compte tenu de leur nature et de leur montant limité, les dépenses de fonctionnement courant incombaient normalement à l'administration* », le Conseil d'État considère que ces charges financières « *ne peuvent être regardés comme engageant les finances de l'État, au sens de l'article 53 de la Constitution* »³⁷. Elles n'ont donc pas besoin d'être ratifiées par le Parlement. Pour autant, l'accord en question implique bien des « charges financières » que l'État est tenu de payer.
- La circulaire du 30 mai 1997 identifie, « *à côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'État ou de gouvernement* » l'existence « *d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres* ». Bien que « *ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international* », le Premier ministre, dans sa circulaire, constate qu'ils sont admis par « *la pratique internationale* ». Selon lui, « *comme, tout en engageant l'État, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie* », il convient de n'y avoir recours que « *dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée* ».

Ainsi certaines contributions internationales génératrices de dépenses publiques significatives peuvent être acceptées comme obligatoires budgétairement par la France, en l'absence d'obligation résultant du droit international. C'est le cas notamment lors des reconstitutions de fonds thématiques. La création initiale de ces fonds se rattache à un traité ou un accord international que le Parlement a approuvé, mais leurs reconstitutions sont négociées par l'exécutif et validées par une simple loi de finances, alors même que les volumes en jeu sont très importants.

³⁶ Conseil d'État, 6^{ème} - 1^{ère} chambres réunies, 12 juillet 2017, n°395313.

³⁷ *Idem.*

B - Des contributions volontaires peu flexibles

1 - Des contributions volontaires placées sous contrainte politique

Le développement du volontariat dans les contributions internationales de la France devrait, toute choses égales par ailleurs, accroître la flexibilité de la dépense. Confrontée aux réalités de l'action, cette vision théorique se heurte néanmoins à d'importants écueils, les contributions volontaires devenant rigides dès qu'elles traduisent un engagement politique. Celui-ci, sans créer nécessairement d'engagements juridiquement contraignants, est pris pour une durée qui dépasse fréquemment celle d'une année et s'impose aux administrations. C'est le cas en particulier pour les contributions qui financent des grands fonds multilatéraux, dont le fonctionnement repose le plus souvent sur des cycles budgétaires pluriannuels, élaborés dans le cadre de conférences multi-bailleurs au cours desquelles chacun des partenaires est appelé à annoncer des promesses de financement ayant vocation à encadrer ses futures contributions.

Ainsi le Fonds vert sur le climat, créé en 2010 par l'Assemblée générale de l'ONU, à la suite de la COP 15 de Copenhague, n'a pu véritablement commencer ses activités qu'au terme d'un « processus initial de mobilisation des ressources » lancé en 2014. Ce processus a abouti à la mobilisation de 10,3 Md USD pour la période 2015-2019, venant de 45 pays, dont la France pour 774 M USD. Après le retrait des États-Unis, qui devaient apporter 3 Md USD, la France s'est engagée, au G7 de Biarritz d'août 2019, à doubler sa contribution : elle l'a portée à 1,5 Md€ pour la période 2020-2023, puis l'a reconduite en l'augmentant de 4 % pour les années 2024-2027. Pour volontaires qu'ils soient, de tels engagements, de nature politique, doivent impérativement être honorés pour que le crédit international de la France soit respecté.

Au-delà du cas particulier du Fonds vert, les décisions politiques qui encadrent les contributions multilatérales de la France peuvent viser, selon la DGM, à :

- conforter le système multilatéral dans certains domaines de coopération ;
- aider des organisations internationales à réaliser des projets que la France ne souhaite pas organiser seule ;
- orienter les actions de la communauté internationale sur les sujets prioritaires par le biais de fonds dédiés (climat, santé, aide humanitaire) ;
- apporter un soutien additionnel à des actions spécifiques, à la COP par exemple, pour permettre la participation de pays en développement, ou au PNUE, pour la rédaction d'un rapport sur les solutions fondées sur la nature.

Il arrive également que des institutions internationales pérennes soient financées exclusivement par des contributions volontaires, du point de vue du droit international. C'est le cas, par exemple, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Depuis 2002, la France s'est engagée à acquitter en sa faveur une contribution annuelle substantielle³⁸ et non affectée. Cette contribution, volontaire en droit international, s'élève à 7,5 M€ par an. Elle est versée depuis le programme 105, où elle est inscrite comme une contribution obligatoire d'un point de

³⁸ Selon les termes de la convention signée en 2014 entre la France et le CICR, « la France marque son souhait de demeurer dans le groupe de soutien des donateurs du CICR par le versement annuel d'une contribution non affectée ainsi que par le versement éventuel d'autres contributions d'origine publique ».

vue budgétaire. S'y ajoutent des contributions volontaires croissantes sur le programme 209 (9,5 M€ en 2020, 17,1 M€ en 2021 et 21 M€ en 2022). Ces contributions permettent à la France de siéger au groupe des donateurs, où les plus gros contributeurs du CICR évoquent les orientations stratégiques de l'organisation. La contribution volontaire de la France est donc essentielle pour son influence dans cette organisation. Le même dispositif prévaut pour le PNUE : la France verse une contribution calculée selon un barème indicatif (7,55 %), qui est respecté *de facto* par la majorité des États membres.

Une autre situation, plus rare, est celle où une contribution résulte d'un équilibre politique qui n'a pas pu donner lieu à un engagements juridique. C'est le cas par exemple du partage des dépenses de l'Institut du monde arabe, implanté à Paris, entre la France et les autres contributeurs : en pratique, la France verse la même contribution chaque année.

2 - La mesure des contributions volontaires et de leur rigidité

Le référentiel budgétaire et comptable (Chorus) des dépenses de l'État permet de suivre, pour les programmes 105 et 209, la distinction entre les dépenses volontaires et obligatoires. Par construction, le FSD ne porte que des dépenses volontaires.

Le référentiel du programme 110, en revanche, ne permet pas une déclinaison selon cette catégorisation. Mais il n'inclut qu'une seule dépense obligatoire au sens strict, celle liée au protocole de Montréal de 1985 sur la protection de la couche d'ozone dont la France est partie. À ce protocole près, toutes les contributions versées depuis le programme 110 sont volontaires du point de vue du droit international.

