

# **CADRE CONCEPTUEL DES COMPTES PUBLICS ET ACCESSIBILITÉ DES PAYS HORS DE L'EUROPE AUX FONDS MULTILATÉRAUX ET BILATÉRAUX FRANÇAIS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT**

Erick Bonaventure Loutangou

---

Juriste, enseignant-formateur. E.I. Berick Enseignement,  
Nice et Cagnes-sur-Mer, France.

## RÉSUMÉS

---

Les pays francophones comme d'autres États, ont besoin des fonds multilatéraux et bilatéraux pour leur développement. Ces financements obéissent à des règles comptables d'éligibilité à l'aide publique au développement, de conditionnalité et de concessionnalité inspirées d'un cadre conceptuel des comptes publics qui incarne une souveraineté comptable opposable aux emprunteurs. Cependant, chaque État emprunteur a un cadre normatif budgétaire et comptable qui fait face à celui du contributeur bilatéral européen et que ce dernier intègre dans les instances multilatérales par sa forte contribution à ces institutions. Par la méthode analytique, l'étude qui cible la France comme contributrice bilatérale présente également dans les institutions multilatérales par ses participations, la Côte d'Ivoire et le Congo-Brazzaville comme bénéficiaires, montre la spécificité de la relation juridique entre le cadre conceptuel des comptes publics et l'accessibilité aux fonds multilatéraux et bilatéraux pour le développement. Instrument d'expression de la souveraineté comptable, le cadre conceptuel des comptes publics durcit l'accessibilité des pays emprunteurs aux fonds multilatéraux et bilatéraux. En affirmant le statut comptable du pouvoir souverain, le cadre conceptuel des comptes publics renforce la souveraineté du contributeur bilatéral, celle des institutions multilatérales et affaiblit celle des pays financés. Ces derniers gagnent tout de même en performance budgétaire à un certain niveau de la chaîne de la dépense publique.

French-speaking countries, like other States, need multilateral and bilateral funds for their development. This financing obeys accounting rules of eligibility for "public development assistance", conditionality, and concessionality inspired by a conceptual framework of public accounts which embodies accounting sovereignty enforceable against borrowers. However, each borrowing State has a normative budgetary and accounting framework that matches that of the European bilateral contributor and which the latter integrates into multilateral bodies through its strong contribution to these institutions. By the analytical method, the study which targets France as a bilateral contributor also present in multilateral institutions through its participations, Côte d'Ivoire and Congo-Brazzaville as beneficiaries, shows the specificity of the legal relationship between the conceptual framework of public accounts and accessibility to multilateral and bilateral funds for development. An instrument for expressing accounting sovereignty, the conceptual framework of public accounts strengthens the accessibility of borrowing countries to multilateral and bilateral funds. By affirming the accounting status of the sovereign power,

the conceptual framework of public accounts reinforces the sovereignty of the bilateral contributor, and that of multilateral institutions, and weakens that of the financed countries. The latter still gains in budgetary performance at a certain level of the public spending chain.

Los países de habla francesa, al igual que otros Estados, necesitan fondos multilaterales y bilaterales para su desarrollo. Esta financiación obedece a reglas contables de elegibilidad para la “ayuda pública al desarrollo”, condicionalidad y concesionalidad inspiradas en un marco conceptual de cuentas públicas que encarna la soberanía contable exigible a los prestatarios. Sin embargo, cada Estado prestatario tiene un marco normativo, presupuestario y contable que coincide con el del contribuyente bilateral europeo y que este último integra en los organismos multilaterales a través de su fuerte contribución a estas instituciones. Desde el punto de vista analítico, el estudio que señala a Francia como contribuyente bilateral presente igualmente en las instituciones multilaterales a través de sus participaciones, a Costa de Marfil y Congo-Brazzaville como beneficiarios, muestra la especificidad de la relación jurídica entre el marco conceptual de las cuentas públicas y la accesibilidad a los fondos multilaterales y bilaterales para el desarrollo. El marco conceptual de las cuentas públicas, un instrumento para expresar la soberanía contable, fortalece la accesibilidad de los países prestatarios a los fondos multilaterales y bilaterales. Al afirmar el estatus contable del poder soberano, el marco conceptual de las cuentas públicas refuerza la soberanía del contribuyente bilateral, la de las instituciones multilaterales y debilita la de los países financiados. Estos últimos todavía ganan en desempeño presupuestario en un cierto nivel de la cadena del gasto público.

---



L'organisation du Sommet Afrique-France de Montpellier du 8 octobre 2021 prévoyant la création d'un « Fonds d'innovation pour la démocratie en Afrique », avec une « gouvernance indépendante » de 30 millions d'euros<sup>1</sup> traduit l'affirmation du statut comptable du pouvoir souverain énoncé par le *Cadre conceptuel des comptes publics* (CCCCP) et les besoins d'aide publique au développement (APD). Adopté en France par un *Avis du Conseil de normalisation des compte publics* (CNOCP) du 4 juillet 2016, le CCCC est défini comme « un ensemble cohérent de concepts utilisés dans les normes comptables relatives aux états financiers établies par les entités comptables publiques »<sup>2</sup>. Il n'existe pas nécessairement dans tous les pays et ne peut de ce fait, donner lieu à une étude comparative de son impact sur l'APD. Cette dernière est définie par l'Insee comme l'ensemble des dons et des prêts à conditions très favorables accordés par des organismes publics aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette définition est enrichie par la loi de finances pour 2023<sup>3</sup>. Ces fonds suscitent un débat relatif à leur efficacité pour deux raisons : leur croissance parallèle avec la pauvreté et les inégalités<sup>4</sup>, mais aussi de leurs normes comptables. Pour améliorer leur efficacité, la France en sa qualité prêteuse bilatérale exerce son influence dans les instances de financements multilatéraux et modernise leurs règles en se

1. Christophe Chatelot, « Le pari d'un sommet Afrique-France nouvelle formule », *Le Monde* (7 octobre 2021), en ligne : <lemonde.fr> [[perma.cc/2VB2-XEDJ](https://perma.cc/2VB2-XEDJ)]; voir aussi Pierre Maurer, « Macron tacle Zemmour au sommet Afrique-France », *Le Parisien* (8 octobre 2021), en ligne : <leparisien.fr> [[perma.cc/3CWX-77KH](https://perma.cc/3CWX-77KH)].
2. France, Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis n° 2016-02 du 4 juillet 2016 relatif au cadre conceptuel des comptes publics* (4 juillet 2016) à la p 9 [Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*]; voir aussi France, Sénat, *Réponse de M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à la Question écrite n° 06191 de Pierre Laurent* à la p 3557 (30 août 2018) [Sénat, *Réponse*].
3. France, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Document de politique transversale pour le projet de loi de finances 2021 : Politique française en faveur du développement*, 2021 à la p 10 [Ministère de l'Europe et des affaires étrangères], en ligne (pdf) : <budget.gouv.fr> [[perma.cc/JZ54-Y46X](https://perma.cc/JZ54-Y46X)]. L'APD est définie par la loi de finances 2023 comme « tous les apports en ressources, monétaire, expertise ou en nature qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur une liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement ou à des institutions multilatérales »; France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2023 : Aide publique au développement*, par Michel Canévet et Jean-Claude Requier, rapport n° 115 (17 novembre 2022) à la p 11 [Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2023*].
4. France, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, par Hervé Berville, rapport n° 3887 (12 janvier 2021) à la p 9.

référant à son cadre conceptuel des comptes publics. Certains bénéficiaires de fonds hors de l'Europe suivent la même méthode<sup>5</sup>.

La doctrine comptable de ces financements semble être influencée par le nouvel environnement géopolitique caractérisé par les financements de la Chine et la présence Russe au Burkina Faso, au Niger et au Mali, pays prioritaires à l'APD. L'APD dédié aux pays du Sahel a été suspendue en novembre 2022. Par conclusions du Conseil présidentiel du développement du 5 mai 2023 et du CICID de juillet 2023, la liste des 19 pays prioritaires dans laquelle se trouvaient les pays du Sahel, a été supprimée<sup>6</sup>.

Cette étude de Droit de la comptabilité publique des fonds dédiés au développement, s'intéresse à leur l'importance sous l'angle budgétaire et comptable et leur relation avec le cadre conceptuel des comptes publics. Elle se propose de montrer, que les problèmes de concessionnalité et de conditionnalité qui affectent l'efficacité des fonds multilatéraux et bilatéraux comptabilisés en APD sont aussi liés au cadre conceptuel des comptes publics des prêteurs bilatéraux et multilatéraux. La méthode analytique mobilisée en la cause nécessite de cerner la notion et l'importance des fonds bilatéraux et multilatéraux. Ces notions et leur importance permettent d'apporter des éléments de réponse aux questions suscitées par leur relation avec le *Cadre conceptuel des comptes publics* (CCCP).

Les fonds bilatéraux désignent tous les concours financiers qu'un État offre sous forme de dons ou de prêt à un autre État, à une organisation non gouvernementale (ONG) ou à une association volontairement choisie, dans le cadre d'un protocole d'accord et qui sont destinés à soutenir des projets ou des programmes<sup>7</sup>. Leur importance pour les pays d'Afrique francophone (PAF) est appréciée dans cette étude sur trois variables : leur volume d'une part, leurs orientations stratégiques définies par *Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales* d'autre

5. Fonds monétaire international, *Côte d'Ivoire – Rapport d'assistance technique – Moderniser l'analyse, le suivi et la communication sur les risques budgétaires*, Rapport du FMI n° 18/95, mars 2018 à la p 17 [Rapport du FMI n° 18/95].

6. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024: Plan de relance*, par Jean-François Husson, rapport n° 128 (23 novembre 2023); France, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Projet de loi de finances pour 2025: Aide publique au développement – Prêts à des États étrangers*, par Charles de Courson, rapport n° 468, annexe n° 4 (19 octobre 2024) [Assemblée nationale, *Projet de loi de finances pour 2025*]. « Le Conseil présidentiel du développement a décidé d'une doctrine en dix objectifs [...] la suppression de la liste des 19 pays prioritaires » (*ibid* aux pp 16–17).

7. Patrick Lenain, *Le FMI*, 3<sup>e</sup>éd, Paris, La Découverte, 2002 aux pp 55–56.

part<sup>8</sup>et enfin leurs objectifs et indicateurs de performance énoncés par le projet de loi de finances pour 2023<sup>9</sup>. Du point de vue de leur volume, les bailleurs de fonds bilatéraux détiennent les plus importantes créances sur les pays pauvres en général et sur les PAF en particulier<sup>10</sup>. Selon le projet de loi de finances pour 2021, les fonds bilatéraux sont en évolution croissante. Les crédits mobilisés en 2021 s'élèvent à 5,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 4,90 milliards d'euros en crédits de paiement. Ils mettent en évidence une baisse de 30 % des AE et une hausse de 50 % des CP par rapport à la loi de finances pour 2020. Les crédits de paiement des dons-projet représentent 733 millions d'euros et connaissent une hausse de 154 millions d'euros<sup>11</sup>. La poursuite de cette croissance pour la période 2020-2023 est établie par quelques canaux

- 
8. France, *Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, JO, 5 août 2021, n° 1, art 3.
  9. France, Cour des comptes, Finances et comptes publics, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023: Compte de concours financiers « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »*, avril 2024, en ligne (pdf): <ccomptes.fr> [[perma.cc/L5L5-R4BH](https://perma.cc/L5L5-R4BH)]. « La performance du programme 852 est mesurée par le pourcentage des pays dont la soutenabilité de la dette a été rétablie par l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) » (*ibid* à la p 27). Voir aussi France, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *Avis présenté sur le projet de loi de finances pour 2023*, par Nadège Abomangoli, avis n° 337 (12 octobre 2022) à la p 27.
  10. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2021: Aide publique au développement*, par Michel Canévet et Jean-Claude Requier, rapport n° 138 (19 novembre 2020), tome III, annexe 4 à la p 19 [*Projet de loi de finances pour 2021*], en ligne (pdf): <senat.fr> [[perma.cc/RKW4-TLPF](https://perma.cc/RKW4-TLPF)]. « La part des prêts dans l'aide publique bilatérale de la France est passée de 9 % en 2009 à 26 % en 2018 » (réponse au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux, *ibid* à la p 27). Voir aussi France, Assemblée nationale, *Rapports annuels de performances: Annexe au Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour prêts à des États étrangers*, par Odile Renaud-Basso, 2020 aux pp 17–38, en ligne (pdf): <budget.gouv.fr> [[perma.cc/STW7-UB75](https://perma.cc/STW7-UB75)]; Benjamin Singer, « Aide bilatérale contre aide multilatérale, Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales » (2004) 3:127 *Mondes en développement* 45; Jean Fabre, « L'optimisation des moyens de coopération dans une combinaison entre bilatéral et multilatéral » dans *Coopérer au début du XXIe siècle: Pourquoi Comment ? Questions sans préjugés*, Paris, Karthala, 2003, 206; Christophe Barat et Hélène Ehrhart, « Le dilemme des États africains entre besoin d'investir et risque de surendettement » dans Agence française de développement, *L'économie africaine 2020*, Paris, La Découverte, 2020, 21.
  11. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2021: Le budget de 2021 et son contexte économique et financier*, par Jean-François Husson, rapport n° 138 (19 novembre 2020) [Commission des finances, *Le budget de 2021*]; France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2025: Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, par Jean-François Husson, rapport n° 144 (21 novembre 2024) aux pp 5–19.

de financement de l'AFD<sup>12</sup>. C'est du point de vue stratégique que cette croissance trouve une explication. Cette évolution est la concrétisation des orientations stratégiques prioritaires françaises consistant à consacrer 0,55 % de son produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement entre 2018 et 2022, instituées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018<sup>13</sup>. Cette croissance se poursuit avec la loi de finances pour 2024<sup>14</sup>.

L'étude s'intéressera essentiellement aux fonds bilatéraux de l'Agence française de développement (AFD)<sup>15</sup> pour leur rôle dans l'expression de la souveraineté française dans les conventions de concours financiers.

Les conventions de financement des entités publiques font référence aux règles de comptabilité publique dans le contrôle des flux financiers, mais aussi dans l'expression de leur souveraineté. Par *Avis n° 2016-02 du 4 juillet 2016*, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) expliquait que « l'action publique est la mise en œuvre de politiques publiques, qui sont l'expression de la volonté du peuple, détenteur de la souveraineté nationale »<sup>16</sup>. Cette souveraineté semble traduire une autre dimension du côté des emprunteurs sur les modalités de remboursement et montre la spécificité de ces financements. Elle

12. Quelques Canaux de financement de l'APF de la France en million d'euros et pourcentage (2020-2023):

	2020	2021	2022	2023
Crédit budgétaires	8 914	9 383	10 312	11 508
Mission Aide public au développement (APD) hors prêt	3 117	3 961	4 397	5 433
Prêt de l'Agence française de développement (AFD)	2 280	1 721	1 848	2 072
En % du revenu national brut	0,53	0,51	0,56	0,55

Source: *Document de politique transversale consacré à la politique d'APD annexé au projet de loi de finances pour 2024*. Les montants 2023 sont prévisionnels. Voir France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances)*, par Jean-François Husson, rapport n° 128 (21 novembre 2023) [Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024*].

13. Créé en France par le *Décret n° 98-66 du 4 février 1998*, JO, 4 février 1998, 1843. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement réunit, sous la présidence du Premier ministre, les ministres impliqués dans la politique française d'aide publique au développement et en définit les grandes orientations.
14. Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024*, *supra* note 12 aux pp 15, 22–23.
15. De 1987 à 1997, l'AFD a financé trente-cinq institutions à hauteur de 580 millions de francs français (près de 100 millions USD). Fonds monétaire international, *République du Congo: Rapport des services du FMI sur les consultations de 2014 au titre de l'article IV; Communiqué de presse et déclaration de l'administrateur pour la République du Congo*, Rapport du FMI n° 14/272 (juillet 2014) à la p 11, en ligne (pdf): <imf.org> [[perma.cc/8MKA-8X7H](https://perma.cc/8MKA-8X7H)].
16. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2.

peut être analysée sous l'angle budgétaire et comptable. Sous l'angle budgétaire, les FB consentis par la France aux bénéficiaires transitent par ses dépenses budgétaires inscrites sur le budget général ou sur le « compte d'affectation spéciale participations financières de l'État »<sup>17</sup>.

Ils intègrent le dispositif de prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne comprenant la quote-part française au sein du budget de l'action extérieure de l'Union européenne<sup>18</sup>. Sous l'angle comptable, les fonds bilatéraux se caractérisent par une dispersion d'instruments budgétaires producteurs des critères de leur comptabilisation. Pour être comptabilisable en APD, un prêt doit contenir au moins 25 % d'« élément don ». La valeur actualisée des flux de remboursement (avec un taux d'actualisation fixé par convention à 10 %) ne doit pas dépasser 75 % de la valeur faciale du prêt. Cette dispersion fragilise l'élaboration d'une vision exhaustive de leur politique et complexifie l'appréciation de son pilotage<sup>19</sup>. Elle aide à comprendre la définition des fonds multilatéraux.

Les fonds multilatéraux (FML) sont définis par l'Insee comme « l'ensemble des dons et des prêts à conditions très favorables accordés par des organismes publics aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) »<sup>20</sup>. Ils sont mobilisés à partir des instruments multilatéraux et bilatéraux selon les finalités poursuivies<sup>21</sup>. Cette définition est enrichie par

- 
17. Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » porte les crédits liés aux dotations en capital des banques de développement à l'étranger. Il présente une particularité : la programmation proposée en loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est fixée de façon conventionnelle. « Cette spécificité, qui vise à préserver la confidentialité des opérations de cessions que l'État est susceptible de mener, obère néanmoins les capacités de contrôle du Parlement » : Jean François Husson, *Projet de loi de finances pour 2021 : Compte d'affectation spéciale : participations financières de l'État* (voir Commission des finances, *Le budget de 2021, supra* note 11 à la p 1) ; voir aussi France, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Projet de loi de finances pour 2024 : Exposé général*, par Jean-René Cazeneuve, rapport n° 1745 (14 octobre 2023) à la p 9.
  18. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2025 : Aide publique au développement – Compte de concours financiers : Prêts à des États étrangers*, par Jean-François Husson, rapport n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 4 ; voir aussi Commission des finances, *Le budget de 2021, supra* note 11 à la p 10 ; Sénat, *Réponse, supra* note 2 à la p 3557.
  19. Commission des finances, *Rapport général 2021, supra* note 17 aux pp 27–28.
  20. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2023 : Plan de relance*, par Jean-François Husson, rapport n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 22.
  21. France, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement*, par Jean-René Marsac, rapport n° 4524 (21 février 2017) à la p 67 [Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*].

l'approche du CAD qui les appréhende comme « [t]ous les apports de ressources fournis aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires ou qui répondent à des critères cumulatifs »<sup>22</sup>. Ils sont définis par la loi de finances pour 2023 comme « [t]ous les apports en ressources, monétaire, expertise ou en nature qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur une liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement ou à des institutions multilatérales »<sup>23</sup>. Leur importance peut être appréciée sous plusieurs plans. Dans le cadre de cette étude, elle sera examinée du point de vue de leur volume et de leur rôle.

