

**PROGRAMME
HUMANITAIRE &
DÉVELOPPEMENT**

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : CES LEVIERS SOUS-UTILISÉS DE LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE FRANÇAISE

Par

MAGALI CHELPI-DEN HAMER /

Chercheuse à l'IRIS,
responsable du Programme humanitaire et développement

JANVIER 2022

LES ANALYSES GÉOPOLITIQUES DE L'AIDE



Une stratégie d'influence à l'international se construit et s'entretient en utilisant plusieurs points d'entrée. Cela inclut des mécanismes d'aide bilatérale, qui se construisent via du support budgétaire et une politique contextualisée de gestion de dette et de don, et des mécanismes d'aide multilatérale, qui sont dépendants d'institutions intermédiaires sur lesquelles la France n'est pas le seul acteur engagé. Dès lors, des équilibres sont à trouver, et se posent les questions épineuses du degré de contrôle et d'efficacité du canal multilatéral pour faire avancer les priorités stratégiques françaises¹.

Si jusqu'au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018, l'aide publique au développement (APD) française était plutôt sur le déclin, une dynamique de reprise de contrôle du levier financier de l'aide essaie d'émerger depuis quelques années, accompagnée concrètement par une revue à la hausse des moyens qui sont comptabilisés au titre de l'APD. Un rééquilibrage en faveur de l'aide bilatérale est en cours du côté français, et il est intéressant de noter qu'il ne se fait pas au détriment des canaux multilatéraux.

Cette note présentera succinctement les enjeux actuels de l'engagement français au sein des organisations internationales (OI), tout en mettant en perspective l'utilisation des leviers financiers par les autres pays au sein des principales OI récipiendaires d'aide.

LA FRANCE EST-ELLE COHÉRENTE AVEC LES AMBITIONS QU'ELLE SE DONNE ?

En matière de multilatéralisme, et d'autant plus, quand ce multilatéralisme prend des connotations morales, ce qui est le cas lorsque son objet porte sur l'aide publique au développement, la recherche de cohérence est importante, tant dans ce qui est annoncé que dans ce qui va être fait. Or en pratique, ce principe de cohérence se heurte toujours à des écueils. C'est d'autant plus exacerbé lorsque plusieurs instruments sont mobilisés pour atteindre de mêmes objectifs, et lorsqu'à la diversité de ces instruments s'ajoute une diversité de tutelles et d'unités de gestion.

¹ Cette note a été produite en amont de la présentation en Commission des finances de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, Sénateurs, Rapporteurs spéciaux pour la mission Action extérieure de l'État, sur les contributions de la France au financement des organisations internationales et sur leur mise en perspective au niveau international. L'auteur a été auditionné le 14 septembre dernier au Sénat par les deux rapporteurs spéciaux qui présenteront leurs conclusions à la Commission des finances le 26 janvier 2022 dans le cadre de la mission de contrôle budgétaire du Sénat.

Le financement du multilatéralisme français en matière d'aide internationale n'est pas épargné par ce risque d'incohérence et souffre depuis de longues années d'une complexité contreproductive. À ce jour, et en matière de programmation financière, il relève de plusieurs missions. Chaque mission se décline en plusieurs programmes pour tenter de réaliser les objectifs fixés par la feuille de route du gouvernement et chaque programme est ensuite mis en œuvre en utilisant plusieurs canaux d'acheminement de l'aide.

La politique française en matière de développement est exprimée dans un document de politique transversal qui, en 2022, ne comptera pas moins de 14 missions et 26 programmes rattachés. Nous nous limiterons ici à présenter les deux missions les plus importantes pour le sujet qui nous concerne, qui, à des degrés divers, sont amenées à financer des OI: la mission *Action extérieure de l'État*, faîtière du programme 105 qui a canalisé à lui seul en 2021 670 millions d'euros de subventions aux organisations internationales (la plupart est due au titre des contributions obligatoires en tant qu'État membre), et la mission *Aide publique au développement*, qui représente 40% du montant total de l'aide publique au développement déclaré au Comité d'aide au développement de l'OCDE et qui finance plusieurs OI, dont les institutions financières internationales qui servent souvent d'intermédiaires pour financer d'autres OI.

Afin d'appréhender au mieux la lecture de ce qui suit, il est conseillé de garder en tête les cinq priorités sectorielles qui ont été exprimées en CICID et qui constituent la feuille de route du gouvernement français en matière d'aide au développement. Climat, santé, éducation, égalité entre les femmes et les hommes, traitement des fragilités et prévention des crises, telles sont les priorités françaises, avec une attention particulière portée au continent africain. Est-on en cohérence avec ce qui est financé au travers du canal multilatéral ?

La mission *Action extérieure de l'État*

La mission *Action extérieure de l'État* comprend trois programmes : le programme 105 (Action de la France en Europe et dans le monde), le programme 185 (Diplomatie culturelle) et le programme 151 (Affaires consulaires).

Dans un contexte croissant de demande de maîtrise budgétaire, ce qui est surtout scruté au niveau parlementaire porte sur des pistes de diminution de dépenses (maîtrise des

coûts de siège et des actifs fonciers, réajustement des indemnités extrasalariales, contrôle financier accru des moyens alloués aux ambassadeurs thématiques, gestion anticipée de la fluctuation des taux de change, recherche du meilleur dosage entre personnel expatrié et personnel local) et sur des investissements nécessaires à la bonne réalisation de la mission (sécurisation des sites à l'étranger, hiérarchisation des travaux de gros entretien, digitalisation).

Un peu plus de 670 millions d'euros ont été alloués au programme 105 en 2020 et 2021 sur le poste de dépenses « contributions internationales » sur un montant global de mission budgétisée à 1840 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2021. Une bonne partie de ces fonds correspond aux contributions obligatoires que la France « doit » aux OI dont elle est membre, et ces quotes-parts sont décidées par le haut, à fréquence régulière.

Sans surprise, ce sont les Nations unies qui bénéficient le plus de cette manne (à hauteur de 85% des crédits de paiement engagés). Sont notamment financés : les opérations de maintien de la paix sous tutelle onusienne (DPKO), le Secrétariat des Nations unies et les agences spécialisées opérationnelles onusiennes (par exemple, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés)². À noter, les fonds français alloués à financer le volet des jeunes experts associés au sein des institutions onusiennes sont en augmentation (+2,2 millions d'euros prévus en 2021, pour un total de 7,4 millions d'euros)³.

Globalement, sur les 119 contributions françaises à des organisations internationales recensées en 2021 et mises en œuvre via le programme 105, il est intéressant de noter que 80% des crédits sont alloués à 20 organismes, et que parmi ces organismes, 5 seulement sont des institutions non onusiennes – OTAN (26,8 millions d'euros), OCDE (21,4 millions d'euros), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (14,4 millions d'euros), Institut du monde arabe (12,4 millions d'euros) et la Cour pénale internationale (11,8 millions d'euros)⁴. La contribution financière allouée à l'Institut du monde arabe dénote quelque peu dans le programme 105, et on l'attendrait plus dans le programme 185 de diplomatie culturelle. La contribution à l'OTAN via le programme 105 représente la composante civile de la contribution française au budget civil de l'OTAN et vient en complément des subventions françaises qui alimentent son budget militaire, qui sont nettement plus importantes en volume.

² Pour rappel, le montant des contributions obligatoires à l'ONU est fixé par un système de quotes-parts qui est révisé tous les deux ans (la prochaine révision est prévue à janvier 2022). Pour la France, elle est égale à 4,427%.

³ L'efficacité de l'utilisation française de ce dispositif reste cependant à démontrer. À titre de comparaison, l'approche allemande ici est très volontariste, l'Allemagne investissant sciemment dans ce dispositif depuis des années.

⁴ Rapport général de la Commission des finances sur le projet de loi de finances 2021 sur les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales / annexe 1 : Action extérieure de l'État, 19 novembre 2020.

Cet exemple de financement d'une organisation internationale par plusieurs programmes n'est pas unique et l'on peut légitimement se poser la question de l'utilité de diversifier les canaux d'acheminement de l'aide pour financer une institution. L'OTAN n'est pas la seule OI à être financée de la sorte, les Nations unies le sont tout autant (certaines dépenses militaires sont financées dans le cadre des missions DPKO), et dans une certaine mesure, on peut se demander quelle est la valeur ajoutée de continuer à institutionnaliser le financement des contributions obligatoires et volontaires par des programmes séparés. L'articulation des contributions aux budgets civilo-militaires des OI cofinancées de la sorte semble à ce jour peu coordonnée et les évaluations parlementaires étant souvent cadrées par mission, il n'est actuellement pas aisé de poser clairement un état de situation du financement de certaines OI au vu de l'éparpillement des sources qui sont mobilisées pour les financer.

Les deux autres programmes de la mission *Action extérieure de l'État* sont le programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence - et le programme 151 qui finance les affaires consulaires. 720 millions d'euros ont été prévus en crédit de paiement 2021 pour le programme 185 qui couvre pour la plus grande partie le financement des coûts de l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (417 millions d'euros). C'est dans les actions d'appui au réseau (37 millions d'euros) et de coopération culturelle et promotion du français (67 millions d'euros) que peuvent parfois apparaître des liens avec certaines organisations internationales. Les actions qui renforcent le français comme langue de communication internationale au sein des institutions sont, par exemple, en lien étroit avec l'Organisation internationale de la francophonie pour promouvoir le développement d'une offre spécifique de formation linguistique pour les diplomates et les hauts fonctionnaires. Le réseau sur lequel le programme 185 peut s'appuyer se compose des 130 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein des ambassades, des antennes Campus France, de l'ensemble des instituts français et d'alliances françaises répartis dans le monde, et des centres culturels francoétrangers. Depuis 2013, les ambassades sont centrales à l'animation et à la gestion de ce réseau de coopération et d'action culturelle, qui est placé sous l'autorité de l'ambassadeur. Via le SCAC, certains financements sont accessibles de manière ponctuelle à des OI et ONG (jusqu'à présent de relatifs petits montants).

Le programme 151 (370 millions €) finance les affaires consulaires, c'est-à-dire les aides sociales et les bourses d'études aux familles. Il n'y a généralement pas ici d'interactions avec les OI.

La mission *Aide publique au développement*

La mission interministérielle *Aide publique au développement* comprend deux programmes : le programme 110 (Aide économique et financière au développement), mis en œuvre par le ministère de l'Économie et des Finances, et le programme 209 (Solidarité à l'égard des pays en développement), qui lui est mis en œuvre par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

1,1 milliard d'euros ont été alloués en 2019 en crédits de paiement pour le programme 110, dont 710 millions sur le poste « Aide économique et financière multilatérale » (le reste des fonds concerne le traitement de la dette des pays pauvres et l'aide économique et financière bilatérale). Ce poste finance les contributions françaises aux institutions financières internationales, FMI, Banque mondiale et banques régionales de développement. La visibilité de ce que financent concrètement les contributions françaises via ces institutions internationales reste cependant difficile à faire en pratique, tant les fonds français sont dilués dans les programmes que les banques de développement financent. En outre, toute évaluation étant toujours par définition rétroactive, cette différence de temporalité peine à informer l'action dans les contextes où les dynamiques géopolitiques évoluent rapidement.

Au niveau du programme 209, sur un total budgétisé de près de 2 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020, ce sont 290 millions d'euros qui ont été alloués à la coopération multilatérale, en nette augmentation par rapport à l'année précédente (+50%). Ces crédits ont notamment soutenu le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ONU Femmes, le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce sont essentiellement des contributions volontaires, qui ont été financées par ce biais. Les contributions obligatoires ont surtout été financées par le programme 105.

Si le virage bilatéral français est bien confirmé (les deux tiers de la hausse moyenne des autorisations d'engagement de crédit ont été dédiés à des actions bilatérales au niveau du programme 209), il faut néanmoins souligner que plusieurs actions bilatérales ont été financées par des canaux multilatéraux. Parmi les augmentations de crédit annoncées en 2020 (par exemple +100 millions d'euros pour l'aide humanitaire), certaines se sont traduites par une augmentation des fonds alloués à des OI spécialisées (notamment les primo-intervenantes en temps de crise).

Le programme 209 a également octroyé des fonds pour le Forum Génération Égalité, vingt-cinq ans après la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, et l'adoption de la déclaration et du programme d'action de Pékin, qui constituent le cadre le plus complet pour parvenir à l'autonomisation des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Le Forum de Paris s'est tenu en début d'été 2021 et a été l'occasion de lancer un plan d'action quinquennal pour proposer et mettre en œuvre des actions d'égalité entre les femmes et les hommes, avec d'importantes annonces en termes d'engagements financiers (40 milliards de dollars US).

Le programme 209 contribue aussi largement au financement de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) (à hauteur de 48 millions en 2020), ce qui permet à la France de conserver une influence notable au sein de cette institution.

D'autres contributions multilatérales sectorielles (santé, éducation, climat) sont financées par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) au sein de ce programme. Le FSD est alimenté par la Taxe sur les transactions financières (créée pour financer l'aide publique au développement mais qui alimente aussi le budget général), et la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Malgré des engagements multilatéraux au sein des OI qui ne faiblissent pas, la diversité de missions, de programmes et de ministères de tutelle constitue un frein à la bonne visibilité de l'engagement français au sein des organisations internationales. Il n'existe pas à ce jour d'évaluation transversale interministérielle qui permette une chasse aux doublons efficace et une prise de recul informée sur les retours sur investissements des fonds versés aux organisations internationales. On ne peut donc que constater cet éparpillement, et légitimement se demander si quelqu'un a une vision claire et complète de ce que l'on finance au travers des canaux multilatéraux. Force est de constater que le multilatéralisme actuel français continue structurellement de souffrir d'une logique d'empilement qui empêche une coordination efficace.

QUI FINANCE-T-ON, ET COMMENT ?

