



# Collection outils et méthodes

## Document de travail

# LIGNES DIRECTRICES

## sur l'appui budgétaire

*Programmation, conception  
et gestion de l'appui budgétaire*

*Septembre 2012*

Lignes directrices sur l'appui budgétaire  
Programmation, conception et  
gestion de l'appui budgétaire  
Une approche moderne de l'appui budgétaire

Développement et de coopération EuropeAid Direction générale  
Commission européenne

Brussels • Luxembourg, Septembre 2012

**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 de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-79-36630-7

ISSN 1977-642X

doi:10.2841/29467

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Imprimé au Luxembourg

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

## Crédits

Les présentes lignes directrices ont été préparées par l'unité DEVCO.03 «Appui budgétaire et Gestion des finances publiques» de la direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid en étroite collaboration avec l'ensemble de ses directions et le service européen pour l'action extérieure (SEAE). Elles sont inspirées de nombreux débats et ont bénéficié des contributions des services centraux et des délégations de l'UE.

À la lumière des enseignements tirés de l'utilisation des présentes lignes directrices, il est prévu d'apporter des modifications et des adaptations lorsqu'elles s'avèreront nécessaires. Pour nous aider à accomplir cette tâche, vos commentaires, vos questions et vos suggestions sont les bienvenus. Veuillez les envoyer à l'unité DEVCO.03 à l'adresse suivante: [EuropeAid-03@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-03@ec.europa.eu)

## Structure des lignes directrices

Les lignes directrices sont décomposées en trois parties comme suit:

Partie I: Guide succinct

Partie II: Programmation, conception et gestion de l'appui budgétaire

Partie III: Annexes — Thématiques spécifiques et procédures à suivre

Ce guide succinct est conçu pour donner aux décideurs une vue d'ensemble de la manière dont la nouvelle politique sera mise en œuvre. Chaque section du présent guide a un chapitre correspondant dans la deuxième partie des lignes directrices, intitulée «Programmation, conception et gestion de l'appui budgétaire», dans laquelle des orientations d'ordre politique et technique détaillées sont fournies à l'attention d'une audience plus large: le personnel de l'UE, les États membres, les pays partenaires, d'autres donateurs, les parlements et les organisations de la société civile. De nombreuses annexes contiennent des indications relatives aux thèmes spécifiques et procédures à suivre, dont des modèles annotés pour la préparation et la mise en œuvre des programmes, sont destinés à aider les membres du personnel de l'UE en charge des opérations d'appui budgétaire.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>CRÉDITS</b>	<b>1</b>
<b>STRUCTURE DES LIGNES DIRECTRICES</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1: OBJECTIF, LOGIQUE ET PORTÉE</b>	<b>5</b>
1.1 Structure des lignes directrices	7
<b>CHAPITRE 2: LOGIQUE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE ET CONTEXTE STRATÉGIQUE</b>	<b>9</b>
2.1 Qu'entend-on par «appui budgétaire»?	11
Plateforme de dialogue	11
Soutien financier des politiques publiques basé sur les systèmes nationaux	11
Évaluation des performances et des résultats	11
Renforcement des capacités	12
2.2 Contexte stratégique	12
Approche coordonnée de l'UE	13
2.3 Objectifs de l'appui budgétaire de l'UE	13
Contrats de bonne gouvernance et de développement	14
Contrats de réforme sectorielle	14
Contrats relatif à la construction de l'appareil de l'État	14
2.3.2 Appui budgétaire et décentralisation	15
2.3.3 Appui budgétaire: une logique d'intervention	16
<b>CHAPITRE 3: NOUVELLE GOUVERNANCE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE DE L'UE</b>	<b>19</b>
3.1. Introduction	21
3.2. Services centraux	21
Comité de pilotage de l'appui budgétaire	21
3.3. Délégations de l'UE dans les régions concernées	22
Équipes régionales chargées de l'appui budgétaire	22
3.4. Principales tâches des nouvelles structures de la gouvernance	23
3.4.1. Évaluation des conditions préalables pour les contrats de bonne gouvernance et de développement	23
3.4.2. Cadre de gestion des risques	23
3.4.3. Assurer la qualité et la cohésion des politiques d'appui budgétaire	24
3.4.4. Mener le dialogue indispensable sur l'appui budgétaire	24
<b>CHAPITRE 4: VALEURS FONDAMENTALES ET APPUI BUDGÉTAIRE</b>	<b>25</b>
Principes	27
Portée	27
Promotion et protection des valeurs fondamentales au moyen de l'appui budgétaire	27
Structures et mécanismes	28
Coordination de l'UE en ce qui concerne les valeurs fondamentales et le contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général)	29
Progressivité et proportionnalité des réponses à envisager par l'UE	30
<b>CHAPITRE 5: CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE</b>	<b>31</b>
5.1. Critères d'éligibilité relatifs aux approbations et aux décaissements	33
5.1.1. Politiques publiques [stratégie de développement nationale/sectorielle]	35
5.1.2. Cadre macroéconomique stable	36
5.1.3. Gestion des finances publiques	38
5.1.4. Transparence et contrôle du budget	41
5.2. Dialogue sur l'appui budgétaire	44
5.3. Cadre de gestion des risques	45

5.3.1. Introduction .....	45
5.3.2. Évaluation du risque .....	45
5.3.3. Réponse aux risques et atténuation des risques .....	47
5.3.4. Suivi des risques et communication sur le suivi .....	49
5.4. Performance, conception de la tranche variable, appropriation et prévisibilité .....	49
5.4.1. Introduction .....	49
5.4.2. Ampleur des tranches variables et échelonnement .....	49
5.4.3. Sélection de l'indicateur de tranche variable .....	50
5.4.4. Déterminer les versements de la tranche variable .....	51
5.5. Mobilisation des ressources financières nationales .....	51
5.6. Redevabilité .....	52
5.7. Fraude et corruption .....	53
5.8. Renforcement des capacités .....	53
<b>CHAPITRE 6: CYCLE DE PROGRAMME .....</b>	<b>55</b>
6.1. Introduction .....	57
6.2. Identification .....	57
6.2.1. L'appui budgétaire est-il nécessaire? .....	57
6.2.2. Quel montant octroyer au titre de l'appui budgétaire .....	58
6.2.3. Identification .....	59
6.3. Formulation .....	59
6.4. Engagements .....	60
6.5. Exécution de l'appui budgétaire et décaissements .....	60
6.6. Évaluation et audit .....	61
6.7. Visibilité .....	62
<b>CONTRATS D'APPUI BUDGÉTAIRE: TABLEAU RÉCAPITULATIF .....</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>65</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE DES ANNEXES .....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE 1: GLOSSAIRE .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 4: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ MACROECONOMIQUE .....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXE 5: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE 5: [PARTIE I DE L'ANNEXE GFP]: DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION</b> <b>— ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>104</b>
<b>ANNEXE 5: [PARTIE II DE L'ANNEXE GFP]: RAPPORT DE SUIVI ANNUEL — ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ</b> <b>DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>112</b>
<b>ANNEXE 5: INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>117</b>
<b>ANNEXE 6: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA TRANSPARENCE ET DU CONTRÔLE DU BUDGET .....</b>	<b>124</b>
<b>ANNEXE 7: CADRE DE GESTION DES RISQUES .....</b>	<b>134</b>
<b>ANNEXE 8: ÉVALUATION DES PERFORMANCES ET TRANCHE VARIABLE .....</b>	<b>143</b>
<b>ANNEXE 9: CONTRAT RELATIF À LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT DANS LES SITUATIONS</b> <b>DE FRAGILITÉ .....</b>	<b>152</b>
<b>ANNEXE 10: APPUI BUDGÉTAIRE DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT (PEID)</b> <b>ET LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER (PTOM) .....</b>	<b>163</b>
<b>ANNEXE 11: MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES .....</b>	<b>169</b>
<b>ANNEXE 12: ÉVALUATION DES VALEURS FONDAMENTALES .....</b>	<b>178</b>



# Chapitre 1

**OBJECTIF, LOGIQUE  
ET PORTÉE**





## 1. OBJECTIF, LOGIQUE ET PORTÉE

L'**objectif premier** des présentes lignes directrices est de contribuer à une meilleure qualité des programmes de la Commission européenne dans le domaine de l'appui budgétaire, en fournissant des orientations aux personnes chargées de les programmer, de les concevoir et de les mettre en œuvre. Ces lignes directrices visent à promouvoir la cohérence et la clarté de l'approche de l'appui budgétaire tout en préservant la flexibilité opérationnelle indispensable pour répondre au dynamisme et à la diversité des situations. Un autre objectif est de créer une base pour une meilleure coordination de l'approche de l'UE dans l'apport de l'appui budgétaire.

La **logique** de la présente révision des lignes directrices est d'assurer la conformité des nouveaux programmes de l'appui budgétaire avec la nouvelle orientation politique définie dans la communication sur l'appui budgétaire et les conclusions afférentes du Conseil.

La **portée** des lignes directrices couvre tous les programmes de l'appui budgétaire apporté par la Commission européenne aux «pays tiers» (c'est-à-dire les pays autres que les États membres de l'Union européenne, les pays en voie d'adhésion, les pays candidats et candidats potentiels). Elle *n'inclut pas* les exigences relatives à l'assistance macro-financière (AMF) dont la gestion est assurée par la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) sur la base des procédures opérationnelles qui lui sont propres<sup>1</sup>.

### 1.1 Structure des lignes directrices

Le corps de ces lignes directrices est conçu pour donner une vue générale sur les modalités d'application de la nouvelle communication, résumant pourquoi et comment l'UE entend apporter un appui budgétaire.

Les lignes directrices sont structurées comme suit: le **chapitre 2** résume les définitions de base, le contexte politique et les objectifs de l'appui budgétaire. Le **chapitre 3** répertorie les nouveaux dispositifs de la gouvernance en matière d'appui budgétaire, tandis que le **chapitre 4** décrit la manière dont les valeurs fondamentales doivent être utilisées et évaluées en tant que conditions préalables à l'appui budgétaire et durant son exécution. Le **chapitre 5** présente les thèmes clés à prendre en compte tout au long du cycle de programme, en accordant une attention particulière aux critères d'éligibilité, au dialogue politique, à l'évaluation et la gestion des risques, à l'évaluation de la performance, à la mobilisation des ressources financières nationales, à la responsabilité, à la fraude et la corruption ainsi qu'au renforcement des capacités. Le **chapitre 6** donne un résumé du cycle d'un programme et met en évidence les besoins d'analyse et de documentation de chacune des phases. Un certain nombre d'**annexes** fournissent d'autres orientations sur les thèmes spécifiques et les exigences procédurales, dont des modèles annotés à utiliser durant la préparation du programme et sa mise en œuvre.

(<sup>1</sup>) L'assistance macro financière est gérée par la DG ECFIN et apporte aux pays bénéficiaires un soutien à la balance des paiements, à court terme et d'un caractère exceptionnel, qui est administré sur la base des «critères de Genval» et requiert une décision explicite de la Commission conformément à l'article 308 du traité. Toutefois, il est prévu une étroite coordination avec la DG ECFIN pour les pays auxquels la Commission fournit tant une assistance macrofinancière qu'un appui budgétaire afin d'assurer la cohérence et de créer des synergies entre les deux programmes.



# Chapitre 2

## LOGIQUE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE ET CONTEXTE STRATÉGIQUE

Le chapitre 2 résume les définitions de base, le contexte stratégique et les objectifs de l'appui budgétaire.



## 2. LOGIQUE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE ET CONTEXTE STRATÉGIQUE

### 2.1 Qu'entend-on par «appui budgétaire»?

L'appui budgétaire est une modalité d'octroi de l'aide. Cet appui ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un moyen de fournir une aide de meilleure qualité et de parvenir aux résultats escomptés en matière de développement durable. Le dialogue, les transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base d'un partenariat et d'une redevabilité mutuelle sont ses composantes. Par conséquent, il est important de faire une distinction entre la *modalité d'octroi de l'aide* par l'appui budgétaire, qui englobe la totalité des quatre composantes de ce paquet d'aide, et les *fonds associés* à l'appui budgétaire, qui concernent uniquement les ressources financières transférées vers le pays partenaire. L'appui budgétaire n'est pas un chèque en blanc et n'est pas non plus accordé à tous les pays. Les critères d'éligibilité doivent être remplis avant et durant le programme et ses conditions être satisfaites avant que les paiements ne soient effectués. L'appui budgétaire est en totale harmonie avec les principes et les engagements pris dans le cadre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), du programme d'action d'Accra (2008) et du partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

#### Plateforme de dialogue

L'appui budgétaire offre une plateforme pour le dialogue avec le pays partenaire (le gouvernement, les organes de contrôle au niveau national et la société civile) sur les politiques et leur financement, leurs objectifs et leurs résultats, en cohérence avec les principes d'appropriation, de transparence et de responsabilité. La structure de la gouvernance de l'appui budgétaire (chapitre 3) est une avancée majeure vers le renforcement du dialogue et la gestion des risques.

#### Soutien financier des politiques publiques basé sur les systèmes nationaux

L'appui budgétaire de l'UE implique le transfert de ressources financières *vers la trésorerie nationale d'un pays partenaire, après que celui-ci ait rempli les conditions de paiement convenues*. Les transferts sont effectués en EURO vers un compte du gouvernement auprès de la Banque centrale; ceux-ci sont ensuite convertis dans la monnaie locale et transférés vers le compte du trésor public du pays concerné<sup>2</sup>. La délégation doit s'assurer que le gouvernement bénéficiaire fournisse les documents établissant la preuve que le montant du transfert en devises au taux de change du jour de l'opération est porté au crédit du compte du trésor public destinataire, comme stipulé dans la convention de financement. Les fonds correspondant à l'appui budgétaire doivent être comptabilisés en tant que recettes de l'État et inscrits au budget de l'État du pays bénéficiaire et, si leur prévisibilité est raisonnable, dans la proposition budgétaire de l'exécutif et dans le budget adopté, sinon dans le rapport budgétaire de fin d'exercice, conformément aux statistiques de finances publiques du FMI. Dans tous les cas, le transfert n'intervient *que lorsque* les conditions convenues pour le paiement sont remplies. Une fois ce transfert effectué, l'utilisation des fonds de l'appui budgétaire se fait conformément aux systèmes de gestion des finances publics (GFP) propres au pays partenaire et la responsabilité de la gestion des ressources provenant de ce transfert incombe au gouvernement partenaire. Par conséquent, la responsabilité de la Commission en termes de rendre des compte sur et auditer ses ressources se limite à assurer que les conditions de décaissement de l'appui budgétaire ont été remplies et que la trésorerie nationale soit bien le destinataire du transfert de ces ressources conformément à ladite convention. Les délégations de l'UE et les services centraux devraient toutefois être vigilants afin d'éviter tout risque par lequel la réputation de l'UE serait mise en cause en raison de dysfonctionnement majeur des systèmes nationaux ou de cas de corruption ou de fraude. Le cadre de gestion des risques (section 5.3) constitue un outil important pour gérer ce risque.

#### Évaluation des performances et des résultats

L'appui budgétaire est axé sur les résultats en matière de développement. Ce principe nécessite des systèmes nationaux de bonne qualité pour collecter les informations et fournir des statistiques, suivre les progrès, évaluer les impacts et garantir une gestion financière publique solide centrée sur les résultats, la reddition des comptes transparente et l'accès du public aux informations. La mise en place de ce système devrait être la responsabilité du gouvernement avec le soutien des donateurs, s'il s'avère nécessaire. Des aspects importants de la fiabilité du système sont la clarté sous-tendant le choix des indicateurs et des objectifs ainsi que la détermination des besoins en ressources et le cadre institutionnel. Les systèmes devraient contribuer à renforcer le poids et la légitimité des acteurs

(<sup>2</sup>) Le fonds consolidé, le compte du revenu national, «le compte du Trésor» ou équivalent — que le gouvernement du pays détient normalement auprès de la Banque centrale. Les transferts effectués vers des comptes détenus par des parties autres que le gouvernement, auprès de banques commerciales (même s'ils sont au nom d'agences gouvernementales ou d'agents) ou de comptes en dehors du système de la trésorerie nationale, ne peuvent être considérés pour recevoir les fonds de l'appui budgétaire.

nationaux dans le processus budgétaire du pays partenaire, à structurer le dialogue politique entre les pouvoirs publics et les donateurs ainsi qu'à garantir l'accès au public à des informations factuelles et vérifiables sur les résultats en matière de développement.

## Renforcement des capacités

Il conviendrait d'évaluer de manière systématique les besoins en matière de renforcement des capacités afin de promouvoir l'efficacité des institutions et d'améliorer la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre les politiques et à fournir des services aux bénéficiaires finaux; la participation active de toutes les parties prenantes au niveau national et la consolidation du système statistique national devraient également être encouragées. La Commission apporte un soutien au renforcement des capacités basé sur la demande des pays partenaires, associé à des réalisations visibles et mis en œuvre dans le cadre d'initiatives harmonisées et alignées. Les présentes lignes directrices favorisent un meilleur traitement de l'analyse institutionnelle et du renforcement des capacités, mettant en relief la nécessité d'une analyse des institutions et des capacités inhérente au contexte et au pays concerné, accordant une attention particulière aux incitations et aux performances sous-jacentes et évitant l'approche superficielle «d'ajout superposé» menant à la fourniture d'assistance technique décidée du point de vue de l'offre.

## 2.2 Contexte stratégique

Depuis les dernières lignes directrices de 2007, le contexte stratégique a connu une mutation profonde. Une recrudescence des questions soulevées par un large panel de parties prenantes concernant la qualité, le rapport coût-avantages et l'impact de l'appui budgétaire a conduit à la publication en octobre 2010 d'un livre vert présentant la future approche de l'appui budgétaire de l'UE<sup>3</sup>. Ces consultations et d'autres développements — notamment les rapports de la Cour des comptes européenne sur la gestion par la Commission de l'appui budgétaire<sup>4</sup> — ont motivé l'élaboration de la nouvelle communication sur l'appui budgétaire, adoptée le 13 octobre 2011. Son adoption a coïncidé avec celle d'un nouveau cadre de la politique de développement (le «programme pour le changement»<sup>5</sup>) présentant la politique de développement de l'UE et fixant les priorités et les principes directeurs devant sous-tendre l'ensemble du futur exercice de programmation. Les conclusions émises par le Conseil sur ces deux communications ont été approuvées en mai 2012.

La communication établit une approche moderne de l'appui budgétaire dont l'objet est de *renforcer le partenariat contractuel sur l'appui budgétaire de l'UE entre cette dernière et les pays partenaires, afin de construire et de consolider les démocraties, de poursuivre une croissance économique durable et d'éradiquer la pauvreté. Cette approche doit être basée sur la responsabilité mutuelle et sur un engagement partagé vis-à-vis des valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Elle devrait induire une plus grande différenciation des opérations d'appui budgétaire, permettant à l'UE de mieux s'adapter au contexte politique, économique et social du pays partenaire*. L'appui budgétaire est fourni pour servir de «**vecteur de changement**» en vue de répondre à cinq défis posés par le développement:

- promouvoir les droits de l'homme et les valeurs démocratiques;
- améliorer la gestion financière, la stabilité macroéconomique, la croissance inclusive et la lutte contre la corruption et la fraude;
- stimuler les réformes sectorielles et renforcer la fourniture des services au niveau sectoriel;
- construire l'appareil de l'État dans les pays fragiles et faire face aux défis auxquels sont confrontés les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) en matière de développement;
- mieux mobiliser les ressources financières nationales et réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide.

Afin de relever ces défis, la Commission européenne propose trois types de programmes d'appui budgétaire<sup>6</sup>:

(<sup>3</sup>) COM(2010) 586 final; 19 octobre 2010.

(<sup>4</sup>) «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie», *rapport spécial n° 11*, 2010.

(<sup>5</sup>) COM(2011) 637 final; 13 octobre 2011.

(<sup>6</sup>) Les **contrats OMD**, conclus avec les huit pays montrant de bonnes performances dans le 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED), qui représentaient une forme d'appui budgétaire général avec une prévisibilité plus grande et portant sur un plus long terme, ne seront plus proposés comme une forme distincte de l'appui budgétaire. Toutefois, leurs caractéristiques principales peuvent être reprises tant dans les contrats de bonne gouvernance et de développement que dans les contrats de réforme sectorielle.

- les **contrats de bonne gouvernance et de développement** pour l'octroi d'un appui budgétaire visant la politique et la stratégie de développement ou de réforme au niveau national;
- les **contrats de réforme sectorielle** pour l'octroi d'un appui budgétaire visant l'engagement de réformes sectorielles et l'amélioration de la fourniture de services;
- les **contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État** pour l'octroi de l'appui budgétaire dans les situations de fragilité et de transition<sup>7</sup>.

L'appui budgétaire de l'UE ne vise pas d'objectifs à l'échelle nationale ou d'objectifs globaux. Il s'agit bien plutôt d'un dosage approprié des différentes modalités d'octroi de l'aide à décider dans le cadre d'une approche combinée comprenant divers modalités de financement adaptées aux particularités d'un pays partenaire et des objectifs de développement convenus<sup>8</sup>.

## Approche coordonnée de l'UE

Les conclusions du Conseil renouvellent l'engagement de l'UE vis-à-vis d'un recours efficace à l'appui budgétaire pour contribuer à la réduction de la pauvreté et encourager l'utilisation des systèmes nationaux, améliorer la prévisibilité de l'aide et renforcer l'appropriation par les pays partenaires des politiques de développement et des réformes. Elles confirment la politique et les objectifs fixés dans la communication et reconnaissent la nécessité d'appliquer une approche dynamique de l'éligibilité, axée sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de réformes crédibles et pertinentes, afin d'optimiser les retombées sur le terrain. Elles mettent en évidence l'importance de renforcer la nature contractuelle et réciproque des partenariats entre l'UE et les pays partenaires et soulignent que l'engagement et le bilan des pays partenaires dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit constituent une des composantes clés des efforts de coopération de l'UE en faveur du développement, incluant l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel, et qu'il convient de les évaluer pour déterminer si le recours à un appui budgétaire est opportun.

Dans ses conclusions, le Conseil met également en évidence la nécessité d'une approche plus coordonnée de l'UE afin de rendre cette modalité plus efficace au regard des résultats et des réformes en matière de développement et de permettre à l'UE d'apporter des réponses coordonnées et cohérentes. Cette approche mieux coordonnée s'inscrira dans les procédures et processus de décision existants, au niveau du pays et des services centraux, et reposera sur le principe de la souveraineté des États membres en matière de prise de décision.

## 2.3 Objectifs de l'appui budgétaire de l'UE

L'**objectif général** commun aux trois formes de l'appui budgétaire, qui sont alignés sur le «programme pour le changement», vise:

- la réduction de la pauvreté,
- la croissance économique durable et inclusive,
- la consolidation des démocraties.

Les **objectifs spécifiques** fixés dans les programmes de l'appui budgétaire, pris individuellement, devraient respecter deux principes importants:

- l'alignement sur les politiques de développement, les priorités et les objectifs propres aux pays partenaires, (et donc en harmonie et en coordination avec les autres donateurs alignés);

(7) Dans l'esprit des définitions données par le comité d'aide au développement (CAD), les contrats de bonne gouvernance et de développement et les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État peuvent être considérés comme des formes d'appui budgétaire général, tandis que les contrats de réforme sectorielle représentent un appui budgétaire sectoriel.

(8) Des distinctions peuvent également être établies entre une forme non ciblée et une forme ciblée de l'appui budgétaire (selon que les fonds sont affectés à un ensemble défini de dépenses éligibles ou des postes budgétaires). Le plus souvent, l'appui de la Commission sera et devrait être un appui budgétaire non ciblé. Dans quelques cas, par exemple les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État ou en présence de contraintes sérieuses en matière de gestion budgétaire et/ou de trésorerie, cet appui pourrait être ciblé dans le but de mieux préserver l'assistance de la Commission. L'appui budgétaire peut également être utilisé pour financer l'apurement d'arriérés ou pour aider des pays affectés par des chocs exogènes (exemple du V-Flex en 2009 et en 2010), mais il restera soumis aux dispositions fixées dans les présentes lignes directrices.



- la cohérence avec la politique de l'UE en matière de développement, en particulier le «programme pour le changement».

Ces objectifs spécifiques devraient également refléter les cinq défis liés au développement, dont les degrés respectifs d'importance varieront en fonction du contexte national et de la forme que prendra l'appui budgétaire (voir annexe 2).

## Contrats de bonne gouvernance et de développement

L'utilisation d'un contrat de bonne gouvernance et de développement s'impose chaque fois que les objectifs spécifiques visent à favoriser la redevabilité nationale et à renforcer les mécanismes de contrôle nationaux (une base essentielle pour une meilleure gouvernance et un attachement accru aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit); ou à consolider les systèmes publics clé et à soutenir de plus larges réformes, touchant par exemple la gestion macroéconomique, la gestion des finances publiques (incluant la passation des marchés publics et la lutte contre la corruption), la mobilisation des ressources financières nationales et la réforme du secteur public, ainsi qu'à réduire les contraintes freinant une croissance durable et inclusive. Des systèmes publics améliorés devraient contribuer à des indicateurs OMD de meilleure qualité et favoriser les aspects transversaux de la fourniture de services, qui pourront donc également apparaître dans les objectifs spécifiques des contrats de bonne gouvernance et de développement.

## Contrats de réforme sectorielle

Il conviendrait de recourir aux contrats de réforme sectorielle lorsque les objectifs spécifiques sont plus étroitement liés au soutien des politiques et des réformes sectorielles, à une meilleure gouvernance et à l'amélioration de la fourniture des services dans un secteur spécifique ou dans un ensemble de secteurs connexes. Lors de l'établissement de tels contrats, l'accent devrait être mis sur l'accès équitable aux services et sur une meilleure qualité de leur prestation, notamment en faveur des personnes pauvres, sur la promotion de l'égalité hommes-femmes et des droits des enfants, sur la capacité à absorber et exploiter les résultats de la recherche, ainsi que sur la création des conditions favorable au niveau sectoriel à une croissance inclusive et durable. L'additionnalité financière peut constituer une composante clé dans un grand nombre de programmes des contrats de réforme sectorielle — comme c'est le cas pour d'autres formes d'aide extérieure — mais certains de ces programmes de contrats de réforme sectorielle d'objectifs peuvent aussi avoir des objectifs n'impliquant pas nécessairement des augmentations significatives des dépenses sectorielles. La valeur ajoutée d'un contrat de réforme sectorielle consiste souvent à soutenir le rythme des réformes, en améliorant l'efficacité et l'efficacité des dépenses sectorielles, le partage des connaissances ou le renforcement des capacités. Lorsque les contrats de réforme sectorielle entraînent une augmentation des dépenses sectorielles, les délégations de l'UE devraient engager suffisamment tôt un dialogue structuré avec les autorités nationales et les autres partenaires, en particulier le FMI, sur les allocations budgétaires et l'évolution des dépenses sectorielles, en se concentrant sur des prévisions de dépenses réalistes et fiscalement soutenables sous-tendant le programme sectoriel par rapport (voir l'annexe 2).

Lors de l'octroi aux petits États insulaires en développement (PEID) et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) de l'appui budgétaire sous la forme de contrats de réforme sectorielle, l'UE devrait s'employer tout particulièrement à répondre efficacement aux défis complexes et transversaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement, y compris la vulnérabilité structurelle et le changement climatique (voir l'annexe 10).

## Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État

Les **contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État** devraient être utilisés lorsque les situations de fragilité ou de transition exigent des actions pour soutenir les processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique, y compris les mutations durables dans les sociétés en transition, afin d'aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État et à fournir aux populations les services de base. L'évaluation de l'éligibilité à ces contrats se concentrera davantage sur les engagements politiques et les réformes institutionnelles à venir que sur un bilan des résultats passés; elle exigera un dialogue politique et stratégique plus poussé et, le cas échéant, un suivi plus précis et un ciblage possible des fonds de l'UE.

### 2.3.1 Choix du contrat

Il conviendrait de déterminer la forme de contrat appropriée pour l'appui budgétaire en fonction des objectifs spécifiques et des résultats attendus du programme afférent. Les conditions, le dialogue et les indicateurs de performance à utiliser devraient être adaptés en fonction de ces objectifs spécifiques et de ces résultats escomptés. Alors que la conclusion d'un contrat de bonne gouvernance et de développement peut être considérée comme le signal

d'une approbation des engagements d'un pays pour le respect des valeurs fondamentales et des moyens mis en œuvre, les contrats de réforme sectorielle resteront, dans de nombreux contextes, un choix plus approprié et ne devraient pas être perçus comme une forme d'appui budgétaire de seconde classe.

Lors de la définition des «secteurs connexes» inclus dans le soutien accordé au titre d'un contrat de réforme multisectorielle, il serait judicieux d'adopter une approche pragmatique tenant compte du contexte spécifique au pays. Les liens entre les secteurs devraient s'appuyer sur une politique cohérente et un cadre de coordination institutionnelle couvrant les secteurs ou les domaines associés, et sur l'existence de complémentarités et de synergies œuvrant dans le sens de la mise en œuvre des activités prévues dans le programme «multisectoriel». Il importe également de vérifier si le contrat de réforme «multisectorielle» atteint, au niveau du pays, une masse critique sur le plan du soutien aux «secteurs connexes» ou des ressources humaines (y compris la capacité dont les délégations de l'UE disposent pour mener le dialogue stratégique) suffisante pour générer des résultats significatifs. L'efficacité du programme sera limitée si le même instrument est employé pour soutenir des objectifs spécifiques différents, qui ne présentent pas les liens décrits.

Il est possible de prévoir en parallèle, dans un même pays, des contrats de bonne gouvernance et de développement et des contrats de réforme sectorielle, car ils peuvent avoir un effet de consolidation mutuelle. Un contrat de bonne gouvernance et de développement fournit une plateforme unique de soutien de réformes et d'objectifs politiques de grande ampleur dans le pays partenaire et ne devrait pas être alourdi par une multiplicité d'objectifs au niveau sectoriel. Lorsque mises en œuvre en parallèle, un contrat de réforme sectorielle peut tirer avantage de l'existence d'un contrat de bonne gouvernance et de développement concomitant, essentiellement en s'appuyant sur ce dernier pour l'évaluation et le dialogue sur les politiques macroéconomiques et sur les réformes touchant la GFP, ainsi que pour le soutien à la politique de développement nationale du pays partenaire, lui conférant ainsi une base solide pour la mise en œuvre des politiques sectorielles. Inversement, un contrat de réforme sectorielle peut donner plus de poids à un contrat de bonne gouvernance et de développement en lui fournissant une plateforme unique pour soutenir des priorités sectorielles incorporées dans la politique de développement nationale du pays concerné et à propos de laquelle le contrat de réforme sectorielle peut analyser plus en profondeur les particularités du secteur, y compris une large panoplie d'indicateurs (intrants, processus, résultats, réalisations et incidences) reflétant différentes dimensions du secteur.

D'une manière générale, on évitera de combiner les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État avec d'autres formes de l'appui budgétaire. Ce type de contrat devrait préparer le terrain pour un contrat de bonne gouvernance et de développement ou des contrats de réforme sectorielle en soutenant la formulation des politiques de développement au niveau national/sectoriel, en consolidant le cadre macroéconomique et de gestion des finances publiques ou en assurant une transition plus graduelle et plus harmonieuse sur la base des objectifs et des engagements à court et moyen/long termes du pays partenaire.

### 2.3.2 Appui budgétaire et décentralisation<sup>9</sup>

Bon nombre d'opérations d'appui budgétaire, notamment le contrat de réforme sectorielle, tendent à soutenir les mécanismes importants de fourniture de services ou de réformes substantielles, qu'il y a lieu de décentraliser géographiquement afin d'atteindre la population cible ou les institutions visées, par exemple dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'accès à l'eau, des installations d'assainissement, de l'agriculture, des infrastructures routières ou du processus de décentralisation lui-même.

L'apport de l'appui budgétaire dans un contexte décentralisé peut confronter les délégations de l'UE à différentes situations, étant donné que la décentralisation est normalement liée à une large diversité d'administrations publiques, de cultures, de traditions et d'histoires propres à chaque pays. En ce qui concerne l'appui budgétaire, l'approche devrait prendre pour fondement les lignes directrices de l'UE sur le processus de décentralisation (voir le document de référence mentionné dans la note de bas de page n° 11), lesquelles recommandent de se focaliser sur trois dimensions fonctionnelles de la décentralisation, notamment: i) **la dimension politique** qui implique un éventail de pouvoirs politiques, incluant la formulation et l'adoption des politiques publiques, ii) **la dimension administrative** qui comprend les ressources et les responsabilités liées à la prestation d'un nombre choisi de services publics ou de «fonctions», et iii) **la dimension budgétaire** qui concerne un niveau élevé d'autonomie et discrétion de décision et de gestion d'une part importante des revenus et/ou des dépenses aux niveaux de gouvernement infranationaux.

<sup>(9)</sup> Des éléments complémentaires sont développés dans le document de référence, intitulé «*Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*», qu'EuropeAid a publié en 2007.

Par conséquent, les délégations de l'UE devraient suivre une approche pragmatique de l'appui budgétaire dans un contexte décentralisé, en tenant compte des éléments suivants:

- **appui budgétaire concernant la décentralisation des services publics** — dans les situations où le niveau de gouvernement infranational détient des pouvoirs administratifs étendus mais une autonomie politique et budgétaire très limitée, les contrats de réforme sectorielle peuvent être envisagés pour soutenir la décentralisation géographique de services, par exemple, dans les secteurs comme la santé, l'éducation, l'accès à l'eau et les installations d'assainissement, la justice et la sécurité, généralement en association avec une politique ou une réforme sectorielle élaborée et financée au niveau national. La conception et la mise en œuvre du contrat de réforme sectorielle, incluant les critères d'éligibilité et le dialogue sur l'appui budgétaire, doivent prendre en compte les deux niveaux de pouvoir, centraux et infranationaux.
- **appui budgétaire concernant le processus de décentralisation**<sup>10</sup> — dans les situations dans lesquelles le processus de décentralisation depuis un niveau central vers un niveau infranational est précisément l'objectif spécifique du programme, le contrat de réforme sectorielle peut être prévu pour soutenir la politique de décentralisation. Le programme devrait être axé sur les réformes et les aspects institutionnels du processus de décentralisation et, en fonction de la politique au niveau du pays concerné, pourrait couvrir les trois dimensions fonctionnelles mentionnées ci-dessus, c'est-à-dire, les dimensions politiques, administrative et budgétaire. À l'instar du cas précédent, la conception et la mise en œuvre du contrat de réforme sectorielle, incluant les critères d'éligibilité et le dialogue sur l'appui budgétaire, doivent prendre en compte les deux niveaux de pouvoir, centraux et infranationaux.
- **appui budgétaire au gouvernement infranational** — dans les situations où un gouvernement infranational dispose de pouvoirs étendus sur les plans politique, administratif et budgétaire (par exemple un système fédéral), un contrat de réforme sectorielle à part entière peut être envisagé pour soutenir une politique ou une réforme sectorielle. Alors que le gouvernement central pourra toujours jouer un rôle (l'ordonnateur national, certains aspects centralisés des critères d'éligibilité), la conception et la mise en œuvre du contrat de réforme sectorielle, incluant les critères d'éligibilité et le dialogue sur l'appui budgétaire, devraient se concentrer sur le niveau infranational. Dans certains cas, toutefois, il est préférable d'éviter le recours à un contrat de bonne gouvernance et de développement, car les caractéristiques principales de ce contrat, telles que les conditions préalables liées aux valeurs fondamentales, sont par nature une fonction essentielle du gouvernement central.

### 2.3.3 Appui budgétaire: une logique d'intervention

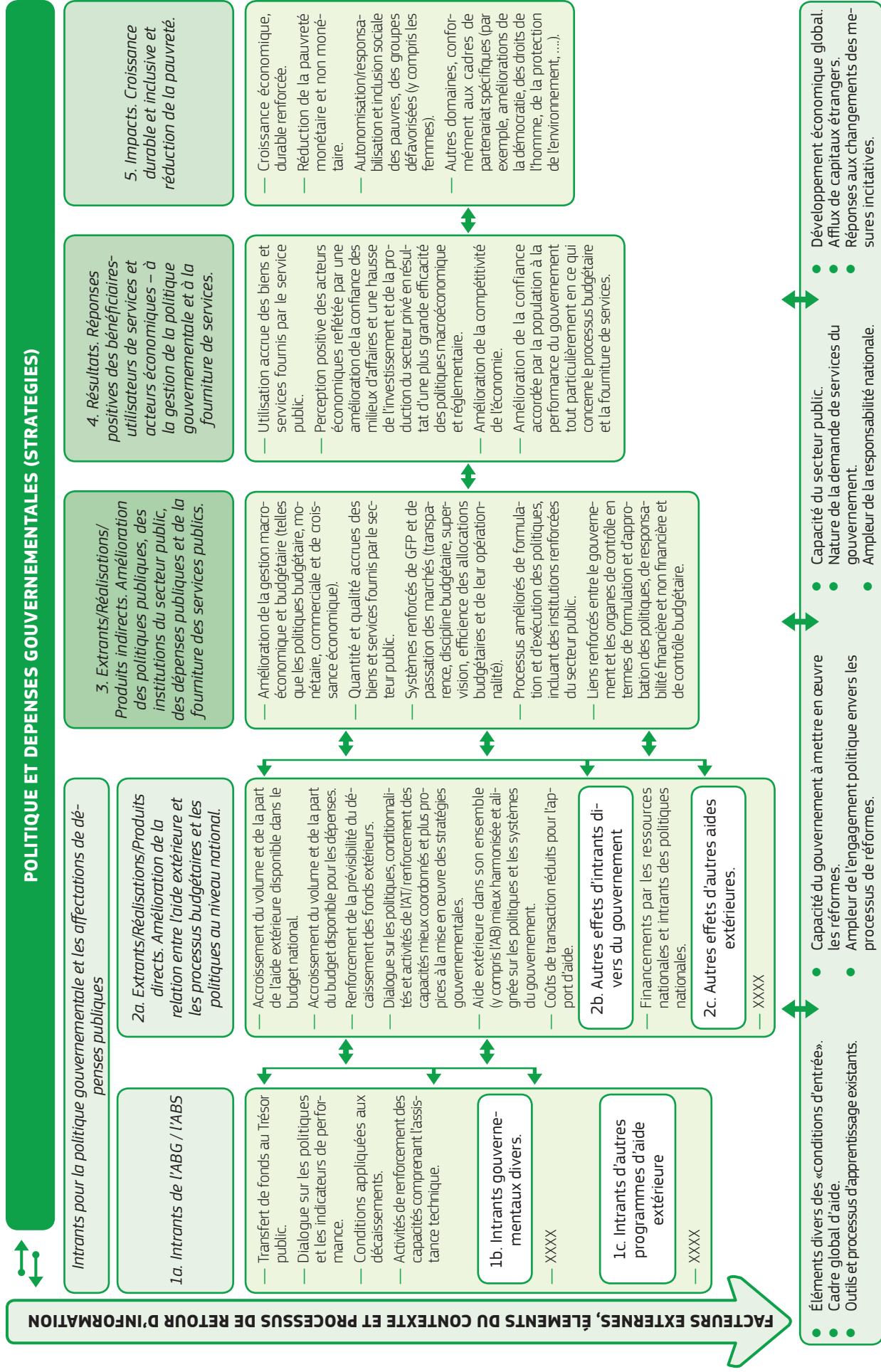
La logique d'intervention peut être décomposée en deux parties<sup>11</sup>. La première partie couvre les effets de l'opération d'appui budgétaire (comprenant le dialogue politique afférent et le renforcement des capacités) sur la politique publique, les institutions, les dépenses et la fourniture des services [les trois premiers niveaux du cadre: les intrants d'appui budgétaire (niveau 1), les réalisations/produits directs (niveau 2) et les réalisations/produits induits (niveau 3)], étant entendu que ces «produits s induits» seront déterminés par les acteurs au niveau gouvernemental et par les politiques en dehors de l'appui budgétaire. La deuxième partie prend en compte les changements affectant les résultats (niveau 4) et les impacts (niveau 5) *attendus* des politiques des pouvoirs publics, des stratégies et de l'évolution des dépenses, mais aussi les changements liés à l'influence d'un éventail d'autres facteurs (comprenant les autres politiques gouvernementales, le secteur privé et les initiatives de la société civile, d'autres programmes d'aides et les facteurs externes) qu'il y a lieu d'analyser durant l'évaluation.

Ce sont ces éléments, en particulier ceux correspondant aux niveaux 2 et 3, où les effets de l'appui budgétaire sont le plus directs, qui représentent les bénéfices attendus de l'appui budgétaire en tant que modalité d'aide. Ils peuvent être particulièrement importants dans les pays très dépendants de cette aide dans lesquels l'appui budgétaire contribuera au renforcement des capacités afin que les systèmes nationaux puissent être utilisés et soutenir l'élaboration de politiques cohérentes par les gouvernements partenaires.

<sup>(10)</sup> Cette approche serait cohérente avec les secteurs que la communication intitulée «Un programme pour le changement» a défini comme relevant de «la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit» ou de «la gestion publique sectorielle».

<sup>(11)</sup> La figure 1 présente le cadre d'évaluation global qui a été piloté récemment dans les évaluations de l'appui budgétaire menées pour la Tunisie, le Mali et la Zambie et qui, après quelques révisions, a été validé pour former la base des futurs travaux d'évaluation. Ce cadre fournit réellement la **logique d'intervention** à appliquer dans l'appui budgétaire (AB), selon laquelle les transferts de l'appui budgétaire, couplés au dialogue politique, à l'assistance technique et au renforcement des capacités, contribuent à améliorer les réalisations et les retombées et, au final, les incidences. Les évaluations visant les opérations de l'AB sont des exercices conjoints des donateurs et portent donc sur l'ensemble des opérations menées au titre de l'AB dans un intervalle de temps déterminé. Les détails du cadre d'évaluation global couvrent donc l'intégralité du paquet des opérations menées au titre de l'AB dans un pays donné et une adaptation est donc nécessaire s'il doit être appliqué à des opérations spécifiques de l'AB.

Figure 1 — Cadre global d'évaluation pour les évaluations de l'aide budgétaire



Les objectifs généraux mentionnés ci-dessus (éradication de la pauvreté, croissance économique durable, consolidation des démocraties) sont repris au niveau 5 dudit cadre (impact). Les objectifs spécifiques et les résultats attendus varieront eux de façon plus importante d'un programme individuel de l'appui budgétaire à l'autre, mais ils tendront à être centrés sur le niveau 3 (réalisations/produits indirectes) et le niveau 4 (résultats). Ainsi, tout en reconnaissant que le but de l'appui budgétaire est de contribuer à la réalisation de l'objectif général influençant les indicateurs d'impacts comme la croissance durable et la réduction de la pauvreté, il conviendrait de se centrer sur ce à quoi l'appui budgétaire (et ses activités complémentaires) contribue directement, autrement dit les objectifs spécifiques et les résultats.

Une illustration plus claire de ces aspects peut être trouvée à l'annexe 2 dans laquelle des «logiques d'intervention» présentent, à titre d'exemple, les objectifs globaux et spécifiques, ainsi que les résultats attendus et les principales activités menées dans le cadre d'un contrat de bonne gouvernance et de développement, d'un contrat de réforme sectorielle et d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État. Les résultats attendus (liés aux objectifs spécifiques et à atteindre avant la fin du programme) devraient être aussi précis que possible afin de mieux évaluer les progrès réalisés au cours de la mise en œuvre et d'en rendre compte, de contribuer au déroulement réussi d'une revue finale du programme à la fin de sa mise en œuvre et de faciliter l'évaluation ex-post.

# Chapitre 3

## NOUVELLE GOUVERNANCE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE DE L'UE



### 3. NOUVELLE GOUVERNANCE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE DE L'UE

#### 3.1. Introduction

La communication sur «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», adoptée par la Commission le 13 octobre, avec le plein soutien du SEAE, prévoit un renforcement des moyens dont la Commission dispose pour gérer l'appui budgétaire. Elle indique ce qui suit:

«Afin d'engager un véritable dialogue politique et sur les actions à mener à haut niveau avec les pays pouvant bénéficier d'un appui budgétaire de manière générale, et de contrats de bonne gouvernance et de développement en particulier, les ressources en personnel des délégations de l'UE devront être réévaluées au niveau national et régional, sur le plan tant du niveau que de l'expertise.

*La Commission mettra en place à cet effet des équipes régionales de haut niveau, au sein des services centraux et dans les délégations, avec la participation des services compétents de la Commission et du SEAE. Ces équipes consulteront également les États membres, le cas échéant.*

Des outils de gestion appropriés, notamment un cadre de gestion des risques, compléteront ce mécanisme. À cet égard, la Commission précise:

«Les services de la Commission et, le cas échéant, le SEAE élaboreront un cadre amélioré de gestion des risques, adapté au profil de risque spécifique de l'appui budgétaire ... Ce cadre constituera un instrument complémentaire majeur pour la programmation, la conception et la mise en œuvre des programmes ainsi qu'en tant que base du dialogue sur les politiques à suivre ... Une réponse aux risques et des mesures d'atténuation seront proposées en mettant en balance les risques encourus et les bénéfices escomptés.»

Par conséquent, il est convenu de mettre en place au sein des services centraux et dans les délégations de l'UE, auxquels le suivi et la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont confiés, la nouvelle structure de la gouvernance prévue par la Commission. Les objectifs de ces propositions sont:

- 1) renforcer le pilotage en continu des politiques au niveau de l'encadrement supérieur et du commissaire;
- 2) améliorer et garantir la cohésion du dialogue de l'appui budgétaire de l'UE avec les pays partenaires, comme l'indique la communication;
- 3) assurer la cohésion des politiques engagées dans les pays et dans les régions;
- 4) consolider les mécanismes de la gestion des risques et de leur atténuation;
- 5) accorder aux délégations de l'UE et aux services centraux le soutien nécessaire à la planification, à la conception et à la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire.

La nouvelle structure de la gouvernance impliquera une restructuration tant dans les services centraux qu'au sein des délégations de l'UE.

#### 3.2. Services centraux

Au sein de la DG DEVCO, les directeurs géographiques, dans leur rôle d'ordonnateurs subdélégués, sont et resteront directement responsables de la gestion de l'ensemble des programmes d'appui budgétaire dans leur région.

**Aucune modification ne touchera les circuits financiers actuels**, que ce soit dans les services centraux ou au sein des délégations de l'UE. Les services compétents de la DG DEVCO, y compris les experts des domaines spécifiques, continueront d'apporter des conseils techniques et un soutien aux directeurs géographiques par l'entremise du groupe de soutien de la qualité ou sur leur demande.

#### Comité de pilotage de l'appui budgétaire

Afin d'impliquer davantage le Directeur Général suffisamment en amont du processus décisionnel pour la fixation des orientations d'ordre stratégique, et pour permettre la consultation des commissaires chargés des politiques de



développement et du voisinage et de la haute représentante/vice-présidente (HR/VP), lorsque cela est nécessaire, un «comité de pilotage de l'appui budgétaire» sera institué, et sera présidé par le directeur général de la DG DEVCO.

Le comité de pilotage sera composé:

- du directeur géographique responsable,
- des représentants du SEAE (compétence géographique/horizontale, pour les aspects liés à la programmation et aux valeurs politiques et fondamentales),
- les directeurs dans les compétences thématiques/horizontales concernées,
- les représentants des services géographiques,
- les représentants des services thématiques (pour les secteurs concernés),
- un représentant de la DG ECFIN (pour les aspects macroéconomiques/financiers),
- un représentant de l'unité DEVCO-A2 (secrétariat).

Le «comité de pilotage de l'appui budgétaire» se réunira aussi régulièrement que nécessaire. La fréquence de ses réunions sera déterminée en fonction du calendrier des engagements et des décaissements, tous les efforts devant être déployés pour éviter des retards dans le processus décisionnel.

Le comité de pilotage examinera les programmes d'appui budgétaire à présenter au comité de gestion pertinent des États membres de l'UE, ainsi que les décaissements prévus dans les programmes en cours, dont **les retombées en termes politique et stratégique sont significatives**, requérant l'attention de l'encadrement supérieur et, le cas échéant, des commissaires (chargés des politiques de développement et du voisinage) et de la HR/VP, voire leur engagement formel.

La mise à l'agenda du comité de pilotage des décisions sur les programmes d'appui budgétaire et sur les décaissements relève de la responsabilité des **directeurs géographiques**. Les directeurs A, C ou D et le SEAE peuvent également demander le renvoi d'une opération d'appui budgétaire devant le comité de pilotage.

**Une décision de principe pour engager un appui budgétaire, en particulier dans des environnements à haut risque, comme la décision de suspendre des opérations d'appui budgétaire** sera prise par le directeur général (en tant que président du comité de pilotage) après accord, si nécessaire, des commissaires (chargés respectivement du développement et du voisinage) et de la HR/VP. En cas de désaccords sur les questions de gouvernance politique, y compris les valeurs fondamentales, une consultation au niveau du commissaire et/ou de la HR/VP s'imposera.

### 3.3. Délégations de l'UE dans les régions concernées

Les chefs de délégation et le personnel de la délégation, dans leur rôle respectif d'ordonnateurs subdélégués, sont et resteront directement responsables de la gestion de l'ensemble des programmes d'appui budgétaire menés dans leur délégation.

#### Équipes régionales chargées de l'appui budgétaire

Les équipes régionales joueront un rôle de **conseil et de soutien auprès des directions géographiques, des chefs de délégation et des délégations de l'UE** dans la région considérée, en étroite coopération avec les experts thématiques concernés. **Le conseiller régional principal travaillera sous la tutelle du directeur géographique (ordonnateur subdélégué)** et en totale coopération avec les chefs des délégations de l'UE présents dans la région.

La décision concernant le **site** d'implantation des équipes régionales sera prise par le directeur général, sur une proposition du directeur géographique et en accord avec le SEAE, en tenant compte de la capacité administrative et budgétaire des délégations de l'UE.

La structure des équipes régionales et leur mission précise seront décidées par le directeur général, sur une proposition du directeur géographique et après consultation du SEAE.

Le rôle des équipes régionales consistera à accroître la capacité des délégations de l'UE et des directions géographiques pour la préparation, la supervision et la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire de haute qualité, notamment en:

- 1) **délivrant des conseils et en apportant un soutien aux délégations de l'UE** chargées des opérations d'appui budgétaire;
- 2) en formulant des **recommandations auprès des directeurs géographiques** sur les questions liées à l'appui budgétaire dans la région concernée;
- 3) en s'associant pleinement, pour l'application des instructions reçues du directeur géographique de la DG DEVCO, aux **chefs de délégation dans le dialogue mené** avec les pays partenaires sur l'appui budgétaire, en fonction des instructions du directeur géographique concerné, et auquel participent les services concernés de la Commission et du SEAE.

