

L'appui budgétaire

«Et si on essayait le respect
et la confiance?»



Commission européenne

LOUIS MICHEL
Commissaire européen
au développement
et à l'aide humanitaire

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.



Commission européenne

L'appui budgétaire



**«Et si on essayait le respect
et la confiance?»**

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800
ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur
l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008
ISBN 978-92-79-10116-8

© Communautés européennes, 2008
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Préface de Louis Michel

«Et si on essayait le respect et la confiance?»

«Je sais que l'aide budgétaire est un objet de controverses. Même si je puis admettre qu'il existe des situations où cette modalité d'aide est impraticable, je suis pour ma part convaincu que, lorsque les conditions le permettent, l'aide budgétaire est l'instrument de développement le plus efficace.

D'abord parce qu'elle constitue la meilleure façon de mettre en œuvre le principe pour moi sacré de l'appropriation. Ce n'est qu'en respectant ce principe que l'on permet à nos partenaires de décider eux-mêmes de leurs priorités, de se sentir responsables de leur destin et d'assurer la réussite de leurs actes. L'aide au projet crée toujours une tentation d'ingérence dans les choix des priorités de nos partenaires.

Ensuite parce qu'elle donne au dialogue entre partenaires et donateurs de la substance et de la densité. La relation est par définition beaucoup plus forte à partir du moment où l'aide budgétaire est un enjeu décisif pour le budget général du partenaire. Le budget reflète les grands choix et priorités politiques du gouvernement. Il constitue une véritable déclaration de ses objectifs et traduit ses priorités économiques et sociales. L'appui budgétaire est à cet égard essentiel. Son caractère récurrent et prévisible ainsi que l'opérationnalité politique qu'il représente pour le gouvernement sont des avantages tellement forts qu'ils ouvrent une marge de discussion et dialogue beaucoup plus fructueuse. Il est plus facile d'obtenir dans un contexte de ce

type des avancées dans le domaine de l'état de droit, de la démocratie et de l'amélioration des finances publiques qu'avec toute autre méthode.

Cela permet un véritable dialogue politique entre donateurs et bénéficiaires qui permet de faire progresser d'une manière beaucoup plus significative les droits humains ainsi que les politiques éducatives, sociales et environnementales.

Enfin, l'appui budgétaire permet de financer l'ensemble des budgets du gouvernement et donc son budget de fonctionnement. Il permet ainsi de financer les salaires des professeurs, du personnel médical, des juges, etc.

Dans le débat entre aide au projet et aide budgétaire, nous sommes aujourd'hui confrontés à une situation nouvelle: le doublement du volume de l'aide au développement. Si ce doublement se traduit par un doublement des projets, la situation deviendra vite cauchemardesque et ingérable pour nos partenaires en développement.

Il existe aujourd'hui 600 projets de moins de 1 million d'euros dans le secteur de la santé au Mozambique. Cela implique que nous mobilisions le temps et l'énergie du ministre de la santé et de son administration pour dialoguer avec les différents donateurs impliqués dans le secteur. Si demain, chacun continue, dans un contexte d'accroissement de l'aide, à financer ses petits projets, avec ses propres exigences et en plantant son petit drapeau, on peut dire au revoir à l'agenda de l'efficacité de l'aide.

La seule réponse à cette situation est l'aide budgétaire et son accroissement. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de faire passer le niveau d'aide budgétaire de 20 % de nos financements à 50 %.

J'ai décidé de publier cet ouvrage pour répondre aux nombreuses questions que j'ai reçues concernant le soutien budgétaire, depuis ma prise de fonction en qualité de commissaire européen en charge de la politique de développement, de l'aide humanitaire et des relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

J'espère que les arguments qu'il comporte convaincront les lecteurs.»

A handwritten signature in black ink, reading "L. Michel". The signature is stylized and includes a large flourish at the end.

Louis Michel
*Commissaire européen au développement
et à l'aide humanitaire*

Préface de Jean Ping

«En Afrique et ailleurs, la question de la bonne gouvernance et du renforcement des capacités de l'État est d'une actualité plus forte que jamais. Que ce soit pour faire face aux opportunités et aux défis de la mondialisation, ou bien atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les pays en voie de développement ont besoin d'États forts, d'États justes, d'États capables d'assurer leurs fonctions régaliennes naturelles, dans l'intérêt de leur population.

Pour réussir dans leur tâche, les États ont besoin d'une vision politique et de moyens adéquats. C'est là que le budget national prend toute son importance. Bien plus qu'un simple instrument technique de présentation des recettes et des dépenses de l'État, le budget est le plus important texte d'orientation annuel du gouvernement.

Il reflète les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent les grands choix politiques du gouvernement et traduit les vues de celui-ci sur la situation socio-économique de la nation. Il est une véritable déclaration des objectifs du gouvernement en matière budgétaire, financière et économique. Il traduit les priorités sociales et économiques du gouvernement et révèle dans quelle mesure il se soucie effectivement de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Le budget est en outre une source de référence pour évaluer les projets et réalisations du gouvernement.

Le budget est d'une importance cruciale pour assurer la transparence, la responsabilité, l'exhaustivité et la bonne

gouvernance. Exposant en détail les prévisions de dépenses, il permet au Parlement et au public de “savoir où va l'argent” et favorise ainsi la transparence. En outre, le gouvernement a besoin de l'aval du Parlement pour engager des dépenses ou accroître les recettes fiscales, d'où la responsabilité des ministres devant le Parlement et ses commissions. Enfin, le budget est le cadre régulateur et disciplinaire dans lequel les ministères doivent être gérés et exercer leur mission.

Transparence et responsabilité sont des principes cardinaux de la démocratie qui doivent se retrouver dans tout processus budgétaire.

Là où les conditions le permettent, l'appui des donateurs par le biais de l'aide budgétaire est fondamental pour les pays partenaires. Le soutien budgétaire est l'instrument d'aide le plus apte à favoriser l'instauration d'un vrai dialogue politique entre bailleurs de fonds et pays partenaires, permettant également une plus grande responsabilisation, une plus grande cohérence et une meilleure prévisibilité dans la gestion de l'aide par le pays partenaire.

Je dirais même que l'aide budgétaire est le meilleur moyen d'établir un véritable contrat de confiance entre partenaires du développement.

À l'heure où l'aide internationale au développement augmente, et ce dans une grande mesure grâce à l'Union européenne, il y a plus que jamais un impératif de plus grande efficacité de l'aide. Dans ce contexte, l'aide budgétaire est l'instrument idoine.

Cette brochure présentée par le Commissaire européen Louis Michel tombe donc à point nommé pour tracer les enjeux de l'aide budgétaire, répondre aux interrogations qu'elle soulève et dissiper les malentendus qui lui sont parfois attachés.»

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal line at the bottom.

S.E. Jean Ping
Président de la Commission de l'Union africaine

L'appui budgétaire en questions-réponses

Cette liste de questions-réponses fait surtout référence à l'appui budgétaire général et aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), mais la plupart des principes évoqués sont également pertinents pour les appuis sectoriels et pour d'autres régions du monde.

1. Questions générales	17
1.1. Définition	17
1.2. Quels sont les avantages de l'appui budgétaire pour le pays bénéficiaire?	19
1.3. Quels sont les avantages de l'appui budgétaire pour le donateur?	21
1.4. Quelles sont les différences entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel? Quels sont leurs objectifs respectifs?	22
1.5. L'appui budgétaire est-il un moyen de répondre aux engagements de la déclaration de Paris? À quels critères répond-il?	24
1.6. Que représente l'appui budgétaire (9 ^e FED-10 ^e FED)?	26
1.7. Quelle est l'opinion de la Cour des comptes européenne sur certains aspects importants de l'appui budgétaire?	26
1.8. Les parlements et la société civile dans les pays partenaires sont-ils exclus du dialogue et des processus de mise en œuvre des appuis budgétaires?	31

1.9.	Les appuis budgétaires conduisent-ils à un accroissement des ressources et des pouvoirs des administrations centrales au détriment des administrations décentralisées? . . .	32
1.10.	Quelles sont les caractéristiques du contrat OMD par rapport à l'appui budgétaire général «classique»?	34
2.	Mécanismes de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire	37
2.1.	Peut-on mettre en œuvre l'appui budgétaire dans tous les pays? Quels sont les critères déterminants pour opter pour cette modalité pratique de mise en œuvre?	37
2.2.	Qu'examine-t-on dans les finances publiques des pays bénéficiaires?	39
2.3.	Quelles sont les procédures de mise en œuvre (programmation, identification, etc.)? Quel rôle pour les États membres?	41
2.4.	À quels moments vérifie-t-on l'appui aux pays à travers un appui budgétaire?	45
2.5.	Peut-on faire de l'appui budgétaire dans n'importe quel secteur?	46
2.6.	Comment la Commission répond-elle aux priorités du pays bénéficiaire d'un appui budgétaire?	47
2.7.	Comment assurer la cohérence des bailleurs de fonds au niveau du choix des modalités d'aide?	47

