



FINANCEMENT DES ACTIONS MULTILATÉRALES

Audition par la commission des finances du Sénat
mercredi 25 septembre 2024 à 10h45



LA COMMANDE DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le référentiel

La lettre du 18 mars 2024 du premier président de la Cour au président de la commission des finances

L'objet

L'ensemble des contributions de la France, obligatoires et volontaires, aux organisations internationales et fonds multilatéraux

Examen prioritaire des 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*

La période : Depuis 2017

Les problématiques :

- La cohérence d'ensemble
- La complémentarité entre le canal multilatéral et le canal bilatéral
- Les instruments disponibles pour vérifier l'atteinte des objectifs de la France
- L'intégration des engagements pluriannuels de la France dans la trajectoire des finances publiques
- La pertinence des indicateurs de performance
- Les marges d'amélioration du pilotage ministériel et interministériel



LA MÉTHODOLOGIE

Prise en compte de deux bases de travail :

- 1°) Rapport d'information de la commission des finances du Sénat de janvier 2022 sur « *les contributions de la France au financement des organisations internationales* »,
- 2°) Enquête lancée en 2023 par la Cour sur « *les contributions de la France aux organisations internationales et fonds multilatéraux* », poursuivant 5 objectifs :
 - Cartographier les flux financiers
 - Caractériser les évolutions intervenues
 - Passer en revue les modalités de pilotage et de suivi
 - Illustrer les problématiques sur la thématique énergie/climat/biodiversité
 - Présenter des éléments comparatifs

Approfondissement

- Prise en compte des secteurs de l'environnement, de la santé et de l'éducation
- Missions en Côte d'Ivoire et en Égypte



UN ÉTAT DES LIEUX DE L'AIDE MULTILATÉRALE DE LA FRANCE



TROIS LOGIQUES D'ACTION

Trois vagues successives de création de bénéficiaires des aides multilatérales

1°) Immédiat après-guerre : construire la paix

- Création de l'ONU et ses multiples agences
- Accords de Bretton-Woods : FMI, groupe Banque mondiale

2°) A partir des années 1960 : accompagner la décolonisation

- Essor de l'aide publique au développement (APD) = « *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* »
- Création du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, club de pays donateurs qui normalise les statistiques

3°) A partir des années 1990 : protéger les biens publics mondiaux

- Multiplication des instruments. Parmi eux : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, 1992), Fonds vert sur le climat (2009).
- Étape clé de 2015 : « Agenda 2030 » définissant 17 objectifs pour le développement durable (ODD), Accord de Paris



UNE GRANDE VARIÉTÉ DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FRANÇAISE

Multiplication historique des bénéficiaires de contributions françaises

- 271 organismes internationaux bénéficiaires de contributions publiques françaises en 2023
- Parmi eux, 19 seulement existaient avant 1945
- Accélération du rythme de création depuis 1990

5 grandes catégories :

- le système des Nations Unies
- les institutions de Bretton-Woods :
 - groupe « Banque mondiale »
 - Fonds monétaire international (FMI)
- les banques régionales de développement
- les instruments multilatéraux de l'Union européenne
- les « autres entités », dont :
 - les institutions de coopération interétatique (OTAN, OSCE, OCDE...)
 - les dispositifs *ad hoc* portés par des contributions volontaires, à l'importance croissante (Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, Fonds vert pour le climat, Partenariat mondial pour l'éducation...)

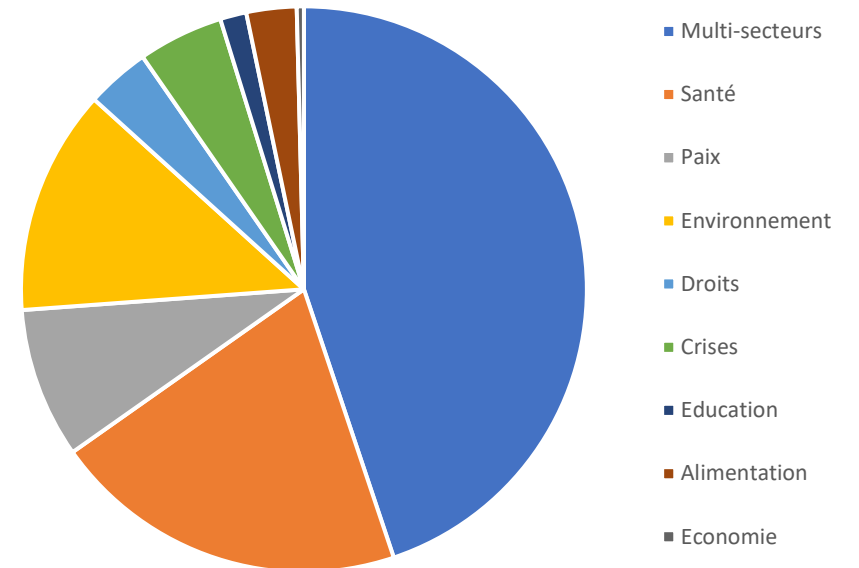


VOLUME, PRINCIPAUX SECTEURS

- **Total des contributions françaises dans le périmètre pris en compte**

2017	2023	Variation
3 040 M€	4 445 M€	+ 46%

- **Contexte budgétaire désormais contraint**
- **Répartition par secteurs : la place importante de la santé, de l'environnement et du maintien de la paix**