Les équipes chargées de l'appui budgétaire au niveau régional seront dirigées par un **membre de l'encadrement supérieur désigné par la DG DEVCO** (nommé comme conseiller régional principal) et compteront un certain nombre de fonctionnaires, d'agents contractuels et d'agents locaux. Elles recevront également le soutien du personnel de la DG DEVCO au sein de la délégation ou elles seront basées, si cela est jugé nécessaire.

Le président et le personnel des équipes régionales travailleront en équipe en étroite collaboration avec les experts thématiques, les chefs des délégations et tous les membres du personnel compétents des délégations de l'UE, au sein des services centraux et du SEAE, sous la supervision du directeur géographique.

En règle générale, les équipes régionales participeront aux dialogues menés au titre des **Contrats de Bonne Gouvernance et de Développement et des Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil de l'État**, sauf décision contraire du directeur géographique ou du comité de pilotage de l'appui budgétaire. Elles interviendront également dans les dialogues pour les Contrats de Réforme Sectorielle dans les situations jugées comme présentant des risques importants ou élevés par le directeur géographique ou le comité de pilotage.

### 3.4. Principales tâches des nouvelles structures de la gouvernance

#### 3.4.1. Évaluation des conditions préalables pour les contrats de bonne gouvernance et de développement

Afin d'assurer le respect intégral des conditions préalables et d'autres critères avant le démarrage de la phase d'identification, le directeur général de la DG DEVCO, suite aux discussions au sein du comité de pilotage de l'appui budgétaire et prenant en compte la programmation indicative pluriannuelle et l'évaluation réalisée par le chef de délégation sur les conditions préalables à l'appui budgétaire, déterminera quels pays remplissent l'ensemble des conditions et des critères d'éligibilité pour bénéficier de contrats de bonne gouvernance et de développement. Il s'emploiera également, le cas échéant, à obtenir l'accord des commissaires chargés du développement et du voisinage et de la haute-représentante/vice-présidente.

Les éléments d'information requis pour motiver cette décision, les avis émis par le chef de délégation et le SEAE, ainsi que les recommandations des équipes régionales seront présentés par le directeur géographique.

Une fois cette décision arrêtée, l'identification et la formulation des programmes sur les contrats de bonne gouvernance et de développement seront lancées suivant les procédures décisionnelles existantes.

#### 3.4.2. Cadre de gestion des risques

Le directeur général de la DG DEVCO est responsable de la stratégie de la gestion des risques et de son efficacité. Les directeurs géographiques sont chargés de la mise en œuvre et du suivi de la gestion des risques dans la région de leur ressort.

Les directeurs géographiques, assistés dans cette tâche par les délégations de l'UE et les équipes régionales, fourniront les informations spécifiques au pays concerné et présenteront les différentes options aux les décisions à prendre, y compris des solutions pour répondre aux détériorations des situations.

Le SEAE signale les risques politiques liés à l'appui budgétaire et donne au chef de délégation les instructions, au besoin, sur la ligne de conduite à adopter pour mener le dialogue politique. Le chef de délégation assurera, au niveau national, la cohérence entre le dialogue sur l'appui budgétaire et le dialogue politique.

Quant aux équipes régionales, elles apporteront un soutien aux des délégations de l'UE et des directions géographiques pour la mise en œuvre cohérente et efficace, dans les différents pays, de la stratégie et du cadre de gestion des risques, notamment en fournissant les informations pertinentes pour:

- a) étayer les décisions sur le niveau de risque et mettre en balance les risques et les bénéfices liés à la mise en place ou non d'un appui budgétaire;
- b) formuler les mesures d'atténuation et les réponses aux risques en tant que partie d'une stratégie de risque et pour les refléter dans le dialogue sur l'appui budgétaire.

La mise en œuvre du cadre de gestion des risques informera les directions géographiques dans quels pays et dans quelles mesures des efforts supplémentaires devraient être déployés en matière de dialogue et d'action de politique.

### 3.4.3. Assurer la qualité et la cohésion des politiques d'appui budgétaire

La qualité et la cohésion politique des programmes d'appui budgétaire dans les différents pays et les différentes régions seront assurées à deux niveaux:

- les directions géographiques, thématiques et politiques qui veilleront, avec l'assistance des équipes régionales de l'appui budgétaire et des groupes thématiques, à la qualité et à la cohésion politique d'un pays à l'autre dans une même région;
- le comité de pilotage de l'appui budgétaire qui assurera la qualité et la cohésion politique entre les régions.

### 3.4.4. Mener le dialogue indispensable sur l'appui budgétaire

En suivant les instructions délivrées par les directeurs géographiques (quelquefois après examen au sein du comité de pilotage de l'appui budgétaire), les chefs de délégation, en tant que premiers interlocuteurs auprès des autorités locales, président les dialogues de politique. Le conseiller régional principal et les équipes régionales seront pleinement associés à ces dialogues. Lorsque le directeur géographique décide de se rendre dans le pays partenaire, elle/il préside les dialogues, avec la pleine participation du chef de délégation et des équipes régionales.

Une étroite coordination sera assurée avec le SEAE, chargé du dialogue politique global, ainsi qu'avec les délégations de l'UE et les services géographiques, auxquels il incombe d'entretenir avec le pays partenaire un dialogue de politique continu sur les actions à mener.

Ce dialogue devra être intensifié et orienté sur des aspects plus stratégiques dans les pays destinataires des contrats de bonne gouvernance et de développement ou dans les pays affichant des niveaux de risque important ou élevé ou des enjeux politiques ou stratégiques substantiels, ainsi que dans le contexte de contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État.

# Chapitre 4

## VALEURS FONDAMENTALES ET APPUI BUDGÉTAIRE

Le présent chapitre décrit la manière selon laquelle les questions associées aux valeurs fondamentales doivent être considérées dans le cadre des programmes relatifs aux contrats de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général) dans les pays tiers. Il passe en revue les principes à appliquer, la portée de l'évaluation, comment les valeurs fondamentales sont liées aux différents contextes des contrats de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général), ainsi que le processus à suivre pour évaluer et surveiller le respect des valeurs fondamentales. Enfin, il examine le processus global de la coordination de l'UE dans ce domaine.



## 4. VALEURS FONDAMENTALES ET APPUI BUDGÉTAIRE

### Principes

L'article 21 du traité sur l'Union européenne désigne la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme les principes qui président l'action de l'Union sur la scène internationale. La mise en œuvre de ces principes directeurs exige une approche positive et proactive, ce qui nécessite une certaine cohérence entre la politique de développement de l'UE et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE.

Comme énoncé à l'article 208 du traité sur l'UE, la coopération au développement doit être menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE et son **objectif principal est la réduction et l'éradication de la pauvreté**.

À cet objectif premier qu'est la réduction de la pauvreté s'ajoutent l'attachement global de l'UE aux valeurs fondamentales **des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit et leur respect**, lesquelles valeurs constituent des dimensions essentielles de tous les partenariats et accords de coopération de l'UE avec les pays tiers.

Dans ce contexte, **des contrats de bonne gouvernance et de développement** (appui budgétaire général) pourraient être fournis lorsqu'il est établi avec certitude que les montants prélevés sur le budget de l'État sont consacrés à des dépenses conformes aux valeurs fondamentales partagées entre l'UE et le pays partenaire, et dans le respect desquelles les pays partenaires s'engagent à progresser.

### Portée

L'article 21 du traité établit comme principes présidant à l'action extérieure de l'UE:

«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.»

La portée de l'évaluation doit viser, entre autres, les instruments internationaux, leur ratification et leur transposition dans les lois nationales, le cadre institutionnel pertinent et leur mise en œuvre réelle. L'évaluation se fondera sur les stratégies pertinentes de promotion des droits de l'homme que l'UE a établies par pays et sur leurs analyses relatives aux situations nationales.

Elle peut inclure la corruption dans la mesure où des irrégularités fondamentales peuvent exister dans l'État de droit. En revanche, les préoccupations ayant trait à la solidité des systèmes de gestion des finances publiques et aux retombées fiduciaires de la corruption devraient être considérées dans le critère d'éligibilité relatif à la gestion des finances publiques.

L'évaluation déterminera le degré selon lequel le gouvernement d'un pays tiers concerné s'engage à assurer la protection efficace et la réelle promotion de ces valeurs fondamentales, et répertoriera également les changements et les évolutions dans le temps, selon un processus dynamique, basé notamment sur des normes minimales comme la ratification des conventions et/ou traités internationaux principaux, qui reflètent l'attachement partagé aux valeurs fondamentales. Cet exercice devrait capitaliser sur les mécanismes, les documents, les instruments et les dialogues déjà existants, en les prenant pleinement en compte, ainsi que les mécanismes mis en place par les Nations unies et au niveau régional en matière des droits de l'homme.

### Promotion et protection des valeurs fondamentales au moyen de l'appui budgétaire

En recourant aux **contrats de bonne gouvernance et de développement**, l'UE entend favoriser la redevabilité nationale et renforcer les systèmes nationaux et les mécanismes de contrôle, qui serviront de base pour **promouvoir de vastes réformes visant la réduction de la pauvreté et une meilleure gouvernance**, y compris un engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales.

L'octroi de l'aide au moyen d'un contrat de bonne gouvernance et de développement doit être perçu comme une reconnaissance implicite que le pays partenaire démontre une situation satisfaisante en matière d'orientation de politique générale et de gouvernance démocratique ou qu'il progresse dans cette voie. Par conséquent, le contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général) pourrait être prévu lorsqu'il est établi avec

certitude que les ressources du budget de l'État seront consacrées à des dépenses conformes à un engagement continu du pays partenaire faire progresser le respect des valeurs fondamentales.

**Le contrat de bonne gouvernance et de développement est un instrument ayant vocation à soutenir de vastes réformes pour réduire la pauvreté et améliorer la gouvernance, tout en montrant un attachement mutuel et partagé aux valeurs fondamentales universelles.** Par conséquent, l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales doit être évalué comme une condition préalable à tout contrat et, par la suite, faire l'objet d'un suivi durant la mise en œuvre de ce dernier (afin de détecter tous dérapages, revirements stratégiques et détériorations de la situation).

**Lorsque les contrats de réforme sectorielle sont choisis comme la modalité d'appui la plus appropriée,** l'attachement aux valeurs fondamentales devrait être pris en compte. En général, l'appui budgétaire sectoriel est conçu pour promouvoir des réformes de politique sectorielle et pour fournir des services de base à la population.

L'appui budgétaire sectoriel demeure un instrument efficace même lorsque les conditions permettant le recours à un contrat de bonne gouvernance et de développement ne sont pas remplies, car il reste souvent le meilleur mécanisme d'acheminement de l'aide et peut servir de vecteur pour améliorer la gouvernance. L'évaluation de l'appui budgétaire sectoriel de l'UE à la lumière de la gouvernance politique devra être soigneusement mise en balance avec la nécessité de fournir des services à la population et de les protéger. Toutefois, lorsque la gouvernance politique s'est gravement détériorée, l'UE devrait réexaminer sa coopération globale au développement avec le pays partenaire, y compris son appui budgétaire sectoriel.

Une attention particulière devrait être accordée à l'appui visant des secteurs présentant un lien direct avec les valeurs fondamentales, telles que la justice et la sécurité.

Dans les cas des **contrats relatif à la construction de l'appareil de l'État**, l'évaluation de l'engagement du gouvernement vis-à-vis des valeurs fondamentales, de même que la réponse politique qu'il entend adopter globalement à leur égard constituent des composantes à considérer, notamment au moment de décider d'accorder un tel contrat à ces pays. Dans les situations de fragilité ou de conflit, l'UE devrait adopter une approche prospective accompagnée d'un renforcement du dialogue politique et du dialogue sur l'appui budgétaire. Le risque d'inaction devrait être mis en balance avec les conséquences d'une non-intervention sur le développement et sur les besoins essentiels de la population des États fragiles.

## Structures et mécanismes

Un certain nombre de mécanismes pertinents déjà en place permettent à l'UE de suivre les évolutions de la situation au regard des droits de l'homme et d'autres valeurs fondamentales:

- l'élaboration par **les chefs des délégations de l'UE de rapports politiques** (et/ou, le cas échéant, par les chefs de mission de l'UE) est une source permanente d'informations et d'évaluation des développements politiques, également en ce qui concerne les valeurs fondamentales, et des recommandations sont émises le cas échéant;
- le caractère continu du **dialogue politique entre l'UE et le pays partenaire** constitue un espace de discussion essentiel pour traiter les problèmes et les défis que soulève le respect des valeurs fondamentales, dont les questions liées aux droits de l'homme;
- les **stratégies**, établies par pays, de l'UE sur la promotion des droits de l'homme sont des outils très utiles et constituent des évaluations exhaustives couvrant les principes érigés par l'article 21; elles répertorient également les activités appréhendées pour atteindre les objectifs fixés. Elles prennent en compte et se rapprochent des examens périodiques universels entrepris dans le contexte des Nations Unies. Il n'est pas utile de les reproduire aux fins des présentes lignes directrices.

Les informations provenant de ces mécanismes devraient alimenter les discussions au sein du **comité de pilotage de l'appui budgétaire** et être intégrées dans le **dialogue sur l'appui budgétaire**, qui traite toutes les questions liées aux opérations de l'appui budgétaire (avec la participation du SEAE et du chef de la délégation de l'UE).

En même temps que sa proposition de programmation indicative pluriannuelle incluant la réponse stratégique de l'UE, le **chef de délégation pourrait suggérer la «bonne gouvernance et le développement» comme secteur prioritaire, durant la phase de programmation.** En pareil cas, il présentera son évaluation concernant les aspects suivants:

- si les **conditions préalables liées aux valeurs fondamentales** sont remplies pour accorder un contrat de bonne

gouvernance et de développement (appui budgétaire général) et, au besoin, quelles conditions devront être satisfaites ou quel développement conviendra-t-il de mettre en place pour permettre à l'UE d'engager ou de relancer son appui au moyen d'un contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général)?;

- quels domaines des valeurs fondamentales, voire quels autres aspects sont susceptibles d'être mis en cause à court et moyen terme dans le **dialogue sur les politiques et sur l'appui budgétaire** avec le pays partenaire?;
- une description succincte des risques politiques à considérer dans le «**cadre de gestion des risques**» pour le pays considéré.

Le comité de pilotage de l'appui budgétaire prendra en compte les informations et la documentation existante sur les valeurs fondamentales, dont les stratégies par pays présentées par le SEAE, ainsi que l'avis du chef de délégation et la recommandation émise par les équipes régionales et les services géographiques.

À la suite des échanges au sein du comité de pilotage de l'appui budgétaire, le directeur général de la DG DEVCO **déterminera quels pays remplissent les conditions préalables aux contrats de bonne gouvernance et de développement**, et s'emploiera également à obtenir l'accord, le cas échéant, des Commissaires compétents (du développement et du voisinage) et de la Haute-Représentante/Vice-présidente.

En ce qui concerne les valeurs fondamentales, les types de situation possibles sont au nombre de quatre:

- 1) Une situation majoritairement **stable ou faisant état d'avancées positives**. Au regard des valeurs fondamentales, cette situation autorise l'UE à poursuivre le déploiement des activités prévues au titre du contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général), y compris ses décaissements. Des modifications ou adaptations mineures peuvent être introduites dans les opérations de ce contrat (appui budgétaire général) afin de favoriser davantage la promotion des valeurs fondamentales mais, les concernant, la situation est jugée comme étant, dans l'ensemble, sur la bonne voie.
- 2) Quelques **inquiétudes émergent** mais, globalement, les valeurs fondamentales continuent d'être respectées. Suivant les conseils émis par le chef de délégation de l'UE, le SEAE et les équipes régionales de l'appui budgétaire, la Commission (directeur géographique) peut proposer au comité de pilotage de l'appui budgétaire des mesures d'atténuation, des changements dans les activités et dans l'approche à suivre aux fins des décaissements. La DG DEVCO et la délégation de l'UE procéderont alors, le cas échéant, aux ajustements financiers ou contractuels nécessaires ou introduiront les mesures adéquates.
- 3) **Détérioration significative des valeurs fondamentales**. Le SEAE et la délégation de l'UE, avec le soutien des équipes régionales de l'appui budgétaire, fourniront au directeur géographique un rapport incluant une analyse de l'impact politique sur les opérations d'appui budgétaire et émettront des recommandations concernant des actions à prendre. Ce dernier soumettra ensuite à la décision du comité de pilotage son programme d'appui budgétaire, y adjoignant ses propres recommandations. Le comité de pilotage tranchera ensuite en faveur d'une réorientation de l'aide planifiée au titre de l'appui budgétaire vers d'autres modalités d'aide et/ou pour l'adoption de mesures de précaution. Le cas échéant, les Commissaires chargés du développement ou du voisinage et la HR/VP seront consultés.
- 4) Dans les **cas extrêmes imposant la suspension totale de toute coopération** (voir, par exemple, l'article 96 de l'accord de Cotonou, et les procédures similaires normalement fondées sur l'article 1<sup>er</sup> des conventions prévues avec les régions visées par l'ICD et par la politique de voisinage), les institutions de l'UE arrêtent des mesures appropriées, pouvant inclure une nouvelle affectation des fonds vers des circuits non gouvernementaux.

### Coordination de l'UE en ce qui concerne les valeurs fondamentales et le contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général)

L'UE a pour but d'établir, au niveau local et dans les capitales, une étroite coordination dans le cadre de l'évaluation et du suivi des valeurs fondamentales, également au moyen des stratégies-pays de l'UE sur la promotion des droits de l'homme et du suivi politique national fourni par les délégations de l'UE. Il est souhaitable de coordonner les actions de l'UE pour l'appréciation de la situation des valeurs fondamentales afin de gérer les conséquences induites par les décisions prises, notamment une décision de suspension de l'appui budgétaire prise par certains États membres de l'UE ou par la Commission.



## Progressivité et proportionnalité des réponses à envisager par l'UE

Toute réponse de l'UE à une détérioration notable/grave dans la situation des valeurs fondamentales **devrait être progressive et proportionnée**, sauf lorsqu'une gravité extrême peut exiger la suspension immédiate de l'appui budgétaire. Un certain nombre de mesures d'urgence pouvant être considérées pour la promotion des valeurs fondamentales, permettent une réponse équilibrée de l'UE afin d'atteindre le meilleur résultat sur le plan de la défense et de la promotion des valeurs fondamentales:

- 1) la première réponse devrait être le **renforcement du dialogue** pour réduire la préoccupation et/ou pour s'entendre sur une feuille de route pour rétablir la confiance;
- 2) en cas d'échec du dialogue, différentes possibilités peuvent être envisagées par le comité de pilotage de l'appui budgétaire, incluant **l'ajournement des décaissements** (pour avoir le temps d'éclaircir la situation et de convenir d'une action appropriée), **la réaffectation** (appui budgétaire général) des fonds à d'autres modalités de fourniture de l'aide ou la **diminution** de l'appui budgétaire général;
- 3) la **suspension** du contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général), en tant que mesure en dernier ressort.

Il est possible de mettre en place des conditions à court terme, convenues avec le pays partenaire, comme par exemple une **feuille de route** pour réduire les préoccupations; elles établissent de nouvelles conditions autorisant la reprise du contrat de bonne gouvernance et de développement (appui budgétaire général), déterminent la réaffectation temporaire de fonds vers d'autres modalités de fourniture de l'aide ou, au besoin, l'apport de fonds permettant de corriger les causes de tension jugées critiques.

Il est possible de recourir à **l'article 23 des conventions de financement, signées à la fois par la Commission et par le pays bénéficiaire**, qui offre des moyens formels pour suspendre l'appui budgétaire. Il peut s'agir: a) d'une mesure progressive, passant par une réduction du montant des décaissements planifiés afin de lancer un signal explicite sur la nécessité d'introduire des changements pour remédier à la détérioration continue de la situation, b) d'une suspension temporaire au titre de mesures de précaution, c) d'une suspension totale et formelle de l'appui budgétaire pour indiquer clairement que la situation au regard des valeurs fondamentales est devenue incompatible avec un appui budgétaire général dans le pays.

Lorsque les conditions l'autorisent et en fonction des critères d'éligibilité, il est possible de réaffecter l'aide vers un contrat de réforme sectorielle ou un programme sectoriel. Une autre possibilité consiste à modifier l'allocation des fonds au profit d'une aide-projet. **Dans le cas d'une détérioration de la situation, il convient d'étudier avec soin le choix entre les différentes modalités de l'aide**, afin de trouver un équilibre entre la nécessité de continuer à répondre aux besoins en matière de développement et aux besoins de la population et le respect et la promotion des valeurs fondamentales, notamment en utilisant de manière stratégique et cohérente les instruments disponibles à cet effet.

# Chapitre 5

## CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE

Ce chapitre présente les questions essentielles à aborder tout au long du cycle du programme. Dans un premier temps, il traite de l'éligibilité, puis résume les approches concernant le dialogue politique, l'évaluation et la gestion des risques, l'analyse des performances et la mobilisation des ressources financières nationales, la responsabilité, la fraude et la corruption ainsi que le renforcement des capacités. De plus amples détails sont donnés dans les annexes 3 à 8.



## 5. 5. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE

### 5.1. Critères d'éligibilité relatifs aux approbations et aux décaissements

Les programmes d'appui budgétaire sont sujets à quatre critères d'éligibilité suivants couvrant:

- les politiques nationales ou sectorielles et les réformes («politiques publiques»);
- la stabilité du cadre macroéconomique ;
- la gestion des finances publiques;
- la transparence et le contrôle du budget.

Ces critères doivent être remplis autant lors de l'approbation d'un programme qu'au moment de chaque décaissement de l'appui budgétaire. L'évaluation des critères d'éligibilité implique généralement:

- 1) l'évaluation, durant l'identification et la formulation, de la **pertinence** et de la **crédibilité** de politique et de la stratégie du pays partenaire en relation avec chacun des critères d'éligibilité:
  - par *pertinence*, c'est à dire le degré selon lequel les contraintes clés et les faiblesses majeures sont traitées dans la stratégie du gouvernement pour pouvoir atteindre les objectifs des politiques publiques.
  - par *crédibilité*, c'est à dire la qualité du processus de réforme au regard de son réalisme, des dispositions institutionnelles, des résultats déjà démontrés et de l'engagement politique à procéder à des réformes.
- 2) l'évaluation, durant la mise en œuvre du programme, des **progrès** accomplis dans la mise en œuvre de politique et stratégie pour atteindre les objectifs recherchés:
  - *Progrès satisfaisants*: ils doivent être basés sur une **approche dynamique**, en examinant les performances passées et récentes en comparaison aux engagements à procéder aux réformes, mais aussi en tenant compte des chocs et des mesures correctives et en révisant, au besoin, les objectifs et les cibles. Pour certains critères (notamment la GFP), les progrès accomplis par rapport aux étapes fixées initialement pour les réformes revêtent une importance particulière; concernant d'autres critères (comme le critère macroéconomique), le fait de maintenir des politiques axées sur la stabilité suffit à confirmer l'éligibilité. La fixation des objectifs et l'évaluation des progrès devraient prendre en compte le point de départ initial. Dans les pays où les performances sont déjà élevées et les systèmes solides, l'évaluation devraient être centrée sur le maintien de la qualité des systèmes. La maintien de la pertinence et la crédibilité de toute stratégie durant la mise en œuvre du programme devrait être confirmée.

### Critères d'éligibilité durant la formulation et la mise en œuvre

#### Concernant l'approbation (fin de formulation):

Un pays peut être considéré comme éligible lorsqu'en regard au:

- *critère de la politique publique, il existe une stratégie de développement nationale/sectorielle crédible et pertinente qui répond aux objectifs de réduction de la pauvreté, de croissance durable et inclusive et de gouvernance démocratique.*
- *critère macroéconomique, il existe un programme crédible et pertinent visant à restaurer et/ou à maintenir la stabilité macroéconomique.*
- *critère GFP, il existe un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques.*
- *critère de la transparence du budget, le gouvernement a publié soit la proposition de budget de l'exécutif soit le budget adopté pour le cycle budgétaire précédent ou actuel.*

#### Durant la mise en œuvre (expression suggérée pour les conditions générales):

- *critère de la politique publique — progrès satisfaisants accomplis dans le cadre de la mise en œuvre de [citez le document pertinent de la politique publique/la stratégie] et crédibilité et pertinence continue de cette stratégie ou de toute autre stratégie lui succédant.*
- *critère macroéconomique — maintien d'une politique macroéconomique basée sur la stabilité, crédible et pertinente ou progrès accomplis en vue de rétablir les équilibres clés.*
- *critère GFP — progrès satisfaisants accomplis dans le cadre de la mise en œuvre de son programme visant à améliorer la gestion des finances publiques.*
- *transparence budgétaire — progrès satisfaisants accomplis en ce qui concerne la mise à la disposition du public d'informations budgétaires, exhaustives et de qualité accessibles en temps opportun.*

Les évaluations devraient être relativement courtes (évitant de longues descriptions des politiques), et analytiques, donnant une recommandation clairement argumentée et justifiée sur l'éligibilité. Il se peut que le programme de réforme ne soit pas toujours synthétisé dans un document stratégique ou de politique unique, exhaustif et cohérent. En pareil cas, l'analyse sera basée sur les différentes mesures et le processus de réforme suivis par le gouvernement pour renforcer le système.

Les quatre critères d'éligibilité s'appliquent aux trois formes d'appui budgétaire<sup>12</sup>, même si le centre d'intérêt peut varier en fonction des objectifs spécifiques du programme. De plus amples informations sur la portée, la logique et la méthode employée pour évaluer chacun des critères d'éligibilité sont détaillées ci-dessous. Des modèles annotés pour préparer la documentation requise et des références complémentaires ou des informations de base sont fournis aux annexes 3 à 6.

Pour l'évaluation de chaque critère, trois points généraux sont pertinents:

- le premier est que l'évaluation de l'éligibilité devrait toujours être placée dans le contexte de l'alignement avec les politiques et les cycles des pays partenaires et, bien que le dialogue politique ou des incitations à la performance devraient faire partie des opérations d'appui budgétaire, l'appropriation reste primordiale.
- Deuxièmement, il convient d'établir une coordination avec les partenaires de développement même si, dans certains cas, l'harmonisation totale des conditions peut ne pas s'avérer nécessaire ou pertinente. Minimiser les coûts de transaction pour le pays bénéficiaire et maximiser l'efficacité de l'aide devraient rester les principes de base pour guider le choix quant à la décision du meilleur mécanisme de coordination.

(<sup>12</sup>) Ces critères sont également appliqués aux contrats de réforme sectorielle, au lieu des «sept domaines d'évaluation» (qui sont très largement reflétés dans ces quatre critères) utilisés précédemment pour évaluer les programmes de l'appui budgétaire sectoriel).

- Troisièmement, les décisions sur l'éligibilité à l'appui budgétaire et sur les paiements subséquents restent à l'appréciation de la Commission en coordination avec le SEAE et en conformité avec le cadre juridique applicable et les présentes lignes directrices. Ces décisions se baseront sur les évaluations ou les revues disponibles et si possible conjointes de la mise en œuvre des politiques, mais la Commission restera responsable in fine de sa propre décision.

### 5.1.1. Politiques publiques [stratégie de développement nationale/sectorielle]

#### *Portée et logique*

L'appui budgétaire est fourni en soutien à une politique publique pour contribuer à la réalisation des objectifs généraux d'éradication de la pauvreté, de croissance économique inclusive et durable et de consolidation des démocraties. L'efficacité d'une opération d'appui budgétaire est donc dépendante de la pertinence et de la crédibilité de la politique qu'elle soutient. L'expression «politique publique» désigne les politiques ou stratégies nationales, sectorielles ou transversales<sup>13</sup>. Les politiques à évaluer varieront en fonction de la forme d'appui budgétaire. Pour les contrats de bonne gouvernance et de développement, il conviendrait d'évaluer la politique nationale en accordant une attention particulière à la gouvernance et aux politiques globales visant le développement durable et l'éradication de la pauvreté. De même, s'agissant des Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil de l'État (CCAÉ), l'éligibilité fait référence à la politique nationale ou à un «pacte de transition»<sup>14</sup>. Dans les pays en situation de fragilité, il se pourrait qu'il n'existe pas toujours une politique nationale à part entière. Dans de tels cas, les délégations de l'UE peuvent fonder leur évaluation sur le processus de formulation et les progrès accomplis dans ce domaine et suivre les développements de la politique nationale ou du «pacte de transition» dans le cadre de la «nouvelle donne» pour l'engagement dans les États fragiles, adopté à Busan par l'UE et ses États membres<sup>15</sup>, en mettant l'accent sur la restauration des fonctions vitales de l'État, la sécurité, la justice, les fondements économiques et les services sociaux de base. Pour les contrats de réforme sectorielle, l'évaluation devrait porter sur les politiques sectorielles du secteur concerné (ou des secteurs associés), avec un accent particulier sur les réformes sectorielles, qui améliorent la gouvernance et la fourniture des services publics dans le secteur, y compris les politiques transversales qui ont un impact sur le secteur. Une politique sectorielle peut être déclinée de manière spécifique ou contenue dans une politique nationale. Dans ce dernier cas, les délégations de l'UE devraient identifier avec précision les composantes sectorielles de la politique nationale que le contrat de réforme sectorielle est supposé soutenir, ainsi que les indicateurs de suivi et les éléments utiles pour le dialogue et le renforcement des capacités.

L'évaluation de l'éligibilité prendra en compte la pertinence et la crédibilité de la politique du pays partenaire et, pendant la mise en œuvre, les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés. L'analyse fournira un point de départ comme référence et confirmera qu'une politique et stratégie bien définie est mise en place pour faire face aux défis et résoudre les problèmes que pourrait rencontrer le pays partenaire ou, dans une approche au cas par cas pour les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État, que leur élaboration est en cours, ou qu'un «pacte de transition» a été conclu. Une telle évaluation peut s'inspirer de l'analyse fournie pour le choix de la concentration sectorielle réalisée lors de l'exercice de programmation de l'aide de l'UE. Il importe de garder à l'esprit que, l'appui budgétaire étant une modalité d'aide, l'éligibilité doit toujours pouvoir être démontrée durant les phases d'identification et de formulation conformément aux orientations données ci-dessous ainsi que dans la section 6.2.2. Une conclusion satisfaisante d'une telle évaluation devrait indiquer que l'appui budgétaire constitue la modalité d'aide la plus appropriée pour le soutien du pays partenaire dans le secteur choisi.

#### *Méthode*

##### *Éligibilité à l'approbation du programme*

Dans l'évaluation de référence, les délégations de l'UE devraient évaluer avec quel degré de pertinence la politique mise en place répond aux objectifs généraux de réduction de la pauvreté, de croissance durable et inclusive et de gouvernance démocratique. Les objectifs spécifiques identifiés dans la politique publique et dans le programme d'appui budgétaire doivent également être pertinents vis-à-vis du contexte du pays.

L'évaluation de la crédibilité de la politique dépend de plusieurs facteurs. Les résultats enregistrés du pays devraient indiquer une progression des performances globales et des avancées dans la mise en œuvre de la politique. À défaut, les délégations de l'UE devraient apprécier si la crédibilité de la politique est de ce fait infirmée, en prenant en

(<sup>13</sup>) Par exemple, les politiques de réforme du secteur public.

(<sup>14</sup>) Voir l'annexe 9 pour des indications sur les pactes de transition et l'appui budgétaire aux pays en situation de fragilité ou de transition.

(<sup>15</sup>) Voir les conclusions du Conseil relatives à la communication sur l'appui budgétaire (mai 2012), point 11, doc. 9371/12.

considération les facteurs extérieurs susceptibles d'avoir eu une influence négative sur les performances. L'analyse du financement de la politique devrait se concentrer sur la cohérence entre la politique et le cadre budgétaire tout en vérifiant l'exhaustivité du budget, l'utilisation des ressources à bon escient, la viabilité financière et, le cas échéant, les aspects budgétaires liés à la décentralisation. Dans nombre de cas, les administrations publiques des pays partenaires sont caractérisées par un manque de capacité institutionnelle. Il conviendrait que les délégations de l'UE évaluent dans quelle mesure la capacité institutionnelle est considérée comme suffisante pour mettre en place la politique soutenue, tout en donnant un aperçu du degré d'appropriation de cette politique. De la même manière, les délégations de l'UE devraient apprécier si les lacunes dans les systèmes statistiques ou dans l'analyse de politique infirment de façon significative la validité des objectifs et des cibles énoncés dans la politique soutenue.

Enfin, l'évaluation de référence devrait décrire le cadre politique et les bases sur lesquelles repose le suivi du critère d'éligibilité de la politique publique durant la mise en œuvre. Normalement, une telle base est fournie par le cadre de suivi des politiques ou le cadre d'évaluation de la performance (CEP) et ses documents de revue, préparés par l'autorité compétente, souvent en collaboration avec les partenaires de développement et en consultation avec les acteurs non étatiques. Les délégations de l'UE peuvent faire référence à ces documents pour suivre et évaluer l'éligibilité, sans devoir effectuer une analyse complémentaire. Toutefois, elles devraient formuler un avis motivé sur la validité de ses conclusions. En particulier, quels seront les points-clé qui seront évalués pour suivre l'éligibilité et quels progrès sont attendus avant le premier décaissement? Simultanément, l'accent devrait être mis sur la garantie du renforcement de la politique à l'aide d'un cadre de suivi et évaluation de qualité, qui pourra servir de base aux futurs dialogues sur les politiques et les conditions d'appui budgétaire. Éligibilité durant la mise en œuvre

Au moment de la soumission des dossiers de paiement, les délégations de l'UE devraient apprécier si le critère d'éligibilité «politique publique» est toujours rempli. En particulier, la politique est-elle toujours suffisamment pertinente et crédible, et des avancées suffisantes dans la mise en œuvre de la politique ont-elles été réalisées depuis la dernière revue de l'éligibilité, en tenant compte des facteurs extérieurs ou des chocs exogènes? Ici encore, il conviendrait que les délégations de l'UE utilisent le cadre de suivi des politiques ou le CEP bien que d'autres sources pertinentes d'information, comme des résultats d'enquête, puissent également être prises en compte pour parvenir à une conclusion documentée et motivée quant aux progrès accomplis plutôt que de se contenter d'un calcul mécanique basé sur le nombre d'indicateurs atteints. Lorsque l'ensemble des progrès accomplis est limité ou significativement inférieur à ce qui était prévu, les délégations de l'UE devraient évaluer dans quelle mesure ce résultat peut s'expliquer par des facteurs externes ou une planification trop ambitieuse, et en déduire si l'éligibilité continue dès lors d'être satisfaite.

L'accent devrait être mis sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la politique. Cependant, dans le cas où un changement de politique serait intervenu durant la mise en œuvre, il est nécessaire de revoir l'évaluation de référence<sup>16</sup>. Lorsque les politiques existantes sont sujettes à des révisions budgétaires importantes ou à des révisions des indicateurs ou des cibles dans le CEP, cela devrait également être pris en compte.

### 5.1.2. Cadre macroéconomique stable

#### *Portée et logique*

Promouvoir la stabilité macro-économique exige notamment de créer ou de préserver les conditions permettant aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux particuliers de planifier, d'investir et d'anticiper les changements de situations et les sources d'instabilité. Cela signifie, en particulier, éviter les déficits extérieur et intérieur insoutenables, les fortes fluctuations de l'activité économique, une inflation élevée et/ou volatile, ainsi qu'une volatilité excessive des taux de change et des marchés financiers, qui provoquent souvent la suppression d'emplois et une perte de richesse. La stabilité macroéconomique joue donc un rôle clé dans la poursuite d'une croissance durable et inclusive, qui est l'un des objectifs de l'appui budgétaire. Elle contribue en outre à une plus grande efficacité et à une meilleure efficience de la gestion budgétaire. En l'absence d'un cadre macroéconomique stable, il est davantage probable que les résultats issus de la mise en œuvre du budget diffèrent significativement des prévisions, affectant les programmes que l'appui budgétaire prévoit de soutenir.

En conséquence, l'évaluation devrait:

- analyser les principaux agrégats macroéconomiques et repérer les éventuelles sources d'instabilité qui menaceraient la solidité et la durabilité de la croissance ou compromettraient le retour à un cadre macroéconomique stable et à la viabilité de la dette;

<sup>(16)</sup> Tout écart constaté entre la date formelle d'achèvement d'un document politique et l'adoption finale du document suivant ne constitue pas obligatoirement un empêchement à l'éligibilité si le processus de révision est suffisamment participatif et si les nouvelles orientations politiques sont raisonnablement claires.

- évaluer les politiques macroéconomique et budgétaire en place et leur contribution à la stabilisation du cadre macroéconomique à court et moyen terme;
- évaluer les efforts déployés pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales;
- évaluer la vulnérabilité aux chocs externes et les efforts déployés pour renforcer la résilience macroéconomique.

### Méthode

L'éligibilité doit être démontrée en appliquant la même méthode pour l'approbation du programme et pour chaque décaissement. L'évaluation de l'éligibilité se basera sur la pertinence et la crédibilité des politiques en place et annoncées, à la fois lors de la formulation et durant la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire. L'évaluation des politiques macroéconomiques reposera sur l'analyse du cadre économique, portant notamment sur la croissance du PIB et d'autres variables pertinentes du secteur réel, sur l'inflation, sur les comptes publics et extérieurs et leur compatibilité avec la viabilité de la dette, ainsi que sur la stabilité du secteur financier et la résilience du pays aux chocs extérieurs.

La pertinence des politiques macro-économiques signifie le degré selon lequel les déséquilibres macroéconomiques majeurs sont pris en compte dans les politiques macroéconomique et budgétaire du gouvernement. Les objectifs spécifiques de ces politiques<sup>17</sup> doivent également être évalués. Ces dernières dépendront en outre des faiblesses majeures et des risques les plus critiques, du cadre institutionnel et des capacités possédées par le pays. La crédibilité de la politique désigne le réalisme de la stratégie, la volonté politique, le caractère adéquat des dispositions institutionnelles et les résultats vérifiables de la mise en œuvre effective.

Lors de chaque décaissement, les progrès accomplis pour rétablir les équilibres clés feront l'objet d'une évaluation prenant en compte les engagements politiques honorés et les changements intervenus dans l'environnement macro-économique. De plus, une attention particulière doit être accordée à la politique budgétaire et à ses cibles; et surtout à la mobilisation des ressources nationales.

Un outil important de l'évaluation est l'existence d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et/ou d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), comme instruments permettant de renforcer le lien entre la politique budgétaire et la politique macroéconomique et pour améliorer la cohérence des projections et des scénarii concernant les agrégats économique, budgétaire et financier à moyen terme. Les délégations de l'UE devraient également évaluer s'il existe, dans le pays considéré, des règles de responsabilité budgétaire régissant notamment les seuils d'endettement et de déficit, qui permettent d'appliquer une discipline budgétaire compatible avec la stabilité macroéconomique.

**La relation entre le pays et le FMI et l'analyse de cette institution sur la situation du pays sont des éléments essentiels pour évaluer la stabilité du cadre macroéconomique et la réponse stratégique.** L'évaluation pourra donc tirer parti d'un dialogue proactif et continu avec le FMI avant et durant l'opération prévue d'appui budgétaire (quel que soit le contrat), et elle indiquera la nature de la relation du pays avec le FMI.

**D'une manière générale, l'exécution satisfaisante d'un programme de financement du FMI en soutien à un programme d'ajustement et de réforme à moyen terme<sup>18</sup>, ou d'un instrument de soutien à la politique assurera que le cadre macroéconomique est orienté vers la stabilité.** D'un autre côté, l'absence d'un programme du FMI ne signifie pas systématiquement que le critère d'éligibilité macroéconomique n'est pas rempli. Parfois, il n'existe pas de programme parce que le pays n'a pas besoin du soutien du FMI, ce qui est, en principe, un indicateur en faveur de l'éligibilité. En pareil cas, la Commission devra se faire son propre jugement sur la base de l'analyse et des conclusions du dernier rapport établi par le FMI en vertu de l'article IV de ses statuts. Lorsqu'un programme n'est pas mis en œuvre de façon satisfaisante ou qu'aucun programme n'a été mis en place à cause d'un manque d'entente avec le FMI, un pays peut malgré tout être éligible si les objectifs de l'appui budgétaire ne sont pas mis en danger<sup>19</sup>, en particulier s'agissant d'un appui budgétaire sous la forme d'un contrat de réforme sectorielle. Lorsqu'aucun de ces programmes n'existe, une lettre d'évaluation par laquelle le FMI confirme l'existence d'une politique visant à soutenir ou à rétablir la stabilité macroéconomique du pays peut être un élément important dans la décision relative à l'éligibilité. Ces cas particuliers devraient être soumis au comité de pilotage de l'appui budgétaire (CPAB).

(17) Par exemple, l'objectif peut impliquer des actions contra cycliques dans une période où la demande externe se dégrade, tout en respectant les ratios de viabilité des dettes publique et externe, ou corriger des déséquilibres insoutenables, ou simplement veiller à la prévisibilité de la politique budgétaire et monétaire en fixant des règles.

(18) En 2012, les programmes de ce type sont: la facilité élargie de crédit (FEC), l'accord de confirmation, la ligne de crédit modulable, ainsi que la facilité élargie de crédit et la facilité de crédit de confirmation, qui sont destinées aux pays à faible revenu.

(19) Par exemple, si la cause est un retard dans la mise en œuvre de réformes structurelles qui peuvent ne pas être primordiales pour la réalisation des cibles et des objectifs macroéconomiques ou sectoriels du programme.



La bonne compréhension par les autorités du pays de l'absence d'un lien automatique entre la mise en œuvre d'un programme du FMI et la satisfaction de ce critère d'éligibilité sera importante afin de préserver la totale indépendance de l'UE pour arrêter sa propre décision.

### 5.1.3. Gestion des finances publiques

#### Portée et logique

«La gestion des finances publiques (GFP) est le système par lequel les ressources financières sont planifiées, exécutées et contrôlées afin de permettre et d'agir sur l'efficacité et l'efficience dans la fourniture des services publics»<sup>20</sup>. Le système de gestion des finances publiques couvre le cycle budgétaire dans sa totalité, notamment: l'administration des recettes, l'élaboration du budget, l'exécution du budget comprenant la gestion de la trésorerie, les systèmes de passation des marchés publics, les contrôles internes et l'audit interne, la comptabilité et le rapportage financier, le contrôle et l'audit externes.

Un système solide de GFP est essentiel pour la mise en œuvre des politiques et la réalisation des objectifs en matière de développement. Un système solide de GFP devrait permettre de percevoir des ressources générées par l'activité économique, les intégrer dans le budget, les allouer et assurer leur utilisation d'une manière efficace, efficiente, économe, équitable et redevable. Les systèmes de gestion des finances publiques employés par les administrations publiques jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques et la fourniture des services publics et, par conséquent, sont un critère essentiel pour déterminer l'éligibilité à l'appui budgétaire.

La Commission privilégie l'utilisation du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PEFA-GFP)<sup>21</sup> pour évaluer la qualité d'un système de GFP dans un pays. Le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PEFA-GFP) mesure la performance opérationnelle du système GFP à l'aide de 28 indicateurs couvrant six dimensions essentielles et évalue l'incidence probable des faiblesses de la GFP vis-à-vis des 3 objectifs budgétaires de la GFP à moyen terme (voir le tableau ci-dessous).

#### Structure du cadre de mesure de la performance PEFA-GFP

RÉSULTATS DU SGFP	
Discipline budgétaire globale	La maîtrise effective des agrégats budgétaires et la gestion des risques budgétaires contribuent à maintenir la discipline budgétaire globale.
Allocation stratégique des ressources	La planification et l'exécution du budget fondées sur les priorités nationales facilitent la réalisation des objectifs du gouvernement.
Prestation efficiente des services publics	La (bonne) gestion de l'utilisation des ressources budgétisées contribue à la fourniture efficiente des services et à l'utilisation optimale des ressources.
DIMENSIONS ESSENTIELLES DE LA PERFORMANCE DE LA GFP	
Crédibilité du budget	Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu.
Exhaustivité et transparence	Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.
Budgétisation fondée sur les politiques	Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques gouvernementales.
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	es données et des informations appropriées sont élaborées, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports..
Contrôle et vérification externes	Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

(<sup>20</sup>) Traduction libre d'un extrait de l'ouvrage intitulé «PFM – a whole system approach», CIPFA (Chartered Institute of Public Finance & Accounts), août 2010.

(<sup>21</sup>) «Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques», PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière), révision de janvier 2011.

Ce cadre ne constitue pas un outil normatif pour la formulation d'une stratégie de réforme en matière de gestion des finances publiques. La stratégie nationale de la réforme GFP dépend d'un réseau complexe de systèmes et sous-systèmes, dans un cadre institutionnel au niveau du gouvernement central et aux niveaux régional, national et infranational, ainsi que de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

L'évaluation devrait également inclure d'autres informations et rapports importants, qui ne sont pas, ou seulement partiellement, couverts par le PEFA-GFP, notamment pour apprécier la discipline budgétaire, le cadre juridique, les normes et règles en matière budgétaire, la corruption et les spécificités sectorielles de la GFP (voir l'annexe sur la GFP pour plus d'informations).

Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux efforts déployés par le gouvernement pour mobiliser les ressources financières nationales, ce qui constitue la clé du financement durable du développement. Les ressources nationales comprennent les recettes fiscales et non-fiscales. Les réformes visant à renforcer l'administration fiscale devraient être soutenues par le dialogue et la coopération technique et soumises à un suivi dans le cadre du programme. Dans les pays riches en ressources naturelles, l'UE devrait renforcer son soutien en faveur de programmes de réforme favorisant l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de l'utilisation responsable des ressources naturelles (voir l'annexe 11).

La transparence et le contrôle du budget est maintenant un critère d'éligibilité à part entière (section 5.1.4), bien que la pertinence et le rôle des organes de contrôle continueront d'être évalués dans le cadre du critère d'éligibilité lié à la GFP. Les politiques budgétaires et le budget (par exemple, les dotations budgétaires, les perspectives budgétaires à moyen terme) seront analysés respectivement au moyen du critère de la stabilité macroéconomique et du critère de la politique publique (respectivement aux sections 5.1.2 et 5.1.1 des présentes lignes directrices).

## Méthode

### Éligibilité pour l'approbation du programme

L'approbation du programme exige l'existence d'un programme du gouvernement pertinent et crédible de réforme de la GFP. La pertinence concerne le degré selon lequel les faiblesses majeures sont prises en compte dans la stratégie. La crédibilité fait référence à la qualité du processus de réforme eu égard au caractère adéquat du séquençage, des dispositions institutionnelles, de la volonté politique d'engager les réformes et du bilan de la mise en œuvre.

L'analyse du programme de réforme devrait se fonder sur l'évaluation des faiblesses et des forces du système GFP en incluant, le cas échéant, les aspects infranationaux (voir l'annexe sur la GFP pour plus d'informations). Pour les trois types de contrat d'appui budgétaire, l'évaluation devrait partir du fait que les composantes essentielles de la performance GFP, décrites ci-dessus, sont étroitement liées et que le système GFP sera d'autant plus efficace et efficient qu'il y a un équilibre entre ces 3 dimensions. La portée de chaque évaluation devrait donc couvrir l'ensemble du système GFP afin d'assurer la cohérence entre les programmes dans un même pays, en utilisant les évaluations PEFA nationales. Lorsque le programme vise des secteurs spécifiques (par exemple, dans les contrats de réforme sectorielle), toute disposition de GFP spécifique à ce (ou ces) secteur(s) (par exemple pour couvrir les systèmes de marchés publics ou les «fonds non budgétés») devrait également être évaluée<sup>22</sup> en utilisant les sources d'information disponibles sur les performances dans ce secteur, comme les audits sectoriels de l'institution supérieure de contrôle ou les enquêtes de suivi des dépenses publiques.

À partir de cette évaluation et afin d'optimiser les dimensions essentielles et les objectifs budgétaires (voir le tableau ci-dessus), il importe de répertorier conjointement avec le pays partenaire les thèmes à inclure dans le dialogue sur la GFP en déterminant quelles sont les faiblesses majeures, les étapes de la réforme et les mesures de la performance à suivre durant la mise en œuvre. En tout état de cause, il conviendrait de respecter les principes du séquençage des réformes, en s'assurant que les aspects de la discipline budgétaire (basics) sont en place avant d'entreprendre des réformes plus poussées.

- En ce qui concerne les contrats de bonne gouvernance et de développement, le suivi pourrait porter sur toutes les dimensions essentielles de la performance de la GFP et sur d'autres questions comme la corruption, de manière à obtenir un bon équilibre entre l'ensemble des objectifs budgétaires (discipline budgétaire globale, allocation stratégique des ressources et fourniture efficiente des services).

<sup>(22)</sup> Il est important que l'évaluation traite l'ensemble du système GFP. De ce fait, les diagnostics PEFA par secteur et les plans de réforme de GFP ne sont, en principe, pas acceptables.

- Pour les contrats de réforme sectorielle, le suivi devrait, en complément d'une évaluation globale de la performance de la GFP, être centré sur un nombre choisi de dimensions essentielles de cette performance tout en traitant les faiblesses spécifiques de la gestion des finances publiques dans le secteur, et cela afin d'optimiser les objectifs budgétaires associés à la «fourniture efficiente des services» pour le secteur considéré, et tout en reconnaissant que la gestion efficace des ressources peut différer d'un secteur à l'autre.
- Quant aux contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État, il conviendrait de se concentrer sur la mise en place des dimensions essentielles du système GFP en accordant une attention particulière au processus budgétaire afin d'assurer les fonctions fondamentales de l'État et la fourniture des services de base aux populations. Le but de cette démarche devrait assurer la mise en place progressive d'un certain niveau de discipline budgétaire, puis sa consolidation. Cela devrait permettre d'atteindre la discipline budgétaire globale à moyen terme.