Tableau n° 21 : taux de contributions non-obligatoires du point de vue du droit international par programme budgétaire

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Programme 105 (en M€)	719	777	717	732	744	775	767	
<i>Non-obligatoire</i>	4 %	4 %	5 %	5 %	6 %	7 %	9 %	6 %
Programme 209 (en M€)	899	947	1 065	1 144	1 379	1 459	1 334	
<i>Non-obligatoire</i>	16 %	14 %	16 %	21 %	49 %	64 %	70 %	39 %
Programme 110 (en M€)	684	713	709	781	1 105	1 353	1 606	
<i>Non-obligatoire</i>	99 %	98 %	98 %	99 %	99 %	99 %	99 %	99 %

Source : données budgétaires des programmes 105, 110 et 209, du FSD et réponses aux questionnaires soumis à la DGT, la DGM et la DGAPS ; traitement par la Cour

Parallèlement, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) distingue deux notions : les dépenses « *obligatoires* » et les dépenses « *inéluctables* ». Selon son article 95, les dépenses obligatoires sont « *les dépenses pour lesquelles le service fait a été constaté au titre de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas intervenu* ».

Dans sa version initiale, le même article définissait les dépenses inéluctables comme « *les restes à payer à échoir au cours de l'exercice, les dépenses afférentes au personnel en fonction, les dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux, ainsi que les dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services* ». Cette définition

a été supprimée par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret GBCP du 7 novembre 2012. La version actuellement en vigueur du décret GBCP se contente, dans son article 94, d'indiquer que les dépenses inéluctables sont celles « *prévues par un arrêté du ministre chargé du budget* ».

3 - Le programme 105

Les informations enregistrées pour le suivi des dépenses dans Chorus permettent de distinguer avec fiabilité les dépenses obligatoires et non obligatoires pour le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ce programme porte l'essentiel des contributions qui résultent d'un traité ou d'un accord international et qui présentent donc un caractère obligatoire, non seulement du point de vue du droit international mais également, et en conséquence, du point de vue budgétaire. Les contributions volontaires représentent une portion congrue des dépenses, entre 4 et 9 % du total, en croissance confirmée en 2023.

L'Institut du monde arabe est le principal bénéficiaire régulier des contributions volontaires versées depuis le programme 105 (12,4 M€ par an). Les contributions volontaires allouées à l'ONU ont fortement progressé, passant de 1,5 M€ en 2017 à 19,4 M€ en 2023.

4 - Le programme 209

Selon les informations enregistrées dans Chorus, la part relative des dépenses non-obligatoires dans le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* a fortement progressé depuis 2017. Toutefois, la DGM, responsable de ce programme budgétaire, ne considère pas avoir gagné proportionnellement en flexibilité.

Les dépenses obligatoires sont limitées aux contributions européennes (FED et Facilité pour les réfugiés en Turquie) ainsi qu'à deux contributions au bénéfice respectif de la Banque européenne d'investissement et de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Sollicitée par la Cour, la DGM a procédé à une catégorisation des dépenses effectuées sur le programme 209 au regard des critères du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui distingue les dépenses obligatoires et inéluctables. Il en ressort que :

- 20 % des dépenses ne sont pas renseignées, relevant des contributions au système des Nations Unies, à la Francophonie ou au CICR ;
- 27 % sont des dépenses obligatoires ;
- 44 % sont des dépenses inéluctables, issues d'engagements pluriannuels ou d'engagements annuels ayant fait l'objet d'annonces par le Président de la République ou le ministre chargé des affaires étrangères, ou d'un arbitrage interministériel ;
- 9 % des dépenses sont qualifiées de discrétionnaires.

Ainsi, la flexibilité budgétaire que permet la progression de la part des dépenses non-obligatoires du programme est mise à profit, à un niveau politique élevé, pour prendre et annoncer des engagements générateurs de dépenses, qui deviennent ainsi inéluctables. La proportion des crédits restant disponibles pour effectuer des dépenses discrétionnaires est donc résiduelle. Les annonces faites courant 2022 ont même contraint le programme à reporter en 2023 le paiement d'une contribution de 70 M€ au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) pourtant programmée et inéluctable.

5 - Le programme 110

Dans le cas du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, la nomenclature budgétaire utilisée ne permet pas de distinguer les contributions au regard de leur caractère obligatoire ou non, au sens du droit international.

En droit, seule la contribution au Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (FMPM) peut être considérée comme obligatoire. 99 % des contributions transitant par le programme 110 sont volontaires, donc pilotables.

Néanmoins, le caractère flexible de ces contributions étant relatif, il est compréhensible que la direction générale du Trésor préfère à l'approche inspirée par le droit international, une démarche fondée sur la notion de rigidité budgétaire, qui lui apporte des arguments dans son dialogue annuel avec la direction du budget. Les catégories retenues par le programme 110 correspondent à la version initiale du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, distinguant les dépenses obligatoires et inéluctables. S'agissant des dépenses inéluctables, les gestionnaires du programme 110 continuent à se référer à la définition supprimée en 2018. En pratique, ils distinguent :

- les dépenses *obligatoires* : elles correspondent à des charges à payer conformément à des engagements juridiques que la France a souscrits et qu'il est nécessaire d'honorer ;
- les dépenses *inéluctables* : il s'agit de diverses catégories de dépenses telles que des engagements de l'État (obligations non avalisées par le Parlement, contrats, conventions, accords internationaux) et de prévisions de dépenses sans montant chiffré contraignant pour l'État, comme les « *dépenses strictement nécessaires à la continuité de l'activité des services* » ;
- les autres dépenses sont qualifiées de *discretionnaires* : elles correspondent à des dépenses auxquelles la France est libre de contribuer ou non chaque année.

Selon cette déclinaison, les dépenses programmées pour 2023 se répartissaient ainsi :

- dépenses obligatoires : 1 743,1 M€, soit 97,4 % des crédits de paiements votés en LFI 2023 ;
- dépenses inéluctables : 29,3 M€, soit 1,6 % des crédits ;
- dépenses discrétionnaires : 16,4 M€, soit 0,9 % des crédits.

Cette approche est, par construction, cohérente avec la notion de restes à payer présentée dans les documents budgétaires, comme par exemple le rapport annuel de performance 2022. Elle illustre le fait que les contributions multilatérales se caractérisent par des engagements massifs l'année de leur annonce et des décaissements étalements dans le temps, souvent sur trois années. Les montants restant à verser au terme de l'année pendant laquelle la contribution a été annoncée et engagée sont inscrits comme des restes à payer. Ils constituent une charge dont l'État a l'obligation de s'acquitter.

Pour l'ensemble du programme 110, le ratio entre les restes à payer³⁹ en fin d'année (9,7 Md€) et les autorisations d'engagement consommées en 2022 (2,8 Md€) est de 345 %. Ce taux résulte des longs échéanciers de décaissement associés aux prêts portés par l'aide bilatérale de l'action 2 et au traitement de la dette de l'action 3. Pour l'action 1 spécifiquement consacrée

³⁹ Également nommés engagements non couverts par des paiements au 31 décembre. Ils constituent bien des dépenses obligatoires au sens budgétaire.