2.8.	Comment assurer la coordination des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire, au moment des révisions et au moment des décisions de décaissement?	48
2.9.	Les décisions de décaissement sont-elles prises individuellement ou collectivement?	49
2.10.	Dans quelles conditions est-il possible de suspendre l'appui budgétaire?	51
2.11.	Quel est le rôle du Fonds monétaire international?	52
3.	Gestion des finances publiques	55
3.1.	Fait-on des analyses sur la gestion des finances publiques?	55
3.2.	Pourquoi la Commission n'établit-elle pas des seuils minimaux en matière de gestion des finances publiques pour accorder l'appui budgétaire?	56
3.3.	Des appuis techniques pour l'amélioration de la gestion des finances publiques sont-ils prévus?	57
3.4.	Peut-on examiner toutes les dépenses? Quels moyens a-t-on d'influencer les choix dans la sphère budgétaire?	58

4.	Contrôle financier	59
4.1.	Quels sont les mécanismes de contrôle en cas d'abus et de fraudes?	59
4.2.	Un système d'alerte rapide est-il mis en place permettant d'identifier les dérapages entre les différentes révisions régulières?	60
4.3.	Quelles sont les réponses possibles en cas d'abus et de fraudes? Peut-on procéder à des recouvrements de sommes qui ont fait l'objet d'irrégularités lors des justifications des décaissements?	60
5.	Pour une comptabilité de résultats	63
5.1.	Est-il possible de démontrer que l'appui budgétaire fonctionne?	63
5.2.	La Commission procède-t-elle à l'évaluation des résultats de l'appui budgétaire?	63
5.3.	Existe-t-il des méthodes fiables d'évaluation de l'appui budgétaire?	65
5.4.	Les systèmes de monitoring sont-ils fiables?	65
5.5.	Comment améliorer les systèmes de monitoring?	67
5.6.	Peut-on observer des résultats par rapport aux objectifs de croissance, de gestion des finances publiques, de réduction de la pauvreté et d'OMD?	67
5.7.	Pourquoi la Commission se focalise-t-elle sur les résultats plutôt que sur une conditionnalité de mesure?	68

5.8.	La conditionnalité est-elle efficace comme moyen pour évaluer les résultats?	70
5.9.	Quels éléments permettent de choisir les modalités pratiques de mise en œuvre?	71
6.	Les situations particulières	73
6.1.	Comment gérer l'appui budgétaire dans un pays où la situation se dégrade?	73
6.2.	Le cas particulier des États fragiles	75

1. QUESTIONS GÉNÉRALES

1.1. Définition

L'**appui budgétaire** est une modalité de mise en œuvre de l'aide au développement qui consiste à apporter des aides financières aux Trésors des pays bénéficiaires. Ces aides permettent d'augmenter les ressources de l'État bénéficiaire pour exécuter **son propre budget selon ses propres procédures**. Les caractéristiques générales de l'appui budgétaire sont qu'il est directement fourni aux gouvernements partenaires et qu'il s'intègre dans leurs propres systèmes d'allocation, de passation de marchés et de comptabilité, et qu'il n'est pas relié à des activités de projets spécifiques. Tous les types d'appui budgétaire (qu'ils soient généraux ou sectoriels) consistent en un transfert forfaitaire de devises étrangères; les différences portent sur les objectifs poursuivis ainsi que sur le niveau et l'axe du dialogue sur les politiques et enfin sur les conditions et résultats attendus.

Cette aide est apportée moyennant certaines conditions d'éligibilité et de mise en œuvre.

L'appui budgétaire se distingue d'autres types d'aide, en particulier:

- 1) de l'aide à la balance des paiements, qui relève des activités du Fonds monétaire international. Les fonds sont alors destinés à la Banque centrale avec pour objectif d'accroître ou maintenir les réserves en devises étrangères;

*L'appui budgétaire —
«Et si on essayait le respect et la confiance?»*

- 2) de l'aide au projet, où les fonds d'aide au développement sont utilisés pour des projets spécifiques, mis en œuvre avec des procédures propres aux donateurs qui en gardent le contrôle du financement.

L'appui budgétaire ne vise pas le financement d'un investissement spécifique mais vise à permettre aux gouvernements de mettre en œuvre leur politique, soit en portant sur l'ensemble de l'action gouvernementale s'il s'agit d'**appui budgétaire général**, soit en se limitant à un secteur s'il s'agit d'**appui budgétaire sectoriel**. L'appui budgétaire sectoriel se distingue donc de l'appui budgétaire général en ce qu'il concerne un voire plusieurs secteurs, et est soumis à toute conditionnalité appliquée dans ce ou ces secteurs.



1.2. Quels sont les avantages de l'appui budgétaire pour le pays bénéficiaire?

1. En contribuant au budget de l'État, l'appui budgétaire contribue à la responsabilisation des autorités. En effet, les appuis budgétaires sont toujours inscrits dans les lois de finances et, par conséquent, ils sont soumis aux mêmes processus de décision et de contrôle parlementaire que les recettes internes et les dépenses des pays. C'est donc le Parlement national — instance démocratique — qui a un rôle important à jouer dans le processus d'allocation du budget. Un projet/investissement spécifique est quant à lui une décision du gouvernement, sans consultation obligatoire du Parlement.

2. L'appui budgétaire apporte des ressources au budget de l'État dans son intégralité, ce qui aide le pays à répondre à ses besoins d'investissement mais aussi de fonctionnement, tels que les salaires des professeurs ou l'achat de médicaments. L'aide au projet par contre ne finance, en général, que des appuis institutionnels ou des investissements. Même si ces investissements sont tout à fait nécessaires pour satisfaire les besoins des populations (écoles, centres de santé, adduction d'eau), leur impact économique et social pourrait être limité si les pays n'ont pas les ressources pour couvrir leurs coûts de fonctionnement. L'appui budgétaire est donc une modalité d'aide qui est un complément naturel des «projets» et permet de pérenniser les investissements en assurant globalement leur durabilité.

3. Les transferts financiers effectués par l'appui budgétaire sont gérés par les pays bénéficiaires en utilisant les

*L'appui budgétaire —
«Et si on essayait le respect et la confiance?»*

procédures et les modalités budgétaires qui sont celles du gouvernement. L'appui budgétaire est donc plus «facile» à gérer pour les pays bénéficiaires puisque les procédures suivies et les modalités budgétaires sont propres au gouvernement. Ce gouvernement ne doit donc pas appliquer de procédures différentes, répondre à des aspirations différentes, respecter des exigences différentes demandées par les donateurs. Ainsi l'appui budgétaire répond mieux aux principes d'harmonisation (éviter les procédures et les exigences différentes de chacun des donateurs), d'alignement (permettre à l'aide apportée de correspondre aux priorités fixées par le pays bénéficiaire) et de renforcement des systèmes nationaux (renforcement des capacités, y compris dans le domaine de la gestion des finances publiques, puisque la gestion se fait directement par le pays bénéficiaire).



1.3. Quels sont les avantages de l'appui budgétaire pour le donateur?

1. L'appui budgétaire est l'instrument privilégié pour encourager les pays partenaires à mettre en œuvre leurs stratégies de réduction de la pauvreté (ou leurs stratégies sectorielles), de stabilisation macroéconomique et d'amélioration de la gestion des finances publiques. L'appui budgétaire permet à un donateur de soutenir un agenda de bonne gouvernance, en appuyant les institutions de l'État partenaire, notamment dans le domaine des finances publiques.

2. Le développement d'un pays dépend certes d'actions ponctuelles mais aussi et plus fondamentalement de l'amélioration de la capacité propre du pays, de l'efficacité de ses systèmes, de son organisation et de ses institutions. Les aides ponctuelles (par exemple les projets) devront donc soit *continuer à s'élargir, ce qui serait ingérable pour le pays partenaire, soit laisser la place à d'autres formes d'aide plus globales, ou enfin accompagner l'amélioration des systèmes nationaux*. L'appui budgétaire répond à cette évolution incontournable vers une aide plus efficace, basée sur des systèmes nationaux responsabilisés.

3. L'appui budgétaire offre au donateur un droit de regard et de dialogue/d'appréciation sur l'entièreté du budget national du pays partenaire (ne serait-ce par exemple que par son inscription au budget). Cela permet donc au donateur d'avoir une vue d'ensemble sur toutes les dépenses prévues, et aussi sur les revenus. Le donateur d'appui budgétaire porte ainsi son appréciation sur la composition du budget et sur les différentes étapes du processus budgétaire national. L'influence (directe ou indirecte) que la Commission

peut avoir sur les choix budgétaires d'un État l'oblige à avoir une vision globale sur l'ensemble des priorités politiques des pays et permet ainsi d'ouvrir un cadre de dialogue plus large par rapport aux autres modalités d'aide.

1.4. Quelles sont les différences entre l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel? Quels sont leurs objectifs respectifs?

Tous les appuis budgétaires consistent à apporter des ressources au budget général du pays bénéficiaire, mais ils comportent des différences.

Les *appuis budgétaires généraux* de la Commission visent à appuyer la politique globale de développement et de réduction de la pauvreté en encourageant l'amélioration des conditions de vie des gens (mesurée notamment sur la base d'indicateurs de santé et d'éducation) et l'amélioration de la gestion des finances publiques. En règle générale, les indicateurs utilisés sont en nombre limité pour permettre un suivi et une évaluation efficaces des résultats, centrés sur les objectifs prioritaires. Les financements mis à disposition pour appuyer le cadre général de politique du pays permettent à la Commission d'avoir un aperçu global et de discuter avec le gouvernement de tous les domaines qui pourraient nécessiter des améliorations (politique économique, choix budgétaires, justice...).