Dans certains contextes de gestion des finances publiques, la prise de mesures à court terme, choisies dans la stratégie de réforme de la GFP propre au pays partenaire, peut s'avérer nécessaire. De tels contextes peuvent se caractériser par l'absence de fonctions essentielles dans le cycle budgétaire, notamment concernant la disponibilité d'un budget, un système de trésorerie ou un mécanisme de rapportage sur l'exécution budgétaire. En l'absence d'une ou plusieurs de ces fonctions essentielles, l'appui budgétaire ne sera pas considéré. Lorsque de telles fonctions essentielles existent mais qu'elles sont faibles, ce qui est souvent le cas dans les situations de fragilité soutenues par les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État, des garanties supplémentaires devraient généralement être exigées sous la forme de conditions spécifiques à satisfaire avant le décaissement de la première tranche. En outre, le ciblage des décaissements en faveur de postes budgétaires spécifiques, comme les salaires des agents de la fonction publique ou l'apurement des arriérés, peut également s'avérer appropriée dans ce contexte. Le besoin d'un appui complémentaire sous forme d'assistance technique devrait également être pris en compte pour répondre à ces faiblesses majeures.

### Éligibilité durant la mise en œuvre

La proposition de programme présentera le cadre dans lequel le suivi de la stratégie de réforme s'inscrira. Elle fixera, comme base de référence, les faiblesses majeures du système de la GFP et les objectifs annuels réalistes en matière de réforme et de performance au regard desquels les progrès accomplis chaque année seront évalués. Le cadre indiquera également des objectifs à moyen terme pour les réformes menées dans les domaines couverts par rapport à la base de référence, en cohérence avec les trois objectifs budgétaires de la GFP, et la discipline budgétaire), qui servira à évaluer les progrès. Ce cadre structurera le suivi du critère d'éligibilité ainsi que le dialogue de politique à mener.

Pour démontrer l'éligibilité durant la mise en œuvre du programme, une évaluation positive sera exigée: i) sur les **progrès** accomplis en matière de performance par rapport aux étapes et bases de référence *annuels* définis dans le cadre de suivi à la fin de la phase de formulation du programme (et mis à jour annuellement) et ii) sur l'**orientation des changements** adoptée par rapport aux cibles visées à moyen terme pour atteindre les trois objectifs budgétaires (discipline budgétaire, allocation stratégique des ressources et fourniture efficiente des services), ainsi que la discipline budgétaire. Cette évaluation devra prendre en compte les niveaux actuels réels ainsi que les tendances de la performance. Dans les cas où les progrès enregistrés par rapport à ceux attendus aux étapes convenues seraient limités, une explication et une justification seront nécessaires pour justifier le maintien de l'éligibilité.

Il est possible que, durant la mise en œuvre, les conclusions (liées aux étapes de référence choisies) relatives au critère d'éligibilité GFP diffèrent d'un contrat d'AB à l'autre dans le même pays, même si chaque évaluation devrait couvrir toutes les dimensions et tous les objectifs budgétaires. Cette éventualité pourrait se produire, par exemple, si des écarts significatifs sont démontrés dans la qualité de la gestion des ressources publiques pour des secteurs couverts par un contrat de réforme sectoriel [sur la base, par exemple, d'examen des dépenses publiques du secteur (EDP) et d'enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) ou de rapports d'audit], aboutissant à des conclusions différentes concernant l'éligibilité au regard de la GFP entre deux contrats de réforme sectorielle menés en parallèle (ou entre un contrat de bonne gouvernance et de développement et un contrat de réforme sectorielle). Toutefois, dans l'hypothèse d'une mise en œuvre parallèle d'un contrat de réforme sectorielle et d'un contrat de bonne gouvernance et de développement, le premier ne pourra pas être jugé éligible au titre de la GFP si le second ne remplit pas le critère d'éligibilité GFP.

### 5.1.4. Transparence et contrôle du budget

#### *Portée et logique*

La transparence budgétaire fait référence à la divulgation complète de toutes les informations budgétaires pertinentes en temps voulu et de manière systématique. Il s'agit d'un critère clé de la bonne gouvernance, étant donné que la mise à la disposition du public d'informations budgétaires exhaustives, accessibles, utiles et respectueuses des délais est une condition préalable de la redevabilité nationale. Un plus grand nombre et une meilleure qualité des informations budgétaires permettront aux organes de contrôle à l'échelle nationale, tels que le parlement, les auditeurs, les autorités locales, les organisations de la société civile et les médias de surveiller le budget et de demander aux décideurs de rendre compte du /de la collecte et de l'utilisation efficace et efficiente des deniers publics ainsi que de leur demander des politiques assurant une meilleure fourniture des services publics.

Si la transparence budgétaire est une condition nécessaire, elle n'est pas suffisante aux fins de contrôle du budget. À cet égard, l'intégration systématique de programmes destinés à soutenir les organes législatifs et de contrôle au niveau national ainsi que les structures de contrôle internes est important pour répondre aux faiblesses des capacités. En outre, les mécanismes de redevabilité nationale peuvent également être renforcés par une approche participative de l'appui budgétaire. Les bonnes pratiques recommandent, par exemple, d'inclure les organes nationaux de contrôle dans les évaluations annuelles ou d'utiliser les rapports d'audit pour mener le dialogue politique/(voir chapitre 5.6).

Le critère d'éligibilité sur la transparence et le contrôle du budget porte sur à la mise à disposition en temps utile d'informations budgétaires exhaustives et correctes. Cela couvre la définition d'un point d'entrée pour les opérations d'appui budgétaire et l'évaluation des progrès accomplis sur la base d'une approche dynamique. La Commission applique cette approche dynamique en fixant un point de référence durant la phase de formulation et en suivant les progrès réalisés à moyen terme, en se concentrant sur:

- les documents budgétaires clés qui doivent être élaborés;
- les documents budgétaires clés qui doivent être mis à la disposition du public et être accessibles;
- la publication des informations budgétaires dans le respect des délais;
- l'exhaustivité des informations budgétaires (contenu); et
- la qualité, l'intégrité et l'exactitude des informations budgétaires.

La pertinence et le rôle des organes de contrôle seront couverts par l'évaluation de la gestion des finances publiques (voir le chapitre 5.1.3.) afin d'éviter des redondances.

#### **Méthode**

##### *Éligibilité pour l'approbation du programme*

Selon l'exigence fixée comme point d'entrée, le gouvernement doit avoir publié son budget au cours du cycle budgétaire précédent ou en cours (proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif ou budget adopté par le Parlement). Le budget devrait être mis à la disposition du grand public sous format papier ou sur un site web. Dans certaines circonstances, l'approbation du programme dépendra de l'engagement du pays partenaire à satisfaire au critère du point d'entrée avant le premier décaissement. Cela doit apparaître dans la convention de financement. Cette règle s'applique:

- à tous les contrats d'appui budgétaire durant la période de transition en 2012;
- aux contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État en général; et
- aux contrats d'appui budgétaire dans les PEID/PTOM dans des cas exceptionnels et justifiés.

##### *Éligibilité durant la mise en œuvre*

Outre le respect obligatoire de ce point d'entrée avant chaque décaissement, la Commission évaluera les progrès réalisés vis-à-vis de la divulgation des informations et en assurera le suivi complet. Le pays doit démontrer que des progrès satisfaisants ont été accomplis par rapport à la situation de référence et aux objectifs à moyen terme relatifs à la transparence budgétaire définis lors de la phase de formulation.

La définition et l'évaluation des attentes liées aux réformes doivent être adaptées aux circonstances prévalant dans chaque pays. Dans les situations où le point d'entrée est déjà proche des standards internationaux, le critère d'éligibilité est rempli lorsqu'il n'y a pas de détérioration de la situation<sup>23</sup> durant la mise en œuvre. Les réformes structurelles en matière de transparence et de contrôle du budget étant des entreprises de longue haleine, l'évaluation doit définir des objectifs à moyen terme fondés sur des attentes réalistes, notamment en ce qui concerne la présentation ou l'exhaustivité des documents budgétaires clés. S'agissant de la publication dans les délais de documents budgétaires déjà disponibles, une «réalisation rapide» et à court terme devrait néanmoins être possible.

La proposition budgétaire de l'exécutif et le rapport de fin d'exercice ou le rapport d'audit restent cependant des éléments essentiels eu égard à la redevabilité nationale: la première est en effet le principal document alimentant le débat sur le budget au niveau national et les deux autres aideront les citoyens à prendre connaissance des résultats obtenus. Il conviendrait donc d'accorder une attention particulière à ces documents lors de la définition des attentes sur les réformes à moyen terme en tant que base de référence pour mesurer les progrès satisfaisants. Dans le cas d'un programme d'appui budgétaire à court terme (moins de trois ans), d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État ou d'un engagement dans des PEID/PTOM, une plus grande flexibilité vis-à-vis de ces documents budgétaires principaux peut être admise.

La divulgation des informations budgétaires sera évaluée en portant un intérêt particulier à six documents budgétaires clés<sup>24</sup>:

(<sup>23</sup>) Par exemple, la non-publication d'un document budgétaire clé qui, précédemment, était disponible pour le public ou des informations incomplètes dans un document qui, précédemment, était exhaustif.

(<sup>24</sup>) La divulgation des informations budgétaires signifie que les documents respectifs sont élaborés et mis à la disposition du public de telle sorte qu'ils soient facilement accessibles. En fonction de circonstances spécifiques au pays partenaire, des rapports complémentaires (par exemple les budgets-citoyens et les états prébudgétaires) peuvent être ajoutés à l'évaluation.

Document budgétaire clé	Description	Critères de référence pour la publication	Exhaustivité
<b>Proposition de budget par le pouvoir exécutif</b>	La proposition budgétaire présentée par le pouvoir exécutif est le projet de budget que le gouvernement a préparé et qui doit être soumis au pouvoir législatif.	Devrait être disponible pour le public dès sa présentation ou, au moins, avant son approbation par le pouvoir législatif.	Devrait être présenté dans un cadre de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme, inclure toutes les activités budgétaires du gouvernement et un commentaire détaillé sur chaque programme de recettes et de dépenses.
<b>Budget adopté</b>	Le budget adopté est le budget qui a été voté par le pouvoir législatif.	Devrait être publié au plus tard trois mois après son approbation par le pouvoir législatif.	Voir la proposition budgétaire de l'exécutif.
<b>Rapport en cours d'exercice</b>	Les rapports en cours d'exercice (notamment les rapports mensuels ou trimestriels) montrent l'avancement de l'exécution du budget. Ces rapports peuvent être publiés pour le gouvernement dans son ensemble ou présentés au nom de différentes agences.	Devrait être publié au plus tard trois mois après la période sous revue.	Devrait présenter les progrès accomplis par le pouvoir exécutif dans l'exécution du budget.
<b>Rapport de milieu d'exercice</b>	Le rapport de milieu d'exercice présente une mise à jour plus complète de l'exécution du budget.	Devrait être publié au plus tard trois mois après la période sous revue.	Devrait comprendre une mise à jour sur l'exécution du budget, une révision des hypothèses économiques et une mise à jour des prévisions concernant le résultat budgétaire de l'exercice en cours.
<b>Rapport de fin d'exercice</b>	Le rapport de fin d'exercice est l'un des principaux documents de reportage financier. Il montre si les niveaux des recettes et dépenses approuvés par le pouvoir législatif ont été respectés.	Devrait être publié au plus tard un an après la fin de l'exercice budgétaire (reddition des comptes).	Devrait inclure le rapprochement avec le budget approuvé et indiquer la conformité des prélèvements et des dépenses avec les montants autorisés par le parlement.
<b>Rapport d'audit</b>	Ce rapport couvre l'audit effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante sur le rapport de fin d'exercice.	Devrait être publié au plus tard deux ans après la fin de l'exercice budgétaire (reddition des comptes).	Devrait couvrir toutes les activités menées par le pouvoir exécutif dans le respect des normes d'audit appropriées et du principe d'indépendance de l'institution de contrôle/audit externe. Devrait se concentrer sur les questions importantes et systématiques de GFP et sur la performance comme la fiabilité des états financiers, la régularité des opérations/transactions, le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de marchés publics <sup>25</sup> .

(<sup>25</sup>) L'évaluation devrait également couvrir le suivi effectif et dans les délais par les pouvoirs législatif et exécutif des principales recommandations figurant dans le rapport d'audit.



Des évaluations internationales telles que l'indice sur le budget ouvert, le PEFA et les rapports du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC) dans le domaine de la transparence budgétaire, devraient être utilisées par les délégations de l'UE comme outils d'analyse pour mener des évaluations indépendantes, en particulier lorsqu'il s'agit de recenser les faiblesses majeures et de déterminer la base de référence du pays durant la phase de formulation. On trouvera d'autres sources d'information concernant les meilleures pratiques et principes dans les «meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire» et «dans la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques» de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

## 5.2. Dialogue sur l'appui budgétaire

Le dialogue sur l'appui budgétaire est une composante déterminante de cette modalité d'aide et un élément important pour la redevabilité mutuelle. Il constitue, premièrement, un cadre pour dresser un état des lieux non seulement de la mise en œuvre par le pays partenaire des politiques et des réformes mais aussi des engagements des donateurs, ainsi que pour évaluer les progrès accomplis par les uns et les autres sur la base des informations, des critères et des indicateurs issus de diverses sources et sur la base d'intenses échanges avec le gouvernement. Deuxièmement, le dialogue sur l'appui budgétaire peut être exploité comme un outil anticipateur pour détecter les dérapages de politique et pour arriver à une compréhension commune des mesures correctives devant permettre d'atteindre les objectifs stratégiques et, au besoin, de revoir les objectifs et les cibles. Le chapitre 3 présente les structures mises en place par l'UE pour renforcer le dialogue en matière d'appui budgétaire.

Le dialogue sur l'appui budgétaire couvre à la fois le processus (comprenant les réunions formelles avec les différentes parties prenantes, les revues, etc., mais également les contacts informels qui peuvent être tout aussi importants par l'influence qu'ils exercent et la valeur qu'ils ajoutent au processus de développement), et au le contenu/ la substance (par exemple la politique éducative, les indicateurs de performance). Il ne devrait pas se limiter aux actions politiques spécifiques de l'opération d'appui budgétaire, mais s'étendre à un contexte plus large de développement dans le but de stimuler la réalisation des objectifs du programme.

Un dialogue efficace devrait s'inspirer des éléments issus des évaluations relatives à l'éligibilité et au risque. Il exige une bonne connaissance du **cadre de coordination national et sectoriel**, inhérent à une analyse contextuelle plus large, afin de mieux appréhender les acteurs, les règles et les mécanismes propres au processus décisionnel du pays partenaire. De même, une bonne connaissance du **cadre de coordination pays-donateurs**, incluant à la fois les niveaux centralisé et décentralisé de l'autorité publique et les parties prenantes ne faisant pas partie de l'État, est indispensable. L'analyse doit montrer quel donateur traite quoi, avec qui et pour obtenir quels effets. Enfin, il est impératif de bien comprendre le rôle des donateurs (qui sont les principaux donateurs, par exemple au niveau financier, et quel degré d'influence exercent-ils?) et comment fonctionne la **coordination entre donateurs**.

Une **stratégie de dialogue** souple devrait exploiter cette analyse de manière à déterminer les méthodes et les plateformes les plus efficaces pour le dialogue, ainsi que pour un programme d'action. Compte tenu des difficultés rencontrées pour relier, en matière de développement, la réalisation de résultats avec l'apport de fonds de l'appui budgétaire, il est particulièrement important de documenter correctement le dialogue afin de démontrer plus aisément la contribution apportée par l'appui budgétaire<sup>26</sup>. Cela permettra de gérer plus facilement les problèmes dus à la rotation des membres du personnel et de mieux apprécier l'incidence de l'appui budgétaire dans les évaluations ultérieures.

Le dialogue devrait être basé sur les objectifs spécifiques et le cadre des performances propre à chaque type de contrat d'appui budgétaire. Le contrat de bonne gouvernance et de développement fournit un support pour ouvrir le dialogue avec le pays partenaire sur un large ensemble de politiques et de réformes, sur la mobilisation des ressources et leur allocation aux différentes dépenses du gouvernement, sur l'amélioration de l'efficacité et l'efficacé des systèmes publics primordiaux, fournissant ainsi les bases pour la redevabilité et une meilleure mise en œuvre des réformes et améliorant la fourniture des services, et sur la promotion de la bonne gouvernance y compris les valeurs démocratiques. Le contrat de réforme sectorielle offre une plateforme adéquate pour engager le dialogue avec le pays partenaire sur des questions sectorielles spécifiques couvrant l'ensemble des indicateurs de performance clés du secteur, depuis les indicateurs d'intrants, de processus, de résultats, jusqu'aux indicateurs d'impact, couvrant l'accès aux services et la qualité de leur prestation, contribuant à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des structures et des systèmes sectoriels de fourniture des services publics. Enfin, le contrat relatif à la construction de

(26) Outre les documents clés comme les conventions de financement, les protocoles d'accord, les comptes rendus officiels et autres communications, rapports ou études à caractère formel (qui devraient, en principe, être conservés par le président du groupe des donateurs de l'appui budgétaire), il convient que les délégations de l'UE procèdent, dès leur retour à leur bureau, à un classement systématique de toutes leurs notes d'information internes, des courriels importants échangés avec le gouvernement et avec les services centraux.

l'appareil de l'État offre une plateforme adéquate pour engager le dialogue avec le pays partenaire sur une réponse globale, cohérente et coordonnée pour le rétablissement des fonctions vitales de l'État et la fourniture de services de base à la population, pour une transition vers le développement et la gouvernance démocratique, et pour contribuer à éviter les effets secondaires préjudiciables et les problèmes de sécurité à l'échelle régionale.

### 5.3. Cadre de gestion des risques

#### 5.3.1. Introduction

L'élaboration d'un cadre de gestion des risques amélioré, adapté au profil de risque spécifique aux opérations d'appui budgétaire, est un élément essentiel de la communication relative à «la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers». Ce cadre de gestion des risques vise à identifier de manière structurée, principalement sur la base des évaluations existantes (par exemple les stratégies pour les droits de l'homme ou les critères d'éligibilité), les risques significatifs liés à l'appui budgétaire, ainsi qu'à garantir leur gestion conformément aux lignes directrices de la Commission sur la gestion des risques<sup>27</sup>. C'est un outil important dans les phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre des opérations d'appui budgétaire, tout en alimentant également le dialogue politique et le dialogue sur les politiques à suivre. En recensant les risques, il aide à prendre les décisions liées à l'octroi de l'appui budgétaire en meilleure connaissance de cause, grâce à la comparaison des risques avec les coûts d'une non-intervention (avantages potentiels)<sup>28</sup>.

Le cadre de gestion des risques fournit les éléments alimentant le processus décisionnel<sup>29</sup>, notamment en:

- 1) identifiant les risques spécifiques liés aux objectifs généraux de l'appui budgétaire;
- 2) répertoriant les mesures d'atténuation et les réponses à apporter aux risques dans le cadre d'une stratégie de risques;
- 3) alimentant le dialogue sur l'appui budgétaire;
- 4) suivant les risques détectés et les mesures d'atténuation durant la mise en œuvre;
- 5) identifiant le cadre (nécessaire) pour réagir au plus vite aux détériorations de la situation dans un pays partenaire.

Le cadre de gestion des risques est une évaluation interne qui comprend les étapes clés suivantes:



#### 5.3.2. Évaluation du risque

La Commission définit le risque comme «tout événement ou problème susceptible de survenir et d'affecter négativement la réalisation des objectifs politiques, stratégiques ou opérationnels de la Commission. Les opportunités manquées sont également considérées comme des risques»<sup>30</sup>.

Le cadre de gestion des risques relatifs aux opérations d'appui budgétaire se concentre sur le système et le cadre existant au niveau national afin de déterminer les risques susceptibles d'empêcher la réalisation des objectifs généraux de l'appui budgétaire: l'éradication de la pauvreté, la croissance économique durable et inclusive et la consolidation

(<sup>27</sup>) Gestion des risques à la Commission, guide de mise en œuvre, version actualisée d'octobre 2010.

(<sup>28</sup>) Les avantages d'un programme d'appui budgétaire seront évalués séparément, ils ne font donc pas partie du cadre d'évaluation des risques.

(<sup>29</sup>) Voir le chapitre 3 sur la nouvelle gouvernance en matière d'appui budgétaire, notamment le rôle du comité de pilotage de l'appui budgétaire, du directeur géographique et des équipes régionales.

(<sup>30</sup>) Idem.



des démocraties. Dès lors, l'UE distingue cinq **catégories** de risques: la gouvernance politique, les risques de développement, les risques macroéconomiques, la gestion des finances publiques ainsi que la corruption/fraude. Chaque catégorie de risque comporte une ou plusieurs **dimensions de risque**.

CADRE DE GESTION DES RISQUES	
Catégorie de risques	Dimensions
Politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Droits de l'homme</li> <li>• Démocratie</li> <li>• État de droit</li> <li>• Insécurité et conflits</li> </ul>
Macroéconomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique macroéconomique &amp; secteur financier</li> <li>• Soutenabilité de la dette</li> <li>• Vulnérabilité &amp; chocs exogènes</li> </ul>
Développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique publique</li> <li>• Efficacité du gouvernement</li> </ul>
GFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exhaustivité du budget</li> <li>• Contrôles en matière d'exécution budgétaire</li> <li>• Systèmes de passation des marchés publics</li> <li>• Contrôle externe</li> </ul>
Corruption/Fraude	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corruption &amp; Fraude</li> </ul>

Les catégories de risque s'appliquent toutes aux différents contrats d'appui budgétaire. Étant donné que les risques sont évalués par rapport aux objectifs généraux de l'appui budgétaire dans un pays, il n'est pas nécessaire de fournir plusieurs évaluations s'il existe plusieurs contrats.

L'évaluation du risque fera partie intégrante des phases d'**identification, de formulation et de mise en œuvre** et suivra la gestion du cycle de l'appui budgétaire (voir section 6).

Les risques et les niveaux de risque sont identifiés et déterminés à l'aide d'un questionnaire succinct. Le questionnaire se fonde sur des évaluations existantes, notamment les critères d'éligibilité, les valeurs fondamentales et les stratégies en matière de droits de l'homme. Par ailleurs, il est conçu sur une feuille de calcul au format Excel, facile à utiliser, qui guidera l'identification du risque.

L'appréciation de chaque question du questionnaire se fait au regard de quatre niveaux de risque (faible, modéré, important, élevé), en appréhendant à la fois la probabilité (de survenance) et l'incidence/l'impact du risque par rapport aux objectifs généraux de l'appui budgétaire (éradication de la pauvreté, croissance économique durable et inclusive et consolidation des démocraties). L'attribution d'un niveau de risque à chaque question doit être justifiée brièvement. Étant donné que l'évaluation des risques est un exercice anticipateur et que les objectifs généraux ont une perspective à moyen terme, l'évaluation devrait prendre en compte l'intégralité de la période contractuelle d'un programme d'appui budgétaire.

Sur base des niveaux de risque donnés à chaque question, une moyenne est établie au niveau de chaque dimension de risque (par exemple les droits de l'homme, l'État de droit, etc.), au niveau de chaque catégorie de risque (par exemple la gouvernance politique, les risques macroéconomiques, etc.) et au niveau du risque national global. La notation est une partie importante de l'évaluation, car elle aide à déterminer le niveau de risque considéré pour la prise de décision. Toutefois, il est possible que le questionnaire ne couvre pas tous les risques et des risques importants peuvent être masqués du fait de la référence à des moyennes. Par conséquent, dans des cas exceptionnels et

dûment motivés, la délégation dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour modifier la notation du risque et changer la note à attribuer à chaque dimension de risque sur la base d'une évaluation plus qualitative. Dans de tels cas, la délégation doit rédiger un commentaire exhaustif pour expliquer la situation.

Il est également essentiel que l'appréciation du niveau de risque s'accompagne d'une évaluation écrite soulignant les risques majeurs décelés grâce au questionnaire. Cette partie de l'évaluation offre également à la délégation toute la discrétion nécessaire pour mettre en évidence les risques majeurs qui pourraient ne pas être couverts par le questionnaire ou qui seraient masqués par les moyennes.

Niveau de risque	Description
FBAS	La situation du pays n'implique qu'un faible risque pour l'appui budgétaire, le risque ayant peu de chances de se produire du fait des systèmes et des structures institutionnelles en place. S'il devait se produire, l'incidence sur la réalisation des objectifs du programme serait limitée.
MODÉRÉ	La situation du pays induit un risque modéré pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays devraient empêcher la concrétisation du risque, mais un suivi supplémentaire sera nécessaire. S'il devait se concrétiser, l'incidence se limiterait à un retard dans la réalisation des objectifs ou à leur réalisation partielle.
IMPORTANT/ SUBSTANTIEL	La situation du pays implique un risque substantiel pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays ne sont pas suffisamment solides pour se prémunir contre les risques principaux. Si ceux-ci devaient se concrétiser, leur incidence perturberait fortement le programme ou l'obtention de résultats.
ÉLEVÉ	La situation du pays induit un risque élevé pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays sont trop faibles empêcher que des risques se concrétisent. Si ceux-ci devaient se concrétiser, leur incidence serait quasiment un échec des objectifs du programme et pourrait porter gravement atteinte à l'image et à la réputation de la Commission.

### 5.3.3. Réponse aux risques et atténuation des risques

En fonction de l'évaluation des risques, une réponse adaptée doit être définie selon les étapes suivantes:

- 1) détermination des mesures d'atténuation;
- 2) évaluation des risques résiduels (postérieurement à l'atténuation); et
- 3) décision de la réponse définitive: acceptation du risque ou refus du risque.

**L'atténuation des risques** signifie que le pays partenaire et les donateurs unissent leurs efforts pour répondre aux risques recensés, par exemple, en déterminant des mesures de sauvegarde, des besoins de réforme ou des mesures à court terme. Les mesures d'atténuation peuvent couvrir l'intégralité de la période contractuelle et inclure des mesures spécifiques portant sur une période plus courte. L'atténuation devrait être la réponse aux risques la plus courante.

Si le niveau de risque d'une dimension est important ou élevé, des mesures d'atténuation doivent être discutées et définies avec le gouvernement partenaire pour traiter les dimensions de risque respectives. Cela sous-entend l'élaboration et la mise en œuvre d'un **plan d'action clair** et exhaustif attribuant les responsabilités et établissant le calendrier de son exécution. Des progrès satisfaisants des mesures d'atténuation durant la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire sont essentiels.

Si, dans le cas d'un contrat de bonne gouvernance et de développement, le risque politique est important ou élevé, les mesures d'atténuation incluront des plans d'action clairs et exhaustifs fondés sur une **matrice des mesures**. La matrice des mesures est un exercice prospectif qui sert à fixer des étapes et des repères de mise en œuvre clairs et à mesurer les progrès accomplis. **Des plans d'urgence** visant à renforcer la capacité de réaction immédiate en cas de nouvelles détériorations doivent être prévus dans le cadre de la réponse aux risques. Ces plans définissent les actions à entreprendre si l'évaluation des risques du pays partenaire révèle une forte tendance à d'autres détériorations. Il est ainsi envisageable d'ajuster le montant d'une tranche et/ou de réaffecter les fonds alloués à des

programmes sectoriels, d'acheminer les fonds vers les groupes cibles par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou de renforcer d'autres modalités d'aide.

Le registre des risques est le principal instrument permettant de détecter les risques et de suivre les mesures d'atténuation recensées ainsi que de documenter le processus décisionnel dans les différentes phases de la gestion du cycle d'appui budgétaire.

**La liste suivante propose plusieurs mesures d'atténuation:**

- **Des analyses et études supplémentaires** peuvent être nécessaires pour faire la lumière sur les faiblesses systémiques à l'origine des risques spécifiques. Les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), les enquêtes de suivi des dépenses publiques et les évaluations de ces dépenses peuvent être utiles pour détecter les besoins de réformes et les obstacles liés aux capacités.
- Pour atténuer les risques, un **recours au renforcement des capacités et à la coopération technique** pourrait être envisagé dans les cas où il existe une forte volonté d'engager des réformes mais un manque de capacité pour améliorer les systèmes/cadres nationaux.
- **Le renforcement de la transparence, la redevabilité et de la participation au processus budgétaire** est important pour améliorer les mécanismes de supervision et de contrôle existants au niveau national. La transparence et l'ouverture sont des conditions préalables de la redevabilité et de la participation. Les mécanismes de la responsabilité interne et externe offrent des possibilités d'exercer un contrôle renforcé et un suivi plus étroit. La participation des citoyens et de la société civile joue également un rôle important dans les processus budgétaires, qu'il s'agisse des décisions concernant les ressources ou du suivi de la fourniture des services.
- **Les conditions régissant le décaissement des tranches variables** pourraient être utilisées pour stimuler les réformes et engager le dialogue politique. Cette méthode permettrait vraisemblablement d'atténuer les risques clés sans compromettre la prévisibilité.
- Fixer des **exigences** pour mettre en œuvre des contrôles spécifiques, une législation et des étapes de réforme pour remédier tout particulièrement aux faiblesses majeures pourrait aider à atténuer les risques importants ou élevés.
- **Des adaptations supplémentaires concernant la conception du programme d'appui budgétaire**, par exemple la diminution de la durée d'un programme dans les environnements présentant des risques importants, l'utilisation d'une aide ciblée pour réduire le risque de réputation, etc.

Les mesures d'atténuation des risques diffèrent selon les risques inhérents repérés. Certains risques peuvent être atténués, d'autres peuvent ne pas être du tout gérés. Par conséquent, l'UE évaluera l'incidence possible de la mesure d'atténuation pour la durée du contrat d'appui budgétaire afin de parvenir à une conclusion sur le **risque résiduel** qui persiste après les mesures d'atténuation (à évaluer par les directions géographiques au sein de la DG DEVCO et du SEAE). Cette partie du cadre de gestion des risques est importante pour décider la stratégie définitive de risque, à savoir l'acceptation ou le refus du risque.

En plus des risques inhérents et résiduels, une **tendance du risque** est déterminée (par les services centraux). La tendance du risque compare le niveau de risque résiduel actuel avec celui de la précédente évaluation. Le changement du niveau de risque est crucial pour déterminer la tendance du risque (par exemple, de modéré à important). Rétrospectivement, la tendance du risque vise à évaluer l'évolution des risques au fil du temps et d'identifier les tendances de détérioration de la situation du pays.

Le cadre de gestion des risques inclut également un **système d'alerte précoce**. En cas de détérioration immédiate et grave de la situation ou si un événement est détecté comme risque entraînant une incidence majeure sur les objectifs du programme, les délégations de l'UE devraient en rendre compte immédiatement aux services centraux.

### 5.3.4. Suivi des risques et communication sur le suivi

Le chapitre 3 explique comment l'UE assure le suivi du cadre de gestion des risques. Le suivi des risques et des mesures prises pour les atténuer est déterminant pour vérifier que les risques détectés sont gérés de manière adéquate, que les mesures d'atténuation fixées sont mises en œuvre et que des risques nouveaux ou des changements dans les situations sont pris en compte. Dans la phase de mise en œuvre, une mise à jour du registre de gestion des risques sera entreprise en janvier/février. Au besoin, elle sera effectuée en juin/juillet ou sera traitée dans le dossier de décaissement. Si le niveau de risque inhérent à une des catégories de risques est important ou élevé, le programme d'appui budgétaire, ses mesures d'atténuation et les risques résiduels, de même que les bénéfices potentiels, doivent être soumis à discussion au sein du comité de pilotage de l'appui budgétaire qui rendra une décision sur le programme d'appui budgétaire (engagement ou décaissement). En cas de détérioration d'une catégorie de risques, passant du niveau jugé précédemment faible/modéré/important au niveau élevé, le contrat d'appui budgétaire devrait être revu par le comité de pilotage de l'appui budgétaire, préalablement à toute décision de décaissement. Le cadre de gestion des risques est un document interne.

## 5.4. Performance, conception de la tranche variable, appropriation et prévisibilité

### 5.4.1. Introduction

La mise en place du système de suivi des performances et la détermination des critères de décaissement sont des éléments centraux d'une opération d'appui budgétaire, en ce sens qu'elles fixent le cadre de la conditionnalité et le dialogue stratégique. Des tranches de base (ou fixes) sont associées à l'éligibilité (section 5.1) et des tranches liées aux performances ou des tranches variables sont en outre assignées aux progrès accomplis par rapport à des indicateurs spécifiques.

Le pays partenaire devrait disposer d'un système efficace de suivi des progrès et des performances. Il convient de garder à l'esprit que les progrès et, par conséquent, les décaissements sont évalués par rapport à des résultats et informations censés être fiables. Si des faiblesses sont observées, des mesures devraient être convenues avec le gouvernement bénéficiaire pour renforcer le système. Les délégations de l'UE accorderont une attention particulière aux éléments suivants:

- la structure institutionnelle du système;
- les liens entre le cadre d'évaluation de la performance (CEP) et les objectifs stratégiques et processus clés;
- la qualité, la régularité et la fiabilité des données, incluant les statistiques officielles, les systèmes d'information, les indicateurs (d'intrants, de processus, de résultats et de réalisations) et les rapports.

Cette section décrit comment concevoir les programmes d'appui budgétaire en utilisant les tranches variables pour avoir des effets incitatifs et pointer des questions de performance spécifiques, mesurée par un cadre d'indicateurs.

Ces tranches comportent plusieurs avantages, notamment en: i) créant des incitations pour de meilleures performances sur la base des paiements partiels récompensant les performances partielles, ii) réduisant le phénomène préjudiciable des décaissements d'aide «discontinus», iii) renforçant la crédibilité des conditions de décaissement en prévoyant un «déboursement intermédiaire» comme alternative au recours extrême qu'est le gel du paiement dans son intégralité. D'autres paragraphes de cette section concernent le montant et l'échelonnement des tranches variables, le choix des indicateurs associés aux tranches variables et les méthodes de calcul à appliquer pour déterminer les montants à décaisser des tranches variables.

### 5.4.2. Ampleur des tranches variables et échelonnement

Des éléments probants<sup>31</sup> montrent que des tranches variables plus importantes peuvent avoir un effet incitatif plus efficace, en particulier dans les environnements politiques faibles et lorsque les indicateurs utilisés montrent une certaine stabilité dans le temps, même si un grand nombre de facteurs peuvent influencer sur les performances. Des indications montrent aussi que l'effet incitatif est tributaire de l'alignement des objectifs entre les donateurs et les pays partenaires et que les pays sont sensibles au signal que donne toute réduction des paiements, quelle qu'en soit l'ampleur.

<sup>(31)</sup> Andreas Eberhard et Jonathan Beynon, «Conditionality, Predictability and Performance: A Study of EDF 9 General Budget Support Programmes», 2012.

Un équilibre doit être trouvé entre créer des incitations et provoquer des phénomènes excessifs d'imprévisibilité ou de volatilité des décaissements, en particulier dans les contextes les plus dépendants de l'aide. La tranche moyenne pratiquée dans les programmes d'appui budgétaire de l'UE est d'environ 40 %. Toutefois, une part variable plus importante pourrait s'appliquer dans les circonstances suivantes: plus la part du programme d'appui budgétaire dans le budget du pays partenaire est modeste, plus les résultats démontrés dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont limités, moins le pays sera résolu à engager les réformes et réduire la pauvreté, plus le risque évalué sera élevé. **En conséquence, les délégations de l'UE devraient choisir une approche pragmatique qui prenne en compte les éléments ci-dessus, puisqu'il n'existe pas de règles claires permettant de déterminer une répartition appropriée des tranches fixe et variable. Les contrats de bonne gouvernance et de développement et les contrats de réforme sectorielle** devraient, en principe, couvrir des engagements sur une période de trois ans, voire une période plus longue dans les pays affichant un bilan positif au regard des critères d'éligibilité et un profil de risque faible. Quant aux **contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État** d'une durée d'un an seulement, ils peuvent ne pas avoir de tranche variable et, à la place, viser l'objectif du respect des critères d'éligibilité et la préparation d'opérations budgétaires futures portant sur des périodes plus longues avec des tranches variables. Des exemples présentant différentes options sont fournis à l'annexe 8. Dans tous les cas, les délégations de l'UE devraient coordonner les décisions relatives au montant et à l'échelonnement des tranches variables avec les autres partenaires de développement.

### 5.4.3. Sélection de l'indicateur de tranche variable

#### Types d'indicateurs

Les **indicateurs d'intrants et de processus** mesurent les ressources financières mises à disposition ainsi que les politiques et les actions réglementaires engagées (par exemple, l'adoption d'un règlement); les indicateurs de **réalisation** mesurent les effets immédiats et concrets de l'utilisation qui est faite des ressources et les effets résultant des mesures prises (par exemple, des écoles construites); les indicateurs de **résultat** mesurent les effets obtenus au niveau des bénéficiaires (par exemple, la part d'enfants vaccinés); les indicateurs d'**impact** mesurent les retombées des réalisations dans le cadre d'un objectif plus large (par exemple, les taux d'alphabétisation).

La Commission accorde une attention particulière aux retombées, car

- 1) ce sont les résultats qui importent le plus;
- 2) elles encouragent l'élaboration de politiques «éprouvées»;
- 3) elles protègent l'espace politique permettant à certains pays bénéficiaires de choisir eux-mêmes.

En accord avec les autorités et en concertation avec les autres partenaires de développement, les délégations de l'UE devraient choisir un certain nombre d'indicateurs du cadre d'évaluation de la performance (CEP) pour traiter la conditionnalité de la tranche variable. Dans des cas exceptionnels, où il n'y a pas de CEP, les délégations de l'UE devraient s'entendre avec les autorités pour utiliser un certain nombre d'indicateurs de performance tirés de la politique nationale ou du «pacte de transition», en consultation avec les autres parties prenantes. Il conviendrait d'appliquer les principes suivants:

- les objectifs du programme, le diagnostic du problème et les indicateurs et cibles choisis devraient montrer une certaine **cohérence**.
- une combinaison de **types d'indicateurs** peut être choisie. Plus la volonté d'un pays partenaire pour rendre compte de ces retombées est forte et plus son gouvernement suscite la confiance dans sa capacité à les obtenir et à fournir des données de bonne qualité sur la performance, plus l'accent devrait être mis sur les indicateurs de résultats. Dans les pays moins dépendants de l'aide, il sera peut-être plus approprié de porter les efforts sur des mesures stratégiques convenues en utilisant les indicateurs de processus.
- en règle générale, le **nombre d'indicateurs par tranche ne devrait pas être supérieur à huit** (et, dans certains cas, pourrait être bien inférieur) afin de ne pas perdre de vue les objectifs stratégiques. Plus les objectifs du programme sont ciblés et plus la valeur de la tranche variable est modeste, moins le nombre d'indicateurs recommandé doit être élevé.

- **les indicateurs et les cibles devraient être convenus lors de la phase de formulation**; quant aux indicateurs, aux cibles et à la méthode d'évaluation, il conviendrait de les **décrire avec précision et sans ambiguïté** dans les dispositions techniques et administratives jointes à la convention de financement. La source des données devrait être clairement énoncée et la qualité des données évaluée. Il est préférable, autant que possible, d'éviter de changer les indicateurs, mais cela peut s'avérer nécessaire. Les objectifs stratégiques peuvent être adaptés pour tenir compte des progrès accomplis au cours de la mise en œuvre du programme. Les conventions de financement devraient donc comporter une clause explicite énonçant la possibilité d'une révision des indicateurs ou des objectifs à la demande du gouvernement, sous réserve qu'elle soit approuvée par l'ordonnateur compétent de la Commission.

#### 5.4.4. Déterminer les versements de la tranche variable

Cette opération consiste à attribuer une note à chaque indicateur, puis à agréger les notes de façon à déterminer le versement de la tranche variable. Les deux options principales impliquent un décaissement au **prorata** ou approche par étape, prévoyant des **catégories de performance**<sup>32</sup> (voir les indications fournies à l'annexe 8).

Comme indiqué dans la section traitant de la politique publique, les évaluations de la performance devraient s'inscrire dans un processus inclusif, sous le contrôle du gouvernement, dans lequel les résultats de la performance doivent aussi être soumis aux parties prenantes pour consultation, mis à la disposition du public et alimenter les mécanismes nationaux de redevabilité. Les résultats correspondant aux indicateurs de tranche variable peuvent alors être extraits du processus général d'examen des politiques, sous réserve des avis émis par la délégation de l'UE sur l'exactitude des informations. Lorsque des doutes graves pèsent sur la qualité des données fournies, il conviendrait de procéder à des **vérifications des données** afin de justifier les décisions de paiement.

Dans le but d'**accroître la prévisibilité** et de respecter les cycles budgétaires et programmation dans le pays, les conditions, les procédures et le calendrier des décaissements devraient être fixés de façon claire en bonne entente avec le pays partenaire. Cet aspect est un élément central du contrat d'appui budgétaire entre l'UE et le pays partenaire. Les évaluations et les décisions relatives aux décaissements devraient intervenir dans les délais voulus afin de permettre l'exécution du budget dans l'année fiscale visé par le déboursement des fonds. **Il est préférable, en général, d'éviter les tranches flottantes, c'est-à-dire les tranches pour lesquelles aucune date de décision ferme n'est indiquée dans la convention de financement.**

Les délégations de l'UE devraient convenir d'une méthode appropriée et transparente avec les autorités et en consultation avec les autres partenaires de développement dans l'appui budgétaire. En général, **les fonds non décaissés ne devraient pas être «recyclés» dans les tranches ultérieures**, car cela peut affaiblir l'effet incitatif initial des tranches variables. Ils devraient être désengagés et, si possible, réinjectés dans le programme indicatif pluriannuel du pays concerné. Toutefois, en présence de circonstances encourageant le gouvernement partenaire à intensifier ses performances, notamment à travers le dialogue, les fonds prévus au titre du décaissement peuvent être soumis à une nouvelle évaluation des cibles initiales au cours de l'année suivante (n + 1) si une tendance positive de l'indicateur se dégage et que le gouvernement n'a pu atteindre l'objectif à cause de facteurs externes.

### 5.5. Mobilisation des ressources financières nationales

La mobilisation des ressources financières nationales joue un rôle déterminant pour stimuler la croissance durable et inclusive, la bonne gouvernance et l'éradication de la pauvreté. Dans la communication intitulée «Fiscalité et développement — coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal» (avril 2010), la Commission européenne a établi la politique qu'elle entend mener pour aider les pays en développement dans ce domaine. En outre, les deux communications relatives respectivement au «programme pour le changement» et à l'«appui budgétaire» accordent une importance accrue à la mobilisation des ressources financières nationales.

Dans les contrats d'appui budgétaire, la mobilisation des ressources financières nationales sera prise en compte dans les indicateurs d'éligibilité macroéconomique (politique fiscale et budgétaire) et de la gestion des finances publiques (administration fiscale); de surcroît, une attention particulière lui sera accordée dans le dialogue politique

(32) Catégories suggérées: «insatisfaisant» (note entre 0 et 29 et aucun décaissement de la tranche variable), «progrès limités» (note entre 30 et 49, décaissement de la tranche variable à hauteur de 40 %), «satisfaisant» (note comprise entre 50 et 79, décaissement de la tranche variable à hauteur de 70 %) et «bons résultats» (note comprise entre 80 et 100, décaissement de l'intégralité).



et dans le renforcement des capacités. Le ratio impôts/PIB, l'effort fiscal et la politique fiscale devraient faire partie de l'évaluation macroéconomique, y compris les exonérations et les incitations fiscales. Il en résultera une vue d'ensemble du montant des recettes fiscales et non fiscales par rapport au PIB (avec et sans les ressources pétrolières et gazières), du degré selon lequel le pays tire parti de son potentiel fiscal, de la composition, du niveau et de la pertinence des différents impôts et diverses taxes appliquées dans le pays, ainsi que des autres sources de recettes intérieures. En outre, l'évaluation doit analyser comment le pays entend compenser les pertes de recettes douanières dues à la libéralisation des échanges et à la diminution des taxes sur les échanges (transition fiscale). L'évaluation de la gestion des finances publiques par rapport aux recettes devrait inclure, entre autres, les domaines de l'accès à l'information et de la transparence (notamment dans les pays riches en ressources naturelles), la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, le système administratif, la surveillance par la société civile et sa participation.

En ce qui concerne le dialogue de politique et le renforcement des capacités, les contrats d'appui budgétaire joueront un rôle important pour:

- soutenir les réformes fiscales et consolider l'administration fiscale;
- promouvoir la redevabilité nationale et la gestion des finances publiques;
- gérer les richesses en ressources naturelles et stimuler les recettes tirées de ces dernières;
- encourager un environnement fiscal transparent, coopératif et équitable à l'échelle internationale;
- accroître la participation des pays en développement aux forums internationaux pertinents;
- favoriser l'adoption et la mise en œuvre des normes internationales.

## 5.6. Redevabilité

La redevabilité nationale désigne le fait, pour le gouvernement partenaire, de rendre des comptes à son opinion publique et à ses institutions (parlement, institutions chargées du contrôle des finances publiques et institutions judiciaires) concernant ses choix stratégiques, la perception des recettes, les dotations budgétaires et les résultats obtenus. Le processus n'est cependant pas à sens unique: il faut également que les citoyens et les institutions soient à même de demander des comptes au gouvernement sur ses actions et veiller aux abus.

La redevabilité mutuelle désigne la relation entre les donateurs et les pays partenaires. Du point de vue du pays donateur, la redevabilité mutuelle est importante afin que le gouvernement donateur puisse démontrer à ses parties prenantes qu'il utilise de manière efficace et efficiente les fonds publics alloués au développement. Le pays partenaire doit, de son côté, pouvoir s'appuyer sur des engagements crédibles des donateurs et des informations, prévisibles, transparentes, et complètes sur les flux d'aide, en concordance avec le cycle budgétaire, pour pouvoir élaborer et exécuter des budgets œuvrant à la réalisation des objectifs et des résultats attendus.

En principe, l'appui budgétaire n'est pas sans offrir des possibilités de renforcer la redevabilité nationale étant donné qu'il est soumis à l'examen du parlement et des institutions de contrôle des finances publiques alors que ce n'est pas souvent prévue dans le cadre des appuis projets. Toutefois, les avancées vers la redevabilité nationale s'inscrivent souvent sur une longue période et le soutien des institutions et des systèmes nationaux est un défi majeur pour les donateurs prenant part à l'appui budgétaire. Les incitations les plus efficaces pour le changement des actions gouvernementales découlent d'actions entreprises par les organes nationaux. Par conséquent, l'accroissement de la redevabilité passera par:

- l'encouragement à l'ouverture, à la transparence et à la responsabilité dans le processus budgétaire, par exemple, en mettant en place de nouveaux critères d'éligibilité sur la transparence budgétaire (section 5.1.4);
- la promotion d'une approche participative de l'appui budgétaire en renforçant et en stimulant l'implication des organes nationaux de contrôle et d'autres parties prenantes nationales dans le dialogue de politique et leur participation aux évaluations annuelles de la performance en relation avec l'appui budgétaire;
- le soutien des organes législatifs et de contrôle au niveau national, des institutions d'audit et de contrôle interne, ainsi qu'un rôle plus important des autorités infranationales et des organisations de la société civile. Les faibles

capacités sont souvent un frein au fonctionnement efficace des organes de contrôle nationaux<sup>33</sup> et des organisations de la société civile<sup>34</sup> même dans un environnement plus ouvert et plus transparent. Par conséquent, il est recommandé d'évaluer systématiquement les besoins de renforcement de capacités de tels organismes et de les incorporer dans les programmes d'aide — soit sous la forme d'un volet de la convention de financement de l'appui budgétaire soit dans un projet séparé — comme il sera approprié<sup>35</sup>.

- l'amélioration de la transparence grâce à la publication d'informations pertinentes sur les conventions de financement relatives à l'appui budgétaire et les évaluations de la performance au titre de l'engagement du gouvernement vis-à-vis d'une redevabilité mutuelle accrue (voir également la section 6.6 qui traite de la visibilité).

## 5.7. Fraude et corruption

La lutte contre la fraude et la corruption est une dimension essentielle qui devrait être accentuée au titre de l'appui budgétaire, en particulier dans l'évaluation du critère d'éligibilité de la GFP. La Commission accordera une attention particulière à ces questions et favorisera un recours plus énergique aux dispositions antifraude et anticorruption. Les pays partenaires doivent s'engager d'une manière plus active dans la lutte contre la fraude et la corruption, se doter de mécanismes adéquats et efficaces pour couvrir l'ensemble du «cycle antifraude et anticorruption» (la prévention, la détection, les enquêtes et l'application de sanctions), et mettre en place les autorités en charge des missions d'inspection et les capacités judiciaires pertinentes. La Commission promouvra également le renforcement des capacités dans ce domaine. À cet effet, la Commission stimulera la coopération entre l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les autorités en charge des missions d'inspection et les capacités judiciaires des pays partenaires<sup>36</sup>.

## 5.8. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités<sup>37</sup> signifie un processus de changement dont le but est de consolider la capacité des personnes, des organisations et des réseaux à mettre en place leurs propres ressources et à les utiliser de façon efficace et efficace. Dans l'esprit de la déclaration du «Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement», des institutions et des politiques efficaces sont indispensables pour l'appropriation et la fourniture par le pays de résultats durables en matière de développement.

Le renforcement des capacités constitue un volet essentiel de la modalité d'appui budgétaire étant donné qu'il s'agit de soutenir des organisations efficaces et efficaces, de consolider la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les politiques et à fournir les services aux bénéficiaires finaux, ainsi que de promouvoir la participation active de toutes les parties prenantes nationales. Aux fins de renforcement des capacités, le soutien inclut un rôle de facilitation pour la Commission européenne, par exemple en aidant le partenaire à fixer des objectifs réalistes au renforcement de ses capacités, en mettant en place un partenariat fondé sur la confiance et des points de vue partagés concernant les principales contraintes et opportunités, ainsi qu'en jouant un rôle de catalyseur pour œuvrer dans l'accompagnement aux demandes de changements, de l'accès aux connaissances et de l'établissement du dialogue entre les parties prenantes.

Les besoins en matière de renforcement des capacités sont évalués systématiquement et les réponses apportées devraient suivre les principaux critères de qualité suivants: les programmes d'aide devraient être adaptés au contexte et aux capacités existantes, être basés sur une demande, une appropriation et un engagement appropriés, être liés aux résultats et aux retombées escomptés, être dotés d'approches harmonisées et alignées, notamment avec le cadre de l'approche coordonnée de l'UE par rapport à l'appui budgétaire et à la division du travail avec les États membres et reposer sur des modalités pertinentes de mise en œuvre du programme.

(33) Des orientations visant les relations entre les parlements et l'appui budgétaire peuvent être consultées dans le document préparé par la Commission européenne qui est intitulé «*Engaging and Supporting Parliaments Worldwide*», document de référence n° 8, octobre 2010.

