

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.10.2010  
COM(2010) 586 final

**LIVRE VERT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,  
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers**

## 1. INTRODUCTION

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés en 2000 ont galvanisé le soutien international en faveur du développement et ont suscité d'autres initiatives visant à accroître le volume et l'efficacité de l'aide, sur la base d'un solide partenariat entre donateurs et pays partenaires. Le consensus de Monterrey (2002), le consensus européen pour le développement (2005), la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le programme d'action d'Accra (2008) ont constitué des jalons majeurs de ce processus et ont permis d'établir cinq principes essentiels: l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

En 2000, la Commission a présenté une communication sur l'appui budgétaire intitulée «Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel: bilan et perspectives»<sup>1</sup>. Ce document a contribué à façonner la politique d'aide budgétaire pour la décennie suivante. À seulement cinq ans de l'échéance de 2015 fixée pour la réalisation des OMD, l'appui budgétaire est devenu un élément de plus en plus important des efforts concernant l'efficacité de l'aide. Sur la période 2003-2009, les engagements de la Commission européenne en matière d'appui budgétaire se sont élevés à plus de 13 milliards d'euros (soit 25 % environ du montant total des engagements pour cette période). Approximativement 56 % de ces engagements étaient destinés aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 24 % aux pays concernés par la politique européenne de voisinage, 8 % à l'Asie, 6 % à l'Amérique latine et 5 % à l'Afrique du Sud.

Toutefois, certains acteurs concernés, dont la Cour des comptes européenne, le Parlement européen, les parlements nationaux et la société civile, soulèvent de plus en plus de questions sur la qualité, le rapport coût-résultats et l'impact de l'appui budgétaire. Il convient d'apporter une réponse à ces questions tandis que la Commission œuvre à améliorer son approche en matière d'appui budgétaire. Les questions clés à cet égard sont notamment i) la gouvernance politique et le rôle du dialogue politique, ii) le rôle du dialogue sur les politiques à mener, le rôle de la conditionnalité et les liens avec les performances et les résultats, iii) la responsabilité à l'échelle nationale et la responsabilité mutuelle, iv) la programmation de l'appui budgétaire et sa cohérence avec d'autres instruments, v) le renforcement de l'évaluation des risques et la lutte contre la fraude et la corruption, vi) l'appui budgétaire dans les situations de fragilité et vii) la croissance, la politique budgétaire et la mobilisation des recettes nationales. Une meilleure coordination au sein de l'UE s'avère également indispensable, dans la mesure où le traité de Lisbonne et la mise en place du service européen pour l'action extérieure modifient le contexte institutionnel européen au sein duquel est fourni l'appui budgétaire.

Le présent livre vert a pour **but** de recueillir l'avis des acteurs concernés à propos des objectifs et de l'utilisation de l'appui budgétaire de l'UE, en se fondant sur l'expérience commune des dix dernières années et en tenant compte des différences quant au contexte et à la nature de la coopération de l'UE avec les différents pays et régions du monde. Le livre vert a pour **objectifs spécifiques** de définir les chances à saisir et les défis à relever, de soulever des questions spécifiques quant à la manière de les appréhender et de recueillir des avis et des témoignages permettant d'améliorer notre approche de l'appui budgétaire.

---

<sup>1</sup> COM(2000) 58 du 4 février 2000.

L'UE alloue l'essentiel de son appui budgétaire aux pays en développement et met ainsi tout particulièrement l'accent sur la coopération au développement. Le **champ d'application** du présent document couvre toutefois l'appui budgétaire accordé par l'UE à l'ensemble des régions du monde, en tenant compte des disparités entre les pays en développement ainsi que par rapport aux pays candidats actuels et potentiels à l'adhésion à l'UE et aux pays concernés par la politique européenne de voisinage, où la coopération et le partenariat européens visent à encourager les réformes et la transition pour permettre une association politique plus étroite et une intégration économique progressive. La pertinence des questions soulevées dans le présent document pourra donc varier et aboutir à la formulation de réponses différentes selon les régions.

La partie 2 définit ce qu'est l'appui budgétaire. La partie 3 fait le bilan de l'expérience acquise et définit un certain nombre de principes clés à respecter lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'appui budgétaire. La partie 4 pose un certain nombre de questions davantage sujettes à controverse, qui représentent la partie la plus importante de ce document de consultation. La partie 5 formule les conclusions. Les documents de référence peuvent être consultés à l'adresse [*insérer l'adresse internet*].

Le présent livre vert sera publié sur le site internet de la Commission (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). La consultation se tiendra du 19 octobre à la fin décembre 2010 et sera ouverte à toute partie intéressée. Les particuliers, les organisations et les pays qui le souhaitent sont invités à communiquer leurs contributions en répondant aux questions posées dans le présent document et/ou en soumettant des commentaires généraux sur les points abordés. Les contributions reçues seront publiées, éventuellement sous forme résumée, à moins que les auteurs ne s'opposent à la publication de leurs données à caractère personnel au motif que cette publication serait préjudiciable à leurs intérêts légitimes. Dans ce cas, la contribution concernée pourra être publiée en préservant l'anonymat de son auteur. À défaut, elle ne sera pas publiée et son contenu ne sera, en principe, pas pris en considération. De plus, depuis le lancement, en juin 2008, du «registre des représentants d'intérêt» (groupes de pression) dans le cadre de l'initiative européenne en matière de transparence, les organisations sont invitées à utiliser ce registre pour fournir à la Commission et au grand public des informations relatives à leurs objectifs, à leur financement et à leurs structures. La Commission a pour principe de considérer les contributions émanant d'organisations non enregistrées comme des contributions individuelles.

Les contributions doivent être envoyées à l'adresse [DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu). Les questions relatives à la consultation peuvent être envoyées à la même adresse électronique ou à l'adresse postale suivante: Commission européenne, DG Développement, unité C/3, bureau SC-15 05/100, 1049 Bruxelles, Belgique.

## 2. QU'ENTEND-ON PAR «APPUI BUDGETAIRE»?

L'**appui budgétaire** s'inscrit dans un programme global de coopération en faveur du pays bénéficiaire. Il implique le dialogue sur les politiques à mener, des transferts financiers, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base du partenariat et de la responsabilité mutuelle.

### Encadré 1: Définition de l'appui budgétaire

L'appui budgétaire désigne le **transfert de ressources financières** d'une agence de financement externe au Trésor public du pays partenaire, pour autant que celui-ci respecte les **conditions** de paiement convenues. Les fonds ainsi reçus font alors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci.

L'UE alloue des aides budgétaires uniquement aux pays remplissant les trois **critères d'éligibilité** suivants, qui découlent des cadres juridiques régissant le soutien de l'UE en faveur de chaque région: a) une politique et une stratégie nationales (ou sectorielles dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel) clairement définies, b) un cadre macroéconomique axé sur la stabilité et c) un programme crédible et approprié visant à améliorer la gestion des finances publiques doivent être en vigueur ou en cours de mise en œuvre. Tous les déboursements sont effectués sous réserve du respect permanent de ces trois critères d'éligibilité standard (qui apparaissent dans les «**conditions générales**») et peuvent également être subordonnés à des «**conditions spécifiques**» prévoyant des critères et des indicateurs de performance (souvent centrés sur les résultats) dans des domaines prioritaires.