Les *appuis budgétaires sectoriels* permettent d'avoir une discussion plus approfondie sur un (ou plusieurs) secteur(s), le dialogue qu'ils autorisent étant, par définition, limité à ce(s) secteur(s). La préparation des appuis budgétaires

sectoriels fait face à des difficultés différentes par rapport aux appuis budgétaires généraux; ils demandent des compétences thématiques variées permettant une analyse sectorielle approfondie ainsi qu'un dialogue spécifique.

La Commission utilise l'appui budgétaire sectoriel là où elle pense qu'il y a une valeur ajoutée importante à concentrer le dialogue et l'attention sur un secteur particulier inscrit dans son programme de coopération avec le pays partenaire. L'appui budgétaire sectoriel ne consiste pas en un financement direct à un secteur donné: comme l'appui budgétaire général, il n'est pas affecté à une dépense particulière, et la décision sur le niveau de financement du secteur est prise dans le cadre de la discussion budgétaire globale. Cependant, il apporte au pays une prévisibilité de ressources pour renforcer sa politique sectorielle, en particulier à travers la construction des perspectives financières à moyen terme pour le secteur. Le dialogue qui accompagne les appuis budgétaires sectoriels couvre de nombreux aspects liés au financement du secteur (tels que le niveau et la composition des dépenses, l'exécution budgétaire), à la mise en œuvre des réformes et aux résultats obtenus par rapport aux objectifs sectoriels.

Dans un certain nombre de pays où la coopération se déroule de façon satisfaisante, il est envisageable d'avoir à la fois un appui budgétaire général ET des appuis budgétaires sectoriels, utilisés pour soutenir les secteurs retenus comme prioritaires dans la programmation.

Dans les pays moins dépendants de l'aide externe, il est certainement préférable de mettre en œuvre des appuis sectoriels si l'on espère avoir un impact sectoriel significatif.



1.5. L'appui budgétaire est-il un moyen de répondre aux engagements de la déclaration de Paris? À quels critères répond-il?

L'appui budgétaire est la modalité d'aide au développement la plus adaptée pour répondre aux engagements de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

La déclaration de Paris prévoit cinq domaines d'actions: l'appropriation par le pays bénéficiaire, l'alignement sur les priorités et les procédures du pays bénéficiaire, l'harmonisation entre donateurs, la gestion axée sur les résultats, et la responsabilité mutuelle. Chaque domaine d'action a ses indicateurs de progrès et, même si l'appui budgétaire ne constitue pas en tant que tel un indicateur de la déclaration de Paris, la poursuite des objectifs mesurés par ces indicateurs est rendue plus aisée par l'utilisation de cet instrument. En particulier, l'appui budgétaire permet, par sa nature même, un alignement avec les procédures du pays partenaire (qui concerne sept des douze indicateurs de progrès) puisque ce seront ses procédures qui serviront de référence.

Questions générales



1.6. Que représente l'appui budgétaire (9^e FED-10^e FED)?

La part de l'aide mise en œuvre sous forme d'appui budgétaire n'a cessé de croître depuis les années 90. Mais les projets traditionnels (routes, infrastructures...) restent encore majoritaires.

L'appui budgétaire général représentait 25 % des fonds programmables au début du 9^e Fonds européen de développement (FED). Pour le 10^e FED, la Commission vise une augmentation des appuis budgétaires, généraux et sectoriels, jusqu'à 44 % des fonds programmables, soit 25 % de la totalité des fonds disponibles.

1.7. Quelle est l'opinion de la Cour des comptes européenne sur certains aspects importants de l'appui budgétaire?

Préoccupée par la bonne gestion des fonds communautaires, la Cour des comptes a largement centré les avis qu'elle porte sur l'appui budgétaire sur la question de la gestion des finances publiques par les pays bénéficiaires. Dans son «Rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP: la gestion par la Commission du volet réforme des finances publiques» (p. 18-19), la Cour commente ainsi la gestion de l'appui budgétaire.

«La Commission interprète de façon dynamique les conditions posées par l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou. Elle considère que les faiblesses affectant la gestion des finances publiques existant au moment de la décision de financement n'empêchent pas le lancement d'un

programme d'aide budgétaire, si la volonté de réformes et ces dernières sont jugées satisfaisantes. Par conséquent, elle ne prend pas en considération uniquement la situation initiale des systèmes de gestion des finances publiques, mais également la direction suivie par le pays. Beaucoup d'autres bailleurs de fonds, et notamment les institutions de Bretton Woods, se réfèrent aussi aux perspectives d'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques plutôt qu'à un seuil ou à un niveau qualitatif absolu. Cette interprétation, qui permet d'étendre le champ d'application de ce dispositif, *augmente de ce fait la prise de risque pesant sur l'emploi de l'argent du contribuable européen*, due à l'utilisation des procédures budgétaires nationales des pays bénéficiaires. Cette interprétation *implique un suivi d'autant plus rigoureux* de la situation et de l'évolution de la gestion des finances publiques de ces pays.»

Comme les autres bailleurs de fonds qui apportent des appuis budgétaires, la Commission établit ses propositions et décisions d'éligibilité à l'appui budgétaire dans le domaine de la gestion des finances publiques sur la base d'une analyse de la situation initiale et des perspectives crédibles d'amélioration de la situation. Cette analyse conduit la Commission à être sélective dans ses interventions.

Cette interprétation dynamique des conditions d'éligibilité, et en particulier de celle portant sur la gestion des finances publiques, pourrait augmenter le risque à court terme. Cependant, *la sélectivité qu'elle induit, fondée sur la rigueur dans les diagnostics et sur la volonté réformatrice des États bénéficiaires, couplée au renforcement de leurs capacités, permet de circonscrire et de gérer ce risque.*



Cela exige un suivi rigoureux, dans un contexte de concertation étroite avec les autres partenaires au développement. La Commission est d'accord avec la Cour des comptes qui considère — dans le cadre des déclarations d'assurance 2006 et 2007 — que les évaluations de la réalisation des conditions d'éligibilité (en particulier celle relative à la gestion des finances publiques) et les décisions de décaissement devraient être plus structurées et formalisées. La Commission admet également que les conventions de financement et les dispositions techniques et administratives (DTA)

devraient être plus claires et spécifiques, notamment pour ce qui concerne les indicateurs de performance.

Les auditeurs, et principalement la Cour des comptes européenne, faisant référence à l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou — repris dans des termes semblables dans les règlements sur le voisinage et la coopération au développement — voudraient voir appliquer un seuil à la qualité de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires en dessous duquel le pays concerné ne serait pas éligible à l'appui budgétaire. Outre le fait qu'il n'existe pas de standard international pour fixer ce seuil, une telle démarche présente de réels inconvénients et dangers souvent mis en avant par la Commission:

- pas de seuil appliqué par les institutions de Bretton Woods;
- impossibilité d'intervenir dans les pays qui en ont le plus besoin, de développer de vrais partenariats pour améliorer la situation;
- environnement changeant qui peut largement influencer à très court terme la qualité de la gestion des finances publiques;
- danger que le pays bénéficiaire interprète un éventuel standard minimal comme une condition certes nécessaire mais également suffisante pour être éligible;
- complexité du domaine de la gestion des finances publiques et large envergure de la sphère des finances publiques;
- etc.

La Commission agit dans ce sens:

- 1) avec des diagnostics rigoureux et réguliers des systèmes des finances publiques des pays partenaires par des méthodologies internationalement reconnues;
- 2) avec une appréciation sérieuse du programme de réforme des systèmes de finances publiques que le gouvernement s'engage à mettre en œuvre;
- 3) par le suivi régulier et continu de la mise en œuvre de ces programmes de réforme;
- 4) par l'identification de mesures clés dont la mise en œuvre est préalable au décaissement des tranches variables.





1.8. Les parlements et la société civile dans les pays partenaires sont-ils exclus du dialogue et des processus de mise en œuvre des appuis budgétaires?

Les appuis budgétaires sont *parfois perçus comme le résultat de relations privilégiées et exclusives entre gouvernements et bailleurs de fonds*, relations qui remplaceraient et affaibliraient le rôle des autres acteurs nationaux. C'est vrai, **mais le dialogue qui accompagne l'appréciation de la performance des pays, mené conjointement par les gouvernements et les donateurs d'appuis budgétaires, est de plus en plus important et structuré. Ce dialogue d'appréciation peut se faire en impliquant pleinement les acteurs non-étatiques présents sur le terrain.**

De plus, les appuis budgétaires soutiennent le renforcement des parlements nationaux et de la société civile à différents niveaux:

- 1) en premier lieu, les appuis budgétaires sont toujours inscrits dans les lois de finances et, par conséquent, ils sont soumis aux mêmes processus de décision et de contrôle parlementaire que les recettes internes et dépenses des pays. Cela n'est pas le cas de l'aide au projet;
- 2) en deuxième lieu, à travers des programmes de réforme de la gestion des finances publiques, qui comprennent très souvent des mesures visant à l'amélioration de la transparence, les appuis budgétaires contribuent au renforcement de la responsabilité vis-à-vis de la société civile et du pouvoir législatif (accès du public aux principales informations budgétaires, examen par le parlement des rapports de vérification externe, etc.);
- 3) en troisième lieu, la société civile et les parlements sont de plus en plus souvent appelés à participer directement aux processus d'appréciation de la performance et aux révisions conjointes dans le cadre desquels sont mis en œuvre les appuis budgétaires.

