

PROPOSITION 47

Faire du respect du droit international un principe vérifiable de l'action extérieure française

KAIROS — Synthèse révisée | Pilier 10

La règle : qualifier, justifier, financer sans nuire, agir et rendre compte. Protéger les populations sans renoncer au contrôle juridique des soutiens publics.

Pourquoi agir ?

- **Un principe doit pouvoir être contrôlé.** La France siège parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette responsabilité donne du poids à sa parole, mais rend aussi ses décisions particulièrement visibles : sanctions, exportations sensibles, partenariats stratégiques et aide publique doivent être expliqués selon des critères stables.
- **Les crises révèlent les contradictions.** L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a rappelé l'interdiction du recours à la force inscrite dans la Charte des Nations unies. Les conflits au Proche-Orient rappellent aussi la nécessité d'examiner le droit humanitaire et la protection des civils, sans préjuger des responsabilités avant les décisions compétentes.
- **Les fonds publics peuvent créer des risques.** Une garantie à l'exportation, un prêt à une entreprise publique ou une infrastructure peut indirectement renforcer des acteurs responsables d'abus. Le risque dépend du projet, de son bénéficiaire réel et des possibilités de contrôle : il ne suffit pas de classer les pays en « bons » et « mauvais ».
- **Ne pas pénaliser les habitants.** Couper toute aide à un pays peut priver ses habitants de soins, d'eau ou d'école. La proposition distingue donc l'aide humanitaire et les services essentiels des versements discrétionnaires à un gouvernement.
- **L'objectif concret.** Avant une décision importante, la France doit qualifier le risque, publier une justification compatible avec le secret légitime, adapter son action et rendre compte au Parlement. Même règle juridique pour alliés, partenaires et adversaires ; réponses politiques proportionnées aux faits.

Ce que nous apprend l'Histoire

- **1945 : une règle commune après la guerre.** La Charte des Nations unies entre en vigueur le 24 octobre 1945. Son article 2 encadre le recours à la force ; elle organise aussi la coopération internationale. Le droit n'efface pas les conflits, mais fournit des critères pour qualifier les actes des États.
- **1949 : protéger les personnes.** Les quatre conventions de Genève, adoptées le 12 août 1949, structurent la protection des blessés, des prisonniers et des civils en temps de guerre. Leur portée rappelle qu'une relation diplomatique ne dispense jamais d'examiner les risques pour les populations.
- **1998–2002 : développer la justice internationale.** Le Statut de Rome est adopté en 1998 et la Cour pénale internationale commence à fonctionner en 2002. Elle juge des personnes, sous des conditions de compétence précises ; elle ne remplace ni la diplomatie ni la Cour internationale de Justice, qui traite des différends entre États.
- **2003 : l'exemple irakien.** La France s'oppose à l'intervention militaire en Irak sans nouvelle autorisation du Conseil de sécurité. Cet épisode montre l'importance de rendre publique la base juridique d'une décision stratégique, y compris lorsque les partenaires sont divisés.

- **Une leçon de méthode.** Les règles internationales ont progressé par traités, tribunaux et contrôles, mais leur application demeure inégale. Une politique crédible doit donc documenter les faits, distinguer avis et décisions de justice, prévoir les recours et examiner régulièrement les exceptions. Le principe est la cohérence, pas l'illusion d'une diplomatie sans arbitrages.

Ce qui existe aujourd'hui

- **Des obligations déjà applicables.** La France est partie à la Charte de l'ONU, aux conventions de Genève et à de nombreux traités de droits humains. Certaines décisions du Conseil de sécurité sont obligatoires ; les décisions des juridictions internationales produisent des effets selon leur compétence et les engagements concernés.
- **Des contrôles sectoriels.** Le Traité sur le commerce des armes, entré en vigueur en 2014, impose notamment une évaluation des risques avant certaines exportations. Dans l'Union européenne, les sanctions et les règles de contrôle des exportations s'ajoutent aux procédures nationales.
- **Des opérateurs multiples.** L'Agence française de développement, Proparco, les garanties publiques à l'exportation et les ministères financent ou accompagnent des opérations de nature différente. Chacun dispose déjà de procédures de diligence, mais les critères et les informations publiées ne sont pas toujours facilement comparables.
- **Un suivi budgétaire important.** Selon les données préliminaires de l'OCDE, l'aide publique au développement française a représenté environ 13,9 milliards de dollars en 2024. Ce chiffre couvre un ensemble large de dépenses ; il ne correspond ni à un budget librement réaffectable ni au coût de la présente réforme.
- **La limite à corriger.** Il manque une grille commune et lisible reliant l'analyse juridique, le niveau de risque, le choix du canal de financement, les clauses de suspension et le compte rendu parlementaire. KAIROS propose de relier les outils existants, pas de prétendre que tout contrôle serait aujourd'hui absent.