En tant qu'approche, le multilatéralisme reste le canal à privilégier pour faire monter une institution en puissance, en évitant l'ingérence directe bilatérale. La participation de la France à l'initiative AFAWA, sous l'égide de l'Union africaine, qui permet de favoriser l'accès des femmes au financement est à ce titre à saluer. Mais si l'on comprend cette approche lorsqu'il s'agit de financer une structure multilatérale « du Sud », pour renforcer ses capacités d'action et sa crédibilité auprès des États africains, on est moins compréhensif lorsque les canaux de financement multilatéraux donnent l'impression de ne faire qu'entretenir un vaste réseau d'intermédiaires bien structurés, majoritairement « du Nord ».

Quelle est la valeur ajoutée pour la France de passer par une institution de la Commission européenne pour financer une organisation internationale africaine ? Faut-il continuer à déployer près de la moitié des crédits du programme 209 (840 millions d'euros) via le Fonds européen de développement (FED) ou serait-il plus stratégique de réduire la contribution au FED et de passer en direct, surtout dans le contexte actuel de remontée des protectionnismes ? Si l'on peut argumenter que cette invisibilité française aide à structurer la politique étrangère européenne, il reste qu'en pratique, ce n'est pas l'approche de beaucoup d'États. La question à se poser est donc de savoir doser jusqu'où l'effort français doit stratégiquement se diluer. Dans un monde de plus en plus concurrentiel en matière d'influence, où la multipolarité est de mise, et où la plupart des États ont mis en application la tentation protectionniste, le dilemme interventionniste entre action directe ou indirecte est plus que jamais d'actualité.

On peut aussi se demander s'il faut continuer à privilégier les contributions obligatoires et continuer d'abonder sans ciller le budget central des agences du système des Nations unies, ou s'il conviendrait mieux de prioriser les contributions volontaires en doublant d'une communication d'influence stratégique ? Le levier financier peut certainement être un moteur à la réforme tant attendue de l'ONU. Le bon dosage reste à trouver mais certaines coupes budgétaires ciblées pourraient aider à des mutualisations pertinentes qui permettraient des gains d'efficacité. À ce jour, au sein du système des Nations unies, il est concrètement plus simple de créer une nouvelle institution ou un nouveau Fonds que de faire la chasse aux doublons. Le résultat est un surempilement institutionnel dont l'efficacité est de plus en plus remise en cause.

En matière de rayonnement culturel et linguistique, comment mesurer l'impact de la contribution de la France, notamment au travers de sa contribution à l'Organisation internationale de la francophonie (80 millions d'euros depuis 10 ans, qui représentent 40% des ressources de l'institution) ? A-t-on les mêmes retours sur investissement que les Anglais avec le Commonwealth ? Existe-t-il des études comparatives à ce sujet ?

Les OI étant productrices de normes, on peut se demander dans quelle mesure la priorisation des thématiques françaises est respectée au sein des institutions financées par le canal multilatéral, telles qu'exprimées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement. Avec des systèmes de gouvernance et des processus de prise de décision qui transcendent de plus en plus les souverainetés des États, on touche ici pleinement à l'enjeu principal du multilatéralisme, et la question est de savoir jusqu'où il reste stratégique pour la France de s'effacer.

Les chiffres qui suivent sont extraits des profils de coopération au développement qui sont publiés annuellement dans le Rapport *Coopération pour le Développement* de l'OCDE. Depuis plus de 50 ans, ce rapport nourrit les réflexions du Comité d'aide au développement de l'OCDE, et sert plus largement de référence à l'ensemble de la communauté internationale. L'aide publique au développement (APD) de la France s'est élevée en 2020 à 14 milliards de dollars US, ce qui place la France au 5^{ème} rang des pays du Comité d'aide au développement (CAD) en termes de volume d'APD. La France dispense l'essentiel de son aide internationale sous forme d'aide bilatérale, et la large majorité des actions est orientée sur des questions d'ordre environnemental. L'APD bilatérale brute a représenté 66.4 % de l'APD totale de la France en 2019, et 3.1 % de cette aide a été acheminé via des organisations multilatérales, sous forme de contributions préaffectées.

Si les deux tiers de l'APD française sont comptabilisés en aide bilatérale, la France affecte le dernier tiers (33.6%) à des contributions au budget central d'organisations multilatérales. En 2019, les apports bruts d'APD de la France au système multilatéral se sont élevés à 5.2 milliards de dollars US. Cela a représenté une baisse notable, en termes réels, par rapport à 2018 (-11.9 %). Sur ce total, 4.9 milliards de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux, et les contributions hors budget central ont été pour leur part « préaffectées » à une zone géographique (pays, région) ou à une thématique ou un objectif spécifique. La France

continue de distinguer entre les financements d'interventions « projet » qui sont préaffectés à une thématique et/ou à une zone géographique spécifique (qui représente 62 % des contributions faites en dehors des contributions au budget central), et les financements « programmes », qui représentent concrètement des apports à des dispositifs de financement groupé pour financer un objectif spécifique (*pooled funds*).

En 2019, les contributions totales de la France aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions de l'Union européenne (52 %). Le système des Nations unies a reçu 11.5 % des apports aux organisations multilatérales, essentiellement sous la forme de contributions au budget central. Sur le total des apports alloués au système des Nations unies en 2019 (593.6 millions de dollars US), les trois premières entités destinataires du soutien français (contributions au budget central et contributions préaffectées) ont été : le Fonds international de développement agricole (FIDA) (184.1 millions de dollars US), le Secrétariat de l'Organisation des Nations unies (57.2 millions de dollars US) et le Département des opérations de paix (DPKO) (49.2 millions de dollars US).

On retrouve la même tendance en 2020 : 530 millions alloués au budget central des Nations unies (à titre de comparaison, la France alloue 5 fois plus aux institutions européennes (2.667 millions). Le top 3 des agences onusiennes recevant les contributions françaises n'a pas changé : FIDA (188 millions), le Secrétariat des Nations unies (59.7 millions) et le Département des opérations de paix (51.2 millions). Suivent les contributions au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (44.3 millions), les contributions à l'OMS (31.3 millions en cumulant les contributions au budget central et les contributions fléchées), les contributions à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche Orient (29.5 millions en tout).

En 2019 et 2020, on note une absence totale de contribution française directe sans intermédiaire à l'Organisation internationale pour les migrations (IOM), au Programme alimentaire mondial (PAM), au Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), au Fonds des Nations unies pour la Population (UNFPA), au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et au Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies (CERF).

Toutes institutions confondues, la France privilégie largement les contributions au budget central.

Comparativement à d'autres pays qui prennent une part beaucoup plus active, la contribution de la France aux banques régionales de développement reste modeste (370 millions contre 730 millions pour l'Allemagne par exemple), et la part allouée aux contributions à la Banque mondiale s'élève à 540 millions (à titre de comparaison, l'Allemagne y contribue directement à hauteur de 1090 millions et la Norvège à hauteur de 510 millions).

La France reste un important contributeur direct de l'OTAN (26.8 millions de dollars US) et de l'OCDE (21.4 millions).

Au niveau des fonds multilatéraux, la France abonde très largement le Fonds vert sur le Climat, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, comparativement moins le Partenariat mondial pour l'éducation.

Le poids croissant des fondations privées dans les conférences de reconstitution des différents Fonds doit cependant être noté. Lors de la dernière conférence de reconstitution du Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la Fondation Bill et Melinda Gates a contribué à hauteur de 760 millions de dollars US (à titre de comparaison, la France et les États-Unis se sont engagés à fournir le double, la France augmentant de 20 % sa contribution par rapport à la conférence précédente).

La pandémie actuelle a mis en évidence l'échec du multilatéralisme, notamment sanitaire, au vu des regains protectionnistes constatés en cette période houleuse et de l'inégalité d'accès à la vaccination. Les leviers financiers français semblent en outre en décalage avec certaines annonces. Si la gestion des crises est une priorité, le financement dédié semble encore à la traîne, même dans les secteurs présentés comme prioritaires. Dans le secteur de l'éducation, le volume de financement au Partenariat mondial pour l'éducation n'est pas à la hauteur de ce qui est communiqué. On peut dès lors se demander si la France ne doit pas complètement revoir son approche, en matière de multilatéralisme, pour mieux pouvoir diffuser ses vues. La faiblesse relative des contributions directes françaises aux institutions financières de développement pose également question, notamment au vu des stratégies des autres États.

QUELLES PISTES PROMOUVOIR POUR MIEUX MAÎTRISER L'INFLUENCE ?

Le 4 août dernier, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) a été promulguée au Journal officiel, et avec elle, les huit priorités thématiques pour lutter contre la pauvreté et les inégalités mondiales, et protéger les biens publics mondiaux : 1) environnement et climat ; 2) égalité femmes-hommes ; 3) crises et fragilités ; 4) droits humains ; 5) santé ; 6) éducation ; 7) sécurité alimentaire ; et 8) eau et assainissement.

À la lecture de ces priorités, on ne peut qu'être étonné des grands absents en financement direct (PAM, UNICEF, UNFPA, CERF) et s'interroger sur les processus de décision qui décident de la priorisation des fonds à allouer. Cette non-visibilité directe de la France dans des institutions clés du système onusien est très discutable et encourager ce regard critique sur la clé de répartition des dotations françaises au sein de ces OI doit être une piste à développer.

Une première piste à promouvoir porte sur un changement d'approche. Les évaluations parlementaires étant souvent cadrées par mission, il n'est pas facile d'avoir une idée claire sur les contributions françaises aux OI au vu de l'éparpillement des sources qui sont mobilisées pour les financer. Une même OI pouvant en outre être financée par plusieurs programmes et missions, il semble nécessaire de prendre en compte ces aspects dans les évaluations futures, sans chercher à se limiter au programme scruté.

Une deuxième piste est de trouver des voies pour augmenter l'implication du Parlement et surtout le pouvoir décisionnaire en matière des orientations d'affectation de fonds pour promouvoir plus de cohérence dans les actions financées par la France et maximiser l'influence. On peut dès lors se demander comment inciter une telle approche. Faut-il commander plus de rapports ? Faut-il sanctuariser des fonds pour sensibiliser les parlementaires à ces questions ? Dans un contexte où les questions internationales sont de plus en plus phagocytées par les enjeux de politique intérieure, quelle peut être la recette pour vulgariser les enjeux de la solidarité internationale afin de les rendre, d'une part, crédibles, et d'autre part, audibles sur la scène nationale ? Le rapport général de la Commission des finances sur le projet de loi de finances 2021 sur la mission Action extérieure de l'État préconisait la remise d'un rapport du gouvernement au Parlement sur les financements accordés par la France au CICR. À la lecture de ce qui précède, on peut

se demander l'utilité d'une telle demande. Si pour des raisons d'audit financier et de contrôle de l'argent public, une telle démarche d'évaluation *a posteriori* peut se concevoir, l'implication du Parlement *a priori* pour orienter la répartition des fonds à allouer semble néanmoins prioritaire, et pourtant une telle approche ne semble toujours pas sur la table. Le Parlement n'a pour le moment qu'une marge de manœuvre limitée sur les questions internationales et l'on ne peut qu'appeler de nos vœux l'avènement prochain d'une approche qui permettrait de pleinement impliquer les parlementaires dans les décisions de répartition des dotations budgétaires aux OI.

Certaines pistes semblent sous-utilisées en matière de multilatéralisme, alors qu'elles pourraient se révéler stratégiques sur le long terme. On peut citer la Plateforme de collaboration en matière fiscale, une initiative conjointe FMI-OCDE-ONU-Banque mondiale qui vise à renforcer les capacités fiscales des pays en développement. La ligne française y gagnerait à être plus visible. Un soutien plus appuyé au MOPAN (*Multilateral Organization Performance Assessment Network*), une initiative du Canada, de la Grande-Bretagne, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse pour évaluer conjointement la performance des organisations multilatérales financées par les États, permettrait de réduire les coûts de suivi et surtout d'harmoniser les pratiques entre États donateurs pour éviter les doublons en termes d'évaluation. En lien avec le point précédent, pourquoi la France évaluerait-elle en solo le travail du CICR au lieu de promouvoir à la place une évaluation conjointe impliquant plusieurs États donateurs. On pourrait également promouvoir une participation encore plus active au Partenariat mondial pour l'éducation (PME), ce fonds fiduciaire indépendant qui existe depuis 2002 et qui est administrativement rattaché à la Banque mondiale. Si la France s'y implique de plus en plus financièrement depuis quelques années (un siège du PME a d'ailleurs ouvert à Paris en 2019 et la dotation française est désormais comparable à celle de l'Allemagne, à savoir 400 millions de dollars annoncés au titre de la reconstitution des ressources pour la campagne 2021-25), les pays anglo-saxons ont pris beaucoup d'avance en matière d'influence et ce sont encore eux qui décident des règles et des normes à pousser en matière d'éducation dans les pays en développement. La contribution du Royaume-Uni au Partenariat mondial pour l'éducation s'élève à 600 millions de dollars, celle de la Norvège à 453 millions, et tout le réseau éducatif qui s'est structuré au début des années 2000 s'est ancré depuis 20 ans ailleurs qu'en France. Le rattrapage actuel est donc bienvenu ici, au vu de l'importance accordée aux questions éducatives en matière de solidarité

internationale et de leur place dans les priorités stratégiques françaises, mais encore faut-il que ce rattrapage se fasse au bon rythme.

