

« Le contrôle interne des Etats sur leur contributions aux organisations internationales », in A.-Th. Norodom et F. Bin (dir.), *SFDI-SFFP, Les finances des organisations internationales*, Paris, Pedone, 1^{er} mai 2022, pp. 257-270

Le contrôle interne aux États sur leurs contributions aux organisations internationales

Fabrice BIN, Maître de conférences de droit public

Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC – Centre d'excellence Jean Monnet

La participation des États aux organisations internationales relève d'un droit de représentation qui leur assure, dans le cadre prédéterminé par l'organisation et souvent particulier en raison du but de celle-ci¹, un pouvoir discrétionnaire pour composer sa délégation. Ce pouvoir est exercé dans le cadre des fonctions diplomatiques, si bien que le contrôle exercé par un État sur l'organisation dont il est membre relève des compétences de son gouvernement, exercées dans le cadre de sa participation au fonctionnement de cette organisation. Le gouvernement, généralement chargé de préparer le budget national, demande ainsi l'autorisation nécessaire pour financer l'organisation internationale (OI) et va suivre sa contribution en participant aux différentes étapes du processus budgétaire, de l'adoption du budget au contrôle de son exécution².

Pour autant, en fonction de l'organisation interne de l'État membre, d'autres de ses institutions nationales exercent un contrôle sur le fonctionnement de l'organisation internationale et spécialement sur la contribution financière versée par leur pays.

Les auteurs de ce contrôle interne

¹ V. les remarques, relatives à des organisations techniques, de A.-T. NORODOM, « Les droits et obligations statutaires du membre, leur protection et leur sanction », in E. LAGRANGE et J.-M. SOREL (dir.), *Traité de droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 330.

² Par exemple à l'ONU, c'est le rôle exercé par les diplomates spécialisés représentant la France au sein de la 5^e commission de l'Assemblée générale, chargée des questions administratives et budgétaires.

Il ne s'agira dans le cadre de cette contribution que de traiter des contrôles exercés par des institutions publiques³. La politique extérieure est donc menée par l'exécutif. Toutefois, titulaires de certaines compétences exécutives⁴, le Parlement contrôle l'action de l'exécutif et donc la participation nationale au fonctionnement des organisations internationales.

Les juridictions financières (dans la tradition française) et les Autorités de contrôle (qui sont toutes assimilées sous le vocable d'institutions supérieures de contrôle) sont soit recrutées pour faire du contrôle externe par les organisations internationales elles-mêmes, soit peuvent analyser, dans le cadre de leurs compétences nationales les implications financières de la politique extérieure. Dans ce second cas, elles viennent compléter l'action des institutions parlementaires.

On peut certes imaginer que d'autres institutions publiques exercent des contrôles sur les financements nationaux des organisations internationales mais cela reste marginal. Il existe cependant le cas d'un contrôle très poussé sur ce sujet mais il est spécifique à l'Union européenne. Il s'agit bien évidemment la Cour de Karlsruhe, compétente pour contrôler la portée des engagements financiers internationaux du pays. Ce qu'elle a par exemple fait par un arrêt du 5 mai 2020 à propos des engagements financiers de l'Allemagne dans l'Union européenne impliqués par la politique monétaire de la Banque centrale⁵. Il faut à ce sujet remarquer que la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a eu l'occasion d'affirmer que

³ Rien n'empêche des particuliers ou une association privée de participer aux débats publics en proposant des analyses de la contribution financière de leur État national aux organisations internationales, mais, à notre connaissance, il s'agit le plus souvent de relayer ou d'utiliser le résultat de contrôle réalisés par des institutions publiques. La presse ou des organisations non gouvernementales surveillent l'action des institutions internationales mais nous ne connaissons pas de cas portant spécifiquement sur les modalités de financement par les États membres (hormis les cas où la presse relaye les travaux parlementaires) sur le finan. Par contre, il y a eu ces dernières années plusieurs publications portant, pour s'en inquiéter, sur l'importance des financements de l'Organisation mondiale de la Santé provenant de philanthropes privés, notamment la Fondation Gates. V. à ce sujet le documentaire « *L'OMS : dans les griffes des lobbyistes ?* » diffusé Mardi 4 avril 2017, 20h50 sur Arte : pour un commentaire v. <https://www.telerama.fr/television/quand-la-finance-contamine-l-organisation-mondiale-de-la-sante.155886.php> Notez à ce sujet une simplification très relayée mais erronée : contrairement à ce qui est rapportée, si la part des contributions statutaires et volontaires ont évolué de façon croisée puisque désormais les contributions volontaires représentent 80% des financement de l'OMS, les Etats restent les premiers contributeurs volontaires (52 % du total soit 1,2 milliards de dollars en 2018), loin devant le premier contributeur privé non étatique qui est effectivement la fondation des époux Gates, premier contributeur privé (229 millions de dollars en 2018) derrière les Etats-Unis d'Amérique (281 millions de dollars en 2018) premier contributeur volontaire. v. https://www.liberation.fr/checknews/2020/04/17/qui-finance-l-oms_1785538/

⁴ V. notamment leurs compétences diplomatiques à propos de la ratification des traités internationaux.

⁵ V. à ce sujet le dossier publié à la *RTDeur.*, oct.-déc. 2020, p. 785 : « La BCE entre Union de droit et démocratie », sous la dir. de F. MARTUCCI, avec notamment les contributions de S. GEIGER, p. 831, D.-U. GALETTA et J. ZILLER, p. 855, C. BLUMANN, p. 889 et M. P. MADURO, p. 909.

sa jurisprudence relative à l'Union européenne est applicable aux autres organisations internationales⁶.