L'IMPORTANCE CROISSANTE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES (1/3)

Doublement du total des contributions volontaires sur la période

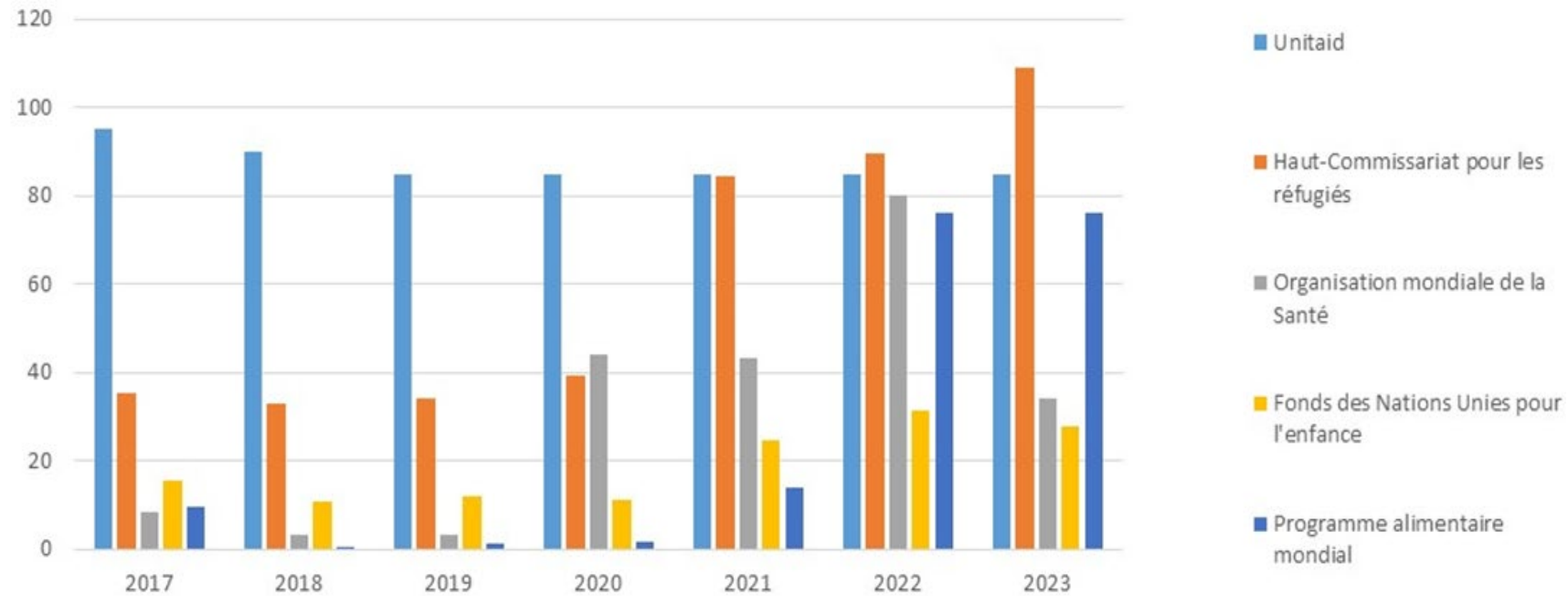
Baisse des contributions obligatoires du fait de la réduction de la part du PIB de la France dans le PIB mondial

En M€	2017	2020	2023	Variation 17/23
Volontaires	1 583	1 597	3 339	+ 111%
Obligatoires	1 457	1 613	1 106	-24%
TOTAL	3 040	3 2010	4 445	+46%
Part volontaires	52%	50%	75%	x 1,5



L'IMPORTANCE CROISSANTE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES (2/3)

Principales contributions volontaires au « système des NU » (en M€) : la place croissante du HCR





L'IMPORTANCE CROISSANTE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES (3/3)

« Système des NU » :

- Intensification du fléchage des contributions volontaires de la France
- mais une part qui demeure faible en comparaison de l'Allemagne et des Etats-Unis

Fléchées / Total	2017	2018	2019	2020	2021
France	18%	15%	16%	24%	31%
Allemagne	74%	70%	70%	75%	77%
États-Unis	62%	62%	67%	69%	69%

Fonds « ad hoc » :

- Flexibilité limitée par les engagements pluriannuels pris au moment de la reconstitution des fonds



LA COMPLÉMENTARITÉ BI/MULTI EN MATIÈRE D'APD

Les contributions multilatérales représentent deux cinquièmes de l'APD de la France

En Md€	2017	2020	2022
Aide totale	10,05	12,39	15,29
Aide bilatérale	5,90	8,03	8,95
Aide multilatérale	4,15	4,37	6,34
Part de l'aide multilatérale	41%	35%	41%