Mieux maîtriser l'influence française au sein des OI passe aussi par une meilleure maîtrise des rouages onusiens. La question du financement structurel de l'ONU reste un serpent de mer que peu d'États ont les capacités de bousculer et la France fait partie de ce petit cercle. Une autre piste - et pas des moindres - serait donc de pousser activement à une réforme d'envergure s'attaquant au barème des quotes-parts du budget ordinaire et du budget des opérations de paix. Si la majorité des États continue de plaider publiquement pour le paiement régulier et entier des quotes-parts, ça grince en interne sur les barèmes de calcul qui sont restés ancrés sur les rapports de force de 1946. Pour la période 2019-21, le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations unies était ainsi réparti : 28 % des contributions obligatoires étaient censées être financées par les États-Unis ; 15 % par la Chine ; 8.5 % par le Japon ; 6 % par l'Allemagne (aucun de ces deux pays ne siège au Conseil de Sécurité) ; 5.8 % par le Royaume-Uni ; 5.6 % par la France ; 3 % par la Russie. Le Brésil contribue à 0.6 % et l'Inde à peine à 0.2 %. Si l'on regarde le barème des contributions au budget ordinaire 2021, c'est quasiment le même quinté de tête : les États-Unis contribuent à hauteur de leur plafond (22 %), la Chine à 12 %, le Japon à 8.5 %, l'Allemagne à 6 % et le Royaume-Uni à 4.5 %. La France suit à 4.4 %. On peut se demander jusqu'à quand de tels barèmes pourront continuer à être applicables sans se confronter aux parlementaires des États membres payeurs. Le budget ordinaire de l'ONU a plus que doublé en 20 ans, est-ce justifié ? Par de subtils jeux d'alliances, tout est bousculable et la France peut certainement jouer ici un rôle de premier plan pour réformer un système vieux de 75 ans qui n'est plus adapté aux rapports de force actuels.

L'année 2020 pour rappel s'était achevée sur un record en termes de non-acquittement des contributions au budget ordinaire avec pour effet d'accentuer la pression sur les réserves de trésorerie, et d'emprunter en interne (intraonusien) en utilisant plusieurs sources (Fonds de roulement, Compte spécial, Opérations DPKO fermées). Les dotations aux Nations unies étant au cœur de la stratégie multilatérale française (qui constituent pour rappel 85 % des crédits de paiement engagés du programme 105), on peut dès lors se demander pourquoi la France semble si peu monter au créneau pour faire bouger les lignes. Les enjeux sont pourtant bien connus : problèmes réguliers de liquidités ; versements de quotes-parts en dents de scie ; privilèges spéciaux contestés des membres du Conseil de Sécurité pas forcément compensés par un engagement financier

irrécusable⁵ retard dans le remboursement des pays contributeurs d'effectifs militaires pour les missions de maintien de la paix ; lourdeur administrative structurelle due à la multiplication d'entités ; et une diversité de stratégies et d'intérêts des États membres qui n'aident pas au consensus.

Une dernière piste enfin qui pourrait être intéressante à creuser et sur lequel le regard parlementaire serait particulièrement bienvenu concerne l'affectation des taxes spécifiques au financement des actions de solidarité internationale, et par ricochet la part d'attribuer aux OI. Deux taxes sont particulièrement à scruter. La taxe sur les transactions financières (TTF) et la taxe de solidarité sur les billets d'avion. La TTF existe depuis 2012 et base ses recettes sur un taux fixe de 0.3 %. Elle est née des conséquences de la crise financière de 2008 pour impliquer financièrement les marchés financiers dans les réponses apportées, et cette taxe est utilisée en France pour alimenter le budget général d'État et le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). En 2019 et 2020, la TTF a rapporté 1,4 et 1,8 milliard d'euros à l'État, et 528 millions d'euros ont été attribués au FSD (qui correspond au plafond le plus bas légiféré). En termes de pourcentage alloué, ces 528 millions d'euros correspondent respectivement à 37 % et 30 % du montant total des recettes réalisées en 2019 et 2020. On ne peut que regretter ce pourcentage fluctuant et plaider pour aller au-delà du montant plancher, ce qui pourrait être utilisé pour augmenter la part des contributions volontaires en fonction des priorités. Les débats réguliers autour de la TTF tournent autour de la revalorisation des taux (de 0.3 à 0.4 % par exemple), d'un élargissement de l'assiette (les transactions boursières intrajournalières ne sont pas incluses à ce jour), et d'une augmentation du montant de cette taxe alloué au FSD. Au sein de l'UE, la France n'est pas la seule à appliquer une telle taxe et plusieurs pays sont favorables à une TTF européenne harmonisée, même s'ils divergent sur les modalités.

L'autre taxe dont une partie des produits est affectée au financement d'OI est la taxe de solidarité sur les billets d'avion (qui finance notamment UNITAID). Cette taxe internationale, qui a été largement impulsée par la France, a été instaurée en 2006 mais peu de pays la mettent en application. En 2020, sur les vols intraeuropéens, 2,63 € étaient prélevés par l'État français sur le prix de chaque billet de classe économique et 20,27 € pour les classes affaires. Le prélèvement est le triple pour les vols extraeuropéens. Cette taxe a rapporté 210 millions d'euros en 2019, une partie est affectée au FSD, une autre

⁵ Mi-2021, et malgré le fait qu'ils sont de loin le plus contributeur le plus important du système onusien, les États-Unis devaient encore 1 milliard de dollars au budget ordinaire et 1,4 milliard aux opérations de maintien de la paix, et les membres non permanents du Conseil de Sécurité utilisaient quant à eux toujours leur levier de dégrèvement pour alléger leurs contributions financières).

partie à un budget annexe de la Direction générale de l'aviation civile. Une écotaxe est venue s'ajouter à cette taxe de solidarité en 2019, ce qui devrait impacter les recettes à la hausse hors période pandémique. Comme pour la TFF, on ne peut que souhaiter que plus de pays la mettent en œuvre et que la part issue de cette taxe et affectée aux OI aille au-delà du montant plancher.

LA *SOFT* DIPLOMATIE MULTILATÉRALE DES AUTRES PAYS

Existe-t-il un consensus européen ?

Comment les autres pays construisent-ils leur stratégie d'influence via le canal des OI, et comment mobilisent-ils les leviers financiers ? Il est intéressant de dégager les points de convergence et les points de divergence avec les pratiques françaises, et de voir si certains consensus se dégagent, ou si nous pâtissons tous du manque de contrôle⁶.

Comme pour la partie précédente, les chiffres qui suivent sont extraits des profils de coopération au développement qui sont publiés annuellement dans le *Rapport Coopération pour le Développement* de l'OCDE. En matière de contributions financières aux OI, la diversité d'approches des États membres de l'Union européenne sera distinguée de l'approche de l'UE, en tant qu'institution.

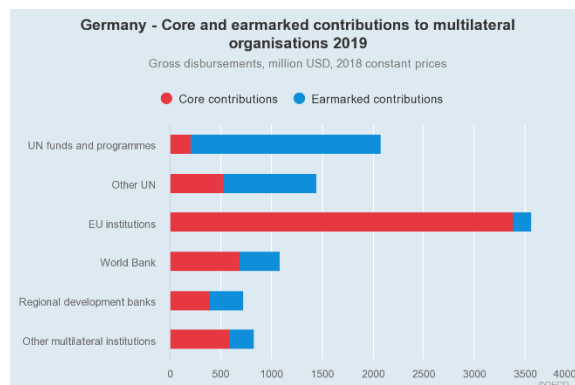
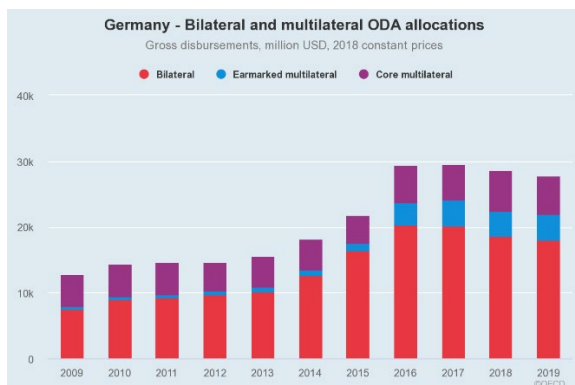
Allemagne

À l'instar de la France, la plus grosse part de l'aide publique au développement allemande est bilatérale (79 %), dont 18 % canalisés au travers d'organisations multilatérales (les chiffres pour la France sont respectivement de 66 % et 34 %). L'Allemagne affecte donc 20 % de son APD à des contributions au budget central d'organisations multilatérales. Sur les 5 dernières années, on peut observer une nette augmentation de la part allouée aux contributions préaffectées...

En 2019, les apports bruts d'APD de l'Allemagne au système multilatéral se sont élevés à 9.4 milliards de dollars US (pour rappel, la France contribue à hauteur de 5.2 milliards). Sur ce total, 5.6 milliards de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au

⁶ Les sources des chiffres indiqués dans cette partie sont tirées du dernier rapport de l'OCDE sur la Coopération au développement (2020).

budget central d'organismes multilatéraux (4.9 pour la France). Les fonds préaffectés se sont répartis à 50-50 entre interventions-projets et *pooled funds*.



En 2019, les contributions totales de l'Allemagne aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions de l'Union européenne, aux Nations unies et au groupe de la Banque mondiale. Le système des Nations unies a reçu 36 % des apports aux organisations multilatérales (pour la France, cela représente 11.5 %).

L'Allemagne contribue pour 3.4 milliards au système des Nations unies, soit presque 7 fois plus que la France, et les leviers financiers allemands s'expriment essentiellement sous la forme de contributions préaffectées.

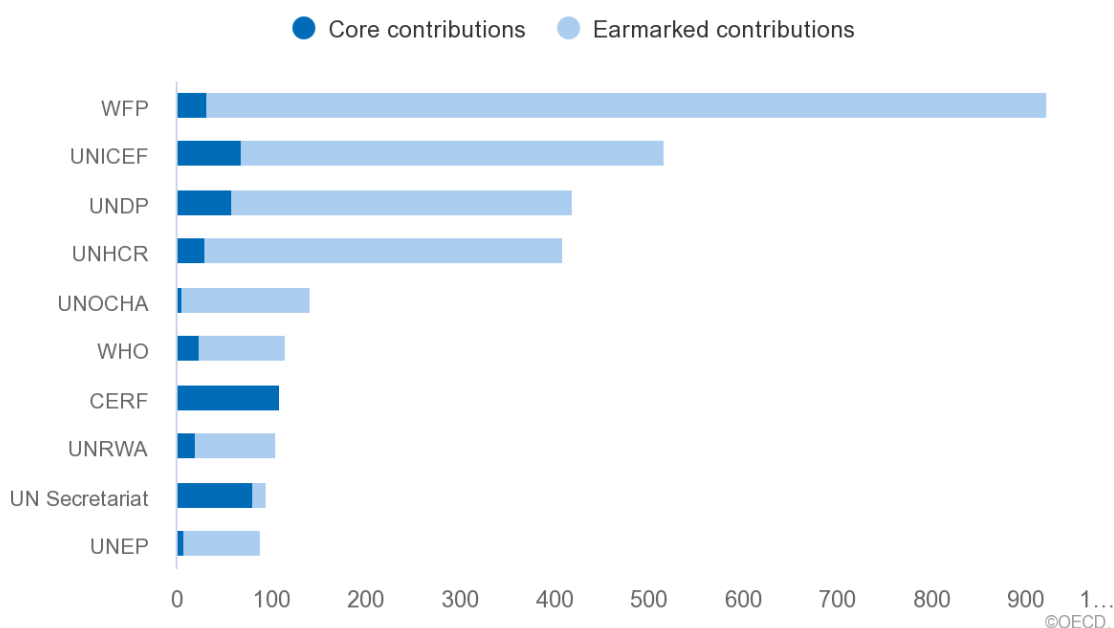
Le PAM, l'UNICEF, le PNUD et le HCR constituent le quatuor de tête, avec respectivement 920, 520, 420 et 410 millions, ce qui contraste d'autant plus avec l'absence française pour les deux premiers. Les autres agences ne sont pas en reste : 140 millions financent la coordination humanitaire (0 contribution directe française), 110 millions financent le budget central du Fonds d'intervention d'urgence (0 contribution directe française), 115 millions sont alloués à l'OMS (la France y contribue à hauteur de 31 millions), 105 millions à UNRWA (30 millions du côté français) et 95 millions sont dédiés au financement du Secrétariat de l'ONU (60 millions pour la France).

La contribution de l'Allemagne aux banques régionales de développement est plus importante que la France (730 millions contre 370 millions), tout comme la part allouée aux contributions à la Banque mondiale (730 millions contre 540 millions).

Les contributions directes allemandes à l'OTAN et à l'OCDE ne sont pas mentionnées dans les statistiques de l'OCDE.

Germany - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



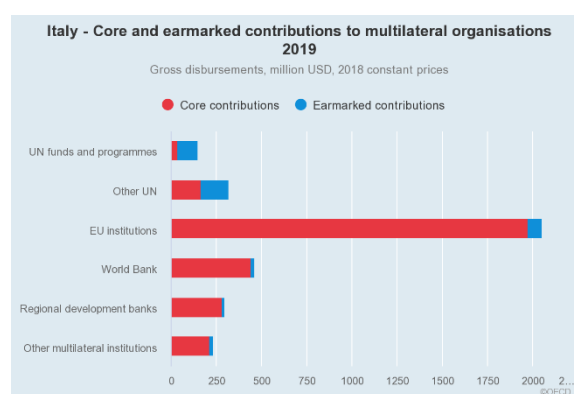
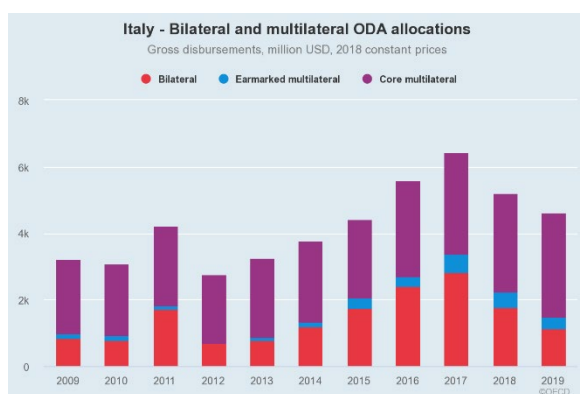
Italie

À rebours de la tendance générale, l'Italie diffuse la plupart de son aide publique au développement via les canaux multilatéraux. La part bilatérale ne s'élève qu'à un tiers (32 %), dont 24 % canalisés au travers d'organisations multilatérales. L'Italie affecte donc en direct deux tiers de son APD via des contributions directes aux organisations multilatérales.