Ce sont donc uniquement les institutions parlementaires et les institutions supérieures de contrôle (comme la Cour des comptes) qui seront étudiées ici. Cela implique que ce sujet n'ait de véritable portée que dans les Etats membres d'organisations internationales qui connaissent un gouvernement parlementaire. Si la séparation des pouvoirs n'est pas, formellement ou matériellement, aussi poussée, le sujet n'a que peu de sens dans la mesure où il ne se distingue pas des contrôles exercés directement par le pouvoir exécutif national.

L'objet de ce contrôle interne

Pourquoi un Parlement ou l'institution supérieure de contrôle qui lui est souvent reliée procèdent-ils à de tels contrôles financiers sur la contribution nationale à une organisation internationale, et, parce que c'est un domaine qui y est corrélé, sur la gestion financière de cette organisation internationale ? Sur quels fondements juridiques ? Pour faire quoi ? Par rapport à quoi et pour quel résultat ? Fondamentalement, toutes ces questions pourraient peut-être se résumer à savoir qui le Parlement contrôle-il financièrement ? L'organisation internationale ou son exécutif national au travers de son action dans l'organisation internationale, dans le cadre d'une forme de contrôle du contrôle ? S'il existe des parlements qui contrôlent fortement la politique internationale de leur pays en donnant explicitement mandat à leur exécutif (il s'agit spécialement des parlements scandinaves⁷), les cas les plus marquants de contrôle interne sur la contribution nationale aux organisations internationales ont bien pour objet celles-ci et ce, essentiellement, afin de poursuivre des objectifs politiques internationaux, et non pas des stratégies politiques nationales. Pour autant, s'il peut avoir des conséquences sur l'organisation internationale elle-même, ces contrôles internes n'ont qu'une portée nationale, le Parlement qui en est le cadre ne prenant pas la maîtrise de la politique de coopération internationale de son État.

Fondamentalement, le contrôle interne aux États sur leurs contributions aux organisations internationales a donc deux faces. Il s'agit soit, dans la plupart des cas, d'un contrôle

⁶ Arrêt du 4. Mai 2006, 2 BvR 120/03 : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/05/rk20060504_2bvr012003.html. En l'espèce, constatant que la RFA n'avait pas transféré de compétence au FMI, le recours n'était pas recevable.

⁷ Sans doute, bien que ce ne soit pas la seule explication, parce que politiquement, les gouvernements s'y appuient depuis plusieurs années sur des systèmes relativement complexes de coalitions de partis qui ne leur laissent pas la même autonomie d'action que dans les pays comme le Royaume-Uni ou la France où le fait majoritaire renforce l'autonomie diplomatique des exécutifs.

purement interne *par sa portée* (I), soit, dans quelques cas particuliers dont le plus emblématique est celui des États-Unis d'Amérique, d'un contrôle externe ayant réellement comme objet la transformation de l'organisation internationale elle-même (II). C'est évidemment dans ce second cas que les problèmes juridiques posés en droit international sont les plus délicats.

I – Un pouvoir de contrôle et de critique

Ce contrôle interne sur les contributions des États aux organisations internationales est avant tout exercé par les chambres parlementaires et a pour but de contrôler l'argent public dans une configuration internationale de la traditionnelle séparation des pouvoirs (A). Elles peuvent être épaulées par les institutions supérieures de contrôle, dans une démarche plus technique, quoique contribuant à la première (B).

A- Les critiques politiques des parlementaires

Forme classique du contrôle interne sur les contributions des États aux organisations internationales, l'action des assemblées législatives relève du souci de protection de l'argent public. Elle prend souvent la forme d'une dénonciation du coût de fonctionnement de l'organisation internationale. Mais elle peut tout aussi classiquement poser un problème d'articulation des pouvoirs au-delà de l'État, dans une dimension supranationale plus fantasmée qu'éprouvée.

Il faut cependant relativiser les critiques les plus poussées – même si ce sont les plus visibles – et observer que plusieurs pays règlent rapidement leur contribution au budget des organisations internationales (l'ONU a d'ailleurs dressé à ce sujet un « tableau d'honneur »⁸) et que les parlementaires analysant ces contributions appuient ce soutien national au multilatéralisme⁹.

⁸ V. <https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml>

⁹ C'est le cas par exemple des rapports parlementaires allemands, scandinaves ou néo-zélandais. Notons que de nombreux parlementaires français partagent cette approche. Ainsi, par exemple, le député Jérôme Chartier, rapporteur spécial, explique à propos des crédits de 2005 du ministère des affaires étrangères, que l'augmentation des contributions internationales de la France s'explique notamment par plusieurs opérations de maintien de la paix et l'intérêt de la France à participer à ces financements. V. J. CHARTIER, *Affaires étrangères, Annexe n°1 au Rapport n°1863, par G. Carrez rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2005*, Paris, AN, 13 oct. 2004, pp. 86-91.

1. La dénonciation des financements excessifs

La critique du caractère excessif des frais de fonctionnement d'une organisation internationale et donc de la contribution financière nationale n'est pas nouvelle mais a pris une tournure particulièrement critique avec le développement des organisations généralistes au XX^e siècle. Par exemple, un rapport de 2011 du sénateur français Gouteyron¹⁰ pose crûment la question : « la France paie-t-elle trop ? ». Mais un article très instructif du professeur Kherad montre que, en France, les critiques parlementaires se sont emballées dès les débuts de la Société des Nations en 1923¹¹. Deux rapports parlementaires furent successivement publiés par le Sénateur radical Lucien Hubert en mars 1923 et par le député radical Alfred Margaine en mai de la même année. Comme le remarque Joseph Barthélemy qui analyse et répond à leurs critiques dans une chronique de politique étrangère¹², il ne s'agissait pas de rapports ayant spécifiquement pour objet ces contributions financières de la France. Le premier était rapporteur spécial du budget des affaires étrangères et, à cette occasion cette année-là, constatant la brusque augmentation du budget de la SDN, proposait de « restreindre d'un tiers la part de la France aux dépenses de la SDN¹³ ». Le député Margaine détailla plus longuement les dépenses de la SDN dans un rapport relatif à l'amendement de l'article 6 du Pacte de la SDN¹⁴. Critiquant notamment le montant des salaires des fonctionnaires internationaux genevois, il proposait de réduire de moitié la contribution française¹⁵.