Ce que nous proposons

- **1. Qualifier avant de décider.** Toute opération extérieure majeure financée ou garantie par l'État ferait l'objet d'un test écrit : base juridique, bénéficiaire réel, risque pour les civils, possibilité de détournement et mesures de prévention. Les décisions diplomatiques sensibles seraient soumises à une analyse adaptée.
- **2. Classer les opérations, pas les pays.** Quatre niveaux seraient utilisés : vert, financement normal ; jaune, clauses correctrices ; orange, contrôle renforcé et changement éventuel de canal ; rouge, refus ou suspension lorsqu'une contribution grave est établie ou présente un risque substantiel non maîtrisable.
- **3. Préserver l'aide vitale.** L'aide humanitaire, la santé et l'éducation essentielles resteraient prioritaires. En cas de dégradation du comportement d'un gouvernement, les fonds pourraient transiter par des ONG, des collectivités ou des agences internationales plutôt que par son budget.
- **4. Contrôler tous les guichets publics.** AFD, Proparco, garanties export et autres soutiens publics utiliseraient une grille compatible. Les grands contrats incluraient des clauses d'alerte, de correction, de suspension et de reprise ; les exportations d'armements exigeraient la vigilance maximale.
- **5. Expliquer et réexaminer.** Un collège indépendant de juristes donnerait un avis sur les dossiers les plus sensibles. Le gouvernement déciderait et motiverait les écarts. Un rapport

annuel au Parlement publierait montants, risques, mesures prises et résultats, en protégeant les informations de sécurité.

- **6. Encourager les progrès.** Les partenaires améliorant justice, marchés publics et lutte anticorruption pourraient bénéficier d'une assistance technique ou de conditions de financement améliorées, sous réserve d'objectifs mesurables.

Calendrier de mise en œuvre

- **Année n, premier semestre : fixer la doctrine.** Le gouvernement adopte le principe de non-contribution, les quatre niveaux de risque et la protection de l'aide essentielle. Un groupe interministériel associe affaires étrangères, économie, défense, justice et opérateurs financiers. Il identifie les décisions devant recevoir un avis juridique formalisé.
- **Année n, second semestre : tester.** Une grille commune et des clauses types sont expérimentées sur un échantillon indicatif de 30 opérations nouvelles : aides, garanties et projets sensibles. Ce volume constitue une hypothèse de pilote, pas un chiffre déjà décidé. Les retours des partenaires et des ONG sont documentés.
- **Année n+1 : généraliser progressivement.** Les nouveaux financements publics importants intègrent l'évaluation de risque, la traçabilité du bénéficiaire réel et les clauses de suspension. Les administrations reçoivent des formations et disposent d'un mécanisme d'escalade pour les dossiers rouges.
- **Année n+2 : rendre compte.** Publication du premier rapport annuel consolidé et d'une carte des financements par pays et par canal, avec données agrégées lorsque le secret est nécessaire. Des contrats pilotes de développement et d'État de droit sont conclus avec des partenaires volontaires.
- **Année n+3 : mesurer les effets.** Une évaluation indépendante vérifie les délais de décision, les suspensions, les corrections obtenues et surtout les conséquences pour les populations. Le Parlement débat des exceptions et des améliorations nécessaires.
- **Année n+4 : réviser et coopérer.** Ajustement des seuils, publication d'une nouvelle doctrine et proposition d'une coordination européenne des contrôles. Le calendrier dépend des textes applicables et de la capacité réelle des administrations.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- **Le périmètre du chiffrage.** Cette proposition ne crée pas un nouveau programme d'aide au développement : elle améliore le contrôle des crédits, garanties et investissements existants. Le scénario ci-dessous évalue les moyens supplémentaires de méthode et de suivi, et non les opérations examinées.
- **Coût de lancement, années n à n+2 : 15 millions d'euros.** Hypothèse détaillée : 4 M€ pour 20 à 25 postes équivalents temps plein et l'expertise juridique sur trois ans ; 3 M€ pour les outils de traçabilité et l'échange sécurisé de données ; 3 M€ pour les audits et contrôles externes ; 2 M€ pour la formation et les clauses contractuelles ; 2 M€ pour les évaluations indépendantes et les publications ; 1 M€ de réserve technique. Total : 15 M€, soit 5 M€ par an en moyenne.
- **Financement du lancement.** Hypothèse de répartition : 9 M€ sur les budgets des ministères et opérateurs concernés, par redéploiement voté ; 3 M€ imputés aux coûts de contrôle des grands projets selon des règles ; 3 M€ de cofinancements européens recherchés. Aucune de ces recettes n'est acquise à ce stade.
- **Après l'année n+2.** Prévoir environ 4 M€ par an pour les équipes, audits, maintenance et publication, à réévaluer selon le nombre de dossiers. Les aides essentielles ne seraient pas ponctionnées automatiquement pour financer la réforme.

- **Garde-fous financiers.** Un bilan annuel comparerait coût administratif, délais et incidents évités. Les investissements supplémentaires dans la justice ou l'état civil des pays partenaires seraient budgétés projet par projet, distinctement de ces 15 M€. Ce scénario doit être confirmé par une étude d'impact.

Sources de référence : Charte des Nations unies (1945), conventions de Genève (1949), Statut de Rome (1998), Traité sur le commerce des armes (2014), OCDE — données préliminaires d'APD 2024. Les chiffrages de mise en œuvre sont des hypothèses KAIROS à expertiser.