Sur les 10 dernières années, on peut observer une nette augmentation de l'aide multilatérale en volume, qui est passée de 2.2 milliards en 2009 à 3.1 milliards dix ans

plus tard au niveau des contributions affectées aux budgets centraux des OI. À l'inverse, la part affectée au canal bilatéral a moins progressé.

En 2019, les apports bruts d'APD de l'Italie au système multilatéral se sont élevés à 3.3 milliards de dollars US, dont 3 milliards de dollars US alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. Les fonds préaffectés se sont répartis à $\frac{1}{4}$ - $\frac{3}{4}$ entre interventions-projets et *pooled funds* / interventions programmes.



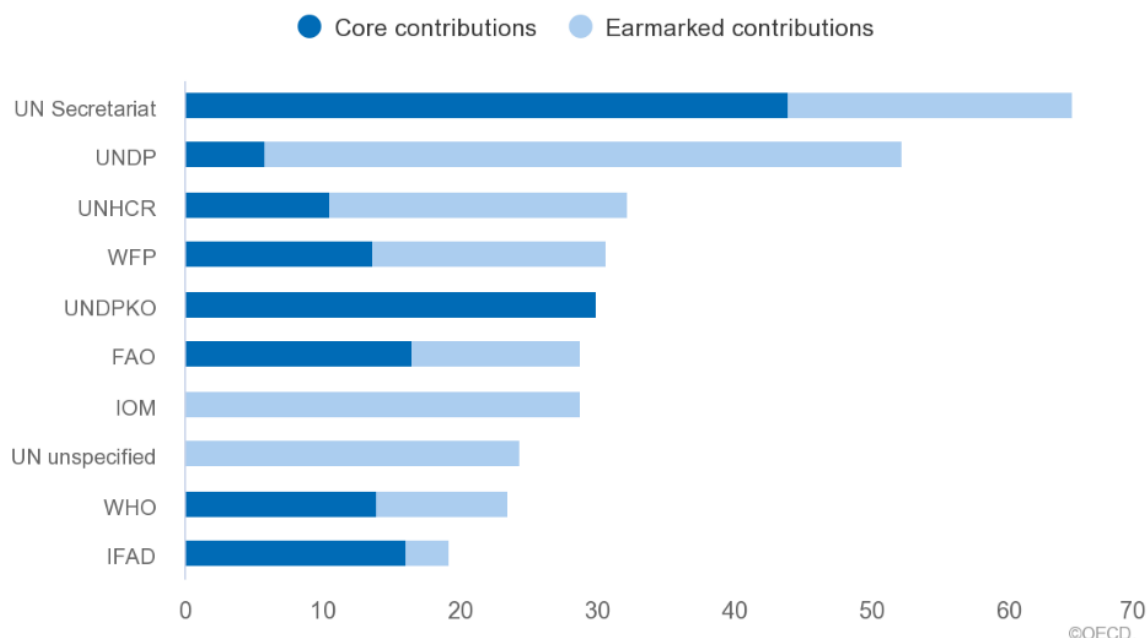
À l'instar de la France, les contributions totales italiennes aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions de l'Union européenne en 2019. Cela a représenté environ 2 milliards, soit 58 % des fonds multilatéraux alloués. À titre de comparaison, le système des Nations unies ne recevra que 445 millions, soit 13 % de ces apports.

Le Secrétariat des Nations unies et le PNUD constituent le duo de tête avec respectivement 65 et 52 millions de subventions directes. Suivent ensuite dans un mouchoir à 30 millions d'euros le HCR, le PAM, les contributions aux missions de maintien de la paix, la FAO et l'Organisation internationale des migrations. Sous l'égide de l'ONU, l'Italie subventionne aussi directement l'OMS à hauteur de 23 millions et le Fonds international de développement agricole (20 millions).

La contribution italienne aux banques régionales de développement est d'environ 300 millions (à titre de comparaison, le double de la contribution suédoise et néerlandaise). La part allouée aux contributions à la Banque mondiale est de l'ordre de 460 millions.

Italy - Top 10 United Nations recipients 2019

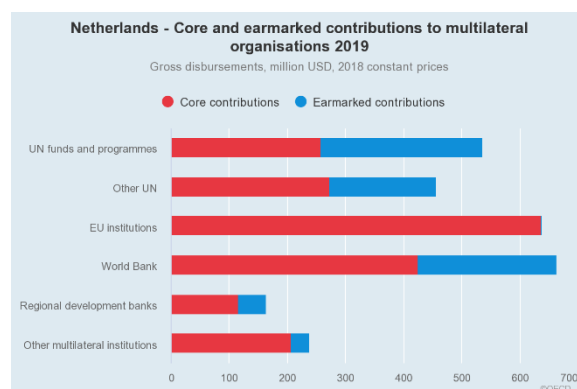
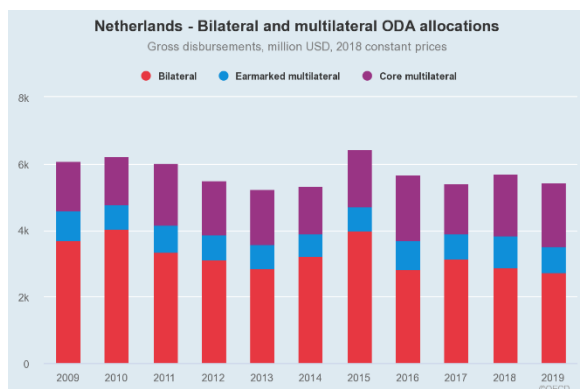
Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



Pays-Bas

Comme la Suède, deux-tiers de l'aide publique au développement Néerlandaise est bilatérale (65 %), dont 22 % canalisés au travers d'organisations multilatérales. Les Pays-Bas affectent en direct un tiers de leur APD à des contributions directes aux organisations multilatérales. Sur les 10 dernières années, on peut observer un net recul de l'aide bilatérale, qui est passée de 3,7 milliards en 2009 à 2,7 milliards dix ans plus tard. À l'inverse, la part affectée au canal multilatéral est restée relativement stable, avec une légère redistribution en faveur des budgets centraux d'organisations.

En 2019, les apports bruts d'APD des Pays-Bas au système multilatéral se sont élevés à 2,6 milliards de dollars US, en baisse de 4,6 % par rapport à 2018. Sur ce total, 1,9 milliard de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux et les fonds préaffectés se sont répartis à $\frac{3}{4}$ - $\frac{1}{4}$ entre interventions-projets et *pooled funds*.



En 2019, les contributions totales des Pays-Bas aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions de l'Union européenne, aux Nations unies et au groupe de la Banque mondiale, à l'instar des autres pays européens. Cela a représenté 85 % des fonds alloués et le système des Nations unies a reçu un tiers de ces apports (36,7 %, ce qui représente un volume de 967 millions).

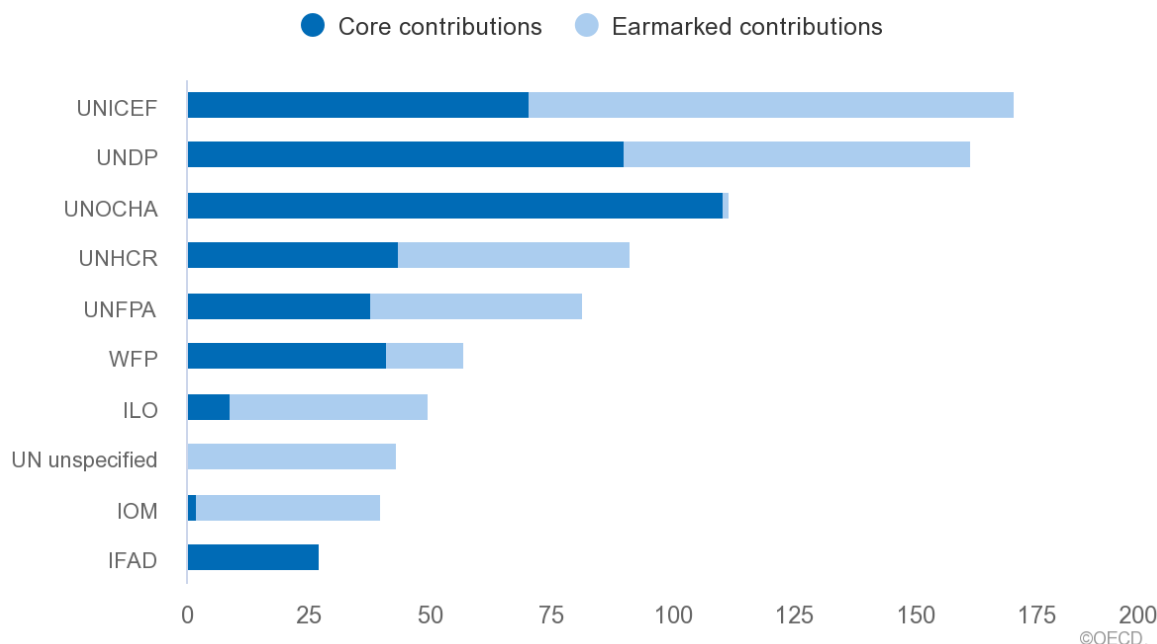
UNICEF, le PNUD et UNOCHA, le bureau de coordination humanitaire, sont les trois premières organisations récipiendaires, avec respectivement 170, 160 et 110 millions. On note également les fonds alloués au HCR (90 millions), UNFPA (80 millions), le PAM (55 millions) et le Bureau international du travail (50 millions) financent le Programme alimentaire mondial, 126 millions financent la coordination humanitaire, 70 millions financent directement le budget central du Fonds d'intervention d'urgence, et 70 millions le Fonds international de développement agricole. Sous l'égide de l'ONU, les Pays-Bas subventionnent aussi le Fonds international de développement agricole à hauteur de 25 millions.

La contribution des Pays-Bas aux banques régionales de développement reste assez faible (de l'ordre de la contribution suédoise).

La part allouée aux contributions à la Banque mondiale est plus élevée que la contribution française (à hauteur de 660 millions vs 540 millions pour la France).

Netherlands - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices

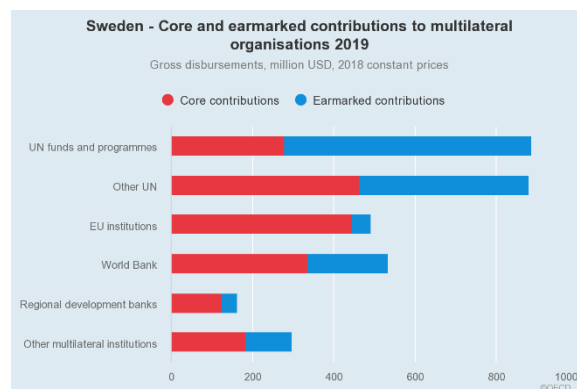
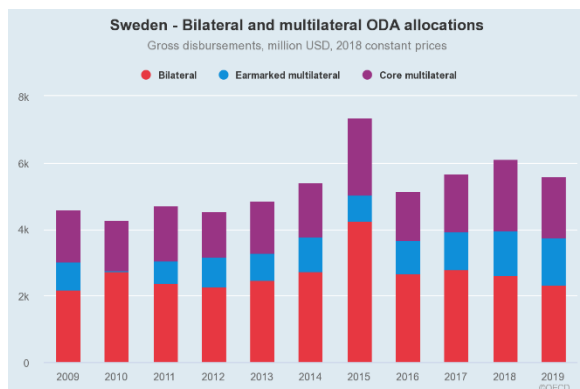


Suède

Deux tiers de l'aide publique au développement Suédoise est bilatérale (67 %), dont 38 % canalisé au travers d'organisations multilatérales. La Suède affecte aussi en direct un tiers de son APD à des contributions directes aux organisations multilatérales, et sur les 10 dernières années, on peut observer une nette augmentation de la part allouée aux contributions préaffectées (en volume, on est passés de 844 millions en 2009 à 1425 en 2019). La part affectée au budget central a augmenté sur la période, mais moins rapidement, pour atteindre 1838 millions en 2019.

En 2019, les apports bruts d'APD de la Suède au système multilatéral se sont élevés à 3,1 milliards de dollars US, ce qui correspond à environ un tiers des apports allemands. Sur ce total, 1,7 milliard de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au

budget central d'organismes multilatéraux et les fonds préaffectés se sont répartis à $\frac{1}{4}$ - $\frac{3}{4}$ entre interventions-projets et *pooled funds*.