Il est vrai que pendant sa première décennie, le budget de la SDN a connu un rapide accroissement (plus de 50% d'augmentation entre 1920 et 1932)¹⁶ et que les salaires y étaient élevés. Le député Joseph Barthélemy expliqua que ces derniers étaient alignés sur le

¹⁰ A. GOUTEYRON, *Organisations internationales : la France paie-t-elle trop ?*, Rapport d'information n° 390, fait au nom de la com. des fin., Paris, Sénat, 30 mars 2011, 83 p. Son rapport précédent, débutant par le constat d'un « accroissement préoccupant entre la prévision de dépense en loi de finances initiale et la dépense effective constatée en loi de règlement », était plus mesuré dans son titre, justifié par des raisons bien compréhensibles d'exercice par les chambres de leur compétence de contrôle budgétaire : *Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement*, Rapport d'information n° 24 fait au nom de la com. des fin., Paris, Sénat, 9 oct. 2007, 52 p.

¹¹ R. KHERAD, « Financement des organisations internationales, aspects historiques : l'exemple de la SDN », *RFFP*, n°52, 1995, p. 15-16.

¹² J. BARTHELEMY, « Chronique de politique étrangère – A propos de divers rapports à la Chambre et au Sénat sur la Société des Nations », *RPP*, vol. 116, juill. 1923, p. 128 sq.

¹³ R. KHERAD, art. précit., p. 16.

¹⁴ Article 6 dont l'elliptique alinéa 5 constituait (avec l'article 24) la seule disposition financière du Pacte : « Les dépenses du secrétariat sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle ». Disposition rapidement inapplicable qui justifia un amendement, entré en vigueur le 24 août 1924, confiant la définition de la proportion à l'Assemblée.

¹⁵ R. KHERAD, *ibid.*

¹⁶ Par la suite, le budget suivra la lente chute de la SDN : v. M. MARBEAU, *La société des Nations : Vers un monde multilatéral 1919-1946*, Tours, Presses Univ. Fr. Rabelais, 2017, p. 67.

traitement élevé que les britanniques avaient demandé pour leur haut fonctionnaire à qui le poste de secrétaire général de la SDN a été confié, Sir Eric Drummond¹⁷, traitement tout simplement équivalent à celui de leur grille nationale. Quant aux dépenses de la SDN et au montant de la contribution française, le député du Gers relativisa simplement les chiffres en soulignant que « les dépenses de la Société des Nations se sont élevées pour 1923 à vingt-cinq millions et demi de francs-or (25 millions 673.507 fr. 30). Cela représente en francs papier environ 70 millions de francs. C'est évidemment une grosse somme. Mais elle est encore loin de représenter le prix d'un *seul des gros cuirassés* que nous a fait économiser la conférence de Washington. Un seul de ces navires coûterait aujourd'hui une somme dans l'ordre de grandeur de deux cents millions. Je crois que la Société des Nations est un instrument de paix appelé à rendre de plus importants services que cet instrument de guerre¹⁸. »

Il faut observer que les parlementaires critiquent à l'égard des financements d'une organisation internationale ne lui sont pas forcément hostiles. Ainsi, Lucien Hubert, sénateur des Ardennes de 1912 à sa mort en 1938, fut pendant sept ans rapporteur du budget des Affaires étrangères. Délégué suppléant à la SDN, il publie en 1929 ses impressions, favorables à la SDN, après avoir assisté à l'Assemblée générale de septembre 1928¹⁹.

Mais derrière les chiffres, c'est l'organisation internationale qui peut être visée.

2. La dénonciation de l'organisation internationale elle-même

R. Kherad observe que les critiques formulées en 1923 portaient aussi sur « la limitation de la souveraineté de la France » et que « cette seconde critique avait son importance puisqu'elle portait sur l'existence même de la SDN²⁰ ». Sur la base du rapport détaillé du député Margaine, c'est cette seconde critique qui fut relayée auprès du public par deux articles du grand journal conservateur *Le Temps*, intitulés « Un super-budget²¹ ». Dénonçant les ambitions des fonctionnaires de la SDN, le député Margaine conclut que « beaucoup oublient qu'ils appartiennent à une nation déterminée ; ils prétendent mouler le monde sur les conceptions qui leurs sont personnelles, et ils finissent par faire de la Société des nations un

¹⁷ J. BARTHÉLEMY, chr. précit., pp. 133-134.

¹⁸ *Ibid.*, p. 131. Il ajoute « De cette somme globale, la France supporte en définitive un douzième (2.121.327 fr. 94), soit cinq millions environ de francs papier. C'est évidemment un gros chiffre, considéré en lui-même. Mais, en définitive, *c'est la millième partie du seul budget français de la guerre*. Si la Société des Nations peut empêcher quelques conflits d'éclater, la prime d'assurances que nous versons ainsi apparaîtra bien légère. », pp. 131-132.

¹⁹ L.-L. HUBERT, *À Genève en septembre : la S. D. N.*, Paris, Messein, 1929, 59 p.