à l'aide économique et financière multilatérale, avec des décaissements plus rapides, ce ratio reste élevé : il s'établit à 175 % (3,2 Md€ d'engagements non couverts par des paiements en fin d'année pour 1,8 Md€ engagés dans l'année).

Insister sur le caractère obligatoire des paiements à venir permet au responsable du programme de bien justifier sa demande de crédits de paiement pour l'année suivante. Mais cette approche est insatisfaisante parce qu'elle se focalise sur les contraintes spécifiques à la dépense d'une année donnée. Dans le cas d'une reconstitution de fonds multilatéral, au sein de laquelle la France s'engage sur une base volontaire, la dépense est ici indiquée comme obligatoire parce que résultant d'un engagement juridique auquel la France a souscrit. En l'espèce, l'engagement juridique est un arrangement administratif entre le bénéficiaire et l'État, qui précise le montant de la contribution de la France et les conditions de versement. Il ne présente *a priori* aucun caractère engageant pour la France. Seul le vote des AE correspondant rend la dépense obligatoire. Il convient donc de veiller à leur inscription dans le projet de loi de finances qui suit immédiatement l'engagement pris au nom de la France.

La démarche retenue par la DG Trésor est justifiée au regard des négociations intervenant en conférences budgétaires. Elle tend, en revanche, à majorer la notion de dépense obligatoire et à masquer la liberté de choix qui demeure, quand se pose la question de reconduire ou non des contributions françaises volontaires.

6 - Le Fonds de solidarité pour le développement

Aucune des contributions versées à partir du FSD ne peut être considérée comme obligatoire. Leur rigidité répond aux mêmes caractéristiques que celle des dépenses volontaires des programmes 209 et 110, dont les responsables pilotent aussi le FSD.

Les contributions versées à partir du Fonds de solidarité pour le développement bénéficient au Fonds mondial, au Fonds vert pour le climat, à l'IFFIm, à Unitaid, à GAVI et au PME. Elles correspondent à des logiques de reconstitutions de fonds. Ce sont des contributions volontaires qui aboutissent à des dépenses budgétaires inéluctables, une fois la contribution française annoncée et avalisée par le Parlement en loi de finances.

Les petites contributions versées à partir du FSD vont à des initiatives comme CREWS ou CAFI, ou soutiennent le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Elles relèvent d'une logique discrétionnaire.

C - Des engagements pluriannuels à rendre encore plus clairs

Lors de l'examen de l'exécution budgétaire pour l'année 2021, la Cour a relevé un traitement différent des engagements budgétaires de l'État lors des reconstitutions de fonds multilatéraux, selon que la contribution française provenait des programmes budgétaires 110 ou 209.

Les reconstitutions de fonds multilatéraux correspondent à des engagements budgétaires pluriannuels de la France. Ils s'accompagnent d'échéanciers de paiement établis le plus souvent sur trois ans. En conséquence, la bonne pratique budgétaire doit se traduire par un engagement unique en autorisations d'engagements (AE) au niveau du programme budgétaire, associé à un échéancier pluriannuel de versement des crédits de paiements (CP). Ces versements sont en effet prévisibles et correspondent à des engagements irréversibles pour l'État.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, la Cour écrivait : « *En comptabilité générale de l'État, la partie non versée de la contribution financière aux institutions internationales est enregistrée dans les comptes d'immobilisations financières et constitue une dette pour l'État. Les montants engagés en AE et inscrits en loi de finances initiale assurent donc le versement des contributions dues par la France. Ils constituent les restes à payer de contributions dues au titre des engagements pluriannuels*

La Cour constatait que le programme 110 appliquait ces principes, mais pas le programme 209. Dans la mise en œuvre du programme 209, les promesses de reconstitution de fonds multilatéraux ne faisaient l'objet que d'engagements annuels successifs, de montants égaux aux paiements prévus dans l'année. Aussi le Parlement ne disposait-il pas d'une connaissance complète des engagements budgétaires de l'État.

Pour ces raisons, la Cour émettait une recommandation visant à aligner les pratiques budgétaires du programme 209 sur celles du programme 110. Cette recommandation a été mise en œuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2023.

Dans un contexte d'augmentation des engagements pris par la France et de nécessaire maîtrise de la dépense publique, il est essentiel que la budgétisation reflète le caractère irréversible des engagements pris par la France et la prévisibilité des contributions qui en découlent, indépendamment du calendrier éventuellement pluriannuel des décaissements. Il y a là un enjeu de lisibilité et de transparence du point de vue de la soutenabilité. Il faut donc que tout engagement politique pluriannuel multilatéral, se traduisant par un accord ou arrangement contraignant avec un fonds ou une organisation internationale, se concrétise par une budgétisation en AE.

IV - Un pilotage à affirmer

Les mécanismes de coordination ne manquent pas. Au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, NUOI fédère autour d'elle un *comité de pilotage des contributions internationales* (COPIL-CIOMP) pour procéder à des bilans et programmer, en fonction des instructions reçues et des besoins constatés, les crédits à répartir dans le cadre des programmes confiés au MEAE. L'aide publique au développement fait l'objet d'un comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID), présidé par le Premier ministre et dont le secrétariat, depuis 1998, est assuré conjointement par la direction générale de la mondialisation et la direction générale du Trésor.

Malgré ces dispositifs, le pilotage interministériel des contributions aux organisations et fonds multilatéraux souffre d'une instrumentation encore insuffisante. Le conseil présidentiel du développement (CPD) que préside le président de la République, de même que le COPIL-CIOMP et le CICID eux-mêmes, ne disposent pas de tous les outils d'aide à la décision dont ils auraient besoin.

A - Une coordination au sein du MEAE encore inaboutie

Depuis 2017, un comité de pilotage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (COPIL-CIOMP) réunit annuellement les principales composantes du MEAE, sous la présidence du directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, pour passer en revue les contributions qu'elles versent et « *s'assurer qu'elles sont allouées de façon cohérente et complémentaire par les services* ». Le comité est également chargé de formuler des « *recommandations techniques et budgétaires* »⁴⁰, afin de renforcer l'adéquation entre l'engagement des contributions et les priorités politiques.

L'examen des comptes rendus des sept réunions qui se sont tenues entre octobre 2017 et février 2023 met en évidence une forte préoccupation budgétaire, chaque réunion étant mise à profit pour échanger des informations et des commentaires sur l'exécution budgétaire en cours et la préparation de la loi de finances suivante. Convoqué en fin d'année entre 2017 et 2021, le COPIL a avancé ensuite ses réunions annuelles, de manière à ce qu'elles puissent influencer la préparation des projets de loi de finances. Il est allé ainsi dans le sens d'une recommandation du rapport d'information du Sénat, qui lui demandait de « *fournir un avis sur la cohérence d'ensemble des propositions formulées au ministre par les responsables des programmes 105 et 209 s'agissant des contributions internationales* ». Cette modification calendaire est encore trop récente pour que l'on puisse mesurer son effet concret sur la préparation de la loi de finances.