(34) Des indications sur la manière dont il convient d'impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités de l'aide sont disponibles dans le document préparé par la Commission européenne, intitulé «*Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities — For Better Development Outcomes and Governance*», document de référence n° 12, janvier 2011. Ce document donne un éclairage sur le rôle des organisations de la société civile à travers leur contribution dans la formulation des politiques nationales et sectorielles, dans les dialogues sur les politiques, dans la coordination sectorielle, dans les examens à mi-parcours et les examens conjoints, dans la consultation des usagers, dans la mise en œuvre du budget et la fourniture des services; ainsi que dans les apports de capacités renforcées, en particulier la familiarisation avec les questions budgétaires et le suivi des dépenses publiques.

(35) La collaboration de la Commission européenne avec l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai) est un exemple de sa volonté de renforcer le soutien des institutions supérieures de contrôle et de reconnaître le rôle qu'elles jouent pour accroître la responsabilité et réduire la pauvreté.

(36) L'excellente collaboration entre l'OLAF et le FIGE (Forum for General Inspections of State of Africa and Similar Institutions) en donne un bon exemple.

(37) D'autres indications peuvent être trouvées dans la gestion du cycle de projet et de programme.



Aux fins de l'appui budgétaire, les domaines présentant une importance particulière pour le renforcement des capacités sont les suivants:

- la gestion des finances publiques;
- les réformes fiscales, l'administration fiscale et la gestion des ressources naturelles;
- l'évaluation des dépenses publiques et les enquêtes de suivi de ces dépenses;
- les réformes du secteur public et de l'administration publique;
- la qualité et la capacité des systèmes statistiques;
- la capacité des organes nationaux de contrôle, tels que les parlements, les institutions supérieures de contrôle, les organes judiciaires, l'audit interne et les institutions de contrôle interne, les organisations de la société civile, les autorités locales et les médias<sup>38</sup>.

(<sup>38</sup>) Divers projets pilotes ont montré que les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent accroître la capacité des parties prenantes en matière de gouvernance collaborative (par exemple, l'approche participative de l'élaboration du budget à l'aide d'outils TIC, la visualisation des données relatives aux dépenses budgétaires, etc.).

# Chapitre 6

## CYCLE DE PROGRAMME

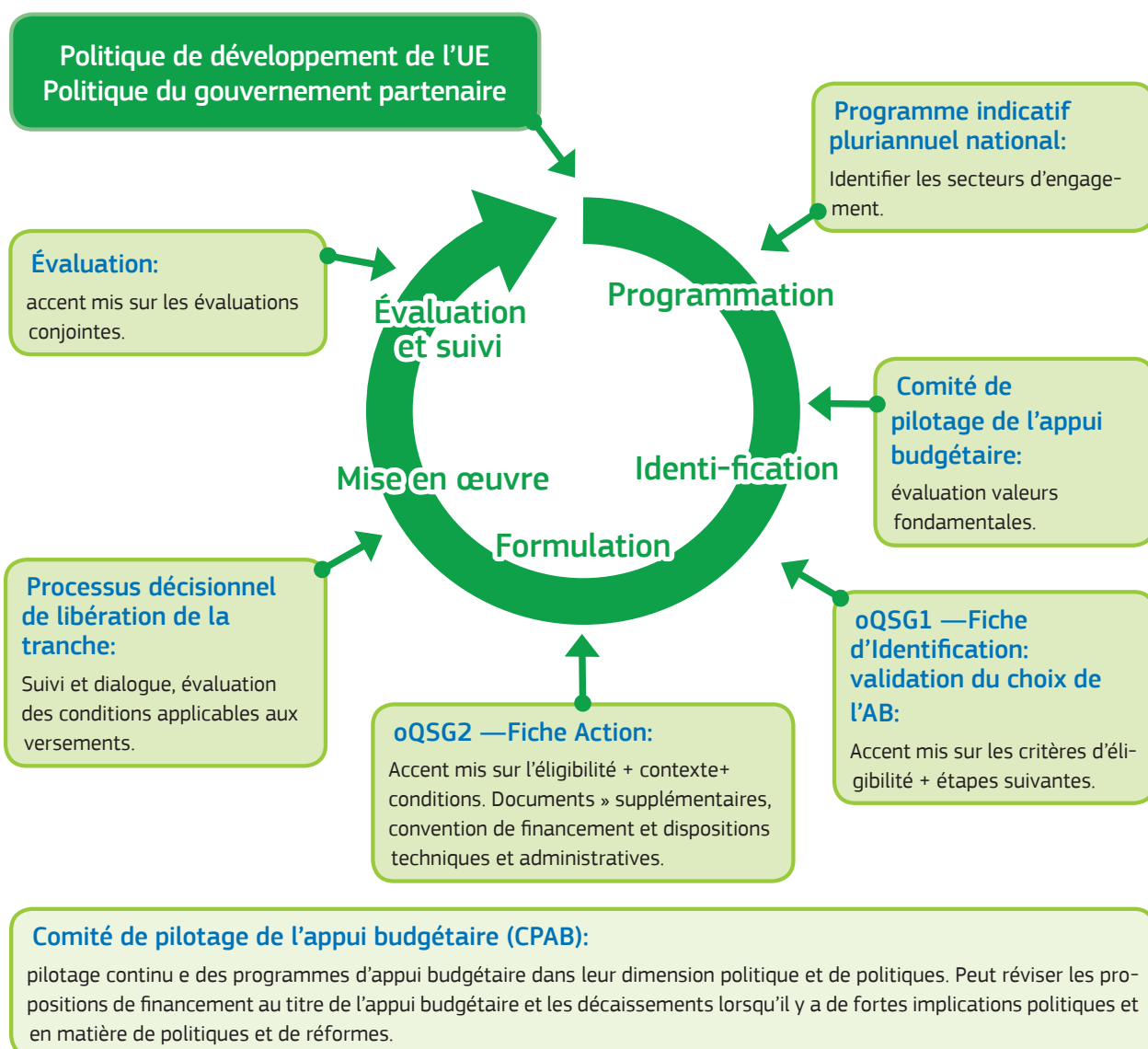


## 6. CYCLE DE PROGRAMME

### 6.1. Introduction

Le cycle de gestion applicable aux programmes d'appui budgétaire est résumé dans le schéma ci-dessous; il suit les mêmes étapes que celles utilisées par les autres modalités, à l'exception de l'évaluation de la condition préalable eu égard aux valeurs fondamentales. Le présent chapitre examine ces étapes et indique les éléments à préparer pour chacune.

#### Gestion du cycle d'appui budgétaire



### 6.2. Identification

#### 6.2.1. L'appui budgétaire est-il nécessaire?

Le processus correspondant à cette prise de décision est exposé aux chapitres 3, 4 et 5. Les étapes à suivre sont les suivantes:

**Premièrement**, une évaluation portant sur l'engagement d'un pays vis-à-vis des valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Dans tout contrat de bonne gouvernance et de développement, l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales est une condition préalable et sera évalué durant la phase de programmation lorsque ce contrat est choisi comme équivalant à un secteur, puis il sera suivi à l'aide du cadre de

gestion des risques dans les phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre. En ce qui concerne les contrats de réforme sectorielle et les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État, l'évaluation des valeurs fondamentales ne constitue pas un pré-requis. L'évaluation des valeurs fondamentales sera suivie dans le cadre de gestion des risques (catégorie du risque politique) durant la phase d'identification et fera ensuite l'objet d'un suivi durant les phases de formulation et de mise en œuvre à l'aide du cadre des risques. Durant la phase d'identification, les propositions de contrat de réforme sectorielle et de contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État comportant des risques politiques élevés seront soumises au comité de pilotage de l'appui budgétaire qui mettra en balance les préoccupations liées au risque politique avec la nécessité de fournir et d'assurer la fourniture des services vitaux, y compris d'autres bénéfices potentiels, pour décider si un contrat de réforme sectorielle ou un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État constituent des modalités d'aide appropriées.

**Deuxièmement**, une évaluation de l'éligibilité au regard des quatre critères. Cette évaluation s'appliquera à tous les contrats d'appui budgétaire et se déroulera dans les phases d'identification et de formulation aux fins d'approbation, et durant la phase de mise en œuvre, auxquels s'ajoutera l'analyse de la performance de la tranche variable pour déterminer le décaissement. Durant la phase d'identification, les pays peuvent être classés comme candidats sûrs (supposés satisfaire à l'éligibilité et pouvoir la conserver), candidats potentiels (où l'éligibilité est plus incertaine) et comme candidats faibles (pour lesquels l'éligibilité est très improbable).

**Troisièmement**, une évaluation des risques et une analyse visant à déterminer si ces risques peuvent être neutralisés par des mesures d'atténuation et identifier les bénéfices potentiels durant les phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre.

### 6.2.2. Quel montant octroyer au titre de l'appui budgétaire

Les décisions relatives au montant à octroyer au titre de l'appui budgétaire reposeront sur une large évaluation qualitative des besoins et des critères de performance suivants:

- *Besoins de financement du pays partenaire évalués sur la base de son cadre budgétaire à moyen terme et/ou des stratégies de développement nationales/sectorielles*: l'évaluation à cet effet prendra en compte les niveaux actuel et prévu des recettes intérieures du pays partenaire, de ses dépenses, de son déficit budgétaire et de ses besoins de financement, y compris sa dépendance vis-à-vis de l'aide (et de l'appui budgétaire), ainsi que les préférences exprimées par le pays pour une modalité d'aide ou pour une combinaison des modalités possibles. Plus la dépendance du pays vis-à-vis de l'appui budgétaire au moment considéré et dans l'avenir est grande, plus fortes seront ses préférences pour l'appui budgétaire, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays devrait être importante.
- *Engagement du pays partenaire à allouer les ressources budgétaires nationales conformément à la stratégie et aux objectifs en matière de développement*: cette évaluation devrait porter autant sur le processus d'élaboration du budget que sur ses effets en termes d'affectations budgétaires, conformément aux stratégies et aux objectifs de développement et au niveau d'exécution du budget. Plus la confiance accordée par nos services à la fois au processus d'allocation budgétaire du pays partenaire et à ses résultats sera grande, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays devrait être importante.
- *Efficacité, rapport coût-avantages et valeur ajoutée spécifique de l'appui budgétaire à contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du pays partenaire*: l'évaluation visera tout particulièrement l'incidence potentielle de l'appui budgétaire par rapport à d'autres modalités, tout en considérant l'influence que pourrait exercer l'UE notamment sur la base des indicateurs ayant trait au gouvernement, à la capacité en ressources humaines et à l'effet de levier résultant de l'aide financière. Plus l'incidence sera importante, plus la part de l'aide octroyée au titre de l'appui budgétaire sera grande. De même, plus la qualité des politiques et des institutions dans les pays partenaires (susceptibles d'influer positivement sur l'efficacité de l'aide) est élevée, plus la part de l'aide octroyée au titre de l'appui budgétaire sera grande.
- *Bilan des décaissements antérieurs et capacité d'absorption de ces derniers, et degré de réalisation des objectifs convenus grâce aux opérations d'appui budgétaire*: plus le taux des décaissements précédents est élevé et plus leurs versements sont effectués dans les délais fixés, tant pour les tranches fixes que pour les tranches variables, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays devrait être importante.
- *Approche axée sur les résultats dans la stratégie de développement du pays partenaire, comprenant un système de suivi*: plus le système de suivi est solide et la volonté du pays partenaire pour incorporer les indicateurs clés

de réforme et de résultat dans les opérations d'appui budgétaire est forte, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays devrait être importante.

Chaque critère peut être jugé comme étant élevé, modéré ou faible, ce qui permet d'établir une évaluation globale de la part appropriée de l'aide du programme à allouer sous forme d'appui budgétaire: niveau élevé (plus des deux tiers), modéré (entre un et deux tiers) ou faible (inférieure à deux tiers). L'approche adoptée ne devrait pas être mécanique, car chaque critère aura un poids différent et parce qu'il y a lieu de tenir compte des risques et des bénéfices. Il en résultera une approche pragmatique pour définir des catégories générales, avec une certaine flexibilité à l'intérieur de celles-ci pour disposer d'un choix de combinaison appropriée des modalités les plus adaptées au contexte du pays.

### 6.2.3. Identification

a phase d'identification prévoit l'élaboration d'une proposition préliminaire — résumée dans la préparation d'une «fiche d'identification» — qui énoncera les objectifs proposés et les résultats attendus de l'opération; le montant indicatif proposé (en millions d'euros) et sa forme (contrat de bonne gouvernance et de développement<sup>39</sup>, contrat de réforme sectorielle, contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État ou d'autres modalités d'aide); la probabilité selon laquelle les critères d'éligibilité seront remplis d'une manière continue et, le cas échéant, l'identification des actions préalables potentielles qu'il conviendra de prendre (soit avant la formulation soit en tant que conditions spécifiques au premier décaissement) et des mesures de soutien (liées notamment au renforcement des capacités et à la redevabilité nationale); certaines propositions préliminaires visant la conception et la mise en œuvre; les principaux risques et les étapes à venir. Elle devrait être accompagnée d'un premier projet, sous forme d'ébauche, du cadre de gestion des risques.

La fiche d'identification est examinée par le groupe d'appui à la qualité, QSG 1. **Elle ne devrait pas contenir trop de détails ni fournir toutes les réponses; dans la pratique, d'autres options de modalité d'aide devraient être proposées comme base de discussion.** Pour les délégations de l'UE, elle permet d'échanger des points de vue avec les services centraux sur les avancées de la préparation du programme et de rechercher, dans les cas pertinents, des avis auprès des équipes régionales; elle permet aussi aux services centraux et aux équipes régionales d'assurer une certaine cohésion et une cohérence entre les approches à adopter, notamment au regard des conditions d'éligibilité.

Même s'il n'existe pas d'exigences procédurales concernant l'élaboration d'une «feuille de route», cette méthode peut s'avérer utile pour sous-tendre le processus de programmation. Des modèles correspondant sont fournis à l'annexe 12.

## 6.3. Formulation

En amont de la fiche d'identification et conformément à la décision prise après l'avis rendu par le QSG 1, la phase de formulation inclura l'élaboration de la fiche Action et du projet des dispositions techniques et administratives à soumettre au GSG 2 pour examen. Toutes les fiches Action des contrats d'appui budgétaire sont élaborées sur le même format (voir les liens figurant à l'annexe 12) et contiennent les rubriques principales suivantes:

- la logique, les objectifs et les bénéfices attendus du programme d'appui budgétaire qui constituent les lignes principales du cadre stratégique;
- l'évaluation du contexte du pays et de son éligibilité à l'appui budgétaire, résumant les questions et les résultats de l'évaluation des quatre critères d'éligibilité (dont une description plus détaillée est fournie dans les documents d'accompagnement séparés);
- la gestion des risques qui couvre les questions essentielles recensées dans le cadre de gestion des risques portant sur la description des risques majeurs et des mesures d'atténuation;
- la conception du programme qui traite des questions de mise en œuvre, incluant les bénéfices et les résultats attendus, qu'ils soient ciblés ou non, le budget et le calendrier (budget total, calendrier indicatif des décaissements), la coordination entre les parties prenantes et les donateurs, le suivi de la performance, les critères de décaissement, les mesures complémentaires (en particulier celles visant le renforcement des capacités, l'évaluation et l'audit, la communication et la visibilité).

<sup>(39)</sup> Le type de contrat sera envisagé à partir des recommandations émises préalablement par le comité de pilotage de l'appui budgétaire et de la décision du directeur général: voir la section 6.2.1 et le chapitre 3.

La fiche Action à l'état de projet lorsqu'elle est transmise par la délégation de l'UE aux services centraux, devrait être accompagnée des documents complémentaires couvrant chacun des quatre critères d'éligibilité, ainsi que le cadre de gestion des risques (selon les modèles annotés figurant aux annexes 3 à 7) et un projet des dispositions techniques et administratives et de la matrice de qualité sur le renforcement des capacités<sup>40</sup>. Les dispositions techniques et administratives font partie de la convention juridique conclue avec le pays partenaire et couvrent les conditions générales et spécifiques s'appliquant au décaissement.

près approbation par le directeur géographique et, si nécessaire, l'examen par le comité de pilotage de l'appui budgétaire dans les cas où il y a des implications fortes au niveau politique ou en terme de politiques, le programme d'action annuel est soumis en même temps que la fiche Action à l'approbation du comité des États membres de l'UE, compétent pour chaque instrument, avant toute prise de décision par la Commission européenne sur le financement. Une fois la décision financière arrêtée, la convention de financement incluant les dispositions techniques et administratives sera signée avec le pays partenaire. Cette convention, qui constitue l'accord juridique liant le pays partenaire, est composée de trois parties: 1) les conditions spéciales; 2) l'annexe I contenant les conditions générales; 3) l'annexe II contenant les dispositions techniques et administratives.

## 6.4. Engagements

Les conventions de financement constituent des engagements juridiques pouvant donner lieu aux paiements sans avoir à conclure des engagements supplémentaires ayant une valeur juridique. Dans ce cas, l'engagement individuel budgétaire/financier est enregistré dans les plus brefs délais après la signature par les deux parties de la convention de financement, sur la base de la totalité des tranches de versement prévues dans la convention de financement (à l'exception des disponibilités financières affectées à l'audit, à l'évaluation, à l'assistance technique et les provisions éventuelles). Les circuits financiers et les listes de contrôle pertinents pour suivre ces engagements sont fournis dans l'annexe du guide étape par étape<sup>41</sup>.

## 6.5. Exécution de l'appui budgétaire et décaissements<sup>42</sup>

Le suivi et le dialogue réguliers seront des composantes clés dans toutes les opérations d'appui budgétaire; ils devraient, globalement, suivre la structure et les principes présentés aux chapitres 3 et 4 et à la section 5.2. La promotion de l'appropriation et de la redevabilité nationales, le renforcement du travail en équipe au sein des délégations de l'UE et entre les bailleurs de fonds de l'appui budgétaire ainsi que l'attention accordée aux activités appropriées de communication et de visibilité sont autant d'aspects importants. Les équipes régionales auront un rôle à jouer pour soutenir les délégations de l'UE (voir chapitre 3).

Les décaissements doivent prévoir les étapes suivantes:

- demandes émises par le pays bénéficiaire pour le versement d'une tranche: de telles demandes doivent être dûment justifiées, mais cette formalité peut, dans certains cas, prendre simplement la forme d'une courte lettre auxquelles est jointe l'évaluation annuelle pertinente ou d'autres documents justificatifs appropriés;
- analyse de la demande de versement et préparation d'un «dossier de paiement» par la délégation de l'UE: cette étape devrait vérifier si les conditions exigées pour le paiement sont remplies;
- le circuit de validation dans la délégation avant la soumission du dossier aux services centraux inclut: i) le lancement du traitement (GESTOPE), ii) la vérification du traitement (RESTOPE), iii) le lancement du traitement financier (GESTFIN) et iv) le contrôle financier (RESPFIN). Dans ce contexte, il est essentiel que la délégation veille à ce que la liste de contrôle relative aux paiements de l'appui budgétaire a été remplie et qu'elle est fournie dans le dossier en même temps que l'ensemble des justificatifs concernant tous les contrôles effectués<sup>43</sup>;
- le dossier devrait être complété par une déclaration du chef de délégation confirmant clairement la conformité de chacun des critères d'éligibilité et inclure une recommandation invitant à procéder au décaissement

<sup>(40)</sup> La matrice des capacités de développement est un outil interne destiné à aider la délégation à s'assurer de la contribution de l'action à l'objectif visant le renforcement des capacités.

<sup>(41)</sup> Pour plus de détails, veuillez consulter les «Financial Circuits: Step by Step»: [http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts\\_finances/guides/companion/financial\\_circuits/documents/2011\\_3\\_circuits\\_etapes\\_en.pdf](http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/guides/companion/financial_circuits/documents/2011_3_circuits_etapes_en.pdf)

<sup>(42)</sup> Pour plus de détails, veuillez consulter les «Financial Circuits: Step by Step», *ibid*.

<sup>(43)</sup> [http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts\\_finances/guides/companion/checklists/documents/2009\\_checklist\\_demands\\_paiement\\_appui\\_budgetaire\\_en.xls](http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/guides/companion/checklists/documents/2009_checklist_demands_paiement_appui_budgetaire_en.xls)

ou à rejeter la demande de paiement. L'analyse de l'éligibilité et du risque devrait suivre les modèles figurant dans les annexes 3 à 7. Pour cette étape également, le soutien des équipes régionales sera important.

Les services géographiques de la DG DEVCO préparent le dossier pour l'approbation par le directeur compétent, conformément à la procédure convenue dans les mécanismes de gouvernance pour l'appui budgétaire, et, si nécessaire, en coopération avec le comité de pilotage de l'appui budgétaire (chapitre 3). Le directeur formalise son accord en apposant son visa (DIRGEO). Ce visa a une validité de seulement deux semaines. Ce faisant, le directeur peut également transmettre à la délégation les messages importants qu'elle devrait évoquer dans le dialogue avec le pays partenaire.

- À la réception de l'approbation des services centraux, le chef de délégation peut à son tour apposer son visa en tant qu'ordonnateur (ORDO). Une lettre formelle devrait alors être annexée qui contiendra les messages importants, issus de l'évaluation, à inclure dans le dialogue.
- La vérification des paiements (y compris la confirmation de l'application du taux de change approprié) par la délégation.

Le respect du délai de paiement prévu est essentiel et tous les efforts nécessaires devraient être fournis pour respecter le calendrier indicatif des décaissements fixé dans la convention de financement et/ou les échéances convenues postérieurement entre le pays partenaire et ses partenaires de l'appui budgétaire. Pour cela, la délégation pourrait avoir à jouer un rôle actif en invitant le pays partenaire à émettre sa demande à une date précoce avant la date d'échéance du paiement et en appelant toutes les parties à respecter les dates d'approbation convenues. De plus amples détails sont donnés à l'annexe 12.

Dans le cas où, postérieurement au paiement, il apparaît que l'évaluation sur laquelle s'est fondé le paiement est entachée de graves irrégularités, telles que des erreurs matérielles dans les déclarations faites par les pays partenaires, les délégations de l'UE devraient aviser les services centraux, comme il se doit, en recommandant une action pouvant consister en une demande de remboursement partiel ou intégral.

À la fin du programme d'appui budgétaire, un rapport final doit être rédigé. Ces revues prévues en fin de programme mettront en évidence les objectifs initiaux du programme, les progrès accomplis et les résultats obtenus durant sa mise en œuvre, ainsi que les enseignements tirés. Les revues ne constituent pas des évaluations formelles; elles visent cependant à fournir des éléments d'analyse pour de futures opérations d'appui budgétaire et à améliorer les résultats relatifs à la communication et à la visibilité, par exemple pour les besoins du rapport annuel du directeur général.

## 6.6. Évaluation et audit

En principe, les évaluations de l'appui budgétaire devraient être effectuées tous les cinq à sept ans, conjointement avec les autres donateurs qui utilisent également cette modalité d'aide dans le pays évalué, en appliquant l'approche méthodologique révisée pour les évaluations de l'appui budgétaire (AB) élaborée dans le cadre des travaux du groupe de pilotage du CAD/OCDE. Une collaboration étroite entre les donateurs et les services chargés des évaluations au sein des gouvernements est requise tout au long du processus, en aval des évaluations et durant celles-ci. Les dispositions techniques et administratives des conventions de financement ainsi que les protocoles d'accord devraient prévoir quand et comment les évaluations de l'AB devraient se dérouler, elles devraient également garantir que les systèmes de suivi et de collecte des données adéquats (incluant les enquêtes auprès des ménages et les autres enquêtes requises) sont en place.

Les caractéristiques clés de l'approche méthodologique sont: a) le cadre global d'évaluation (voir section 2.3.1) qui décrit la séquence escomptée des effets des programmes d'AB sur les cinq niveaux analytiques inclus dans le contexte initial et en interaction avec le contexte national général dans lequel l'AB est apportée, et b) l'approche en trois étapes par laquelle i) l'étape n° 1 englobe l'évaluation des intrants de l'aide budgétaire, leurs réalisations directes et leurs contributions aux réalisations indirectes, par exemple les politiques publiques, les institutions, les dépenses et la fourniture des services de l'AB, ii) l'étape n° 2 correspond au recensement des résultats en matière de développement (les retombées sociales et économiques, les incidences au niveau micro et macro.) soutenus par les programmes d'AB ainsi que les facteurs qui ont induits et/ou contribué à ces retombées et à ces incidences de façon tant interne, c'est-à-dire en liaison avec les politiques des gouvernements qu'externes, iii) l'étape n° 3 explore les liens entre les réalisations indirectes recensées à l'étape n° 1 ayant produit des résultats et impact. de l'action du gouvernement. Un lien positif signifie que l'AB a contribué à la concrétisation de ces résultats et impacts.



En ce qui concerne les audits, il conviendrait de s'appuyer sur les comptes nationaux audités par l'institution supérieure de contrôle du pays concerné, puisqu'une fois les fonds octroyés par la Commission européenne au titre de l'appui budgétaire transférés vers le compte du Trésor du pays partenaire, ils sont alors indissociables des ressources générales du gouvernement et des ressources d'appui budgétaire provenant d'autres agences donatrices. Le renforcement de cette fonction ainsi que des institutions chargées des contrôles et des audits internes constitue, un volet essentiel de tout dialogue sur les politiques et sur le renforcement des capacités liés à l'appui budgétaire. Deux réserves à ce principe doivent être mentionnées. En premier lieu, un audit peut et devrait être exécuté pour confirmer le respect des termes de la convention de financement lors du transfert des fonds vers le compte du Trésor. La seconde concerne le cas où les fonds alloués par un appui budgétaire ciblé sont destinés à financer un ensemble spécifique et convenu de postes budgétaires. En pareil cas, un audit de procédures doit contrôler que des dépenses, pour un montant au moins équivalent à celui des décaissements de la Commission, devraient avoir été effectuées avant le décaissement (en d'autres termes, le décaissement est en fait un remboursement de dépenses éligibles vérifiées).

## 6.7. Visibilité

Dans le cadre de la promotion de la redevabilité mutuelle et de la transparence, ainsi que pour accroître la visibilité de son soutien, l'UE publiera les informations correspondant aux conventions de financement de l'appui budgétaire ainsi que les évaluations de la performance (incluant les conditions appliquées aux décaissements et les évaluations effectuées en accord avec le pays partenaire). Cette volonté de visibilité devrait couvrir également la publication de communiqués de presse — en collaboration, autant que possible, avec d'autres donateurs de l'appui budgétaire, relatant les paiements effectués en relation avec l'appui budgétaire et les résultats obtenus (ainsi que les motifs de refus de paiement ou de paiements partiels, le cas échéant). Ces informations seront de plus en plus incorporées dans les rapports annuels élaborés par la Commission sur l'aide au développement.

## Contrats d'appui budgétaire: tableau récapitulatif

	Contrat de bonne gouvernance et de développement	Contrat de réforme sectorielle	Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État
Objectif global	Éradiquer la pauvreté, promouvoir la croissance durable et inclusive et consolider les démocraties.		
Objectifs spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accroître la capacité financière du gouvernement afin qu'il réalise les objectifs stratégiques/ les objectifs de politique globale.</li> <li>● Favoriser la redevabilité nationale et renforcer les mécanismes de contrôle nationaux afin d'améliorer la gouvernance.</li> <li>● Consolider les systèmes centraux des pouvoirs publics et soutenir des réformes plus larges concernant la gestion macro, GFP, RSP, MRFN ....</li> <li>● Lever les contraintes freinant la croissance durable et inclusive.</li> <li>● Améliorer les OMD et les aspects de transversalité dans la fourniture des services publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accroître la capacité financière du gouvernement afin qu'il réalise les objectifs de politique sectorielle.</li> <li>● Promouvoir les politiques et les réformes sectorielles.</li> <li>● Améliorer les missions de service public au niveau sectoriel.</li> <li>● Répondre aux besoins de base de la population.</li> <li>● Renforcer la gouvernance au niveau sectoriel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Accroître la capacité financière du gouvernement afin qu'il restaure la paix, qu'il rétablisse la stabilité macro-économique et réalise les objectifs de politiques à court terme.</li> <li>● Soutenir la transition vers le développement et la gouvernance démocratique.</li> <li>● Soutenir les fonctions vitales de l'État (en particulier la garantie de la paix et de la sécurité, le paiement des rémunérations des fonctionnaires, la réalisation des fonctions administratives essentielles et la garantie des services de base minimaux aux populations).</li> </ul>

	Contrat de bonne gouvernance et de développement	Contrat de réforme sectorielle	Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État
<b>Condition préalable</b>	Évaluation positive de l'adhésion et de l'engagement du pays vis-à-vis des valeurs fondamentales.	Pertinence des valeurs fondamentales, sans constituer pour autant une condition préalable. (Une attention particulière devrait être accordée à cet aspect dans le cadre du soutien aux secteurs ayant un lien direct avec les valeurs fondamentales, par exemple la justice et le secteur de la sécurité).	Pertinence des valeurs fondamentales, sans constituer pour autant une condition préalable.
<b>Éligibilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie crédible et pertinente de développement national.</li> <li>● Politique macroéconomique orientée vers la stabilité.</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme globale de la GFP.</li> <li>● Publication du budget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie crédible et pertinente de développement sectoriel.</li> <li>● Politique macroéconomique orienté vers la stabilité.</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme globale de la GFP, évaluation des progrès avec un accent particulier sur les questions sectorielles de la GFP et sur les performances.</li> <li>● Publication du budget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie crédible et pertinente de développement national ou du «pacte de transition».</li> <li>● Politique macroéconomique orienté vers la stabilité.</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme globale de la GFP, évaluation des progrès avec un accent particulier sur la conformité et la discipline budgétaires.</li> <li>● Publication du budget.</li> </ul>
<b>Résultats attendus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Améliorations dans la qualité de la gestion des finances publiques.</li> <li>● Améliorations dans l'environnement des affaires.</li> <li>● Transparence et fiabilité accrues du système de la planification et de budgétisation.</li> <li>● Améliorations des indicateurs clés sur les OMD et la fourniture transversale des services.</li> <li>● Maintien de la stabilité macroéconomique et résilience économique aux chocs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Meilleure conception et mise en œuvre accrue des politiques et des réformes sectorielles.</li> <li>● Amélioration des indicateurs clés sur la fourniture des services publics.</li> <li>● Améliorations dans la qualité de la GFP, dans l'ensemble du système de la GFP mais plus particulièrement au regard de la gestion des ressources dans le secteur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Maintien de la paix et de la sécurité, transition vers la démocratie et le développement.</li> <li>● Affectation de ressources financières suffisantes pour couvrir au moins la fourniture d'un niveau minimal de services de base et assurer le fonctionnement de l'administration publique.</li> <li>● Efficience accrue des systèmes de gestion des finances publiques.</li> <li>● Davantage de transparence et de fiabilité du système de la planification et de budgétisation.</li> <li>● Rétablissement de la stabilité macroéconomique.</li> </ul>

	Contrat de bonne gouvernance et de développement	Contrat de réforme sectorielle	Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État
Caractéristiques de conception	<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagements sur une période allant de 3 à 6 ans.</li> <li>Tranche fixe et tranche variable.</li> <li>Sans ciblage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagements sur une période allant de 3 à 6 ans.</li> <li>Tranche fixe et tranche variable.</li> <li>Sans ciblage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagements sur une période d'un an à deux ans (une possibilité de reconduction sur une durée similaire serait possible).</li> <li>Tranche fixe si période d'un an seulement (des indicateurs de tranche variable pourraient être inclus si la période est de deux ans).</li> <li>Avec ciblage (le cas échéant).</li> <li>Conditions plus spécifiques, suivi plus étroit et dialogue plus important, assistance technique accrue.</li> </ul>

For EU staff only: Intranet links to the "Financial Circuit: Step by Step Guide" and the check-list for budget support payments

### "Financial Circuit: Step by Step Guide"

**For Commission active staff:**

[http://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial\\_circuits/2011\\_3\\_circuits\\_etapes\\_en.pdf](http://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial_circuits/2011_3_circuits_etapes_en.pdf)

**For OP active staff and staff in DELEGATIONS:**

[https://myintracomm-ext.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial\\_circuits/2011\\_3\\_circuits\\_etapes\\_en.pdf](https://myintracomm-ext.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial_circuits/2011_3_circuits_etapes_en.pdf)

**For other EU Institutions & Agencies (including EEAS):**

[http://myintracomm.ec.testa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial\\_circuits/2011\\_3\\_circuits\\_etapes\\_en.pdf](http://myintracomm.ec.testa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/financial_circuits/2011_3_circuits_etapes_en.pdf)

### Check-list for budget support payments

**For Commission active staff:**

[http://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009\\_checklist\\_demandes\\_paiement\\_appui\\_budgetaire\\_en.xls](http://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009_checklist_demandes_paiement_appui_budgetaire_en.xls)

**For OP active staff and staff in DELEGATIONS:**

[https://myintracomm-ext.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009\\_checklist\\_demandes\\_paiement\\_appui\\_budgetaire\\_en.xls](https://myintracomm-ext.ec.europa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009_checklist_demandes_paiement_appui_budgetaire_en.xls)

**For other EU Institutions & Agencies (including EEAS):**

[http://myintracomm.ec.testa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009\\_checklist\\_demandes\\_paiement\\_appui\\_budgetaire\\_en.xls](http://myintracomm.ec.testa.eu/dg/devco/finance-contracts-legal/financing-contracting-guides/companion/Documents/checklists/2009_checklist_demandes_paiement_appui_budgetaire_en.xls)

# Annexes

## THÈMES SPÉCIFIQUES ET PROCÉDURES À SUIVRE



# TABLE DES MATIÈRES

<b>ANNEXE 1: GLOSSAIRE</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE 2: OBJECTIFS ET LOGIQUES D'INTERVENTION DE L'APPUI BUDGÉTAIRE</b>	<b>77</b>
1. Contrat de bonne gouvernance et de développement: logique d'intervention	77
1.1. Objectifs	77
1.2. Résultats attendus et activités principales	77
2. Contrat de réforme sectorielle: logique d'intervention	78
2.1. Objectifs	78
2.2. Résultats attendus et activités principales	79
2.3. Additionnalité financière dans les contrats de réforme sectorielle	80
2.3.1. Dans le cas où l'augmentation des dépenses sectorielles n'est pas un obstacle majeur à la réalisation des objectifs du contrat de réforme sectorielle.	80
2.3.2. Dans le cas où une augmentation des dépenses sectorielles est un élément important pour atteindre les objectifs du contrat de réforme sectorielle.	80
3. Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État: logique d'intervention	81
3.1. Objectifs	81
3.2. Résultats attendus et activités principales	81
<b>ANNEXE 3: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE</b>	<b>83</b>
1. Évaluation de l'éligibilité durant la conception	83
1.1. Cadre politique	84
1.2. Pertinence de la politique	84
1.3. Crédibilité de la politique	85
1.3.1. Résultats démontrés dans la mise en œuvre de la politique	85
1.3.2. Financement de la politique	85
Capacité institutionnelle et appropriation	87
1.3.3. Base analytique et qualité des données	87
1.4 Conclusion: Appréciation de l'éligibilité	87
1.5. Progrès escomptés dans la mise en œuvre de la politique	87
2. Éligibilité durant la mise en œuvre	87
<b>ANNEXE 4: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ MACROÉCONOMIQUE</b>	<b>89</b>
1. Introduction	89
2. Modèle pour le document complémentaire à la fiche Action et au dossier de paiement	90
2.1. Introduction	90
Contexte	90
Relations avec le FMI	90
2.2. Indicateurs macroéconomiques clés et sources potentielles d'instabilité	91
2.3. Évaluation des politiques macroéconomiques et stabilisation du cadre macroéconomique	91
2.4. Mobilisation des ressources financières nationales	92
2.5. Évaluation de la vulnérabilité aux chocs extérieurs et efforts pour renforcer la résilience	93
2.6. Conclusions de l'analyse	93
À la fin de la phase d'identification ou de formulation:	94
Phase de mise en œuvre/décision de décaissement	94
<b>APPENDICE 1: ÉVALUATION DES COMPTES EXTÉRIEURS</b>	<b>95</b>
<b>APPENDICE 2: SOUTENABILITÉ DE LA DETTE<sup>57</sup></b>	<b>96</b>
<b>APPENDICE 3: CHOCS DES PRIX EXTÉRIEURS SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES ET L'ÉNERGIE, MAÎTRISE DE L'INFLATION ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE</b>	<b>97</b>
<b>APPENDIX 4: IMF LENDING INSTRUMENTS TO LOW INCOME COUNTRIES</b>	<b>98</b>
<b>TABLEAUX STANDARDS</b>	<b>99</b>

<b>ANNEXE 5: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE 5: [PARTIE I DE L'ANNEXE GFP]59: DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION — ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>104</b>
1. <b>Caractéristiques clés [1 page]</b>	<b>104</b>
2. <b>Résumé de l'analyse [1 page]</b>	<b>104</b>
3. <b>Diagnostic du système [2-3 pages]</b>	<b>104</b>
Portée de l'évaluation	105
Exhaustivité des évaluations et des données	105
Résultats des rapports établis par les institutions supérieures de contrôle [1/2 page]	106
Questions sectorielles [1/2 page]	106
Identification des faiblesses majeures [1/2 page]	107
Le programme de réforme de la GFP du gouvernement [1/2 page]	108
4. <b>Éligibilité à l'appui budgétaire [3-4 pages]</b>	<b>108</b>
Évaluation de la pertinence de la stratégie	108
Évaluation de la crédibilité de la stratégie	108
Conclusions sur l'éligibilité	111
5. <b>Dialogue sur la GFP et renforcement des capacités [1 page]</b>	<b>111</b>
6. <b>Liste des annexes au document complémentaire joint à la fiche Action (modèles inclus dans la partie III du présent document)</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXE 5: [PARTIE II DE L'ANNEXE GFP]: RAPPORT DE SUIVI ANNUEL — ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>112</b>
1. <b>Caractéristiques clés [1 page]</b>	<b>112</b>
2. <b>Mise en évidence des évolutions relevées dans l'année précédente [2 pages]</b>	<b>112</b>
3. <b>Avancement dans l'amélioration de la gestion des finances publiques [5 pages]</b>	<b>113</b>
Résumé et analyse des progrès quantifiables	113
Autres preuves de progrès	114
Rapports récents sur des audits annuels, conséquences et suivi	114
Suivi des rapports d'audit	114
4. <b>Évaluation de la pertinence actuelle de la stratégie [1 page]</b>	<b>115</b>
Travaux de diagnostic récents: questions clés	115
Conséquences pour le programme de réforme	115
5. <b>Évaluation de la crédibilité continue de la stratégie [2 pages]</b>	<b>115</b>
Corruption, fraude et GFP	115
Coordination, renforcement des capacités et cohérence	115
Cohérence des appuis au regard des faiblesses dans la GFP	115
6. <b>Conclusions sur l'éligibilité [1/2 page]</b>	<b>116</b>
7. <b>Qualité du dialogue [1/2 page]</b>	<b>116</b>
8. <b>Liste des annexes au rapport de suivi annuel sur la gestion des finances publiques (modèles inclus dans la partie III du présent document)</b>	<b>116</b>
<b>ANNEXE 5: INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>117</b>
<b>INDICATIONS POUR COMPLÉTER LE TABLEAU</b>	<b>119</b>
Généralités	119
<b>APPENDICE 1: LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE CONSULTÉS (ACCOMPAGNÉE D'UNE LISTE DES SOURCES POSSIBLES POUR LES OUTILS DE DIAGNOSTICS)</b>	<b>122</b>
<b>APPENDICE II: MODÈLE DE LA LETTRE À ADRESSER PAR LE CHEF DE DÉLÉGATION AU DIRECTEUR</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXE 6: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA TRANSPARENCE ET DU CONTRÔLE DU BUDGET</b>	<b>124</b>
<b>Modèle A: Document complémentaire à la fiche Action</b>	<b>125</b>
1. <b>Évaluation du point d'entrée</b>	<b>125</b>
2. <b>Mise en évidence des faiblesses majeures qui infirment la transparence et le contrôle du budget</b>	<b>125</b>

3. Identification de la situation de référence et des objectifs à moyen terme .....	127
Modèle B: dossier de paiement pour le programme .....	129
1. Évaluation du point d'entrée .....	129
2. Évaluation des progrès .....	129
3. Conclusion .....	130
APPENDICE A: GRILLE D'ÉVALUATION POUR LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PRINCIPAUX <sup>80</sup> .....	131
APPENDICE B: RÉFÉRENCES CLÉS UTILES .....	132
Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA) .....	132
Enquête sur le budget ouvert / indice sur le budget ouvert .....	132
Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE (2002) .....	132
ANNEXE 7: CADRE DE GESTION DES RISQUES .....	134
1. Gestion des risques pour l'appui budgétaire .....	134
2. Evaluation des risques .....	135
2.1. Définition du risque et des catégories de risques .....	135
2.2. Dimensions des risques, questionnaire et définition des niveaux de risque .....	136
2.3. Modèles du cadre de gestion des risques .....	138
3. Réponse et atténuation des risques .....	139
3.1. Réponse aux risques et risques résiduels .....	139
3.2. Système d'alerte précoce .....	140
3.3. Vue d'ensemble sur les réponses au risque .....	141
4. Suivi des risques et reportage .....	142
ANNEXE 8: EVALUATION DES PERFORMANCES ET TRANCHE VARIABLE .....	143
1. Introduction .....	143
2. Durée du programme, montant et échelonnement des tranches variables .....	143
3. Utilisation d'une tranche annuelle de performance (TAP) .....	145
4. Sélection des indicateurs de performance .....	146
Encadré 1 — Sept questions à se poser sur un indicateur du cadre d'évaluation de la performance .....	148
5. Options concernant le calcul des versements de la tranche variable .....	149
Étape <sup>o</sup> 1: attribuer une note à chaque indicateur .....	150
Étape 2: agréger les notes pour déterminer le décaissement de la tranche variable .....	150
Sources utiles .....	151
ANNEXE 9: CONTRAT RELATIF À LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT DANS LES SITUATIONS DE FRAGILITÉ .....	152
1. Introduction .....	152
2. Raisons d'être des contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État .....	152
3. Questions clés à se poser au moment de l'évaluation des contrats relatifs à la construction de l'État .....	153
3.1. Dans quelles situations? .....	153
3.2. Possibilité d'intervention .....	154
Avantages des risques et des avantages/situation sur le plan politique et de la sécurité .....	154
3.3. Renforcer le dialogue politique et le dialogue sur les politiques à mener .....	155
4. Préparation de la fiche Action et des documents complémentaires .....	156
4.1. Critères d'éligibilité .....	156
Instrument: feuille de route de l'appui budgétaire dans les situations de fragilité .....	156
4.1.1. Politiques et réformes au niveau national/sectoriel .....	157
4.1.2. Cadre macroéconomique axé sur la stabilité .....	157
4.1.3. Gestion des finances publiques (voir section 5.1.3. et annexe 5 des lignes directrice) .....	158
4.1.4. Transparence et contrôle du budget .....	159
4.2. Conception des contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État .....	159



4.2.1. Durée du programme .....	159
4.2.2. Atténuation des risques .....	160
4.2.3. Profil de décaissement .....	160
4.2.4. Indicateurs de performance .....	161
4.2.5. Examen annuel du programme .....	161
4.2.6. Appui technique complémentaire .....	161
<b>ANNEXE 10: APPUI BUDGÉTAIRE DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT (PEID) ET LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER (PTOM).....</b>	<b>163</b>
I. Introduction, contexte et logique .....	163
II. Principaux défis rencontrés par les PEID/PTOM .....	163
III. Comment adapter l'appui budgétaire de l'UE aux PEID/PTOM? .....	164
IV. Caractéristiques de conception .....	165
V. Déterminer l'éligibilité .....	166
VI. Cadre de gestion des risques .....	168
<b>ANNEXE 11: MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES .....</b>	<b>169</b>
1. Contexte politique / antécédents .....	169
2. Les efforts de l'UE en faveur de la mobilisation des ressources financières nationales .....	170
3. Quels domaines promouvoir à travers l'appui budgétaire et comment évaluer les efforts consacrés à la mobilisation des ressources financières nationales ? .....	171
4. Aperçu des outils de diagnostic et conclusion .....	175
<b>ANNEXE 12: EVALUATION DES VALEURS FONDAMENTALES .....</b>	<b>178</b>
Pourquoi une évaluation des valeurs fondamentales? .....	178
1. Contrats de bonne gouvernance et de développement .....	178
À quel moment évaluer les valeurs fondamentales? .....	178
Comment évaluer les valeurs fondamentales lorsqu'un contrat de bonne gouvernance et de développement est envisagé? .....	179
Première étape .....	179
Seconde étape .....	179
1. Démocratie .....	180
2. État de droit .....	180
3. Droits de l'homme .....	180
Engagement/volonté politique du pays .....	180
Sur la base de l'analyse qui précède, la présente section devrait permettre d'évaluer l'engagement du pays partenaire et sa volonté de gérer la situation. ....	180
Recommandation générale .....	181
Cette section devrait contenir la recommandation de la délégation, indiquant si la condition préalable à l'octroi d'un CBGD est respectée, et définir toutes questions qui: .....	181
2. Contrats de réforme sectorielle .....	181
Recommandation générale .....	182
3. Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État .....	182
<b>COMMENT ÉVALUER LES VALEURS FONDAMENTALES LORSQU'UN CCAE EST ENVISAGÉ? .....</b>	<b>182</b>
Une approche prospective .....	182
<b>LIGNES DIRECTRICES .....</b>	<b>185</b>
<b>DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE .....</b>	<b>185</b>
<b>DOCUMENTS DE RÉFLEXION .....</b>	<b>185</b>

# ANNEXE 1: GLOSSAIRE

<b>Redevabilité</b>	<p><i>La redevabilité nationale</i> désigne le fait, pour le gouvernement partenaire, de rendre des comptes à son opinion publique (contribuables et citoyens) et à ses institutions (parlement, institutions chargées du contrôle des finances publiques et institutions judiciaires) concernant ses choix stratégiques de politique, la perception des recettes, les dotations budgétaires et les résultats obtenus. Ce processus n'est cependant pas à sens unique compte tenu de la réciprocité de la relation citoyens-institutions publiques: il faut également que les citoyens soient à même de demander des comptes au gouvernement sur ses actions et veiller aux abus.</p> <p><i>La redevabilité mutuelle</i> désigne la relation entre les donateurs et les pays partenaires. Du point de vue du pays donateur ou du bailleur de fond, la redevabilité mutuelle est importante afin que le gouvernement donateur ou le bailleur de fond puisse démontrer à ses parties prenantes qu'il utilise de manière efficace et efficiente les fonds publics alloués au développement. Le pays partenaire récipiendaire doit, de son côté, pouvoir s'appuyer sur des engagements crédibles des donateurs et des informations, prévisibles, transparentes, et complètes sur les flux d'aide en phase avec le cycle budgétaire national, afin d'élaborer et d'exécuter des budgets œuvrant à la réalisation des objectifs et des résultats attendus.</p>
<b>Tranche annuelle de performance (TAP)</b>	<p>ne forme particulière de tranche variable, qui a été introduite pour la première fois avec le contrat OMD, limitée à 10 % de la tranche annuelle de l'appui budgétaire. Elle est décaissée intégralement ou pas du tout, en fonction d'une évaluation qualitative générale, basée sur une sélection d'indicateurs et sur d'autres informations pertinentes en matière de performance. La tranche doit être décaissée dans son intégralité, sauf en cas de problèmes spécifiques et significatifs, ce qui permet de prendre en compte, à des fins de décision de décaissement, toutes les informations pertinentes dans les cas où il semble nécessaire de traiter et de signaler d'importantes préoccupations quant à la performance.</p>
<b>Alignement</b>	<p>Lorsque l'aide apportée par le donateur est en adéquation avec les priorités, systèmes et procédures du pays partenaire, les donateurs feront reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement ou de réforme, les institutions et les procédures des pays partenaires.</p>
<b>Tranche de base</b>	<p>Voir tranche fixe.</p>
<b>Bénéficiaires</b>	<p>Les bénéficiaires sont les destinataires des avantages, quelque que soit leur forme, qui résultent de l'exécution du programme. Une distinction peut être établie entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) le(s) groupe(s) cible(s): le groupe ou l'entité qui sera affecté immédiatement et de manière positive par le programme, au niveau de son objectif (objectif spécifique);</li> <li>ii) les bénéficiaires finaux: ceux qui, dans la société ou le secteur au sens large, reçoivent in fine les bénéfices liés au projet, par exemple «les enfants» en raison d'une augmentation des dépenses de santé et d'éducation ou «les consommateurs» du fait de l'amélioration de la production agricole et de sa commercialisation.</li> </ul>
<b>Appui budgétaire</b>	<p>L'appui budgétaire comprend un dialogue, des transferts financiers, l'évaluation de la performance et le renforcement des capacités. Le transfert financier est le transfert de ressources financières vers la trésorerie nationale d'un pays partenaire, après que celui-ci ait satisfait aux conditions convenues pour ce paiement. Les ressources financières reçues à ce titre font partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisées en accord avec son système de gestion des finances publiques.</p> <p><i>Méthode de mise en œuvre:</i> centralisée directe</p>

<b>Comité de pilotage de l'appui budgétaire</b>	Créé en 2012 pour examiner les propositions de financement et les décisions de décaissement au titre de l'appui budgétaire et pouvant impliquer des conséquences substantielles ou très importantes en termes politique et/ou de politique..
<b>Renforcement des capacités</b>	Le renforcement des capacités est le processus par lequel les individus et les organisations créent et renforcent au fil du temps leurs capacités. La <i>capacité</i> est définie comme l'aptitude à exécuter des tâches et produire des résultats, à détecter et résoudre des problèmes, ainsi qu'à faire des choix en connaissance de cause.
<b>Appui complémentaire</b>	L'appui qui est destiné à compléter l'opération principale d'appui budgétaire, par exemple le suivi, l'évaluation, l'audit et le renforcement des capacités (y compris l'assistance technique). Le modèle de convention de financement appliqué à l'appui budgétaire comprend une section prévue pour mentionner spécifiquement l'appui complémentaire.
<b>Fonds de contrepartie</b>	Équivalent en monnaie locale d'un transfert de devises étrangères. Dans le contexte de l'appui budgétaire indirect, c'est à ce fonds que l'on recourt le plus fréquemment.
<b>Appui budgétaire direct</b>	Lorsque la monnaie nationale est convertible, l'appui budgétaire est direct l'équivalent en monnaie nationale du montant en devise étrangère est généré ou créé directement à travers les circuits habituels du système bancaire. Le montant en devise de l'appui est simplement transféré à la Banque centrale qui crédite ensuite le compte du Trésor public du gouvernement partenaire de l'équivalent en monnaie nationale.
<b>Procédures CE relatives à la passation des marchés publics, à l'octroi des aides et aux paiements.</b>	Lorsque les procédures CE relatives à la passation des marchés publics, à l'octroi des aides et aux paiements sont utilisées dans la mise en œuvre des projets et des programmes. Certaines de ces procédures peuvent être décentralisées vers des pays tiers, mais un contrôle ex ante ou ex post sera toujours inclus dans le processus.  <i>Méthode de mise en œuvre:</i> centralisée ou décentralisée
<b>Critères d'éligibilité à l'appui budgétaire</b>	Un pays peut être considéré comme éligible lorsque:  i) il existe une stratégie de développement nationale/sectorielle crédible et pertinente qui soutient les objectifs de réduction de la pauvreté, de croissance durable et inclusive et de gouvernance démocratique;  ii) il existe un programme crédible et pertinent visant à rétablir et/ou à maintenir la stabilité macroéconomique;  iii) il existe un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques;  iv) le gouvernement a publié soit la proposition de budget préparé par l'exécutif soit le budget adopté durant le cycle budgétaire précédent ou actuel.
<b>Modalités du financement</b>	La manière dont le financement est octroyé. Trois modalités de financement sont utilisées dans les projets et les programmes CE: i) les procédures CE relatives à la passation des marchés publics et à l'octroi des aides; ii) les fonds mis en commun (ou fonds commun) et iii) l'appui budgétaire.
<b>Tranche fixe</b>	Les tranches fixes correspondent à un montant fixé à l'avance dans la convention de financement. Elles sont versées intégralement (si toutes les conditions sont remplies) ou elles ne sont pas versées du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas satisfaites). Elles peuvent également être dénommées «tranches de base».
<b>Tranche flottante</b>	Une tranche est considérée comme flottante lorsque la date à laquelle la condition ou les conditions déterminant son décaissement doivent être remplies peut varier; en pratique, il n'existe pas de date de «clôture» fixe à laquelle les conditions liées au décaissement doivent être remplies. Une date indicative sera normalement précisée dans la convention de financement — son échéance gardera toutefois un caractère «flottant» en fonction du moment auquel les conditions de versement seront satisfaites (toutefois, une date butoir doit figurer dans la convention de financement).