Au moyen de l'appui budgétaire, les donateurs aident les gouvernements partenaires à financer certaines fonctions essentielles de l'État, telles que la construction d'écoles et d'hôpitaux, la rémunération des enseignants et des personnels de santé, la construction d'infrastructures, le renforcement de la sécurité et de l'État de droit, la mise en œuvre de processus de réforme complexes et l'instauration de la stabilité macroéconomique.

L'appui budgétaire est destiné à remédier aux faiblesses de l'approche par projet traditionnelle (coûts de transaction élevés, systèmes parallèles fragmentés) qui a eu pour effet, surtout dans les pays dépendant fortement de l'aide, de freiner la mise en place de politiques cohérentes par les gouvernements partenaires, d'affaiblir plus encore les capacités limitées des institutions nationales et de compromettre la viabilité de l'aide. L'appui budgétaire est au contraire conçu comme un moyen de favoriser l'appropriation, par les pays partenaires, des politiques de développement et des processus de réforme, de renforcer les institutions et systèmes nationaux de responsabilisation et de faciliter la croissance, la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs en matière de développement.

L'appui budgétaire de l'UE n'est pas un chèque en blanc et n'est pas non plus accordé à tous les pays. Les «principes fondamentaux» (voir point 4.1) sont importants et le dialogue sur les politiques à mener joue un rôle crucial. De plus, certains critères d'éligibilité (voir encadré 1) doivent être respectés et certaines conditions remplies pour contribuer à garantir l'utilisation des ressources, atténuer les risques et stimuler l'obtention de meilleurs résultats. L'appui budgétaire a considérablement évolué au cours du temps et s'est modulé en fonction des régions concernées.

La Cour des comptes européenne a joué un rôle déterminant en aidant la Commission à améliorer sa politique d'appui budgétaire (voir encadré 2). Lors des derniers échanges avec la Commission, la Cour des comptes a reconnu les progrès réalisés, mais a détecté certaines faiblesses qui empêchent encore probablement l'appui budgétaire général de déployer pleinement son potentiel. Elle recommande une définition plus claire des objectifs spécifiques par pays afin de faciliter l'évaluation de l'impact de l'aide, l'utilisation d'un cadre global de gestion des risques afin d'atténuer les risques fiduciaires et risques de développement, des décisions plus transparentes et une motivation des montants alloués à l'appui budgétaire, ainsi qu'à leur répartition en tranches fixes et variables, un renforcement de la gestion de la conditionnalité liée aux performances et du dialogue sur les politiques à mener et, enfin, des comptes rendus plus réguliers sur les résultats obtenus, évoquant à la fois les avantages et les

risques. Tous ces éléments, associés à l'audit interne et aux recommandations du Parlement européen, contribuent de manière déterminante à faire évoluer l'approche de l'UE à l'égard de l'appui budgétaire.

## **Encadré 2: L'appui budgétaire et la Cour des comptes européenne**

**La Cour des comptes européenne examine régulièrement l'appui budgétaire de l'UE** dans ses rapports annuels. Elle a publié deux rapports spéciaux concernant l'appui budgétaire général et s'apprête à en publier un troisième d'ici à la fin de l'année 2010. Les recommandations de la Cour des comptes ont servi de base à la Commission pour procéder à des révisions et améliorations de l'approche et des lignes directrices qu'elle suit dans ce domaine. La Cour des comptes a notamment contribué au passage d'un appui budgétaire ciblé à un appui budgétaire non ciblé (rapport spécial n° 5/2001) et encouragé l'élaboration et l'emploi d'un programme commun de mesure de la performance en matière de gestion des finances publiques, ainsi que le renforcement de la coordination et des évaluations conjointes avec les représentants locaux des donateurs (rapport spécial n° 2/2005). La Cour a évalué à plusieurs reprises l'interprétation dynamique de l'éligibilité appliquée par la Commission et a souligné que celle-ci devait démontrer de manière plus explicite, formelle et structurée l'éligibilité et les performances dans le domaine de la gestion des finances publiques (rapport spécial n° 2/2005, rapport annuel 2009). Par ailleurs, la Cour a publié un rapport spécial sur l'aide de l'UE au secteur de la santé qui, dans ses conclusions, indique que l'appui budgétaire général n'a pas encore efficacement contribué à l'amélioration des services de santé et doit être davantage axé sur cet objectif, tandis que le recours à l'appui budgétaire sectoriel ciblé doit être intensifié (rapport spécial n° 10/2008). La Cour envisage également de publier un rapport spécial concernant le secteur de l'éducation.

**Dans le présent document, on entend par «appui budgétaire de l'UE» les aides budgétaires gérées par la Commission européenne**, provenant des instruments de l'action extérieure financés par le budget de l'UE, ainsi que les aides relevant du Fonds européen de développement. Il convient de distinguer l'**appui budgétaire général (ABG)**, destiné à soutenir la stratégie de développement nationale d'un pays donné, de l'**appui budgétaire sectoriel (ABS)**, destiné à soutenir une stratégie portant sur un secteur économique précis. L'UE et d'autres donateurs d'appui budgétaire utilisent de plus en plus souvent l'appui budgétaire général et sectoriel parallèlement l'un à l'autre et témoignent d'un intérêt croissant pour un recours à l'appui budgétaire concernant des problématiques nouvelles et spécifiques (comme le changement climatique). Tandis que l'ABS est fourni par l'UE, ainsi que par d'autres donateurs, en tant qu'aide non ciblée, d'autres bailleurs de fonds prévoient, sous une forme ou une autre, une affectation des fonds à des fins spécifiques.

L'appui budgétaire général et sa déclinaison sectorielle poursuivent des **objectifs différents**, qui se reflètent dans les conditions et le dialogue. L'appui général vise à soutenir une politique et une stratégie de développement nationales, et peut concerner l'ensemble des politiques et réformes mises en œuvre; l'appui sectoriel est quant à lui destiné à soutenir une politique et un programme de réforme sectoriels et présente l'avantage d'être plus spécifiquement axé sur des secteurs précis. L'ABS revêt une valeur ajoutée particulièrement importante lorsque l'appui budgétaire représente une faible part du budget national et qu'un dialogue et des réformes plus ciblés dans un secteur donné s'avèrent nécessaires. Dans de nombreux cas, l'UE utilise ces deux modalités d'aide en parallèle, en particulier dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'ABS venant alors compléter l'ABG en rendant les politiques de développement nationales mieux adaptées pour répondre aux besoins spécifiques d'un secteur particulier ou d'une réforme précise.