Une complémentarité variable selon les secteurs

- *Environnement* : le bilatéral est adapté pour des projets pilotes ou sur mesure ; le multilatéral permet d'agir à grande échelle
- *Climat* : le canal multilatéral permet de répondre aux obligations internationales ; le canal bilatéral oriente l'aide sur les PMA
- *Santé et éducation* : effet de levier de l'aide bilatérale pour mobiliser d'autres bailleurs, dans le cadre des fonds verticaux
- *Infrastructures* : des coopérations indispensables entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux compte tenu de l'ampleur des projets

Le canal multilatéral comme relais pour pérenniser des initiatives bilatérales menacées ou interrompues ? L'exemple de l'Afrique subsaharienne

La nécessité d'une doctrine sur l'usage respectif des canaux bi et multilatéral affirmée par le Conseil présidentiel du développement du 5 mai 2023 mais pas encore définie



TROIS RECOMMANDATIONS POUR SIMPLIFIER ET MIEUX ORIENTER L'AIDE MULTILATÉRALE

- ✓ **Recommandation n°1 (NUOI, DGM, DG Trésor)** : 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.
- ✓ **Recommandation n°2 (DGM, DG Trésor)** : 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.
- ✓ **Recommandation n°3 (NUOI, DGM, DG Trésor)** : 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.



UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU PILOTAGE, DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION



UN PILOTAGE MULTIPOLAIRE

Au sein du MEAE : une coordination inaboutie

- Création en 2017 d'un comité de pilotage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (COPIL-CIOMP) interne au MEAE
- Pas encore de tableau de bord unique et partagé retraçant la totalité des contributions au « système de l'ONU »

Une coordination pragmatique entre MEAE et DG Trésor

- Création en 1998 d'un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)
- Secrétariat permanent réuni tous les 6 mois, présidence alternée DGM/Trésor
- Représentation de la France assurée par le Trésor dans les banques de développement et les fonds climat
- Ambassadeurs thématiques au MEAE chargés de la coordination

L'insuffisance des instruments de suivi transversal et d'anticipation

- Créer un programme budgétaire spécifique ? Une fausse bonne idée.
- L'hypothèse d'un document de politique transversale
- La nécessité d'un tableau de bord des décisions à rendre

Un pilotage interministériel assuré de fait par la Présidence de la République



UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PAS TOUJOURS PERTINENTE

Rapprochement nécessaire de certains indicateurs associés aux programmes budgétaires

- Des indicateurs associés aux programmes 110 et 209 qui mesurent théoriquement la conformité aux priorités françaises
- En pratique, une approche scindée par programme budgétaire

Pertinence contestable d'autres indicateurs

- Indicateur du programme 110 relatif à la capacité des organisations internationales à « mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement »
- Indicateur du programme 105 relatif à l'évolution des mandats des opérations de maintien de la paix, fondé sur la proportion de fonctionnaires internationaux français au sein du secrétariat des Nations Unies à New York
- Indicateur du programme 110 retraçant les frais de gestion : pertinence à nuancer, car
 - définitions et périmètre comptable variables d'un bénéficiaire à l'autre
 - frais en cascades pas comptabilisés
 - dans le cas des PMA, frais de gestion structurellement plus élevés, car investissement technique et humain plus important

Deux nouveaux indicateurs du programme 105, plus intéressants, à partir de la LFI 2024

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



DES ÉTUDES D'ÉVALUATION À RENFORCER

L'existant

- Un engagement dans le réseau des évaluateurs de l'OCDE, qui a mis en œuvre plus de 100 évaluations depuis 2003
- Des évaluations régulières par des cabinets, à l'initiative de la DGM et la DG Trésor, des principaux instruments multilatéraux
- Des enquêtes thématiques de la Cour des comptes

Un manque à combler

- Peu d'études sur les organisations et fonds de moyenne ou petite dimension
- Enjeu : Vérifier la pertinence du maintien dans la durée des contributions françaises

Une nouveauté : la « commission d'évaluation de l'aide publique au développement »

- Création par la loi 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, composition et missions précisées par la loi du 5 avril 2024
- Un collège de 4 parlementaires et un collège de 10 experts ; secrétariat assuré par le MEAE
- « *Evalue, 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* »
- « *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* »
- « *Elabore 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* »



TROIS RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LE PILOTAGE ET L'ÉVALUATION

- ✓ **Recommandation n°4 (NUOI, DGM, DG Trésor) :** 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.

- ✓ **Recommandation n°5 (NUOI, DGM, DG Trésor) :** Harmoniser les modalités de calcul des indicateurs de performance des programmes 105, 110 et 209 relatifs au frais de gestion.

- ✓ **Recommandation n°6 (SGG, SG MEAE, DG Trésor) :**
 - ✓ Réunir régulièrement le CICID sous la présidence du Premier ministre
 - ✓ Étendre sa mission au pilotage de toutes les contributions multilatérales
 - ✓ Faire évoluer à cette fin son intitulé et sa composition, en prévoyant notamment la participation de la direction du budget à son secrétariat permanent