À côté de cet exercice récurrent, le COPIL consacre une partie importante de ses travaux à la question du recensement des contributions internationales. Dès sa première réunion, le 19 octobre 2017, le comité a été saisi par la direction NUOI de deux propositions, destinées à « *améliorer le pilotage des contributions budgétaires versées aux organisations internationales* » :

- l'élaboration d'un « *tableau de bord unique et partagé retracant la totalité des contributions versées aux organisations internationales* » ;
- l'ajout de deux axes d'analyse à l'outil Chorus, « *afin de mieux cartographier les contributions volontaires* », en intégrant un champ géographique, d'une part, et un champ thématique, d'autre part.

Cette dernière proposition ayant été mise en œuvre, il n'en a plus été question ensuite. L'application Chorus n'a été réévoquée qu'une fois, au cours de la réunion du 27 novembre 2019. Ont été évoqués l'existence d'intitulés différents pour une même organisation internationale et une limitation du nombre de caractères pour l'intitulé des tiers fournisseurs, sujets techniques qui n'ont pas été approfondis, malgré leur importance réelle sur la gestion. Sur la période 2017-2022, la Cour a encore relevé l'existence de deux identifiants Chorus, avec parfois des intitulés différents, pour certains bénéficiaires comme l'OMS, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le FIDA, le PNUD, GAVI ou l'Organisation internationale du travail (OIT)⁴¹.

⁴⁰ Source : MEAE, cité dans le *Rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur les contributions de la France au financement des organisations internationales*, p. 37.

⁴¹ L'OIT illustre bien la problématique du nombre limité de caractère pour l'intitulé des tiers fournisseurs. Elle est ainsi labellisée « *ORGANISATION INTERNATIONALE* » sans plus de précision.

En revanche, le recensement exhaustif de toutes les contributions internationales s'impose comme un sujet permanent de débat. À partir du 28 novembre 2018, les échanges n'ont plus porté sur l'ensemble des contributions, mais sur le seul « système des Nations Unies ». Le 27 novembre 2019, a été signalée « *une plus grande appropriation des outils par les services* ». Pourtant, le 16 décembre 2021, le directeur général adjoint des affaires politiques a conclu la réunion en soulignant encore « *la nécessité d'avoir une vision intégrée des moyens de la France dans le système multilatéral* », et en appelant une poursuite des efforts pour obtenir « *une vision interministérielle des fonds engagés dans les organisations internationales* ».

Comme l'a remarqué la commission des finances du Sénat dans son rapport de janvier 2022, les initiatives proposées par la direction NUOI et approuvées par le COPIL ont produit des résultats intéressants. Elles ont accru la fiabilité et la maniabilité des données budgétaires portant sur les contributions internationales. Les sénateurs rappellent, par exemple, que « *les, outils antérieurs ne permettaient pas* » :

- *de distinguer les contributions volontaires [non-fléchées] des contributions obligatoires* ;
- *d'isoler les opérations de maintien de la paix* ;
- *de distinguer parmi les contributions volontaires affectées les pays bénéficiaires ou la thématique concernée* ».

Malgré ces progrès, il est regrettable qu'en 2023, soit six ans après l'impulsion initiale, le « *tableau de bord unique et partagé retracant la totalité des contributions versées aux organisations internationales* » ne soit toujours pas disponible, même dans une version qui se limiterait aux contributions versées au « système de l'ONU » par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Pour enquêter sur le sujet, il faut encore se référer aux informations partielles que fournissent les gestionnaires des programmes budgétaires, qu'ainsi qu'aux données des organisations internationales elles-mêmes, l'ONU au premier chef, qui publie des statistiques utiles, faute de documentation de synthèse au niveau français, sur les contributions qu'elle perçoit.

B - Une coordination bilatérale MEAE/DG Trésor marquée par le pragmatisme

Pour coordonner l'action des ministères impliqués dans la politique française d'aide publique au développement, le décret n° 98-66 du 4 février 1998 a créé le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Présidé par le Premier ministre, il réunit douze ministres. Son secrétariat est assuré conjointement par les ministres chargés des affaires étrangères et de l'économie et des finances.

La mission générale du CICID est de « *définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement* ». À ce titre, le décret prévoit notamment qu'il « *fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales* ».

Le CICID s'est réuni onze fois entre 1998 et 2016. Le rythme de ses travaux s'est beaucoup ralenti ensuite, puisqu'après les réunions des 30 novembre 2016 et 8 février 2018, cinq années se sont passées sans qu'il se réunisse. Puis des réunions en partie virtuelles ont été

organisées, entre le 4 et le 17 juillet 2023, qui ont donné lieu à un relevé de décisions unique. Pendant cette période de latence, la mission stratégique du CICID a été en partie assurée par le Conseil présidentiel du développement (CPD), institué par le CICID du 8 février 2018. Présidé par le Président de la République, le CPD s'est réuni une première fois le 17 novembre 2020, puis à nouveau le 5 mai 2023. Entre temps, la loi de programmation du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prolongeait, sur le fond, les conclusions du CICID du 8 février 2018.

Parallèlement, entre 2018 et 2023, une continuité opérationnelle a été assurée par les réunions, trois ou quatre fois par an du co-secrétariat du CICID, présidé alternativement par la DGM et la DG Trésor. Ces réunions ont été consacrées pour l'essentiel à la mise en œuvre de la politique d'APD bilatérale, l'Agence française de développement participant à une partie des réunions et l'encadrement de son action occupant une place centrale dans les ordres du jour. Le sujet proprement dit des contributions aux organisations et fonds multilatéraux n'a pas été évoqué. En revanche, celui des positions à prendre dans les instances de gouvernance des banques multilatérales de développement l'a été à deux reprises : le 20 novembre 2020, à propos de la stratégie à adopter lorsque des projets de développement énergétique sont proposés et le 7 février 2022, pour que soit définie une doctrine d'engagement quand des projets à destination de la Chine sont présentés. Enfin, le 17 février 2023, le co-secrétariat s'est interrogé sur la compatibilité des objectifs de la loi de programmation du 4 août 2021 et des orientations envisagées par le CICID sur la question des parts respectives des canaux bi et multilatéral dans l'APD française.

Indépendamment du CICID et de son secrétariat permanent, le partage des compétences entre le MEAE, la DGM essentiellement, et la direction générale du Trésor est compliqué par le fait que la DG Trésor assure la représentation permanente de la France dans beaucoup d'institutions multilatérales. Cette situation est traditionnelle dans toutes les banques de développement, qu'il s'agisse de la Banque mondiale ou des banques régionales de développement. Comme il est de bonne méthode que les instructions données au représentant de la France soient concertées, la pratique se serait imposée, selon la DG Trésor, d'une mise en circulation des projets d'instruction de cette direction générale, en amont des réunions, et d'une prise en compte des remarques éventuelles des représentants du MEAE. La DGM conteste cette information, indiquant que « *la DG Trésor ne partage jamais ses instructions* » avec elle. D'après la DGM, seuls les projets relatifs à la Banque mondiale seraient transmis.