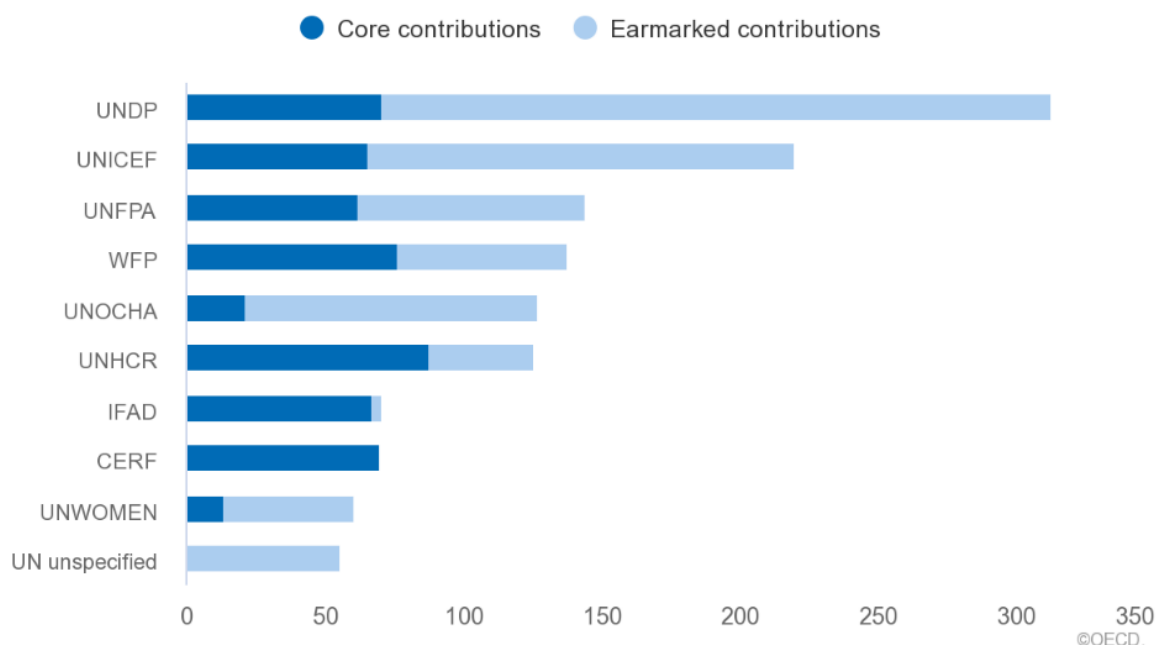
En 2019, les contributions totales de la Suède aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions de l'Union européenne, aux Nations unies et au groupe de la Banque mondiale. Le système des Nations unies a reçu 54 % de ces apports (1,7 milliard), essentiellement répartis en contributions préaffectées.

Le PNUD, l'UNICEF et l'UNFPA constituent le trio de tête, avec respectivement 295, 208 et 136 millions. Les autres agences ne sont pas en reste : 135 millions financent le Programme alimentaire mondial, 126 millions financent la coordination humanitaire, 70 millions financent directement le budget central du Fonds d'intervention d'urgence, et 70 millions le Fonds international de développement agricole.

La contribution de la Suède aux banques régionales de développement reste assez faible (160 millions), et la part allouée aux contributions à la Banque mondiale sont du même ordre que les contributions françaises (à hauteur de 535 millions).

Sweden - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



Union européenne

En 2017, l'UE et ses États membres ont adopté le Nouveau consensus européen pour le développement, qui a eu le mérite de poser sur papier une vision stratégique commune.

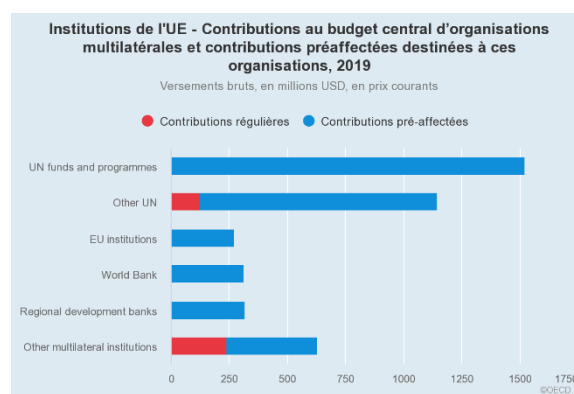
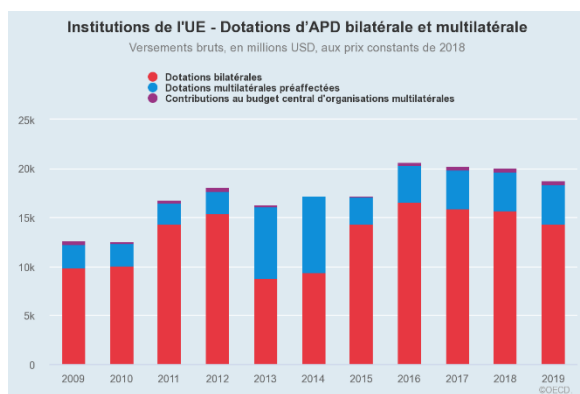
En 2019, les contributions totales des institutions de l'UE aux organisations multilatérales ont été destinées principalement à l'Organisation des Nations unies (ONU), à des banques régionales de développement et au Groupe de la Banque mondiale, ceux-ci absorbant 78.6 % du soutien total apporté par les institutions de l'UE au système multilatéral.

L'APD bilatérale brute européenne a représenté 98 % de l'APD totale, et 22 % de cette aide a été acheminé par le canal d'organisations multilatérales. L'UE a ensuite affecté les 2 % d'APD restante aux contributions au budget central d'organisations multilatérales ou à des contributions volontaires spécifiques.

Les apports bruts d'APD des institutions de l'UE au système multilatéral se sont ainsi élevés à 4.2 milliards de dollars US, en légère baisse par rapport à 2018. La large majorité

des fonds européens a été préaffectée à un pays, une région, ou une thématique spécifique et une minorité seulement a été affectée aux contributions au budget central d'organismes multilatéraux (366.4 millions de dollars US en 2019, soit 30 millions de moins qu'en 2009). Les contributions préaffectées, elles, ont quasiment doublé en 10 ans, et sont passées de 2,4 milliards en 2009 à 4 milliards en 2019. La politique étrangère européenne s'exprime ici pleinement.

Les financements d'interventions de type projet, préaffectés à une thématique et/ou un pays spécifique, ont représenté 88 % des contributions hors budget central. Les 12 % restants ont correspondu à des financements de programmes, qui ont pris la forme d'apports à des dispositifs de financement groupé et à des programmes et fonds poursuivant un objectif spécifique.



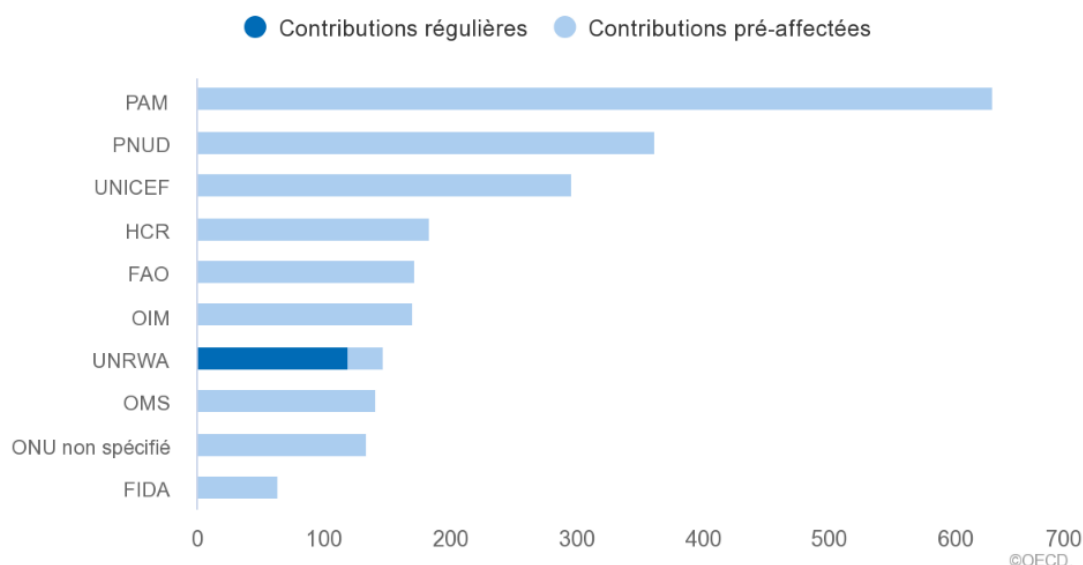
Le système des Nations unies a reçu 60.8 % de ces apports, dont la majorité sous forme de contributions préaffectées.

Sur le total des apports alloués au système des Nations unies (2.6 milliards de dollars US), les trois premières entités destinataires du soutien des institutions de l'UE ont été le Programme alimentaire mondial (606.3 millions de dollars US), le Programme des Nations unies pour le développement (349.2 millions de dollars US) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (286.4 millions de dollars US).

La contribution européenne aux banques régionales de développement et au groupe de la Banque mondiale a été comparable, de l'ordre de 315 millions.

Institutions de l'UE - Dix principales entités destinataires au sein des Nations Unies, 2019

Versements bruts, en millions USD, en prix courants

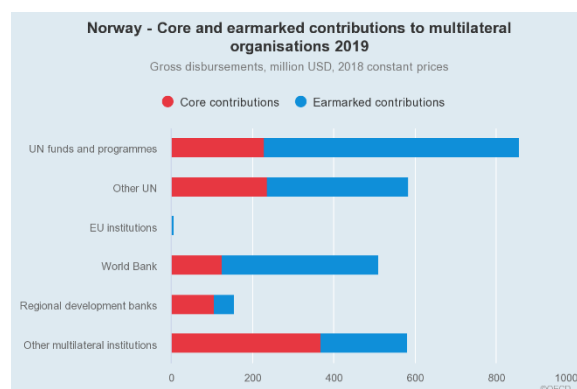
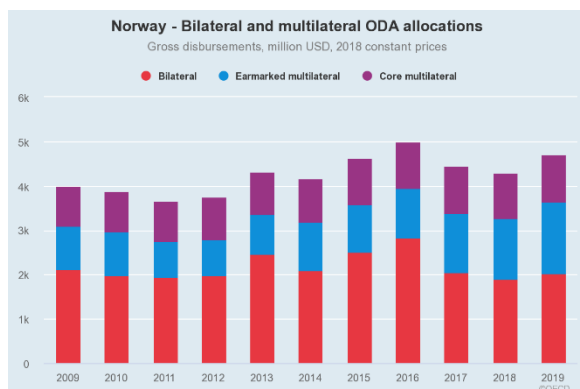


Norvège

Pays non membre de l'Union européenne, la Norvège reste le pays le plus généreux, selon les critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE. 77 % de l'APD norvégienne est de l'aide bilatérale, et 44 % de cette aide bilatérale est canalisée via des OI. La Norvège affecte en direct 23 % de son APD via le canal multilatéral classique.

Sur les 10 dernières années, on peut observer une nette augmentation de l'aide multilatérale en volume, qui est passée de 2,2 milliards en 2009 à 3,1 milliards dix ans plus tard au niveau des contributions affectées aux budgets centraux des OI. À l'inverse, la part affectée au canal bilatéral a moins progressé.

En 2019, les apports bruts d'APD de la Norvège au système multilatéral se sont élevés à 2,5 milliards de dollars US, dont 982 millions de dollars US alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. Les fonds préaffectés se sont répartis à 1/3 – 2/3 entre interventions-projets et *pooled funds* / interventions programmes.



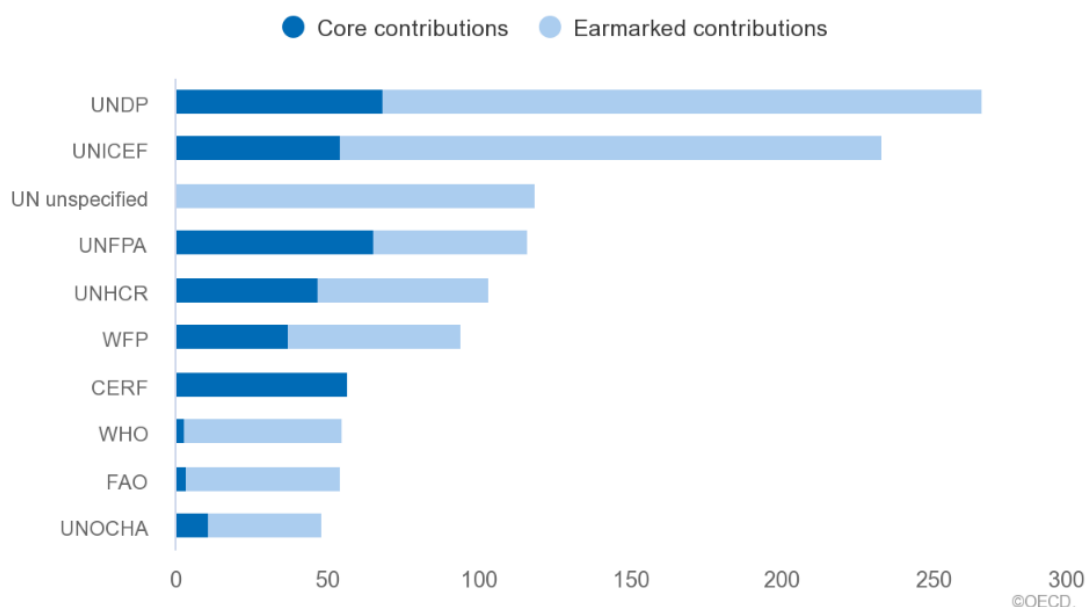
Les contributions totales norvégiennes aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions onusiennes et au groupe de la Banque mondiale en 2019 (72 %). Le système des Nations unies a reçu 53 % de ces apports (1,3 milliard), avec une légère orientation vers des contributions préaffectées.

Le PNUD et l'UNICEF sont les deux institutions onusiennes qui ont été les plus largement financées, suivies d'UNFPA, du HCR et du PAM. La Norvège subventionne aussi le Fonds d'urgence CERF à hauteur de 57 millions et la Coordination humanitaire OCHA à hauteur de 50 millions.

La contribution norvégienne aux banques régionales de développement est peu élevée (de l'ordre de 150 millions), comparable aux contributions suédoises et néerlandaises. La part allouée aux contributions à la Banque mondiale est de l'ordre de 460 millions.