²⁰ R. KHERAD, *ibid.*

²¹ X. « Un super budget », *Le Temps*, 19 et 20 juin 1923, en une.

super-Etat théorique d'où naissent des quantités de frictions qui finissent par devenir graves²² ».

À ces critiques, le député Barthélemy opposait un simple réalisme (pour des organisations internationales qui, alors comme aujourd'hui, ont un budget sans commune mesure avec celui de leurs États membres) : « M. Hymans a exagéré lorsque, à la tribune de l'Assemblée, il a qualifié le secrétariat de ministère international. S'il y a un ministère international dans l'affaire, c'est le Conseil. Le Secrétariat [*sic*] n'est et ne doit être qu'une bureaucratie ; il n'a pas d'initiative ; il n'a aucune décision ; toute l'autorité appartient au Conseil et à l'Assemblée²³. » Il ajoute avec hauteur que « une bureaucratie n'est envahissante que dans la mesure de la faiblesse du gouvernement qu'elle est appelée à servir. Le Secrétariat, composé d'hommes d'une haute distinction, est un organe excellent d'information. Il appartient aux délégations nationales de se servir de ces informations sans être dominées par elles²⁴ ».

Peut ainsi être observé que la dénonciation du risque supranational est tout aussi ancienne que l'apparition de l'organisation internationale généraliste. Si l'analyse du budget comme instrument de supranationalité peut avoir historiquement du sens au sein d'une fédération d'États (les États-Unis d'Amérique en sont un excellent exemple), l'adéquation est parfaitement vaine pour des organisations dont l'impuissance est constamment mise en avant. Il n'y a pas de « super budget » et encore moins de « super-Etat ». La dénonciation des gaspillages d'argent public au sein des organisations internationales est ainsi clairement instrumentalisée, comme le remarquait R. Kherad à propos de la SDN, pour dénoncer l'organisation internationale elle-même, comme limite à la politique étrangère de l'État membre contributeur. Sans emprunter le schéma simpliste de l'ultra-souverainisme, elle peut toutefois être plus percutante quand elle se focalise sur la politique menée par l'organisation internationale²⁵. C'est le cas répété de la critique parlementaire américaine des actions menées et positions adoptées par l'UNESCO, et qui a contribué aux deux sorties des États-Unis de cette organisation, notamment en 1984²⁶.

²² Reproduit in *Le Temps*, 20 juin 1923, en une, col. 5. Nous n'avons pas pu consulter ce rapport.

²³ J. BARTHÉLEMY, chr. précit., pp. 135-136.

²⁴ *Ibid.*, p. 136.

²⁵ V. notamment, sur ces critiques américaines des années 1980-1990, E. JOUVE, « Le financement des organisations internationales et ses implications politiques », *RFFP*, n°52, 1995, spécialement p. 38-41.

²⁶ V. *infra* 2^e partie.

Si l'institution parlementaire est le cadre privilégié d'expression d'une critique financière des organisations internationales, elle peut s'appuyer sur les évaluations techniques réalisées par les Institutions supérieures de contrôle.

B - les évaluations techniques exercés par les Institutions supérieures de contrôle

Outre les contrôles exercés par les parlementaires, ou plutôt de concert avec eux, les finances des organisations internationales peuvent faire l'objet d'examen par les institutions supérieures de contrôle. C'est le cas du *General Accounting Office* (GAO) aux Etats-Unis d'Amérique, ou, en France de la Cour des comptes, dans l'exercice d'attributions qu'il ne faut pas confondre avec la participation aux contrôles externes propres aux organisations internationales²⁷. Pour étudier la question, leurs exemples seront retenus.

1. Le fondement juridique de ces contrôles

Les organisations internationales auxquelles la France est partie entrent-elles dans le champ d'attribution des contrôles de la Cour des comptes ? Déjà, il ne peut s'agir de ses compétences juridictionnelles exercées sur les comptes des comptables publiques, fonctionnaires nationaux français. Il s'agit de contrôles administratifs, couramment appelés « contrôle de gestion ».

Certes « partout où de l'argent public est engagé, la Cour veille à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacité de la gestion²⁸ », mais son champ de compétence ne comprend notamment que l'État et ses opérateurs. Quand bien même les contributions versées aux organisations internationales sont de l'argent public, les organisations internationales ne sont pas des organismes de l'État et quand bien même, l'ensemble des privilèges et exemptions des organisations internationales interdit de les assimiler aux administrations publiques ou privées nationales susceptibles d'être l'objet d'une inspection de la Cour des comptes.

²⁷ La Cour des comptes française a sur ce point une très grande expérience internationale. Sur ce sujet, v. A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *RF adm. publ.*, n°126, 2008/2, pp. 319-332, disponible à l'adresse suivante : <<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2008-2-page-319.htm>>

²⁸ Présentation de ses missions de contrôle par la Cour : <<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites>>.

La réponse semble évidente mais dans ce cas, comment justifier les travaux qui sont pourtant réalisés ? Il existe une compétence d'assistance au Parlement (article 58 de la Constitution française) qui a donné lieu à des travaux, par exemple un rapport d'octobre 2015 sur *Les contributions internationales de la France 2007 – 2014*²⁹. L'action du GAO américain repose sur des fondements juridiques similaires. Si le président du GAO est nommé par le Président de l'Union, il s'agit bien, « selon la tradition anglosaxonne », d'un organisme « auxiliaire du Congrès³⁰ ». C'est pour répondre aux demandes d'information des membres du Congrès que le GAO va évaluer les documents comptables internes des Nations Unies notamment ou de tout autre organisation internationale.

Peut-on qualifier ces travaux de « contrôle » ? Oui, ce sont bien des contrôles externes³¹ et indirects³². Il ne s'agit pas du contrôle direct exercé par le gouvernement lorsqu'il vote en Assemblée générale par exemple mais ce sont des contrôles exercés dans une sorte de deuxième cercle, interne aux États membres.