La **coordination** est essentielle. L'Union européenne représente un important fournisseur d'appui budgétaire. Des travaux sont menés pour améliorer davantage la coordination

concernant le dialogue politique et le dialogue sur les politiques à mener, la conception et la mise en œuvre des programmes, l'encouragement de la responsabilité à l'échelle nationale et de la responsabilité mutuelle, ainsi que la réalisation d'évaluations et la communication de leurs résultats. Ces efforts ont également servi de base à la préparation du présent livre vert et contribueront à améliorer l'efficacité de l'appui budgétaire, ainsi que la cohérence et la crédibilité des donateurs de l'UE, dans le contexte d'une meilleure coordination de l'ensemble des fournisseurs d'appui budgétaire.

### Encadré 3: Évolution de l'appui budgétaire de l'UE

Les premières expériences en matière d'appui budgétaire, réalisées dans les années 90, ont mis en évidence l'efficacité limitée de la conditionnalité à l'égard de la promotion des réformes, l'importance de l'appropriation des politiques par les pays partenaires et l'impact limité d'une allocation ciblée des fonds à des lignes budgétaires spécifiques. Sur la base de cette expérience, la Commission a adopté en 2000 une **communication** intitulée «Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel: bilan et perspectives», qui a instauré l'appui budgétaire en faveur de la réduction de la pauvreté, ainsi qu'une approche innovante de la conditionnalité. Cette communication définit les objectifs de l'appui budgétaire, qui ont été intégrés par la suite aux principes d'efficacité de l'aide.

Les programmes d'appui budgétaire de l'UE ont de plus en plus fréquemment été mis en œuvre sur des périodes de trois ans avec, d'une part, des **tranches fixes annuelles** subordonnées au respect des critères d'éligibilité et, d'autre part, des **tranches variables** liées aussi aux performances par rapport aux objectifs convenus, d'après des indicateurs de résultats spécifiques, principalement dans les secteurs sociaux.

En ce qui concerne les **critères d'éligibilité** à l'appui budgétaire, la Commission (ainsi que la plupart des autres donateurs) applique une interprétation dynamique, exigeant un engagement approprié et crédible en faveur des réformes et la preuve des progrès accomplis, plutôt que le respect de normes minimales. Cette manière de procéder a permis à la Commission d'intervenir dans les contextes les plus divers, y compris dans des **pays en situation de fragilité**, où l'appui budgétaire peut servir à asseoir la stabilisation et éviter la dégradation de la situation économique et politique.

En 2008, la Commission a également lancé les «**contrats OMD**» pour les pays pouvant faire état d'une gestion performante de l'appui budgétaire et d'une volonté de progresser dans le sens des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les contrats OMD fournissent des engagements sur six ans, qui permettent aux gouvernements de planifier des stratégies et des budgets à long terme, avec une certitude accrue quant aux futures entrées de ressources.

### 3. ÉVOLUTION DE L'APPUI BUDGETAIRE: PRINCIPES CLES

L'appui budgétaire a évolué au cours de la décennie écoulée et un certain nombre d'enseignements ont pu être tirés quant à sa conception et à son impact (voir encadrés 3 et 4).

### Encadré 4: Appui budgétaire – principaux enseignements

Une importante **évaluation** de l'appui budgétaire général (ABG), réalisée en 2006 dans sept pays en développement (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Rwanda et Viêt Nam) à la demande du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE), a conclu que l'appui budgétaire avait apporté une réponse appropriée aux problèmes répertoriés en matière d'efficacité de l'aide et pouvait constituer un moyen efficace, efficace et durable de soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Elle a mis en évidence les effets positifs de l'ABG sur l'harmonisation et l'alignement, ainsi que sur le renforcement

de l'appropriation par les gouvernements et de leur responsabilisation. L'ABG a également eu une incidence positive sur l'utilisation rationnelle des dépenses publiques et sur la capacité des gouvernements, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques. Il a par ailleurs permis d'améliorer l'accès aux services dans la plupart des pays. L'évaluation n'a en revanche pas permis de constater une éviction significative de l'investissement privé ou une altération des recettes intérieures perçues, et n'a dégagé aucune preuve manifeste de ce que les fonds versés au titre de l'appui budgétaire sont plus fortement touchés par la corruption que les autres formes d'aides. Toutefois, cette évaluation comporte certaines réserves quant à l'incidence de l'appui budgétaire sur le recul de la pauvreté et la qualité des services de base. Une méthode d'évaluation révisée est actuellement mise en œuvre à titre expérimental au Mali, en Tunisie et en Zambie. De récentes **évaluations indépendantes des programmes par pays de la Commission européenne**, menées dans 20 pays où l'appui budgétaire joue un rôle important, ont généralement confirmé son utilité et recommandé la poursuite de ces efforts. En règle générale, il s'est néanmoins avéré difficile d'évaluer l'impact de l'appui budgétaire sur la réduction de la pauvreté et sur d'autres indicateurs OMD importants. Les questions relatives à l'attribution, mais aussi à l'évaluation de ce qui aurait pu être accompli avec d'autres instruments (analyse contrefactuelle) se sont révélées particulièrement difficiles à traiter.

Il apparaît ainsi clairement que l'appui budgétaire ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats. Même si leur importance relative varie d'une région à l'autre, un certain nombre de principes fondamentaux peuvent être définis pour guider la conception et la mise en œuvre de l'appui budgétaire, principes qui recueillent un large consensus parmi les donateurs européens de ce type d'appui.

**Intégration dans un programme:** l'appui budgétaire doit être bien plus qu'un simple transfert de fonds car il s'inscrit dans un programme incluant le dialogue sur les politiques à mener, l'évaluation des performances, le renforcement des capacités et d'autres interventions de soutien.

**Appropriation:** l'appui budgétaire devrait aider les pays bénéficiaires à réaliser leurs propres stratégies de développement.

**Résultats:** l'appui budgétaire devrait être axé sur l'obtention de résultats mesurables.

**Prévisibilité:** l'appui budgétaire devrait être alloué de manière à offrir un degré de prévisibilité élevé, à court et à long termes.

**Responsabilité:** l'appui budgétaire devrait être octroyé de manière à favoriser la responsabilisation des gouvernements vis-à-vis de leurs citoyens, des parlements nationaux et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, en ce qui concerne l'utilisation des ressources et les résultats obtenus (responsabilité à l'échelle nationale). Il devrait en outre être alloué de manière à garantir que les pays partenaires respectent leurs engagements envers les donateurs, et inversement (responsabilité mutuelle).

**Une approche européenne plus coordonnée:** l'appui budgétaire de l'UE devrait être octroyé de manière à améliorer la coordination, tant au sein de l'UE qu'à l'extérieur de ses frontières, et à favoriser la cohérence et la crédibilité de l'UE.

**Soutien public:** pour recueillir l'adhésion explicite des acteurs concernés au sein de l'UE, l'appui budgétaire devrait produire des preuves tangibles des résultats obtenus et des progrès accomplis par les pays partenaires. Il faut aussi que, dans les pays partenaires, les citoyens

comprennent en quoi consiste l'appui budgétaire et se rendent compte du rôle bénéfique qu'il joue chez eux.