<b>Valeurs fondamentales</b>	Les valeurs fondamentales que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit représentent des composantes essentielles dans tous les partenariats et accords de coopération de l'UE avec des pays tiers. Les Contrats de Bonne Gouvernance et de Développement ne seront accordés que s'il peut être établi avec certitude que les ressources publiques seront dépensées d'une manière conforme à ces valeurs fondamentales partagées entre l'UE et le pays partenaire, et dans le respect desquelles les pays partenaires s'engagent à progresser.
<b>Appui budgétaire général (ABG)</b>	Un transfert au Trésor public dans le cadre d'une politique et d'une stratégie de développement national ou de réforme qui peut être prévu sous la forme d'un Contrat de Bonne Gouvernance et de Développement ou d'un Contrat relatif à la Construction/de l'Appareil de l'État.  <i>Méthode de mise en œuvre</i> : centralisée directe.
<b>Conditions générales</b>	Il s'agit des conditions s'appliquant au décaissement de toutes les tranches. Dans la plupart des cas, ces conditions seront celles liées aux critères d'éligibilité régissant l'octroi d'un appui budgétaire. Des conditions générales supplémentaires peuvent être prévues (par exemple concernant la disponibilité de documents spécifiques); toutefois, il convient de réduire ces conditions à un minimum.
<b>Contrat de Bonne Gouvernance et de Développement</b>	Pour apporter un appui (général) à une politique et une stratégie de développement/de réforme au niveau national.
<b>Harmonisation</b>	Lorsque les donateurs mettent en place des accords communs entre eux afin de soutenir une politique et une stratégie de développement national ou de réforme.
<b>Appui budgétaire indirect</b>	Lorsque la monnaie nationale n'est pas librement convertible, l'appui budgétaire est indirect parce que l'équivalent en monnaie locale du montant en devise étrangère est généré indirectement en dehors des circuits habituels du système bancaire. Les devises sont converties en monnaie nationale via une vente aux enchères, ou leur affectation à un programme d'importation général ou sectoriel, ou la vente d'une aide en nature ou via le recours à une facilité en devises.
<b>Impact</b>	Mesure les effets des réalisations dans le cadre d'objectifs plus larges (par exemple, les taux d'alphabétisation ou de chômage). La définition couvre les effets plus globaux des réalisations, mais il peut également y avoir des impacts à un niveau plus global, en liaison avec des objectifs plus généraux (par exemple la croissance et la pauvreté monétaire).
<b>Intrant/ressources</b>	Mesure les ressources financières fournies et les mesures administratives et réglementaires prises (par exemple, les ressources allouées, les ressources utilisées, les mesures prises, les lois adoptées). La définition des intrants/ressources peut couvrir une dimension plus large et, dans certains cas, s'étendre à ce qu'on appelle souvent les indicateurs de processus.
<b>Secteurs connexes/ Dimension multisectorielle</b>	Les contrats de réforme sectorielle peuvent soutenir plusieurs secteurs connexes si ces derniers sont étroitement liés par un cadre politique, budgétaire et institutionnel cohérent (par exemple, l'agriculture et les routes rurales dans le contexte d'une stratégie commune de développement rural).
<b>Assistance macro financière</b>	L'assistance macro financière fournie par la Commission et gérée par la DG ECFIN conformément aux «critères de Genval actualisés» du 8 novembre 2002 [cf. l'annexe 1 de la 2453 <sup>e</sup> réunion du Conseil (Affaires économiques et financières) du 8 octobre 2002].
<b>Contrat OMD</b>	Forme d'appui budgétaire général plus prévisible, s'inscrivant davantage sur le long terme, lancée en 2008 et appliquée à huit États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) durant le 10 <sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED). Elle n'est plus appliquée en tant que forme distincte de l'appui budgétaire; ses principales caractéristiques conceptuelles peuvent toutefois être intégrées dans les nouveaux Contrats de Bonne Gouvernance et de Développement et dans les Contrats de Réforme Sectorielle pour les pays qui font preuve de bonnes performances.

<b>Tranche non flottante</b>	Une tranche est non flottante lorsque la date à laquelle les conditions liées à son décaissement doivent être remplies ne peut varier — dans la pratique, il existe une date buttoir à laquelle une condition de décaissement doit être satisfaite. Une date ferme à laquelle la condition de décaissement devra être remplie sera précisée dans la convention de financement; si ladite condition n'est pas satisfaite à cette date, le pays partenaire ne sera, en principe, plus admissible au décaissement de cette tranche.
<b>Aide budgétée</b>	On dit que l'aide est budgétée lorsqu'elle est inscrite dans les documents budgétaires soumis à approbation (parlementaire). D'autres formulations sont employées pour indiquer le degré d'intégration de l'aide dans le système de gestion des finances publiques d'un pays, notamment: «inscrite au TOFE (tableau des opérations financières de l'Etat) et donc dans le budget de l'Etat en ressources, «soumise aux procédures nationales des marchés publics» (l'utilisation de cette aide respecte les procédures de passation de marchés publics pratiquées dans le pays partenaire), «en paiement/comptabilisée» (l'utilisation de cette aide respecte les procédures de paiement du pays partenaire et est comptabilisée dans son système comptable national), publiée (l'aide figure parmi les informations financières sur les dépenses) et «auditée» (lorsque l'aide est soumise à un contrôle de l'institution supérieure de contrôle nationale/Cour des comptes).
<b>Réalisation directe/« extrant » (output)</b>	Mesure les retombées immédiates et concrètes de l'utilisation qui est faite des ressources et les effets résultant des mesures prises; par exemple, des écoles construites, des enseignants entrés en poste, des infirmières formées. La définition des réalisations couvre les biens et les services «fournis» par le secteur public.
<b>Effets directs (outcome)</b>	Il s'agit des effets obtenus au niveau des bénéficiaires, comme les taux nets de scolarisation, la vaccination. La définition couvre les retombées (ou résultats) liées à l'utilisation des biens et services fournis par le secteur public et à la satisfaction qu'ils génèrent — en d'autres termes, c'est la confrontation directe de l'offre avec la demande.
<b>Objectif global</b>	L'objectif global explique pourquoi le programme revêt une importance pour la société, en termes d'avantages à plus long terme pour les bénéficiaires finaux et d'avantages plus généraux pour d'autres groupes. L'objectif global découlera de la politique et de la stratégie mise en œuvre au niveau national et ne sera pas atteint par le programme seul.
<b>Appropriation</b>	Les pays partenaires démontrent leur engagement et assument effectivement la conduite de leur politique et de leur stratégie de développement national ou de réforme. Ils coordonnent également les actions de développement.
<b>Ressources/Fonds mis en commun</b>	Lorsque les fonds CE sont transférés vers un compte sur lequel des ressources apportées par au moins deux partenaires de développement et, éventuellement, le pays partenaire concerné sont «mises en commun» pour constituer un seul fonds de financement. Les ressources ainsi transférées sont ensuite utilisées conformément aux procédures de gestion financière du financement groupé. Un fonds fiduciaire est une forme de financement groupé.  <i>Méthode de mise en œuvre:</i> partagée (avec les États membres), décentralisée (avec les pays partenaires) ou conjointe (avec les organisations internationales).
<b>Objectif spécifique d'un projet</b>	L'objectif spécifique d'un projet devrait viser les problèmes clés et fondamentaux ou des aspects particuliers de la politique et stratégie globales au niveau national. Il sera défini à partir de la politique et stratégie nationales et ne sera pas atteint par le projet seul.
<b>Groupe d'appui à la qualité</b>	Le groupe d'appui à la qualité est sollicité au sein de la DG DEVCO pour examiner les projets et programmes tant lors de l'étape finale d'identification (QSG1) qu'au stade final de la formulation (QSG2). Le QSG ( <i>Quality Support Group</i> ) au sein de DEVCO est organisé séparément au sein de chaque direction géographique.
<b>Résultats — définition du cadre logique</b>	Dans la hiérarchie CE des objectifs de la matrice de cadre logique, les résultats sont les produits ou services tangibles dont la fourniture découle de la mise en œuvre d'un ensemble d'activités. Dans la typologie des indicateurs employée dans les programmes CE, ces «résultats» sont désignés comme étant des «réalisations».

<b>Résultats — typologie des indicateurs</b>	<p>Il existe deux interprétations possibles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) dans la typologie des indicateurs CE, les «résultats» sont connus sous le terme de «réalisation» — voir ce terme;</li> <li>ii) dans le cadre d'évaluation du CAD de l'OCDE, les «résultats» désignent les «extrants/produits», les «réalisations directes» et les «impacts».</li> </ul>
<b>Approche sectorielle</b>	<p>Un mode de collaboration entre le gouvernement et les pays partenaires au développement qui vise à accroître l'appropriation par le gouvernement de la politique du secteur public et des décisions concernant l'allocation des ressources à l'intérieur dudit secteur, à renforcer la cohérence entre la politique, les dépenses et les résultats et également à réduire les coûts liés aux transactions. Cela implique la mise en place progressive d'une politique sectorielle globale et cohérente, d'un cadre unifié des dépenses publiques au regard des ressources nationales et externes et d'un cadre commun appliqué à la gestion, à la planification et au suivi de l'information.</p>
	<p>Un transfert vers le Trésor public au titre du soutien d'un programme sectoriel fourni sous la forme d'un Contrat de Réforme Sectorielle.</p> <p><i>Méthode de mise en œuvre:</i> centralisée directe.</p>
<b>Appui budgétaire sectoriel</b>	<p>Le programme de la Commission européenne par l'intermédiaire duquel le soutien financier est apporté au programme sectoriel du gouvernement partenaire.</p>
<b>Programme d'appui à la politique sectorielle (PAPS)</b>	<p>Une politique et un plan d'action sectoriels qui incluent:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) un document de politique sectorielle approuvé et un cadre stratégique global;</li> <li>ii) un cadre des dépenses sectorielles à moyen terme (qui n'est toutefois pas un critère d'éligibilité applicable à l'appui budgétaire) et un budget annuel; et</li> <li>iii) un cadre de coordination entre les partenaires de développement menée par le gouvernement.</li> </ul> <p>Un programme sectoriel s'inscrit dans le prolongement d'une <i>approche sectorielle, dans laquelle les gouvernements peuvent, en consultation avec les partenaires au développement et d'autres parties prenantes, élaborer une politique et un plan d'action sectoriels. Il peut être appuyé par un Contrat de Réforme Sectorielle ou une autre modalité (par exemple, un accord sur un fonds de mise en commun).</i></p>
<b>Programme sectoriel</b>	<p>Une forme d'appui budgétaire (sectoriel) visant à traiter les réformes sectorielles et à améliorer la fourniture de services.</p>
<b>Contrat de Réforme Sectorielle</b>	<p>Ce sont les conditions régissant le décaissement des tranches individuelles, qu'elles soient fixes ou variables. Ces conditions seront normalement celles associées aux critères et aux indicateurs de performance inscrits dans chacun des domaines prioritaires du programme d'appui budgétaire. Lors de la définition de ces critères et indicateurs de performance, une attention particulière sera portée à leur caractère orienté sur des résultats/réalisations, particulièrement dans le cas des tranches variables.</p>
<b>Conditions spécifiques</b>	<p>Les parties prenantes/protagonistes sont reconnu(e)s comme étant les personnes, les groupes de personnes, les institutions ou les entreprises ayant potentiellement un lien avec le programme. Elles peuvent — d'une manière directe ou indirecte, positive ou négative — jouer un rôle dans ou être impactées par la procédure et les réalisations du programme. Il convient généralement de considérer différents sous-groupes.</p>
<b>Parties prenantes/protagonistes</b>	<p>Une forme d'appui budgétaire (général) pour apporter un appui à des pays en situation de fragilité.</p>

<b>Contrat relatif à la Construction de l'Appareil de l'État</b>	L'appui budgétaire ciblé concerne le transfert de fonds CE vers la trésorerie nationale au titre du «financement» ex post de dépenses spécifiques du budget ou de lignes budgétaires spécifiques. Son utilisation nécessitera d'auditer les dépenses ainsi ciblées par cette forme d'appui et de procéder ensuite au transfert vers le Trésor public du pays concerné d'un montant égal à celui pour lequel le rapport d'audit a conclu que les dépenses étaient éligibles à un financement CE. Un rapport d'audit satisfaisant devient une condition au déboursement des fonds dans le cas d'un appui budgétaire ciblé.
<b>Appui budgétaire ciblé</b>	Voir bénéficiaires.
<b>Groupes cibles</b>	Aide qui est obligatoirement consacrée à des travaux/biens/services provenant du pays donateur ou ayant d'autres origines spécifiées (par exemple dans une liste préétablie de pays – «liste positive ou négative»).
<b>Aide liée</b>	L'appui budgétaire non ciblé concerne le transfert de ressources CE vers la trésorerie nationale d'un pays partenaire, où ces ressources sont «mutualisées» avec les recettes nationales (fongibilité) et d'autres sources de financement et utilisées pour financer les actions prévues au titre du budget du gouvernement. La CE n'effectue aucun traçage de l'utilisation des ressources une fois transférées; en pratique, des mesures de suivi sont prévues dans le contexte du système global de gestion des finances publiques du pays partenaire.
<b>Appui budgétaire non ciblé</b>	Les tranches variables portent sur une valeur maximale, qui est précisée à l'avance dans la convention de financement. Elles sont décaissées en totalité ou en partie, le montant décaissé étant basé sur la performance réalisée par rapport aux objectifs préétablis ou aux indicateurs de performance désignés (à condition que, parallèlement, les conditions générales soient toutes remplies).
<b>Tranche variable</b>	Tranche variables have a maximum value, specified in advance within the Financing Agreement. They are either disbursed in full or in part, with the amount being disbursed being based on performance achieved in relation to pre-specified targets or designated performance indicators (provided that at the same time the general conditions are all met).



## Annexe 2: Objectifs et logiques d'intervention de l'appui budgétaire

La présente annexe expose des exemples de logique d'intervention afin d'illustrer la manière dont les objectifs généraux, les objectifs spécifiques, les résultats attendus et les principales activités pourraient être définis dans les trois formes de contrat d'appui budgétaire. Ces logiques sont purement illustratives (même si, d'une manière générale, toutes sont censées poursuivre un objectif général commun), leur formulation détaillée différant nécessairement en fonction du contexte national. Il convient également de faire référence au cadre d'évaluation défini dans la partie principale des présentes lignes directrices. Les résultats attendus (liés aux objectifs spécifiques à réaliser avant la fin du programme) devraient être aussi précis que possible afin de mieux évaluer et rendre compte des progrès accomplis pendant la mise en œuvre du programme, de faciliter la revue de fin de programme ainsi que l'évaluation ex post (sachant que les évaluations relatives à l'appui budgétaire seront généralement menées tous les cinq à sept ans et porteront sur l'ensemble des appuis budgétaires).

### 1. CONTRAT DE BONNE GOUVERNANCE ET DE DÉVELOPPEMENT: LOGIQUE D'INTERVENTION

#### 1.1. Objectifs

L'**objectif général** de ce contrat de bonne gouvernance et de développement est d'aider le gouvernement [X] à éradiquer la pauvreté, à promouvoir une croissance durable et inclusive et à consolider et améliorer la gouvernance démocratique et économique.

Les **objectifs spécifiques** sont les suivants:

- accroître la capacité financière du gouvernement afin qu'il réalise les objectifs de politiques fixés;
- consolider les systèmes de base du gouvernement et encourager des réformes générales couvrant la gestion macroéconomique, la gestion des finances publiques, la réforme du secteur public et la mobilisation des ressources financières nationales;
- lever les contraintes empêchant une croissance durable et inclusive;
- encourager la redevabilité nationale et renforcer les mécanismes de contrôle nationaux pour améliorer la gouvernance;
- améliorer les aspects transversaux des missions de services publiques.

#### 1.2. Résultats attendus et activités principales

Les **résultats attendus** de ce type d'intervention sont les suivants:

- le maintien de la stabilité macroéconomique et la résilience aux chocs, en particulier grâce à une discipline budgétaire plus stricte, à une imposition accrue au niveau national et/ou une meilleure administration fiscale, et/ou la réduction de la dette extérieure et intérieure (préciser les indicateurs budgétaires essentiels);
- ne meilleure qualité de la gestion des finances publiques, notamment en ce qui concerne (... recenser les axes prioritaires clés pouvant inclure: des améliorations dans l'exécution budgétaire, la passation des marchés publics, les contrôles externe et internes (audit), et préciser, dans la mesure du possible, les résultats essentiels);
- un climat plus favorable aux affaires, en particulier (préciser les résultats attendus) ;
- ne plus grande transparence et une fiabilité accrue dans les systèmes de planification et de budgétisation, facilitant notamment la publication dans les délais et une plus grande exhaustivité des principaux documents



budgétaires ainsi qu'un fonctionnement plus efficace des organes de contrôle des comptes publics (répertorier, dans la mesure du possible, les résultats spécifiques);

- une amélioration des indicateurs clés relatifs à la fourniture de services publics, concernant en particulier (... identifier les secteurs d'intérêt clés/domaines clés) et également une réduction des disparités géographiques et des inégalités de genre dans l'accès et la qualité des services fournis, notamment.... [indiquer les principaux résultats à atteindre. Ces résultats peuvent être sélectionnés parmi l'ensemble des indicateurs/cibles des tranches variables de l'année de fin du programme, tout en soulignant que l'appui budgétaire ne sera qu'un élément contributif à ce niveau (4) du cadre d'évaluation exhaustif];

Les principales activités comprendront:

- le transfert de X millions d'euros sur la période (préciser sur quels exercices fiscaux du pays partenaire les décaissements devraient avoir lieu);
- un dialogue continu avec le gouvernement sur la politique et les actions à mener, en accordant une attention particulière aux domaines visés par les objectifs du programme, ainsi que sur les questions plus générales liées à l'engagement du pays vis-à-vis des valeurs fondamentales;
- des efforts soutenus pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de gestion des finances publiques (GFP) dans le contexte de programmes d'appui complémentaires;
- un dialogue continu entre la délégation de l'UE et les autres donateurs pour coordonner et mieux aligner notre coopération au développement, afin d'éviter la redondance des activités et d'alléger les obligations de «reportage» qui pèsent sur le gouvernement;
- une surveillance régulière des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire:
  - le suivi de la réalisation des objectifs prioritaires de la stratégie de développement nationale se fera sur base des rapports d'avancement annuels et d'autres évaluations faites par l'UE ou l des partenaires au développement, étayés par des informations régulières et des discussions dans les groupes de travail techniques pertinents;
  - le suivi des développements macroéconomiques se fera dans le contexte des missions du FMI et d'autres évaluations pertinentes;
  - la surveillance du critère d'éligibilité sur la GFP se fera sur base des revues de la stratégie nationale de réforme de la GFP et sur des évaluations connexes;
  - le suivi de la transparence budgétaire se fera à travers la vérification de la mise à la disposition du public de la documentation appropriée.

## 2. CONTRAT DE RÉFORME SECTORIELLE: LOGIQUE D'INTERVENTION

### 2.1. Objectifs

L'objectif général de ce contrat de réforme sectorielle est d'aider le gouvernement [X] à éradiquer la pauvreté, à promouvoir une croissance durable et inclusive et à consolider et améliorer la gouvernance démocratique et économique.

Les objectifs spécifiques sont les suivants:

- accroître la capacité financière du gouvernement afin qu'il réalise les objectifs fixés en matière de politique sectorielle;
- promouvoir les politiques et les réformes sectorielles;
- améliorer la fourniture de services public dans le secteur X;
- renforcer la gouvernance au niveau sectoriel;

- [soutenir le programme de partenariat dans les pays voisins];
- répondre aux besoins essentiels de la population (... identifier les éléments clés).

## 2.2. Résultats attendus et activités principales

Les résultats attendus de cette intervention sont les suivants:

- une meilleure conception et mise en œuvre des politiques sectorielles, notamment à l'égard de (donner des exemples de réformes escomptées des politiques spécifiques);
- une amélioration des indicateurs clés de la fourniture des services, notamment en ce qui concerne (... recenser les secteurs d'intérêt/domaines clés) et également une réduction des disparités géographiques et de genre dans l'accès et la qualité des services fournis notamment: [indiquer les principaux résultats à atteindre. Ces résultats peuvent être sélectionnés parmi l'ensemble des indicateurs/cibles des tranches variables (TV) de l'année de fin du programme, tout en soulignant que l'appui budgétaire ne sera qu'un élément contributif à ce niveau (4) du cadre d'évaluation exhaustif];
- une meilleure qualité de la gestion des finances publiques, notamment en relation avec (... recenser les axes prioritaires essentiels pouvant inclure: des améliorations dans l'exécution budgétaire, la passation des marchés publics, l'exécution des contrôles et audits interne et externe, et préciser, dans la mesure du possible, les résultats essentiels), mais tout particulièrement dans la gestion des fonds alloués au secteur concerné (indiquer si possible quelques cibles clés).

Les principales activités comprendront:

- le transfert de X millions d'euros sur la période (préciser sur quels exercices fiscaux du pays partenaire les décaissements devraient avoir lieu);
- un dialogue continu avec le gouvernement sur la politique et les actions à mener, en accordant une attention particulière aux domaines visés par les objectifs du programme;
- des efforts soutenus pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de gestion des finances publiques (GFP) dans le contexte de programmes d'appui complémentaires;
- un dialogue continu entre la délégation de l'UE et les autres donateurs pour coordonner et mieux aligner notre coopération au développement, afin d'éviter la redondance des activités et d'alléger les obligations de «reportage» qui pèsent sur le gouvernement;
- une surveillance régulière des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire:
  - le suivi de la réalisation des objectifs prioritaires pour le secteur se fera à partir des rapports d'avancement annuels et d'autres évaluations faites par l'UE ou examens équivalents des partenaires au développement, étayés par des informations régulières et des discussions dans les groupes de travail pertinents du secteur;
  - le suivi des développements macroéconomiques se fera dans le contexte des missions du FMI et d'autres évaluations pertinentes;
  - la surveillance du critère d'éligibilité de la GFP se fera sur base des revues de la stratégie nationale de réforme de la GFP et sur des évaluations connexes ou des analyses ad hoc du FMI et d'autres partenaires au développement, y compris une analyse sectorielle spécifique (par exemple au moyen des enquêtes de suivi des dépenses publiques et des évaluations des dépenses publiques);
  - le suivi de la transparence budgétaire se fera à travers la vérification de la mise à la disposition du public de la documentation appropriée.

## 2.3. Additionnalité financière dans les contrats de réforme sectorielle

L'additionnalité financière peut être un élément clé pour nombre de contrats de réforme sectorielle — comme elle l'est pour d'autres formes d'aide extérieure — mais ce n'est pas nécessairement l'objectif de ce type de programmes. Introduire une exigence stricte d'additionnalité financière dans l'utilisation du contrat de réforme sectorielle peut faire oublier d'autres questions importantes qu'il conviendrait de traiter lors de l'analyse d'un secteur. L'additionnalité devrait être définie par rapport au sentier de croissance plausible des dépenses sectorielles<sup>44</sup>. En l'espèce, deux scénarios principaux sont envisageables — dans le premier, l'augmentation des dépenses sectorielles n'est pas l'objectif premier du contrat de réforme sectorielle et, dans le second, elle constitue un objectif important de ce type de contrat.

### 2.3.1. Dans le cas où l'augmentation des dépenses sectorielles n'est pas un obstacle majeur à la réalisation des objectifs du contrat de réforme sectorielle.

En fournissant un appui budgétaire sectoriel (ABS), la préoccupation majeure est son incidence sur les résultats du secteur mais pas nécessairement sur le niveau de dépenses du secteur. Dans ce contexte, les contrats de réforme sectorielle peuvent ajouter une valeur sous d'autres formes sans *nécessiter obligatoirement des niveaux plus élevés de dépenses sectorielles*. Par exemple, l'efficacité et l'efficience d'un niveau donné de dépenses sectorielles pourraient être améliorées en réaffectant des ressources prévues pour l'investissement aux dépenses récurrentes, des dépenses prévues pour la fourniture de services du niveau tertiaire vers le niveau primaire, ou celles prévues pour des entités centralisées vers les entités décentralisées. L'amélioration des taux d'exécution des budgets sectoriels existants peut également avoir un effet positif notable sur les retombées dans le secteur. La valeur ajoutée d'un contrat de réforme sectorielle pourrait également être celle d'un encouragement à l'accélération des réformes, au partage des connaissances ou au renforcement des capacités.

Dans ce contexte, le contrat de réforme sectorielle a pour effet de procurer au gouvernement une plus grande latitude budgétaire globale tout en concentrant le dialogue sur les résultats au niveau sectoriel. Il devrait en résulter de meilleures chances d'exécuter pleinement les plans de dépenses sectorielles existants tels qu'ils sont inscrits au budget. Il est donc important de s'assurer de la pleine compréhension de la nature financière du programme entre l'UE, le ministère des finances et le/les ministère(s) sectoriel(s) concerné(s).

Par conséquent, il conviendrait qu'une compréhension claire de l'approche appropriée vis-à-vis de ce type de programmes soit partagée par toutes les parties au moment de la formulation. Un accord sur la manière dont le contrat de réforme sectorielle doit être transposé dans les documents budgétaires pourrait également s'avérer nécessaire. En particulier, il conviendrait que les ressources du contrat de réforme sectorielle ne soient pas comptabilisées en tant que recettes affectées (dotations de l'aide/recettes affectées) dans les budgets des ministères de tutelle.

### 2.3.2. Dans le cas où une augmentation des dépenses sectorielles est un élément important pour atteindre les objectifs du contrat de réforme sectorielle.

L'évaluation de la politique sectorielle, de l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée et de sa mise en œuvre, peuvent indiquer que le sous-financement du secteur est un obstacle majeur à la réalisation des objectifs sectoriels. En pareil cas, *l'augmentation des niveaux des dépenses sectorielles est souhaitable et figurera parmi les objectifs principaux* du contrat de réforme sectorielle, tout particulièrement dans les secteurs sous-financés. Il est préférable de se concentrer sur des projections de dépenses réalistes qui soutiendraient tout programme sectoriel. Il est également important de commencer très tôt le dialogue sur une évolution réaliste de croissance des dépenses sectorielles. Les étapes suivantes sont proposées pour illustrer comment appréhender cette évolution future:

- **mettre l'accent sur les tendances passées afin de fixer une situation de référence pertinente.** Le point de départ de tout processus d'évaluation du niveau de dépenses sectorielles devrait être une analyse approfondie des évolutions passées du financement sectoriel, qu'il soit d'origine domestique ou sous forme d'aide extérieure. La focalisation sur les niveaux actuels du financement sectoriel a plusieurs avantages: il réduit l'impact des variations du financement public en réponse aux modifications de l'aide projet, et met en valeur un tableau plus complet et réaliste des niveaux actuels et passés des dépenses sectorielles.

<sup>(44)</sup> Le terme «sentier de croissance des dépenses sectorielles», se réfère aux dépenses sectorielles observées et prévues. Dans le cas où les dépenses prévues portent une période de deux ans ou plus, une perspective à moyen terme sur la disponibilité des ressources sera nécessaire voire, idéalement, un cadre de dépenses à moyen terme intégré dans le processus budgétaire (voir annexe 3, section 3.2).

Il est essentiel que tous les membres de la coordination sectorielle, le ministre des finances, en sus du ministre de tutelle compétent, et tous les donateurs impliqués dans le secteur, participent à cette démarche.

- **choisir comment formuler la situation de référence.** Les niveaux actuels et passés des dépenses sectorielles réelles constituent un point de référence qui pourrait utilement être exprimé par habitant. D'autres options consistent à exprimer les niveaux actuels et passés des dépenses sectorielles en pourcentage du PIB, du total des dépenses publiques ou des recettes nationales. Toutefois, il convient d'être particulièrement attentif dans l'utilisation de ces pourcentages comme cibles car ils peuvent être affectés par des facteurs qui échappent au contrôle du secteur.
- **discuter les augmentations escomptées des dépenses sectorielles.** Il est recommandé d'examiner avec le gouvernement les niveaux souhaités de dépenses sectorielles. Dans certains cas, le maintien des dépenses réelles par habitant peut s'avérer un objectif suffisamment ambitieux. Dans d'autres cas, l'objectif sera une augmentation des dépenses réelles par habitant. Il importe de viser une perspective à moyen terme, car elle relie les engagements de l'appui budgétaire sectoriel à des prévisions approuvées des dépenses totales et sectorielles. Ceci peut être un sujet de dialogue utile entre le gouvernement et l'ensemble du groupe des donateurs.
- **évaluer la soutenabilité budgétaire des augmentations prévues des dépenses sectorielles.** Les augmentations escomptées des dépenses sectorielles devraient prendre en compte les résultats des évaluations préliminaires et être cohérentes avec le cadre budgétaire à moyen terme du gouvernement. Dans ce processus, le rôle joué par le ministre des finances et, le cas échéant, le FMI est déterminant. Il conviendrait également d'évaluer la cohérence des transferts de dépenses entre secteurs avec la politique nationale du pays partenaire.

**Le cas échéant, refléter toute exigence dans les conditions de décaissement.** Dans des circonstances exceptionnelles, le programme pourrait prévoir, dans la Convention de Financement, des conditions relatives aux niveaux de dépenses pour certains postes budgétaires clés.

### 3. CONTRAT RELATIF À LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT: LOGIQUE D'INTERVENTION

#### 3.1. Objectifs

L'objectif général de ce contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État est d'aider le gouvernement [X] à éradiquer la pauvreté, à promouvoir une croissance durable et inclusive et à consolider et améliorer la gouvernance démocratique et économique.

Les objectifs spécifiques sont les suivants:

- accroître la capacité financière du gouvernement pour restaurer la paix, rétablir la stabilité macroéconomique et atteindre les objectifs de politiques à court terme;
- favoriser un processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique;
- soutenir les efforts du gouvernement pour garantir les fonctions vitales de l'État (en particulier la garantie de la paix et de la sécurité, le paiement des rémunérations des fonctionnaires, la réalisation des fonctions administratives essentielles et la garantie d'un minimum de services de base aux populations).

#### 3.2. Résultats attendus et activités principales

Les **résultats attendus** de cette intervention sont:

- le maintien de la paix et de la sécurité, des progrès dans la transition vers la démocratie et le développement;
- l'affectation de ressources financières suffisantes pour couvrir au moins la fourniture d'un niveau minimal de services de base dans (identifier un ou deux secteurs clés) et l'administration publique;
- une meilleure efficacité des systèmes, des procédures et des capacités de gestion des finances publiques. Une plus grande probité dans la gestion des ressources publiques est également attendue de même que l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de l'administration publique;

- une plus grande transparence et une fiabilité accrue dans le système de planification et de budgétisation permettant la mise en œuvre de stratégies de développement et de réformes à moyen et long terme;
- le rétablissement de la stabilité macroéconomique.

Les **activités principales** comprendront:

- le transfert de X millions d'euros sur la période (préciser sur quels exercices fiscaux du pays partenaire les décaissements devraient avoir lieu) ;
- un dialogue continu avec le gouvernement sur la politique et les actions à mener en mettant plus particulièrement l'accent sur les domaines visés par les objectifs du programme;
- des efforts continus pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de gestion des finances publiques (GFP) dans le contexte de programmes d'appui complémentaire;
- un dialogue continu entre la délégation de l'UE et les autres bailleurs de fonds pour coordonner et mieux aligner notre coopération au développement afin d'éviter la redondance des activités et d'alléger les obligations de «reportage» qui pèsent sur le gouvernement;
- la surveillance régulière des critères d'éligibilité à l'appui budgétaire:
  - le suivi des développements macroéconomiques sera effectué dans le contexte des missions semestrielles du FMI et lors d'autres évaluations pertinentes, ainsi que dans le cadre d'un dialogue permanent avec le FMI.
  - les performances en matière de discipline budgétaire et d'exécution budgétaire seront évaluées régulièrement pour vérifier qu'elles ne s'écartent pas sensiblement des objectifs convenus ou qu'elles n'impactent pas la stabilité macroéconomique globale. Cette surveillance s'exercera à l'occasion de réunions régulières avec le gouvernement et les donateurs, dont le FMI.
  - le suivi des performances dans le domaine de la GFP sera réalisé sur la base de l'analyse GFP-PEFA, des rapports du FMI/Fonds africain de développement (FAD), conformément à la feuille de route nationale établie pour les réformes de la GFP, et à partir d'autres analyses régulières ou ad hoc provenant du FMI, d'autres partenaires au développement ou organismes pertinents.
  - le suivi de la réalisation des principaux objectifs nationaux de développement se basera sur les rapports d'avancement annuels et d'autres évaluations faites par l'UE ou des partenaires au développement. [Ce programme d'appui budgétaire comprend également un volet d'appui institutionnel qui contribuera au renforcement de la capacité de suivi des ministères sectoriels clés et plus généralement de la capacité du gouvernement à élaborer son cadre de suivi];
  - le suivi de la transparence budgétaire sera réalisé à travers la vérification de la mise à la disposition du public de la documentation appropriée.

## Annexe 3: Évaluation de l'éligibilité de la politique publique

La présente annexe fournit des indications sur la manière dont il convient d'apprécier l'éligibilité applicable aux politiques ou stratégies sectorielles ou nationales, dénommées ci-après «*politiques*», tant lors de la conception des programmes d'appui budgétaire qu'au cours de leur mise en œuvre. Ce type d'évaluation peut s'inspirer de l'analyse fournie pour évaluer les plans sectoriels/nationaux et ayant servi de base de programmation de l'aide apportée par l'UE, tout en gardant à l'esprit que les contrats d'appui budgétaire peuvent faire uniquement référence à un sous-ensemble de plans nationaux et que l'éligibilité doit toujours être démontrée conformément aux orientations données dans la présente annexe. Une conclusion satisfaisante concernant l'utilisation de plans de développement sectoriels/nationaux comme base pour la programmation de l'UE n'implique pas automatiquement l'éligibilité de la politique publique aux opérations d'appui budgétaire. En évaluant l'éligibilité de la politique publique, il convient de préciser que l'appui budgétaire est la modalité d'aide la plus appropriée pour soutenir le pays partenaire dans le secteur choisi. La partie I présente un modèle explicatif du document complémentaire à soumettre simultanément à la Fiche d'Identification ou au plus tard avec la Fiche Action. La partie II concerne la mise à jour des éléments de l'éligibilité à présenter avec les demandes de paiement.

En fonction de la forme de l'appui budgétaire, les politiques à évaluer seront différentes. Pour les Contrats de bonne gouvernance et de développement, il convient d'évaluer la politique nationale en mettant un accent particulier sur la gouvernance et les politiques générales visant le développement durable et l'éradication de la pauvreté. De la même manière, s'agissant des Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil de l'État, l'éligibilité fait référence à la politique nationale ou à un «pacte de transition». Dans les pays en situation de fragilité, il se pourrait qu'il n'existe pas de politique nationale pleine et entière. Les Délégations de l'UE peuvent alors faire référence au processus et aux avancées de cette formulation et suivre la politique nationale ou un «pacte de transition» élaboré au titre de la «Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles», axée sur l'importance capitale de la restauration des fonctions vitales de l'État, de la sécurité, de la justice, des fondements économiques et des services sociaux de base, adoptée par l'UE et ses États membres à Busan. Concernant les Contrats de réforme sectorielle, il convient d'évaluer non seulement les politiques sectorielles établies pour le secteur concerné (ou les secteurs associés), pour apprécier, au regard des réformes sectorielles principales, l'amélioration de la gouvernance sectorielle et la fourniture de services, mais aussi les politiques transversales influant sur ce secteur. Une politique sectorielle peut être autonome ou incorporée dans une politique nationale. Dans ce dernier cas, les Délégations de l'UE devraient recenser avec précision les composantes sectorielles de la politique nationale que le Contrat de réforme sectorielle est supposé soutenir en s'appuyant sur une panoplie des indicateurs et d'éléments liés au dialogue et au renforcement des capacités.

L'évaluation de l'éligibilité se fonde sur la pertinence et la crédibilité de la politique. La pertinence se rapporte aux objectifs généraux de réduction de la pauvreté, de croissance durable et inclusive et de gouvernance démocratique, ainsi qu'aux défis et aux objectifs spécifiques définis dans la politique publique et dans le programme d'appui budgétaire en fonction du contexte du pays. Lorsque cela est possible, il convient d'accorder une attention particulière à la protection sociale et à l'emploi, conformément au Programme de l'UE pour le changement. La crédibilité de la politique dépendra des résultats démontrés dans la mise en œuvre des actions menées, du financement de ces actions, de la capacité institutionnelle et de leur appropriation par le pays, ainsi que de la qualité des données et des analyses les sous-tendant.

### 1. ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DURANT LA CONCEPTION

Un document complémentaire d'environ six à huit pages (ou moins lorsque des évaluations existantes de la politique sont disponibles et auxquelles il est possible de se référer) devrait être fourni conjointement aux Fiches Action relatives à l'appui budgétaire ou, si possible, avant dans la phase d'identification. Le modèle établi présente dans chaque rubrique une liste indicative des points à traiter avec des questions. Il convient de joindre en annexe les documents d'information et de référence clés servant de justificatifs, tels les revues conjointes multi-bailleurs.

## 1.1. CADRE POLITIQUE

Préalablement à l'évaluation de la pertinence et de la crédibilité de la politique, les Délégations devraient fournir une description succincte du cadre dans lequel celle-ci s'inscrit.

- **Contenu et formulation de la politique:** Quelles sont (très brièvement) les principales composantes de la politique? Où la politique est-elle définie? Quelle est la période couverte et quelle est sa correspondance avec les cycles politiques ou d'autres processus afférents<sup>45</sup>? Quel a été le processus d'approbation? Dans quelle mesure les différentes parties prenantes des secteurs public et privé, au niveau national et infranational, ont-elles été impliquées dans le processus de formulation de la politique?
- **Cadre de suivi et d'évaluation:** La politique contient-elle un cadre qui reflète clairement les priorités politiques, des indicateurs SMART et des objectifs annuels pouvant servir de base pour les revues de politique? Ce cadre est-il aligné sur les procédures nationales et est-il inclus dans un dispositif de national de redevabilité (exercé, par exemple, par le parlement)? Est-il accessible au grand public? Quelle procédure est prévue pour actualiser le cadre? Existe-t-il un **cadre d'évaluation de la performance**<sup>46</sup> (CEP) qui s'inspire du cadre de suivi et d'évaluation et forme la base de la conditionnalité de l'appui budgétaire? Plus d'indications peuvent être trouvées à l'annexe 8, intitulée «Évaluation des performances et tranche variable».
- **Mécanismes de revue et coordination des donateurs:** Existe-t-il une procédure régulière et inclusive de revue placée sous le contrôle du gouvernement et régie par des dispositions spécifiques comme un protocole d'accord? Cette revue est-elle rendue publique et dans quelle mesure est-elle intégrée dans les mécanismes de redevabilité nationaux? Les partenaires au développement et les acteurs non étatiques sont-ils impliqués dans la procédure de revue et appuient-ils les résultats obtenus?
- **La politique est-elle cohérente avec d'autres politiques du gouvernement?** Y a-t-il une cohérence entre les politiques nationales et les politiques sectorielles ou infranationales ciblées par l'appui budgétaire? Les politiques intra-sectorielles sont-elles cohérentes? La politique prend-elle en compte les réformes de décentralisation et la délégation de pouvoirs?

## 1.2. PERTINENCE DE LA POLITIQUE

Les Délégations devraient évaluer **dans quelle mesure la politique est pertinente au regard des objectifs globaux de réduction de la pauvreté, de croissance durable et inclusive et de gouvernance démocratique et correspond aux défis et aux objectifs spécifiques répertoriés** dans la politique publique et dans le programme d'appui budgétaire en relation avec le contexte du pays. Les objectifs spécifiques varieront en fonction du contexte national et de la politique publique que le programme d'appui budgétaire soutient. En règle générale, les Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État devraient se concentrer sur la construction de l'appareil de l'État, les Contrats de réforme sectorielle sur les réformes sectorielles et la fourniture de services publics, quant aux Contrats de bonne gouvernance et de développement, ils devraient être axés sur les réformes générales des systèmes de gouvernance.

Elles pourront faire référence aux revues documentaires existantes qui devraient accompagner le(s) document(s) de politique. Des questions destinées à guider l'appréciation de la pertinence sont énoncées ci-après:

- Quelle est la contribution de la politique à une **croissance durable et inclusive**? Un tel impact peut être plus directement ciblé en mettant l'accent sur l'environnement des affaires, l'emploi et la productivité, mais aussi indirectement, par exemple au travers des politiques sociales qui ont un impact à plus long terme sur la croissance inclusive. Des exemples de questions pertinentes en relation avec les Contrats de bonne gouvernance et de développement, les Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État et les Contrats de réforme sectorielle visant directement l'objectif de croissance sont: la politique peut-elle influencer l'incidence de la croissance sur la pauvreté? Inclut-elle des mesures de protection sociale spécifiques pour assurer le caractère inclusif de la croissance? La politique contribuera-t-elle à la protection des ressources naturelles, à leur exploitation durable et

<sup>(45)</sup> Les politiques sont généralement formulées dans un document stratégique formel, approuvé par le pouvoir exécutif. Toutefois, d'autres documents comme un manifeste peuvent fournir des informations complémentaires. Lorsque la politique présente peu d'informations sur son financement, ces dernières peuvent être tirées d'autres sources comme le budget, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ou même les interventions orales relatives au budget.

<sup>(46)</sup> Par CEP, on entend un tableau récapitulatif qui résume les objectifs, les activités, les résultats attendus et les indicateurs de la politique (ainsi que leurs cibles et les sources de vérification) sur lesquels les bailleurs de fonds de l'appui budgétaire peuvent s'appuyer pour suivre les progrès accomplis. Un cadre d'indicateurs des tranches variables est généralement établi à partir du CEP.



à l'efficacité énergétique<sup>47</sup>? La politique réduira-t-elle la vulnérabilité économique en renforçant la résilience aux chocs économiques ou aux catastrophes naturelles? Les allocations budgétaires et les politiques de mobilisation des ressources financières nationales sont-elles cohérentes avec l'objectif de croissance durable et inclusive?

- Les Contrats de réforme sectorielle, mais également certains Contrats de bonne gouvernance et de développement et les Contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État, visent à soutenir les **réformes sectorielles et la fourniture des services publics**. Dans quelle mesure cette politique vise-t-elle à améliorer l'accès inclusif à des services de qualité et leur utilisation, tout particulièrement en ce qui concerne la fourniture de services essentiels aux groupes vulnérables?
- Dans quelle mesure la politique vise-t-elle à renforcer la **redevabilité nationale et les mécanismes de contrôle nationaux** en tant qu'éléments de base pour l'amélioration de la gouvernance?
- La politique contribuera-t-elle à davantage de progrès dans les **domaines transversaux** tels que l'égalité hommes-femmes et la jeunesse?

D'autres annexes fournissent de plus amples indications sur les objectifs politiques spécifiques liés à la **construction de l'appareil de l'État dans les situations de fragilité**, pour aider les PEID (Petits États insulaires en développement) et les PTOM (Pays et territoires d'outre-mer) à relever les défis particuliers auxquels ils doivent faire face en matière de développement, ainsi qu'à renforcer la mobilisation des **ressources financières nationales**.

### 1.3. CRÉDIBILITÉ DE LA POLITIQUE

La crédibilité de la politique dépendra des résultats démontrés dans la mise en œuvre des politiques, dans leur financement, dans la capacité institutionnelle et dans leur appropriation, ainsi que dans la qualité des données et des analyses les sous-tendant. Il convient de noter que dans certains cas, une politique peut être globalement crédible mais manquer de réalisme quant au temps nécessaire pour atteindre les objectifs de politique et les valeurs cibles spécifiques. C'est un point qui devra être clairement mentionné dans l'évaluation de l'éligibilité et qui est repris dans la section 5 sur les progrès attendus.

#### 1.3.1. Résultats démontrés dans la mise en œuvre de la politique

L'instrument principal pour vérifier l'exécution de la politique est le cadre de suivi ou de la performance, ou les questions de politiques clés indiquées précédemment (voir chapitre 5), les revues de politiques et les rapports d'exécution budgétaire. Toutefois, lorsque d'autres sources d'information importantes sont disponibles, telles que des enquêtes, celles-ci devraient également être prises en compte. Les Délégations devraient évaluer les progrès réalisés dans le(s) domaine(s) couvert(s) par la politique. Les leçons tirées de ces sources ont-elles été prises en compte dans la formulation de cette politique? **La performance globale évolue-t-elle favorablement?** Dans le cas contraire, cela remet-il en cause la crédibilité de la politique, ou des facteurs extérieurs significatifs ont-ils joué un rôle?

#### 1.3.2. Financement de la politique

Il convient d'effectuer une analyse des coûts ou du budget sur la base des nomenclatures budgétaires disponibles (voir encadré 1). Une analyse du budget devrait alors inclure les éléments suivants:

- **Coûts de la politique:** Des estimations de coûts pertinentes, fondées sur les réalisations ou les programmes, ont-elles été réalisées concernant la politique? Le calcul des coûts a-t-il été effectué selon une logique incrémentale ou en recourant à des méthodes plus complexes d'analyse des facteurs de coûts? Les conséquences des investissements sur les coûts de fonctionnement ont-elles été prises en compte? Des économies potentielles ont-elles été envisagées? Il sera possible, à cet effet, d'utiliser les composantes 3 et 4 de l'indicateur 12 du cadre PEFA (cadre de mesure de la performance de la gestion des fonds publics) sur l'existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts liés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, et sur les liens entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses récurrentes.

<sup>(47)</sup> Quand disponible, inclure une référence au guide de gestion du cycle de projet et de programme sur l'analyse du développement durable.



- **Financement de la politique: Cohérence entre la politique et le budget/le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)<sup>48</sup>:** D'après les estimations des coûts de la politique, les dotations sectorielles et intra sectorielles dans le budget/le CDMT sont-elles considérées comme appropriées pour une mise en œuvre réussie de la politique et reflètent-elles les objectifs visés par le cadre d'évaluation de la performance de la politique? Les dotations reflètent-elles une utilisation efficiente des ressources? Le budget d'investissement reflète-t-il les priorités politiques? Un équilibre correct entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, et entre les dépenses salariales et non salariales est-il constaté? Les politiques et leurs besoins en dépenses ont-ils été convenablement priorisés pour faire face aux déficits de financement? Enfin, sur la base de l'exécution budgétaire précédente, le budget est-il un indicateur fiable des dépenses escomptées dans le domaine de la politique?
- **Exhaustivité du budget:** Existe-t-il des estimations quantifiant les dépenses non budgétées (par exemple les dépenses financées par l'aide) et les recettes (par exemple l'aide publique au développement, les honoraires...) et ont-elles été prises en compte dans la politique? Si pertinente, la dernière évaluation PEFA (indicateurs D1, D2, D3) pourra être utilisée comme référence.
- **Viabilité financière:** Le risque existe-t-il qu'une part importante de la politique ne soit plus financée dans le futur? Les dépenses projetées sont-elles cohérentes avec les contraintes budgétaires macroéconomiques? Des passifs éventuels ou des arriérés pourraient-ils avoir une incidence sur la viabilité financière? Les prévisions de financement externes sont-elles crédibles, en particulier dans le cas des pays dépendants de l'aide?
- En présence d'une **décentralisation budgétaire:** Existe-t-il un mécanisme d'affectation et de transfert compatible avec la politique de décentralisation? Y a-t-il une cohérence entre les affectations budgétaires aux entités infranationales et leurs mandats fonctionnels, conformément au cadre juridique sur lequel repose la décentralisation budgétaire?

Les sources d'information sur lesquelles doit se fonder l'analyse ci-dessus sont les documents budgétaires, dont les CDMT sectoriels et les programmes d'investissements publics, ainsi que les rapports PEFA et les revues de dépenses publiques.