Norway - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



LES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT AU CENTRE DE LA STRATÉGIE ASIE

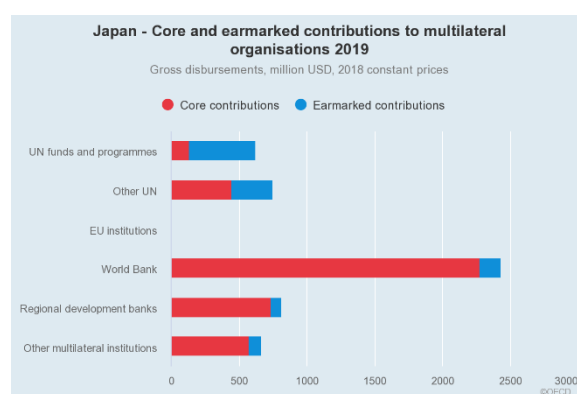
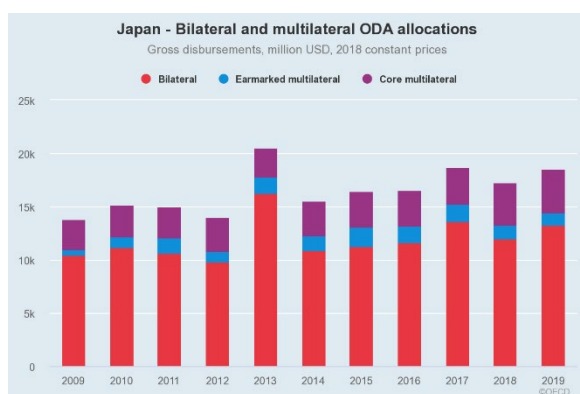
Japon

Clairement exprimée au Sommet du G20 qui a été hébergé à Osaka en juin 2019, la stratégie japonaise en matière d'aide au développement place au centre l'investissement dans les infrastructures de qualité, dans le capital humain, et dans le financement des institutions financières internationales.

À l'instar de la plupart des grandes démocraties occidentales, la plus grosse part de l'aide publique au développement japonaise est bilatérale (78 %, ce qui correspond à 13 milliards de dollars US), et 8 % de cette aide est canalisée au travers d'organisations multilatérales. En parallèle du canal bilatéral, le Japon affecte 22 % de son APD à des contributions au budget central d'organisations multilatérales. La quote-part japonaise est à chaque fois dans le trio de tête pour les contributions au budget des Nations unies, sans être dans le Conseil de Sécurité. Sur les 10 dernières années, on a pu observer une

nette augmentation de la part allouée au budget central des OI qui est passée de 2,7 milliards de dollars US en 2009 à 4,1 en 2019.

En 2019, les apports bruts d'APD du Japon au système multilatéral se sont élevés à 5,4 milliards de dollars US, à hauteur du volume des contributions françaises. Sur ce total, 4,2 milliards de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. Les fonds préaffectés ont été répartis à $\frac{1}{4}$ - $\frac{3}{4}$ entre interventions-projets et *pooled funds*/interventions programmes.



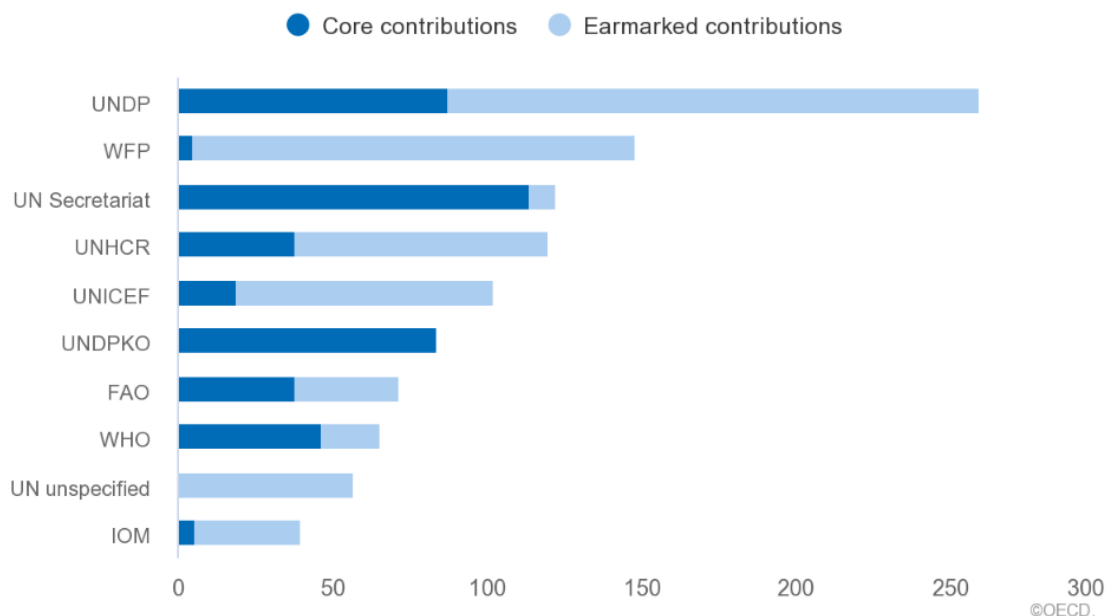
En 2019, les contributions du Japon aux organisations multilatérales ont été principalement destinées aux institutions financières internationales (Banque mondiale et banques régionales de développement) et aux Nations unies.

Le Japon a ainsi contribué pour 2,4 milliards de dollars US au groupe de la Banque mondiale et pour 815 millions de dollars US aux banques régionales.

À titre de comparaison, le système des Nations unies n'a reçu qu'un quart des apports de l'APD japonais (1,4 milliard) et ce sont le PNUD, le PAM et le Secrétariat des Nations unies qui en ont été les principaux bénéficiaires, avec respectivement 265, 150 et 125 millions de dollars US. Le HCR (120 millions), l'UNICEF (100 millions) et les missions de maintien de la paix (83 millions) reçoivent également une part non négligeable de l'APD japonaise.

Japan - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



Au niveau sectoriel, le Japon co-préside depuis décembre 2018 le comité directeur ODD-Éducation 2030 qui est le mécanisme mondial de coordination de l'Objectif de développement durable 4 (le dernier point d'étape s'est tenu en juin 2021). Ce comité a pour mandat de fournir des orientations stratégiques aux États membres et à la communauté éducative, formuler des recommandations pour une action à effet catalyseur, plaider pour un financement adapté et suivre les avancées des cibles de l'ODD 4, notamment par le biais de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) et du Rapport mondial de suivi sur l'éducation (GEM). Ces cadres normatifs se sont peu à peu imposés dans l'arène mondiale, et comme indiqué précédemment, comparativement à d'autres pays (Japon, pays scandinaves, Pays-Bas), la France est peu visible directement sur ces questions de politique globale éducative, et utilise moins le levier financier que d'autres pour gagner en influence.

Chine

La création récente de l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement en 2018 marque la volonté politique chinoise d'inscrire, au moins une partie de son influence, dans des cadres normés d'inspiration plutôt libérale.

Avant la réforme de 1978, les dons représentaient 80 % de l'aide extérieure chinoise. Après la réforme, le gouvernement chinois a réorienté les aides chinoises dans l'optique d'établir des partenariats économiques gagnant-gagnant. À partir des années 1990 et surtout depuis ces quinze dernières années, l'aide extérieure a revêtu une importance croissante au sein de la politique étrangère de la Chine et les dépenses du gouvernement chinois consacrées à l'aide internationale ont triplé entre le début et la fin des années 2000. Depuis quelques années, la Chine est devenue le premier créancier des pays en développement. À noter que c'est le département de l'Aide à l'étranger du ministère du Commerce qui est chargé d'établir le budget de la coopération pour le développement, et de coordonner l'octroi de prêts concessionnels avec la banque chinoise d'import-export.

Si l'aide de la Chine passe essentiellement par des canaux bilatéraux et cible en premier lieu les pays asiatiques et africains, ce serait toutefois une erreur de penser qu'elle ne participe pas au financement des institutions multilatérales. Pékin s'insère en effet dans plusieurs initiatives : depuis 2009, elle collabore avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le groupe d'étude Chine-Comité d'aide au développement ; elle est membre de la Banque mondiale, du FMI, de la Banque asiatique de développement, de la Banque africaine de développement. Elle est aussi membre de longue date du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), du Programme alimentaire mondial (PAM), de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Au niveau du support financier chinois aux agences des Nations unies, on note une forte contribution au département des opérations de paix (106 millions de dollars US, ce qui correspond, à titre de comparaison, au double de la contribution française et à la moitié de la contribution américaine), à l'Organisation mondiale de la santé (35 millions), aux activités de Secrétariat (35 millions), au Programme alimentaire mondial (30 millions, qui contraste d'autant plus avec le manque d'engagement direct français), au Fonds international de développement agricole (25 millions), à la FAO/Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (24 millions, similaire en volume à la contribution

française) et à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture/UNESCO (20 millions).

Mais toujours méfiante des institutions de Bretton Woods, qu'elle considère fortement marquées par l'influence occidentale, et cherchant à se démarquer de la Banque asiatique de développement historiquement contrôlée par le Japon, la Chine est à l'origine de la création récente d'une nouvelle banque régionale de développement basée en Chine, la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), fondée en 2014 et composée de 57 membres. Au grand dam des États-Unis, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni figurent parmi les membres fondateurs. Cette nouvelle institution n'est pas qu'un engagement de façade en alternative à Washington et à la Banque mondiale, et quatre ans après sa création, 35 projets sont financés, pour des montants engagés de 7,5 milliards de dollars US. À noter que la Chine est également active dans la Nouvelle banque de développement des BRICS, instituée en 2015, qui réaffirme le credo chinois de promotion de la coopération sud-sud.

À l'instar du Japon (et plutôt à rebours des pays européens), le focus chinois est mis sur les infrastructures, le capital humain, et la promotion d'institutions financières internationales qui restent dans le giron de Pékin. Sa contribution à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures s'élève ainsi à plus de 1 milliard de dollars US.

Inde

L'Inde et la Chine ont en commun que la large majorité du volume financier de leur contribution totale aux organisations internationales est canalisée par les banques régionales de développement (83 % pour l'Inde, 77 % pour la Chine). La Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII) en est quasiment l'unique bénéficiaire. À titre de comparaison, les contributions indiennes et chinoises à la Banque africaine de développement s'élèvent à environ 20 millions de dollars US en cumulé, contre près de 1,300 millions pour la BAII.

La contribution de l'Inde aux Nations unies reste minime, à hauteur de 47 millions de dollars US, et reste assez éparpillée entre les principales agences (UNICEF et l'OMS étant les principaux partenaires directs).

La contribution de l'Inde à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures s'élève à 293 millions.

Le dernier Sommet des BRICS⁷ s'est tenu en Inde, le 9 septembre dernier. La Déclaration de New Delhi qui l'a clôturé a fait la part belle au multilatéralisme, notamment en matière sanitaire au vu du contexte pandémique actuel. Une partie entière de la déclaration a mis l'accent sur la nécessité de renforcer et de réformer le système multilatéral actuel et une déclaration commune - *BRICS Joint Statement on Strengthening and Reforming the Multilateral System* - a été adoptée à l'issue du Sommet par l'ensemble des ministres des Affaires étrangères. Ont été mis en exergue la difficulté du système onusien à s'adapter efficacement aux réalités contemporaines et le manque de redevabilité constaté auprès des États membres, bien que ce soit encore eux qui financent la part la plus importante du système onusien.

Turquie

Depuis 10 ans, on note une augmentation exponentielle de l'aide au développement turque, particulièrement marquée ces 5 dernières années. De quasi inexistant en 2009, la Turquie fait aujourd'hui partie des 10 principaux fournisseurs d'aide publique au développement et mène une politique étrangère d'influence active en la matière.

L'APD turque est majoritairement canalisée par l'Agence turque de coopération pour le développement (TIKA), une agence autonome placée sous la tutelle du ministère de la Culture et du Tourisme, et priorité est donnée au financement d'infrastructures dans le secteur de la santé, de l'éducation, des transports et de l'agriculture, en partenariat avec le secteur privé.

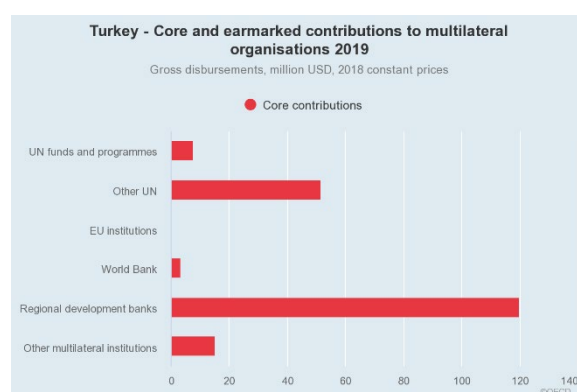
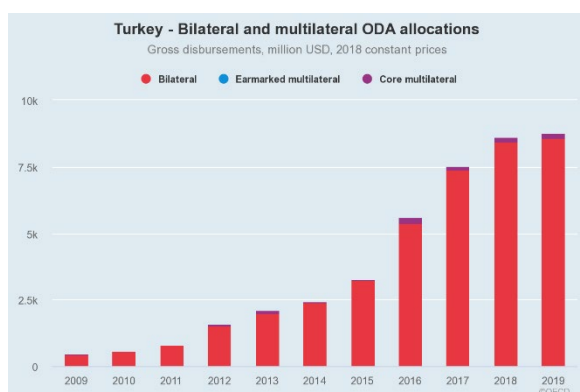
La quasi-totalité de l'aide publique au développement turque est bilatérale (98 %), dont une partie canalisée via des OI. Les 2 % restants de l'APD turque correspondent à des contributions au budget central d'organisations multilatérales.