#### **4. APPUI BUDGETAIRE: PRINCIPAUX PROBLEMES**

Bien entendu, un certain nombre de défis restent à relever pour améliorer la qualité, le rapport coût-résultats et l'impact de l'appui budgétaire. Les principaux problèmes, résultant d'un manque de clarté ou de consensus quant à la meilleure voie à suivre, portent sur les aspects suivants:

- la gouvernance politique et le rôle du dialogue politique;
- le rôle du dialogue sur les politiques à mener, le rôle de la conditionnalité et les liens avec les performances et les résultats;
- la responsabilité à l'échelle nationale et la responsabilité mutuelle;
- la programmation de l'appui budgétaire et sa cohérence avec d'autres instruments;
- le renforcement de l'évaluation des risques et la lutte contre la fraude et la corruption;
- l'appui budgétaire dans les situations de fragilité;
- la croissance, la politique budgétaire et la mobilisation des recettes nationales.

Ces problèmes sont exposés en détail ci-dessous, accompagnés d'un certain nombre de questions auxquelles les acteurs concernés sont invités à répondre. Les témoignages et exemples étayant les réponses sont les bienvenus.

##### **4.1. La gouvernance politique et le rôle du dialogue politique**

La **gouvernance politique** apparaît depuis peu comme l'un des aspects les plus délicats en ce qui concerne l'appui budgétaire. La question qui se pose est de savoir si l'appui budgétaire doit être explicitement subordonné au respect des principes fondamentaux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit (voir encadré 5) ou si ceux-ci doivent demeurer des principes sous-tendant toute coopération et s'appliquant par conséquent à l'ensemble du partenariat et à toutes les modalités de l'aide.

D'après les lignes directrices du CAD (OCDE), «la conditionnalité politique ne doit pas être spécifiquement raccordée au soutien budgétaire ou à un autre instrument particulier de l'aide, mais plutôt être gérée dans le contexte du dialogue politique entre un pays partenaire et ses donateurs»<sup>2</sup>.

En définitive, l'appui budgétaire peut toujours être suspendu (à l'instar d'un projet) en cas de manquement grave aux principes fondamentaux. Cela est conforme aux divers instruments et accords de l'UE qui régissent le développement et la coopération globale dans toutes les

---

<sup>2</sup> Lignes directrices du CAD: Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité – Le soutien budgétaire (volume 2, 2005).

régions du monde<sup>3</sup>; c'est par ailleurs nécessaire au maintien de la légitimité de l'appui budgétaire en particulier et de l'aide en général. L'expérience a montré que les **susceptibilités politiques** sont plus souvent exacerbées à l'égard de l'appui budgétaire, et principalement de l'appui budgétaire général, car cette forme d'aide est largement perçue comme un signe d'adhésion à l'orientation politique générale du pays partenaire. L'appui sectoriel est parfois considéré comme moins exposé aux risques sur le plan politique parce qu'il soutient la mise en œuvre d'une politique relative à un secteur spécifique, et non l'ensemble de la politique de développement du pays partenaire. Bon nombre de donateurs ont constaté que, par rapport à l'appui général, l'appui sectoriel est plus simple à justifier vis-à-vis des contribuables et du parlement au niveau national dans un contexte de difficultés politiques ou de corruption aggravée dans le pays partenaire.

#### **Encadré 5: principes fondamentaux**

Dans le présent livre vert, les «principes fondamentaux» font exclusivement référence aux éléments politiques exposés dans les dispositions générales du traité de Lisbonne relatives à l'action extérieure de l'Union.

Il y est précisé que *«l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international»* (article 21, paragraphe 1).

Avec les problèmes de gouvernance politique observés récemment dans plusieurs pays en développement bénéficiant d'un appui budgétaire, certains donateurs ont décidé d'accorder une plus grande importance aux principes fondamentaux que sont les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, l'appui budgétaire étant alors plus explicitement utilisé pour servir des objectifs politiques plus larges. La nature intrinsèquement politique du budget national et l'étroitesse du lien existant entre le dialogue sur les priorités globales d'action du pays partenaires et le dialogue politique ont soulevé deux questions essentielles.

**La première question concerne l'octroi de l'appui budgétaire en cas de détérioration du respect des principes fondamentaux.** Certains donateurs suspendent leurs déboursements tandis que d'autres les maintiennent. De telles réactions discordantes risquent de faire passer un message inapproprié aux gouvernements des pays partenaires concernés. Il est par conséquent nécessaire de trouver une manière d'améliorer la cohérence de l'aide, en garantissant la diffusion et le respect des principes fondamentaux tout en préservant les avantages en matière de développement, dont la prévisibilité de l'appui budgétaire.

**La seconde question porte sur la détermination de la plate-forme de dialogue la plus appropriée sur les questions de gouvernance politique.** Certains ont préconisé d'explorer toutes les pistes possibles, y compris des processus de dialogue sur l'appui budgétaire, afin d'optimiser son effet de levier et son influence sur les questions politiques ayant trait aux principes fondamentaux. D'autres sont favorables à un forum plus politique, séparé des processus de dialogue sur l'appui budgétaire, mais s'inspirant d'eux et les nourrissant, au motif que ces principes sous-tendent toute coopération au développement.

---

<sup>3</sup> En particulier l'accord de Cotonou, l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

**Q1:** Les efforts d'appui budgétaire (en particulier d'appui budgétaire général) doivent-ils être conçus de façon à mieux refléter l'adhésion des pays partenaires aux **principes fondamentaux** et, dans l'affirmative, de quelle manière? En particulier, les programmes d'appui budgétaire doivent-ils davantage recourir à la conditionnalité de bonne gouvernance politique? Est-il opportun de moduler l'approche de la **conditionnalité politique** selon que l'on envisage un appui général ou un appui sectoriel?

**Q2:** Comment peut-on assurer la concordance entre le processus d'appui budgétaire et le **dialogue politique** sur les principes fondamentaux tout en continuant d'axer le **dialogue sur les politiques à mener** sur la réalisation des objectifs convenus en matière de développement? Quelle serait la **plate-forme appropriée** et à **quel niveau** devrait-elle être mise en place pour permettre aux donateurs et au pays partenaire de soulever des questions et de débattre des préoccupations concernant les principes fondamentaux?

**Q3:** Comment les donateurs peuvent-ils **réagir** judicieusement à une éventuelle détérioration du respect des principes fondamentaux tout en préservant les avantages en matière de développement et la prévisibilité de l'appui budgétaire?

#### **4.2. Le rôle du dialogue sur les politiques à mener, le rôle de la conditionnalité et les liens avec les performances et les résultats**

Un **dialogue sur les politiques à mener**, ancré dans les processus budgétaires et stratégiques du pays, est indispensable pour garantir que les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs convenus soient identifiées, débattues et dotées des ressources appropriées. Un tel dialogue permet d'établir une corrélation plus claire entre l'utilisation des ressources (dont l'appui budgétaire) et l'obtention de résultats. Il y a fort à faire en la matière. Ainsi, il est particulièrement important de veiller à ce que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les parlements nationaux, le secteur privé et les organisations de la société civile soient plus étroitement associées à ce dialogue.