2. Les modalités de ces contrôles

Il faut bien comprendre qu'une institution supérieure de contrôle qui réalise une enquête sur le système financier d'une organisation internationale n'exerce pas une compétence de tutelle sur les services de ladite organisation. Elle peut bien évidemment solliciter ses services administratifs par des demandes de renseignement mais il s'agit d'un contrôle réalisé sur le sujet qu'est l'organisation internationale mais juridiquement et matériellement au sein des services administratifs de son propre Etat. Reprenons comme illustration le rapport d'octobre 2015 de la Cour des comptes. Celui-ci détaille les modalités des contrôles réalisés : « L'instruction a été menée sur pièces et sur place au MAEDI et au ministère de la défense. De nombreux agents du MAEDI ont été rencontrés, ainsi que des fonctionnaires et des

²⁹ Cour des comptes, *Les contributions internationales de la France 2007 – 2014. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, oct. 2015, 116 p. Ce rapport avait été précédé d'un autre rapport « sur les contributions obligatoires et volontaires de la France aux organisations internationales entre 2001 et 2006 ».

³⁰ S. ALBERT-SZAFRANSKI, « Le National Audit Office : douze ans d'existence », *RFFP*, n°57, 1997, p. 144. V. son étude « Le General Accounting Office américain de la troisième génération », *RFFP*, n°52, 1995, pp. 171-190.

³¹ Au sens classique du droit des finances publiques : un contrôle exercé en dehors de l'administration objet du contrôle. Dans ce sens, les contrôles exercés au sein des Nations Unies par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sous l'autorité du Secrétaire général adjoint sont des contrôles internes.

³² Parce qu'ils sont exercés nationalement au service des institutions parlementaires des Etats membres.

militaires français en poste dans des organismes internationaux ou engagés dans des opérations de maintien de la paix³⁴. Par ailleurs, trois missions à l'étranger ont été menées, au sein de la représentation française auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York, au sein de la représentation française auprès de l'ONU à Genève, ainsi que dans les ambassades de France au Mali et en Côte d'Ivoire³⁵ ». Les moyens de l'enquête et les services soumis à l'enquête sont donc exclusivement les agents et services nationaux, spécialement impliqués dans la participation française aux organisations internationales. Logiquement, le cadre de référence des analyses réalisées est un cadre national. Toujours dans le même rapport, la Cour s'intéresse à « l'appréciation de la performance du programme 105³⁶ » qui correspond à la nomenclature budgétaire française où sont inscrits les crédits permettant de verser ces contributions internationales. Le raisonnement de la Cour est ainsi placé dans le cadre budgétaire français, ce qui est logique pour un contrôle qui ne vise pas à étudier l'application des normes budgétaires et comptables des organisations internationales mais celles de la France. Notons que ce rapport n'a pas été réalisé dans le but de soutenir une critique des organisations internationales mais pour informer au mieux le rapporteur spécial du budget des affaires étrangères par des recommandations pour améliorer la gestion de ces crédits.

On retrouve cette même logique nationale dans les rapports réalisés par le GAO américain. Par exemple plusieurs de ses études portent sur le financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, problème budgétaire historique³⁷. En 1994, le GAO avait ainsi produit un rapport, à la suite d'une demande parlementaire, sur la façon dont le financement des opérations de maintien de la paix était réparti entre les États membres³⁸. En 2000, un autre rapport cherchait à expliquer pourquoi le coût de ces opérations tend structurellement à dépasser les estimations produites³⁹. La claire orientation du second rapport doit être

³⁴ V. les analyses très mesurées, débutant par le rappel que « l'implication marquée de la France dans les institutions multilatérales [lui] permet d'asseoir [son] statut de membre permanent du Conseil de sécurité », du député P. TERRASSE, *Action extérieure de l'Etat, Annexe n°1 au rapport n°3110 de V. Rabault sur le projet de loi de finances pour 2016*, Paris, AN, 8 oct. 2015, pp.18-21.

³⁵ Rapport précit., p. 5.

³⁶ Rapport. précit. p. 32. Performance logiquement difficile à évaluer concernant les opérations de maintien de la paix, comme le constate la Cour.

³⁷ Sur celui-ci, v. J.-C. MARTINEZ, « Le financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies », *RGDIP*, 1977, pp.102-166.

³⁸ GAO, *United Nations: How Assessed Contributions for Peacekeeping Operations Are Calculated*, NSIAD-94-206, Washington, 1^{er} août 1994, 37 p., disponible à l'adresse suivante : <<https://www.gao.gov/products/nsiad-94-206>>

³⁹ GAO, *United Nations: Cost of Peacekeeping Is Likely to Exceed Current Estimate*, NSIAD-00-228BR, Washington, 31 août 2000, 40 p., disponible à l'adresse suivante: <<https://www.gao.gov/products/nsiad-00-228br>>

rapprochée de l'objet précis de celui de 1994. L'analyse des méthodes de calcul des contributions de chaque Etat membre à ces opérations a précisément pour objet d'être concentrée sur la nécessité de modifier lesdites méthodes de calcul⁴⁰. Il s'agit là encore d'analyser logiquement fondées sur un cadre de raisonnement et une stratégie purement nationale, spécifiquement parlementaire.

Tous ces contrôles, classiques, restent donc juridiquement purement internes, nationaux. Il ne s'agit que de modalités du contrôle financier exercé par les institutions nationales parlementaires sur l'action internationale du gouvernement. Mais, selon les Etats concernés, ces contrôles internes peuvent exercer une pression directement sur l'organisation internationale.