#### *Encadré 1: Recours à la nomenclature par catégories budgétaires*

Les trois principales catégories retenues dans la classification sont: administrative, économique et fonctionnelle/pragmatique. La catégorie administrative/organisationnelle est essentielle pour les besoins de redevabilité et fournit un éclairage sur l'entité administrative responsable de la gestion des ressources qui lui sont allouées pour la mise en œuvre des objectifs politiques spécifiques, comme les ministères ou, à un niveau inférieur, les écoles et les hôpitaux. La catégorie économique correspond au classement des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs et constitue la base de l'élaboration des statistiques financières du gouvernement (SFG). Les catégories fonctionnelles/pragmatiques concernent la fonction du gouvernement ou les programmes que le gouvernement a l'intention de fournir. Elles permettent d'établir un lien plus direct entre les lignes budgétaires et les objectifs des politiques. En l'absence de telles catégories, les catégories administratives sont souvent utilisées en tant que catégories de substitution pour les politiques nationales d'évaluation des coûts. De nouvelles catégories peuvent être nécessaires, par exemple une catégorie territoriale, en fonction de la capacité du système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS) et des besoins des parties prenantes.

<sup>(48)</sup> En l'absence d'un CDMT qui ne constitue pas une exigence formelle pour l'éligibilité, il convient de vérifier la crédibilité des prévisions financières sectorielles existantes ou des calculs de coûts de la politique en se fondant sur les dotations et les dépenses budgétaires précédentes ainsi que sur les recettes escomptées. Si les coûts de la politique n'ont pas été calculés, les délégations peuvent toujours évaluer la cohérence entre la politique et les récentes dotations budgétaires en s'appuyant sur des estimations approximatives et vérifier si le pays montre de bonnes performances en ce qui concerne le financement de ses politiques.

## Capacité institutionnelle et appropriation

Dans quelle mesure la capacité institutionnelle est-elle considérée comme suffisante pour mettre en œuvre la politique? Existe-t-il des évaluations de capacité des ministères ou des agences chargées de cette politique et/ou de la fonction publique dans son ensemble<sup>49</sup>? Des politiques ont-elles été mises en place pour renforcer la capacité du secteur public, par exemple en matière de réforme du secteur public ou de stratégies de développement des capacités? Dans les cas où des entités infranationales assurent une part importante de la mise en œuvre des politiques, celles-ci disposent-elles d'une capacité de mise en œuvre suffisante? **Quelles indications existent sur l'appropriation suffisante de la politique par les institutions chargées de sa mise en œuvre et par leurs dirigeants politiques?** Les Délégations peuvent se fonder sur des éléments d'analyse de l'économie politique pour bâtir leur conclusion sur l'appropriation.

### 1.3.3. Base analytique et qualité des données

Avant de lancer des opérations d'appui budgétaire fondées sur une série d'indicateurs de performance, les Délégations devraient évaluer la qualité des systèmes statistiques nationaux<sup>50</sup>, y compris la structure institutionnelle et, le cas échéant, les unités statistiques sectorielles. Quel est le degré de disponibilité, de fiabilité des données et dans quelle mesure sont-elles fournies en temps voulu? L'institution en charge de la statistique reconnaît-elle les données sur les indicateurs du CEP? **Les lacunes dans les systèmes statistiques infirment-elles de manière significative la validité des objectifs et des cibles fixés dans la politique?** Des solutions sont-elles apportées pour combler ces lacunes?

Quelles analyses ou études ont documenté la politique? **La qualité de la base analytique sous-tendant la politique est-elle suffisante pour empêcher la remise en cause de la crédibilité de la politique?**

## 1.4 CONCLUSION: APPRÉCIATION DE L'ÉLIGIBILITÉ

Sur la base de la présente évaluation, la Délégation conclut que la politique est [suffisamment/insuffisamment] pertinente et crédible pour considérer que les objectifs du programme d'appui budgétaire seront largement atteints. Dès lors, la Commission [peut/ne peut pas] soutenir la politique au moyen du programme d'appui budgétaire proposé.

### 1.5. Progrès escomptés dans la mise en œuvre de la politique

La présente section devrait détailler les principaux éléments servant de base pour suivre les avancées dans la mise en œuvre de la politique. Normalement, cette information est fournie par le **cadre de suivi ou d'évaluation de la performance de la politique** et les revues liées, préparés par l'autorité responsable, souvent conjointement avec les partenaires au développement. Les Délégations peuvent se référer à ces documents pour contrôler l'éligibilité, tout en exprimant un jugement motivé sur la validité de leurs conclusions.

Lorsque la qualité du cadre de suivi existant est considérée comme insuffisante, les Délégations devraient, dans ce chapitre, préciser comment l'éligibilité sera contrôlée, ce en accord avec le pays partenaire et en coordination avec les autres donateurs. En particulier, quels sont les points clés à évaluer pour suivre l'éligibilité et quels progrès sont attendus avant le premier décaissement? Simultanément, l'accent devrait être mis sur l'assurance du renforcement de la politique par un cadre de suivi et d'évaluation de la qualité, lequel pourra servir de base pour le futur dialogue sur les politiques et sur les conditions liées à l'appui budgétaire.

## 2. ÉLIGIBILITÉ DURANT LA MISE EN ŒUVRE

Au moment où elles soumettent leurs dossiers de décaissement, les Délégations devraient apprécier si le critère d'éligibilité de la politique publique est toujours rempli. En particulier, **la politique est-elle toujours suffisamment pertinente et crédible, et des avancées suffisantes dans la mise en œuvre de la politique ont-elles été réalisées depuis le dernier contrôle de l'éligibilité, en tenant compte des facteurs extérieurs ou des chocs exogènes?** La

<sup>(49)</sup> D'autres informations pertinentes peuvent également être trouvées dans les rapports de l'administration en charge de la fonction publique (ou équivalent) concernant les effectifs, les qualifications et les structures pour obtenir un aperçu des capacités actuelles en matière de ressources humaines.

<sup>(50)</sup> Davantage d'information sur l'évaluation des systèmes statistiques peut être consultée dans le: «Guide de la statistique dans la coopération au développement de la Commission européenne», élaboré par Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international\\_statistical\\_cooperation/thematic\\_activities/communication\\_and\\_coordination/guide\\_to\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_statistical_cooperation/thematic_activities/communication_and_coordination/guide_to_statistics)

longueur de ce document complémentaire dépendra du nombre de changements de politiques et des revues de politiques existantes. Elle ne devrait pas dépasser six à huit pages, annexes non comprises.

Le même modèle que celui présenté dans la partie I peut être utilisé, **en mettant un accent particulier sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique** (section 3.1). Il convient d'annexer à ce document un tableau récapitulatif des progrès réalisés au regard des indicateurs de performance sélectionnés (voir section 5). Les Délégations devraient se référer au cadre de suivi ou de performance de la politique, tout en ayant la possibilité d'utiliser d'autres sources d'information pertinentes, comme des résultats d'enquête, pour parvenir à une conclusion documentée et justifiée sur les progrès réalisés, plutôt que de recourir à un calcul mécanique fondé sur le nombre d'indicateurs respectés. Les Délégations peuvent se référer à des revues existantes pour suivre l'éligibilité, tout en exprimant un avis motivé sur la validité de leurs conclusions.

Dans les autres chapitres, un renvoi à la précédente évaluation de l'éligibilité est possible lorsqu'aucun changement notable n'est constaté (auquel cas, le document peut être plus court). Toutefois, lorsqu'une nouvelle politique est en place, l'évaluation initiale doit être refaite. Lorsque des politiques existantes sont soumises à des révisions budgétaires substantielles, à des révisions des indicateurs ou des objectifs fixés dans le cadre de suivi ou dans le CEP, ces changements devraient également être pris en compte, en particulier relativement aux indicateurs sélectionnés pour la tranche variable.

# ANNEXE 4: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ MACROÉCONOMIQUE

## 1. INTRODUCTION

La présente annexe aux lignes directrices sur l'appui budgétaire fournit un modèle pour présenter une évaluation structurée du critère d'éligibilité macroéconomique appréciant la pertinence et la crédibilité des politiques macroéconomiques menées par les autorités. Des appendices donnent des informations complémentaires sur le contexte.

L'évaluation doit:

- analyser les principaux agrégats macroéconomiques et mettre en évidence les sources potentielles d'instabilité qui mettraient en péril le niveau et la durabilité de la croissance ou compromettraient le retour à un cadre macroéconomique stable et la soutenabilité de la dette;
- évaluer les politiques macroéconomique et budgétaire en place, ainsi que leur contribution à la stabilisation du cadre macroéconomique à court et moyen terme;
- évaluer les efforts déployés pour mobiliser davantage les ressources financières nationales;
- apprécier le degré de vulnérabilité aux chocs extérieurs et les efforts consacrés au renforcement de la résilience macroéconomique.

Le modèle ci-dessous présente des outils analytiques et des propositions d'indicateurs sur lesquels baser l'évaluation de l'éligibilité. L'analyse doit également étayer l'évaluation des risques. Elle doit se fonder sur des documents nationaux, sur les analyses réalisées par le FMI ainsi que sur les analyses émanant d'autres institutions financières internationales. L'évaluation doit prendre en considération le fait que, dans une situation donnée, il n'y a pas une politique macroéconomique «unique» visant la stabilité, et que les autorités doivent généralement faire face à des objectifs conflictuels. La référence est néanmoins que la capacité du gouvernement à financer les déficits budgétaire et extérieur n'est pas menacée à court et moyen terme, et que les pressions inflationnistes sont maîtrisées. En outre, les efforts déployés pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales devraient permettre de renforcer la résilience de l'économie. Le contexte du pays, en particulier dans le cas d'une situation de fragilité ou de transition, incluant les ressources financières disponibles, les capacités administratives et les priorités sociales et économiques à court terme, sera pris en compte lors de l'évaluation des efforts visant le moyen terme.

L'évaluation du critère d'éligibilité macroéconomique durant la mise en œuvre suit la même logique que celle appliquée dans la phase de préparation, et il convient, de ce fait, d'utiliser le même modèle. Toutefois, l'analyse effectuée au moment de la prise de décision de paiement d'une tranche doit en particulier répondre aux questions suivantes: les autorités ont-elles respecté leurs engagements à mener une politique macroéconomique axée sur la stabilité? Certains événements intérieurs ou extérieurs non prévus ont-ils nécessité des ajustements dans la politique macroéconomique? Si oui, quelle a été la réaction des autorités? Enfin, la nouvelle orientation politique vise-t-elle toujours à garantir la stabilité?

## 2. MODÈLE POUR LE DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION ET AU DOSSIER DE PAIEMENT

*NB: pour ce modèle, aucune donnée ou analyse qui ne soit pas facilement accessibles dans les documents officiels nationaux, s'il en existe, et, à défaut, dans les documents préparés par le FMI, par la Banque mondiale ou d'autres organisations internationales n'est requise. La relation du pays avec le FMI et l'analyse par ce dernier de l'axe politique macroéconomique est un élément essentiel pour évaluer le critère d'éligibilité. L'analyse économique et, en particulier, l'appréciation de la crédibilité des politiques macroéconomiques, devraient également être renforcées par des contacts réguliers au niveau technique et politique entre la délégation et les autorités nationales, ainsi qu'avec la mission du FMI, avec le Représentant résident et d'autres parties prenantes utiles. Le document ne devrait pas, en principe, excéder un total de six pages, outre les tableaux et les graphiques. Il doit résumer les principales questions tout en faisant référence (de manière positive ou négative) aux analyses présentées dans les documents émanant des autres institutions.*

### 2.1. INTRODUCTION

#### Contexte

Aperçu succinct des principaux indicateurs structurels de l'économie: revenu par habitant (pays à faible revenu/pays à revenu intermédiaire?), performances passées en termes de croissance à moyen terme, sources du PIB (agriculture, ressources naturelles) et diversification, pauvreté/inégalité, qualité des institutions et environnement des entreprises, ouverture. La délégation est encouragée à utiliser ses connaissances du terrain et à exercer son jugement pour mettre en évidence et présenter, brièvement, sur la base de quelques indicateurs, les **quelques** défis et risques économiques et sociaux les plus pressants, susceptibles de compromettre les perspectives de croissance et de développement à moyen terme<sup>51</sup>, auxquels le gouvernement doit faire face, étant entendu que les transformations économiques ne sont jamais neutres sur le plan social ou environnemental. Les indicateurs d'inclusion qui peuvent être présentés comprennent: i) la pauvreté absolue et les inégalités (coefficient de Gini, revenu du quintile/décile le plus riche avec le quintile/décile le plus pauvre, personnes vivant sous le seuil de la pauvreté, ...), ii) le schéma de croissance économique et de développement social: le contraste persistant entre les principaux secteurs (agriculture traditionnelle par rapport à celle axée sur l'exportation); iii) la rapidité de l'urbanisation assortie d'un déficit aggravé en infrastructures et en services publics; iv) le chômage, en particulier celui frappant les jeunes; l'accès à la terre et à l'eau comme problèmes émergents des transformations des droits de propriété. Des renvois peuvent être faits le cas échéant vers l'analyse de l'évaluation de l'éligibilité de la politique publique.

**Source:** publications nationales, banques de données en ligne de la Banque mondiale et du FMI, banques de données d'autres institutions et organes financiers internationaux<sup>52</sup> (par exemple: Agence internationale de l'énergie, ...), objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et statistiques des Nations unies sur le développement humain.

#### Relations avec le FMI

Le mandat donné au FMI est de *conseiller les pays membres dans l'application des politiques macroéconomiques et financières qui visent à promouvoir la stabilité, à réduire la vulnérabilité aux chocs exogènes et à encourager une croissance durable et relever le niveau de vie de leur population, ainsi qu'à faire reculer la pauvreté*. Par conséquent, la qualité des relations entre le pays et le FMI est primordiale, sans être nécessairement décisive, pour apprécier l'éligibilité du pays à une opération d'appui budgétaire. Le lien qui doit être établi entre les relations du pays avec le FMI et cette éligibilité est présenté dans le corps des lignes directrices.

Les relations avec le FMI devraient être décrites<sup>53</sup>, notamment: accord de crédit existant ou instrument de soutien à la politique Economique ou programme de référence; lorsque les données sont disponibles ou pertinentes, date d'achèvement de la dernière évaluation, date prévue pour la prochaine évaluation ou pour la mission du FMI, date d'échéance, montants; principales conclusions du dernier rapport du FMI et de la dernière réunion du Conseil d'administration; ou date de la dernière consultation au titre de l'article IV et synthèse de l'appréciation par les services du FMI et des engagements/déclarations faites par les autorités dans ce contexte (les points de vue divergents, par exemple au regard des prévisions ou des recommandations stratégiques, devront être signalés et, dans la mesure

<sup>(51)</sup> Des indications de plus en plus évidentes montrent aujourd'hui que les inégalités menacent les perspectives de croissance à moyen terme. Voir par exemple:

«Inequalities and Unsustainable Growth: two sides of the same coin», FMI, 2011, à l'adresse: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>

<sup>(52)</sup> Par exemple: [http://www.worldenergy.org/publications/energy\\_efficiency\\_policies\\_around\\_the\\_world\\_review\\_and\\_evaluation/1230.asp](http://www.worldenergy.org/publications/energy_efficiency_policies_around_the_world_review_and_evaluation/1230.asp)

<sup>(53)</sup> En ce qui concerne les différents instruments de prêt du FMI, veuillez consulter: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>

du possible, expliqués); date prévue de la prochaine évaluation du programme ou de la prochaine consultation au titre de l'article IV. Le cas échéant, cette description peut être complétée à toutes fins utiles par une description des relations qu'entretient le pays avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

**Source:** page web du FMI consacrée au pays. Page web de la Banque mondiale ou de la banque régionale de développement consacrée au pays; voir l'appendice 3.

## 2.2. INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES CLÉS ET SOURCES POTENTIELLES D'INSTABILITÉ

### *Performances et perspectives à court terme*

La présente section concerne la présentation des principaux déséquilibres auxquels le gouvernement doit faire face. Les principaux indicateurs à utiliser devraient être présentés dans un tableau analytique (voir le modèle ci-dessous) et, au besoin, complétés. Les déséquilibres peuvent être liés par exemple:

- à un ralentissement important de la croissance du PIB réel au regard d'une tendance à long/moyen terme, résultant d'un déclin soudain et inattendu de la demande interne ou externe ou à des facteurs liés à l'offre (incluant des chocs naturels ou des événements tels que de fortes pluies); et/ou
- des pressions sur les prix et/ou la compétitivité qui pourraient compromettre les perspectives d'une inflation modérée et de stabilité monétaire; les taux d'inflation doivent être évalués d'un point de vue historique (élevés de façon persistante, accélération). Les changements de prix dus à des chocs exogènes de prix et la réponse politique apportée doivent être analysés en profondeur (voir appendice 3); et/ou
- à une dégradation des comptes extérieurs, résultant par exemple de fluctuations dans les échanges commerciaux, d'une baisse de la demande extérieure, d'une aide moindre ou de pressions exercées par la demande intérieure, qui mettent en péril la capacité à financer la balance des paiements et/ou à maintenir les réserves à un niveau suffisant, ou qui pourrait entraîner une évolution non soutenable de la dette (voir l'appendice 1); et/ou
- des fluctuations affectant les dépenses publiques, en conséquence, par exemple, de pressions sociales, d'une crise alimentaire, du cycle politique, ou de l'évolution des recettes (altération du prix des ressources naturelles, baisse inattendue des recettes fiscales) qui compromettent la capacité de financement à court terme du déficit budgétaire ou qui pourraient entraîner une dégradation du volume de la dette publique jusqu'à devenir non soutenable; et/ou
- à des faiblesses affectant le secteur financier ou bancaire (accumulation de créances douteuses, difficultés de refinancement). Les indicateurs se trouvent généralement dans les documents d'évaluation du FMI (tableau «Indicateurs de solidité financière»).

**Source:** comptes nationaux, budget national, rapport de la Banque centrale, dernière évaluation du programme par le FMI ou évaluation au titre de l'article IV de ses statuts, page web du FMI consacrée au pays.

## 2.3. ÉVALUATION DES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES ET STABILISATION DU CADRE MACROÉCONOMIQUE

La pertinence des politiques macroéconomiques sera évaluée à la lumière des déséquilibres macroéconomiques mis en évidence dans la section précédente et de l'analyse de la soutenabilité de la dette. L'orientation générale de la politique macroéconomique dans une perspective à court et moyen terme est généralement exposée dans la lettre d'intention signée par les autorités dans le contexte des accords de crédit avec le FMI, dans d'autres documents publics nationaux (budget, déclarations de la Banque centrale) ou dans des documents du FMI (évaluation au titre de l'article IV, examen des accords de crédit). L'appendice 4 présente des exemples de formulation du diagnostic et de réponse macroéconomique, tels que reflétés dans les documents d'évaluation du FMI.

Les principaux indicateurs quantitatifs de l'orientation de la politique budgétaire sont inclus dans le tableau analytique. Ils comprennent le déficit budgétaire, le déficit primaire (déficit total moins les paiements d'intérêts), le niveau et l'évolution de la dette publique en pourcentage rapporté au PIB. Sur la base de ces indicateurs, l'orientation de la politique budgétaire devra être évaluée en tenant compte de la position cyclique de l'économie, du caractère

souhaitable ou non d'un stimulus général à court terme ou d'une décélération de la demande, ainsi que de considérations liées à la soutenabilité de la dette (voir l'appendice 2).

La crédibilité des prévisions de recettes fiscales peut être mesurée en vérifiant la cohérence des variations des ratios des impôts au PIB avec les évolutions récentes de la politique fiscale et les efforts de renforcement des capacités administratives (voir ci-dessous l'évaluation des efforts de renforcement de la mobilisation des ressources financières nationales). En ce qui concerne les ressources naturelles, les quantités extraites et l'hypothèse faites sur les prix peuvent être pris en considération. Concernant les dépenses, les hypothèses retenues pour les salaires, le staff et les dépenses sociales (comprenant l'impact politique), les paiements d'intérêts prévus par rapport à la dette, ainsi que les variations du volume des investissements publics, sont déterminants pour apprécier la crédibilité.

La méthode d'évaluation de la contribution des politiques macroéconomiques à la stabilité des prix est déterminée dans une très large mesure par les instruments de politique monétaire, du taux de change et du régime/rythme des mouvements de capitaux, qui peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. La délégation se fondera, en règle générale, sur l'analyse du FMI à cet égard. Il convient également de fournir une explication sur la qualité de la surveillance bancaire et sur les orientations données aux réformes dans le secteur financier, vu l'importance de ces aspects pour l'évaluation des risques.

**Source:** budget national, documents de programmation pluriannuelle (cadre budgétaire à moyen terme et cadre des dépenses à moyen terme — CBMT, CDMT), rapports d'exécution du budget, bilan financier de la Banque centrale, autres rapports de la Banque centrale, comptes nationaux, statistiques financières de l'institut national des statistiques, statistiques financières internationales (du FMI), dernière évaluation du programme par le FMI ou l'examen prévu au titre de l'article IV, page web du FMI consacrée au pays.

## 2.4. MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES

La mesure de la mobilisation des ressources financières nationales en tant que composante des recettes fiscales par rapport au PIB montre deux caractéristiques. Pour les pays en développement, de plus hauts revenus par habitant tendent à s'accompagner de recettes publiques relativement plus élevées, sans donner pour autant des indications sur la nature et la direction du lien de causalité. Ce ratio montre des écarts importants dans chaque catégorie de revenus.

**Tableau: Principaux indicateurs sur la mobilisation des ressources financières nationales<sup>54</sup>**

Année 2010	Taille de l'échantillon	Ratio de l'impôt (en % du PIB)			Effort estimé (recettes fiscales effectives exprimées en % du potentiel estimé)		
		Médian	Maximum	Minimum	Médian	Maximum	Minimum
PFR	12	13,9	22,4	8,1	77,6	92,4	41,0
PRIT-Inférieur	24	16,5	36,6	9,5	63,2	87,1	38,1
PRIT-Supérieur	20	26,8	45,7	14,3	77,2	98,4	48,3

Le tableau ne fournit qu'une indication très générale pour qualifier les efforts déployés par un pays en développement pour mobiliser ses ressources financières nationales<sup>55</sup>. L'évaluation des efforts mis en œuvre pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales doit toutefois être considérée à la lumière du contexte national. L'annexe sur la mobilisation des ressources financières nationales présente une explication détaillée à cet égard.

De nombreux pays riches en pétrole et en ressources présentent des ratios recettes/PIB relativement élevés. Ces pays doivent cependant améliorer l'efficacité de leurs systèmes fiscaux afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des recettes provenant des ressources naturelles. Dans de tels pays, les indicateurs à analyser devraient comprendre le ratio des recettes provenant des ressources naturelles en proportion du PIB, et de celles provenant de l'impôt par rapport au PIB (excluant les recettes provenant des ressources naturelles).

<sup>(54)</sup> Source: FMI, «Mobilisation des recettes dans les pays en développement», 2011, p. 60. Le potentiel a été estimé par le FMI sur la base d'une simple régression tenant compte des déterminants les plus pertinents (base d'imposition, niveau de développement...). Les échantillons comprennent des pays tant pauvres que riches en ressources naturelles. PFR = pays à faible revenu; PRI = pays à revenu intermédiaire.

<sup>(55)</sup> Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution, notamment parce que la qualité des estimations relatives au PIB peut varier fortement d'un pays à l'autre.



En principe, les efforts mis en œuvre pour accroître les recettes peuvent être évalués à partir des réponses aux questions suivantes:

- le cadre budgétaire à moyen terme prévoit-il une augmentation progressive de la couverture des dépenses publiques par les recettes fiscales? Toute évaluation doit tenir compte du niveau de revenus par habitant dans le pays, des besoins du pays en matière de développement et de l'existence de ressources naturelles;
- politique fiscale: les autorités ont-elles pris des mesures fiscales importantes au cours de la période examinée? Quel est l'objectif de ces mesures et l'impact escompté sur les recettes fiscales? Il faut être particulièrement attentif à la transparence et à la cohérence des incitations fiscales, ainsi qu'à leur compatibilité avec des objectifs bien définis en matière de politiques publiques. Il conviendra d'essayer de quantifier le coût total des exonérations fiscales.
- administration fiscale: les autorités ont-elles pris des mesures pour mettre en place une administration fiscale efficace et efficiente encourageant la discipline fiscale et la stricte application des codes des impôts?
- comment les problèmes spécifiques dus à la taxation des ressources naturelles, en particulier dans les pays riches en ressources naturelles, sont-ils traités (transparence, respect des principes de l'ITIE...)?
- les autorités ont-elles pris des mesures pour contribuer à la coopération fiscale internationale?
- es progrès visibles peuvent-ils être démontrés concernant le prélèvement d'une ou plusieurs taxes spécifiques par rapport à la base d'imposition pertinente, suite à de nouvelles politiques ou des mesures administratives? En comparaison à l'augmentation moyenne des recettes fiscales?

Le dialogue avec les autorités, avec les donateurs et les agences apportant un soutien aux réformes fiscales, des contacts avec le FMI et l'évaluation de la GFP peuvent notamment apporter des éléments de base pour répondre à ces questions. L'évaluation sera présentée dans une perspective à moyen terme, étant entendu: que les réformes fiscales sont des réformes difficiles, et que leur succès dépend de plusieurs facteurs. Toutefois, à partir des réponses aux questions précédentes, le défaut répété et évident de prise en considération par les autorités de mesures sérieuses pour mobiliser les ressources financières nationales résultera en une évaluation négative du critère d'éligibilité macroéconomique.

**Source:** documents nationaux, rapports du FMI; rapports de l'AT, rapports des ONG.

## 2.5. ÉVALUATION DE LA VULNÉRABILITÉ AUX CHOCS EXTÉRIEURS ET EFFORTS POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE

Les pays en développement sont particulièrement vulnérables aux chocs exogènes, par exemple, un net recul du commerce international, un changement des termes de l'échange, des flux extérieurs volatiles, ou des changements climatiques. Face à l'incertitude croissante du contexte mondial, la stabilité macroéconomique à moyen terme dépend par conséquent du renforcement de la résilience de l'économie aux chocs futurs. L'évaluation des efforts fournis pour renforcer cette résilience doit être mise en rapport à la vulnérabilité de l'économie aux chocs (prix des matières premières, demande mondiale des principaux produits d'exportation). Les aspects manifestes de la vulnérabilité incluent la volatilité de la croissance économique, de la valeur des exportations ainsi que des ressources fiscales et naturelles, comme conséquences de chocs extérieurs. Elles varient donc fortement selon le pays. L'expérience acquise au cours de la dernière décennie, en particulier à la suite de la crise touchant les prix des denrées alimentaires dans la période 2007-2008 et de la crise financière, montre que la résilience de l'économie dépend de trois facteurs importants: les marges disponibles aux plans externe et fiscal, des filets de sécurité sociale bien ciblés et efficaces, et la capacité à moyen/long terme à diversifier la production. Les efforts déployés pour accroître la résilience devraient être évalués à la lumière de ces trois aspects.

## 2.6. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE

Cette section doit permettre de tirer une conclusion de base sur la pertinence et la crédibilité du cadre macroéconomique, et donc sur l'admissibilité à l'appui budgétaire. L'évaluation de l'éligibilité peut prendre la forme suivante<sup>56</sup>:

<sup>(56)</sup> À des fins illustratives.



### À la fin de la phase d'identification ou de formulation:

«Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus [et de la dernière évaluation du FMI en date du MM/AA] [et sous les réserves suivantes...], nous concluons que les autorités poursuivent une politique macroéconomique crédible et pertinente orientée vers la stabilité visant à restaurer la stabilité et la soutenabilité des équilibres budgétaires ou extérieurs»

### Phase de mise en œuvre/décision de décaissement

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, il peut être conclu que le pays présente un cadre macroéconomique axé sur la stabilité, ou que des progrès pour recouvrer les équilibres principaux sont en bonne voie.

## APPENDICE 1: ÉVALUATION DES COMPTES EXTÉRIEURS

Pour évaluer les comptes extérieurs d'un pays, deux tableaux sont essentiels: le tableau classique de la balance des paiements et le tableau récapitulatif «Besoins et sources de financement extérieur» comme élaboré par le FMI à partir de la balance des paiements.

L'évaluation de la balance des paiements ne peut se limiter au volume du solde commercial ou au compte des opérations courantes. Premièrement, la vulnérabilité du compte courant dépend de facteurs structurels, par exemple la diversification des exportations sur une base géographique ou selon les produits, les montants et l'origine des envois de fonds, la vulnérabilité des importations au prix des matières premières. Elle dépend également des changements de compétitivité-prix. Deuxièmement, un déficit du compte courant correspond à une situation où les investissements nationaux sont supérieurs à l'épargne nationale. Un tel déficit s'accompagnant par exemple d'un fort taux d'investissement et d'une croissance rapide sera la conséquence d'une stratégie réussie de développement axée sur la croissance tant qu'elle est financée sur une base saine; en revanche, un déficit dans un contexte de croissance faible et d'investissements faibles ou d'efficacité médiocre des investissements aura tendance à générer un endettement extérieur non soutenable. Troisièmement, la source des financements constitue aussi un élément important. Les indicateurs reprennent la dépendance vis-à-vis de flux officiels par rapport aux flux privés, les variations et le niveau des réserves externes et la part respective des flux d'investissements directs étrangers (IDE), et des flux à long et à court terme dans les flux de capitaux privés.

Les «besoins de financement extérieur» (besoin: -) tels que définis dans le tableau récapitulatif comprennent le solde des opérations courantes (déficit: -), l'augmentation ou les variations voulues des réserves internationales (augmentation: -) et les besoins de financement liés à l'amortissement de la dette (remboursement de la dette: -). Il existe deux types de financement extérieur: les flux privés (entrées: +), qui sont sous-divisés en IDE prévus moins les investissements réversibles dans les capitaux productifs et autres flux privés, représentant des investissements dans des actifs financiers à court, moyen et long terme; et la contribution des flux venant du FMI et d'autres flux officiels. L'appui budgétaire de l'UE s'inscrivant dans cette dernière catégorie, il est judicieux de comparer les décaissements opérés sur une base annuelle au titre de l'appui budgétaire de l'UE avec le montant total des flux de capitaux publics.

Un programme validé du FMI présente toujours un solde total des paiements «en équilibre», c'est-à-dire qu'il existe une égalité entre les besoins et les sources de financement. Avant la conclusion d'un accord, la présentation d'un «déficit de financement résiduel» par le Fonds soulève spécifiquement la question des contributions des donateurs publics et des organisations multilatérales déjà comprises dans le poste intitulé «autres flux publics». Si le Fonds considère que les autres flux publics attendus sont insuffisants pour «combler le déficit», il devra renégocier le cadre macroéconomique avec le gouvernement, en accordant une importance toute particulière à l'orientation de la politique budgétaire. Ce processus aboutit généralement à une réduction des dépenses publiques ou à une politique monétaire encore plus restrictive.

## APPENDICE 2: SOUTENABILITÉ DE LA DETTE<sup>57</sup>

Le caractère soutenable de la dette dépend de l'ampleur de la dette et du service de la dette en comparaison de la capacité de remboursement. Une dette et les obligations liées au service de la dette qui croissent plus rapidement que la base des recettes permettant le remboursement mènent inévitablement à une crise des liquidités ou à une crise de solvabilité. Par conséquent, dans une première étape, un déficit constaté — extérieur ou budgétaire — sera évalué au regard du niveau actuel d'endettement et de l'évolution de la dette qui en résultera automatiquement, comparativement aux taux escomptés d'augmentation des recettes (ratio dette/recettes). La soutenabilité de la dette impose une limite au volume acceptable et à l'évolution souhaitable du déficit constaté. Par exemple, l'option consistant à creuser le déficit budgétaire, qui paraîtrait souhaitable pour soutenir les activités en cas de choc négatif, devra peut-être être rejetée en raison d'inquiétudes pesant sur la soutenabilité de la dette.

Pour la plupart des pays à faible revenu, le premier indicateur à prendre en considération est la soutenabilité de la dette publique extérieure. Toutefois, étant donné qu'un nombre croissant de pays a accès à un marché national des capitaux, l'attention doit être portée à la dette publique totale.

Les informations à fournir dans tous les cas doivent se fonder sur l'analyse effectuée conjointement par le FMI et la Banque mondiale. Ces institutions effectuent régulièrement de telles analyses pour la plupart des PFR (cycle de trois ans avec une mise à jour annuelle), lesquelles sont publiées sur le site internet du FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.aspx>). Une analyse de la soutenabilité de la dette est parfois pratiquée pour les pays à revenu intermédiaire ayant accès aux marchés des capitaux, même si la méthodologie appliquée est quelque peu différente.

Les indicateurs sur le stock de la dette fournissent une mesure utile du poids futur du service de la dette existante. Les indicateurs sur le service de la dette permettent eux de mesurer le poids immédiat que la dette impose au pays, en évinçant d'autres utilisations possibles de ces ressources limitées. La mesure de la capacité de remboursement est rapportée au PIB, aux exportations des biens et services ou aux recettes publiques. La mesure la plus pertinente de la capacité de remboursement dépend des contraintes auxquelles un pays particulier est le plus exposé. Les ratios de dettes en valeur actualisée constituent des indicateurs synthétiques du poids que représentent les obligations futures d'un pays, et reflètent à ce titre les risques de solvabilité à long terme, tandis que le profil temporel des ratios du service de la dette donne une indication sur la probabilité et le calendrier possible des problèmes de liquidité.

L'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par le FMI/la Banque mondiale se fonde sur des scénarios macroéconomiques «réalistes» visant à «prévoir des garde-fous contre les emprunts excessifs et le retour au surendettement, sans pour autant réprimer l'optimisme que suscite à juste titre un recours efficace aux ressources extérieures pour promouvoir la croissance, réduire la pauvreté et atteindre les OMD» (*traduction libre*) (FMI, 2010). Elle inclut des scénarios de référence, des scénarios alternatifs et des scénarios basés sur des tests de résilience. De plus en plus, on cherche aussi à prendre en compte l'efficience des investissements publics.

Les analyses se réfèrent aux seuils d'endettement (dette et service de la dette en % des exportations, du PIB et des recettes budgétaires) en tenant compte de la capacité institutionnelle du pays à gérer la dette sur une base saine (FMI, 2010, p. 9). Elles établissent un classement des pays selon les critères suivants: risque d'endettement faible, modéré, élevé ou surendettement. Il convient également d'accorder une attention toute particulière à l'accumulation des arriérés.

<sup>(57)</sup> Source: «Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability», FMI, 2010, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210.pdf>; voir également le cadre pour les pays à faible revenu: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/index.htm>

### APPENDICE 3: CHOCS DES PRIX EXTÉRIEURS SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES ET L'ÉNERGIE, MAÎTRISE DE L'INFLATION ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE

En l'absence de chocs des prix extérieurs, l'objectif de taux d'inflation modéré et stable est généralement poursuivi, en mixant une politique de taux d'intérêt, une limitation du crédit intérieur et une stabilité du taux de change. Tout choc extérieur affectant les prix des produits alimentaires/de l'énergie peut créer des défis importants auxquels les autorités de plusieurs pays en développement, en particulier les pays à faible revenu, doivent faire face. Dans les pays les moins avancés (PMA), la part moyenne des produits alimentaires dans le panier du consommateur est de 45 % et celle des carburants de 6 %. Les chocs de prix affectent principalement les ménages les plus pauvres, mais les classes moyennes peuvent également être durement touchées. La capacité à absorber partiellement un choc des prix par le biais d'une épargne moins importante ou par l'épuisement de l'épargne est limitée ou inexistante. Par conséquent, l'incidence de ces chocs sur la pauvreté est élevée. Les petites entreprises ayant un accès limité au crédit peuvent être touchées par une volatilité excessive des prix de l'énergie, provoquant des problèmes de liquidité.

En conséquence, le fait de répercuter intégralement les chocs des prix des produits alimentaires et de l'énergie sur les consommateurs finaux, en l'absence d'un filet de sécurité sociale efficace pour les plus pauvres et dans une situation de faible accès au marché du crédit, n'est souvent pas une solution durable. Les régimes de subvention des prix apparaissent comme une solution de second choix, qui reste chère, et les régimes doivent être conçus avec soin pour répondre aux besoins des plus pauvres à moindre coût, en tenant compte des marges de manœuvre budgétaires. Le caractère réversible de tels régimes est également une question clé.

De plus, la politique monétaire est questionnée. Le conseil «standard» consiste à accommoder les premiers effets sur les prix tout en opposant une résistance aux effets secondaires affectant les prix intérieurs, et qui risque de conduire à une dynamique inflationniste. Toutefois, les pays qui ont connu des problèmes de réserves internationales et/ou des pressions inflationnistes avant que survienne le choc peuvent être obligés de mener une politique encore plus restrictive pour contrecarrer les effets immédiats du choc des prix.

Ces aspects soulignent l'importance qu'il y a de renforcer la résistance à moyen terme par le biais de filets de sécurité sociale efficaces et bien ciblés ainsi qu'à travers les réserves internationales et des marges de sécurité budgétaire dans le but de garantir la stabilité macroéconomique à moyen terme.

## APPENDIX 4: IMF LENDING INSTRUMENTS TO LOW INCOME COUNTRIES

Depuis le début de la crise économique mondiale, le FMI a remanié ses instruments de prêt pour les pays à faible revenu afin de remédier à leur **plus grande vulnérabilité et répondre** aux besoins de soutien à court terme et d'urgence **auxquels les exposent les hauts et bas de l'économie mondiale**. Les instruments de prêt comprennent:

La **facilité élargie de crédit (FEC)**, qui remplace la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Cet instrument:

- assure une intervention prolongée sur le moyen ou long terme en cas de besoins à moyen terme de la balance des paiements;
- offre une plus grande souplesse que le précédent instrument en ce qui concerne l'extension des programmes, le calendrier des réformes structurelles et les conditions afférentes au document officiel de stratégie de réduction de la pauvreté.

La **facilité de crédit de confirmation (FCC)**, qui remplace la composante de montant élevé de la facilité de protection contre les chocs exogènes, s'apparente à l'accord de confirmation pour les pays à revenu intermédiaire. Cet instrument:

- offre un soutien souple aux pays à faible revenu qui ont des besoins de financement et d'ajustement à court terme du fait de chocs intérieurs ou extérieurs ou de dérapages de la politique économique;
- cible les pays qui n'ont plus de problèmes persistants de balance des paiements mais peuvent, de temps à autre, avoir besoin d'une aide.
- peut aussi être utilisée comme assurance à titre de précaution.

La **facilité de crédit rapide (FCR)** qui:

- permet un soutien rapide sous la forme d'un déboursement unique et immédiat au bénéfice de pays à faible revenu présentant des besoins de financement urgents, ainsi que des tirages successifs pour les pays qui sortent d'un conflit ou se trouvent dans une autre situation précaire;
- assure une assistance souple sans conditions liées à un programme lorsque le recours aux deux autres facilités n'est pas nécessaire (car le besoin est de courte durée) ou n'est pas possible (contraintes institutionnelles ou manque de capacités).

Tous ces instruments permettent d'accroître de façon significative le recours à des financements à des conditions plus favorables que précédemment. Exceptionnellement, tous les paiements d'intérêts dus au FMI au titre de ses instruments de prêt concessionnels sont suspendus pour les pays à faible revenu jusqu'à fin 2011. Par la suite, la concessionnalité sera réexaminée tous les deux ans.

## TABLEAUX STANDARDS

Le tableau ci-dessous contient les principales informations requises pour effectuer une évaluation macroéconomique. Elles sont complémentaires aux informations à fournir comme suggéré dans le texte (notamment les indicateurs de développement, le volume de l'aide apportée par l'UE au regard des variables macroéconomiques, les paramètres de la politique budgétaire, le cadre macroéconomique à moyen terme de l'analyse de soutenabilité de la dette ...). Il peut être nécessaire de les adapter afin de prendre en compte les particularités du pays concerné. Les données des années civiles sont fournies à titre d'exemple pour des données à compléter pour le second semestre 2011 et le premier semestre 2012.

**Tableau 1: Comptes nationaux et prix**

	2000-08	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
PIB réel (variation annuelle en %)						
PIB réel (non pétrolier) (variation annuelle en %)						
PIB réel par habitant (variation annuelle en %)						
Population (nombre/fin d'exercice)	-					
PIB (en USD ou en €)						
Investissement brut						
— Privé						
— Public						
Indice des prix à la consommation (glissement moyen annuel en %)						
Taux de change effectif nominal (glissement en % en fin d'exercice)						
Taux de change effectif réel (glissement en % en fin d'exercice)						

**Table 2: Financial sector**

Actifs nets domestiques du secteur bancaire (variation annuelle en %)						
Actifs nets extérieurs du secteur bancaire (variation annuelle en %)						
Indicateur(s) de l'adéquation des fonds propres (pour de plus amples détails, consulter le tableau du FMI «Indicateurs de solidité financière»)						
Indicateur(s) de qualité des actifs (idem)						

Tableau 3: Comptes extérieurs (en millions d'USD ou €)

	2008	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
<b>Solde des opérations courantes (incluant les dons)</b>						...
Balance commerciale						...
— Exportations						
• dont [préciser la valeur à l'exportation du ou des premier(s) principal (aux) produit(s) exporté(s)]						
— Importations						
• dont celles pétrolières						
Balance des services et revenu						...
— dont paiements des intérêts						
Balance des transferts						
— dont transferts officiels (nets)						
<b>Compte de capital et financier</b>						
Compte de capital (net)						
Compte financier (net)						
— Financement officiel (prêts à moyen et long terme)						
— Capital privé						
— Capital à court terme						
Erreurs et omissions						
Solde global						
<b>Postes pour mémoire (% du PIB, sauf indication contraire)</b>						
Réserves internationales nettes (-, augm.)						
Solde des opérations courantes, transferts officiels compris						
Appui des donateurs						
— dont transferts officiels						
• dont aide de l'UE (décaissée)						
Dette extérieure						
Paieement du service de la dette extérieure						
Réserves internationales brutes en USD						
Réserves internationales brutes en mois d'importations prévues						

Volume des exportations (variation annuelle en %)						
Volume des importations (variation annuelle en %)						
Termes de l'échange (variation annuelle en %)						

Tableau 4: Indicateurs de politique budgétaire (% du PIB versus % du PIB non pétrolier)

	2000-08	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
<b>Total des recettes et dons</b>						
Recettes						
— Recettes pétrolières						
— Recettes non pétrolières						
— Recettes fiscales						
• Impôts directs						
• Impôts indirects						
• Taxes sur le commerce						
— Recettes non fiscales						
Dons						
— dont appui budgétaire de l'UE (décaissements)						
<b>Total des dépenses</b>						
<b>Dépenses courantes</b>						
— Dépenses courantes hors intérêts						
• Rémunérations et salaires						
• Biens et services						
• Autres						
— Paiements des intérêts						
• Domestique						
• Extérieur						
<b>Dépenses d'investissement (total)</b>						
Domestique						
Extérieur						
Apurement des arriérés (apurement -)						
Solde domestique primaire						
<						
<b>Solde global (après apurement des arriérés)</b>						
<b>Postes pour mémoire (en% du PIB ou en % du PIB non pétrolier)</b>						



Total des dépenses pour la réduction de la pauvreté (protection sociale, santé, éducation)						
Exonérations fiscales						
Arriérés de paiements nationaux en cours						
Total de la dette publique						
— Dette domestique						
— Dette extérieure						

# ANNEXE 5: ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La présente annexe comporte deux modèles annotés qu'il convient d'utiliser indifféremment pour les trois types de contrats d'appui budgétaire. Le premier modèle ([partie I dans cette annexe](#)) correspond au **document complémentaire** à remettre conjointement à la fiche Action prévue pour les opérations d'appui budgétaire à la fin de la phase de formulation. Le second modèle ([partie II dans cette annexe](#)) est le **rapport de suivi annuel** à élaborer pour justifier la demande de décaissement. La présente annexe comporte également une section finale ([partie III dans cette annexe](#)) qui fournit des indications complémentaires, des modèles et des références utiles sur la gestion des finances publiques (GFP).

La Commission estime qu'un pays remplit le critère d'éligibilité de la GFP pour *l'approbation du programme* lorsqu'il peut justifier de l'existence d'un programme crédible et pertinent pour améliorer la gestion de ses finances publiques. *S'agissant d'un décaissement par tranche*, la condition générale pour la GFP est remplie lorsque la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques démontre des progrès satisfaisants. Cette démonstration inclura une évaluation positive de deux aspects: i) les **progrès quantitatifs** par rapport aux objectifs définis dans le cadre de suivi et ii) **l'orientation des changements** de la réforme des finances publiques afin d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme. La pertinence et la crédibilité du programme doivent également être préservées<sup>58</sup>.

Le **document complémentaire** décrit donc les attentes initiales en termes d'avancées de la GFP sur toute la durée du programme d'appui budgétaire et fixe une situation **de référence** à partir de laquelle les progrès accomplis durant la mise en œuvre seront mesurés dans le **rapport de suivi annuel**. L'élément essentiel des modèles est le **cadre de suivi** qui définit les situations de référence ainsi que les objectifs à court terme (un an) et à moyen terme (en fin du programme) (voir partie II de l'annexe 1).

(<sup>58</sup>) Étant donné que les programmes de réforme de la GFP s'inscrivent généralement dans une perspective à moyen terme (par exemple une durée de trois à cinq ans ou plus), le jugement porté sur la pertinence et la crédibilité de ces programmes ne devrait pas changer d'une année sur l'autre. Ainsi, concernant les pays où les programmes d'appui budgétaire sont définis sur une base annuelle, la même analyse du programme de réforme de la GFP pourrait en fait être utilisée, sur plusieurs années, pour justifier l'éligibilité de fin de formulation. En pareil cas, toutefois, la nécessité de procéder à la mise à jour du cadre de suivi en spécifiant la situation de référence et les attentes en matière de réforme utilisés durant la mise en œuvre, devrait persister.

## ANNEXE 5: [PARTIE I DE L'ANNEXE GFP]<sup>59</sup>: DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION - ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

### 1. CARACTÉRISTIQUES CLÉS [1 PAGE]

Année fiscale	par exemple, juillet/juin
Dernier PEFA /diagnostic:	Date de publication et exercice de référence
Derniers comptes annuels soumis à l'auditeur général / à la Cour des comptes:	Date de soumission et exercice de référence
Dernier rapport d'audit annuel:	Date de soumission et exercice de référence
(Audit des états financiers des fonds consolidés/«compte de gestion»)	Date de la dernière décharge ou rapport équivalent du parlement
Basis/Forum of PFM dialogue	Level of representation and date of last formal level meeting
Programme de réforme:	Titre du document de stratégie ou équivalent, date d'approbation par le gouvernement, période concernée <sup>60</sup>

### 2. RÉSUMÉ DE L'ANALYSE [1 PAGE]

Le présent document complémentaire a principalement pour objet de dresser une vue d'ensemble exhaustive du système GFP, et de fixer le cadre pour le suivi des faiblesses. La justification de l'éligibilité doit être axée sur l'analyse de la pertinence et de la crédibilité de la réforme de la gestion des finances publiques en place. Cette section doit être brève et se limiter aux points principaux indiqués dans l'encadré ci-dessous.

- Faiblesses majeures du système GFP,
- Évaluation de la pertinence de la stratégie de réforme menée par le gouvernement en matière de GFP,
- Évaluation de la crédibilité de la stratégie de réforme menée par le gouvernement en matière de GFP,
- Conclusion de la Délégation sur l'éligibilité de la GFP,
- Principaux thèmes du dialogue sur la GFP.

### 3. DIAGNOSTIC DU SYSTÈME [2-3 PAGES]

#### Résumé des évaluations de la gestion des finances publiques [1 page]

La première étape de préparation du document complémentaire visera à **résumer de façon succincte les principales conclusions des travaux d'évaluation et de diagnostic récents** du système de gestion des finances publiques en place. En principe, divers outils de diagnostic standard, comme le PEFA, auront été utilisés et complétés, le cas

<sup>(59)</sup> (Toutes les mentions figurant entre des crochets «[ ]» doivent être supprimées lors du remplissage dudit modèle.)

<sup>(60)</sup> Il peut arriver que la stratégie de réforme ne soit pas traitée dans un seul et même document. Il n'est pas rare en effet que les réformes en matière d'audit externe ou les réformes relatives à la mobilisation des ressources nationales soient traitées séparément. En pareil cas, les différentes réformes devraient être énumérées.

échéant, par des évaluations complémentaires<sup>61</sup>. Il conviendrait de référencer d'une façon claire toutes les sources d'information dans l'appendice 5 du document complémentaire.

Cette section n'a pas pour vocation de reproduire en bloc les résultats des différents diagnostics. Si une analyse PEFA a été réalisée, ses résultats seront résumés et présentés au complet à l'annexe 3, y compris les répétitions des exercices.

### *Portée de l'évaluation*

Dans les systèmes GFP, tous les sous-systèmes sont étroitement liés (incluant l'administration fiscale et douanière, la préparation du budget, l'exécution du budget et la gestion de la trésorerie, les systèmes de passation des marchés, les contrôles internes et l'audit interne, la comptabilité et les rapports financiers, la surveillance et l'audit externes, etc.) et doivent donc être analysés pour tous les types de contrat d'appui budgétaire retenus.

Deux domaines requièrent une attention spéciale conformément à la communication de la Commission de 2011 sur l'appui budgétaire, à savoir: **l'administration fiscale, la transparence et le contrôle du budget**. Concernant l'administration fiscale, l'analyse devrait évaluer la capacité du gouvernement à mobiliser les ressources nationales (tant fiscales que non fiscales). Les lignes directrices sur l'appui budgétaire fournissent, dans une annexe séparée, des explications détaillées sur la manière dont le soutien est apporté dans ce domaine.

En ce qui concerne la transparence et le contrôle du budget, la disponibilité des informations budgétaires constituent les éléments autour duquel s'articule l'analyse visant à démontrer la conformité à un quatrième critère d'éligibilité, distinct, comme indiqué dans l'annexe des lignes directrices. L'analyse et le suivi de la pertinence et du rôle des organes de contrôle devraient toutefois être intégrés dans le présent document complémentaire, à la section 3.2 ci-dessous.

### *Exhaustivité des évaluations et des données*

Dans cette section, deux points importants ont trait à l'exhaustivité des évaluations et des données.