Un tel dialogue doit notamment porter sur les **thèmes suivants**: la stratégie de croissance, la stabilité macroéconomique, la politique budgétaire (y compris la génération des recettes intérieures et la composition du budget aux niveaux central et décentralisé), les politiques sectorielles (en particulier à l'égard des secteurs sociaux), la protection sociale (y compris le recours à des régimes de prestations en espèces soumis à certaines conditions<sup>4</sup>), la gestion des finances publiques, des questions plus générales de gouvernance comme la lutte contre la fraude et la corruption et la réforme du secteur public, notamment la décentralisation. Le **dialogue sur les politiques à mener** est différent du **dialogue politique** plus général sur les principes fondamentaux, même si ces deux types de dialogue doivent à l'évidence se compléter et se renforcer mutuellement. La question primordiale consiste à déterminer comment améliorer l'efficacité du dialogue sur les politiques à mener. Cela amène à s'interroger sur la portée du dialogue et les compétences requises, le rôle de la conditionnalité et l'établissement d'un juste équilibre entre les réformes concrètes et les indicateurs de résultat dans les mécanismes d'évaluation des performances et en tant que déclencheurs des déboursements (voir également l'encadré 6).

---

<sup>4</sup> Ces régimes permettent aux familles pauvres de bénéficier de prestations financières à la condition que leurs enfants soient scolarisés et reçoivent les soins de santé de base (par exemple au Brésil, au Mexique et au Bangladesh).

## Encadré 6: Le dialogue sur la politique d'appui budgétaire dans différents contextes

La portée et la nature du dialogue sur les politiques à mener dépendent des objectifs spécifiques de l'appui budgétaire dans chaque pays. Ces objectifs et la structure du dialogue varient en fonction de la situation et du niveau de développement du pays, de la nature de ses relations avec l'UE et de l'engagement global des bailleurs de fonds. Ainsi, le dialogue engagé dans un pays **d'Asie ou d'Amérique latine**, où l'aide et l'appui budgétaire représentent généralement une très faible part du budget national, sera vraisemblablement très différent de celui mené dans la plupart des pays **d'Afrique**. Dans les **petits États insulaires et les pays et territoires d'outre-mer**, des défis particuliers peuvent se poser, liés notamment à la petite taille des administrations nationales, à l'absence de politiques et de stratégies nationales robustes et de cadres macroéconomiques indépendants, ainsi qu'aux limites de l'engagement d'autres donateurs et de la coordination avec ceux-ci. Dans les **pays concernés par la politique européenne de voisinage et par l'élargissement de l'UE**, où la politique européenne est davantage centrée sur la promotion de réformes orientées vers l'UE en vue de l'association politique et de l'intégration économique, l'accent est davantage mis sur la responsabilisation des pays partenaires à l'égard de la mise en œuvre à court terme de mesures spécifiques, telles que l'adoption d'une législation harmonisée avec l'*acquis* de l'UE, dans le contexte des accords de stabilisation et d'association pour les pays candidats actuels et potentiels et dans le contexte des accords d'association en cours de négociation pour les pays concernés par la politique européenne de voisinage.

Un **dialogue efficace sur les politiques à mener** exige un personnel compétent chez le donateur ayant la possibilité et la capacité de contribuer à l'analyse des problèmes qui entravent la réalisation des objectifs de développement convenus, ainsi qu'à la formulation et à la mise en œuvre de solutions. Bon nombre de donateurs ne disposent cependant pas des ressources humaines requises à cet effet. Ce problème peut être partiellement réglé par une mise en commun accrue des compétences et une répartition du travail plus judicieuse entre les différents donateurs d'appui budgétaire, mais requiert également de nouveaux investissements dans les domaines de compétence appropriés.

**Conditionnalité.** La sélection des pays destinataires de l'appui budgétaire sur la base de critères d'éligibilité déterminés est une application légitime de la conditionnalité. La Commission ne fixe actuellement pas d'exigences minimales, privilégiant l'engagement du pays partenaire à l'égard du processus de réforme. Les déboursements peuvent être subordonnés à la fois à la mise en œuvre de certaines mesures et à l'obtention de certains résultats. Les informations disponibles à cet égard laissent à penser qu'en fin de compte, la conditionnalité a jusqu'ici rarement eu pour effet de garantir l'adoption de réformes, sauf en cas de soutien appuyé au niveau national en faveur de celles-ci. De nombreux acteurs, dont la Commission européenne, ont davantage mis l'accent sur les résultats, même si la plupart des programmes combinent indicateurs liés aux mesures à prendre et indicateurs de résultats.

**Performance et résultats.** La Commission européenne a ouvert la voie de l'utilisation d'indicateurs de performance et de résultats dans ses programmes d'appui budgétaire, en tant que base d'évaluation des progrès accomplis et de détermination du montant de décaissement des tranches variables, ainsi qu'en tant qu'élément central du dialogue sur les politiques à mener<sup>5</sup>. Cette approche visait à offrir aux gouvernements partenaires la marge de manœuvre nécessaire pour élaborer leurs propres politiques (conformément au principe de l'appropriation) et de stimuler le débat sur les raisons pour lesquelles les politiques adoptées

---

<sup>5</sup> L'élaboration, par le Centre pour le développement mondial, d'approches basées sur le principe du «*cash on delivery*», qui suppose le versement d'aides axées sur les résultats et la récompense des performances, représente une nouvelle innovation, plus radicale encore, dans cette direction.

produisent ou non les résultats escomptés. Des questions et des difficultés particulières sont cependant apparues en ce qui concerne la capacité des services statistiques à produire, analyser et diffuser avec régularité des statistiques pertinentes, objectives et de bonne qualité pour mesurer la performance, concernant le choix des indicateurs et des objectifs, la question de savoir s'il vaut mieux analyser les performances en se concentrant sur ces indicateurs ou en adoptant une démarche plus globale d'analyse et, plus généralement, l'influence réelle de la conditionnalité basée sur les résultats pour amener le pays partenaire à améliorer ses performances.

Mettre l'accent sur les résultats est certes essentiel, mais l'octroi des fonds alloués au titre de l'appui budgétaire sur la base de résultats spécifiques s'avère plus difficile à mettre en place que dans le cas des projets, car ces fonds sont absorbés dans le budget global du pays sans traçabilité aucune. La nécessité, pour les donateurs, de rendre des comptes quant à l'utilisation de l'appui budgétaire demeure néanmoins; il est par conséquent important pour l'UE (et les contribuables européens) de disposer de davantage d'éléments attestant clairement que les pays partenaires consacrent les ressources financières aux fins prévues, dégagent un rapport coût-résultats satisfaisant et atteignent les objectifs convenus. Pour cela, les donateurs doivent centrer l'analyse et le dialogue sur tous les domaines majeurs du système de gestion des finances publiques et de la politique budgétaire du gouvernement, en couvrant l'ensemble du cycle budgétaire. Lorsque des faiblesses sont détectées, les gouvernements doivent démontrer qu'ils disposent d'un programme adapté et crédible de réforme de la gestion des finances publiques et rendre compte des progrès enregistrés au cours du temps. Une analyse budgétaire plus efficace est importante pour améliorer les performances du système de gestion financière et accroître les effets bénéfiques de l'appui budgétaire. La définition d'objectifs spécifiques, d'indicateurs de performance et d'un cadre de suivi pour mettre en évidence la contribution de l'appui budgétaire au développement et à la réduction de la pauvreté demeure un défi majeur. Dans ce contexte, le renforcement des capacités axé sur la demande et les résultats, en particulier pour les ministères et instances de surveillance responsables tels que les institutions supérieures de contrôle et les parlements nationaux, revêt une importance cruciale.

