

... le contrôle budgétaire consacré aux contributions internationales

## MIEUX ASSURER LA PLACE DE LA FRANCE AU SEIN DU MULTILATÉRALISME

La commission des finances a examiné le mercredi 26 janvier 2022, la communication de M. Vincent Delahaye et M. Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Action extérieure de l'État, sur les résultats de leur contrôle consacré aux contributions internationales.

### 1. IGNORANT DE CE QUE L'ENSEMBLE DE SES SERVICES VERSENT AUX ORGANISATIONS MULTILATÉRALES, L'ÉTAT N'EXERCE PAS SON RÔLE DE PILOTAGE ET DE SUIVI DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

#### A. AU PLAN INTERMINISTÉRIEL, L'ÉTAT A TOUTES LES PEINES À SAVOIR COMBIEN IL VERSE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Depuis la suppression du document de politique transversale consacré à « l'action extérieure de l'État » en 2019, l'État ne produit plus aucun travail de synthèse du montant des versements effectués en faveur des organisations internationales.

Pourtant, il s'agit d'une dépense que le contrôle budgétaire a permis d'évaluer à 5,6 milliards d'euros en 2021, supportées principalement par le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministère de l'Économie et des Finances.

#### Évolution et répartition des contributions internationales par ministère entre 2017 et 2021

(en millions d'euros)

Ministère	2017	2018	2019	2020	2021
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	1 644,6 M€	1 756,5 M€	1 829,1 M€	1 949,4 M€	2 184,2 M€
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	1 227,1 M€	1 374,4 M€	1 663,4 M€	1 815,8 M€	1 509,5 M€
Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance	939,0 M€	971,9 M€	859,4 M€	814,5 M€	1 407,1 M€
Ministère des Armées	242,4 M€	310,3 M€	451,3 M€	365,0 M€	374,6 M€
Services du Premier ministre	20,9 M€	22,3 M€	18,6 M€	17,5 M€	61,4 M€
Ministère de l'Intérieur	27,6 M€	30,6 M€	35,4 M€	35,8 M€	33,3 M€
Ministère de l'Éducation nationale de la Jeunesse et des Sports	16,0 M€	15,9 M€	18,2 M€	19,0 M€	20,7 M€
Ministère de la Transition écologique	7,2 M€	7,8 M€	7,2 M€	7,2 M€	6,5 M€
Ministère de l'Outre-mer	2,1 M€	1,6 M€	1,9 M€	1,7 M€	3,0 M€
Ministère des Solidarités et de la Santé	2,8 M€	2,7 M€	2,6 M€	2,7 M€	2,8 M€
Ministère de la culture	0,6 M€	0,5 M€	0,5 M€	0,6 M€	0,6 M€
Ministère de la Justice	0,4 M€	0,8 M€	0,4 M€	0,4 M€	0,5 M€
<b>Total</b>	<b>4 130,6 M€</b>	<b>4 495,2 M€</b>	<b>4 888,0 M€</b>	<b>5 029,5 M€</b>	<b>5 604,3 M€</b>

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Pour évaluer le montant des contributions versées par la France, **les responsables ministériels se réfèrent le plus généralement aux données publiées par les organisations internationales bénéficiaires**. En l'espèce, ce sont près de 215 entités différentes qui percevaient, en 2021, des versements du Gouvernement français.

### Synthèse des contributions internationales versées par la France en 2021

(en millions d'euros)

Entités	Contributions versées en 2021
<i>Agence spatiale européenne</i>	1 075,3 M€
<i>Fonds européen de développement</i>	659,5 M€
<i>Association internationale pour le développement</i>	454,0 M€
<i>Fonds vert pour le climat</i>	389,7 M€
<i>Opérations de maintien de la paix</i>	289,5 M€
<i>Alliance GAVI</i>	209,2 M€
<i>Union européenne</i>	199,7 M€
<i>Organisation du traité de l'Atlantique Nord</i>	196,0 M€
<i>Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)</i>	152,0 M€
<i>Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)</i>	149,1 M€
<i>Fonds africain de développement</i>	146,0 M€
<i>ONU (hors agences)</i>	115,0 M€
<i>International Finance Facility for Immunisation</i>	87,2 M€
<i>Haut-Commissariat aux réfugiés</i>	84,2 M€
<i>Autres entités (~200)</i>	1 398,1 M€
<b>Total</b>	<b>5 604,3 M€</b>