1.9. Les appuis budgétaires conduisent-ils à un accroissement des ressources et des pouvoirs des administrations centrales au détriment des administrations décentralisées?

Les appuis budgétaires étant décaissés sous forme de paiements aux comptes *généraux* du Trésor public, ils ne financent pas directement les administrations décentralisées. Cependant, ils contribuent, au même titre que les ressources propres, au financement des transferts et subventions

aux structures décentralisées prévus par les lois et la politique budgétaire du pays.

Or, l'expérience montre que la *décentralisation prend une place croissante dans le dialogue lié à la mise en œuvre des appuis budgétaires*. La transparence des allocations et la prévisibilité à moyen terme des fonds mis à disposition des administrations décentralisées deviennent de ce fait centrales dans les programmes de réforme de la gestion des finances publiques.

Le niveau des transferts financiers au regard des compétences transférées devient aussi un élément important du dialogue sur la fourniture des services aux populations dont la responsabilité revient aux administrations décentralisées. Le *renforcement des capacités humaines et financières des administrations locales* est donc de plus en plus souvent inclus dans les objectifs des programmes d'appui budgétaire.



1.10. Quelles sont les caractéristiques du contrat OMD par rapport à l'appui budgétaire général «classique»?

Pour atteindre les OMD, il est nécessaire d'augmenter dans le long terme les dépenses publiques, les dépenses en capital ainsi que les dépenses courantes, telles que les salaires des enseignants et des infirmières. Mais les ministères des finances hésitent à s'engager à long terme sur des augmentations de dépenses courantes, en l'absence d'assurances fortes quant à la disponibilité des ressources financières correspondantes, notamment extérieures. Face à ces besoins, les aides publiques extérieures restent encore insuffisamment prévisibles.

Sous le 10^e FED, la Commission compte améliorer la prévisibilité des aides budgétaires générales. *L'objectif du contrat OMD est précisément d'accroître cette prévisibilité* et, dès lors, de faciliter la planification, la budgétisation et le financement à moyen terme des dépenses requises pour atteindre les objectifs du millénaire.

Les principales caractéristiques du contrat OMD seraient les suivantes:

- le pays partenaire doit prendre des engagements précis en matière d'action nationale et de mobilisation de ressources pour atteindre les objectifs du millénaire;
- toutes les ressources destinées à l'aide budgétaire programmées dans les documents de stratégie pays pour le 10^e FED seraient engagées pour une période de six ans correspondant à la durée du FED;

- le pays bénéficiaire aurait l'assurance que l'essentiel (au minimum 70 %) des montants engagés serait déboursé, dès lors qu'il respecterait les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire ainsi que les principes essentiels et fondamentaux de la coopération;
- il serait procédé chaque année à une révision de la performance du pays qui permettrait, en cas de pré-occupations spécifiques et significatives, un retrait d'un maximum de 15 % du montant de déboursement annuel;
- au minimum 15 % de l'engagement total seraient liés aux résultats obtenus (notamment en matière d'OMD), mesurés lors de la révision à mi-contrat. Ce montant de déboursement annuel sera fixé pour la deuxième période du programme;
- les pays éligibles seraient ceux qui ont clairement déjà fait leurs preuves dans la mise en œuvre d'aides budgétaires, qui poursuivent une politique ayant explicitement parmi ses objectifs la réalisation des OMD et qui disposent d'un bon cadre de moyen terme de suivi de cette politique et de coordination des partenaires techniques et financiers.

2. MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES D'APPUI BUDGÉTAIRE

2.1. Peut-on mettre en œuvre l'appui budgétaire dans tous les pays? Quels sont les critères déterminants pour opter pour cette modalité pratique de mise en œuvre?

Non, l'appui budgétaire *ne peut pas être mis en œuvre dans tous les pays et dans n'importe quelles circonstances*. Les critères déterminants pour l'utilisation de l'appui budgétaire comme modalité de mise en œuvre de l'aide au développement sont ceux qui précisent l'éligibilité du pays à cet instrument. Désormais, toutes les bases légales contiennent les principaux éléments à prendre en considération pour l'éligibilité à l'appui budgétaire, et ceux-ci convergent vers les mêmes thèmes et traitent des mêmes domaines.

L'article 25 de l'instrument de coopération au développement — inspiré des articles 61 et 67 de l'accord de Cotonou — est une bonne synthèse de ce que constituent les critères d'éligibilité:

«Le financement communautaire peut prendre les formes suivantes:

[...]

b) un appui budgétaire, lorsque la gestion des dépenses publiques de l'État partenaire est suffisamment transparente, fiable et efficace et lorsque cet État a établi des politiques sectorielles ou macroéconomiques correctement

définies, qui ont été évaluées favorablement par ses principaux bailleurs de fonds, y compris, le cas échéant, les institutions financières internationales. La Commission applique systématiquement une approche axée sur les résultats et fondée sur des indicateurs de performance; elle définit clairement les conditions applicables, en assure le suivi et soutient les efforts que déploient les pays partenaires pour renforcer le contrôle parlementaire et les capacités de vérification des comptes et améliorer la transparence et l'accès du public à l'information. Le versement de l'appui budgétaire est subordonné à la condition que des progrès satisfaisants soient accomplis en vue de réaliser les objectifs, en termes d'incidence et de résultats.

[...]».

L'appui budgétaire ne peut pas être utilisé pour aider les pays à n'importe quel moment et dans n'importe quelles circonstances. Tel que défini dans le consensus européen pour le développement, le recours à l'appui budgétaire est *une* des différentes manières de canaliser l'aide au développement «lorsque les circonstances le permettent [...]».

Outre les *conditions politiques* qui permettent de mener à bien un programme de coopération avec un pays partenaire, il s'agit d'apprécier la *réalisation des critères d'éligibilité* tels que ceux précisés dans l'accord de Cotonou.

En termes pratiques, les critères d'éligibilité sont:

- i) une politique et stratégie nationale ou sectorielle bien définie;
- ii) une politique macroéconomique axée sur la stabilité;
- iii) un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques.

2.2. Qu'examine-t-on dans les finances publiques des pays bénéficiaires?

La qualité de la gestion des finances publiques est une des questions clés des conditions d'éligibilité d'un pays à l'aide budgétaire. La Commission gère cette condition de manière dynamique, parce qu'il n'y a pas de standards internationaux reconnus et parce que l'amélioration de la gestion des finances publiques est un objectif de développement en soi. Il est important de suivre, d'accompagner et d'appuyer les améliorations voulues.

La Commission, en collaboration avec un groupe important de bailleurs de fonds, a développé un outil de diagnostic appelé «*cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*» (PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability). Ce cadre permet d'analyser l'ensemble des dimensions qui caractérisent la gestion des finances publiques:

- la crédibilité du budget;
- la couverture et la transparence du budget⁽¹⁾;
- la programmation budgétaire basée sur les politiques publiques;
- la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget;

⁽¹⁾ Par «transparence des finances publiques», on entend le souci de faire connaître ouvertement la structure et les fonctions des organes de l'État qui déterminent la politique et les résultats budgétaires, ainsi que les activités passées, présentes et futures du gouvernement. Cette transparence permet que le débat public ait lieu sur la base d'informations plus solides; elle renforce en outre la responsabilisation et la crédibilité des pouvoirs publics. Le Fonds monétaire international (FMI) a établi un code de bonnes pratiques et publié un manuel sur la transparence des finances publiques ainsi qu'un guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles, qui ont été mis à jour en 2007, afin d'encourager une plus grande transparence des finances publiques.

*L'appui budgétaire —
«Et si on essayait le respect et la confiance?»*

- la comptabilité et l'enregistrement de l'information;
- les rapports financiers;
- le suivi budgétaire, et
- le contrôle externe.

La Commission et les autres partenaires bailleurs de fonds s'intéressent également aux dépenses et allocations budgétaires sectorielles, intersectorielles et intrasectorielles. Une vision globale est privilégiée; elle permet également de voir:

- dans quelle mesure des dépenses sociales sont privilégiées par rapport, par exemple, aux dépenses sensibles telles que celles de nature militaire, et
- si les équilibres entre dépenses centrales et dépenses décentralisées correspondent aux politiques affichées par le gouvernement.



2.3. Quelles sont les procédures de mise en œuvre (programmation, identification, etc.)? Quel rôle pour les États membres?

Chaque pays qui bénéficie de l'aide au développement signe avec la Commission un **document de stratégie pays**, accompagné d'un **programme indicatif national (PIN)**. Ces documents indiquent les secteurs d'activités prioritaires ainsi que les modalités de mise en œuvre privilégiées (dans le PIN).

Aussi bien les documents de stratégie pays que les programmes indicatifs nationaux sont soumis pour approbation au comité du FED, où siègent les États membres.

Les programmes d'appui budgétaire sont ensuite préparés de la même manière que tout autre programme, c'est-à-dire en passant par les phases de *programmation* et d'*identification*, pour finir par la *formulation* et la *décision de financement*.

1. L'étape de *programmation* consiste principalement à apprécier l'impact escompté de l'appui budgétaire et sa contribution potentielle aux objectifs de la stratégie d'appui de la Commission européenne dans chaque pays. Par exemple, l'appui budgétaire général peut appuyer la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement à moyen ou à long terme et/ou contribuer à la stabilité macroéconomique à court terme. D'une manière similaire, l'appui budgétaire sectoriel peut appuyer la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle de développement.