À propos de la contribution de la France au Fonds vert pour le climat, la Cour a adressé en 2019 un référendum à l'attention du Premier ministre⁴². Elle y recommandait de définir dans un cadre interministériel les lignes directrices de l'action de la France au Fonds vert. Cette recommandation a fait l'objet d'un suivi en 2022. La Cour a constaté alors des efforts de coordination au cas par cas (réunion interministérielle de préparation avant chaque conseil d'administration du fonds) et le partage des discussions, sous la forme d'une note d'enjeux, avec les acteurs français concernés, dont l'ambassadeur pour le climat. Cette évolution, qui s'accompagnait d'échanges consacrés au Fonds vert lors des réunions de l'équipe interministérielle climat et lors des séminaires animés par l'ambassadeur thématique, demeurait néanmoins insuffisante au regard de l'exigence d'une plus grande clarté de la stratégie française dans un cadre pluriannuel.

⁴² Cour des comptes, *La contribution de la France au Fonds vert pour le climat*, référendum au Premier ministre du 19 juillet 2019.

Les constats de 2022 demeurent pertinents en 2024, tant pour le Fonds vert que pour le Fonds pour l'environnement mondial. La participation physique de la DGM aux conseils de ces deux organismes, aux côtés du représentant de la DG Trésor, ajoute toutefois un élément facilitateur.

Dans le cas du comité de transition préfigurant le Fonds de réponse aux pertes et préjudices, il avait été obtenu que quatre des 24 membres du comité soient issus de l'Union européenne et la France s'était vu attribuer l'un de ces quatre sièges. Le MEAE aurait souhaité que le siège français soit occupé par son ambassadeur thématique pour le climat⁴³, dont l'autorité est reconnue pour coordonner les équipes interministérielles qui préparent les COP et pour assister, pendant les COP, le chef de la délégation française qu'est le ministre chargé de la transition écologique. En revanche, « l'ambassadeur climat », qui dispose d'une lettre de mission signée par les ministres des affaires étrangères et de la transition écologique, mais pas du ministère de l'économie et des finances, n'était jusque-là qu'informé par la DG Trésor de la gestion des fonds où celle-ci siégeait, et où elle assurait l'intégralité du pilotage.

Un arrangement est intervenu entre les deux ministères, entériné le 9 mars 2023 par une réunion interministérielle destinée à « *formaliser un processus de coordination interministérielle pour rendre plus efficace le pilotage des fonds climat et environnement* ». Il prévoit que l'ambassadeur thématique « climat », de même que l'ambassadrice « environnement » pour les sujets qui la concernent, animeront désormais des réunions interservices « *afin d'assurer une remontée de l'information régulière sur la gestion et l'activité de ces fonds et d'assurer la cohérence des positions qui y sont défendues avec la stratégie de négociation internationale de la France* ». Les projets d'instructions aux représentants de la France, rédigés par la DG Trésor avec le concours de la direction générale de la mondialisation (DGM) et du ministère chargé de la transition écologique, seront débattus au cours de ces réunions. En cas de désaccord, le cabinet du Premier ministre sera saisi pour arbitrage. Parallèlement à cette évolution vers davantage d'interministérialité, le siège accordé à la France au sein du comité de transition formé à *Charm-el-Cheikh* a été attribué à la DG Trésor.

Au total, la coopération entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la direction générale du Trésor est essentiellement pragmatique. Elle permet, dans la gestion courante des contributions internationales, de pallier les ambiguïtés du partage des missions entre les deux ministères. Elle ne suffit pas néanmoins, à elle seule, à optimiser le pilotage interministériel des engagements multilatéraux de la France et à assurer leur soutenabilité et leur compatibilité avec la trajectoire des finances publiques.

⁴³ Le titre complet de cet ambassadeur thématique est : « *ambassadeur chargé des négociations climatiques internationales pour la prévention des risques climatiques et énergies renouvelables* ».

C - Un pilotage interministériel assuré au plus haut niveau de l'État avec des outils incomplets

1 - L'insuffisance des instruments de suivi transversal et d'anticipation des contributions internationales

La problématique du pilotage des contributions internationales de la France est ancienne. Dans un référent aux ministres des affaires étrangères et du budget du 20 juin 2008⁴⁴, la Cour regrettait déjà « *le caractère insuffisant du suivi des contributions* ». Elle appelait à développer l'analyse de la pertinence du budget des organisations au regard des objectifs définis, à mieux apprécier la qualité de la gestion des organisations et à vérifier plus rigoureusement le bien fondé en droit des appels à contributions.

Dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en octobre 2015⁴⁵, la Cour préconisait « *la création d'un programme consacré aux contributions internationales obligatoires et volontaires* », à envisager « *dans le cadre d'un réaménagement de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État* ». Les deux principales justifications de la recommandation étaient, d'une part, l'hétérogénéité du programme 105, dont le pilotage était difficile pour cette raison et, d'autre part, l'imprévisibilité structurelle des contributions internationales, qui les plaçaient en tête de la carte des risques du MEAE, alors même qu'elles représentaient une part très importante de son budget. Selon la communication de la Cour, une telle réorganisation aurait été envisagée dans le cadre de la préparation du PLF 2010, mais elle se serait heurtée à la question de la suppression du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, appelé à être intégré dans le programme 105.

La recommandation de la Cour de 2015 supposait d'attirer dans le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, au minimum, les actions 1 et 3 du programme 110, qui est placé sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et relève actuellement de la mission *Aide publique au développement*. Il fallait aussi envisager le rattachement à la mission *Action extérieure de l'État* du BOP dévolu aux dispositifs multilatéraux (0209-CDMU) au sein du programme 209, piloté par la direction générale de la mondialisation. Après ces amputations, la question du maintien d'une mission autonome *Aide publique au développement* aurait été posée.

L'idée d'un programme unique centralisant les contributions internationales de la France n'a pas prospéré, car elle aurait supposé non seulement une réforme d'ampleur de deux missions budgétaires, voire leur fusion, mais aussi une unité de pilotage des contributions, sous la responsabilité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'importance prise par la direction générale du Trésor et de son réseau d'administrateurs dans la « finance climat » rend cette perspective encore moins réaliste aujourd'hui que naguère.

⁴⁴ Cour des comptes, *Les contributions volontaires de la France aux organisations internationales*, référent adressé au ministre des affaires étrangères et européennes le 20 juin 2008.