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire

Les rapporteurs estiment qu'il est **plus qu'urgent de remédier à cette situation** qui n'est pas acceptable. À cette fin, **ils proposent de rétablir un document de politique transversale retraçant et détaillant l'emploi des contributions versées par l'ensemble des ministères aux organisations internationales**

## B. EN CONSÉQUENCE, IL N'EXERCE AUCUN PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL SUR CETTE DÉPENSE

Faute d'information centralisée, d'une part, et de volonté de l'organiser, d'autre part, **l'État n'exerce ni suivi ni pilotage des contributions versées aux organisations internationales**. En pratique, **le ministère des affaires étrangères organise pour son propre compte un tel exercice** dont les rapporteurs saluent la qualité autant que l'existence.

Ce travail s'appuie sur **un comité de pilotage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (CIOMP)** qui réalise un travail rétrospectif et prospectif afin de renforcer la cohérence et le suivi des contributions du Quai d'Orsay.

Il existe, pour autant, encore **des leviers d'amélioration au sein du ministère des affaires étrangères**, notamment :

- le rôle du CIOMP en amont de la budgétisation pourrait être renforcé ;
- **une démarche de mesure et de suivi de la performance des organisations internationales** reste à mettre en œuvre ;
- les **moyens alloués au suivi budgétaire** des organisations internationales pourraient être renforcés ;
- **la doctrine à suivre en matière de couverture de change doit être clarifiée** avec le ministère du budget.

Les rapporteurs considèrent que l'expérience accumulée par le CIOMP doit servir de modèle à **la création d'un comité de suivi et de pilotage des contributions internationales au niveau interministériel**.

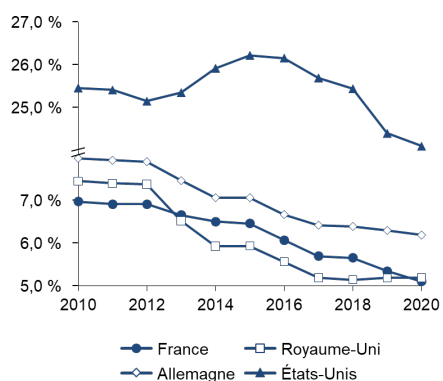
## 2. DÉPASSÉE PAR SES PARTENAIRES, LA FRANCE TENTE UN TROP TIMIDE RETOUR PARMIS LES FINANCEURS DU MULTILATÉRALISME

### A. EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DU MULTILATÉRALISME LA FRANCE A FAIT PREUVE D'ATTENTISME PAR RAPPORT À SES PARTENAIRES

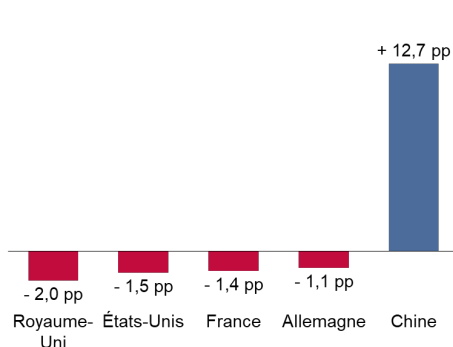
**Septième contributeur en 2020**, la France voit **son poids dans l'ensemble des versements du système onusien se réduire rapidement, en particulier sur le terrain des contributions obligatoires**.

Ce phénomène s'observe également dans de nombreux pays développés dont l'Allemagne et le Royaume-Uni et s'explique par **le recul de notre importance dans l'économie mondiale**. À l'inverse, la part des contributions obligatoires chinoises progresse fortement.