II – Un pouvoir d'orientation

Le cadre juridique normal des contrôles internes aux États membres sur leurs contributions et sur les finances des organisations internationales relève donc de problématiques juridiques internationales mais surtout de cadres nationaux. Il arrive néanmoins que ces contrôles nationaux aient un impact réel sur l'organisation internationale elle-même. Il faut pour cela au moins deux conditions : 1°) que la contribution financière de l'État considéré soit suffisamment importante pour que la suspension du paiement par cet État membre de sa contribution, ou, pire, son retrait, aggrave substantiellement les difficultés financières de l'organisation internationale. En pratique, cela ne concerne que les plus gros contributeurs au premier rang desquels les États-Unis d'Amérique ; 2°) que le parlement national soit en mesure de s'imposer face à son exécutif sur ces questions. Là encore, c'est évidemment le Congrès américain qui dispose du pouvoir politique nécessaire pour au besoin s'opposer à l'administration présidentielle sur le versement des contributions internationales.

C'est donc le rôle du Congrès américain qui sera tout spécialement étudié ici⁴¹. Il présente un cas unique en raison de son indépendance vis-à-vis de l'administration présidentielle qui lui permet d'exercer sur les organisations internationales, par le biais du contrôle des

⁴⁰ Le rapport précise à ce sujet, p. 1, que le GAO propose des méthodes de calcul alternatives qui ne sont pas celles du Département d'Etat. Il répond ainsi à un souci des congressistes, parallèle à celui du gouvernement américain, de faire recalculer la contribution américaine à la baisse pour mieux la contrôler budgétairement.

⁴¹ D'autres pays ont quitté l'Unesco (le Royaume-Uni en 1985, Israël en 2018), mais ce fut dans le cadre d'une politique de soutien aux Etats-Unis d'Amérique. Ces politiques n'ont pas été discutées par les parlements nationaux sur une question financière, même si elles avaient pour but d'exercer une pression financière sur l'organisation internationale.

contributions américaines, un véritable pouvoir d'orientation non seulement de la politique nationale, par le blocage des financements, ou en posant la question de l'appartenance à l'organisation internationale (A) mais aussi de l'organisation interne de l'organisation internationale elle-même (B).

A- Le pouvoir d'orientation sur la politique nationale vis-à-vis de l'organisation internationale

Le pouvoir d'orientation de la participation américaine aux organisations internationales du Congrès, *via* le contrôle des contributions à celles-ci, peut prendre deux formes distinctes en matière d'intensité. Soit les congressistes agissent de façon convergente avec l'administration présidentielle (ce fut le cas avec Reagan puis, partiellement, Trump – mais ce fut aussi le cas avec Carter lors de la sortie de l'OIT en 1977) soit de façon divergente, notamment contre l'action multilatérale de la présidence Clinton. Dans le premier cas, tout en étant distincte, l'action du Congrès n'en est que plus efficace.

1. La convergence du contrôle congressionnel et de l'action exécutive

Dans plusieurs situations – évidemment les plus efficaces en termes de portée – les critiques parlementaires américaines furent convergentes avec celles de l'administration présidentielle qui, dans plusieurs cas extrêmes, choisit de retirer les Etats-Unis de l'organisation internationale visée. C'est le cas de la sortie de l'UNESCO en 1984 et 2017, cas qui peut être rapproché de la sortie des Etats-Unis de l'OIT en 1977⁴².

De façon générale, il faut remarquer que les critiques parlementaires sur le financement des organisations internationales sont souvent formulées en écho aux positions gouvernementales. Par exemple, les critiques parlementaires françaises à propos de la SDN examinées *supra* eurent lieu en 1923 dans le contexte de tensions liées à l'occupation de la Rhur par Poincaré⁴³.

⁴² V. Y. BEIGBEDER, « The United States' Withdrawal from the International Labor Organization », *Relations industrielles / Industrial Relations*, vol. 34, 1979, n°2, pp. 223-399.

⁴³ R. KHERAD relate d'ailleurs à ce sujet une nette mise au point du même Poincaré (dont on aura compris que sa politique était soutenue par le journal *Le Temps* et que les préoccupations souverainistes de Margainne étaient partagées par ce journal et Poincaré) : « la nécessité qui s'impose à la Société est d'être ce qu'elle doit réellement être, c'est-à-dire une association de nations indépendantes égales en droit et en fait, et non une sorte de groupement international tendant à imposer ses vues aux nations et à leur gouvernement responsable » (A.E., SDN, 162, 23 juin 1923), cité par R. Kherad, art. précit., p. 16.

Il existe donc un parallèle entre le rôle d'une organisation diplomatique internationale perçue comme entravant l'action d'un de ses Etats membres et la critique parlementaire portant sur le financement de ladite organisation par cet Etat. Le schéma est à peu près le même quant aux Etats-Unis face à l'ONU à partir des années 1970 et 1980⁴⁴.

Dans le cas américain, si le retrait de l'organisation internationale est systématiquement prononcé par le Président de l'Union, la base juridique de ce pouvoir n'est pas totalement acceptée et suscite des controverses de la part d'universitaires considérant que si le Sénat doit approuver l'adhésion, il doit aussi approuver le retrait⁴⁵. En pratique, c'est bien le Président qui en décide.

L'intervention du Congrès dans le débat national critique de l'organisation internationale prend systématiquement une tournure financière, sur la base des outils évoqués *supra* (notamment la demande de renseignements, d'analyses et de proposition formulée auprès du GAO). Les cas limite mais effectifs de retrait d'une organisation internationale sont toujours précédés de critiques sur le gaspillage financier de son administration et de propositions de réduire la contribution nationale⁴⁶. Bien évidemment, l'appui à la position présidentielle de retrait entraîne une partie des conséquences financières visées⁴⁷.