Compte tenu de leur importance et leur spécificité, les FB, les FML financent des dépenses de fonctionnement multi-sectoriels tels que le traitement des effets des crises ou conflits, la modernisation de gouvernance économique de stabilité financière. La France a une forte contribution de 44 % de son aide multilatérale, hors de l'Union européenne, contre 21 % seulement pour l'ensemble des donateurs de l'OCDE<sup>24</sup>. Cette originalité se traduit aussi par :

- leur orientation « vers des canaux européens et les fonds verticaux »<sup>25</sup>, appuyée par un dispositif parallèle de financement soutenu par le Fonds européen de développement (FED) ;
- leur finalité exclusive d'assurer la stabilité du système monétaire international, contrairement aux fonds de la Banque mondiale (BM) appuyant des projets de développement ;
- la combinaison des méthodes de comptabilisation des prêts au secteur public et aux organisations multilatérales de développement avec les règles de comptabilisation des prêts et autres instruments destinés au secteur privé<sup>26</sup>.
- le mécanisme du contrat de désendettement et de développement (C2D) par lequel le pays débiteur qui continue d'honorer le service de sa dette reçoit, sitôt le remboursement effectué, une subvention d'un montant équivalent pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté

22. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *supra* note 3 à la p 10.

23. Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2023*, *supra* note 3 à la p 11.

24. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 249.

25. « Les fonds thématiques, ou verticaux, font partie des nouveaux vecteurs de l'aide. Ils procèdent d'initiatives internationales ayant pour objectif de financer des approches thématiques, sectorielles ou sous-sectorielles du développement et mobilisent des financements publics et privés importants bénéficiant principalement aux secteurs de la santé, de l'environnement et de l'éducation ». Voir Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 75.

26. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *supra* note 3 à la p 36.

identifiée en amont et inscrits dans le C2D<sup>27</sup>. Les décisions d'accord de financement sont parfois prises par la Commission, à la demande du pays financé<sup>28</sup>. À la différence des fonds bilatéraux versés directement par un État ou l'un de ses opérateurs à un pays en développement, les fonds multilatéraux sont des montants versés par un État à des organisations internationales et destinés aux pays en développement<sup>29</sup>. Les fonds multilatéraux et bilatéraux intègrent le champ de l'action publique. Cette action est encadrée par des règles budgétaires et comptables qui intègrent la souveraineté de l'État et la souveraineté comptable encore appelée « statut comptable du pouvoir souverain »<sup>30</sup> concernée par l'étude. C'est par ce « statut comptable du pouvoir souverain » que les prêteurs fixent par exemple, le mécanisme du contrat de désendettement obligeant le pays subventionné à financer des programmes sous le pilotage de l'Agence française de développement (AFD)<sup>31</sup>.

Or, pour être comptabilisable en APD, les prêts bilatéraux doivent comporter un élément-don d'au moins 45 % dans les pays les moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR), 15 % dans les pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PRITI); 10 % dans les pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure et pour les prêts aux organisations multilatérales<sup>32</sup>; et que les règles de leur accessibilité connaissent une modernisation<sup>33</sup> influencée par le cadre conceptuel des comptes publics; l'accessibilité aux fonds et la souveraineté comptable des parties soulèvent des questions multiples qui peuvent entre autres se poser

27. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 120.

28. Délégation de l'Union européenne en République du Congo, *Accord de financement multilatéral du 3 mars 2015 entre le Gouvernement de la république du Congo et la Commission européenne pour la Coopération internationale* au point 5, en ligne (pdf) : <rpdc-cg.org> [[perma.cc/LRW3-CMWB](https://perma.cc/LRW3-CMWB)].

29. France, Sénat, Commission des finances, *Aide publique au développement : ne pas négliger l'aide multilatérale*, par Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapport n° 112 (7 novembre 2018) à la p 7.

30. « Le statut comptable du pouvoir souverain. Le présent cadre conceptuel n'a pas vocation à décrire des principes comptables au pouvoir souverain », Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 13. Sur la souveraineté, voir Olivier Beaud, « La souveraineté dans la Contribution à la théorie générale de l'État de Carré de Malberg » (1994) 5 RDP 1251 aux pp 1251–584.

31. L'AFD est, conformément à l'article R 515-6 du *Code monétaire et financier*, un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial. Voir aussi France, Ministère des Finances et des Comptes publics, *Recueil des normes comptables de l'État*, 2016 aux pp 15–16.

32. Ministère de l'économie et des finances, *supra* note 3 à la p 36; voir aussi OCDE, *Aide publique au développement*, avril 2019 à la p 4.

33. Milena Mottola, « Development Aid Institutions in International Investment Law: Towards a Holistic Approach to Development Financing Flows » (2024) 24:1 J World Investment & Trade 19.

en ces termes : le cadre conceptuel des comptes publics favorise-t-il l'accès aux fonds bilatéraux, multilatéraux dédiés au développement, aussi bien pour les emprunteurs, que pour les prêteurs ?

Inversement, la modernisation du cadre conceptuel des comptes publics du prêteur bilatéral et multilatéral français améliore-t-elle la performance de la gestion budgétaire, comptable attendue par la loi de finances pour 2023-2024<sup>34</sup> et la souveraineté comptable des parties aux accords de financements bilatéraux et multilatéraux ?

Si le cadre conceptuel des comptes publics durcit l'accès aux fonds bilatéraux et multilatéraux (I), il est en revanche un instrument promoteur de souveraineté (II).

## **I. Un nouveau cadre conceptuel des comptes publics durcissant l'accès aux FB et FML**

Le cadre juridique de l'aide publique au développement française (APD) comprend à la fois les prêts bilatéraux de l'Agence française de développement<sup>35</sup> (AFD) et les prêts multilatéraux au bénéfice des organisations éligibles à l'aide publique au développement<sup>36</sup>.

Appelés « Aide publique au développement », les fonds multilatéraux et bilatéraux français connaissent un certain biais qui interroge son efficacité : ils ne sont pas attribués aux pays qui en ont le plus besoin<sup>37</sup>. Le besoin de fonds concerne aussi les pays donateurs préoccupés par la pérennité de l'aide au développement<sup>38</sup>. C'est ce besoin qui est influencé défavorablement ou

34. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2023 : Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, par Jean-François Husson, rapport n° 115 (17 novembre 2022) ; voir aussi Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024*, *supra* note 12.

35. France, Assemblée nationale, *Avis de la Commission des finances des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2025*, par Guillaume Bigot, avis n° 324 (16 octobre 2024) à la p 8.

36. *Ibid.*

37. France, Assemblée nationale, Commission des finances, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255)*, par Joel Giraud France (Rapporteur général) et Marc Lefur (Rapporteur spécial), rapport n° 1302, Annexe n° 6 (11 octobre 2018) à la p 13. Deux numéros distincts : le n° 1302 du rapport du 11 octobre 2018 et le numéro 1255 du projet loi de finances pour 2019 visé par rapport. Le projet de loi de finances vient avant avec un numéro et le rapport sur ce projet de loi de finances vient après avec son numéro.

38. « Le débat sur la répartition de l'aide française entre bilatéral et multilatéral s'est identifié à une série de difficiles décisions de répartition d'une ressource en voie de raréfaction ». Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 67.

favorablement par le cadre conceptuel. Dans leurs différentes phases<sup>39</sup>, les règles comptables applicables aux accords des financements sont originaires d'un cadre conceptuel défini en référence à la comptabilité générale (A). Ces règles traduisent une souveraineté par la concessionnalité<sup>40</sup> et la conditionnalité<sup>41</sup> des fonds précités inspirées du cadre conceptuel des comptes publics. Ce dernier participe au durcissement de leur accessibilité (B).

## A. Un cadre conceptuel élaboré sous influence étrangère

Ouvert aux influences extérieures, le cadre conceptuel des comptes publics (CCCP) se réfère à la comptabilité générale. Il intègre les fonds bilatéraux et multilatéraux et réduit la souveraineté comptable des entités publiques emprunteuses et donataires.

Le cadre conceptuel des comptes publics (CCCP) français établi par l'*Avis n° 2016-02 du 4 juillet 2016* énonce que

[le] présent cadre conceptuel prend en considération les travaux analogues menés par des organismes internationaux ou par les normalisateurs de grands États (IASB, IPSAS Board, GASB, FASAB4). Il propose une doctrine qui, si elle peut s'appliquer dans d'autres contextes, doit en premier lieu permettre de résoudre les questions posées à la comptabilité des entités publiques françaises<sup>42</sup>,

La démarche consistant à définir d'abord le cadre conceptuel en droit international et ensuite en droit français tend à monter l'origine et les enjeux juridiques des règles comptables applicables aux fonds multilatéraux et bilatéraux. En droit international la réglementation comptable fait référence aux fondements de normalisation comptable des pays anglo-saxon regroupés dans

39. France, *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, JO, 10 novembre 2012, arts 29 et s.

40. La concessionnalité mesure l'effort de l'aide en référence aux cours du marché. Elle est calculée par rapport à un taux d'intérêt entre 6 et 9 % selon la catégorie de revenu des pays pour les prêts déliés, et pour les prêts liés par rapport à un taux d'intérêt commercial de référence (TICR) de la monnaie du prêt, publié par l'OCDE, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *supra* note 22 à la p 124.