**Q4:** Comment le **dialogue sur les politiques à mener** avec les pays partenaires peut-il être rendu plus efficace et plus exhaustif dans sa contribution à la mise en œuvre des réformes, à l'obtention des résultats et à la réalisation des objectifs?

**Q5:** Comment les donateurs peuvent-ils exploiter au mieux la **conditionnalité** de l'appui budgétaire pour contribuer à l'amélioration des performances, et quelle devrait être leur réaction en cas de non-respect des conditions convenues?

**Q6:** Comment peut-on améliorer les cadres de suivi des performances et utiliser au mieux les **indicateurs de résultat** dans les opérations d'appui budgétaire afin de relever les défis évoqués ci-dessus?

**Q7:** Comment peut-on optimiser les performances du système de **gestion des finances publiques**, notamment les mesures de prévention de la fraude et le **rapport coût-résultats** des fonds alloués au titre de l'appui budgétaire? L'UE devrait-elle définir des exigences minimales à respecter en matière d'octroi de l'appui budgétaire?

#### 4.3. **Responsabilité**

La **responsabilité à l'échelle nationale** désigne le fait, pour le gouvernement partenaire, de rendre des comptes à son opinion publique et à ses institutions (parlement, institutions

supérieures de contrôle des finances publiques) concernant ses choix stratégiques, la perception des recettes, les dotations budgétaires et les résultats obtenus. Mais le processus n'est pas à sens unique. Il faut également que les citoyens et les institutions soient à même de demander des comptes au gouvernement sur son action, de veiller aux abus et d'infliger des sanctions en cas de besoin. La responsabilité du gouvernement partenaire à l'égard de ses citoyens représente un facteur essentiel pour l'obtention de résultats en matière de développement. C'est une composante importante de l'**appropriation par le pays** de ses priorités de développement. L'appui budgétaire est en principe soumis à l'examen du parlement et des institutions de contrôle des finances publiques, ce qui est rarement le cas pour les aides aux projets.

À ce jour, les améliorations observées au niveau de la responsabilité nationale demeurent toutefois modestes, notamment parce que de tels changements sont longs à se concrétiser et à porter leurs fruits. Dans de nombreux pays, la capacité de la société civile et du parlement à défendre et contrôler les choix stratégiques dans le cadre d'un processus budgétaire transparent s'avère encore trop faible. L'un des défis majeurs pour les donateurs d'appui budgétaire consiste à soutenir les institutions et systèmes nationaux de responsabilisation. Les exigences des donateurs risquent d'éclipser la responsabilité à l'échelle nationale, en imposant des priorités définies en dehors du pays, en particulier lorsque le montant de l'appui budgétaire représente une part significative du budget national.

**Responsabilité mutuelle.** Du point de vue du pays donateur, la responsabilité mutuelle est importante pour que le gouvernement puisse montrer aux parlementaires et aux contribuables nationaux qu'il utilise à bon escient les fonds publics d'aide au développement. De son côté en revanche, le **pays partenaire** doit pouvoir s'appuyer sur des engagements crédibles des donateurs de fournir des informations actuelles, prévisibles, transparentes et complètes sur les flux d'aide (notamment ceux relevant de l'appui budgétaire), en concordance avec le cycle budgétaire, pour pouvoir élaborer et exécuter des budgets œuvrant à la réalisation des objectifs et priorités convenus. Les pays partenaires doivent aussi pouvoir informer leur opinion publique sur leur relation avec la communauté des donateurs et sur les effets bénéfiques de l'appui budgétaire. La société civile ne peut cependant exercer son droit de regard sur l'action des autorités que si elle dispose d'informations essentielles sur les montants consacrés à des mesures spécifiques et si des mécanismes existent pour informer les autorités compétentes, y compris les donateurs, en matière de fraude et de corruption.

**Q8:** Comment l'appui budgétaire (ainsi que le renforcement des capacités) peut-il être conçu de manière à renforcer plus encore la **responsabilité à l'échelle nationale** et l'appropriation par les pays partenaires, y compris la participation de la société civile?

**Q9:** Comment la **responsabilité mutuelle** peut-elle mieux contribuer à rendre les opérations d'appui budgétaire plus efficaces, tant dans les pays donateurs que dans les pays partenaires?

**Q10:** Quel type d'actions de sensibilisation ou de communication faudrait-il mener dans les pays partenaires ainsi que dans les pays donateurs pour accroître la responsabilité mutuelle?

#### **4.4. La programmation de l'appui budgétaire et sa cohérence avec d'autres instruments**

**La décision quant au bien-fondé d'octroyer ou non un appui budgétaire et au montant des fonds à allouer** doit être envisagée dans le contexte plus général de la programmation de l'aide dans son ensemble, dans laquelle les enveloppes par pays sont fixées en se basant à la

fois sur les besoins à satisfaire et les performances à atteindre. Elle relève d'une analyse plus générale d'économie politique et doit se fonder sur les besoins de financement de chaque pays (en considérant son cadre budgétaire à moyen terme et la contribution pouvant être proposée par les donateurs et les créanciers), la capacité d'absorption ainsi que les risques et avantages attendus de l'appui budgétaire. Une fois la situation du pays correctement analysée, en prenant en compte les efforts déployés par le gouvernement pour remédier aux faiblesses constatées et exploiter les ressources nationales disponibles, les objectifs de la coopération et les modalités d'aide les plus appropriées peuvent être définis en conséquence, en tenant également compte de questions liées aux coûts unitaires et au rapport coût-résultats.

**Plusieurs autres modalités d'aide coexistent avec l'appui budgétaire**, parmi lesquelles les fonds verticaux, les fonds fiduciaires multidonateurs (FFM), les fonds communs et les aides aux projets. Un large éventail de modalités de mise en œuvre est considéré comme un avantage pour faire face aux différents besoins et objectifs, dans des contextes multiples. Dans certains domaines, comme le soutien aux acteurs non étatiques ou aux processus électoraux, il est évident que l'aide ne peut pas et ne doit pas être allouée sous la forme d'un appui budgétaire. Dans d'autres, notamment en ce qui concerne l'expertise de haut niveau ou les grands investissements dans l'infrastructure, la modalité la plus appropriée doit être déterminée en fonction de la situation du pays.