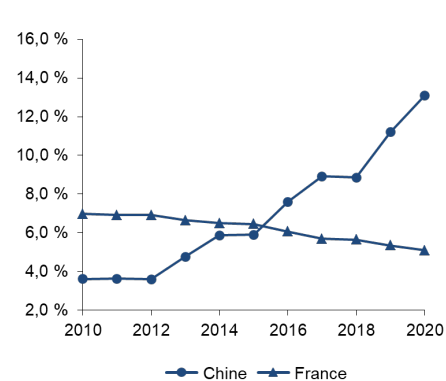
Part du pays dans les contributions obligatoires versées au système onusien (1)  
(en pourcentage)



Variation de la part du revenu national brut du pays dans le revenu mondial brut entre 2005 et 2020  
(en point de pourcentage)



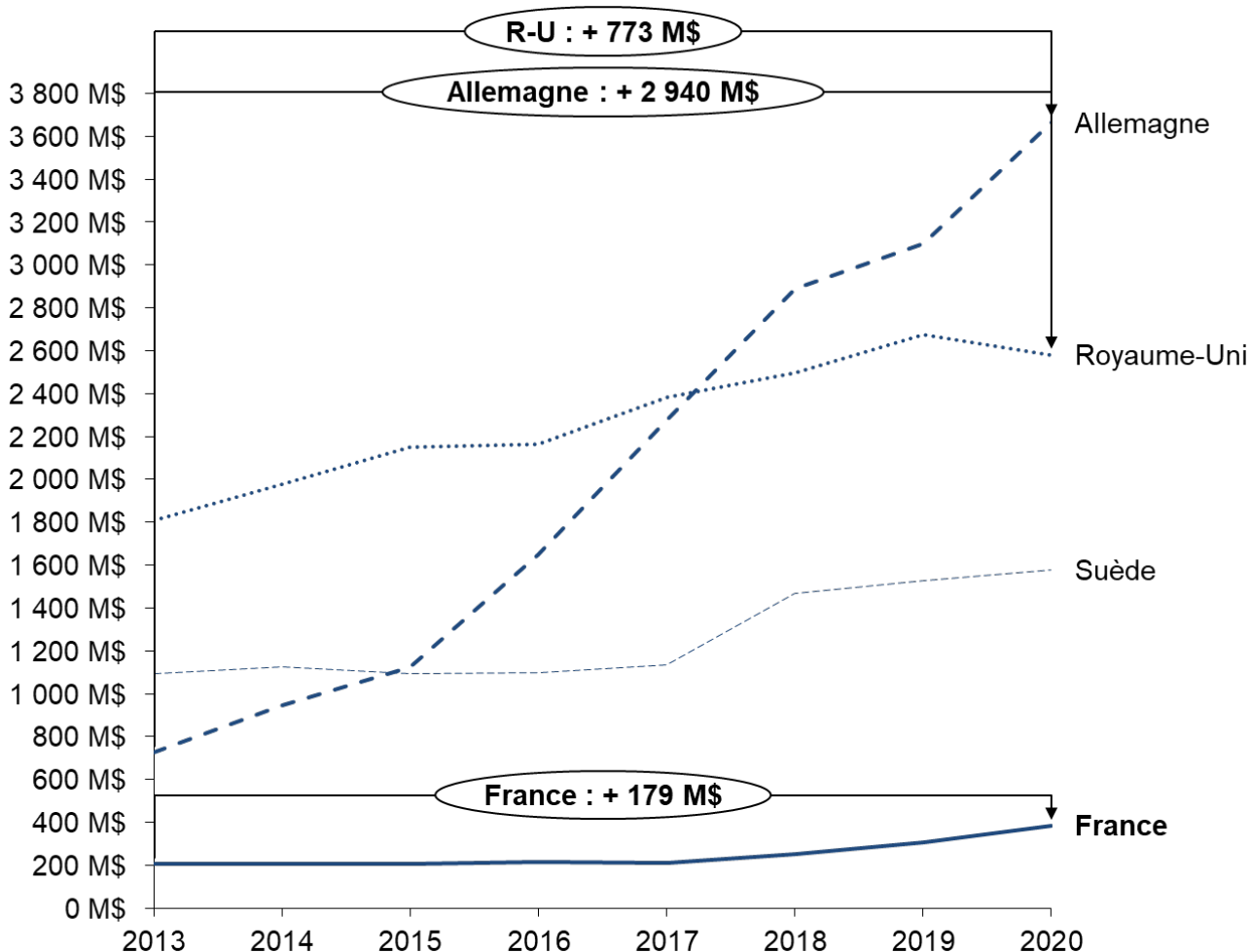
Part du pays dans les contributions obligatoires versées au système onusien (2)  
(en pourcentage)