2. L'étape d'*identification* consiste en une analyse objective du contexte national avec comme but l'élaboration d'une première description du programme en portant une attention particulière à la confirmation de la réalisation des critères d'*éligibilité* — politique et stratégie nationale, cadre macroéconomique et gestion des finances publiques — avant la fin de la phase de formulation. Il est également important d'évaluer *la volonté* et *la capacité* du pays partenaire d'utiliser les critères et indicateurs de performance pour les décaissements et de jouer un rôle moteur en matière de coordination des bailleurs de fonds.

3. L'étape suivante de *formulation* vise à la préparation d'une «fiche d'action», suivie par une convention de financement, qui doit être signée avec le pays partenaire. La formulation permet de préciser tous les éléments du programme en passant par la justification de l'intervention, le contexte national (y compris le respect des critères d'éligibilité), la description (objectifs, résultats escomptés, principales activités) et les modalités de mise en œuvre.

Sous le 10^e FED, les programmes d'action annuels sont élaborés par la Commission avec le pays ou la région partenaire, avec la participation des États membres représentés sur place, et en coordination, s'il y a lieu, avec d'autres bailleurs de fonds, notamment dans le cadre d'une programmation conjointe, et la Banque européenne d'investissement (BEI). Ces programmes précisent le cadre général et évaluent l'aide de la Communauté et les enseignements tirés, y compris en ce qui concerne l'aide budgétaire, sur la base notamment des examens opérationnels annuels. Ils comportent des fiches individuelles détaillées pour chaque action prévue, qui contiennent une analyse de la situation du secteur concerné, un descriptif des actions à financer,

les principaux acteurs, les résultats attendus en fonction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, les procédures de gestion, un calendrier de mise en œuvre indicatif et, dans le cas de l'aide budgétaire, les critères de décaissement, y compris d'éventuelles tranches variables⁽²⁾. Ces programmes d'action annuels sont présentés au comité du FED pour avis.



Les voix des États membres au sein du comité du FED sont affectées de la pondération suivante: Belgique: 35; Bulgarie: 1; République tchèque: 5; Danemark: 20; Allemagne: 205; Estonie: 1; Irlande: 9; Grèce: 15; Espagne: 79; France: 196; Italie: 129; Chypre: 1; Lettonie: 1; Lituanie: 1; Luxembourg: 3; Hongrie: 6; Malte: 1; Pays-Bas: 49; Autriche: 24; Pologne: 13; Portugal: 12; Roumanie: 4; Slovénie: 2; Slovaquie: 2; Finlande: 15; Suède: 27; Royaume-Uni: 148. Cela fait un total de 1004 pour l'EU-27. Le comité du

⁽²⁾ Article 7 du règlement (CE) n° 617/2007 du 14 mai 2007.

FED statue à la majorité qualifiée de 724 voix sur 1 004, exprimant le vote favorable d'au moins 14 États membres. La minorité de blocage est de 281 voix.

4. La *convention de financement*, qui formalise l'accord avec le pays partenaire, doit préciser les critères et indicateurs de performance utilisés pour les décaissements ainsi que les modalités de décaissement (calendrier, modalités et critères d'appréciation).

Le rôle des États membres en détail

Les montants de la (ou des) tranche(s) annuelle(s) sont précisés d'abord dans la proposition de financement/fiche d'action qui va au comité du FED — y recevant l'avis des États membres —, puis dans les dispositions techniques et administratives de la convention de financement qui constituent le véritable contrat avec le gouvernement du pays bénéficiaire. Dans la proposition de financement/fiche d'action figurent aussi le calendrier indicatif des décaissements prévisibles et, bien sûr, celui des évaluations des performances qui les précèdent. Cela figure aussi dans les dispositions techniques et administratives des conventions de financement.

Lorsque les programmes de la Commission sont mis en œuvre dans des contextes conjoints où les pays bénéficiaires ont aussi des appuis des autres bailleurs de fonds — ce qui est le cas presque partout dans la région ACP (pays PPTE, pays à CSLP, pays fragiles...) —, les révisions des programmes sont souvent effectuées conjointement, en particulier avec les États membres concernés.

En principe, la Commission décaisse la tranche fixe au début d'un exercice budgétaire et la tranche variable au milieu de l'exercice budgétaire, au moment où on peut, par exemple, évaluer la performance du budget de l'année précédente et participer à la préparation du budget de l'année suivante. Ces éléments sont par conséquent présentés au moment de la préparation des programmes, connus des États membres (surtout lorsqu'il s'agit de programmes multibailleurs) et cohérents avec les calendriers nationaux.

Il y a donc des systèmes de concertation formelle (comités de gestion) et, le cas échéant, concertation/harmonisation/coordination dans le pays bénéficiaire.

2.4. À quels moments vérifie-t-on l'appui aux pays à travers un appui budgétaire?

L'appréciation des critères d'éligibilité [i) une politique et stratégie nationale ou sectorielle bien définie; ii) une politique macroéconomique axée sur la stabilité et iii) un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques] doit être effectuée:

- avant la finalisation d'un programme d'appui budgétaire;
- pendant la mise en œuvre du programme;
- et surtout avant chaque décaissement.

Il peut donc s'avérer que l'appui budgétaire soit possible dans un pays qui sort d'une crise majeure, qui a besoin de refaire fonctionner son administration, mais sous réserve d'accord sur un minimum de stratégie nationale, dans un contexte macroéconomique maîtrisé et avec une volonté d'améliorer la gestion et l'utilisation des fonds publics. Il s'agira là de la réalisation de préalables.

2.5. Peut-on faire de l'appui budgétaire dans n'importe quel secteur?

En principe *oui*, on peut utiliser l'appui budgétaire comme instrument de mise en œuvre d'un appui à une priorité sectorielle quel que soit le secteur retenu. Mais l'appui budgétaire sera d'autant plus efficace que l'action de l'État est déterminante dans le secteur en question, soit parce que l'État est un acteur prépondérant à travers son budget (c'est le cas de la santé, de l'éducation, mais aussi de la sécurité civile), soit parce qu'il est l'élément régulateur de la politique sectorielle, soit parce qu'il est le moteur des réformes à entreprendre et à mettre en œuvre. Il s'agira donc en particulier de secteurs où le rôle du secteur public est bien défini, où des stratégies sectorielles sont en place et où les responsabilités sont relativement bien précisées. L'appui budgétaire est ainsi la forme la plus transparente pour appuyer les politiques publiques. Les appuis aux institutions autonomes, aux acteurs non étatiques, ou visant de nombreux acteurs se prêtent moins à l'appui budgétaire.



2.6. Comment la Commission répond-elle aux priorités du pays bénéficiaire d'un appui budgétaire?

La Commission y répond de facto, car c'est inhérent aux critères d'éligibilité à l'appui budgétaire. En effet, le budget national est la traduction des priorités nationales, et l'appui budgétaire ne peut qu'appuyer une politique nationale, générale ou sectorielle bien établie/définie. L'appui budgétaire de la Commission participe donc à la réponse aux priorités définies par le pays au niveau national. Il sera d'autant plus efficace que:

- les priorités seront claires et précises;
- des plans d'action bien définis seront préparés;
- les coûts de mise en œuvre de ces plans d'action seront chiffrés et reflétés dans les budgets;
- des systèmes de suivi seront mis en place;
- les résultats seront régulièrement évalués et analysés.

L'aide budgétaire contribue à la mise en place des moyens prévus en particulier au niveau financier dans le budget de l'État, lesquels sont en principe le reflet des priorités affichées et des politiques retenues.

2.7. Comment assurer la cohérence des bailleurs de fonds au niveau du choix des modalités d'aide?

La cohérence des bailleurs de fonds sur le choix des modalités d'aide:

- 1) est assurée en premier lieu à travers des processus de programmation, d'identification et de formulation;

- 2) est ensuite confirmée à chaque étape critique au cours de la mise en œuvre. À chaque étape, les bailleurs de fonds se consultent entre eux — souvent dans les enceintes formelles de coordination.

Il ne devrait donc pas y avoir de divergences quant à l'appréciation du contexte national permettant de décider de telle ou telle modalité de mise en œuvre.

Il est cependant important d'insister sur le fait qu'il relève du pays partenaire d'assurer le rôle primordial de piloter la coordination des bailleurs de fonds afin que les différentes modalités d'aide soient mises en harmonie — par exemple, lorsque les conditions le permettent, en demandant un projet d'appui technique en complément d'un programme plus large d'appui budgétaire.

Plus généralement, le pays partenaire décide en collaboration avec les bailleurs de fonds de la modalité la plus appropriée (aide au projet, appui budgétaire, aide humanitaire, assistance aux crises...) compte tenu des circonstances.

2.8. Comment assurer la coordination des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire, au moment des révisions et au moment des décisions de décaissement?

L'appui budgétaire fait toujours l'objet d'une coordination poussée entre les bailleurs de fonds et le pays partenaire et, par nature, cette coordination s'aligne sur les processus et calendriers nationaux.

La nature de la coordination peut varier d'un pays à l'autre: à travers un mécanisme formalisé dans un mémorandum (avec des droits et obligations des différentes parties précis et détaillés) ou à travers un mécanisme plus informel et des réunions de concertation.

Il est important, en particulier pour l'appui budgétaire général, que le mécanisme de coordination prévoie l'utilisation d'un *cadre commun d'évaluation de la performance* permettant chaque année de faire le bilan de l'année écoulée et d'apprécier les objectifs pour l'année en cours et l'année à venir.