⁴⁵ Cour des comptes, *Les contributions internationales de la France*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

La question des données budgétaires de synthèse nécessaires au pilotage a été abordée à nouveau en janvier 2022, dans le rapport d'information de la commission des finances du Sénat. La première des dix recommandations de ce rapport vise à « *rétablissement un document de politique transversale retraçant et détaillant l'emploi des contributions versées par l'ensemble des ministères aux organisations internationales* ». L'ambition présentée ici rejoint celle du COPIL-CIOMP, en 2017, qui avait fixé aux services du MEAE l'objectif d'un « *tableau de bord unique et partagé retraçant la totalité des contributions versées* ». Mais il la porte plus loin, puisqu'un document de politique transversale (DPT) rassemble des données venant de tous les ministères concourant à la politique abordée. Dans le cas des contributions internationales, les ministères concernés sont au nombre de douze. Un tel DPT, s'il existait, permettrait d'offrir une vision d'ensemble des contributions de la France aux organisations internationales ; il fournirait une aide à la décision précieuse pour analyser rétrospectivement les conséquences des choix effectués, identifier les sujets critiques et préparer les arbitrages à rendre.

En réalité, tel que décrit par les sénateurs, le document n'a jamais existé. Jusqu'en 2018, deux DPT étaient produits chaque année. Le premier, portant sur l'*Action extérieure de l'État*, additionnait des chiffres provenant de 42 programmes, dont le programme 105. Ce premier DPT, en revanche, ignorait les programmes 209 et 110. Ces derniers étaient intégrés à un autre DPT, consacré à *La politique française en faveur du développement*, qui, en 2018, faisait intervenir 24 programmes. Les contributions internationales étant principalement portées par les programmes 105, 209 et 110, leur suivi se trouvait donc réparti entre les deux DPT.

En 2019, la décision a été prise de supprimer le DPT *Action extérieure de l'État*, pour le remplacer par un DPT décrivant les moyens dévolus à la présence de l'État à l'étranger. Le DPT sur *La politique française en faveur du développement*, en revanche, a été maintenu. Dans la version qui accompagne le PLF 2024, il prend en compte 22 programmes, au premier rang desquels les programmes 209 et 110. Il comptabilise également les dépenses du programme 105 qui concourent à l'aide publique au développement, mais seulement celles-là. Compte tenu de sa thématique spécifique, il n'est pas plus exhaustif, s'agissant des contributions internationales, que l'ancien DPT *Action extérieure de l'État*.

En l'absence d'une cartographie complète des contributions internationales, la production de véritables outils d'aide à la décision est rendue difficile. Il serait utile pourtant que les administrations compétentes puissent éclairer systématiquement l'échelon politique de l'État, à l'avance, tant sur les montants à prévoir que sur le choix des instruments à privilégier, et notamment sur les parts respectives à consacrer au canaux bi et multilatéral. Il serait de bonne méthode que ces éclairages n'interviennent pas au cas par cas, mais dans le cadre d'une perspective d'ensemble. Un pilotage plus rationnel des contributions internationales supposerait ainsi de disposer non seulement d'un budget consolidé, mais également d'un historique et d'un échéancier des reconstitutions à venir des principaux fonds, assorti d'une liste des arbitrages à rendre et, pour chacun d'entre eux, des options envisageables. Au sein de l'État, aucune instance, en l'état actuel, ne prend en charge la globalité de ce travail.

2 - Un pilotage interministériel assuré par la Présidence de la République

Dans la tradition de la V^e République, la politique étrangère fait partie, avec la défense, du « domaine réservé » placé sous la responsabilité directe du chef de l’État. Non seulement la Constitution du 4 octobre 1958 lui confie le soin de nommer et d'accréditer les ambassadeurs français à l'étranger (article 14) et de négocier et ratifier les traités (article 52), mais la pratique des institutions fait du président de la République l'acteur majeur de la politique étrangère française, qui, pour définir et appliquer son action internationale, s'appuie sur le ministère des affaires étrangères, sans l'intermédiation du Premier ministre.

Dans le cas particulier des contributions aux organisations et fonds multilatéraux, le MEAE n'est pas le seul département ministériel compétent. Il partage avec le ministère chargé de l'économie et des finances le pilotage de la politique d'aide publique au développement, ainsi que l'engagement de la France dans les dispositifs multilatéraux portant sur l'environnement. En dehors de ces deux chefs de file, dix autres départements ministériels concourent également, dans des proportions plus modestes, aux contributions internationales de la France.

Dans ce contexte, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'est pas en mesure de jouer le rôle d'interlocuteur unique de la Présidence de la République pour ce qui a trait aux engagements de la France dans les organisations internationales et les fonds multilatéraux. En interne, il peine à retracer, dans des documents de synthèse, l'ensemble des contributions versées par ses différentes composantes. À l'extérieur de son périmètre, il doit composer avec des administrations sur lesquelles il n'a pas autorité, la direction générale du Trésor au premier chef. Le pilotage à deux têtes du CICID montre que le MEAE n'est pas en situation de jouer le rôle d'arbitre interministériel, ni même de préparer seul les arbitrages interministériels nécessaires.

Le décret d'attribution de la secrétaire d'État chargée du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux⁴⁶ du gouvernement de Madame Borne était éclairant à cet égard. Placée auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, la secrétaire d'État traitait essentiellement de « *coopération culturelle, scientifique et technique et d'aide au développement* », ainsi que de francophonie. Bien que participant aux négociations internationales relevant de son domaine de compétence et veillant « *à favoriser la cohérence des actions d'aide au développement* », elle ne « *disposait* » que des directions du MEAE, les autres départements ministériels lui assurant, « *en tant que de besoin, le concours de leurs services, notamment de la direction générale du Trésor* ».

La réalité du fonctionnement de l'État est que, dans le paysage administratif morcelé dans lequel s'inscrivent les contributions internationales, l'indispensable coordination interministérielle est assurée par la cellule diplomatique de la Présidence de la République. En l'absence de tableau de bord exhaustif permettant d'anticiper l'ensemble des arbitrages à rendre, elle est saisie au cas par cas des enjeux d'actualité et des décisions à prendre.

⁴⁶ Décret n° 2022-872 du 8 juin 2022.