Cette situation a appelé les pays développés à mettre en œuvre un « virage des contributions volontaires » que la France a entrepris avec une ampleur beaucoup plus limitée que ses partenaires.

Évolution comparée du montant des contributions volontaires au système des Nations-Unies

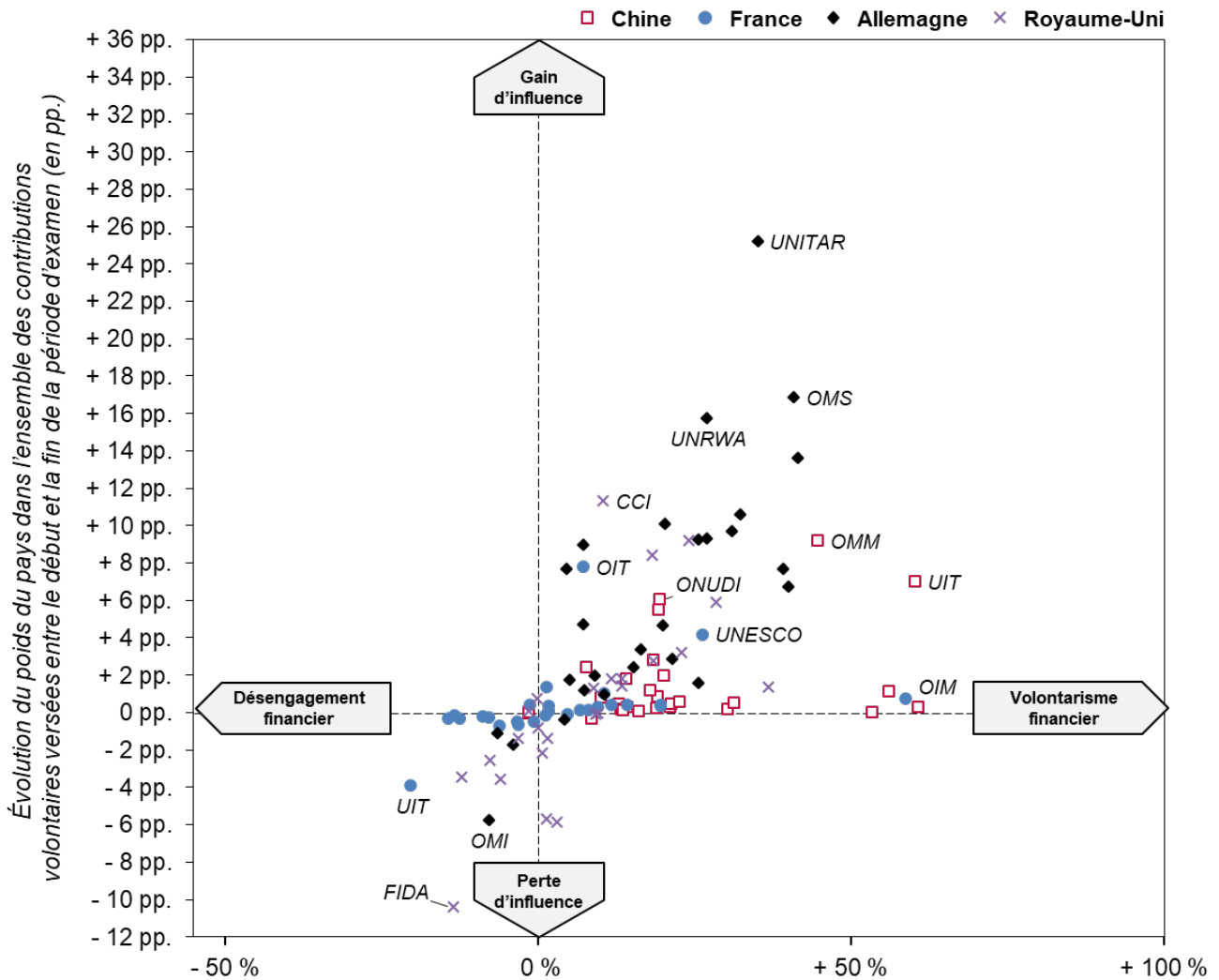
(en millions de dollars)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'ONU