Quelle que soit la modalité de coordination, elle permettra à tous les bailleurs de fonds de se concerter sur les évolutions importantes en termes de politique et de stratégie nationale, de politique macroéconomique et de réforme dans la gestion des finances publiques.

Chaque bailleur de fonds, sous réserve du respect de son processus décisionnel interne, pourra — sur la base de ces révisions conjointes — faire part de son intention en termes de décaissement et recevra/recueillera ainsi les opinions des uns et des autres pour arriver à des conclusions globalement cohérentes.

2.9. Les décisions de décaissement sont-elles prises individuellement ou collectivement?

Les évaluations menant à des décisions de décaissement sont habituellement partagées entre les bailleurs de fonds pour des raisons de cohérence d'information et

d'harmonisation. Cependant, la décision de décaissement relève in fine de chaque bailleur de fonds conformément à l'accord avec le pays partenaire et selon ses procédures décisionnelles internes.

Par exemple, chaque bailleur de fonds, tout en utilisant un cadre commun de critères et d'indicateurs d'évaluation, peut choisir, en accord avec le gouvernement, les caractéristiques d'un cadre simplifié et limité sur lequel il souhaite — pour sa part — appuyer son évaluation et sa décision finale de décaissement. De cette manière, les bailleurs de fonds ont une approche «harmonisée» (cadre commun) mais ne sont pas forcément «unanimes» (évaluation faite individuellement avec certaines pondérations possibles en fonction de priorités politiques nationales). Cela est un élément important pour garantir au pays partenaire un certain niveau de prévisibilité.



2.10. Dans quelles conditions est-il possible de suspendre l'appui budgétaire?

La suspension d'un programme mis en œuvre sous forme d'appui budgétaire est liée au respect:

- 1) *des conditions d'éligibilité.* Dans la mesure où certaines conditions d'éligibilité ne seraient plus réalisées, le programme serait en situation d'être suspendu, c'est-à-dire que les décaissements ne seraient pas effectués. La dégradation de la situation macroéconomique et/ou budgétaire ou les évolutions négatives dans la gestion des finances publiques sont des raisons légitimes de suspension, l'environnement n'étant plus favorable à une efficacité raisonnable de l'aide. Des mesures correctives sont alors préconisées pour recréer un environnement adéquat pour la reprise de l'appui budgétaire;
- 2) *des conditions de politique nationale.* La mauvaise définition de la politique nationale ou sa mise en œuvre particulièrement défailante constituent également des motifs de suspension de l'aide. On peut toutefois supposer que cette appréciation intervient déjà en amont de toute décision de financement;
- 3) *d'éléments essentiels.* La démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance sont des éléments essentiels de la coopération de l'Union européenne, tels que définis en particulier dans l'article 9 de l'accord de Cotonou. Ils sont traités dans le contexte du dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord. Celui-ci autorise une interruption de l'aide (article 96) si cela s'avère justifié par des changements du contexte général en matière de gouvernance.

2.11. Quel est le rôle du Fonds monétaire international?

Le mandat confié par ses membres au FMI est clair et précis: «Afin de promouvoir la stabilité économique mondiale par la coopération multilatérale, le FMI s'est vu confier la mission de surveiller le système monétaire international et de suivre les politiques économiques et financières de ses 185 membres. Cette activité, appelée "surveillance", permet de faire évaluer par des experts les évolutions économiques et financières tant nationales qu'internationales. Le FMI donne des conseils sur les risques qui pèsent sur la stabilité et la croissance et indique si la politique économique des pays doit être ajustée. De cette façon, il aide le système monétaire international à atteindre son objectif fondamental, c'est-à-dire créer un contexte qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux entre les pays et qui permette de soutenir une croissance économique saine.»

La Commission, pour sa part, n'est pas représentée dans le conseil d'administration du FMI; seuls les États membres ont un statut de membres.

La Commission n'a, par conséquent, pas d'obligation formelle à suivre les indications et/ou recommandations du FMI.

Néanmoins, l'expertise du FMI est précieuse et reconnue, et la Commission l'utilise, lorsque des programmes formels existent [Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), etc.], puisque son rôle est à ce moment-là contractuel vis-à-vis du pays bénéficiaire. Un pays ayant un accord avec le

FMI est automatiquement éligible pour l'appui budgétaire (article 67, paragraphe 4, de l'accord de Cotonou). Dans la pratique, les trois critères d'éligibilité sont évalués.

Pour les pays sans programme avec le FMI, la Commission fait une analyse au cas par cas. Dans ce cas de figure, les analyses menées par le FMI dans le cadre de ses consultations au titre de l'article IV de ses statuts sont très utiles à la Commission pour porter un jugement sur la situation macroéconomique et budgétaire.

Au final, quelles que soient l'utilité et l'utilisation faite de l'information fournie par le FMI, les décisions sont prises par la Commission.



3. GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1. Fait-on des analyses sur la gestion des finances publiques?

Oui, elles deviennent progressivement systématiques.

La nature de l'appui budgétaire fait jouer à la programmation, à l'exécution du budget national (et au contrôle de sa bonne exécution) un rôle prépondérant. De son efficacité interne dépendra en partie l'efficacité de l'appui budgétaire. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'analyser la *gestion des finances publiques* du pays bénéficiaire.

Ces analyses sont réalisées (en principe selon des méthodologies développées en accord avec d'autres bailleurs de fonds, dont les institutions de Bretton Woods et certains États membres) comme premier élément de l'appréciation de la condition d'éligibilité liée à la qualité de la gestion des finances publiques.

Le deuxième élément sera l'existence ou non d'un programme d'*amélioration de la gestion des finances publiques*.

La Commission utilise, le cas échéant, les analyses déjà effectuées par d'autres bailleurs de fonds et, lorsque cela est nécessaire, fait procéder à ces analyses.

3.2. Pourquoi la Commission n'établit-elle pas des seuils minimaux en matière de gestion des finances publiques pour accorder l'appui budgétaire?

La Commission a une approche dynamique dans son évaluation.

Le *renforcement* du système de gestion des finances publiques est devenu un objectif de l'aide au développement compte tenu de son impact sur l'utilisation et l'efficacité des ressources financières du gouvernement et des bailleurs de fonds.

Dans un contexte de programme pertinent et crédible de réforme dans la gestion des finances publiques, l'appui budgétaire et l'utilisation des systèmes nationaux contribuent à renforcer ce cadre de réforme et ces systèmes.

Dans l'examen de l'opportunité de fournir un appui budgétaire à un pays, il est très important d'évaluer les bénéfices liés à l'*amélioration* des systèmes nationaux en même temps que les risques de mauvaise utilisation des ressources.

Fixer a priori et en l'absence de standards internationaux reconnus des seuils minimaux en matière de gestion des finances publiques ne permettrait pas cette évaluation dynamique des progrès accomplis et de la tendance positive en la matière.

L'évaluation générale réalisée par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a d'ailleurs confirmé que l'appui budgétaire général a contribué à l'amélioration de la gestion et à l'efficacité des dépenses publiques.

3.3. Des appuis techniques pour l'amélioration de la gestion des finances publiques sont-ils prévus?

Des appuis techniques sont généralement prévus dans la sphère des finances publiques. Dans certains programmes d'appui budgétaire général, ils correspondent à un montant supérieur à 5 % du programme.

Ils sont généralement mis en œuvre en coordination avec les autres donateurs impliqués et correspondent aux actions prioritaires définies en commun à partir des faiblesses constatées et des programmes de réforme décidés par les autorités bénéficiaires.

Ils touchent tous les domaines des finances publiques et, de plus en plus, le contrôle externe et les institutions de contrôle (Cour des comptes et Parlement).



3.4. Peut-on examiner toutes les dépenses? Quels moyens a-t-on d'influencer les choix dans la sphère budgétaire?

Dès lors que le dialogue sur le budget porte sur l'ensemble des dépenses, sans oublier les revenus, tous les éléments d'un budget peuvent faire l'objet de l'attention des différents partenaires. La Commission, avec les autres bailleurs de fonds, mais aussi, de plus en plus souvent, en relation avec le pouvoir législatif, porte son appréciation sur la composition du budget aux différentes étapes du processus budgétaire national. L'influence que la Commission peut avoir sur les choix budgétaires d'un État fait plus référence aux résultats que l'on vise qu'aux grands agrégats du budget, laissant ainsi le choix des moyens à la responsabilité du gouvernement. Néanmoins, la discussion sur les politiques du budget rentre dans le dialogue général entre les différents partenaires.

4. CONTRÔLE FINANCIER

4.1. Quels sont les mécanismes de contrôle en cas d'abus et de fraudes?

Les mécanismes de contrôle en cas d'abus et de fraudes relèvent de deux niveaux — celui du programme d'appui budgétaire lui-même et celui de la coopération avec les pays partenaires dans sa globalité.

1. Au niveau du *programme d'appui budgétaire*, compte tenu du mode d'exécution, c'est-à-dire la gestion centralisée directe, l'abus et la fraude concernent «[...] la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds [...]» et les autres obligations telles que décrites dans les conditions générales de la convention de financement, plus particulièrement les dispositions de l'article 14 en termes de prévention des irrégularités, de la fraude et de la corruption.