Ces politiques de retrait des organisations internationales étaient bien des politiques de contrôle, notamment par le Congrès, des contributions financières nationales puisque cela n'a pas empêché les Etats-Unis (comme ses partenaires, anglais par exemple) de continuer à participer financièrement à certaines actions ciblées des organisations internationales ainsi quittées. Ce fut tout particulièrement le cas de l'UNESCO, jusqu'à ce que le président Bush décide en 2004 de la réintégrer.

⁴⁴ Remarquons que les Etats autoritaires ne s'embarrassèrent pas de ces débats financiers parlementaires internes et quittèrent la SDN dans les années 30. Si les Etats-Unis ont quitté l'UNESCO à deux reprises, ils n'ont jamais envisagé de quitter l'ONU.

⁴⁵ V. Congressional Research Service (CRS), « U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications », R46575, Washington, 21 oct. 2020, pp. 6-7; consultable sur le site <https://crsreports.congress.gov>.

⁴⁶ A propos du débat budgétaire ayant précédé le retrait américain de l'UNESCO en 1984, v. R.-P. ANOUMA, « Le retrait des États-Unis d'Amérique de l'UNESCO (1984) », *Civilisations*, vol. 43-2, 1996, spécialement pp.122-124.

⁴⁷ Sur les conséquences financières de ces retraits, v. M.-C. DOCK, « Le retrait des membres des Organisations internationales de la famille des Nations Unies », *AFDI*, 1994, spéc. pp. 142-154.

Quand le Congrès américain contrôle les contributions internationales des Etats-Unis dans une situation de divergence avec l'administration présidentielle, son impact est évidemment plus limité.

2. La divergence du contrôle congressionnel et de l'action exécutive

Ces situations de divergence sont particulièrement visibles dans le cas de Congrès à majorité républicaine face à un président démocrate.

Il faut à ce propos remarquer que 1°) depuis plus de vingt ans, la question des contributions internationales américaines a été largement dépassée par des crises institutionnelles budgétaires globales, les fameux « *shutdown* »⁴⁸ ; 2°) la divergence à propos de la participation à une organisation internationale peut parfaitement opposer un Congrès partiellement démocrate à un président républicain. Ce fut le cas à propos de l'OMS en 2019-2020, avant que la défaite électorale de D. Trump n'entraîne un retour américain⁴⁹.

Mais le cas du retrait de l'OMS tenait plus à des questions non-financières. Le cas le plus topique d'action divergente du Congrès et de l'administration présidentielle à propos des contributions américaines aux organisations internationales reste celle opposant l'administration Clinton au Congrès contrôlé par les républicains à partir de 1994. Le rapport précité du GAO de 1994 avait ouvertement pour objectif de donner aux parlementaires américains, critiques des interventions militaires sous l'égide de l'ONU multipliées sous la présidence Clinton, les moyens intellectuels de proposer voire, d'imposer de nouvelles modalités de calcul de ces contributions afin de les mieux contrôler. Le Congrès peut aussi réduire ou geler les contributions américaines en les liant entre elles⁵⁰.

⁴⁸ Ces dernières années, les tensions autour du budget fédéral se sont nettement accrues, y compris dans le cas de Congrès à majorité démocrate face à un président républicain. Sur ces crises de « *shutdown* », v. R. DE BELLECISZE, *Le système budgétaire des Etats-Unis*, Paris, Lextenso, 2015, 232 p.

⁴⁹ V. CRS, Rapport précit., et spécialement p. 4 pour les différents budgétaires entre l'OMS et les Etats-Unis.

⁵⁰ Dans le cas, convergent avec l'administration Reagan, de l'UNESCO, le Congrès voulait réduire les dépenses et vota les crédits correspondant à la contribution de l'exercice 1984 mais en gelant dans le même temps les contributions globales des États-Unis aux cinq plus grandes organisations internationales, y compris l'UNESCO, au même niveau que la contribution de 1983 malgré l'augmentation des contributions à ces organisations internationales. Cela signifiait que l'UNESCO ne pouvait en réalité recevoir que la contribution de 1983 à moins que la contribution à l'une des autres institutions ne soit réduite, ce qui était clairement impossible...

V. le rapport du CRS, « *UNESCO Membership: Issues for Congress* », Code RL30985, Washington, 20 nov. 2003, p. 7, disponible sur le site : <<https://www.everycrsreport.com/reports/RL30985.html>>.

Reste qu'une action divergente entre le Congrès et l'administration présidentielle à propos des contributions internationales des États-Unis ne permet pas d'obtenir l'usage de l'arme ultime en la matière : le retrait de l'organisation. Elle peut toutefois se traduire par une perturbation des versements américains aux organisations visées. Mais cela ne fait que s'ajouter à la politique d'instrumentalisation de la contribution américaine que mène l'administration présidentielle vis-à-vis de plusieurs organisations internationales.

Mais que le pays ne souhaite pas quitter l'organisation internationale où sa place particulière garantit son prestige diplomatique, et que sa contribution financière soit un moyen de pression efficace sur l'administration permanente de l'organisation, alors, ces contrôles internes peuvent amener à de véritables impacts sur le fonctionnement interne de l'organisation.

B- Le pouvoir d'orientation sur le fonctionnement interne de l'organisation internationale

Le plus souvent quand les institutions internes d'une Etat membre exerce de façon fréquente des contrôles sur une organisation internationale (c'est spécialement le cas du Congrès américain), c'est pour renforcer les contrôles exercés par l'Etat membre sur l'organisation, soit pour exiger des comptes en relation avec les négociations cycliques sur sa contribution nationale, soit pour obtenir des réformes internes à l'organisation.