En 2019, les apports bruts d'APD de la Turquie au système multilatéral se sont élevés à 197 millions de dollars US, et la quasi-totalité de ces fonds a été allouée sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. C'est une particularité turque.

⁷ Depuis 2006 pour la Russie, le Brésil, l'Inde et la Chine, et depuis 2011 pour l'Afrique du Sud, le BRICS, le groupement des principaux pays émergents représentant plus de 40% de la population mondiale à eux 5 et un quart du PIB mondial déclaré, se réunit en Sommet tous les deux ans.

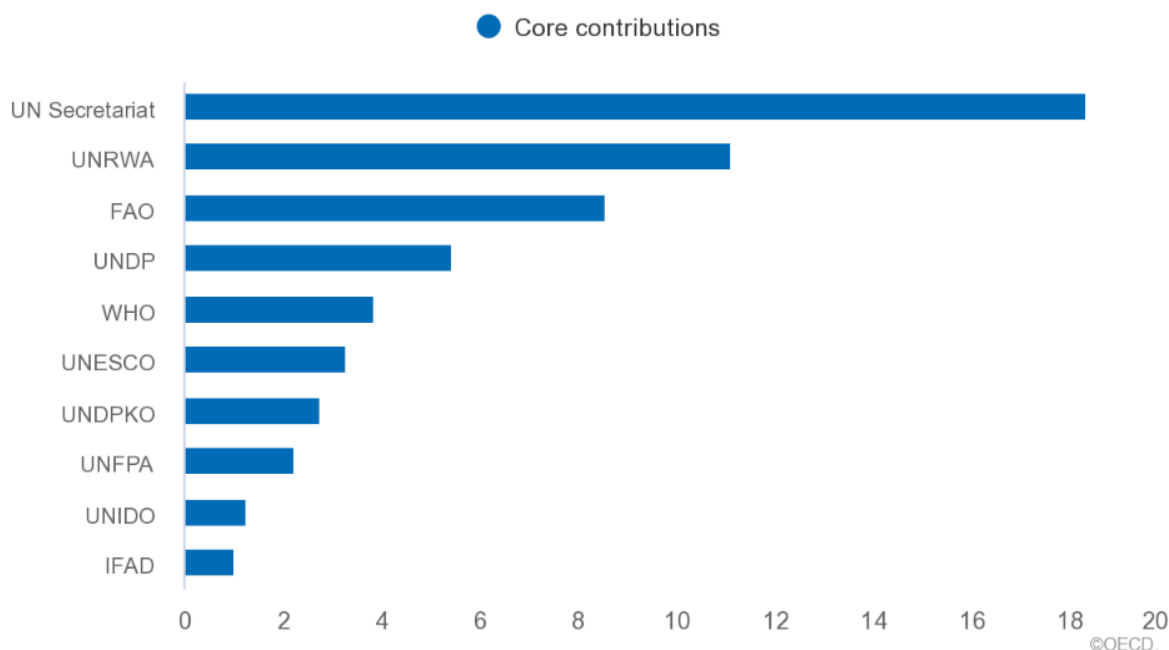
En 2019, les contributions aux Nations unies ont représenté 60 millions de dollars US, avec dans le top 3, des financements spécifiquement alloués au Secrétariat (18 millions), à UNRWA (11 millions) et à la FAO (8,5 millions).

La Turquie contribue peu au financement de la Banque mondiale (3 millions de dollars US), en revanche le pays s'appuie largement sur les banques régionales de développement (120 millions).



Turkey - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



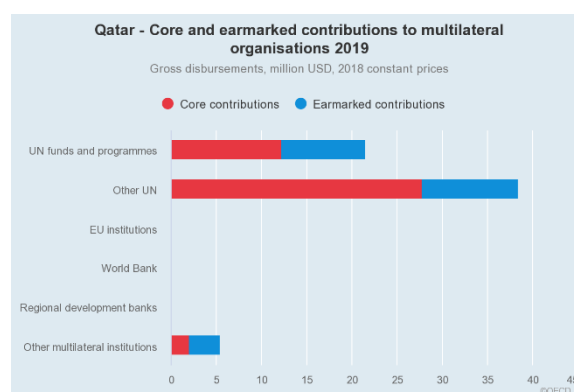
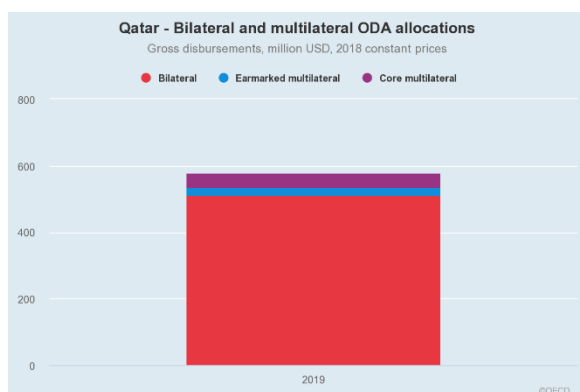
MONOPOLE ONUSIEN DANS L'AIDE DES PAYS DU GOLFE

Qatar

L'APD qatari est majoritairement canalisée par le Fonds qatari pour le développement et on note une croissance continue depuis quelques années.

La quasi-totalité de l'aide publique au développement qatari est bilatérale (93 %), dont 4 % canalisés au travers d'OI. En parallèle du canal bilatéral, les Émirats affectent 7 % de leur APD à des contributions au budget central d'organisations multilatérales.

En 2019, les apports bruts d'APD du Qatar au système multilatéral se sont élevés à 64 millions de dollars US, un chiffre qui reste très modeste. Sur ce total, 41 millions de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. Les fonds préaffectés ont été répartis à 50 – 50 entre interventions-projets et *pooled funds*/interventions programmes.



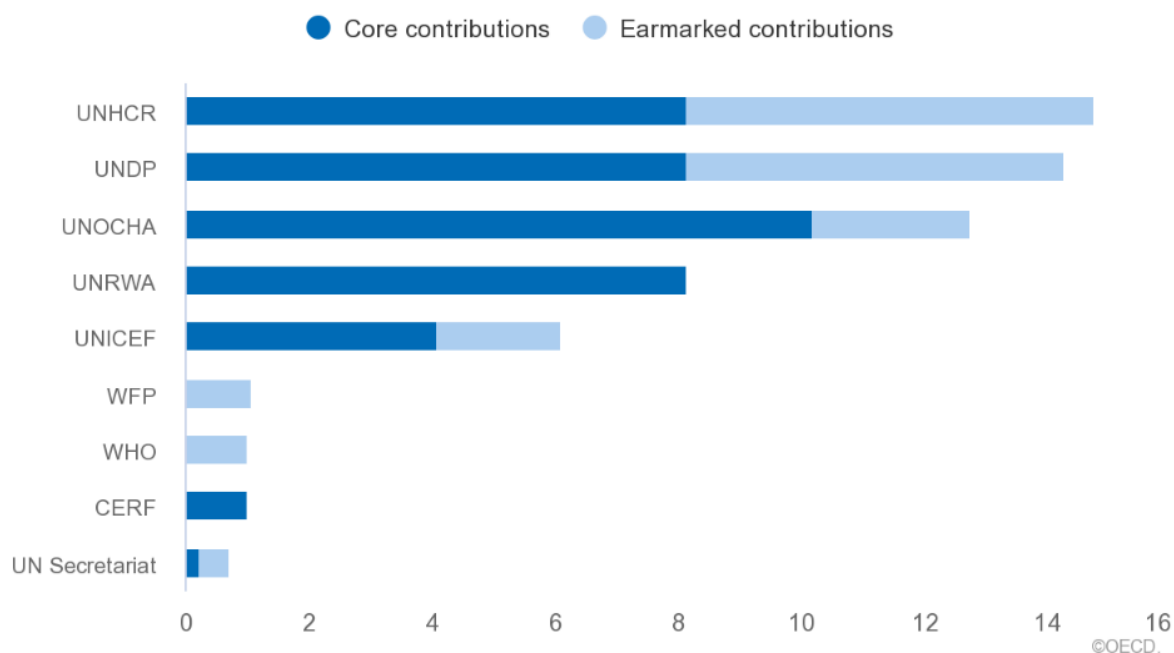
En 2019, les contributions du Qatar aux organisations multilatérales ont été principalement destinées aux institutions des Nations unies (92 %), avec dans le top 5, des financements spécifiquement alloués au HCR, à UNRWA, au PNUD, à la Coordination humanitaire (OCHA) et à UNICEF.

Le Qatar contribue peu au financement des institutions financières internationales. Selon son profil OCDE de coopération au développement, il ne contribuerait rien au groupe de

la Banque mondiale et allouerait 16 millions annuels à la Banque islamique de développement.

Qatar - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices

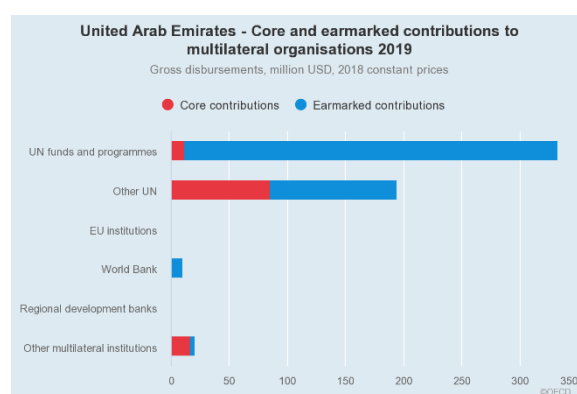
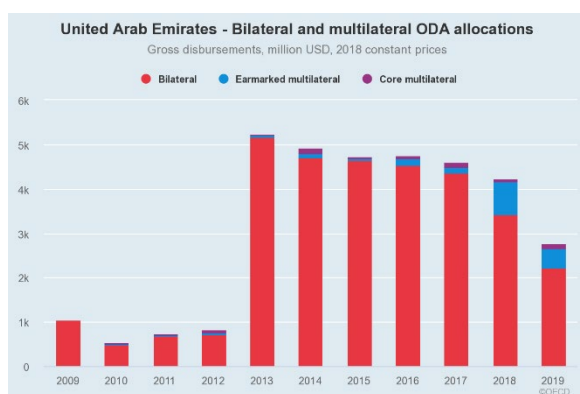


Les Émirats arabes unis

L'APD des Émirats est encadrée par une politique étrangère en matière d'assistance 2016-2026, notamment canalisée par le Fonds d'Abu Dhabi pour le développement. Les Émirats sont devenus un des plus larges contributeurs d'APD parmi les pays hors OCDE.

La quasi-totalité de l'aide publique au développement des Émirats est bilatérale (96 %), et 17 % de cette aide est canalisée au travers d'organisations multilatérales. En parallèle du canal bilatéral, les Émirats affectent le reste de leur APD (soit 4 %) à des contributions au budget central d'organisations multilatérales.

En 2019, les apports bruts d'APD des Émirats arabes unis au système multilatéral se sont élevés à 547 millions de dollars US, soit 9 fois plus que les contributions qataries, et 10 fois moins que les contributions françaises. Sur ce total, 112 millions de dollars US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux. Les fonds préaffectés ont été répartis à 15 % – 85 % entre interventions-projets et *pooled funds*/interventions programmes.

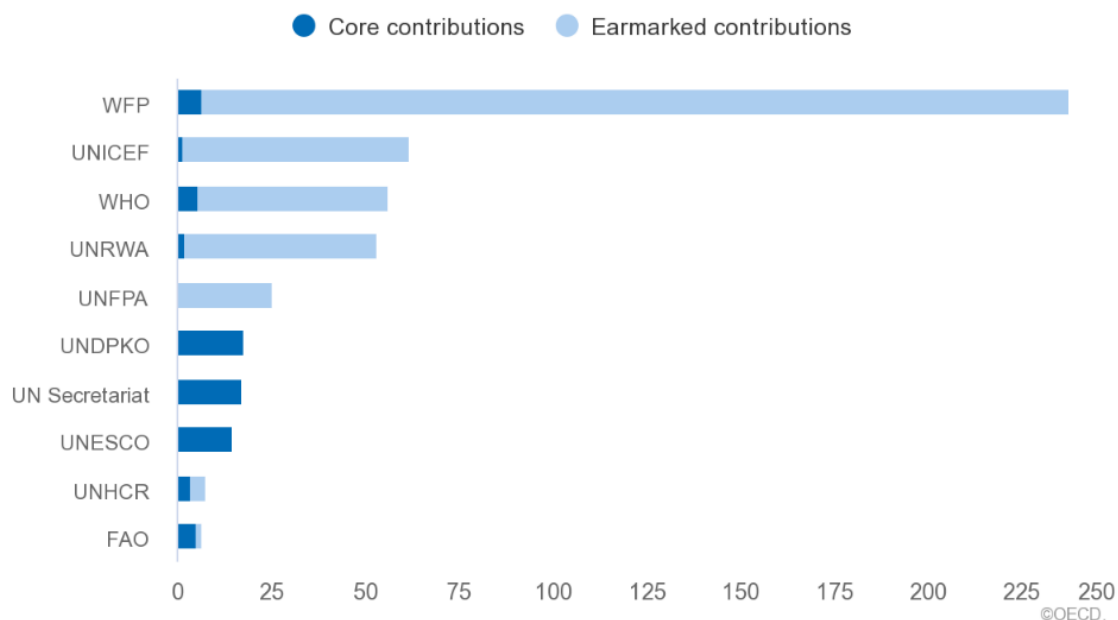


En 2019, les contributions des Émirats arabes unis aux organisations multilatérales ont été principalement destinées aux institutions des Nations unies (95 %), avec une contribution nettement marquée pour le PAM (238 millions), suivi ensuite d'UNICEF, de l'OMS et d'UNRWA (entre 50 et 60 millions chacun).