Par exemple, la question de la reconstitution du Fonds vert pour le climat pour la période 2024-2027 a fait l'objet, le 15 juin 2023, d'une saisine par les services du Trésor, par un courriel commun des conseillers « affaires globales » du président de la République et de la Première ministre, du directeur général du Trésor et de son adjoint et du directeur général de la mondialisation. Cette saisine s'inscrivait dans la perspective immédiate du « *sommet pour un nouveau pacte financier* » programmé les 22 et 23 juin à Paris, au cours duquel le président de la République était susceptible de faire des annonces. Elle était accompagnée d'une note circonstanciée du Trésor, intitulée « *Finance climat – propositions relatives au sommet pour un Nouveau pacte financier et à la prochaine reconstitution du Fonds vert* », qui situait la décision à prendre sur le Fonds vert dans le contexte général des investissements français en faveur de la « finance climat ». L'enjeu était important : pour la période 2020-2023, la France avait accompli un effort budgétaire de 1,5 Md€ et la question posée était de savoir si elle irait au-delà pour la période suivante. Le Trésor analysait, pour l'écartier, une proposition de l'AFD de renforcer la composante bilatérale de l'action de la France et soumettait une proposition, assortie de trois scénarios alternatifs.

Dès le 16 juin, la cellule diplomatique de la Présidence de la République répondait par courriel à l'ensemble des destinataires, en procédant à un pré-arbitrage, sous couvert de reformuler la question posée. Informés de l'échange, puisque destinataires en copie, les représentants du MEAE s'abstenaient d'intervenir. L'auteur de la réponse a précisé à la Cour que le Trésor s'était rangé ensuite à sa recommandation, sans qu'il soit nécessaire d'organiser une réunion interministérielle (RIM), et que les équipes de Matignon étaient toujours associées à ce type d'échange. Il a précisé que, quand il arrivait qu'une RIM soit nécessaire, il s'efforçait de ne pas gêner le conseiller du Premier ministre qui la présidait, mais qu'il participait en personne à la réunion.

L'insuffisance des instruments de suivi et d'anticipation, ajoutée à l'exposition en première ligne des conseillers du président de la République, mettent en évidence la nécessité d'un renforcement, au niveau de l'administration de l'État, du pilotage interministériel des contributions aux organisations internationales et aux fonds multilatéraux. Ne devraient remonter au sommet de l'État que des dossiers instruits par l'ensemble des administrations parties prenantes, dans des délais qui donnent aux propositions transmises la maturité qu'il leur faut, en particulier quand les engagements sous-jacents sont significatifs budgétairement. Sans porter atteinte au principe du « domaine réservé », le Premier ministre et ses collaborateurs devraient être mis en situation d'apporter une valeur ajoutée, en arbitrant à leur niveau ce qui peut l'être et en veillant à la mise à jour permanente d'un tableau de bord permettant d'anticiper et de préparer rationnellement les décisions importantes, qui, s'agissant notamment des reconstitutions de fonds, sont prévisibles.

En pratique, une réunion annuelle du CICID sous la présidence effective du Premier ministre apparaît indispensable, de même que l'élargissement de sa mission au pilotage de l'ensemble des contributions internationales, au-delà du champ de la seule aide publique au développement. Il conviendrait pour cela de faire évoluer l'intitulé et la composition du CICID, dont le secrétariat permanent devrait inclure la direction du budget, aux côtés de la DGM et de la DG Trésor. Le nouveau périmètre du comité interministériel prendrait en compte, outre les contributions internationales de la France portées par les budgets des ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie et des finances, celles versées par dix autres départements ministériels.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le pilotage des contributions de la France aux organisations internationales et aux fonds multilatéraux fait intervenir un grand nombre d'acteurs. Les crédits sont inscrits principalement dans trois programmes budgétaires, les programmes 105 Action de la France en Europe et dans le monde, 110 Aide économique et financière au développement et 209 Solidarité à l'égard des pays en développement et au Fonds de solidarité pour le développement, qui sont gérés par deux ministères, ceux chargés des affaires étrangères et de l'économie, et par l'Agence française de développement. Mais une analyse exhaustive permet d'identifier une dizaine d'autres ministères parties prenantes, comme celui chargé de la transition écologique, à qui est confiée la responsabilité de contributions d'un montant souvent modeste. Cet éclatement des responsabilités rend malaisé un pilotage d'ensemble cohérent.

Les services responsables de l'attribution des contributions internationales s'efforcent d'en suivre la mise en œuvre en faisant appliquer des procédures de compte rendu, animées par des cellules spécialisées créées en leur sein. Ce suivi gagnerait à s'étoffer, grâce notamment à un engagement accru des postes diplomatiques, qui sont davantage au contact des bénéficiaires des financements que les administrations centrales.

Par ailleurs, les dispositifs d'évaluation dont disposent la DGM et la DG Trésor complètent utilement, pour ce qui concerne les plus importantes contributions internationales, l'activité du réseau MOPAN hébergé à l'OCDE. En revanche, les évaluations des contributions internationales françaises aux organisations et fonds de moyenne et petite envergure pourraient être plus systématiques, afin que les décisions nécessaires de renouvellement ou de retrait de l'engagement français soient mieux éclairées. Enfin, les indicateurs de performance associés aux programmes 110 et 209 gagneraient à être mieux coordonnés, afin de donner une vision unifiée et cohérente des contributions françaises aux organisations multilatérales.

Le pilotage des contributions françaises doit également tenir compte de leur rigidité relative. Le caractère officiellement « volontaire » d'une contribution internationale, en effet, ne lui confère pas une flexibilité permanente. L'échelon politique de l'État utilise en effet, légitimement, la liberté que lui donne l'absence d'obligation juridique pour prendre des engagements de dépense conformes à ses objectifs, auxquelles les administrations doivent ensuite se conformer. La catégorie des « dépenses inéluctables », qui côtoyait celle des « dépenses obligatoires » dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, a disparu en 2018, à la faveur d'une révision de ce décret. Mais la part des contributions qui demeurent discrétionnaires est résiduelle, quel que soit le programme budgétaire qui les porte.

Facteur aggravant, l'éclatement des responsabilités dans le pilotage des contributions internationales n'est pas compensé par des mécanismes de coordination et d'arbitrage suffisamment développés. À l'intérieur du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la coordination entre les différentes composantes de l'administration centrale qui attribuent des contributions au « système de l'ONU » est ambitieuse, mais inaboutie. Le pragmatisme qui caractérise la coopération entre le MEAE et la DG Trésor pallie les ambiguïtés prévalant dans la répartition des missions, mais il ne peut tenir lieu de pilotage interministériel véritable.