1. Exiger des comptes

Comme toute organisation publique, une organisation internationale se doit de rendre des comptes, ici au sens le plus propre du terme sur sa gestion financière. Les rapports nationaux, parlementaires ou des institutions supérieures de contrôle, en portant sur les contributions nationales ou sur la gestion interne de l'organisation internationale, amènent logiquement à relier les deux. Il s'agit de contrôler les comptes certes mais surtout d'instrumentaliser la contribution nationale. L'objectif le plus prosaïque à propos de la contribution nationale est d'obtenir sa baisse, spécialement en cas de critique à l'égard des politiques menées par l'organisation internationale. C'est justement l'objet des débats périodiques au sein du comité

des contributions⁵¹. M. Lahrant y distingue trois groupes : les Etats-Unis qui font baisser régulièrement leur contribution – spécialement depuis qu'ils sont systématiquement minoritaires à l'AG alors même qu'ils sont les premiers contributeurs ; les pays « non-alignés » : le « groupe des 77 » qui cherchent à maintenir leur contributions basses et demandent par contre au sein de la 5^e commission une augmentation des dépenses de l'ONU et entre les deux l'Europe et le Japon qui cherchent à temporiser, soucieux de maîtriser leur contribution même si la baisse de la contribution américaine a été rendue possible par une participation plus importante de la Chine, pourtant habituellement alliée du « groupe de 77 » dans les débats, mais soucieuse depuis quelques années de prendre une place diplomatique plus affirmée qu'à l'époque de Deng Xiao Ping.

Cette démarche parlementaire n'est pas spécifique aux Etats-Unis. Le rapport du sénateur Gouteyron de 2011 en est une bonne illustration. Il proposait de « payer (seulement) notre juste part du fardeau commun ». On comprend bien que le mot le plus important de cette recommandation du rapporteur spécial est « seulement », ce qui doit être obtenu et garanti avec les deux autres recommandations : « s'assurer de l'adéquation de la répartition de nos contributions volontaires avec nos objectifs politiques » et « renforcer le contrôle des organisations »⁵².

Mais le Congrès américain, par son action parallèle à celle principale de l'administration présidentielle, peut obtenir beaucoup plus.

2. Obtenir des réformes

Selon l'effet levier représenté par l'importance financière de l'Etat membre, les contrôles et critiques parlementaires internes peuvent déboucher sur des réformes de la gestion financière des organisations internationales. Compte tenu de leur statut historique de premier financeur, ce sont les Etats-Unis (et spécialement le Congrès qui y détient le « pouvoir de la bourse ») qui sont en mesure de jouer de ce moyen de pression. Mais les Etats européens ne sont pas pour autant totalement en reste.

Pour en quelque sorte « lâcher du lest » face aux critiques des parlementaires américains (à l'occasion appuyés par des Etats européens), les Nations Unies ont procédé à une réforme de

⁵¹ V. M. LARHANT, *Les finances de l'ONU ou la crise permanente*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Relations internationales, 2016, spécialement le chap. 3, « Un objet avant tout politique », pp. 93-126.

⁵² Rapport précit., pp. 34-38.

leur système de contrôle interne par la création du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), par la résolution 48/218 B du 29 juillet 1994⁵³, confié à l'autorité d'un Secrétaire-adjoint des Nations Unies⁵⁴.

Comme le rappellent les services du Congrès américain : « *U.S. funding and U.N. reform. Congress has enacted legislation linking U.S. funding to specific U.N. reform benchmarks. Some policymakers oppose such actions due to concerns that they may interfere with U.S. influence and ability to conduct diplomacy in U.N. bodies. Others suggest that the United States should use its position as the largest financial contributor to push for certain U.N. reforms*⁵⁵. » L'utilisation de l'arme financière pour forcer l'ONU à des réformes est donc clairement intégrée aux débats du Congrès. La réforme de 1994, malgré une administration présidentielle américaine favorable au multilatéralisme, a ainsi été obtenue pour renforcer les systèmes de contrôles financiers internes à l'ONU (ce qui se justifie par des problèmes récurrents de maîtrise des fonds, spécialement sur le terrain) et répondre aux critiques récurrentes des parlementaires américains.

Les enjeux de ce type de pression et de réforme interne d'une organisation ne sont pas forcément purement internes (puisque la maîtrise des dépenses des Nations Unies pose historiquement plusieurs difficultés et présente périodiquement des problèmes de fraude, spécialement dans la gestion des actions locales) mais cela témoigne de la portée internationale de contrôle dont la compétence relève de règles juridiques purement internes, fussent-elles constitutionnelles.

*

L'existence dans certains pays, principalement contributeurs du budget des organisations internationales, de contrôles internes sur la contribution financière nationale au budget de ces organisations internationales montre l'importance des institutions nationales qui l'exercent, les parlements. D'où la nécessité pour ces organisations internationales de nouer des relations avec ces institutions parlementaires pour sécuriser le vote de ces contributions dans le budget national, et de ce fait de leur ouvrir leurs services afin d'accueillir leurs contrôles.

⁵³ <https://undocs.org/fr/A/RES/48/218B>.

⁵⁴ Le rôle de ce BSCI dépend bien évidemment de l'investissement de celui qui est choisi comme secrétaire adjoint : v. les critiques à propos de la nomination de Mme Heidi Mendoza en 2015, peu compétente et peu investie. V. les commentaires peu amènes de la journaliste P. LIETAR, *ONU : la grande imposture*, Paris, Albin Michel, 2017, p. 181.

⁵⁵ CRS, « U.S. Funding to the United Nations System: Overview and Selected Policy Issues », R45206, Washington, 25 avr. 2018, p. 3, disponible sur le site: <<https://crsreports.congress.gov>>.