Les Émirats arabes unis participent peu au financement de la Banque mondiale, à hauteur d'environ 10 millions de dollars US.

United Arab Emirates - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices

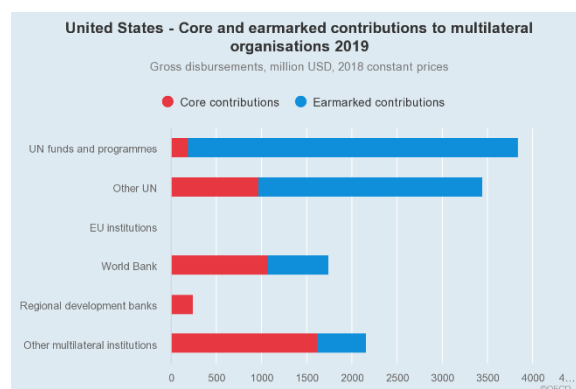
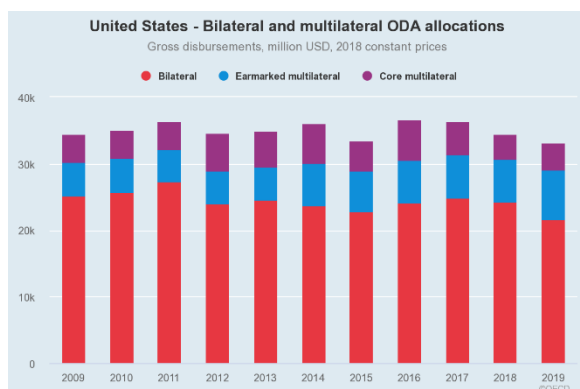


PAM, HCR, BANQUE MONDIALE, LES TROIS LEVIERS AMÉRICAINS

À l'instar de la plupart des pays, la plus grosse part de l'aide publique au développement américaine est bilatérale (88 %), dont 25 % canalisés au travers d'organisations. Le reste de l'APD américain (12 %) est affecté à des contributions au budget central d'organisations multilatérales. Sur les 10 dernières années, on observe assez peu de variations sur le volume des contributions affectées au budget central des organisations multilatérales. La part qui a augmenté porte surtout sur les contributions préaffectées. Il est intéressant de noter que depuis février 2021, l'administrateur d'USAID est également membre du Conseil national de sécurité, organe directement rattaché au Président américain.

En 2019, les apports bruts d'APD des États-Unis au système multilatéral se sont élevés à 11.6 milliards de dollars US (à titre de comparaison, la France contribue à hauteur de 5.2 milliards et l'Allemagne à hauteur de 9.4 milliards). Sur ce total, 4.2 milliards de dollars

US ont été alloués sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux, ce qui représente moins que les contributions françaises et allemandes. La totalité des fonds sont préaffectés et fléchés *pooled funds* ou interventions programme. Aucun fonds n'est préaffecté via le canal des interventions-projets.



En 2019, les contributions totales des États-Unis aux organisations multilatérales ont été destinées principalement aux institutions des Nations unies, au groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales de développement. Le système des Nations unies a reçu 63 % de ces apports.

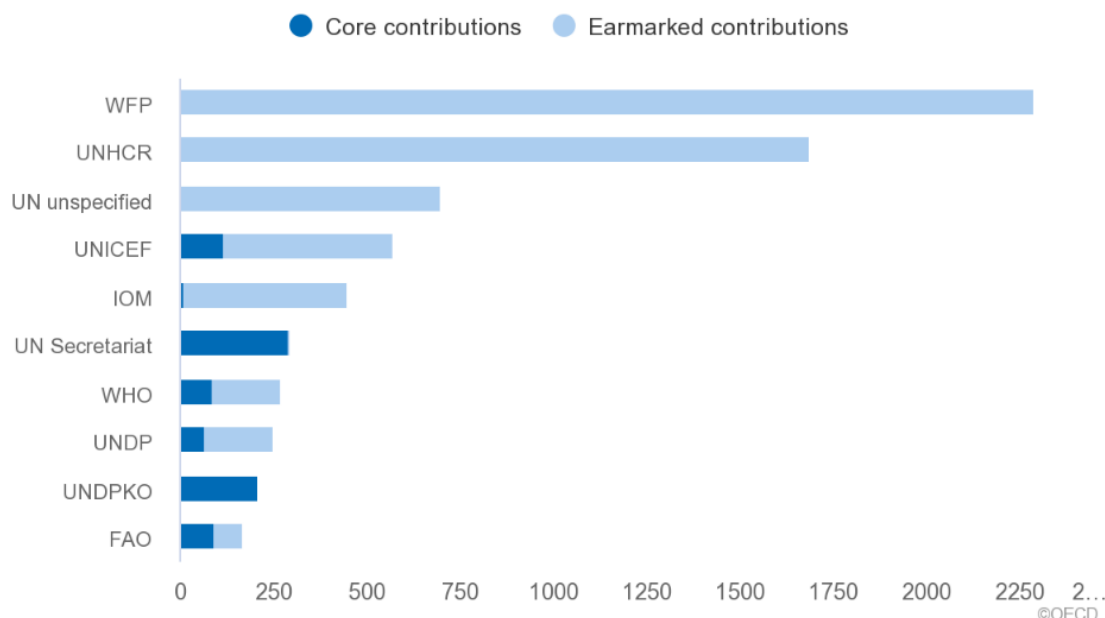
Les États-Unis contribuent pour 7.4 milliards de dollars US au système des Nations unies, soit le double de l'Allemagne et 14 fois plus que la France, et les leviers financiers américains s'expriment essentiellement sous la forme de contributions préaffectées.

Le PAM et le HCR sont largement financés (2.3 et 1.7 milliard de dollars US), puis UNICEF (575 millions), OIM (450 millions), le Secrétariat des Nations unies (290 millions), l'OMS (250 millions), le PNUD (250 millions), les opérations de maintien de la paix (210 millions).

La contribution américaine aux banques régionales de développement est relativement peu importante (250 millions, soit nettement moins que l'Allemagne et la France) en comparaison avec la part allouée au groupe de la Banque mondiale qui elle est très conséquente. 1.1 milliards de dollars US sont versés au budget central de la Banque, et 660 millions de contributions sont préaffectées à des programmes spécifiques.

United States - Top 10 United Nations recipients 2019

Gross disbursements, million USD, 2018 constant prices



RUSSIE

La Fédération de Russie communique certaines données à l'OCDE au niveau agrégé. L'APD russe correspondait en 2019 à 0,07 % du Revenu national brut russe, équivalent à 1.1 milliard de dollars en équivalent-don (à titre de comparaison, l'APD française est 11 fois plus élevée). Le ratio APD/RNB russe est en augmentation notable de 11 points par rapport à 2018, et 60 % de l'aide russe est de l'aide bilatérale (un ratio comparable à la France).

La politique russe dans le domaine de l'aide au développement international met essentiellement l'accent sur les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et de la science. Les pays prioritaires sont ceux de la Communauté des États indépendants, mais la Russie intervient aussi dans d'autres régions. Cuba reste de loin le principal bénéficiaire déclaré, suivi du Kirghizstan et de la République populaire démocratique de Corée.

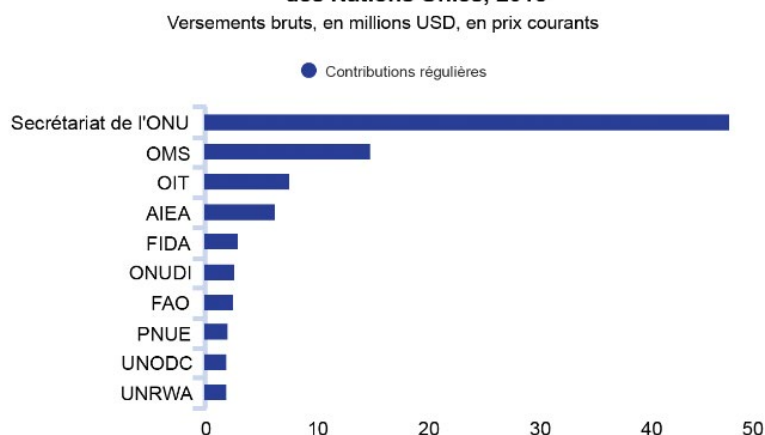
La Russie participe aussi au financement du système onusien et s'acquitte, au moins partiellement, de ses quotes-parts. Le Secrétariat de l'ONU est le principal bénéficiaire des apports russes, suivi de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale du travail et de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

La Russie a pris une part active à la mise en place de la Nouvelle banque de développement (NDB), anciennement connue sous le nom de Banque de développement des BRICS, qui se veut une alternative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international.

Russie - Dix principaux bénéficiaires, 2018



Russie - Dix principales entités destinataires au sein du système des Nations Unies, 2018



Le système des Nations Unies a reçu 28 % du total des contributions multilatérales (contributions au budget central et préaffectées), soit 105 millions USD.

CONCLUSION

Cet aperçu des tendances donne des éléments de comparaison qui montre une diversité d'approches en matière de stratégie d'influence. La part du bilatéralisme dans l'aide publique au développement oscille entre 32 et 98 %, les deux extrêmes étant l'Italie et la Turquie. La part allouée aux Nations unies varie entre 11,5 et 95 % des apports aux organisations multilatérales, et ce sont la France et les Émirats arabes unis qui sont cette fois-ci aux deux pôles. Le financement aux banques régionales de développement est beaucoup plus marqué par certains pays, Chine en tête.

Il est fort probable que l'ensemble du système d'aide internationale pâtisse de la complexité qui résulte de la multiplicité d'intermédiaires et de montages financiers, et que personne au final n'ait de vision claire sur le système d'aide multilatéral, qui est très difficile à contrôler. On note cependant que certaines stratégies d'États semblent moins éparpillées, au moins en termes budgétaires.

Si la France reste très attachée aux principes de multilatéralisme (c'est à son initiative qu'a été créée il y a deux ans l'Alliance pour le multilatéralisme, en marge de l'Assemblée générale de l'ONU), la promotion du multilatéralisme par la preuve semble avoir néanmoins du mal à résister aux tentations protectionnistes actuelles. Les 7 % de vaccinés africains n'en sont pas un démenti. Le multilatéralisme reste donc une méthode à promouvoir, mais dans des contextes où il n'y a plus de respect des règles du jeu et où aucun État finalement ne renonce à sa souveraineté nationale, le bon dosage entre bilatéralisme et multilatéralisme est de plus en plus difficile à trouver. Si la déclaration du Secrétaire général du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères devant la Commission des affaires étrangères du Sénat le 3 novembre dernier a bien insisté sur le retour en grâce du bilatéralisme dans la mise en œuvre de la politique française de solidarité internationale, il reste à trouver les modalités pour la mettre pleinement en pratique en traitant aussi la part de bilatéralisme canalisée au travers d'OI. Cette réflexion sur l'utilisation du levier financier français au sein des OI et sur les positionnements des autres pays aura *a minima* permis d'intégrer des bases comparatives bienvenues dans la grille de lecture actuelle de l'APD multilatérale française en plaidant pour un contrôle parlementaire accru des clés de répartition. ■

RÉFÉRENCES

Agence française de développement (2019). *Revue analytique de la contribution française aux fonds fiduciaires multibailleurs, crise/post-crise*. « Synthèse du rapport / Évaluation ex-post ». Direction Innovation, Recherches et Savoirs / Département Évaluation et apprentissage. Avril 2019.

Assemblée nationale (2021). « Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances 2022 sur les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales » / « Annexe 1 : Action extérieure de l'État ». Rapporteur général, M. Laurent Saint-Martin, Député. Rapporteur spécial, M. Vincent Ledoux, député. Rapport n°4524 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). « Relevé de conclusions de la séance du 8 février 2018 ».

Loi n°2021-1031 de programmation relative au développement solidaire et de la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021

Ministère de l'Économie et des Finances / Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (2016). « Pour une aide au développement performante, au service des plus vulnérables » / « Stratégie française pour l'aide multilatérale, 2017-2021 ». Direction générale du trésor (MEF) / Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (MAEDI)

Ministère de l'Économie et des Finances / ministère des Affaires étrangères et du développement international / Agence française de développement (2018). *Revue conjointe de la contribution française aux fonds fiduciaires multibailleurs crise et post-crise au service de la qualité de l'aide*. Rapport final.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2021). Document de politique transversale : « Politique française en faveur du développement ». Projet de loi de finance pour 2022.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2020). Document de politique transversale : « Politique française en faveur du développement ». Projet de loi de finance pour 2021.

Nations unies (2018). « Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Application des résolutions 55/235 et 55/236 de l'Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, 24 décembre 2018 ».

Organisation de coopération et de développement économiques (2021). *Coopération pour le développement 2020 : Apprendre des crises, renforcer la résilience*. Éditions OCDE, Paris, 354p.

Sénat (2020). « Rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances 2021 sur les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales » / « Annexe 1 : Action extérieure de l'État ». Rapporteur général, M. Jean-François Husson, Sénateur. Rapporteurs spéciaux, MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, Sénateurs. Rapport n°138 enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020.

Sénat (2020). « Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les contributions de la France aux organisations internationales ». Rapport n°24 réalisé par M. Adrien Gouteyron, Sénateur, annexé au procès-verbal de la séance du 9 octobre 2007.

LES ANALYSES GÉOPOLITIQUES DE L'AIDE

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : CES LEVIERS SOUS-UTILISÉS DE LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE FRANÇAISE

Par

MAGALI CHELPI-DEN HAMER / Chercheuse à l'IRIS responsable du Programme humanitaire et développement

JANVIER 2022

PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT

Sous la direction de Magali CHELPI-DEN HAMER, chercheuse à l'IRIS responsable du Programme humanitaire et développement
chelpi@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercoeur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org