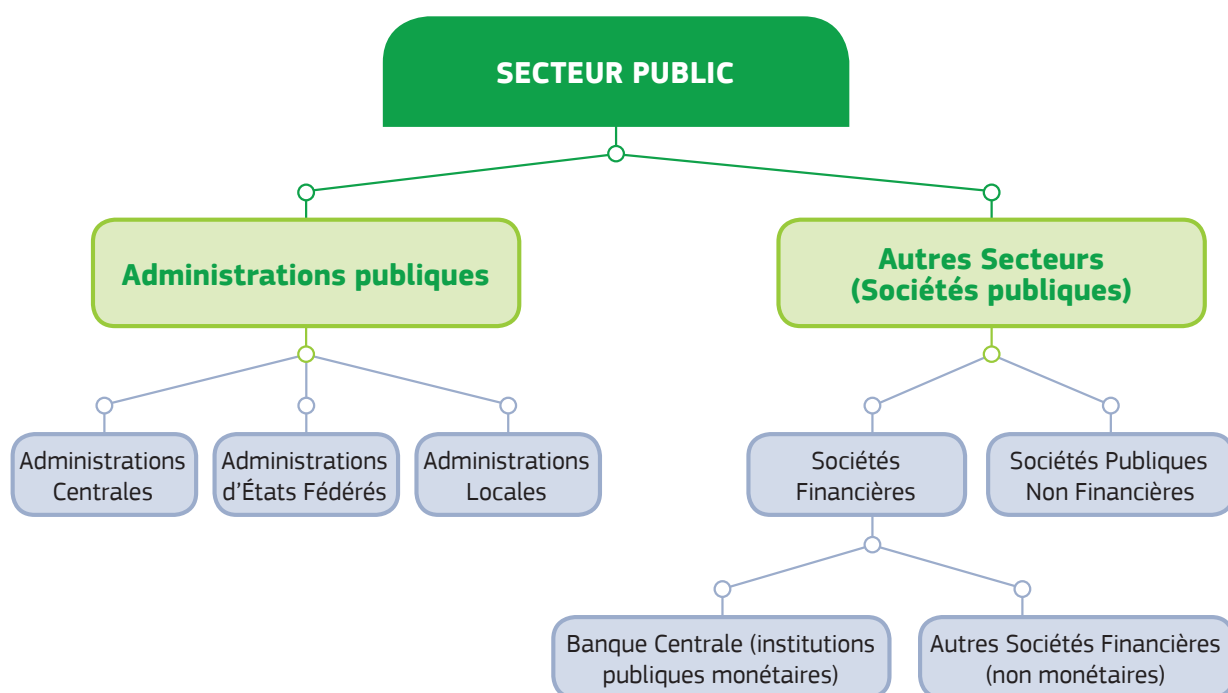
S'agissant des évaluations, certaines questions à se poser pour l'analyse comprennent notamment les points suivants: les évaluations se limitent-elles au gouvernement central uniquement ou incluent-elles les gouvernements infranationaux, les dépenses non budgétées et le secteur public au sens large (organes parapublics et agences). En général, les ministères et autres agences qui jouent un rôle critique dans le système GFP devraient être considérés, notamment ceux et celles qui mobilisent les montants d'aide les plus importants. Toute divergence significative devrait être soulignée et renvoyée à des travaux de diagnostic ultérieurs. Cela pourrait se produire par exemple lorsque des responsabilités importantes en matière de fourniture des services sont déléguées à des niveaux fédéraux au moyen de subventions globales. En outre, il conviendrait également d'analyser le niveau infranational dans les cas de forte décentralisation budgétaire, autrement dit lorsque les gouvernements infranationaux disposent d'un haut niveau d'autonomie et de discrétion pour gérer une part importante des produits et/ou des charges. L'indicateur PI-8 de la PEFA constituerait une source d'information importante, mais il conviendrait d'envisager une évaluation PEFA complémentaire au niveau infranational pour les programmes centrés sur certaines régions ou sur certains États.

S'agissant des **données** sur les finances publiques, elles devraient être accessibles à tous les niveaux des autorités publiques (voir figure 1 ci-dessous). Dans la pratique, l'accès aux données gouvernementales infranationales est souvent difficile dans les pays caractérisés par un haut niveau de décentralisation budgétaire. Cette section devrait inclure, en s'appuyant sur les informations disponibles dans le rapport PEFA, la part des ressources budgétaires qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement. Lorsque les données infranationales ne sont pas disponibles, un dialogue sur les normes internationales en matière de statistiques des finances publiques<sup>62</sup> peut aider à définir des mesures permettant de surmonter les problèmes.

<sup>(61)</sup> Un aspect important du dialogue sur la GFP consiste à s'entendre sur ce que couvrira le programme des travaux de diagnostic. Alors que le PEFA offre une vue d'ensemble exhaustive du fonctionnement d'un système GFP, considéré globalement, certains aspects plus spécifiques peuvent requérir des travaux plus détaillés. Des diagnostics complémentaires peuvent ainsi s'avérer nécessaires pour «explorer» un domaine en particulier. Compte tenu de l'importance de son rôle dans la gestion des fonds publics, le système de passation des marchés publics est un domaine dans lequel des diagnostics supplémentaires sont souvent entrepris afin d'obtenir une vue plus complète du fonctionnement du système GFP.

<sup>(62)</sup> «Le manuel de statistiques de finances publiques 2001» est disponible sur le site web du FMI: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>

Figure 1 — La structure du secteur public



### Résultats des rapports établis par les institutions supérieures de contrôle [1/2 page]

Le second volet essentiel de cette section est le rapport succinct des **principales conclusions des rapports d'audit les plus récents, établis par les institutions supérieures de contrôle**<sup>63</sup> dont les conséquences affectent le système GFP dans son ensemble. Il convient de mettre l'accent sur les questions de conformité car elles fournissent des indications sur les performances du système, pris globalement. En tout premier lieu, le calendrier et la disponibilité des rapports d'audit conformément aux dispositions légales devraient être résumés dans le tableau de l'annexe 2, accompagnés des commentaires figurant dans la présente section. En outre, une synthèse de la **réponse du gouvernement** aux recommandations et aux résultats des rapports devrait être préparée.

### Questions sectorielles [1/2 page]

Lorsque les opérations d'appui budgétaire proposées concernent un **secteur**, les spécificités propres à la gestion des finances de celui-ci devraient également être analysées et, quand cela est pertinent, elles devraient être intégrées dans le tableau de suivi (appendice 1). Les évaluations des dépenses publiques et les enquêtes de suivi des dépenses constituent des exemples de sources d'information, bien que ces évaluations de grande ampleur ne puissent être menées chaque année. Il importera donc de mettre en évidence **les conclusions du rapport d'audit annuel** pour les secteurs concernés et la réponse apportée par le gouvernement, si elle est disponible.

L'analyse des spécificités sectorielles revêt une importance particulière lorsque, pour ledit secteur, la gestion des finances inclut: i) des systèmes spécifiques, ii) des systèmes présentant des variantes ou iii) des systèmes qui s'écartent notablement des normes de gouvernance financière valant dans les autres secteurs. Des exemples de questions à traiter dans les évaluations sectorielles de la GFP comprennent:

- les **systèmes de passation des marchés publics**, lorsque des systèmes distincts coexistent, par exemple pour les médicaments dans le secteur de la santé, ou lorsqu'ils revêtent une importance particulière, comme les contrats de construction dans le domaine des infrastructures, la prise en compte dans l'analyse de leur cohérence avec le système national de passation des marchés publics devrait rester la référence.
- la **performance de la paye du personnel**, qui est critique dans les secteurs à forte intensité de personnel, comme l'éducation et la santé; la prise en compte dans l'analyse de leur cohérence avec le système national de passation des marchés publics devrait rester la référence.

(63) Audit des états financiers des fonds consolidés ou «compte de gestion» dans les pays francophones.

- c) les «**fonds non budgétés**», tels que ceux alloués aux routes, à la sécurité sociale et autres fonds réservés qui peuvent être financés soit en-dehors du système budgétaire national, ou qui peuvent être financés par les recettes fiscales générales, mais réservées à une affectation spécifique.
- d) le **degré de décentralisation budgétaire**. Dans les pays où une part critique du budget est directement sous la responsabilité des gouvernements locaux, il conviendrait d'analyser séparément la GFP au niveau infranational. Il faut noter que certains gouvernements présentent uniquement des comptes du gouvernement central, alors que d'autres peuvent présenter des comptes gouvernementaux consolidés globaux qui intègrent les dépenses des autorités locales et provinciales.

### Identification des faiblesses majeures [1/2 page]

Sur la base des évaluations diagnostiques, des conclusions d'audits et des défis sectoriels, comme indiqué ci-dessus, il conviendrait de résumer en un paragraphe les principales problématiques affectant le système GFP à court et moyen terme.

Ce bref résumé permettra de passer à l'étape suivante, consistant à **repérer les principales faiblesses du système GFP et à établir la situation de référence servant au suivi des progrès**. Cette section devrait passer en revue ce que la Commission considère, pour les contrats de réforme sectorielle, comme faiblesses majeures du système GFP national et du système sectoriel ou infranational, le cas échéant. **Afin de préparer les éléments pour l'analyse ultérieure de la stratégie, les faiblesses majeures identifiées devraient être reportées dans la colonne 2 du cadre de suivi présenté à l'appendice 1.**

Les réformes clés à suivre dans le cadre du dialogue GFP ressortent, souvent, avec évidence du dialogue engagé à la suite des évaluations de la GFP pour parvenir à une appréciation commune des faiblesses les plus importantes. L'accent doit être porté sur les résultats attendus que les actions annuelles de réforme en matière GFP devraient produire à moyen terme. Le suivi des changements à moyen terme sera effectué à l'aide des critères de référence basés sur les trois objectifs budgétaires et mesurés en utilisant les 28 indicateurs du cadre de la performance GFP de la PEFA, à savoir: i) la discipline budgétaire agrégée, ii) l'allocation stratégique des ressources et iii) la fourniture efficiente des services. Pour atteindre ces objectifs, la conformité budgétaire avec les lois et les règlements en vigueur est également requise, assurée grâce à la mise en place des principales fonctions de la GFP.

Dans ces domaines, il convient de se concentrer sur les réformes dont l'importance est critique pour l'amélioration des objectifs budgétaires de la GFP sur la durée prévue de l'opération d'appui budgétaire et conformément à la nature du contrat, tout en veillant à maintenir un bon équilibre entre les objectifs et le respect du séquençage approprié des réformes pour chaque pays. Avant de passer à une phase de réforme avancée, il convient de s'assurer que les systèmes de conformité de base ou les fonctions de base d'un système de GFP soient opérationnels, cet aspect représentant une condition essentielle des trois objectifs budgétaires. La différenciation recommandée pour le suivi de chaque type de contrat, tenant compte du fait que la gestion des fonds puisse varier d'un secteur à l'autre, pourrait être comme suit:

- dans le cas des contrats de bonne gouvernance et de développement, les trois objectifs budgétaires ainsi que la discipline budgétaire devraient être traités en mettant un accent particulier sur la consolidation des systèmes de base afin d'améliorer la gouvernance et de lutter contre la corruption.
- concernant les contrats de réforme sectorielle, le suivi des faiblesses majeures du système de GFP global devrait accorder une attention particulière à la fourniture de services de qualité, en ciblant les faiblesses spécifiques au secteur.
- enfin, pour les contrats relatifs à la construction de l'appareil d'État, la restauration des fonctions de base de la GFP devrait être la priorité pour assurer l'obtention, de manière progressive, d'un certain degré de discipline budgétaire.

Dans les cas où il n'existe pas de budget, de système de trésorerie rudimentaire<sup>64</sup> ou un mécanisme de rapportage sur l'exécution budgétaire<sup>65</sup>, l'appui budgétaire sera exclu. Lorsque ces fonctions sont en place mais qu'elles sont

<sup>(64)</sup> En l'espèce, un système de trésorerie pourra être un système qui surveille et rend compte des principales ressources et dépenses du gouvernement, tout en assurant la gestion de la trésorerie et des comptes bancaires du gouvernement.

<sup>(65)</sup> Un mécanisme de reportage sur l'exécution budgétaire devrait être instauré pour permettre un certain contrôle des dépenses, au moins sur une base annuelle.

faibles, notamment dans les situations de fragilité appuyées au moyen de contrats relatifs à la construction de l'appareil d'État, des mesures spéciales à court terme et des garanties supplémentaires seront en principe requises et présentées comme des conditions spécifiques à remplir avant le décaissement de la première tranche. Dans un tel contexte, il peut en outre être judicieux de cibler les décaissements en faveur de certains postes de dépenses, comme les salaires des agents de la fonction publique ou l'apurement d'arriérés. Le besoin d'un appui complémentaire sous la forme d'une assistance technique devrait également être pris en compte dans la réponse à apporter à ces faiblesses spécifiques.

### Le programme de réforme de la GFP du gouvernement [1/2 page]

Cette section devrait résumer les initiatives du gouvernement, passées, actuelles et prévues, pour renforcer la GFP. Lorsqu'il existe un document de stratégie pour une réforme globale et totalement articulée sur la GFP, un résumé succinct faisant état de sa portée, de ses activités et de ses objectifs pourra être présenté. Dans les pays où un document exposant la stratégie de manière unifiée n'existe pas mais où une série de réformes partielles /ponctuelles sont néanmoins menées, il conviendrait également de les décrire en insistant sur les problèmes auxquels elles tentent de remédier et sur leurs objectifs. Une certaine attention devrait être accordée aux aspects organisationnels, tels que la conduite institutionnelle, les questions de coordination et les aspects de «l'économie politique», au sens large, caractérisant la nature du programme de réforme (voir section 3.2.4).

Afin de préparer les éléments qui serviront à l'analyse ultérieure de la pertinence et de la crédibilité de la stratégie, les objectifs du programme de réforme devraient être reflétés dans le cadre de suivi à l'appendice 1. Les objectifs à court terme (colonne 3) et à moyen terme (colonne 6) devraient y être mentionnés.

## 4. ÉLIGIBILITÉ À L'APPUI BUDGÉTAIRE [3-4 PAGES]

### Évaluation de la pertinence de la stratégie

Cette section devrait permettre un jugement motivé sur la pertinence de la stratégie de réforme de GFP.

Le critère principal utilisé pour évaluer la pertinence du programme de réforme est le degré selon lequel les faiblesses majeures sont traitées par la stratégie. Cela suppose, si l'on se réfère au cadre de suivi de l'appendice 1, qu'il existe un ensemble cohérent d'objectifs pouvant être vérifiés (colonnes 3 et 6) face à chacune des faiblesses majeures identifiées (colonne 2).

En présence de lacune dans le système, c'est-à-dire dans le cas où une faiblesse majeure n'est traitée par aucune mesure de réforme, un dialogue renforcé et/ou d'autres explications sont requises. Le fait qu'une faiblesse majeure ne soit pas traitée à court terme peut être admis si cela est lié au séquençage des réformes (voir section 3.2 ci-dessous). En pareil cas, une explication complète devrait être donnée, qui justifie cette «lacune» apparente dans le programme de réforme. Dans le cas contraire, la Commission peut considérer l'existence d'une telle lacune comme une omission importante qui exige un dialogue renforcé et à laquelle il devrait être remédié avant de pousser plus loin l'évaluation de l'éligibilité.

### Évaluation de la crédibilité de la stratégie

La crédibilité de la stratégie dépend de différents facteurs<sup>66</sup> qui détermineront le succès ou l'échec des réformes, incluant le séquençage approprié des étapes, les dispositions institutionnelles pertinentes, la coordination des donateurs, l'allocation des ressources, «l'adhésion» politique, les liens avec les efforts consacrés à la lutte contre la corruption et, le cas échéant, les résultats déjà démontrés par la réforme, etc. Il conviendrait d'évaluer ces aspects pris globalement et, également, de prendre en compte leur pertinence pour rendre un jugement sur l'éligibilité.

#### ■ Questions relatives au séquençage

Dans cette section, les délégations devraient expliquer comment les priorités sont fixées et leur séquençage et si le principe expliqué ci-dessous — consistant à privilégier les «bases avant tout» — a été appliqué, et elles devraient in fine formuler un point de vue sur l'adéquation des mesures proposées à la lumière des faiblesses

<sup>(66)</sup> Les questions à analyser dans cette section sont très proches du cadre applicable à l'analyse des facteurs, autres que la GFP, influant sur le succès ou l'échec des réformes, lequel cadre est en cours d'élaboration. Dans son étude intitulée «The Non-Technical Context of PFM Reform» (projet, juillet 2011), J. Diamond propose un cadre d'analyse en trois volets, notamment: i) les facteurs de conditionnalité (environnement politique, développement économique, gouvernance sociale et capacité technologique), ii) la structure institutionnelle du système GFP (y compris les relations du ministère des finances avec les autres parties prenantes pertinentes parmi les pouvoirs publics) et iii) l'organisation interne des processus GFP.

**majeures recensées.** Un aperçu des approches du séquençage est brièvement présenté ci-dessous; pour de plus amples informations sur les différentes approches du séquençage de la réforme, veuillez toutefois vous reporter à la littérature existant sur ce sujet<sup>67</sup>.

Il est important de toujours garder à l'esprit que les sous-systèmes GFP sont étroitement imbriqués et que l'échec de l'un d'entre eux peut avoir un effet négatif sur les autres, ébranlant ainsi l'efficacité du système budgétaire dans son ensemble. Les faiblesses recensées dans le rapport PEFA sur la GFP et par d'autres sources seront les éléments de base de la conception d'une réforme dans un pays donné. Associées aux facteurs externes spécifiques (par exemple, des facteurs politiques, organisationnels, institutionnels), elles permettront de prioriser les actions de réformes et de proposer un phasage séquentiel propre au pays concerné.

Il conviendrait toutefois de noter que l'approche consistant à utiliser simplement les aspects du système de GFP les moins bien notés dans l'évaluation PEFA la plus récente est contraire à la stratégie car elle néglige les relations entre les composantes formant l'ensemble du système. L'approche recommandée<sup>68</sup> devrait davantage attribuer des priorités aux principaux systèmes de GFP et analyser si les «bases», que Allen Schick a décrites, sont en place. Assurer la fiabilité du système comptable et la production des rapports financiers feraient, ainsi, partie de ces fondamentaux. Si les fondamentaux d'un système de GFP sont déjà en place, des efforts doivent être déployés pour aller encore plus loin.

### ■ Adhésion politique

Les réformes des systèmes de gestion des finances publiques ont de meilleures chances de réussite s'il existe une volonté politique forte en faveur des réformes et pour assurer le pilotage. Parmi les principaux points à étudier lors de cette analyse figurent à titre indicatif: le degré d'engagement vis-à-vis des réformes au sein du gouvernement, la position du représentant désigné pour la mener et le niveau des pouvoirs dont il est investi (c'est-à-dire, le ministre des finances, le président, le directeur du département), les références faites au programme de réforme (c'est-à-dire dans les discours officiels, lors d'événements internationaux et dans les séances parlementaires), le taux de rotation des responsables des réformes et les systèmes d'incitation locaux en faveur du changement et des améliorations. Les réformes sont également sensibles à l'influence du contexte dans lequel le système de GFP opère, comme les pouvoirs attribués au ministère des finances, ses relations avec les autres ministères concernés par le déploiement des réformes, les relations avec le parlement, la structure du gouvernement, le rôle de l'institution supérieure de contrôle et sa capacité à exercer sa surveillance, le rôle des citoyens et des organisations de la société civile et, enfin, la solidité des systèmes de redevabilité nationale.

La dimension politique de la réforme n'est pas simplement un risque à atténuer, mais aussi une occasion à saisir. La demande visant une meilleure gouvernance et une responsabilité accrue est un moteur essentiel pour introduire des changements dans les systèmes budgétaires. L'origine de cette demande provient autant des institutions formelles (parlements ou institutions supérieures de contrôle) que des mécanismes informels (société civile, médias et citoyens). **Au vu de ces considérations, cette section devrait répertorier les principaux enjeux politiques pour le processus de réforme,** mais aussi les obstacles. Par conséquent, il conviendrait de s'intéresser à l'existence des «porteurs» de la réforme, aux résistances cachées, aux intérêts sectoriels, aux conflits, etc.

### ■ Corruption, fraude<sup>69</sup> et gestion des finances publiques

La question de la corruption et de la fraude s'étend au-delà des finances publiques et de leur gestion. En même temps, il est admis que des systèmes GFP renforcés sont un pilier sur lequel appuyer la crédibilité des programmes de prévention et de contrôle de la corruption. Certains aspects du système GFP sont critiques à cet égard, comme la passation des marchés publics, le contrôle interne et enfin le rôle du contrôle externe et la redevabilité nationale.

La corruption est une question complexe qui touche les institutions publiques et les citoyens ainsi que différents processus au sein de la société et elle peut constituer un obstacle majeur à la réalisation des objectifs de développement. À cet égard, on relève deux grandes catégories de questions liées à la corruption:

<sup>(67)</sup> Tommasi D., «Strengthening Public Expenditure Management in Developing Countries Sequencing Issues», 2008.

<sup>(68)</sup> La Commission européenne et le FMI travaillent à l'élaboration d'une note d'orientation sur le séquençage dans les réformes de GFP; elle devrait être disponible mi-2012.

<sup>(69)</sup> En droit pénal, une fraude est une tromperie commise dans l'intention d'en tirer un avantage personnel ou de nuire à autrui. La définition en droit varie cependant selon les juridictions. La fraude est généralement associée à une action malhonnête et calculée dont l'auteur espère tirer un avantage. La définition qui prévaut dans l'Union européenne peut être trouvée à l'article 1 de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995, p. 49).



- la première concerne les cas où le législateur ou l'exécutif influe sur la politique publique, y compris la politique budgétaire, dans le but d'en tirer un avantage à un niveau personnel ou un profit pour un groupe; par exemple, influence de la politique budgétaire pour favoriser des groupes puissants ou orientation des dépenses publiques pour satisfaire des intérêts particuliers par des biais illégaux. Cette manifestation de la corruption pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'une politique et, si elle est constatée, doit être prise en compte pour l'évaluation de la gestion du risque (voir annexe 7).

- dans la seconde, la corruption est liée aux faiblesses du système GFP dues à des défaillances lors de la passation des marchés, par exemple. Elle est souvent très présente dans le budget d'investissement ou résulte des faiblesses affectant la gestion de la paye.

**Par conséquent, le contenu de cette section devrait seulement consister à déceler la seconde interprétation et à expliquer les efforts consacrés à la lutte contre la corruption dans les réformes de la GFP, qui influenceront sur son éligibilité.** Alors qu'une attention spéciale devrait être portée aux grands cas de corruption et, tout particulièrement, au suivi assuré par le gouvernement et le système judiciaire, il ne faut pas négliger la corruption systémique et présente à des niveaux inférieurs. Si des informations sont disponibles, certaines indications sur l'ampleur et le type de corruption devraient être fournies. Si la Commission et d'autres acteurs participent aux mesures de lutte contre la corruption, il conviendrait de le mentionner.

### ■ Dispositions institutionnelles et coordination

**Dans cette section, les délégations devraient décrire brièvement les dispositions institutionnelles et les modalités de la coordination** dédiées à l'exécution des réformes de GFP, en soulignant les défis éventuels et en traitant les aspects ci-dessous.

Eu égard à la complexité et au caractère sensible des réformes de GFP, le niveau des efforts consacrés à leur coordination et à leur gestion est un facteur important de succès. Les réformes de GFP sont susceptibles de provoquer d'importants transferts de responsabilité entre le ministère des finances et les autres ministères de tutelle, des changements considérables dans les incitations et les relations d'autorité de ministère à ministère et d'avoir des répercussions sur le recrutement et la fidélisation du personnel<sup>70</sup>. L'intervention dans le système de GFP d'entités indépendantes du gouvernement, comme le parlement et les institutions supérieures de contrôle, provoque en outre des problèmes potentiels de coordination. Le soutien des donateurs ajoute également à la complexité.

La disponibilité du personnel et d'autres ressources est un autre aspect dans ce contexte. L'affectation d'un personnel qualifié et la disponibilité d'une expertise technique constituent un facteur clé pour déterminer le succès potentiel des réformes de GFP. Le rôle joué par les donateurs dans ce contexte est souvent important. Les ressources budgétaires nationales et sur financement des donateurs, allouées aux principales réformes, sont un critère clé dans l'évaluation de la crédibilité des réformes.

### ■ Faiblesses institutionnelles et renforcement des capacités

En relation avec le point précédent, il conviendrait de présenter une matrice récapitulant les principales actions d'appui institutionnel à la GFP par secteur et par donateur (voir la suggestion de format à l'appendice 5). Si nécessaire, des commentaires devraient être formulés sur les projets présentant de graves problèmes de mise en œuvre et susceptibles de nuire au succès des réformes. Des succès peuvent également être donnés à titre d'exemple.

Cette section devrait démontrer les liens entre les domaines clés où des faiblesses dans la GFP ont été constatés, les principales priorités de la réforme, ainsi que le renforcement des capacités et l'appui technique fourni. La matrice présentée à l'annexe 5 devrait servir de référence. **Tout aspect non traité devrait être souligné et étayé par des propositions pour y remédier.** Lorsqu'un tel soutien est prévu au titre des opérations d'appui budgétaire, il conviendrait de le décrire dans la section 4.

### ■ Résultats démontrés en matière de réforme

Il conviendrait d'analyser les performances obtenues dans la mise en œuvre de réformes, là où elles ont été déployées. Si, dans le passé, des réformes n'ont pas été productives, veuillez expliquer les changements apportés, qui pourraient expliquer une différence dans la situation présente. Veuillez également mentionner les points présentant

<sup>(70)</sup> Cette section s'inspire de l'ouvrage: «Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management», OCDE, Paris, 2006.

une certaine sensibilité politique dans votre pays. Cette question n'est pas pertinente pour les pays en situation de fragilité, notamment après un conflit, quand il n'y a pas d'antécédents récents de réforme.

### Conclusions sur l'éligibilité

Cette section devrait aboutir à une première conclusion à propos de la pertinence et de la crédibilité de la réforme en traitant explicitement les points suivants:

- i) la stratégie de réforme de la GFP est jugée suffisamment [/insuffisamment] **pertinente** parce que .... (Un aspect essentiel à prendre en compte ici est la correspondance entre les faiblesses majeures et les objectifs du programme de réforme);
- ii) la stratégie de réforme de la GFP est jugée suffisamment [/insuffisamment] **crédible** parce que..... (Ici, les principaux éléments présentés dans cette section doivent être mis en balance pour formuler un jugement).

Lorsque des doutes existent à propos de la pertinence et/ou de la crédibilité, il conviendrait de les souligner aux fins d'un dialogue renforcé avec les autorités à ce sujet.

## 5. DIALOGUE SUR LA GFP ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS [1 PAGE]

Cette section sera utilisée pour préciser, à l'attention de la délégation, les thèmes du dialogue sur les questions relatives à la GFP, en soulignant les questions auxquelles elle devra accorder une attention accrue (si possible avec d'autres donateurs) dans la première année de mise en œuvre du programme ou, autrement, avant le premier versement prévu. Elle devrait s'appuyer sur les objectifs à court terme présentés à l'annexe 1. En outre, elle devrait expliquer quelles mesures de cours termes doivent être prises durant la première année, dans les systèmes très faibles.

Une partie critique du dialogue consiste à s'entendre sur une approche coordonnée en matière de diagnostics afin d'éviter de faire peser des charges trop lourdes sur le gouvernement et de respecter les priorités nationales.

Enfin, cette section devrait expliquer l'appui spécifique qu'il est prévu d'apporter pour renforcer les capacités. Il conviendrait d'indiquer les liens avec les lacunes recensées à la section 3.2.

## 6. LISTE DES ANNEXES AU DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE JOINT À LA FICHE ACTION (MODÈLES INCLUS DANS LA PARTIE III DU PRÉSENT DOCUMENT)

- 1) Tableau récapitulatif du suivi des performances en matière de GFP et du programme de réforme (avec des exemples schématiques).
- 2) Calendrier et disponibilité des rapports d'audit externe annuels.
- 3) Résumé des notes attribuées dans le cadre PEFA.
- 4) Matrice de l'appui des donateurs à la GFP.
- 5) Liste des documents de référence consultés (accompagnée d'une liste des sources possibles pour les informations de diagnostic).

## ANNEXE 5: [PARTIE II DE L'ANNEXE GFP]: RAPPORT DE SUIVI ANNUEL — ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

### 1. CARACTÉRISTIQUES CLÉS [1 PAGE]

<b>Année fiscale:</b>	par exemple: juillet/juin
<b>Dernier PEFA/diagnostic:</b>	Date de publication et exercice de référence
Derniers comptes annuels soumis à l'auditeur général / à la Cour des comptes:	Date de soumission et exercice de référence
<b>Dernier rapport d'audit annuel:</b>	Date de soumission et exercice de référence
(Audit des états financiers des fonds consolidés/«compte de gestion»)	Date de la dernière décharge ou rapport équivalent du parlement
<b>Plateforme de dialogue GFP:</b>	Niveau de représentation et date de la dernière réunion officielle
<b>Programme de réforme:</b>	<b>Titre du document de stratégie ou équivalent, date d'approbation par le gouvernement, période concernée<sup>71</sup></b>

### 2. MISE EN ÉVIDENCE DES ÉVOLUTIONS RELEVÉES DANS L'ANNÉE PRÉCÉDENTE [2 PAGES]

Le présent rapport n'a pas pour objet de donner une présentation exhaustive du système GFP dans sa globalité, comme le fait le document complémentaire joint à la fiche Action. Il devrait davantage être axé sur un compte rendu des principales évolutions constatées de l'année écoulée et depuis le précédent rapport, en cohérence avec l'approche dynamique. La démonstration de l'éligibilité devrait porter essentiellement sur la manière dont les priorités principales ont été traitées et les résultats atteints et comment des les principales faiblesses ont été traitées en utilisant le cadre de suivi défini à cet effet. Lorsque plusieurs appuis budgétaires sont fournis dans un pays où la gestion des fonds publics présente des faiblesses majeures et où des progrès insuffisants sont enregistrés dans un secteur particulier, les conclusions tirées sur l'éligibilité de la GFP pour le programme en question pourraient différer.

Comme indiqué dans l'introduction de la présente annexe sur la GFP, étant donné que les programmes de réforme GFP s'inscrivent généralement dans une perspective à moyen terme (par exemple, sur une durée de trois à cinq ans ou plus), l'avis relatif à la pertinence et à la crédibilité de ces programmes ne devrait pas changer d'une année sur l'autre. Ainsi, concernant les pays où les programmes d'appui budgétaire sont établis sur une base annuelle, la même analyse du programme de réforme GFP pourrait en fait être utilisée pour justifier, sur plusieurs années, l'éligibilité de fin de formulation. Dans tous les cas, il sera nécessaire de procéder à la mise à jour du cadre de suivi en spécifiant la situation de référence appropriée et les attentes en matière de réforme pour un suivi durant la mise en œuvre du programme.

(71) Il peut arriver que la stratégie de réforme ne soit pas traitée dans un seul et même document. Il n'est pas rare en effet que les réformes en matière d'audit externe ou les réformes relatives aux ressources soient traitées séparément. En pareil cas, les différentes réformes devraient être énumérées.

Cette section devrait être brève et se limiter aux points principaux indiqués dans l'encadré ci-dessous. Elle doit être rédigée une fois le rapport principal finalisé, puisqu'il s'agit d'un résumé de l'évaluation.

## 1. Principales évolutions relevées dans la mise en œuvre des réformes relatives à la GFP

1.1. Progrès quantitatifs clés dans le traitement des faiblesses de la GFP (par rapport aux objectifs annuels)

-  
-

1.2. Évolutions négatives

-  
-

1.3. Orientation générale des changements (incluant les processus, les plans et les engagements)

1.4. Disponibilité et principaux résultats du dernier rapport établi par les institutions supérieures de contrôle

## 2. Évaluation de la pertinence de la stratégie de réforme menée par le gouvernement en matière de GFP

2.1. Principales difficultés auxquelles est confronté le système de GFP

- à court terme (dans les 12 prochains mois)
- à moyen et à long terme

2.2. Ajustements de la stratégie, le cas échéant

## 3. Évaluation de la crédibilité de la stratégie de réforme de GFP menée par le gouvernement y compris les efforts pour combattre la corruption)

## 4. Conclusion de la délégation sur l'éligibilité de la GFP

## 5. Qualité du dialogue relatif à la GFP (nature et processus)

# 3. AVANCEMENT DANS L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES [5 PAGES]

## Résumé et analyse des progrès quantifiables

La présente section constitue le **cœur du rapport de suivi annuel de la GFP**. Elle devrait se baser sur l'articulation des améliorations du système et les attentes liées à la réforme, conformément à ce qui a été défini avant l'approbation du programme. Ces éléments devraient être déjà détaillés dans la matrice de suivi jointe au document complémentaire sur la gestion des finances publiques, soumis en même temps que la fiche Action.

Pour cette évaluation, la situation de référence devrait être le tableau récapitulatif (ou l'annexe 1 incluse dans la partie III) qui répertorie les avancées et les attentes concernant **les mesures et les actions** tant de la **performance** que de la **réforme**. Étant donné qu'un certain temps peut s'écouler avant que des améliorations significatives des systèmes de GFP ne se manifestent à travers de meilleurs résultats et, partant, provoquent des variations dans les notes du cadre PEFA (par exemple le passage de C à B), les notes PEFA ne peuvent pas être utilisées à cet effet.

Il est préférable de suivre les **performances** de la GFP à l'aide des données quantitatives sur les réalisations de la GFP, par exemple: les dépenses réelles par rapport au budget approuvé (PI-1 du PEFA), délais réduits dans la production des rapports d'audit interne, etc. Les conclusions des rapports d'audit annuels établis par les institutions supérieures de contrôle de pays partenaires peuvent également fournir des informations utiles sur les performances dans le domaine de l'exécution budgétaire, en particulier la gestion sectorielle des fonds.

Le second élément concerne l'**avancement de la mise en œuvre de la stratégie**. Cette section devrait ainsi analyser les progrès apportés par les différentes mesures et actions individuelles prévues pendant la période considérée, en comparant les attentes et le niveau d'avancement atteint et en soulignant les questions qui émergent au fur et à mesure concernant la mise en œuvre ou la cohérence de la stratégie.

En l'absence de progrès pour parer à une faiblesse en matière de GFP dans un secteur, portant ainsi gravement atteinte à la mise en œuvre du budget sectoriel, le secteur concerné seulement pourrait tomber sous le coup d'une décision de non-respect du critère d'éligibilité.

### Autres preuves de progrès

Le suivi des progrès en termes quantitatifs n'est pas toujours possible. C'est pourquoi les processus, les programmes et les engagements présentent également un intérêt car ils indiquent l'orientation du changement et permettent de décider si une stratégie de réforme de GFP est amorcée. Il convient que cette section fasse état de ces éléments additionnels en détail.

En même temps, **les facteurs institutionnels et les structures du pouvoir** exercent également une influence considérable sur les projets de réforme. Il convient donc d'étudier aussi ces aspects en prenant appui sur les informations initiales présentées dans le document complémentaire joint à la fiche Action (section V sur les questions d'économie politique) et en les actualisant comme il se doit.

### Rapports récents sur des audits annuels, conséquences et suivi

#### ■ *Calendrier et disponibilité des rapports d'audit*

Expliquez brièvement le **calendrier et la disponibilité des rapports d'audit** en accord avec les dispositions légales et donnez-en un résumé dans le tableau figurant à l'appendice 3.

#### ■ *Principales conclusions*

Résumez les **principales conclusions** du rapport, qui présentent un intérêt pour la communication sur l'appui budgétaire de la Commission européenne, en décrivant en détail comment ce processus a évolué depuis la dernière formulation ou le dernier rapport de GFP. Le rapport doit couvrir les deux aspects comme suit:

**Système de GFP global:** communiquer les principaux résultats mentionnés dans le rapport d'audit le plus récent, avec les conséquences afférentes pour le système GFP global. L'accent devrait être mis sur la manière dont les **questions de conformité** susceptibles de se poser peuvent fournir une indication sur les performances du système et l'orientation du changement.

Il faut garder à l'esprit qu'une appréciation peut s'avérer nécessaire pour évaluer si une augmentation du nombre de points critiques est due à une dégradation par rapport à la conformité (performances du système GFP) ou à une capacité et une indépendance accrues de l'autorité en charge de l'audit.

**Questions sectorielles:** communiquer les points spécifiques mis en évidence dans les conclusions du rapport d'audit annuel pour les secteurs dans lesquels la Commission apporte un appui budgétaire. Cette analyse revêt une importance particulière lorsque le secteur est régi par des règles spécifiques de gestion des finances publiques, différentes de celles des systèmes généraux. C'est le cas notamment pour le fonds dédié aux routes, les agences publiques, parapubliques ou les gouvernements locaux (voir section 5.7 de la partie I).

### Suivi des rapports d'audit

Cette section doit établir comment les questions recensées aux points (3.3.1) et (3.3.2) ci-dessus sont suivies à la fois:

- **dans la réponse du gouvernement aux conclusions de l'audit**, y compris les réponses aux rapports précédents. Décrivez le processus légal formel applicable au traitement des rapports d'audit (contrôle parlementaire, rapports parlementaires, réponse de l'exécutif, par exemple: lettre du Trésor) et présentez un compte rendu du traitement récent de ces rapports, en étudiant en particulier l'action du gouvernement; et
- **dans la réponse de la délégation et des autres donateurs dans le cadre du dialogue sur la GFP**. Décrivez le processus et la qualité du dialogue entre le gouvernement et les donateurs à propos des principales conclusions des derniers rapports d'audit et les réponses du parlement et du gouvernement.

## 4. ÉVALUATION DE LA PERTINENCE ACTUELLE DE LA STRATÉGIE [1 PAGE]

### Travaux de diagnostic récents: questions clés

Évitez les «copier/coller» à partir des textes provenant de travaux de diagnostic récents, par exemple: PEFA, évaluation de la responsabilité financière du pays (CFAA), examen analytique de la passation des marchés (CPAR), etc., mais présentez un résumé *très succinct* du processus et des conclusions des travaux diagnostiques les plus récents depuis le dernier rapport. Si un nouveau diagnostic PEFA a été exécuté, il conviendrait de rédiger un bref résumé sur les notes comparatives (en s'inspirant de l'annexe 2 figurant dans la partie III de la présente annexe). Il est également souhaitable de présenter brièvement les principales difficultés rencontrées par le système GFP à court et moyen terme.

### Conséquences pour le programme de réforme

À la lumière de la dernière évaluation, la pertinence continue de la stratégie en cours devrait être réévaluée et toutes les implications conduisant à une révision de la stratégie mises en évidence.

## 5. ÉVALUATION DE LA CRÉDIBILITÉ CONTINUE DE LA STRATÉGIE [2 PAGES]

### Corruption, fraude et GFP

Cette section devrait faire état des efforts déployés pour lutter contre la corruption dans le cadre des réformes de la GFP assurant le suivi des questions présentées dans l'évaluation initiale de l'éligibilité de la GFP au moment de la formulation du programme. Il est admis que des systèmes renforcés en matière de GFP constituent un pilier pour tout programme crédible de prévention et de contrôle de la corruption. Certains aspects du système de GFP sont critiques à cet égard, comme la passation des marchés publics, la gestion de la paye, le contrôle interne et la problématique plus générale de la redevabilité nationale.

Cette section devrait documenter les cas de corruption présumée les plus récents, la réponse apportée par le gouvernement ainsi que les positions adoptées par les donateurs. L'accent doit toutefois être mis sur les cas ayant des répercussions sur la qualité du système de GFP, en soulignant, par exemple, celles affectant la passation des marchés, les organes de contrôle et le contrôle interne.

Les questions générales de corruption, qui ne sont pas strictement liées à la GFP, doivent être prises en compte dans l'évaluation du risque, comme expliqué dans la partie I de la présente annexe (voir la gestion du risque, à l'annexe 7 des lignes directrices sur l'appui budgétaire).

### Coordination, renforcement des capacités et cohérence

#### ■ *Coordination des donateurs*

Décrivez brièvement la qualité de la coordination, entre les donateurs et avec le gouvernement, du programme d'appui institutionnel et du suivi couvrant la GFP ainsi que les questions relatives à la lutte contre la corruption.

Quel niveau d'harmonisation a été atteint par les donateurs dans le domaine de la GFP, en particulier s'agissant des diagnostics?

#### ■ *Renforcement des capacités*

Actualisez le tableau «Interventions des partenaires de développement dans la GFP», élaboré en même temps que le document complémentaire joint à la fiche Action, en utilisant le modèle fourni à l'annexe 4 qui répertorie, par domaine et par donateur, les principales actions en matière d'appui institutionnel dans le domaine de la GFP.

Précisez, *si cela est pertinent*, les projets présentant de graves problèmes de mise en œuvre, susceptibles d'influer négativement sur le succès des réformes (IFMIS, fonds commun, etc.). Des succès peuvent également être donnés à titre d'exemple.

### Cohérence des appuis au regard des faiblesses dans la GFP

Cette section devrait démontrer les liens entre les principales faiblesses identifiées dans la GFP, les priorités clés de réforme et l'appui au renforcement des capacités et l'assistance technique fournie. Il conviendrait d'utiliser la

matrice présentée à l'annexe 1 de la partie III comme référence. Toute lacune devrait être mise en évidence et accompagnée de propositions pour y remédier.

## 6. CONCLUSIONS SUR L'ÉLIGIBILITÉ [1/2 PAGE]

Il s'agit d'établir, à la lumière de l'analyse ci-dessus, si l'éligibilité est confirmée. L'évaluation des progrès satisfaisants pour l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques devrait tenir compte i) du niveau d'avancement quantitatif par rapport aux objectifs annuels et ii) de la dynamique de changement.

## 7. QUALITÉ DU DIALOGUE [1/2 PAGE]

Cette section devrait présenter en détail la *substance* et le *processus* de dialogue sur les questions liées à la GFP. Les principales questions examinées devraient être consignées dans la colonne 4bis de l'annexe 1, dans la partie III. La fréquence des réunions et le niveau auquel elles sont tenues (tant du côté du gouvernement que de celui des donateurs) devraient être mentionnés explicitement. Les questions pouvant susciter des discussions dans le cadre du dialogue de politique doivent être signalées.

D'autres questions à prendre en considération sont:

- Le dialogue couvre-t-il des questions sur la GFP qui n'ont pas été traitées jusqu'alors?
- Existe-t-il un lien quelconque avec le dialogue de politique portant sur les questions transversales, comme la corruption et la réforme du secteur public?
- A-t-il contribué à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre d'une stratégie d'amélioration de GFP (révisée) ou d'un programme de réforme?
- Le dialogue inclut-il toutes les parties prenantes du système de GFP (exécutif, parlementaire, auditeur général)?
- Quel est le rôle des organisations de la société civile dans le processus de réforme?

## 8. LISTE DES ANNEXES AU RAPPORT DE SUIVI ANNUEL SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (MODÈLES INCLUS DANS LA PARTIE III DU PRÉSENT DOCUMENT)

- 1) Tableau récapitulatif des progrès réalisés par rapport aux attentes relatives aux performances et aux réformes.
- 2) Calendrier et disponibilité des rapports d'audit externe annuels.
- 3) Liste des documents de référence consultés.

## ANNEXE 5: INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

- I. Liste des annexes au document supplémentaire joint à la Fiche Action et au rapport annuel de suivi/monitoring de la gestion des finances publiques
  - 1) Tableau récapitulatif du suivi des performances GFP et du programme de réforme (exemples schématiques fournis pour la formulation et pour le rapport de suivi annuel).
  - 2) Calendrier et disponibilité des rapports annuels d'audit externe et de contrôle.
  - 3) Liste des documents de référence consultés (liste des sources possibles pour établir un diagnostic).
- II. Modèle de la lettre de couverture accompagnant la soumission du rapport de gestion des finances publiques, à adresser par le Chef de Délégation au Directeur.



Tableau récapitulatif du suivi des performances en matière de GFP et du programme de réforme (avec des exemples schématiques pour la phase de formulation du programme).

Progrès à suivre durant le cycle de vie du programme en cours					
1	2	3	4	4 bis	5
Dimensions du système de GFP où des faiblesses majeures ont été identifiées	Situation initiale: Faiblesses majeures identifiées dans les travaux de diagnostic (PEFA, etc.)	Objectifs de la réforme à court terme (un an) tels qu'indiqués dans la phase de formulation (À actualiser dans les rapports annuels suivants, sur la base de la colonne 5 de l'année précédente)	Évolution depuis la formulation ou le dernier rapport annuel de suivi/ monitoring: a) performance b) processus de réforme Source de vérification	Résumé du dialogue sur les politiques révisé	Objectifs révisés à suivre au cours de l'année à venir (à reprendre dans la colonne 3 de l'année suivante)
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	Principaux retards et qualité des états financiers annuels.	Les états financiers annuels incluent les entités décentralisées du gouvernement.			États financiers complets préparés dans les délais légaux.

## Indications pour compléter le tableau

### Généralités

L'exemple schématique est fourni uniquement à des fins illustratives afin de donner une idée des domaines et de la nature de réforme possibles pouvant donner lieu à un suivi. Le contenu du tableau doit être déterminé pays par pays, sur la base des faiblesses recensées par le PEFA et les autres diagnostics, et des priorités fixées dans le programme de réforme du Gouvernement.

#### ■ Colonne 1: Dimensions du système de GFP pour lesquelles des faiblesses majeures ont été identifiées

Cette colonne n'est qu'une catégorisation générale du système GFP et reprend les 6 dimensions utilisées dans le cadre PEFA. Chacune des six dimensions du système de la GFP au niveau national pourrait susciter un certain nombre d'attentes en ce qui concerne les réformes. En fonction des priorités et du séquençage établis dans la stratégie de réforme de la GFP, il se peut que certains domaines ne soient pas couverts.

#### ■ Colonne 2: Faiblesses majeures identifiées dans les travaux de diagnostic (PEFA, etc.)

Cette colonne devrait énumérer les domaines qui ont été identifiés en tant que faiblesses majeures du système de GFP dans les travaux diagnostiques disponibles. La situation de référence devrait ainsi rester la même durant la mise en œuvre du programme. En outre, les faiblesses spécifiques affectant la gestion des fonds d'un secteur ou d'un niveau infranational (collectivité territoriale, structure déconcentrée, ...) devraient être ajoutées, si elles sont pertinentes, dans le cas des contrats de réforme sectorielle, (voir section 3.3 de la partie I de la présente annexe sur la GFP).

#### ■ Colonne 3: Attentes à court terme (un an) des réformes telles que définies lors de la phase de formulation et révisées au fur et à mesure sur la base des rapports annuels successifs

Cette colonne devrait être complétée par des informations provenant des plans de réforme du Gouvernement et des actions en cours. Elle doit donc faire figurer les réformes à réaliser dans la durée de vie du programme d'appui budgétaire, à la fois dans la première année et à moyen terme. Après la première année, cette colonne devra être révisée à la lumière des progrès accomplis et de l'évolution des priorités; ce point doit être traité dans le rapport annuel de suivi sur la GFP. Les éléments qui doivent figurer ici devraient être tirés du rapport annuel de suivi de l'année précédente, colonne 5, c'est-à-dire la partie prospective qui, dans ce rapport, indique les attentes immédiates en matière de réforme.

#### ■ Colonne 4: Changements intervenus depuis la formulation/le dernier rapport annuel de suivi de la GFP

Au stade de la formulation, cette section doit rester vierge. Elle sera remplie à partir des rapports de suivi annuels GFP successifs, lesquels feront état du niveau des progrès effectifs. Le suivi des **performances** de la GFP devrait utiliser les données quantitatives sur les résultats obtenus en matière de GFP (voir section 3.1 de la partie I).

#### ■ Colonne 4 bis: Résumé du dialogue sur les politiques

Cette colonne sert à garder une trace des points clés discutés avec le gouvernement à propos de chacune des faiblesses recensées.

#### ■ Colonne 5: Objectifs révisés devant faire l'objet du suivi dans l'année à venir

Il s'agit de la partie prospective du rapport annuel de suivi qui indique les attentes immédiates en matière de réforme, à la lumière des progrès accomplis, qui sont rapportés dans la colonne 4. De cette manière, le rapport devient un outil de suivi évolutif, suffisamment souple pour s'adapter aux avancées en cours et/ou aux objectifs stratégiques révisés.

#### ■ Colonne 6:

Cette colonne rappelle les objectifs à moyen terme du programme de réforme tels que présentés à la fin de la formulation. L'horizon de réforme à moyen terme peut être décalé dans le temps, et souvent au-delà du calendrier d'un programme d'appui budgétaire type de trois ans, il est inclus ici afin d'apprécier les réformes de la GFP dans un contexte à plus long terme.

Tableau récapitulatif du suivi des performances en matière de GFP et du programme de réforme (avec des exemples schématiques pour le rapport de suivi annuel).

Progrès à suivre durant le cycle de vie du programme d'appui budgétaire en cours					
1	2	3	4	4 bis	5
Dimensions du système de GFP où des faiblesses majeures ont été identifiées	Situation initiale: Faiblesses majeures identifiées par les travaux de diagnostic (PEFA, etc.)	Objectifs annuels: a) performance quantitative b) attentes en matière de réforme: (définies dans la phase de formulation). (À actualiser dans les rapports annuels successifs, sur la base de la colonne 5 de l'année précédente)	4 <i>Évolution depuis la formulation ou le dernier rapport d'audit annuel:</i> a) <i>performance</i> b) <i>processus de réforme</i> <i>Source des vérifications</i>	4 bis Résumé du dialogue sur les politiques	5 Objectifs révisés à suivre au cours de l'année à venir (à reprendre pour de la colonne 3 de l'année suivante)
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers	Principaux retards et qualité des états financiers annuels.	Les états financiers annuels incluent les entités décentralisées du gouvernement.	a) Les structures décentralisées utilisent des normes comptables adaptées et ont amélioré les délais de production des rapports  b) Réorganisation des structures déconcentrées du Trésor et du cadre de comptabilité dans les ministères de tutelle afin de remplir plus efficacement les exigences légales.		Autres progrès en rapport avec la conformité des niveaux décentralisés du gouvernement.
					États financiers complets élaborés dans les délais légaux.

Annexe 2 — Calendrier et disponibilité des rapports annuels d’audit externe

Dernière année pour laquelle un rapport d’audit est disponible (N)				Année N-1				Année N-2			
Comptes Annuels		Rapport d’audit		Comptes annuels		Rapport d’audit		Comptes annuels		Rapport d’audit	
Échéance*	Date de soumission à l’institution supérieure de contrôle	Échéance*	Date de soumission au parlement	Échéance*	Date de soumission à l’institution supérieure de contrôle	Échéance*	Date de soumission au parlement	Échéance*	Date de soumission à l’institution supérieure de contrôle	Échéance*	Date de soumission au parlement

\*Échéance de soumission à l’institution supérieure de contrôle (comptes) et au parlement (rapport d’audit) conformément à la législation nationale.