**Notre attentisme au plan global** s'observe également au niveau de chacune des organisations du système onusien. Ainsi, nous avons en moyenne bien moins augmenté annuellement nos contributions volontaires que ne l'ont fait nos partenaires, Chine comprise. La contrepartie en est de moindres gains d'influence – mesurés comme la variation de notre poids dans le financement des institutions.

**Synthèse du degré d'investissement financier et de l'ampleur des gains d'influence retirés par plusieurs pays dans l'évolution de leurs contributions volontaires au système des Nations-Unies**



Taux de croissance annuel moyen du montant des contributions volontaires sur la période d'examen (en %)

Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

**B. UNE STRATÉGIE VOLONTAIRE ET COORDONNÉE AVEC L'ENSEMBLE DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS EST NÉCESSAIRE**

Dans ce contexte, les rapporteurs estiment qu'il est urgent de se doter d'une stratégie volontariste et ambitieuse de renforcement de notre position de financeur du système multilatéral.

Ils prennent acte, à cet égard, de la hausse récente des contributions volontaires (+ 960 millions d'euros en 2021) et attendent de disposer de points de comparaisons avec l'action de nos partenaires pour en apprécier l'effet sur notre capacité d'influence.

## Liste des principales augmentations des contributions volontaires de la France en 2021

(en millions d'euros)

Bénéficiaire	Contributions volontaires en 2020	Contributions volontaires en 2021	Évolution en valeur	Évolution en volume
Fonds vert pour le climat	41,3 M€	389,7 M€	+ 348,4 M€	x9,4
Alliance GAVI	15,0 M€	209,2 M€	+ 194,2 M€	x13,9
Association internationale de développement	346,5 M€	454,0 M€	+ 107,4 M€	x1,3
Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	-	70,0 M€	+ 70,0 M€	-
Haut-Commissariat aux réfugiés	38,9 M€	84,2 M€	+ 45,3 M€	x2,2
Catastrophe Containment and Relief Trust (FMI)	-	40,0 M€	+ 40,0 M€	-
Programme alimentaire mondiale	30,4 M€	69,7 M€	+ 39,3 M€	x2,3
Fonds des Nations unies pour la population	2,2 M€	22,0 M€	+ 19,8 M€	x10,0
Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)	15,5 M€	34,7 M€	+ 19,2 M€	x2,2
UNICEF	12,5 M€	27,9 M€	+ 15,4 M€	x2,2