41. La conditionnalité est l'engagement pris par un pays emprunteur auprès d'une institution financière et destiné à permettre de vérifier, en accompagnant l'échelonnement des décaissements, que l'argent prêté est bien utilisé pour résoudre les problèmes qui ont motivé le prêt ou le don.

42. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis, supra* note 2 à la page 7.

un cadre conceptuel<sup>43</sup>. Ce dernier est défini par le FASB (Financial Accounting Standards Board) comme « un système cohérent d'objectifs et de principes fondamentaux liés entre eux, susceptibles de conduire à des normes solides et d'indiquer la nature, le rôle et les limites de la comptabilité financière et des états financiers »<sup>44</sup>. La France a conçu son CCCP en référence à comptabilité des pays étrangers. Ce cadre conceptuel s'inspire aussi du droit européen<sup>45</sup>. La doctrine le précise en retenant; qu'à « l'instar du cadre conceptuel développé par le comité des normes internationales de comptabilité du secteur public, le cadre conceptuel adopté par le CNOCP a été l'objet de réappropriation diverses dans le champ politique, notamment à l'occasion de consultations nationales sur le traité de l'Union européenne »<sup>46</sup>. De ce fait, la souveraineté comptable des entités publiques énoncée par le CCCP<sup>47</sup> perd sa pertinence et influence l'accès aux financements par des mécanismes qui seront analysés en relation avec la comptabilité générale.

La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat, énonce l'article 56 du *Décret*

43. Françoise Platet-Peirrot, *L'information financière à la lumière du changement du cadre conceptuel comptable*, thèse de doctorat en droit, Université de Montpellier 1, 2009 [non publiée] aux pp 49–50, Le contenu des cadres conceptuels anglo-saxons; voir aussi Isabelle Collignon et Jean-Paul Milot, « Le cadre conceptuel des comptes publics » (2017) 2017:1 *Gestion & finances publiques* 68 aux pp 68–73.

44. Platet-Peirrot, *supra* note 43 à la p 8. Traduction proposée par Bernard Colasse, « Harmonisation comptable internationale » dans *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Paris, Economica, 2000 à la p 94. Pour Colasse, dans les années 50 la théorie comptable était « une simple démarche descriptive et de classification ». Voir aussi Bernard Colasse, « Théories comptables » dans *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Paris, Economica aux pp 1403-14; Bernard Colasse, « Raymond John Chambers: pour une comptabilité continuellement actuelle », dans Bernard Colasse, *Les grands auteurs en comptabilité*, Paris, EMS, 2005, 197. Voir aussi Anne Le Manh et Catherine Maillet, *Les normes comptables internationales IAS-IFRS*, 2<sup>e</sup> éd, Paris, Foucher, 2006 à la p 10.

45. L'article 1<sup>er</sup> du *Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne*: « établit le système européen de comptes 2010 [...] dénommé "SEC 2010" ou "SEC" [...] prévo[yant] une méthodologie [...] relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'Union ». UE, *Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne*, [2013] JO, L 174/1, art 1 [Règlement (UE) n° 549/2013].

46. Vincent Sivré, « Le CNOCP publie enfin son cadre conceptuel », *Syndicat des magistrats financiers des Chambres régionales des comptes* (26 septembre 2016) à la p 1, en ligne: <sjfu.fr> [[perma.cc/4PB7-VF3W](https://www.sjfu.fr/cc/4PB7-VF3W)].

47. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 9.

n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Étant une comptabilité d'engagements résultant du Règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne<sup>48</sup>, elle peut limiter la souveraineté comptable et l'accès aux fonds. Les règles comptables applicables aux fonds multilatéraux et bilatéraux font référence à un cadre conceptuel qui intègre la comptabilité générale. Le CCCP est « un ensemble cohérent de concepts utilisés dans les normes comptables relatives aux états financiers établies par les entités comptables publiques »<sup>49</sup>. Cette référence apparaît par exemple dans la définition du périmètre des administrations publiques (APU) par la comptabilité générale qui intègre les APU dans les comptes publics. Cette intégration s'explique par la normalisation comptable mondiale<sup>50</sup> et qui intègre les accords de financements multilatéraux et bilatéraux. Ce sont ces APU qui empruntent les fonds bilatéraux et multilatéraux qui intègrent la dette publique.

À titre d'exemple, depuis 2016 le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) avait transféré la gouvernance de l'aide publique à l'Agence française de développement (AFD) qui est un établissement public industriel et commercial (EPIC) soumis au droit privé. Il avait demandé à cette dernière la mobilisation de 25 millions d'euros par an par des contrats avec Expertise France qui est également un EPIC. Ces deux EPIC gèrent les fonds par contrats, secteur par secteur. Le même type de contrat existe en Allemagne entre la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et le Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)<sup>51</sup>. Par ces mécanismes fondés sur le « statut comptable du pouvoir souverain »<sup>52</sup>, Expertise France pratique des normes comptables de droit privé en matière d'autofinancement pour une mission de service public. Ces dérogations au droit public limitent la souveraineté comptable des entités publiques, réduisent l'accès des entreprises

48. Règlement (UE) n° 549/2013, *supra* note 45 à la p 1-727 ; France, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019* (n° 1255), par Joël Giraud (rapporteur général) et Olivier Serva (rapporteur spécial), rapport n° 1302 (11 octobre 2018) ; Assemblée nationale, *Projet de loi de finances pour 2025*, *supra* note 6 à la p 110.

49. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 9 ; Sénat, *Réponse*, *supra* note 2 à la p 3557.

50. Collignon et Milot, *supra* note 43 aux pp 68–73.

51. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 58.

52. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 13.

du pays emprunteur aux financements au profit des partenaires du prêteur<sup>53</sup>, la référence au contexte dans les financements.

Le CCCP prend en compte les contextes et autorise les décideurs publics de refuser ou autoriser l'accès aux financements lorsque ces fonds participent ou non à la résolution des problèmes de comptabilité des entités publiques françaises. « Le présent cadre conceptuel propose une doctrine qui, si elle peut s'appliquer dans d'autres contextes, doit en premier lieu permettre de résoudre les questions posées à la comptabilité des entités publiques françaises »<sup>54</sup>. Les FML et les FB sont accordés sur des critères thématiques, de spécificité de crise ou de consensus. Les thématiques prioritaires à l'exemple du fonds fiduciaire, ont des avantages : du point de vue des bailleurs, ces thématiques leur offrent une flexibilité de financement des activités dans le cadre d'une coopération multi-acteurs. Le CCCP permet de concrétiser les engagements politiques à résoudre des crises sans avoir à assumer des coûts de transaction prohibitive. Les contributeurs s'assurent que le fonds fiduciaire est géré par la Commission européenne qui engage sa responsabilité financière<sup>55</sup>.

La pratique de consensus en dehors de l'Europe peut être illustrée par un prêt du FMI au Congo Brazzaville en 2019 de façon dérogatoire aux critères de gestion budgétaire et comptable publique d'éligibilité malgré l'opposition des États-Unis<sup>56</sup>. Une autre illustration est établie par un prêt consenti par la République du Congo à la Côte d'Ivoire en 2013 dans le cadre des spécificités de l'action publique fondée sur le CCCP malgré sa contestation médiatique<sup>57</sup>. Sous l'angle comptable le Congo Brazzaville ne semblait pas présenter une

53. France, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, *Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finances pour 2021: Programme 851: Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* (ministre concerné: Bruno Le Maire) aux pp 2-6, en ligne (pdf): <budget.gouv.fr> [[perma.cc/3YLE-SR38](https://perma.cc/3YLE-SR38)].

54. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 7.

55. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 30; Voir aussi Michel Luntumbe, « Groupes armés, conflits et gouvernance en Afrique de l'Ouest: une grille de lecture », *Note d'Analyse du GRIP*, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, 2012.

56. Le Monde avec AFP, « Le FMI accepte d'accorder un nouveau prêt au Congo-Brazzaville », *Le Monde* (12 juillet 2019), en ligne: <lemonde.fr> [[perma.cc/4A5V-M43Q](https://perma.cc/4A5V-M43Q)]. « Pour les États Unis, il est hors de question que le FMI vienne à la rescousse des Pays endettés avec Pékin ».

57. « Le Congo-Brazzaville va prêter 100 milliards de FCFA (environ 152 millions d'euros) à la Côte d'Ivoire. Début octobre 2013, le chef de mission du Fonds monétaire international (FMI) et son collègue Louis Dicks-Mireaux, spécialiste de la dette, ont accepté que l'État congolais débourse le financement de 100 milliards de FCFA (152 millions d'euros) accordé à la Côte d'Ivoire ». « Le Congo au secours de Ouattara », *Jeune Afrique* (5 novembre 2013).

posture de prêteur. La critique médiatique « Le gouvernement justifie l'injustifiable »<sup>58</sup> peut être assouplie par la thèse des spécificités de l'action publique énoncées par le CCCP. Il s'agit d'une initiative à soutenir malgré les divergences des cadres conceptuels<sup>59</sup> et la souveraineté congolaise complexe à établir dans les traités internationaux marqués par une primauté du système de la *Charte des Nations Unies*<sup>60</sup>.

## B. Le durcissement des règles de financement par le cadre conceptuel rénové

Le cadre conceptuel des comptes publics durcit l'accessibilité au fonds par trois mécanismes : les critères de capacité de remboursement pour les emprunteurs, l'interdiction aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de contracter d'emprunt dont le terme est supérieur à douze mois et sa priorité à résoudre les problèmes de comptabilité des entités publiques.