En effet, la mise en œuvre de l'appui budgétaire prévoit la présentation de justificatifs pour le paiement des fonds au Trésor du pays bénéficiaire. Ces justificatifs sont des documents nécessaires pour prouver le respect des critères de décaissement établis dans la convention de financement.

2. Au niveau de la *coopération générale* avec le pays partenaire, seuls les cas graves de corruption active et passive constituent une violation de l'élément fondamental au titre de l'article 9 de l'accord de Cotonou. L'article 97 de l'accord de Cotonou établit les procédures à suivre dans les cas graves de corruption.

4.2. Un système d'alerte rapide est-il mis en place permettant d'identifier les dérapages entre les différentes révisions régulières?

La Commission — par ses délégations sur le terrain — suit les différents stades de la vie des programmes dont elle a la responsabilité. Par conséquent, si des dérapages se produisent dans les domaines des critères d'éligibilité ou dans le suivi des performances, ils seront détectés avant les examens réguliers, la Commission et ses partenaires bailleurs de fonds ayant mis en place des moyens pour pouvoir assurer un suivi régulier.

Par ailleurs, dans les instructions aux délégations et dans le guide sur les appuis budgétaires, un système d'alerte est prévu afin que le niveau hiérarchique approprié au sein de la Commission puisse prendre des décisions pour pallier les conséquences d'une dégradation de la situation.

4.3. Quelles sont les réponses possibles en cas d'abus et de fraudes? Peut-on procéder à des recouvrements de sommes qui ont fait l'objet d'irrégularités lors des justifications des décaissements?

Les réponses possibles couvrent toute une gamme allant de la suspension des décaissements à l'arrêt des programmes.

- Si des irrégularités sont constatées *avant* les décaissements, la Commission n'effectue pas les versements prévus au titre de la convention de financement.
- Si les irrégularités sont constatées *après* les décaissements, selon l'article 14 des conditions générales de la

convention de financement pour l'appui budgétaire, le pays partenaire, à la demande de la Commission, prend les mesures et engage les poursuites nécessaires afin de récupérer les fonds indûment versés.

Il est donc possible de procéder au recouvrement des sommes qui ont fait l'objet d'irrégularités.



5. POUR UNE COMPTABILITÉ DE RÉSULTATS

5.1. Est-il possible de démontrer que l'appui budgétaire fonctionne?

L'importance de l'impact de l'aide sur le développement a amené la Commission à développer une approche orientée autant que possible sur les **résultats** en faisant le lien entre les sommes déboursées et une série d'indicateurs faisant partie des engagements des gouvernements et permettant de vérifier par exemple si les populations bénéficient d'une amélioration de l'accès aux services sociaux publics ou subventionnés (vaccination, scolarisation des filles...).

Cette méthodologie de mise en œuvre des appuis budgétaires de la Commission, axée sur les résultats, vise précisément à *se donner les moyens d'évaluer l'efficacité* de cette forme d'aide, du point de vue de sa contribution aux politiques de développement et de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la gestion des finances publiques.

Dans cette même logique, elle vise aussi à inciter les pays bénéficiaires à se doter progressivement des moyens leur permettant d'évaluer leurs politiques publiques, par un renforcement et une internalisation de leurs mécanismes de suivi et d'évaluation et de leurs systèmes statistiques.

5.2. La Commission procède-t-elle à l'évaluation des résultats de l'appui budgétaire?

La Commission a fait réaliser en 2004-2005 une étude transversale de la mise en œuvre de ses appuis budgétaires

et des résultats obtenus. Cette étude, qui a porté sur 34 programmes d'appui budgétaire mis en œuvre jusqu'en 2004, répartis entre 20 pays ACP, a été publiée en février 2005 sous le titre «EC budget support: an innovative approach to conditionality».

Une seconde étude de même nature, couvrant la période 2004-2007 et portant sur 46 programmes répartis entre 27 pays ACP, est en cours de finalisation.

Ces deux études ont examiné en détail le mécanisme de tranches variables et d'indicateurs de résultats mis en place par la Commission.

Par ailleurs, les appuis budgétaires de la Commission dans 7 pays ⁽³⁾ ont fait l'objet d'une évaluation conjointe ⁽⁴⁾ suivant la méthodologie standard du CAD de l'OCDE (pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité). Cette évaluation a été publiée en mai 2006 sous le titre: «Évaluation conjointe de l'appui budgétaire général 1994-2004». Les conclusions globales de cette étude étaient largement positives en ce qui concerne l'efficacité de l'appui budgétaire, s'agissant notamment des résultats atteints.

La Commission prépare également une méthodologie d'évaluation de l'appui budgétaire, dont une première version a été présentée récemment au CAD de l'OCDE. Cette méthodologie servira de base aux évaluations futures des

⁽³⁾ *Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda, Viêt Nam.*

⁽⁴⁾ *Dix États membres ont participé à cette évaluation conjointe: Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni.*

programmes d'appui budgétaire. Elle intègre la démarche générale de la Commission basée sur les résultats.

5.3. Existe-t-il des méthodes fiables d'évaluation de l'appui budgétaire?

L'évaluation de l'aide budgétaire est compliquée par le fait qu'il est très difficile de distinguer la contribution *spécifique* de l'aide budgétaire dans la réalisation des résultats visés, c'est-à-dire les résultats de la politique nationale.

Néanmoins, il y a eu un certain nombre d'importantes évaluations multidonateurs récentes qui ont permis une évolution des méthodes, en particulier vers l'évaluation non seulement des résultats mais aussi des facteurs contributeurs, permettant un regard plus précis du rôle de l'aide budgétaire.

La Commission est actuellement en train de finaliser une *méthodologie pour l'évaluation de l'aide budgétaire* qui est basée sur les travaux importants des récentes évaluations. Une première version de cette méthodologie a été présentée aux autres principaux bailleurs de fonds comme base de travail avec l'objectif éventuel de mener systématiquement des évaluations conjointes pour les programmes d'aide budgétaire — généraux et sectoriels.

5.4. Les systèmes de monitoring sont-ils fiables?

La fiabilité et l'efficacité des systèmes de suivi et d'évaluation dépendent des pays et sont basées sur deux paramètres principaux:

*L'appui budgétaire —
«Et si on essayait le respect et la confiance?»*

- *l'organisation du système*: pour être efficace, un système de suivi et d'évaluation doit répondre à plusieurs conditions: i) une appropriation du système et de son exploitation par le pays (*ownership*), ii) une pertinence par rapport aux besoins du pays, en particulier ceux des différents ministères sectoriels, au regard de sa stratégie de développement et de réduction de la pauvreté, iii) une analyse partagée et conjointe des résultats constatés par le pays et ses partenaires techniques et financiers, iv) sur la base de cette analyse, l'engagement d'un dialogue entre le pays et ses partenaires techniques et financiers pour remédier aux faiblesses identifiées;
- *la qualité, la fiabilité et la disponibilité en temps voulu des données* statistiques alimentant le système.



5.5. Comment améliorer les systèmes de monitoring?

Les appuis budgétaires de la Commission, comme ceux des autres partenaires techniques et financiers engagés dans ce type d'aide, ont fortement contribué à *structurer les systèmes de suivi et d'évaluation*, en suscitant la mise en place de cadres conjoints d'organisation des appuis budgétaires et de cadres conjoints d'évaluation de la performance (incluant des matrices de mesures et des indicateurs de résultats) ⁽⁵⁾.

La Commission et les autres partenaires techniques et financiers ont également apporté divers *appuis techniques* spécifiques pour renforcer les systèmes statistiques. En liaison avec la Banque mondiale, la Commission prévoit de mettre en place des approches plus globales (SWAP, Sector Wide Approach). À cette fin, elle procède actuellement à une évaluation des systèmes et des besoins en statistiques afin d'identifier quatre ou cinq pays tests qui pourraient faire l'objet de cette nouvelle approche.

5.6. Peut-on observer des résultats par rapport aux objectifs de croissance, de gestion des finances publiques, de réduction de la pauvreté et des OMD?

L'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général menée par un groupe composé de 24 bailleurs de fonds et de 7 pays partenaires a formulé des observations et

⁽⁵⁾ À titre d'exemple, au Burkina Faso: le «Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP)» et la «Revue du programme d'actions prioritaires de mise en œuvre du CSLP (PAP-CSLP)».

conclusions en matière de résultats au niveau de la croissance, de la réduction de la pauvreté et de la gestion des finances publiques.

En ce qui concerne *la croissance et la réduction de la pauvreté*, compte tenu des multiples déterminants de la pauvreté et de la croissance, l'étude n'a pas pu déterminer avec suffisamment de certitude les effets directs de l'appui budgétaire général. Cependant, *dans tous les pays couverts par l'étude, on a constaté des réductions de la pauvreté* dans les périodes analysées, et il y a eu une augmentation des services de base, conséquence d'un engagement collectif des bailleurs de fonds et du gouvernement vis-à-vis des objectifs d'amélioration des prestations de services supposés avoir un effet sur la pauvreté.

En ce qui concerne la *gestion des finances publiques*, l'évaluation a conclu que l'appui budgétaire général a contribué à *améliorer la gestion des finances publiques* des pays partenaires, qui est devenue plus globale, mieux contrôlée et plus transparente.