En ce qui concerne l'appui budgétaire général et sectoriel, il est primordial de se demander si l'appui alloué à un pays donné doit porter sur un large éventail de domaines (appui général) afin d'obtenir une vue d'ensemble des politiques nationales, au risque d'être éventuellement moins efficace dans le dialogue sectoriel, ou bien s'il doit être centré sur certains secteurs spécifiques (appui sectoriel) et permettre ainsi un dialogue plus efficace sur l'action à mener, au risque de négliger éventuellement des questions plus générales de réforme horizontale, indispensables pour réaliser des progrès au plan sectoriel. Dans de nombreux cas, l'UE utilise ces deux types d'appui en parallèle (voir point 2).

**Q11:** Quels critères la Commission devrait-elle employer pour orienter les décisions relatives au **montant** de l'appui budgétaire à allouer, le cas échéant, aux pays éligibles?

**Q12:** Quels sont les avantages et inconvénients d'octroyer à la fois un **appui budgétaire général et sectoriel** au même pays ou, au contraire, de ne fournir qu'un type d'instrument d'appui budgétaire? Dans quel contexte l'appui sectoriel constituerait-il un mode plus efficace d'appui budgétaire?

**Q13:** Quels sont les avantages et inconvénients du recours à une palette variée d'instruments d'aide parallèlement à l'appui général ou sectoriel? Quelles seraient les modalités pratiques à suivre pour garantir la cohérence et la bonne coordination de ces instruments?

#### **4.5. Le renforcement de l'évaluation des risques et la lutte contre la fraude et la corruption**

L'efficacité et l'impact de toutes les formes d'aides (de l'aide aux projets à l'appui budgétaire) peuvent être altérés par un certain nombre de risques qu'il convient d'atténuer. L'appui budgétaire et l'aide aux projets présentent des profils de risque différents; la gestion des risques doit par conséquent être adaptée à la méthode d'octroi de l'aide sélectionnée. Le cadre de gestion des risques concernant l'**appui budgétaire** est un outil important pour l'évaluation de l'éligibilité, la programmation, la conception et la mise en œuvre des programmes et sert de base au dialogue sur les politiques à mener. Il est un instrument destiné

à protéger les intérêts financiers de l'UE. Il représente également une dimension essentielle de l'approche dynamique de l'éligibilité (voir encadré 1), qui exige un engagement crédible en faveur de réformes appropriées et la preuve des progrès accomplis. Dans ce contexte, il est important d'examiner et de renforcer les approches de gestion des risques en ce qui concerne l'appui budgétaire.

Une dégradation importante de la **gouvernance politique** dans un pays partenaire bénéficiant d'un appui budgétaire peut avoir pour effet de considérablement amoindrir le rôle du budget national en tant qu'expression de l'intérêt commun et de porter atteinte aux mécanismes de responsabilisation. Cela risque également de porter atteinte aux efforts déployés dans le cadre des opérations d'appui budgétaire pour améliorer la transparence et la gestion du budget lui-même, et finalement d'éroder l'efficacité de l'appui budgétaire. L'évaluation des risques politiques requiert une intensification du dialogue politique couvrant les aspects pertinents pour l'appui budgétaire.

La **gestion des risques macroéconomiques et des risques pour le développement** exige la mise en place de solides mécanismes de suivi, des diagnostics et indicateurs pertinents et la capacité de définir et d'adopter des mesures correctives, le cas échéant. La qualité et la disponibilité limitées des indicateurs pertinents compliquent la tâche. Pour mettre en place une gestion des risques efficace, il est indispensable d'améliorer la portée et la qualité du dialogue concernant les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques nationales et sectorielles.

L'amélioration des outils de gestion du **risque financier** revêt une importance capitale. Dans toutes les opérations d'appui budgétaire, les fonds des donateurs sont gérés conformément aux systèmes et procédures de gestion et de contrôle des finances publiques du pays partenaire (voir encadré 1). Le risque financier est évalué et atténué au travers d'améliorations de l'efficacité et de l'efficacité de la **gestion des finances publiques**. Des diagnostics réguliers permettent de repérer les principales avancées et faiblesses en la matière, et servent de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de réformes, dont la pertinence et la crédibilité sont contrôlées par le biais de processus d'appui budgétaire.

La **corruption** constitue une grave menace pour les efforts de développement. Elle fragilise la démocratie et la bonne gouvernance en pervertissant les processus formels et institutionnels. Elle nuit au développement économique en détournant des ressources destinées aux dépenses prioritaires et en générant des problèmes d'inefficacité et de non-respect des procédures de passation de marchés relevant du service public. La corruption est l'un des principaux facteurs influençant la mise en balance des arguments pour et contre l'appui budgétaire. Les échecs de la lutte contre la corruption sapent la confiance dans le budget et dans l'économie politique en général, et ont des **répercussions sur les risques financiers et sur les risques pour le développement**. De plus, étant donné que les fonds des donateurs sont confondus dans le budget national, les allégations de fraude ou de corruption ne sont pas portées à l'attention de la Commission et ne font donc pas l'objet d'une enquête par ses services. En cas de détournement de ressources budgétaires des pays partenaires, le recouvrement des fonds peut s'avérer difficile. Il est donc essentiel que la Commission et l'ensemble des donateurs entretiennent avec les gouvernements partenaires un dialogue étroit sur les questions de corruption.

Des **facteurs de risque externes**, notamment une mauvaise conjoncture économique et financière à l'échelle internationale, la volatilité des prix des produits de base ou les conditions climatiques, peuvent en outre avoir une incidence sur la situation budgétaire d'un

pays partenaire. La récente crise économique et financière mondiale a montré à quel point le monde est interconnecté. Le contrôle et l'atténuation des risques externes nécessitent des mesures permettant d'accroître la capacité de résistance du budget, y compris de la structure fiscale, aux chocs extérieurs.

**Q14:** Comment les **risques** mentionnés ci-dessus peuvent-ils être évalués au mieux dans un **cadre global et gérés** de manière à accroître l'efficacité de l'appui budgétaire?

**Q15:** Quel type de mesures l'UE devrait-elle prendre lorsque le niveau de risque est considéré comme élevé en matière de fraude et de corruption?

**Q16:** Quelle réaction appropriée, notamment par des mesures financières correctives, les donateurs peuvent-ils adopter en cas de corruption ou de fraude à grande échelle dans la mise en œuvre de politiques bénéficiant d'un appui budgétaire?

#### **4.6. L'appui budgétaire dans les situations de fragilité**

L'appui budgétaire peut revêtir une importance cruciale pour aider les pays en situation de fragilité à atteindre un certain niveau de stabilité économique et politique.

##### **Encadré 7: Situations de fragilité**

Il s'agit d'une situation dans laquelle le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou de l'inaptitude de l'État à assurer ses fonctions de base et à assumer ses obligations en ce qui concerne la fourniture de services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population, ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens. D'une manière générale, le processus de sortie de crise d'un pays comporte trois phases successives, qui se chevauchent souvent et dans lesquelles s'insèrent les interventions des partenaires politiques et des donateurs. La phase d'urgence est suivie d'une phase de consolidation de la paix, couvrant la réhabilitation socioéconomique et le début de la reconstruction institutionnelle. La troisième phase est celle de la stabilisation macroéconomique (généralement marquée par la reprise de l'aide des IFI, une fois les arriérés apurés), qui mène au développement. Chaque phase du processus de sortie de crise ouvre des perspectives pour une décision d'octroi d'appui budgétaire.