Sous l'impulsion des cadres conceptuels qui s'adaptent aux évolutions économiques, sociales, environnementales et géopolitiques, les institutions financières fixent les normes comptables qui intègrent les accords de financements multilatéraux et bilatéraux. « Les bailleurs de fonds s'appuient sur les états financiers à usage général des entités du secteur public pour apprécier la capacité de ces entités de générer des flux de trésorerie et d'honorer leurs engagements financiers »<sup>61</sup>, mais aussi la viabilité budgétaire et autres paramètres du programme<sup>62</sup>. Ces règles durcissent l'accès aux financements et les mécanismes de remboursement générateurs de pauvreté<sup>63</sup>. La dénormalisation comptable amorcée par l'Europe et la France par son cadre conceptuel spécifique s'internationalise par les fonds multilatéraux et bilatéraux.

58. « La Côte d'Ivoire a emprunté de l'argent au Congo. Ce n'est pas tant le montant ni le pays emprunteur qui dérangent, mais tout le secret qui a entouré cette transaction ». J-S Lia, « Prêt du Congo à la Côte d'Ivoire – Le gouvernement justifie l'injustifiable », *Allafrica* (12 novembre 2013).

59. Platet-Peirrot, *supra* note 43 aux pp 20–24.

60. Delphine Edith Emmanuel Adouki, *Le Congo et les traités multilatéraux*, Paris, L'Harmattan, 2007 à la p 8.

61. *Arrêté du ministre des finances du 26 novembre 2019, portant approbation du cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public*, JO de la République (Tunisie) n°103 à la p 4382.

62. Fonds monétaire international, *République du Congo : Consultations de 2019 au titre de l'article IV – Communauté de presse ; Rapport des services du FMI ; Analyse de viabilité de la dette ; Annexe d'information ; Et déclaration de l'administrateur pour la République du Congo*, Rapport du FMI n° 20/26 (janvier 2020) à la p 14 [Rapport du FMI n° 20/26], en ligne (pdf) : <imf.org> [[perma.cc/2HL4-W8YC](https://perma.cc/2HL4-W8YC)].

63. Moyo Dambisa, *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, Jean Claude Lattès, 2009 à la p 159.

Pour être éligibles aux financements les emprunteurs doivent remplir les conditions de concessionnalité et de conditionnalité. La concessionnalité mesure l'effort de l'aide en référence aux cours du marché. Elle est calculée par rapport à un taux d'intérêt entre 6 et 9 % selon la catégorie de revenu des pays pour les prêts déliés et pour les prêts liés par rapport à un taux d'intérêt commercial de référence (TICR) de la monnaie du prêt, publié par l'OCDE. La conditionnalité est en revanche l'engagement pris par un pays emprunteur auprès d'une institution financière permettant de vérifier, par échelonnement des décaissements, que les fonds sont affectés à la résolution des problèmes ayant justifié le prêt ou le don<sup>64</sup>. Il peut aussi être demandé à l'emprunteur de poursuivre le rééquilibrage budgétaire, d'achever la restructuration de la dette extérieure commerciale pour rétablir la viabilité budgétaire, de réduire les exonérations fiscales, de réformer l'administration de l'impôt pour accroître les recettes, d'adopter une stratégie d'apurement des arriérés intérieurs pour favoriser la stabilité financière et la croissance, de renforcer le système de gestion des finances publiques et veiller à clôturer le cycle budgétaire annuel dans les délais<sup>65</sup>. Cependant, ces exigences nécessitent des moyens financiers que l'emprunteur ne dispose pas. La surveillance des risques budgétaires découlant des entreprises publiques et les partenariats publics privés est aussi appréciée<sup>66</sup>.

Outre leur impact réducteur d'accès aux financements, ces trois mécanismes appauvrissent la population des pays endettés par la hausse des taux d'intérêts<sup>67</sup>.

Les réformes structurelles de hausse des impôts pour le paiement de la dette et le bénéfice des refinancements augmentent les prix des biens et de l'électricité<sup>68</sup>. À ces restrictions, s'ajoute l'interdiction d'emprunt aux orga-

64. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *supra* note 22 à la p 124.

65. Rapport du FMI n° 20/26, *supra* note 62 à la p 1

66. Fonds monétaire international, *Côte d'Ivoire: Deuxièmes revues de l'accord élargi au titre du mécanisme élargi de crédit et de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit – communiqué de presse: rapport des services du FMI*, Rapport du FMI n° 17/372 (décembre 2017) à la p 14 [Rapport du FMI n° 17/372], en ligne (pdf): <imf.org> [[perma.cc/QZ3X-SHYU](https://perma.cc/QZ3X-SHYU)].

67. « Les dépenses du programme 110, Aide économique et financière au développement géré par le ministère de l'économie et des finances marquées par la montée des taux d'intérêt ». France, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2023 – Tome II: Examen de la première partie du projet de loi de finances – Conditions générales de l'équilibre financier*, par Jean-René Cazeneuve, rapport n° 292 (6 octobre 2022) à la p 18.

68. « En Côte d'Ivoire, la nouvelle hausse des prix de l'électricité permettra-t-elle de sauver le secteur? », *Jeune Afrique* (8 janvier 2024), en ligne: <[jeuneafrique.com/1522702/economie-entreprises/en-cote-](https://jeuneafrique.com/1522702/economie-entreprises/en-cote-)

nismes divers d'administration centrale (ODAC) allant au-delà de l'annualité budgétaire. Les difficultés d'accès au financement ne se limitent pas aux pays bénéficiaires des fonds, elles s'étendent aux les pays donateurs qui sont souffrent d'un manque de moyens. « Bien que l'approche bilatérale puisse se heurter à un manque de moyens, il demeure important pour la France de disposer d'une capacité à agir, ne serait-ce que pour être en mesure de prendre rapidement des initiatives en matière d'aide au développement dans les situations de stabilisation politique »<sup>69</sup>.

Or l'article 12 modifié de la *Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014* a interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois<sup>70</sup>. Cette interdiction est fondée sur le *Règlement n° 549/2013* du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Aux termes du premier alinéa du paragraphe I de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 [...], ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, [...] au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur<sup>71</sup>.

Les restrictions à l'emprunt des ODAC fondées sur les textes précités et sur le cadre conceptuel des comptes publics limitent la souveraineté comptable

---

divoire-la-nouvelle-hausse-des-prix-de-lelectricite-permettra-t-elle-de-sauver-le-secteur/>.

69. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 24.

70. France, Direction générale des finances publiques, *Instruction comptable commune*, BOFIP-GCP-18-0047 (21 décembre 2018) à la p 267.

71. France, Conseil d'État, 9<sup>ème</sup> – 10<sup>ème</sup> chambres réunies, 1 avril 2022, n° 443924, ECLI:FR:CECHR:2022:443924.2022040 [Arrêt du Conseil d'État, 1<sup>er</sup> avril 2022]. La société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS) a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler les arrêtés des 27 juillet 2016 et 14 août 2017 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée, en tant qu'elle figure sur cette liste, alors qu'elle exerce une activité marchande à but lucratif. Par un jugement n°1711029-1715261 du 8 janvier 2019, le Tribunal administratif de Paris a rejeté ces demandes. Par un arrêt n°19PA00998 du 7 juillet 2020, la Cour administrative d'appel de Paris a, sur appel de la SAGESS, annulé ce jugement ainsi que les arrêtés du 27 juillet 2016 et du 14 août 2017. Par arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2022 (n° 443924) des 9<sup>ème</sup>-10<sup>ème</sup> chambres réunies, le Conseil d'État a rejeté le pourvoi du Ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué chargé des comptes publics.

de ces entités publiques, malgré la préoccupation du cadre conceptuel des comptes publics aux problèmes de leur comptabilité.

Le cadre conceptuel des comptes publics énonce qu'il « concerne exclusivement l'information comptable établie conformément aux principes de la comptabilité d'exercice [...] il s'applique aux comptes individuels des entités publiques identifiées comme entités comptables »<sup>72</sup>. Les comptes de ces entités publiques sont soumis aux exigences de qualité comptable énoncée les articles 47-2 de la *Constitution*<sup>73</sup>, 57 du *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* qui précisent<sup>74</sup>. Or, dans la gouvernance des fonds bilatéraux et multilatéraux, les bailleurs de fonds sont soumis à des exigences multiples dont quelques-unes sont les suivantes :

- pour être comptabilisable en aide publique au développement (APD), leurs prêts bilatéraux doivent comporter un élément-don d'au moins 45 % dans les pays les moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR), 15 % dans les pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure (PRITI); 10 % dans les pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure et pour les prêts aux organisations multilatérales;
- ils doivent se conformer à la méthodologie relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'Union, imposées par l'article 1<sup>er</sup> du *Règlement n° 549/2013* du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne;
- ils doivent fournir aux instances de l'Union Européenne l'ensemble des données statistiques et comptables exigées par les réglementations communautaires.

Toujours du côté des contributeurs, les nouvelles règles budgétaires et comptables obligent les acteurs à demander des avis au Conseil de normalisation des comptes publics (CNOP) pour éviter des anomalies en matière de

72. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis, supra* note 2 à la p 9.

73. « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». France, *Constitution de la République française du 4 octobre 1958*, JO, 5 octobre 1958, art 47-2 [*Constitution de la République française*]. « La qualité des comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget ». France, *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, JO, 10 novembre 2012, art 57.

74. France, Sénat, Commission des finances, *supra* note 17 à la p 36.

financements<sup>75</sup>. Pourtant le cadre conceptuel des comptes publics expose; qu'il « identifie ainsi l'existence d'un pouvoir « surplombant » les entités publiques, né de la souveraineté, qu'il choisit par convention d'appeler « le pouvoir souverain »<sup>76</sup>. Par ces exigences susmentionnées, le CCCP ne semble pas en premier lieu résoudre les questions posées à la comptabilité des entités publiques françaises. Il ne protège pas leur souveraineté comptable. L'arrêt du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> avril 2022 permet de le constater<sup>77</sup>.