5.7. Pourquoi la Commission se focalise-t-elle sur les résultats plutôt que sur une conditionnalité de mesure?

Afin de répondre aux préoccupations légitimes de la société civile, du Parlement ou d'autres acteurs du développement sur l'efficacité de ce type d'aide, la Commission a développé une *approche innovante, orientée sur les résultats*, en faisant le lien entre les sommes déboursées et une *série d'indicateurs agréés avec le pays et permettant de vérifier l'amélioration réelle des services sociaux publics*

(vaccination, scolarisation des filles par exemple). Cette approche est aussi motivée par la volonté de respecter les choix politiques des pays tout en les responsabilisant quant aux résultats obtenus.

Cela permet d'avoir un *dialogue qui part de constats réels* plutôt que de débats idéologiques, afin de maintenir une attention constante sur l'amélioration des conditions de vie des populations.

Cela répond au respect du principe d'appropriation des politiques par les pays eux-mêmes et vise à laisser de la place pour un débat national et démocratique sur les politiques à mener, tout en étant *exigeant sur l'efficacité de ces politiques*.

La Commission limite l'utilisation de conditionnalités ex ante dans la mise en œuvre des programmes, tirant les leçons de l'expérience passée des programmes d'ajustement structurel et des erreurs qui ont été faites en *imposant* les politiques que l'on croyait justes. Dans de nombreux pays africains, les bailleurs de fonds ont, au début des années 90, poussé, à travers des conditionnalités, les gouvernements à introduire par exemple le paiement de frais d'accès à l'école ou aux centres de santé. Dix ans plus tard, on retrouve les mêmes institutions poussant à la suppression de ces charges. Dans les deux cas, ces pressions sont contestables: certains frais sont peut-être acceptables et d'autres pas, et il s'agit d'un choix politique qui doit revenir au pays lui-même. L'important est de voir une *amélioration* de l'accès aux services, ce sur quoi se focalise la Commission.

5.8. La conditionnalité est-elle efficace comme moyen pour évaluer les résultats?

Il existe deux types de conditionnalités liées aux programmes d'aide.

- 1) les conditionnalités de *mesure* ou de *processus*;
- 2) les conditionnalités de *résultats*, par exemple les conditionnalités basées sur des indicateurs chiffrés.

Ces derniers sont, par leur nature, essentiels pour l'évaluation des résultats d'un programme. Qui plus est, l'inclusion de conditionnalités chiffrées mène souvent à un renforcement des systèmes statistiques des pays bénéficiaires.

Les conditionnalités de mesure ou de processus visent des actions antérieures nécessaires à la réalisation des résultats, mais, par leur nature, elles ne sont pas liées directement aux résultats.



5.9. Quels éléments permettent de choisir les modalités pratiques de mise en œuvre?

Les éléments les plus importants dans le choix des modalités pratiques de mise en œuvre sont:

- 1) les objectifs du pays partenaire;
- 2) les objectifs de la Commission européenne;
- 3) les contraintes importantes identifiées préalablement.

Pour l'appui budgétaire, les objectifs du pays partenaires et de la Commission européenne jouent un rôle important dans la mesure où ils visent l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. La poursuite de ces objectifs, telle qu'établie dans la déclaration de Paris, plaide pour l'utilisation de l'appui budgétaire.

La possibilité d'atteindre ces objectifs est cependant soumise à des contraintes, sur le plan de la politique générale de coopération ainsi que sur le plan technique, en particulier la base légale, le respect des critères d'éligibilité dans les domaines de la politique et stratégie nationale ou sectorielle, la gestion macroéconomique et celle des finances publiques.

6. LES SITUATIONS PARTICULIÈRES

6.1. Comment gérer l'appui budgétaire dans un pays où la situation se dégrade?

1. L'appui budgétaire n'est utilisé comme modalité de mise en œuvre de l'aide que dans des pays qui répondent à un certain nombre de critères d'éligibilité (voir le point 2.1). Les changements politiques de fond et de forme, les tensions politiques internes, la faiblesse des structures et institutions représentatives de la population peuvent mettre en danger la continuité de l'action gouvernementale et, par conséquent, l'efficacité des appuis budgétaires généraux qui s'appuient sur les systèmes nationaux. Le renforcement de la démocratie et le développement sont des processus liés, dont les interrelations doivent donc être évaluées correctement.

2. La démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance sont des éléments essentiels de la coopération de l'Union européenne, tels que définis en particulier dans l'article 9 de l'accord de Cotonou. Ils sont traités dans le contexte du dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord. Celui-ci autorise une interruption de toute forme d'aide (article 96), pas seulement de l'appui budgétaire, si cela s'avère justifié par des changements du contexte général en matière de gouvernance. En cas de détérioration de l'environnement politique, c'est donc l'ensemble de l'aide qui est en danger et pas uniquement celle mise en œuvre par un instrument particulier.

Cela est directement lié au fait que l'appui budgétaire touche l'ensemble du fonctionnement de l'État/du gouvernement,

*L'appui budgétaire —
«Et si on essayait le respect et la confiance?»*

ce qui renforce notre position en tant que donateur dans le dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord de Cotonou. Les conséquences d'une éventuelle entrée en vigueur de l'article 96 sont donc beaucoup plus graves, et cette perspective renforce notre position de négociation sur des éléments essentiels de l'article 9.

L'aide de la Commission a déjà été suspendue dans le passé, comme par exemple au Cameroun dans le cadre du 9^e FED, en Guinée-Bissau, au Malawi ainsi qu'au Tchad.

Il est important que le dialogue politique avec un pays soit maintenu à un juste niveau, c'est-à-dire à celui de l'ensemble de la coopération, et qu'il ne soit pas lié à un instrument spécifique de l'aide. À cette fin, une profondeur et une ampleur suffisante doivent être données au dialogue politique, en évitant de le réduire à quelques «conditionnalités» spécifiques liées à un programme particulier. Ce dialogue



doit en outre être coordonné entre la Commission et les États membres au niveau politique le plus approprié.

3. Les décaissements de l'appui budgétaire représentent souvent des montants relativement importants dans les budgets nationaux des pays partenaires et peuvent donc constituer des signaux politiques forts. Il en est de même de la fréquence des décaissements qui peut influencer de façon significative le fonctionnement de l'État puisque les montants sont prévus dans le budget national et s'inscrivent forcément dans les calendriers politiques nationaux. **Les choix du niveau des décaissements et du délai appartiennent à la Commission seule** et sont le reflet des appréciations techniques des besoins de financement et du délai le plus approprié par rapport au calendrier budgétaire national.

Mais ils peuvent être corrigés ou adaptés pour éviter les utilisations à caractère politique (période préélectorale pendant laquelle les décaissements peuvent être retardés pour ne pas influencer la période de campagne). La transparence des processus décisionnels et la rigueur dans la gestion sont des facteurs essentiels pour assurer la crédibilité et la réputation de la Commission.

6.2. Le cas particulier des États fragiles

Dans les pays sortant de conflit ou de crise, la Commission a, jusqu'à présent, fait preuve d'ouverture tout en assurant le respect des critères d'éligibilité. Dans ces pays, les risques sont évidemment plus grands, de par la nature même de la situation. La Commission est le premier bailleur de fonds (avec le FMI) qui soit intervenu pour appuyer les nouveaux gouvernements comme par exemple à Madagascar.

Dans de tels cas, elle s'est assurée d'avoir des perspectives sérieuses d'une **stabilité macroéconomique** suffisante et la confirmation d'efforts réels de la part du gouvernement pour contrôler la situation budgétaire. La Commission a appuyé son jugement sur les appréciations du FMI, qui a développé des instruments spécifiques pour ce type de situation. C'est sans doute dans ces situations que la collaboration étroite et permanente avec le FMI est le plus nécessaire.

Pour ce qui est de la qualité de la gestion des **finances publiques**, la Commission s'est appuyée sur des analyses de la situation faites préalablement, soit par elle-même, soit par d'autres bailleurs (souvent la Banque mondiale) et sur une analyse de l'existence de signaux clairs de la part du gouvernement de s'engager dans les réformes essentielles dans ce domaine.

Dans ces cas, où la prise de risque est plus importante, où la confiance est plus problématique, où l'expérience montre que des signaux même positifs peuvent ne pas être suivis de réalisation, la Commission a privilégié des **appuis à court terme** (un an au maximum). Cela a permis, durant



cette période transitoire, de s'assurer que les conditions d'un appui plus normal (souvent trois ans) se réalisent.

En l'absence de signaux clairs dans ces deux domaines, la Commission risquerait fortement d'être accusée de n'avoir pas respecté les critères imposés par Cotonou.

Commission européenne

L'appui budgétaire: «Et si on essayait le respect et la confiance?»

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2008 — 77 p. — 12,0 x 18,5 cm

ISBN 978-92-79-10116-8

L'appui budgétaire est un objet de débat dans le milieu du développement. C'est un débat essentiel, car il touche au cœur même des principes qui sous-tendent nos politiques de coopération au développement.

Cette brochure publiée par le Commissaire européen Louis Michel et préfacée par Jean Ping, Président de la Commission de l'Union africaine, vise à répondre aux nombreuses questions que soulève l'instrument de l'appui budgétaire. Elle trace les enjeux de l'aide budgétaire et met en avant le caractère moderne et adapté de cet instrument face aux défis de la coopération au développement, qu'il s'agisse d'appropriation, de transparence, de prévisibilité ou encore d'efficacité de l'aide.

Cette brochure explique pourquoi l'appui budgétaire est en fait le meilleur moyen d'établir un véritable contrat de confiance entre partenaires au développement.



Louis MICHEL



Jean PING