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'ONU

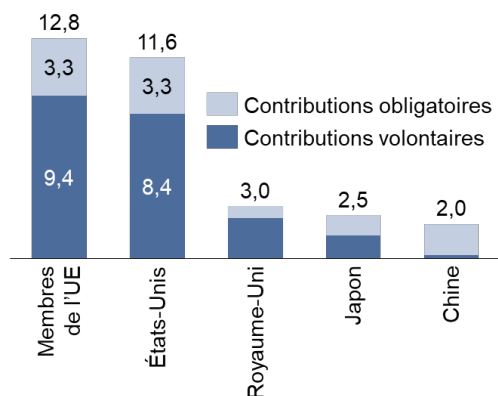
Les rapporteurs s'accordent avec le ministère des affaires étrangères sur **trois points essentiels** :

- il est nécessaire de **renforcer le niveau de nos contributions volontaires** ;
- il faut **mobiliser également l'ensemble des autres leviers d'influence** que sont le placement de fonctionnaires internationaux et l'accueil sur notre sol d'implantations des organisations internationales ;
- la **coordination au niveau européen sur ce sujet doit être renforcée si ce n'est inventée**.

Sur le volet européen, les rapporteurs rappellent qu'en agrégeant leurs contributions, **les États membres de l'Union européenne sont les principaux financeurs du système des Nations-Unies devant les États-Unis**. Ils forment aussi l'ensemble qui est le principal financeur du plus grand nombre d'organisations.

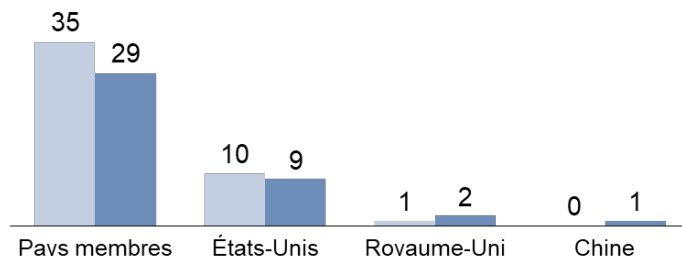
### Classement des principaux contributeurs au système des Nations-Unies en 2020

(en milliards de dollars)



### Capacité d'influence au regard du nombre d'organisations où le pays ou l'entité est le premier financeur

(en nombre d'organisations relevant du système onusien)



Nombre d'organisations où le pays/l'entité est le premier contributeur en 2020 en termes de :

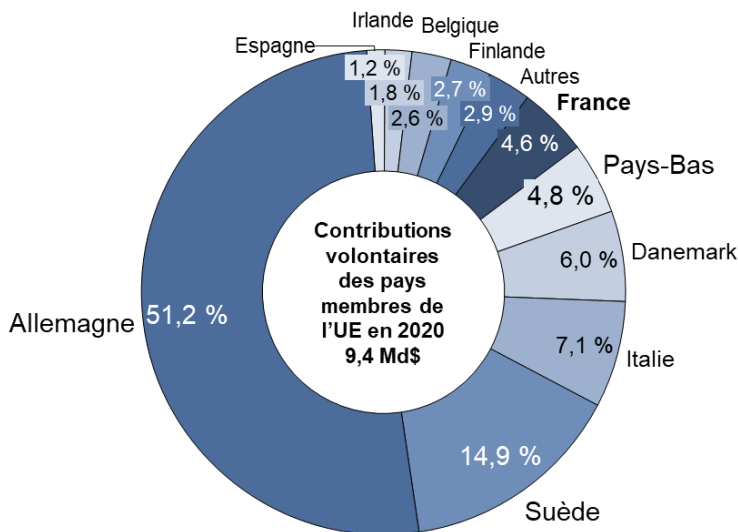
■ Contributions totales ■ Contributions volontaires

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'ONU

Dans le même temps, les rapporteurs entendent rappeler que notre souhait de renforcer la coordination européenne doit **tenir compte de la position très asymétrique dans laquelle nous nous trouvons actuellement vis-à-vis de l'Allemagne et doit chercher à maximiser également le dialogue avec nos autres partenaires européens.**