Fondées sur la souveraineté comptable inspirée du CCCP, ces règles comptables qui freinent l'accès aux financements « des pays prioritaires »<sup>78</sup> par des exigences de transparence budgétaire, qualité comptable, réformes structurelles, n'existent pas dans les fonds bilatéraux consentis par la Chine et la Russie.

Toutefois, cette souveraineté est consacrée sous une autre approche.

## II. Un cadre conceptuel promoteur de souveraineté

Consacrée par l'article 3 de la *Constitution* qui énonce que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants » et réaffirmée par la doctrine, la souveraineté caractérise l'État<sup>79</sup>. Elle a un aspect externe établi par l'indépendance de l'État à l'égard des puissances étrangères et un aspect interne consacrant la supériorité de l'État aux individus et lui attribuant l'exercice du pouvoir normatif. Le cadre conceptuel des comptes publics (CCCP) fait la promotion de la souveraineté comptable entre autres, par la valorisation des spécificités des entités publiques (A) et par sa libre détermination des critères de qualité comptable applicable aux fonds multilatéraux et bilatéraux (B).

75. France, Conseil de normalisation des comptes publics, *Réponse à la demande d'avis préalable afférent aux projets d'instructions sur le traitement dans la comptabilité des établissements publics nationaux (EPN) des subventions reçues et des opérations pluriannuelles* (25 octobre 2013), en ligne (pdf): <economie.gouv.fr> [[perma.cc/S9K3-ERVQ](https://perma.cc/S9K3-ERVQ)].

76. *Ibid.*

77. Arrêt du Conseil d'État, 1<sup>er</sup> avril 2022, *supra* note 71.

78. « L'objectif de prioriser l'orientation de l'APD vers les 19 pays prioritaires n'était pas respecté. Ainsi, en 2020, aucun de ces pays ne percevait une aide bilatérale de la France supérieure à celle octroyée au dixième pays bénéficiaire en termes de volume d'aide bilatérale, à savoir, la Turquie ». France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024: remboursements et dégrèvements*, par Jean-François Husson, rapport n° 128, t III, annexe n° 27 (23 novembre 2023) à la p 10.

79. Jean-Claude Acquaviva, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Gualino, 2019 à la p 29.

## A. La souveraineté comptable par valorisation des spécificités de l'action publique

Le CCCP valorise la souveraineté comptable par trois mécanismes : le libre ciblage ses spécificités des entités intégrant le périmètre des comptes publics, la clarification autonome du statut comptable du pouvoir souverain et son affirmation en tant que doctrine.

Le cadre conceptuel des comptes publics prend en compte les spécificités de l'action publique en ce qu'elles sont susceptibles d'avoir des conséquences comptables sur les :

- opérations et événements dont il convient de tenir compte pour établir les états financiers ;
- critères de comptabilisation et au choix des méthodes d'évaluation ;
- orientations devant guider la présentation des états financiers.

Cet ensemble de concepts est défini en fonction des différentes utilisations possibles des états financiers, telles que le cadre conceptuel les envisage librement. Celui-ci précise également en toute autonomie la portée et les limites de l'information produite par la comptabilité d'exercice. Malgré la diversité des entités publiques, le cadre conceptuel ouvre une réflexion générale qui délimite des éléments caractéristiques que l'on retrouve à des degrés divers dans ces entités. Il n'a toutefois, pas de force normative et n'énonce pas de règles comptables. Il s'adresse au Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) qui propose aux ministres les normes comptables applicables aux entités relevant de leur champ de compétence et aux autorités chargées de fixer les règles de mise en œuvre des normes comptables. Il est à noter que les institutions chargées du suivi des fonds bilatéraux sont des usagers des états financiers. Elles intègrent le périmètre du cadre conceptuel. Ce dernier établi en toute autonomie, les objectifs du pouvoir souverain<sup>80</sup> en clarifiant en toute autonomie le statut comptable du pouvoir souverain.

Le cadre conceptuel n'a pas vocation à décrire des principes comptables applicables au pouvoir souverain. Ce pouvoir se manifeste par des processus politiques divers et attribue des compétences à des entités diverses. Comme le précise le cadre conceptuel des comptes publics, le pouvoir souverain ne rend

---

80. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 10. Voir aussi, Isabelle Collignon et Jean-Paul Milot, *supra* note 43 aux pp 68–73 ; voir aussi Marie-Pierre Calmel, « Les enjeux de la normalisation comptable du secteur public au niveau international et national » (2013) 30:3 Politiques et Management public 351.

pas de comptes et n'a pas de comptabilité. La notion de « comptes du pouvoir souverain » n'est pas pertinente. La comptabilité ne traite pas de pouvoirs. Elle aborde la gestion des entités publiques dont le pouvoir souverain définit explicitement ou implicitement les responsabilités. Ces entités sont alors tenues d'établir des comptes relatifs aux opérations et événements affectant leur situation financière. Ces entités publiques identifiées sont des entités comptables<sup>81</sup>. Le pouvoir souverain peut proportionner les ambitions des politiques publiques qu'il définit aux ressources financières qu'il décide d'y consacrer. C'est ce que précise le Conseil national de normalisation des comptes publics dans le cadre conceptuel des comptes publics 2016 précité<sup>82</sup>. Il peut, en théorie à tout moment (sous réserve de la mise en œuvre des processus constitutionnels, législatifs et réglementaires), créer, supprimer ou modifier le contenu des politiques publiques. Cette faculté est d'autant plus large que les droits ou obligations ne sont pas encore attribués explicitement à des entités publiques identifiées. Par ces éléments de précisions, le caractère doctrinal du cadre conceptuel guide les autorités investies du pouvoir normatif. Par note de service du 21 février 2017, adressée au président du Conseil de normalisation des comptes publics, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics précisait que le cadre conceptuel est une doctrine.

Le cadre conceptuel des comptes publics n'est pas un ensemble de normes ni de règles susceptibles de s'appliquer à ses destinataires. Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) énonce que « le cadre conceptuel n'a pas de force normative et n'énonce pas de règles comptables ». Il précise que « le présent cadre conceptuel [...] propose une doctrine qui, [...] doit en premier lieu permettre de résoudre les questions posées à la comptabilité des entités publiques françaises »<sup>83</sup>. La doctrine n'est pas une source de droit. Sans elle, des revirements de jurisprudence n'auraient jamais eu lieu selon la doctrine<sup>84</sup>. François Terré, rappelait que les bases du *Code Napoléon*, dans le discours préliminaire de Portalis, sont fondées sur le rapprochement des sentences des tribunaux et des doctrines des auteurs. Il existe par ailleurs « un dépôt de maximes, de décisions et de doctrines qui s'apure journalièrement par la pratique et par le choc des débats judiciaires »<sup>85</sup>. C'est pour la raison supposée du conteste

81. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 12.

82. *Ibid* à la p 13.

83. *Ibid* aux pp 7–10.

84. Olivier Beaud, Pierre Brunet et Yves Gaudement, « La part de la doctrine dans la création du droit public » (2011) 4 RD Assas aux pp 7–9.

85. François Terré, *Introduction générale au droit*, 6<sup>e</sup> éd, Paris, Dalloz, 2003 à la p 147; Voir aussi Christophe Jamin, « L'oubli et la science, regard partiel sur l'évolution de la doctrine privatiste

spécifique de l'action publique que le cadre conceptuel des comptes publics identifie la souveraineté comme source des spécificités de l'action publique, « la comptabilité ne traite pas de pouvoirs. Elle traite de la gestion des entités publiques dont le pouvoir souverain définit, explicitement ou implicitement, les responsabilités et qui sont alors tenues d'établir des comptes relatifs aux opérations et événements affectant leur situation financière »<sup>86</sup>. En reconnaissant aux gestionnaires des entités publiques un pouvoir souverain définissant implicitement ou explicitement les responsabilités en matière d'établissement de comptes et en se définissant comme doctrine, le CCCP institutionnalise une souveraineté comptable extra-frontalière qui s'affirme par les fonds bilatéraux (FB) et les fonds multilatéraux (FML).

## B. L'émergence d'une souveraineté extra-frontalière par les FML et FB

La souveraineté comptable peut être appréciée à partir de trois critères : la capacité de la France à orienter les financements vers ses priorités, la recherche d'efficacité comptable par les fonds bilatéraux et multilatéraux et la modernisation de leur comptabilité.

La conception d'un cadre conceptuel répond aux orientations de l'action publique. Cette dernière est encadrée par les exigences de souveraineté. La pratique des financements multilatéraux et bilatéraux modernisée par la priorisation des fonds multilatéraux ; contrairement au modèle traditionnel prédominé par les fonds bilatéraux par lequel la France conserverait influence sur ses anciennes colonies, fait resurgir la question de souveraineté en comptabilité publique applicable aux fonds bilatéraux et multilatéraux. Il s'agit concrètement de « l'influence de la France, et par conséquent sa capacité à orienter l'aide multilatérale vers ses priorités »<sup>87</sup>. Outre l'intérêt individuel du prêteur à voir ses entreprises se développer à l'international par le compte des concours financiers, « prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France »<sup>88</sup>, les concours financiers lui donnent les moyens de diffusion

---

à la charnière des XIXe et XXe siècles » (1994) 4 RTD civ 815.

86. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 13.

87. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 82.