Dans les faits, la coordination interministérielle est assurée par la cellule diplomatique de la Présidence de la République, dans des échanges directs avec les administrations et sans que des instruments de suivi transversal adéquats soient mis à sa disposition. Cette situation doit être corrigée. Une réunion annuelle du CICID sous la présidence effective du Premier ministre et l'élargissement de sa mission au pilotage de l'ensemble des contributions internationales y contribueraient ainsi que la participation de la direction du budget à son secrétariat permanent.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *rendre systématiques les évaluations externalisées des contributions françaises aux organisations internationales et fonds de moyenne et petite envergure et en tirer les conséquences en termes de renouvellement ou de retrait (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 5. *harmoniser les modalités de calcul des indicateurs de performance des programmes 110 et 209 relatifs aux frais de gestion (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 6. *réunir régulièrement le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement sous la présidence du Premier ministre, étendre sa mission au pilotage de toutes les contributions multilatérales et faire évoluer à cette fin son intitulé et sa composition, en prévoyant notamment la participation de la direction du budget à son secrétariat permanent (SGG, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Liste des abréviations

- AID Association internationale de développement
AIEA Agence internationale pour l'énergie atomique
AIMF Association internationale des maires francophones
APD Aide publique au développement
APF Assemblée parlementaire de la Francophonie
AUF Agence universitaire de la Francophonie
BIRD Banque internationale pour la reconstruction et le développement, entité du groupe Banque mondiale
BOP Budget opérationnel de programme
BRD Banques régionales de développement
CAD Comité d'aide au développement
CCNUCC Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDCS Centre de crise et de soutien
CICID Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICR Comité international de la Croix Rouge
CNDSI Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
CPI Cour pénale internationale
CREWS *Climate Risk and Early Warning System*
DGAPS Direction générale des affaires politiques et de sécurité
DGM Direction générale de la mondialisation
FED Fonds européen de développement
FEM Fonds pour l'environnement mondial / *Global Environment Facility*
FIC Fonds d'intervention pour le climat, outil porté par la Banque mondiale
FIDA Fonds international de développement agricole
FMI Fonds monétaire international
FMSTP Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dit fonds mondial ou *Global Fund*
FNUAP Fonds des Nations Unies pour la population
FSD Fonds de solidarité pour le développement
FVC Fonds vert pour le climat / *Green Climate Fund*
GAVI Alliance du vaccin
GIEC Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HCDH Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
HCR Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IFFIm *International Finance Facility for Immunisation*
IMA Institut du monde arabe
JETP Partenariat pour une transition énergétique juste

- LFI.....Loi de finances initiale
MEAEMinistère de l'Europe et des Affaires étrangères
MOPAN*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*
NUOI.....Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie
OCDE.....Organisation de coopération et de développement économiques
ODDObjectifs de développement durable
OIOrganisations internationales
OIFOrganisation internationale de la Francophonie
OITOrganisation internationale du travail
OMM.....Organisation météorologique mondiale
OMSOrganisation mondiale de la santé
ONGOrganisation non-gouvernementale
ONUOrganisation des Nations-Unies
ONUDI.....Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OSCEOrganisation pour la sécurité et de la coopération en Europe
OTAN.....Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAM.....Programme alimentaire mondial
PMAPays les moins avancés
PMEPartenariat mondial pour l'éducation
PNUD.....Programme des Nations unies pour le développement
PNUEProgramme des Nations unies pour l'environnement
SFISociété financière internationale, entité du groupe Banque mondiale
SNPC.....Système de notification des pays créanciers
UNESCO.....Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEFFonds des Nations Unies pour l'enfance

Annexe

Précisions méthodologiques sur les données.....	96
---	----

Annexe : précisions méthodologiques sur les données

Début 2022 (le 26 janvier), les sénateurs Delahaye et Féraud ont déposé un rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur les contributions de la France au financement des organisations internationales.

Leur premier constat est que l'État a « *toutes les peines à savoir combien il verse aux organisations internationales* ». La direction du budget a reconstitué un montant global de 5,6 Md€ en 2021, mais les rapporteurs ont établi que « *l'administration ne dispose pas d'une vision synthétique des contributions versées par l'État à des organisations internationales* ».

En conséquence, « *la connaissance que [les responsables ministériels ont] du montant total des contributions versées par la France à chaque organisation repose aujourd'hui sur les données que les bénéficiaires eux-mêmes partagent* ».

Les travaux de la Cour n'infirment pas ces constats et n'ont pas cherché à établir un panorama plus exhaustif des contributions françaises. La Cour s'est surtout attachée à analyser les logiques d'action que ces contributions sous-tendent afin d'en améliorer la pertinence et l'efficacité. Pour ces travaux, elle a mobilisé trois types de données :

- Les données mises à disposition par le comité d'aide au développement de l'OCDE : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MULTISYSTEM>, en particulier dans le cadre de l'évaluation de la France par ses pairs, menée fin 2023. L'OCDE a migré ses données à compter d'avril 2024 : <https://data-explorer.oecd.org/>.
- Pour les contributions rattachées au système onusien, les données mises à disposition par les bénéficiaires eux-mêmes, via le secrétariat des Nations Unies pour la coordination : <https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor>.

Ces deux sources de données, exprimées en dollars américains, permettent à la fois d'établir une vision globale des contributions françaises (au-delà des canaux spécifiques du présent contrôle) et d'analyser de manière comparative les stratégies des différentes pays donateurs.

- Les données budgétaires françaises accessibles dans CHORUS, complétant les données de pilotage transmises en réponse aux questionnaires adressées aux administrations ministérielles.

Le périmètre du contrôle a été restreint aux contributions de la France qui transitent par les programmes budgétaires 105 (Action de la France en Europe et dans le monde, de la mission Action extérieure de l'État), 110 et 209 (respectivement *Aide économique et financière au développement et Solidarité à l'égard des pays en développement*, de la mission *Aide publique au développement*), ainsi que par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le périmètre des données budgétaires françaises est ainsi défini :

- Au sein du programme 105, le budget opérationnel (BOP) des contributions internationales (0105-CCIN) sous la responsabilité de la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie.
- Au sein du programme 209, le BOP des dispositifs multilatéraux (0206-CDMU) sous la responsabilité de la direction du développement durable.

- Au sein du programme 110, l'ensemble des dépenses à l'exception des dispositifs bilatéraux (aides budgétaires globales, bonifications de prêts États étrangers à l'AFD, bonifications de prêts outre-mer, FASEP, FEXTE, PRCC, Expertise France, experts ETI, rémunération de l'AFD, rémunération pour l'aide-projet, évaluations, recherche/innovation/développement, FFEM, « finance climat » bilatérale), AFD DRM, Expertise France DRM. Les rémunérations versées à l'AFD au titre de la bonification de prêts FIDA ou AID sont donc incluses de même que l'initiative DRM multilatérale.
- Au sein du FSD, l'ensemble des soutiens à des dispositifs multilatéraux, soit : FMSTP, FVC, IFFIm, GAVI, PME, UNITAID, OMS, PAM, mais aussi le GIEC, le fonds PMA, le fonds adaptation, et les initiatives CREWS, CAFI et AREI.

Dans tous les cas, les décaissements effectifs ont été pris en compte. Les données françaises portent sur les années 2017 à 2022. Les données ONU et OCDE portent sur les années 2012 à 2022.