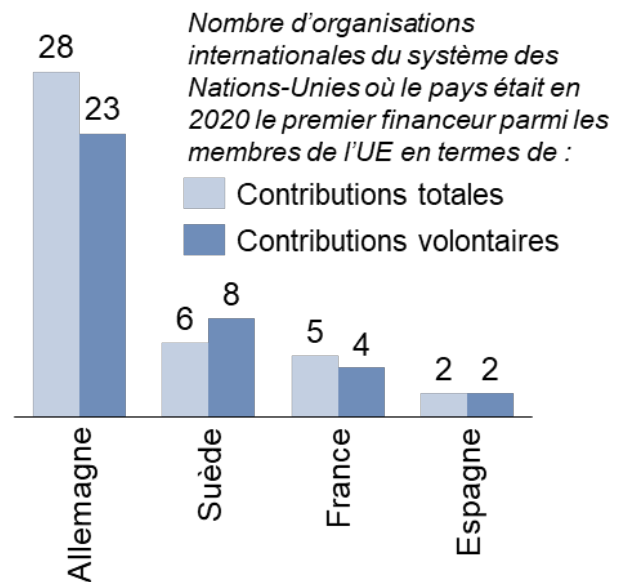
En effet, en 2021, **l'Allemagne représentait 51,2 % des contributions volontaires** versées par un États membres de l'UE. **Elle était par ailleurs le premier financeur européen de 28 organisations onusiennes contre 5 pour la France.** Elle n'a pas les mêmes impératifs que la France à voir se développer une coordination européenne en matière de financement des organisations internationales.

**Répartition des financements aux organisations du système onusien entre les États membres de l'Union européenne**  
(en pourcentage)



**Capacité d'influence au regard du nombre d'organisations où le l'État membre est le premier financeur**

(en nombre d'organisations relevant du système onusien)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'ONU

## Les principales recommandations des rapporteurs spéciaux

**Recommandation n°1 :** Rétablir un document de politique transversale retraçant et détaillant l'emploi des contributions versées par l'ensemble des ministères aux organisations internationales.

**Recommandation n°2 :** Définir une doctrine claire quant au comportement devant être suivi par le ministère des affaires étrangères et le ministère du budget en cas de déviation entre le taux de budgétisation et le taux sur le marché des changes avant le dépôt du projet de loi de finances.

**Recommandation n°3 :** Rendre systématique la couverture du risque de change par le ministère des affaires étrangères sur les contributions internationales libellées en devises.

**Recommandation n°4 :** Confier au comité de pilotage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (CIOMP) la mission 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.

**Recommandation n°5 :** Confier au comité de pilotage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (CIOMP) la mission de construire un dispositif d'évaluation et de suivi de la performance des organisations internationales bénéficiaires d'une contribution.

**Recommandation n°6 :** Évaluer les besoins en matière d'effectifs requis pour permettre un suivi renforcé de la performance et de la situation budgétaire des organisations internationales et procéder, le cas échéant, à des redéploiements internes permettant de répondre aux besoins.

**Recommandation n°7 :** Confier à une structure interministérielle la mission de mettre en commun les données budgétaires relatives aux contributions internationales et d'analyser la cohérence de ces interventions au regard des objectifs poursuivis par la France.

**Recommandation n°8 :** Développer au sein de l'État un outil de veille permettant de suivre sur longue période et pour l'ensemble des organisations internationales, l'évolution des contributions versées par l'ensemble des donateurs.

**Recommandation n°9 :** Augmenter le niveau de nos contributions volontaires de sorte à réduire l'écart avec nos principaux partenaires au sein des organisations stratégiques par rapport à nos priorités.

**Recommandation n°10 :** Favoriser le dialogue avec une diversité d'États membres de l'Union européenne pour permettre des interventions coordonnées en matière d'investissements et de soutien aux candidatures aux fonctions décisionnelles dans les organisations internationales.



**Vincent DELAHAYE**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Union Centriste)  
de l'Essonne



**Rémi FÉRAUD**  
Rapporteur spécial  
Sénateur (Socialiste,  
Écologiste et Républicain)  
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28