88. France, Directeur général du Trésor, *Rapports annuels de performances : Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2020*, par Emmanuel Moulin, 2021 à la p 17 [Directeur général du Trésor].

de ses normes dans le monde grâce à sa coopération en matière d'expertise. La politique française de coopération internationale est mise en œuvre à travers trois principaux canaux : ses opérateurs bilatéraux, les instruments de coopération européens, et les organisations multilatérales. Bien que ces trois types d'institutions aient des logiques de fonctionnement et des modèles de gouvernance différents, leurs activités ont une interdépendance<sup>89</sup>. Par le statut comptable du pouvoir souverain, la France produit des montages associant les financements français bilatéraux et financements gérés ses partenaires multilatéraux, étend la création des mixages prêts/dons. Par ces montages financiers elle acquiert un droit de regard et une influence dans la définition de programmes dont l'échelle dépasse sa capacité d'action bilatérale<sup>90</sup>.

Comme son nom le précise, le « Programme 851 Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » finance des projets de développement économique de pays étrangers faisant appel, pour leur réalisation, à des biens et services produits en France<sup>91</sup>. Ces fonds sont encadrés par la doctrine comptable française. Lorsque cette doctrine change leur affectation peut être interrompue<sup>92</sup>. Dans leur affectation la France en tant que contributeur bilatéral recherche la qualité comptable énoncée par le cadre conceptuel des comptes public. Elle mobilise des indicateurs de suivi et de méthodologique relative aux indicateurs concernés. Le calcul de l'indicateur intègre les dons et comptabilise l'élément concessionnel des prêts accordés de manière à pouvoir obtenir un indicateur global de répartition géographique. Pour obtenir un indicateur agrégé, l'indicateur est ensuite pondéré en fonction de la contribution française à chacune de ces fonds ; notamment le pourcentage de sa dernière reconstitution des fonds<sup>93</sup>. Une nouvelle doctrine privilégiant les dons à la

89. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 84.

90. *Ibid.*

91. France, Assemblée nationale, *Rapports annuels de performances : Annexe au Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour prêts à des États étrangers*, par Odile Renaud-Basso, 2021 à la p 16, en ligne (pdf) : <budget.gouv.fr> [[perma.cc/B7UD-XF79](https://perma.cc/B7UD-XF79)] ; voir aussi Directeur général du Trésor, *supra* note 88 à la p 17.

92. « S'agissant du programme 853, aucune autorisation d'engagement n'avait été inscrite en loi de finances initiale pour 2019 à la suite d'un changement de doctrine comptable. En effet, depuis 2018, les prêts de l'État à l'Agence française de développement (AFD) sont comptabilisés par l'INSEE en dépenses publiques ». Voir France, Sénat, *Rapport fait au nom de la Commission sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019*, tome II, par Alberic De Monglofier, rapport n° 528 (17 juin 2020) à la p 182, Contribution des rapporteurs spéciaux.

93. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *supra* note 3 à la p 51.

place du prêt a été développée en 2020 pour atteindre l'efficacité comptable des financements<sup>94</sup>. En 2023 la performance des programmes 853 Prêts de l'Agence française développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social qui complète le programme 110 dans le financement des prêts bonifiés de l'AFD, est évaluée conjointement par l'indicateur «2.1» du programme 110 qui vise à apprécier l'effet de levier des prêts<sup>95</sup>.

Par ces différents mécanismes, la France poursuit les objectifs de qualité comptable sur le critère d'efficacité consacré par le cadre conceptuel des comptes publics<sup>96</sup> et exerce sa souveraineté comptable au-delà de ses frontières.

Dans sa démarche d'orientation des entités publiques dans la trajectoire de la qualité comptable consacrée par le CCCP et parallèlement au débat survenu au sein de l'OCDE à propos des pays souhaitant intégrer dans l'aide publique au développement, certaines catégories de dépenses comme l'accueil des réfugiés ou des étudiants étrangers<sup>97</sup>, la France a modernisé trois catégories comptabilisation des fonds multilatéraux et bilatéraux: celle des prêts à destination du secteur public, du secteur privé et celle des opérations de traitement de la dette<sup>98</sup>. La comptabilisation des prêts au secteur public et aux organisations multilatérales de développement en équivalent don s'opérant initialement en flux nets (intégralité des versements en positifs et des remboursements en négatifs), au cas où ces prêts comportaient au moins 25 % « d'élément don » a changé. La nouvelle méthode ne comptabilise en aide publique au développement (APD) positive que l'équivalent-don du prêt<sup>99</sup>. Quant à la comptabilisation des prêts et autres instruments à destination du secteur privé (ISP), elle continue de se faire en flux nets, si les prêts ont un élément don d'au moins 25 % (ancienne méthode)<sup>100</sup>. En revanche, la comptabilisation en équivalent don des opérations de traitement de la dette a évolué:

94. Grégoire Sauvage, « Aide au développement en Afrique: La nouvelle doctrine française », *France 24* (2 mars 2021), en ligne (article): <france24.com> [[perma.cc/2QXR-XTYP](https://perma.cc/2QXR-XTYP)].

95. France, Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, *supra* note 9 à la p 27.

96. *Avis du Conseil de normalisation*, *supra* note 2 aux pp 33–35.

97. Cécile Barbière, « La comptabilisation de l'aide publique au développement fait débat à l'OCDE », *EURACTIV* (27 novembre 2014), en ligne: <euractiv.fr> [[perma.cc/6ZGP-QUZK](https://perma.cc/6ZGP-QUZK)].

98. Ministère de l'économie et des finances, *supra* note 32 à la p 35; voir aussi Direction générale du Trésor (France), « La nouvelle méthodologie de comptabilisation de l'APD à compter de 2019 », en ligne: <tresor.economie.gouv.fr> [[perma.cc/6N3N-KRHK](https://perma.cc/6N3N-KRHK)].

99. Ministère de l'économie et des finances, *supra* note 32 à la p 36; voir aussi OCDE, *Aide publique au développement (APD)*, Direction de la coopération pour le développement, avril 2019 à la p 4.

100. *Ibid*; voir aussi France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018: Exposé général et examen des articles*, par Albéric de Montgolfier, rapport n°625 (3 juillet 2019).

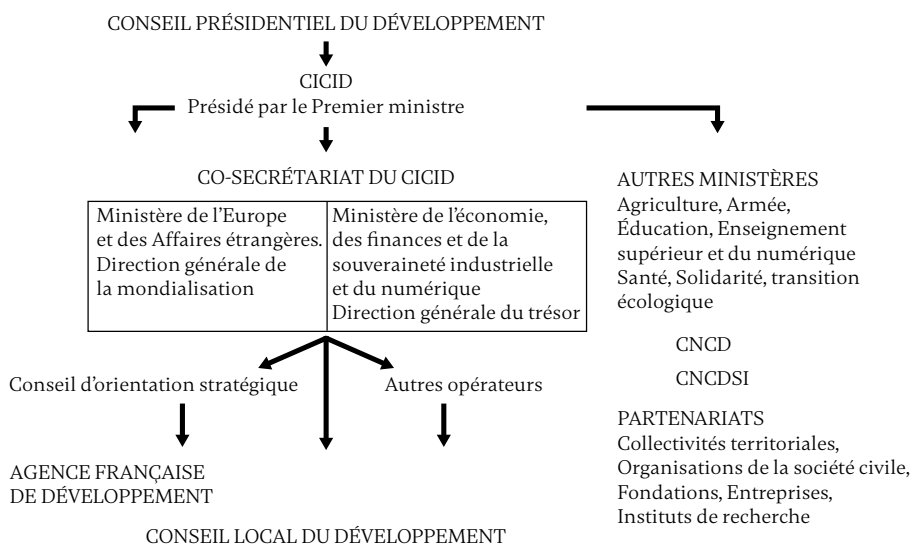
le point de référence pour le calcul de l'élément est l'année du traitement de la dette. Le montant total déclaré en APD au titre du prêt déboursé ne pourra pas dépasser un plafond correspondant à la valeur nominale initiale du prêt<sup>101</sup>.

Il ressort de ces changements que le cadre conceptuel des comptes publics par son ouverture aux influences internationales améliore la gouvernance comptable des fonds multilatéraux et bilatéraux français. Cette modernisation des règles qui va au – delà des règles de comptabilité publique des fonds dédiés au développement, a suscité des travaux récents en droit international des investissements<sup>102</sup>. Par ces travaux la comptabilité publique des fonds dédiés au développement intègre le champ du droit international économique et modifie son domaine traditionnel. Cependant, fortement interministériels<sup>103</sup>, les fonds bilatéraux et multilatéraux français mobilisés en partenariat souffrent d'un éclatement caractérisé par la dispersion d'instruments budgétaires. Si la dispersion des instruments budgétaires, résulte directement des critères de comptabilisation de l'aide publique au développement définis par l'OCDE, elle

101. *Ibid*; voir aussi *Projet de loi de finances pour 2021*, *supra* note 10. Le CICID 2018 a apporté un cadrage nécessaire qui tarde à être traduit dans la loi de programmation renouvelée.

102. Mottola, *supra* note 33 aux pp 19–57; voir aussi Julien Chaise, « Strategic Evolution: The Changing face of US Development Finance in World Trade » (2023) 57:6 *JUS Dev Fin World Trade* 909.

103. Schéma de l'organisation de la gouvernance de l'APD:



Voir aussi schéma de forme différente, transmis par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à la Commission des finances du Sénat. France, Sénat, Commission des finances, *Projet de loi de finances pour 2024: Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances)*, par Jean-François Husson, rapport n°128 (23 novembre 2023) à la p 6.

nuit à l'élaboration d'une vision exhaustive de cette politique publique, ce qui rend l'appréciation de son pilotage d'autant plus difficile ; précise la doctrine depuis plusieurs années<sup>104</sup>, malgré la volonté de résolution du problème matérialisée en ce sens par la loi de finances pour 2023, créant un pilotage responsable de gestion budgétaire avec un dispositif de réserve des crédits, dans une optique d'assurance ministérielle<sup>105</sup>.