Les risques sont par définition élevés, mais les coûts résultant de la non-intervention et les avantages d'un soutien efficace (par exemple maintien des fonctions de base de l'État comme la fourniture de services et la sécurité) peuvent s'avérer plus élevés encore. Les critères d'éligibilité doivent être interprétés afin de refléter les capacités, l'engagement et le potentiel de progrès réels du pays partenaire. Une meilleure coordination entre les donateurs désireux de soutenir le rétablissement de l'autorité publique est cependant essentielle pour garantir une évaluation et une gestion correctes et continues des risques, un suivi rigoureux des progrès accomplis et la réactivité dans la conception. La Commission travaille avec le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement à l'élaboration d'un «document d'approche commune». Il n'en demeure pas moins que relativement peu de donateurs bilatéraux octroient pour l'heure un appui budgétaire à des pays en situation de fragilité.

**Q17:** L'appui budgétaire devrait-il être utilisé pour promouvoir la stabilité dans les **États fragiles** et, dans l'affirmative, de quelle manière?

#### **4.7. La croissance, la politique budgétaire et la mobilisation de recettes nationales**

Les stratégies de développement des pays partenaires et l'attention de l'UE sont de plus en plus fortement axées sur l'importance d'une **croissance économique** durable, en plus de la fourniture de services sociaux. Il est par conséquent nécessaire de veiller à ce que l'aide au développement en général, et l'appui budgétaire en particulier, soient également capables de stimuler et de favoriser une croissance inclusive, le développement durable et le recul de la pauvreté. Il conviendra notamment de s'attacher davantage à identifier les étapes nécessaires à la levée des freins à la croissance soutenue, parmi lesquels une infrastructure économique inadéquate, les lourdeurs administratives ou un capital humain limité. L'appui budgétaire peut y contribuer en encourageant la stabilité macroéconomique, la mise en œuvre de réformes essentielles pour rendre l'environnement économique plus favorable à l'activité commerciale, ainsi que la définition plus rationnelle des dotations budgétaires. La politique budgétaire est un élément particulièrement important du dialogue sur les politiques à mener dans le cadre de l'appui budgétaire.

**Assurer la perception des recettes intérieures est d'une importance cruciale pour garantir la stabilité macroéconomique, atteindre les objectifs de développement et préserver les acquis, réduire la pauvreté, réaliser les OMD et renforcer la responsabilité à l'échelle nationale.** La croissance économique du pays partenaire et les régimes fiscaux sont des aspects intimement liés. Le renforcement de la capacité des pays en développement à percevoir leurs recettes dans le respect des principes de bonne gouvernance (transparence, échange d'informations et concurrence fiscale loyale) aidera à long terme ces pays à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide et à envisager une éventuelle **stratégie pour se passer** de l'appui budgétaire, la place de celui-ci évoluant au fur et à mesure que les pays réduisent leur dépendance vis-à-vis de l'aide. Les pays partenaires devraient s'attacher à renforcer leurs régimes fiscaux nationaux et leurs taux de recouvrement de l'impôt.

**Une large assiette fiscale, associée à une gestion efficace des recettes et des dépenses publiques, accroît la légitimité de l'État et renforce les relations entre le gouvernement et les citoyens.** Les programmes d'appui budgétaire devraient en partie avoir pour objectif de rendre les pays bénéficiaires mieux à même de relever les défis, à l'échelle nationale et internationale, liés au recouvrement des recettes fiscales afin d'accroître leur responsabilité et leur autonomie et de réduire leur dépendance à long terme. Bien que certains programmes d'appui budgétaire s'intéressent aux questions de perception des recettes, le dialogue et la conditionnalité prévus dans les programmes d'appui budgétaire mettent principalement l'accent sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Il est donc possible de s'attacher plus directement aux questions des recettes intérieures et à la bonne gouvernance en matière fiscale dans le cadre du dialogue sur l'appui budgétaire, de la conditionnalité, de l'évaluation des performances et du renforcement des capacités (en tenant également compte des défis particuliers se posant en la matière dans les pays riches en ressources naturelles). Cela permettra d'améliorer progressivement le renvoi aux principes de bonne gouvernance en matière fiscale et leur respect (transparence, échange d'informations et concurrence fiscale loyale). La question de savoir si l'appui budgétaire doit être subordonné à la mise en œuvre de réformes et à la bonne gouvernance en matière fiscale est particulièrement pertinente.

Le soutien à l'**intégration régionale** constitue un autre volet essentiel de la coopération de l'UE avec les pays partenaires. L'intégration régionale apporte des avantages économiques considérables, mais pose également de nouveaux défis, liés notamment à la nécessité de moins fonder les recettes publiques sur les droits de douane pour recourir davantage à

l'imposition intérieure, dans la mesure où la libéralisation des échanges peut entraîner une baisse continue des recettes douanières.

**Q18:** Comment les programmes d'appui budgétaire peuvent-ils être conçus et mis en œuvre de manière à promouvoir au mieux une **croissance inclusive et soutenue**?

**Q19:** Comment peut-on utiliser le dialogue sur les politiques à mener et la conditionnalité liés à l'appui budgétaire pour favoriser l'**accroissement des recettes intérieures** et **éliminer la dépendance à l'égard de l'aide**? Quelle forme de stratégie de sortie les donateurs doivent-ils inclure dans leurs opérations d'appui budgétaire, et comment peuvent-ils l'organiser?

**Q20:** Comment l'appui budgétaire peut-il être mis à profit pour aider les pays partenaires et les organisations régionales à consolider le processus d'**intégration régionale**?

## 5. CONCLUSIONS ET ETAPES SUIVANTES

Il ressort des paragraphes ci-dessus que l'appui budgétaire constitue une solution pour rendre l'aide plus efficace, mais qui n'est pas sans poser également des difficultés spécifiques. Le présent document a été élaboré afin de susciter la réflexion quant aux pays éligibles à l'appui budgétaire, au niveau des enveloppes à octroyer et à la manière de concevoir et de gérer au mieux les programmes d'appui budgétaire. Ces questions doivent être analysées parallèlement aux travaux entrepris pour convenir d'un ensemble d'objectifs et de principes, afin de permettre à l'appui budgétaire de mieux contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, à l'instauration d'une croissance soutenue et à la réduction de la pauvreté dans les pays partenaires en développement, ainsi que d'encourager l'intégration économique et l'association politique dans les autres pays. Se fondant sur les résultats de ces travaux et d'autres encore, la Commission s'emploiera à améliorer la manière de concevoir et de mettre en œuvre l'appui budgétaire, dans le but de mieux coordonner les approches au sein de l'UE.