—

La pratique française de modernisation normative en comptabilité publique s'internationalise. Comme le montre l'arrêté du ministre des finances tunisien du 26 novembre 2019, portant approbation du cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public. « Les bailleurs de fonds s'appuient sur les états financiers à usage général des entités du secteur public pour apprécier la capacité de ces entités de générer des flux de trésorerie et d'honorer leurs engagements financiers »<sup>106</sup>. Comme la Tunisie, la République de Côte d'Ivoire s'est également dotée d'un cadre conceptuel à partir duquel elle a orienté sa gestion budgétaire et comptable dans une trajectoire de performance en mettant un accent sur la maîtrise des risques par leur identification préalable. Dans son cadre conceptuel, la Côte d'Ivoire intègre dans la catégorie des risques généraux, les faits imprévisibles résultant des variables macroéconomiques telles que la croissance économique, les prix des matières premières, (notamment le cacao, le café et le pétrole) et le taux de change (Franc CFA/Dollar), les taux d'intérêt et l'inflation<sup>107</sup>.

En faisant référence à la gouvernance française de gestion budgétaire et comptable propulsée par le cadre conceptuel des comptes publics et les orientations des services du FMI, la Côte d'Ivoire a mis en place des pratiques de gestion de sa dette et des finances publiques par une stratégie visant à

104. France, Assemblée nationale, Commission des finances, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) – Aide publique au développement*, par Valérie Thomas, rapport n°3403 (9 octobre 2020) à la p 33; voir aussi France, Sénat, Commission des finances, *Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, annexe 4: Compte de concours financiers – Prêts à des États étrangers*, par Jean-François Husson, rapport n° 128 (23 mars 2023).

105. France, Assemblée nationale, *Projet de loi de finances pour 2023*, par Élisabeth Borne, Bruno Le Maire et Gabriel Attal, rapport n° 273 (26 septembre 2022) à la p 15.

106. *Arrêté du ministre des finances du 26 novembre 2019 portant approbation du cadre conceptuel de l'information financière des entités du secteur public*, JO de la République (Tunisie), n° 103 (24 décembre 2019) à la p 4382.

107. Rapport du FMI n° 18/95, *supra* note 5 à la p 17.

préserver le classement des risques modérés de surendettement en évitant la concentration des échéances qui pourraient accroître le services de la dette et éviter une accumulation excessivement rapide de nouveaux emprunts extérieurs<sup>108</sup>. Elle a modernisé la source de l'action publique et ses spécificités de façon similaire au cadre conceptuel des comptes publics de la France qui est son prêteur bilatéral<sup>109</sup> en contrepartie des marchés publics de grands travaux répondant aux intérêts des entreprises française<sup>110</sup>, mais sans réduire la pauvreté ni intégrer la réelle démocratie.

Le cadre conceptuel des comptes publics influence positivement et négativement l'accès aux fonds bilatéraux et fonds multilatéraux. La croissance de la pauvreté, des inégalités, des conflits liés à la démocratie avec la croissance évolutive des crédits de paiement en Afrique francophone ne sont pas éloignées du cadre conceptuel des comptes publics. Ce dernier a comme entre autres conséquence, l'affirmation du statut comptable du pouvoir souverain, c'est à dire « celui-ci, qui se manifeste par des processus politiques divers et "missionne" des entités diverses »<sup>111</sup>. Le financement des programmes de développement par des entités privées partenaires du contributeur bilatéral et multilatéral dans les pays emprunteurs traduit également la pratique du statut comptable du pouvoir souverain énoncé par le cadre conceptuel français des comptes publics.

L'influence de la France dans les enceintes multilatérale fait que le contenu de son cadre conceptuel influence aussi bien, les fonds bilatéraux les fonds multilatéraux et les fonds verticaux. Malgré l'orientation des entités publiques dans la trajectoire de la qualité comptable initiée par le cadre conceptuel des comptes publics et autres textes du droit français<sup>112</sup>, européen<sup>113</sup>, ivoirien<sup>114</sup>

108. Rapport du FMI n° 17/372, *supra* note 66 à la p 22.

109. « L'action publique est la mise en œuvre de politiques publiques, qui sont l'expression de la volonté du peuple, détenteur de la souveraineté nationale. Ce pouvoir souverain fixe, dans le cadre d'un processus politique, les conditions dans lesquelles les entités publiques exécutent les missions qu'il leur confie, directement ou indirectement ». Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 12.

110. Ouest-France avec AFP, « Un Consortium français construira le métro d'Abidjan pour 1,36 milliards d'Euros », *Ouest-France* (23 décembre 2019).

111. Conseil de normalisation des comptes publics, *Avis*, *supra* note 2 à la p 13.

112. *Constitution de la République française*, *supra* note 73 ; France, *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, JO, 10 novembre 2012, n°262, art 57 ; France, *Code des juridictions financières*, art L.111-3-1.

113. UE, *Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne*, JO, L 174, 26 juin 2013.

114. Côte d'Ivoire, *Décret n° 2014-416 du 9 juillet 2016 portant règlement général de la comptabilité publique*, arts 92, 98.

et congolais<sup>115</sup>, la performance de la gestion budgétaire et comptable ne semble pas être acquise sur plusieurs points du côté des contributeurs. « Le débat sur la répartition de l'aide française entre bilatéral et multilatéral [...] identifié à une série de difficiles décisions de répartition d'une ressource en voie de raréfaction »<sup>116</sup> est toujours préoccupante pour la France en sa qualité de contributeur bilatéral et multilatéral en Afrique de l'Ouest en phase de mutations et de création de la monnaie par le Niger, le Mali et le Burkina Faso dans le cadre de leur souveraineté.

Le prêteur bilatéral et multilatéral français a des difficultés pratiques de pilotage de ses différents instruments qui affectent défavorablement la performance de leurs règles comptables. Il lui est réclamé une tutelle forte et capable de fixer à l'AFD des objectifs plus clairs et de contrôler leur atteinte<sup>117</sup>. Ce déficit de performance est consolidé par la perte de lisibilité du compte d'affectation spéciale<sup>118</sup>.

Sous l'angle de droit comparé au niveau européen, la France et l'Allemagne ont une pratique comptable commune de gestion des fonds dédiés au développement par des contrats avec des établissements publics (AFD et Expertise France pour la France et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et le Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) pour l'Allemagne)<sup>119</sup>. En revanche le Royaume-Uni n'a qu'un ministère de gestion de l'APD : il n'a pas d'opérateur public, ni d'agence publique de mise en œuvre<sup>120</sup>.

115. Congo, *Décret n° 2018-67 du 1<sup>er</sup> mars 2018 portant règlement général sur la comptabilité publique*, art 92.

116. Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 67.

117. France, Sénat, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2021*, tome IV : Aide publique au développement : Aide économique et financière au développement (Programme 110) et Solidarité à l'égard des pays en développement (Programme 209), par Hugues Saury et Rachid Temal, rapport n° 140 (19 novembre 2020) à la p 5, en ligne (pdf) : <senat.fr> [[perma.cc/4XD2-WFWJ](https://perma.cc/4XD2-WFWJ)].

118. Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » porte les crédits liés aux dotations en capital des banques de développement à l'étranger. Il présente une particularité : la programmation proposée en loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est fixée de façon conventionnelle. « Cette spécificité, qui vise à préserver la confidentialité des opérations de cessions que l'État est susceptible de mener, obère néanmoins les capacités de contrôle du Parlement ». France, Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2021 : Compte d'affectation spéciale : Participations financières de l'État*, par Jean-François Husson, rapport n°138 (19 novembre 2020) aux pp 47–48.

119. Sébastien Mosneron-Dupin, ancien Directeur d'Expertise France, cité par Commission des affaires étrangères, *Les acteurs bilatéraux et multilatéraux*, *supra* note 21 à la p 5 ; voir aussi France, Sénat, Commission des finances, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, par Jean-François Husson, rapport n°128 (23 novembre 2023) à la p 21.

120. France, Cour des Comptes, *Observations définitives : Comparaison des politiques françaises, allemandes et britanniques de l'aide publique au développement : Exercices 2015-2021*, 4<sup>e</sup> Chambre, 2<sup>e</sup> session,

Par le cadre conceptuel des comptes publics français, la comptabilité publique FML et FB dédiés au développement élargit le champ traditionnel du droit international économique dans lequel elle s'installe désormais. Par son statut comptable du pouvoir souverain qui s'exerce par les fonds dédiés au développement, la France par son aide humanitaire, est présente dans le Sahel, par certains projets de développement portés par la société civile en appui direct aux populations au Burkina Faso et au Niger, malgré la suspension de sa coopération le 23 juillet 2023 au Niger et le 6 août 2023 au Burkina Faso<sup>121</sup>.

---

doc S2023-023 aux pp 48-49, en ligne (pdf): <ccomptes.fr> [[perma.cc/758U-B5DQ](https://perma.cc/758U-B5DQ)].

121. France, Conseil national du Développement et de la Solidarité internationale, *Compte rendu: Session plénière du CND SI: 18 juin 2024*, Propos introductifs de M<sup>me</sup> Chrysoula Zacharopoulou, Secrétaire d'État chargée du Développement et des Partenariats internationaux, en ligne (pdf): <diplomatie.gouv.fr> [[perma.cc/9D9P-ZF73](https://perma.cc/9D9P-ZF73)].