## APPENDICE 1: LISTE DES DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE CONSULTÉS (accompagnée d'une liste des sources possibles pour les outils de diagnostics)

Cette annexe devrait référencer toutes les sources d'information consultées pour élaborer le document complémentaire à la fiche d'action. Une liste indicative et non exhaustive des sources d'information possibles concernant la GFP est fournie ci-dessous.

Une large gamme d'outils de diagnostic a été utilisée par le passé pour évaluer la GFP (CFAA, RDP, exercices de traçage des fonds PPTE, etc.). C'est dans ce contexte que la Commission et six autres partenaires (la Banque Mondiale, le FMI, la France, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse) ont entrepris, avec l'initiative PEFA, d'élaborer un cadre de mesure commun des performances qui a été adopté en juin 2005 et approuvé par le CAD/OCDE.

Une liste non exhaustive des sources d'information possibles concernant la GFP est fournie ci-dessous. Une partie critique du dialogue consiste en fait à promouvoir une approche coordonnée des diagnostics afin de ne pas imposer des charges trop lourdes au gouvernement et de respecter les priorités nationales.

- a) Dépenses publiques et de la responsabilité financière, cadre de mesure (PEFA): le cadre de mesure de la performance PEFA est l'outil privilégié d'évaluation de la CE; il constitue un fonds commun d'informations pour les donateurs et les gouvernements. Ces évaluations servent de base pour déterminer les faiblesses majeures et les priorités d'un éventuel plan de réforme.
- b) Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés publics (MAPS) du CAD/OCDE: outil commun pouvant être utilisé par les pays en développement et les donateurs pour évaluer la qualité et l'efficacité des systèmes nationaux de passation des marchés publics. L'évaluation devrait fournir une base sur laquelle le Gouvernement peut s'appuyer pour formuler un plan de renforcement des capacités afin d'améliorer son système de marchés publics.
- c) Revue des dépenses publiques (RDP): pour analyser les allocations budgétaires et la gestion des dépenses publiques. Ces revues peuvent englober toutes les dépenses publiques ou être centrées sur quelques secteurs prioritaires (par exemple: la santé, la formation de base, l'agriculture, l'eau, les routes). Elles s'appliquent de plus en plus aux systèmes de gestion des dépenses et aux institutions, pour tenir compte du fait que ce sont le cadre institutionnel, la capacité organisationnelle et la pratique de la gestion des dépenses courantes par les pouvoirs publics qui fixent les allocations budgétaires et la gestion des dépenses publiques. Une RDP devrait analyser les performances passées en termes d'allocation des ressources et de prestation des services afin de permettre une évaluation réaliste de ce que le secteur pourrait espérer atteindre à moyen terme.
- d) Enquêtes de traçabilité des dépenses publiques (ETDP): ces enquêtes sont devenues un outil très répandu pour identifier les problèmes des flux de ressources transitant dans les différents niveaux de l'administration publique jusqu'à la fourniture de services de base. Les enquêtes de traçabilité des dépenses publiques ou ETDP sont considérées comme des outils efficaces pour améliorer la responsabilité en matière de finances publiques et de fourniture des services. L'analyse ETRP menée en Ouganda est souvent citée comme l'un des grands succès en matière de la lutte contre la corruption. Le suivi des dépenses est également un exercice courant dans les organisations de la société civile impliquées dans les questions de redevabilité au niveau local.
- e) Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC): le FMI procède à des exercices RONC dans un certain nombre de domaines, mais le module pertinent pour la GFP évalue les performances à l'aide du code de transparence budgétaire (RONC sur la transparence budgétaire). Ce code identifie un ensemble de principes et de pratiques pour aider les gouvernements à obtenir une image fiable de la structure et des finances du gouvernement.
- f) Rapport d'audit de l'institution supérieure de contrôle: l'institution supérieure de contrôle (ISC) doit remettre des rapports au législateur chaque année.
- g) Documentation du gouvernement: le gouvernement peut avoir entrepris sa propre évaluation des performances de la réforme et détecté les faiblesses auxquelles il faut remédier.
- h) **Des groupes de la société civile, des instituts indépendants de recherche dans le domaine budgétaire, des universités, des groupes de réflexion, des ONG, des associations professionnelles, etc. peuvent avoir publié des évaluations indépendantes de la GFP.**

## APPENDICE II: MODÈLE DE LA LETTRE À ADRESSER PAR LE CHEF DE DÉLÉGATION AU DIRECTEUR

Note à l'attention de **XXX**

Directeur [direction géographique DEVCO]

**Objet:** Transmission du rapport annuel de gestion des finances publiques concernant le pays X

**Référence du programme (numéro de décision CRIS):**

Veillez trouver ci-joint le rapport annuel de suivi sur la gestion des finances publiques établi par la délégation. Par la présente, je confirme que, sur la base des analyses suivantes, le PAYS X fait état de progrès satisfaisants/insatisfaisants en ce qui concerne l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et, de ce fait, reste [n'est plus] éligible à un appui budgétaire. Cette conclusion repose sur les éléments suivants<sup>72</sup>:

### Synthèse et principales conclusions

#### Continuité de la Pertinence de la stratégie de réforme relative à la gestion des finances publiques

Le programme de réforme répond-il toujours aux principaux défis? Dans la négative, un dialogue est-il engagé pour les traiter?

#### Dialogue sur la réforme relative à la gestion des finances publiques

Selon quelle fréquence et à quel niveau le dialogue avec le gouvernement sur les questions de gestion des finances publiques a-t-il été mené au cours de l'année passée? Tous les acteurs du système de gestion des finances publiques participent-ils au dialogue (le pouvoir exécutif, le parlement, l'auditeur général/le contrôle externe)? Quel rôle jouent les organisations de la société civile dans le processus de réforme?

Les questions de gestion des finances publiques ont-elles été examinées dans des échanges avec le gouvernement, sur une base régulière, et à quel niveau? Les chefs de mission ont-ils participé à ces échanges? Existe-t-il dans les conclusions de ce rapport des questions qui méritent d'être intégrées dans le dialogue politique avec le pays?

#### Progrès relatifs à la performance de la gestion des finances publiques

Les principales évolutions présentées dans le rapport justifient-elles de conclure à des progrès de la performance?

#### Avancement du programme de réforme dans le domaine de la gestion des finances publiques

Les principales évolutions présentées dans le rapport justifient-elles de conclure à un avancement de la mise en œuvre de la réforme?

#### Publication et conclusions des derniers rapports des institutions supérieures de contrôle

Le calendrier et la disponibilité des comptes et des rapports d'audit établissent-ils avec certitude que le budget fait l'objet d'une surveillance et d'un contrôle en temps voulu?

Les conclusions sont-elles suffisamment préoccupantes pour soulever un risque lié à la gestion financière des deniers publics?

Les résultats sont-ils pris en compte par le gouvernement? Cette prise en compte est-elle systématique?

Les résultats laissent-ils penser que des mesures d'atténuation du risque doivent être envisagées dans la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire dans le futur (par exemple: un dialogue plus soutenu, l'engagement d'enquêtes de suivi des dépenses, la mise en place de plans à court terme pour des actions concertées visant la gestion des finances publiques, etc.).

#### Efforts déployés pour lutter contre la corruption et la fraude

Le gouvernement fait-il preuve d'une réelle volonté pour lutter contre la corruption et la fraude? La réponse à cette question devrait faire référence à des modifications institutionnelles introduites dans les organes de lutte contre la corruption et être accompagnée de la réponse du gouvernement concernant tous les cas possibles de corruption ou de fraude.

[Signature du chef de délégation]

<sup>(72)</sup> La synthèse et les conclusions devraient être les éléments sur lesquels se fonde la lettre d'accompagnement envoyée par le chef de délégation.

## Annexe 6: Évaluation de l'éligibilité de la transparence et du contrôle du budget

- 1) La présente annexe présente les modèles à utiliser pour évaluer le critère d'éligibilité relatif à la transparence et la au contrôle du budget, d'abord au moment où le programme d'appui budgétaire est élaboré (éligibilité initiale), puis lors des prises de décisions concernant les décaissements (éligibilité continue).
- 2) À cet effet, cette annexe propose deux modèles. Le premier est un modèle annoté destiné au document complémentaire à soumettre avec la **fiche Action** aux fins de l'approbation du programme. L'objet de ce document est d'évaluer l'éligibilité initiale en décidant si le «point d'entrée» est respecté (éligibilité initiale). En outre, l'évaluation permet de mettre en évidence les faiblesses majeures, la situation initiale de référence, et les objectifs à moyen terme en matière de transparence budgétaire pour la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire, comprenant le dialogue sur les actions à suivre et les mesures de renforcement des capacités afin d'accroître la redevabilité.
- 3) L'objet du second modèle est de préparer la décision relative au décaissement en évaluant si le point d'entrée est respecté et en surveillant les progrès accomplis (éligibilité continue). Outre le point d'entrée, le pays doit démontrer que des progrès satisfaisants ont été accomplis au regard de la situation de référence et des objectifs relatifs à la transparence budgétaire mis en évidence lors de la phase d'élaboration. La plupart de ces réformes exigeant un certain temps, il n'est pas nécessaire de présenter les progrès annuels, mais il convient de se concentrer sur les attentes en matière de réformes à moyen terme.

## MODÈLE A: DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION

### 1. ÉVALUATION DU POINT D'ENTRÉE

Dans cette section, la délégation est invitée à évaluer si le point d'entrée est respecté. Le point d'entrée se définit comme suit: le gouvernement doit avoir publié son budget au cours du cycle budgétaire précédent ou celui en cours (la proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif ou le budget adopté). Cela signifie que le gouvernement doit avoir publié le budget du cycle budgétaire précédent au cours de l'année fiscale (exercice budgétaire) correspondante. Pour récompenser les progrès accomplis pour une meilleure transparence budgétaire entre les années fiscales précédente et courante, la publication du budget de l'année fiscale ( ) en cours peut également être utilisée pour remplir ce critère. En règle générale, le budget doit être mis à la disposition du grand public sous un format papier ou via internet. Dans certaines circonstances, l'approbation du programme dépendra au moins de la volonté affichée par le pays partenaire pour remplir le critère du point d'entrée avant le premier décaissement. Cette condition doit figurer clairement dans la convention de financement sous la forme d'une condition spécifique. Cette règle s'applique:

- à tous les contrats d'appui budgétaire, durant la période de transition en 2012,
- aux contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État en général, et
- aux contrats d'appui budgétaire dans les PEID/PTOM dans des cas exceptionnels et justifiés.

La présente section devrait permettre de décider, à partir de la publication du document budgétaire correspondant, si le critère du point d'entrée est rempli: «Étant donné que la proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif / le budget adopté a été publié[e] le [date] sur [site internet, le cas échéant], le point d'entrée est considéré comme étant atteint.»

### 2. MISE EN ÉVIDENCE DES FAIBLESSES MAJEURES QUI INFIRMENT LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE DU BUDGET

Cette section devrait permettre de repérer les faiblesses majeures et les défis clés auxquels le pays partenaire fait face pour assurer la transparence et le contrôle du budget. Dans une première étape, la délégation de l'UE devra présenter succinctement les données internationales disponibles sur la transparence et le contrôle du budget, en se concentrant sur l'indice du budget ouvert (IBO) et sur le cadre PEFA.

L'utilisation du tableau suivant est recommandée (le cas échéant):

Indice sur le budget ouvert			
IBO (année)		IBO (année)	
Cadre des dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA)			
Indicateur	Description	Note (année)	Note (année)
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire		
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires		
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (exercice)		
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels		
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe		
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif		

Les indicateurs et les notes servent à fournir au siège des informations sur les indices et les tendances. Toutefois, la compilation des données ne peut remplacer le recensement des faiblesses majeures et des défis clés présenté sous une forme narrative, ce qui doit demeurer le principal objectif de la présente section.



Les faiblesses majeures seront évaluées en portant toute l'attention sur:

- les documents budgétaires essentiels qui doivent être préparés et présentés,
- les principaux documents budgétaires qui doivent être disponibles et accessibles pour le public,
- la publication des informations budgétaires dans les délais appropriés,
- l'exhaustivité des informations budgétaires (contenu), et
- la qualité, l'intégrité et l'exactitude des informations budgétaires.

La pertinence et le rôle des organes de contrôle seront couverts par l'évaluation de la gestion des finances publiques (voir chapitre 5.1.3.) afin d'éviter toute redondance.

En principe, les documents budgétaires devraient être à la disposition de toute personne désireuse d'y avoir accès, à peu de frais. Il devrait être relativement facile pour les gouvernements d'offrir au grand public, gratuitement, un large accès à ces documents budgétaires tout simplement en les publiant sur leur site internet. Les pays pourraient également faire en sorte que des exemplaires papiers des documents budgétaires puissent être consultés dans les bibliothèques locales et nationales et dans les bureaux d'information ouverts au public dans les administrations publiques.<sup>73</sup>

**Le respect des délais et l'exhaustivité** des informations sont des conditions préalables afin que les autorités nationales de contrôle puissent jouer leur rôle d'organes de surveillance. Les documents budgétaires devraient fournir une représentation complète des prévisions budgétaires du gouvernement central, des propositions budgétaires et des résultats de l'année précédente. Ils devraient contenir, entre autres, les éléments suivants: hypothèses macroéconomiques, déficits budgétaires, financement des déficits, montant des dettes, actifs financiers, résultats de l'exécution du budget de l'année précédente, budget de l'année en cours, et synthèse des données budgétaires relatives aux recettes et aux dépenses<sup>74</sup>. Dans certains cas, le contrôle des entreprises d'État et l'examen des dépenses opérationnelles extrabudgétaires devront également être présentés. Le tableau figurant à la page 10 peut aider à repérer les faiblesses majeures et la situation de référence initiale, son objectif étant de décrire les critères de référence en matière de bonnes pratiques internationales en ce qui concerne le respect des délais et l'exhaustivité des informations budgétaires.

**La qualité, l'intégrité et l'exactitude des informations budgétaires** constituent une partie essentielle de l'évaluation. À cet égard, les bonnes pratiques concernent le réalisme des données budgétaires, les normes comptables, la cohérence des données et la réconciliation avec d'autres données. Ces aspects étant difficiles à évaluer, il est recommandé de se fonder sur les informations fournies par le PEFA et par les institutions financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international (FMI)<sup>75</sup>.

La divulgation des informations budgétaires sera vérifiée essentiellement sur la base des **six documents budgétaires clés**<sup>76</sup> couvrant les différentes étapes du cycle budgétaire: la proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif, le budget adopté, les rapports en cours d'année fiscale (mensuels/trimestriels), le rapport en milieu d'année, le rapport de fin d'année («Etat financier») et le rapport d'audit. En fonction du contexte prévalant dans le pays, la délégation pourra également consulter des documents budgétaires supplémentaires tels que le budget des citoyens<sup>77</sup> et les déclarations préalables au budget<sup>78</sup>. La divulgation des informations budgétaires signifie que les documents respectifs sont préparés et mis à la disposition du public, de telle sorte que celui-ci puisse y accéder facilement.

En fonction du contexte national, les faiblesses majeures devraient être présentées par la délégation à l'aide du tableau suivant (voir le tableau figurant à l'appendice A en guise de repère):

(73) Voir l'initiative sur le budget ouvert: «Ouvrir les budgets. Changer des vies. — L'enquête sur le budget ouvert 2010», Partenariat budgétaire international, p. 7.

(74) À comparer avec l'évaluation PEFA, PI-6 sur l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire.

(75) Le manuel sur la transparence des finances publiques, publié par le FMI en 2007 contient un certain nombre de critères relatifs aux garanties d'intégrité. Les rapports du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC) peuvent couvrir ces questions. Les évaluations PEFA constituent une autre source d'information, en particulier en ce qui concerne le PI-24 et le PI-25.

(76) L'enquête / l'indice sur le budget ouvert examine deux documents budgétaires clés supplémentaires: le rapport préalable au budget et le budget des citoyens.

(77) Un budget des citoyens présente des données budgétaires simplifiées qui sont aisément accessibles pour un large public.

(78) Un rapport préalable au budget devrait être publié par le pouvoir exécutif avant la proposition de budget et souligner les objectifs économiques et budgétaires à long terme du gouvernement, y compris le montant total des recettes, des dépenses, des déficits ou des excédents et de la dette.

Document budgétaire clé	Description	Document élaboré (oui/non)	Document publié (date; site internet)	Publication dans les délais (oui/non)	Exhaustivité & qualité (partie rédigée traitant des questions clés)
Proposition budgétaire par le pouvoir exécutif	La proposition budgétaire présentée par le pouvoir exécutif est le projet de budget que le gouvernement a préparé et qui doit être soumis au pouvoir législatif.				
Budget adopté	Le budget adopté est le budget qui a été voté par le pouvoir législatif.				
Rapport en cours d'année fiscale ( )	Les rapports en cours d'exercice (soit les rapports mensuels ou trimestriels) montrent l'avancement de la mise en œuvre du budget. Ces rapports peuvent être publiés pour le gouvernement dans son ensemble ou présentés au nom de différentes agences.				
Rapport en milieu d'année	Le rapport de milieu d'exercice présente des informations actualisées couvrant plus largement l'exécution du budget.				
Rapport de fin d'année (exercice)	Le rapport de fin d'année (Etat financier) est l'un des principaux documents témoignant de la responsabilité. Il montre si les niveaux des recettes et dépenses approuvés par le pouvoir législatif ont été respectés.				
Rapport d'audit	Ce rapport traite de l'audit effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante sur le rapport de fin d'année (Etat financier).				

### 3. IDENTIFICATION DE LA SITUATION DE RÉFÉRENCE ET DES OBJECTIFS À MOYEN TERME

Sur la base des faiblesses majeures présentées à la section 2, la présente section devrait identifier la situation de référence pour les faiblesses majeures susceptibles d'être abordées par programme d'appui budgétaire. L'approche fondée sur la situation de référence devrait également être utilisée pour recenser et inclure les mesures de renforcement des capacités corollaires qui permettront d'améliorer les mécanismes de redevabilité. La situation de référence et la définition d'objectifs réalistes de réforme (à moyen terme) de la transparence et le contrôle du budget, qui serviront de base pour mesurer les progrès accomplis lors de l'exécution du programme d'appui budgétaire, sont essentielles.

Les réformes structurelles en matière de transparence et de contrôle du budget étant des entreprises de longue haleine, l'évaluation doit définir des objectifs fondés sur des attentes réalistes, en particulier concernant la préparation ou l'exhaustivité des documents budgétaires clés. S'agissant de la publication dans les délais d'un document budgétaire déjà prêt, la définition d'objectifs de «gain rapide» atteignables dans le court terme devrait néanmoins être possible.

Lorsque la **proposition de budget du pouvoir exécutif et l'état financier de fin d'année ou le rapport d'audit** ne sont pas publiés, les attentes concernant les réformes à moyen terme qui servent à mesurer les progrès satisfaisants, doivent se fonder sur ces documents clés. Dans le cas d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État, d'un programme d'appui budgétaire à court terme (durée inférieure à trois ans) et d'un engagement dans les PEID/PTOM, une plus grande flexibilité vis-à-vis de ces documents budgétaires clés peut être justifiée. Toutefois, plus

la transparence du système est grande dans la phase initiale, plus la définition par la Commission de ses attentes sur les réformes à moyen terme devrait être modeste. Dans les situations où la situation de référence est déjà proche des critères de référence internationaux (voir l'appendice A), la Commission européenne peut uniquement veiller à ce qu'aucune dégradation importante n'apparaisse durant la mise en œuvre.<sup>79</sup> En outre, il convient de mettre en évidence comment et par quels moyens les objectifs doivent être soutenus, par exemple le dialogue sur les politiques à mener, l'application de conditions aux tranches variables, la promotion d'une approche d'appui budgétaire participative (comme la participation des autorités nationales de contrôle aux évaluations annuelles), les mesures d'accompagnement pour le renforcement des capacités.

Les points de référence, les objectifs et les moyens revêtent une extrême importance pour le bon suivi des progrès en tant qu'un des volets de l'approche dynamique. L'utilisation du tableau suivant est par conséquent recommandée pour structurer l'évaluation:

Document budgétaire principal	Faiblesses majeures/situation de référence	Attentes concernant les réformes à moyen terme (y compris leurs délais)	Moyens

(<sup>79</sup>) Sur la base de l'indice sur le budget ouvert 2010, certains pays partenaires obtiennent une meilleure note en matière de transparence budgétaire que certains États membres de l'UE (par ex. Afrique du Sud, Sri Lanka, Inde, Pérou, Mongolie, etc.). Étant donné le peu de crédibilité qui sera accordée à un dialogue sur les attentes en matière de réformes à moyen terme, l'éligibilité continue sera obtenue au moins du fait de l'absence d'une détérioration importante durant la mise en œuvre. Une détérioration importante pourrait concerner par exemple la non-publication d'un document budgétaire clé qui avait été publié dans les années précédentes (proposition de budget présentée par le pouvoir exécutif, budget adopté, rapport de fin d'exercice, rapport d'audit) ou une atteinte grave à l'exhaustivité d'un document qui avait auparavant cette qualité.

## MODÈLE B: DOSSIER DE PAIEMENT POUR LE PROGRAMME

### 1. ÉVALUATION DU POINT D'ENTRÉE

Dans la présente section, la délégation est invitée à évaluer si le point d'entrée (éligibilité initiale) est respecté. Le point d'entrée se définit comme suit: le gouvernement doit avoir publié son budget durant le cycle budgétaire précédent ou en cours (proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif ou budget adopté). Cela signifie que le gouvernement doit avoir publié le budget du cycle budgétaire précédent au cours de l'année fiscale correspondante. Afin de pouvoir récompenser les progrès accomplis pour une meilleure transparence budgétaire entre l'année fiscale précédente et courante, la publication du budget de l'exercice budgétaire en cours peut également remplir ce critère. En règle générale, le budget doit être mis à la disposition du grand public sous format papier ou sur un site internet.

La présente section devrait permettre de tirer une conclusion sur le respect ou non du critère du point d'entrée sur la base de la publication du document budgétaire correspondant: «Étant donné que la proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif / le budget adopté a été publié[e] le [date] sur [site internet, le cas échéant], le point d'entrée est considéré comme étant atteint.».

### 2. ÉVALUATION DES PROGRÈS

La présente section évalue l'éligibilité continue d'un pays partenaire au critère de la transparence et du contrôle du budget. En guise de première étape, la délégation est invitée à présenter sous une forme succincte un résumé actualisé des données internationales disponibles relatives à la transparence et au contrôle du budget, en se concentrant sur l'indice du budget ouvert (IBO) et sur le cadre de mesure de la performance PEFA.

L'utilisation du tableau suivant est recommandée:

Indice du budget ouvert			
IBO (année)		IBO (année)	
Cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)			
Indicateur	Description	Note (année)	Note (année)
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire		
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires		
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'exercice		
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels		
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe		
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif		

Ces indicateurs et notes sont utilisés pour fournir aux services centraux des informations sur les indices et les tendances. Toutefois, les décisions concernant l'éligibilité continue d'un pays partenaire ne se fondent pas sur les données et les notes, mais sur la partie narrative de l'évaluation qui suit. À cet égard, la situation de référence définie par les principales faiblesses et les objectifs à court et moyen terme en matière de transparence budgétaire, tels que recensés au début du programme, constituent les éléments essentiels utilisés comme base pour mesurer les progrès accomplis, dans la présente section.

Durant la mise en œuvre, l'éligibilité continue exige des progrès satisfaisants en matière de transparence budgétaire. La plupart de ces réformes étant des entreprises de longue haleine, il n'est pas nécessaire de présenter les progrès annuels. Afin de démontrer l'éligibilité, il faudra plutôt enregistrer les progrès par rapport à la situation de référence et aux attentes mises en évidence en matière de réformes à moyen terme.

L'utilisation du tableau suivant est recommandée pour structurer l'évaluation. Ce tableau devrait se fonder sur le tableau complémentaire joint à la fiche Action dans la phase d'élaboration. La situation de référence, les objectifs à moyen terme et les moyens sont déjà fixés par les évaluations initiales, et il suffira simplement d'ajouter une colonne pour présenter le suivi des progrès (évolutions depuis la dernière évaluation). Dans les colonnes correspondant aux «moyens», il conviendrait de documenter les résultats des dialogues sur les actions à suivre.

Dans des situations exceptionnelles où les faiblesses majeures / la situation de référence, les objectifs ou les moyens ont évolué de manière significative, il conviendrait de mettre à jour le tableau, même si ces changements devront être soulignées et justifiées par un commentaire succinct.

Document budgétaire important	Faiblesses majeures / point de référence	Attentes relatives aux réformes à moyen terme	Moyens	Évolutions depuis la dernière évaluation

### 3. CONCLUSION

L'analyse devrait également fournir une conclusion sur l'éligibilité continue: «Des progrès satisfaisants sont jugés accomplis car ... (conclusion à rédiger, fondée sur le tableau reflétant la confirmation du point d'entrée et les progrès accomplis par rapport aux attentes définies pour les réformes à moyen terme)».

## APPENDICE A: GRILLE D'ÉVALUATION POUR LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PRINCIPAUX<sup>80</sup>

Document budgétaire principal	Description	Critères de référence en matière de publication	Exhaustivité
Proposition budgétaire par le pouvoir exécutif	La proposition budgétaire présentée par le pouvoir exécutif est le projet de budget que le gouvernement a préparé et qui doit être soumis au pouvoir législatif.	Devrait être mis à la disposition du public dès sa présentation ou, au minimum, avant son approbation par le pouvoir législatif.	Devrait être présenté dans un cadre de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme, inclure toutes les activités budgétaires du gouvernement et un commentaire détaillé sur chaque programme de recettes et de dépenses.
Budget adopté	Le budget adopté est le budget qui a été voté par le pouvoir législatif.	Devrait être publié au plus tard trois mois après son approbation par le pouvoir législatif.	Voir la proposition de budget présentée par le pouvoir exécutif.
Rapport en cours d'exercice (année)	Les rapports en cours d'exercice (soit les rapports mensuels ou trimestriels) montrent l'avancement de la mise en œuvre du budget. Ces rapports peuvent être préparés pour l'ensemble des administrations publiques ou présentés au nom de différentes agences.	Devrait être publié au plus tard trois mois après la fin de la période reportée.	Devrait présenter les progrès accomplis par le pouvoir exécutif dans l'exécution du budget.
Rapport en milieu d'exercice	Le rapport en milieu d'exercice présente des informations actualisées couvrant plus largement l'exécution du budget.	Devrait être publié au plus tard trois mois après la fin de la période reportée.	Devrait comprendre une mise à jour sur l'exécution du budget, une révision des hypothèses économiques et une mise à jour des prévisions concernant le résultat budgétaire de l'exercice en cours.
Rapport de fin d'exercice	Le rapport de fin d'exercice (ou état financier) est l'un des principaux documents en matière de transparence du système des finances publiques et de redevabilité. Il montre si les niveaux des recettes et dépenses approuvés par le pouvoir législatif ont été respectés.	Devrait être publié au plus tard un an après la fin de l'année fiscale concernée (la période reportée).	Devrait inclure la réconciliation avec le budget approuvé et indiquer la conformité des prélèvements et des dépenses avec les montants autorisés par le parlement.
Rapport d'audit	Ce rapport traite de l'audit effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante sur le rapport de fin d'exercice (état financier).	Devrait être publié au plus tard deux ans après la fin de l'année fiscale (la période reportée).	Devrait indiquer toutes les activités entreprises par le pouvoir exécutif dans le respect des normes comptables appropriées et du principe d'indépendance avec l'institution de contrôle externe. Devrait se concentrer sur des questions importantes et systématiques de la GFP et la performance (fiabilité des états financiers, discipline budgétaire et régularité des opérations, fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés publics) <sup>81</sup> .

<sup>(80)</sup> Les critères de référence sont fondés sur l'enquête / l'indice du budget ouvert, le cadre de l'initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière, le code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques et l'ouvrage «*Transparence budgétaire — Les meilleures pratiques de l'OCDE*».

<sup>(81)</sup> L'évaluation devrait également couvrir le suivi effectif et dans les délais par les pouvoirs législatif et exécutif des principales recommandations contenues dans le rapport d'audit.

## APPENDICE B: RÉFÉRENCES CLÉS UTILES

### Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA)

Le cadre de mesure de la performance (cadre PEFA) a été conçu pour évaluer et développer les principaux systèmes GFP, en proposant un ensemble commun d'informations pour la mesure et le suivi des progrès accomplis en matière de performance de la GFP, ainsi qu'une plateforme commune de dialogue. Le cadre PEFA couvre la transparence et l'examen du budget grâce à plusieurs indices, et notamment:

- PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire,
- PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires,
- PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produit en cours d'années (exercice),
- PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels,
- PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe,
- PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif.

Des informations sur la méthodologie et les rapports d'évaluation PEFA récents sont disponibles à l'adresse suivante: [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

### Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI (2007)

Ce code énonce plusieurs principes et pratiques pour aider les gouvernements à fournir une image fidèle de la structure et des finances de leurs administrations publiques. Il sous-tend le programme volontaire des évaluations de la transparence des finances publiques, appelées modules de transparence des finances publiques des rapports sur l'observation des normes et codes (ou RONC de transparence des finances publiques), qui résument le degré selon lequel les pays respectent certaines normes et certains codes admis au niveau international. Le code et des informations complémentaires sont disponibles sur le site du FMI:

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

Les rapports sur l'observation des normes et codes sont disponibles sur le site web suivant:

<http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>

### Enquête sur le budget ouvert / indice sur le budget ouvert

L'enquête sur le budget ouvert a été élaborée par le Partenariat budgétaire international dans le cadre d'une collaboration avec la société civile visant à effectuer des analyses budgétaires. Elle évalue la disponibilité de huit documents budgétaires clés, l'exhaustivité des données présentées dans ces documents, l'étendue de la surveillance et vérification effective par les législateurs et les institutions supérieures de contrôle, ainsi que les possibilités offertes au public pour participer aux processus décisionnels nationaux en matière budgétaire. Cette enquête recourt à des critères reconnus internationalement pour l'évaluation de la transparence et de la responsabilité budgétaire de chaque pays. Les notes attribuées à certaines questions de l'enquête sur le budget ouvert sont utilisées pour calculer une note et un classement des niveaux de transparence de chaque pays. Ces notes constituent l'indice sur le budget ouvert. Des informations sur la méthodologie et l'indice sur le budget ouvert récent sont disponibles sur le site internet du Partenariat budgétaire international: <http://internationalbudget.org>

### Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE (2002)

Les meilleures pratiques sont recensées par le Secrétariat de l'OCDE sur la base des expériences acquises par les États membres de l'OCDE. Elles sont destinées à un usage par les pays membres et non membres en tant qu'outil de référence permettant d'améliorer le niveau de transparence budgétaire de leur pays respectifs. Elles dressent une liste des principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient élaborer, incluant leur contenu, une description des informations particulières devant figurer dans les rapports, ainsi que les pratiques propres à la garantie de la qualité et de l'impartialité des rapports. Le document peut être consulté sur le site web de l'OCDE:

<http://www.oecd.org/fr/gouvernance/budgetisation/Transparence%20budgétaire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf>

**Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle(1977)**

La déclaration de Lima présente une liste exhaustive des principes et des normes applicables au contrôle des finances publiques qui sont pertinentes pour toutes les institutions supérieures de contrôle regroupées au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai). Elle souligne l'importance des contrôles pour une gestion des dépenses publiques en conformité avec les lois, qui soit efficiente et efficace, et invite à l'indépendance du contrôle des finances publiques garantie par un texte de loi.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclarationFrench.pdf>



# Annexe 7: Cadre de Gestion des Risques

## 1. GESTION DES RISQUES POUR L'APPUI BUDGÉTAIRE

L'élaboration d'un cadre amélioré de gestion des risques adapté au profil de risque spécifique de l'appui budgétaire est un élément clé de la communication sur la «future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers». Ce cadre de gestion des risques vise à identifier de manière structurée, essentiellement basée sur les évaluations existantes (par exemple les stratégies de défense des droits de l'homme, les critères d'éligibilité), les risques significatifs liés à l'appui budgétaire. En outre, le cadre de gestion des risques permet de s'assurer que ces risques soient gérés en conformité avec les lignes directrices de la Commission sur la gestion des risques<sup>82</sup>.

Cette annexe présente le cadre de gestion des risques conforme à la Communication et les recommandations de la Cour des comptes européenne. Il est également inspiré par les outils existants de certains États membres de l'UE, en particulier du Danemark, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Le cadre de gestion des risques est un instrument important durant les phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre de l'appui budgétaire qui sert également de base informative pour le dialogue politique et celui sur les politiques à suivre. En identifiant les risques, l'outil aide à une prise de décision plus éclairée sur la mise à disposition de l'appui budgétaire en comparant les risques avec le coût de non-intervention, à savoir les avantages potentiels d'un programme d'appui budgétaire<sup>83</sup>.

Par conséquent, le cadre de gestion des risques vise à:

- 1) identifier les risques spécifiques liés à la mise à disposition de l'appui budgétaire,
- 2) identifier les mesures d'atténuation ainsi que les réponses aux risques dans le cadre d'une stratégie basée sur l'identification des risques,
- 3) informer le dialogue lié à l'appui budgétaire,
- 4) assurer un suivi des risques identifiés et des mesures d'atténuation lors de la mise en œuvre,
- 5) identifier le dispositif pour réagir à toutes détériorations immédiates de la situation d'un pays partenaire.

La Commission européenne définit la gestion des risques comme: «un processus continu, proactif et systématique d'identification, d'évaluation et de gestion des risques en accord avec les niveaux de risque acceptés, mené à tous les niveaux de la Commission afin de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs»<sup>84</sup>.

L'UE identifie les cinq catégories de risque suivants: les risques de gouvernance politique, les risques macroéconomiques, les risques liés au développement ceux liés à la gestion des finances publiques et à la corruption / fraude. Le profil de risque spécifique à l'appui budgétaire est lié à l'utilisation du système du pays, étant donné que l'appui budgétaire implique un transfert de ressources financières au Trésor public. De plus, il y a un risque de réputation spécifique aux Contrats de Bonne Gouvernance et de Développement, l'appui budgétaire général étant considéré comme une approbation globale de la position politique d'un pays partenaire contrairement aux autres formes d'appui budgétaire qui ne le sont pas forcément.

Le cadre de gestion des risques pour l'appui budgétaire se concentre sur le système du pays dans le but d'identifier les risques qui pourraient entraver la réalisation des **objectifs** généraux de l'appui budgétaire: éradiquer la pauvreté, poursuivre une croissance économique durable, et consolider les démocraties. Il est réalisé pour chaque pays pouvant recevoir ou recevant de manière effective un soutien budgétaire sous la forme d'un contrat de bonne gouvernance et de développement et/ou d'un contrat de réforme sectorielle ou d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État. Vu que les risques sont évalués en fonction des objectifs généraux de l'appui budgétaire dans un pays, il n'est pas nécessaire de fournir des évaluations différentes pour les différents contrats.

(82) Gestion des risques dans la Commission, Guide de Mise en Œuvre, Version mise à jour-Octobre 2010.

(83) Les avantages d'un programme d'appui budgétaire seront évalués séparément et ne font pas partie du cadre d'évaluation des risques.

(84) idem

En général, le cadre comprend les étapes suivantes:



## 2. EVALUATION DES RISQUES

### 2.1. Définition du risque et des catégories de risques

La Commission **définit un risque** comme «tout événement ou problème qui pourrait survenir et nuire à la réalisation de l'objectif politique, stratégique et opérationnel de la Commission. Les opportunités manquées sont également considérées comme des risques»<sup>85</sup>.

Comprendre et analyser l'environnement des risques est une étape importante vers l'identification des mesures d'atténuation et de suivi des risques. L'identification des risques relatifs aux objectifs généraux de l'appui budgétaire est donc la première étape d'une démarche de gestion des risques.

L'évaluation des risques fera partie des phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre. Lors de l'identification, la Délégation sera en charge de la préparation d'un projet préliminaire du cadre de gestion des risques qui sera envoyé aux équipes régionales ainsi qu'aux Sièges (la DG DEVCO et le SEAE), y compris l'Unité d'Appui Budgétaire (approche participative), afin de vérifier la cohérence entre les pays et régions. Le projet sera assuré par la délégation de l'UE à l'exception de l'évaluation de l'impact des mesures d'atténuation et des tendances de risque qui seront réalisées par le siège (directions géographiques de la DG DEVCO et du SEAE).

Au cours de la formulation, le cadre de gestion des risques sera révisé par la Délégation en tenant compte des remarques du siège et des équipes régionales sur le premier projet (approche descendante) et sera donc basé sur une analyse plus approfondie des critères d'admissibilité. Ce deuxième projet sera de nouveau envoyé aux équipes régionales ainsi qu'au siège, y compris l'Unité d'Appui Budgétaire, afin de vérifier une deuxième fois la cohérence entre les pays et régions et, si nécessaire, réviser l'évaluation des mesures d'atténuation. Les directions géographiques du SEAE valideront les risques politiques en consultation avec les directions géographiques de la DG DEVCO.

Afin d'évaluer les risques, l'UE identifie **cinq catégories de risques**:

- Les **risques politiques** se réfèrent aux valeurs universelles, aux droits fondamentaux, aux conflits et à l'insécurité. Le cadre de gestion des risques est utilisé pour suivre régulièrement l'engagement et l'adhésion aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de démocratie et de l'Etat de droit. Le risque de conflit et d'insécurité, dont la déstabilisation politique et sociale, les tensions régionales et le soutien des politiques et pouvoirs susceptibles d'exacerber les tensions, font également partie de l'évaluation des risques politiques vu qu'ils doivent aussi être prudemment analysés.
- Les **risques macroéconomiques** incluent la possibilité que les politiques macro-économiques cessent d'être axées sur la stabilité. En outre, le cadre prendra en compte le risque de chocs externes qui sont en dehors de l'influence immédiate du pays partenaire, par exemple, l'impact des crises économiques mondiales ainsi que la volatilité des prix des matières premières.
- Les **risques de développement** comprennent le risque que les politiques mises en place par le gouvernement ne soient pas poursuivies ou ne puissent pas atteindre les résultats souhaités, en particulier en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et une croissance économique inclusive. De nombreux facteurs peuvent conduire à

<sup>(85)</sup> Idem

des risques de développement, notamment une conception inadéquate ou un manque d'appropriation des politiques, une absence de consultations participatives des parties prenantes, des capacités institutionnelles mais également de mise en œuvre et de suivi des politiques et programmes insuffisantes.

- La **Gestion des finances publiques** (GFP) fait référence aux risques que les faiblesses du cadre réglementaire du gouvernement, de la discipline budgétaire et des systèmes de contrôle puissent conduire à une mauvaise gestion des fonds publics. Ce risque est évalué en fonction de l'exhaustivité du budget, du contrôle de la collecte des revenus / de l'exécution du budget, du système de passation des marchés et de l'audit externe. En principe, les risques GFP sont évalués sur la base du PEFA qui donne un aperçu de la situation actuelle. Toutefois, l'évaluation des risques doit également prendre en compte les mesures de réforme de la GFP du gouvernement qui peuvent (ou non) faire face aux faiblesses respectives du système de GFP et de ses risques associés.
- La **corruption** et la **fraude** se réfèrent aux risques que les ressources détournées et le pouvoir soient utilisés à des fins privées. La corruption à grande échelle et la fraude constituent un obstacle majeur aux objectifs de développement. Les risques de corruption et de fraude sont liés à la gestion des finances publiques et aux risques de développement, mais en ayant une catégorie de risque distincte, la Commission met davantage l'accent sur ces problématiques. Cette catégorie de risque spécifique se concentre donc sur le niveau de risque perçu, le cadre juridique, réglementaire et institutionnel ainsi que sur la réactivité du gouvernement et son application des lois et règlements.

Les **risques de réputation** et ceux relatifs à la **continuité de l'activité** ne sont pas couverts par une catégorie de risque distincte en raison de leur caractère transversal. Les risques relatifs à la continuité d'activité se rapportent à l'éventuelle insolvabilité ou la faillite d'un gouvernement souverain ainsi qu'aux risques liés aux changements dans l'orientation des politiques<sup>86</sup>. Ces dimensions de risques sont couvertes par l'évaluation des risques macro-économiques et de développement.

## 2.2. Dimensions des risques, questionnaire et définition des niveaux de risque

Chaque catégorie de risque comprend les **dimensions** de risque suivantes:

CADRE DE GESTION DES RISQUES	
Catégorie de risque	Dimensions
Politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Droits de l'Homme</li> <li>● Démocratie</li> <li>● Etat de Droit</li> <li>● Insecurité and Conflits</li> </ul>
Macroéconomique	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Politique macroéconomique et secteur financier</li> <li>● Soutenabilité de la dette</li> <li>● Vulnérabilité et chocs exogènes</li> </ul>
Développement	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Politique publique</li> <li>● Efficacité du gouvernement</li> </ul>
Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exhaustivité du budget</li> <li>● Contrôles de l'exécution du budget</li> <li>● Systèmes de passation des marchés</li> <li>● Audit externe</li> </ul>
Corruption/Fraude	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Corruption &amp; Fraude</li> </ul>

Table 1: Les catégories de risque et les dimensions de risque de ce cadre de gestion

<sup>(86)</sup> Voir les normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle (ISSAI) 1570: continuité d'exploitation. Lignes directrices pour l'audit financier. INTOSAI

Les risques ainsi que les niveaux de risque sont identifiés et définis à travers un court questionnaire. Ce questionnaire est principalement basé sur les évaluations existantes, et en particulier sur les critères d'admissibilité, les valeurs fondamentales et les stratégies par pays relatives aux droits de l'homme. Il repose également sur une feuille Excel facile à utiliser et qui permet de guider l'identification des risques.

Le questionnaire prend en compte:

- un **ensemble de critères qualitatifs** qui se concentrent sur la **qualité des politiques et des institutions**, complétées par des données et des **indicateurs quantitatifs accessibles au public**, tels que les indicateurs d'efficacité du gouvernement et de corruption, le cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), etc.;
- **la volonté et l'engagement pour la réforme et la qualité du programme de réforme**, vu que le soutien budgétaire implique des incitations pour des réformes structurelles, et
- **les observations et jugements** fondés sur la connaissance du pays de la Délégation Européenne et les Missions des États membres de l'UE.

Chaque question doit être jugée en fonction de quatre niveaux de risque (faible, modéré, important, élevé) qui capturent à la fois la probabilité et l'impact d'un risque en ce qui concerne les objectifs généraux de l'appui budgétaire (éradiquer la pauvreté, poursuivre une croissance économique durable, construire et consolider les démocraties). La décision sur l'évaluation des risques pour chaque question doit être justifiée par un très bref commentaire narratif. De plus, cette évaluation doit prendre en compte toute la durée du contrat d'un programme d'appui budgétaire, au vu de son caractère prospectif et de la vision à moyen terme des objectifs généraux.

Les évaluations du risque pour chaque question sont additionnées et moyennées à des niveaux de risque généraux pour chaque dimension (droits de l'homme, état de droit, etc.) et pour chaque catégorie de risque (gouvernance politique, risques macro-économiques, etc.) ainsi que pour le risque global du pays. Ce classement constitue un élément important de l'évaluation, car il soutient la définition des niveaux de risque pour la prise de décision. Cependant, le questionnaire ne peut pas couvrir tous les risques et surtout, certains risques importants peuvent être cachés en se référant aux moyennes. Par conséquent, dans des cas exceptionnels et justifiés, la Délégation a le pouvoir de changer le niveau de risque et le score de chaque dimension de risque sur base d'une évaluation plus qualitative.

Il est également essentiel que l'évaluation du niveau de risque soit accompagnée d'une évaluation narrative mettant en évidence les risques majeurs identifiés par le questionnaire. Cette partie de l'évaluation peut également octroyer la discrétion nécessaire à la Délégation afin de souligner les risques majeurs qui n'auraient pas été couverts par le questionnaire ou auraient été masqués par des moyennes. Toutes les questions ayant été évaluées à risque élevé ou substantiel dans le questionnaire doivent être mentionnées comme risques majeurs.

Les niveaux de risque et la partie narrative de l'évaluation fourniront la vue d'ensemble nécessaire de la situation d'un pays partenaire. Le tableau suivant donne une brève description de chaque niveau de risque et pourrait ainsi aider à identifier le niveau de risque adéquat pour chaque question et de contre vérifier les résultats du questionnaire. Par contre, le niveau de risque tient compte de la probabilité mais également de l'impact d'un risque. C'est pourquoi les descriptions doivent être considérées comme des « indications », vu que par exemple, un niveau de risque modéré peut être le résultat d'une forte probabilité, mais d'un faible impact.

Niveau de risque	Description
FAIBLE	La situation du pays implique un risque faible pour l'appui budgétaire, le risque est peu probable en raison des systèmes et des structures institutionnelles en place. Si l'impact devait se produire le risque serait limité en ce qui concerne la réalisation des objectifs du programme.
MODÉRÉ	La situation du pays implique un risque modéré pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes nationaux et les structures institutionnelles devraient en prévenir l'apparition, mais une surveillance supplémentaire sera nécessaire. Si le risque se matérialise, l'impact sera limité et traduit par un retard de réalisation ou une réalisation partielle des objectifs.
SUBSTANTIEL	La situation du pays implique un risque substantiel pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes nationaux et les structures institutionnelles ne sont pas suffisamment solides pour se prémunir contre les principaux risques. Si le risque se présente, l'impact pourra considérablement perturber le programme ou l'atteinte des résultats.
ÉLEVÉ	La situation du pays implique un risque élevé pour les opérations d'appui budgétaire. Les systèmes nationaux et les structures institutionnelles sont trop faibles pour empêcher l'apparition de risques. Si le risque se manifeste, l'impact se traduira par une défaillance des objectifs du programme et peut gravement nuire à l'image et à la réputation de la Commission.

Table 2: Description des niveaux de risque

### 2.3. Modèles du cadre de gestion des risques

Le cadre de gestion des risques se compose des modèles Excel suivants:

- Le **Questionnaire sur les Risques** est utilisé pour identifier et évaluer les risques conduisant à la définition des niveaux de risque.
- Un **Registre de Gestion des Risques** (voir modèle Excel) est créé afin de fournir des informations sur le niveau du risque, le score du risque, le risque résiduel et la tendance des risques découlant du questionnaire. En outre, le registre décrit les principaux risques et les mesures d'atténuation pour chaque dimension de risque. Il constitue également un outil permettant d'informer le dialogue politique sur l'appui budgétaire et de suivre les risques identifiés lors de la mise en œuvre.
- Dans un second registre, un **profil de risque par pays pour l'appui budgétaire** (voir modèle Excel) sera créé pour mettre en évidence sur une page toutes les informations importantes de l'évaluation des risques de chaque pays. Le profil de risque du pays pour l'appui budgétaire répond à la nécessité de disposer d'un outil moins complexe pour appuyer des prises de décisions avisées. Il indique le niveau de risque global et les scores des risques inhérents et résiduels ainsi que les tendances de risque pour chaque catégorie de risque et pour le pays tout entier. En outre, le profil fournit un résumé sur le risque de non-intervention (avantages attendus de l'appui budgétaire<sup>(87)</sup>), sur les risques majeurs et sur les principales mesures d'atténuation. Suite à cette évaluation des risques, une recommandation est donnée en fonction du niveau de risque (voir tableau 2 et 3). Le profil de risque du pays est utilisée pour informer le processus de prise de décision au siège (outil de gestion) et d'équilibrer les risques et les avantages afin de décider de l'octroi d'un appui budgétaire.

Le questionnaire et l'évaluation narrative dans le registre des risques offrent la discrétion nécessaire à chaque Délégation pour évaluer les risques propres à chaque pays. Néanmoins, il doit assurer la cohérence et la qualité entre les pays et régions, les équipes régionales, les directions géographiques de la DG DEVCO, et du SEAE, en coordination avec l'Unité d'Appui Budgétaire qui est en charge de guider l'évaluation des risques et d'assurer la cohérence et l'uniformité.

<sup>(87)</sup> Les avantages potentiels des programmes d'appui budgétaire sont décrits dans les documents de formulation appropriés, c'est-à-dire la fiche d'action et les documents complémentaires associés.

### 3. RÉPONSE ET ATTÉNUATION DES RISQUES

#### 3.1. Réponse aux risques et risques résiduels

Compte tenu du fait que les risques sont inévitables dans toutes les opérations d'aide au développement, le but n'est pas d'éviter les risques à tout prix. Réduire les risques à zéro est, dans la plupart des cas, pratiquement irréalisable et rarement rentable. Un certain degré d'acceptation du risque est donc nécessaire, vu que la non-intervention peut provoquer des risques et coûts plus élevés à long terme. Un risque plus élevé peut être acceptable dans les contextes où l'impact et les avantages des opérations d'appui budgétaire attendu est supérieur au risque potentiel. Cela revêt un aspect particulièrement pertinent dans le cadre d'un appui budgétaire sous la forme d'un « contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État ». En effet, les situations de fragilité tendent à être caractérisées par des risques plus élevés, mais demandent également des mesures pour assurer les fonctions vitales de l'Etat, dans le but de soutenir la transition vers le développement, promouvoir la gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie, et fournir des services de base aux populations.

Selon l'évaluation des risques, une réponse appropriée du risque doit être définie à travers les étapes suivantes:

- 1) L'identification des mesures d'atténuation,
- 2) L'évaluation de l'impact des mesures d'atténuation dans le but de pouvoir conclure sur le risque résiduel (risque après l'atténuation), et
- 3) La décision sur la réponse finale: l'acceptation ou l'évitement des risques.

**L'atténuation des risques** se traduit par des efforts conjoints entre le pays partenaire et les donateurs visant à répondre aux risques identifiés, par exemple, par l'identification de mesures protectrices, de besoins de réforme, ou d'interventions à court terme. Les mesures d'atténuation peuvent couvrir la durée entière du contrat ou juste inclure des mesures spécifiques pour une période de temps plus courte. L'atténuation devrait être la réponse la plus fréquente à un risque identifié.

Si le niveau de risque d'une dimension de risque est substantiel ou élevé, des mesures d'atténuation doivent être discutées et identifiées avec le gouvernement partenaire afin de traiter les dimensions de risque respectives. Cela implique la définition et la mise en œuvre d'un **plan d'action** clair et exhaustif, qui expose clairement la responsabilité et le calendrier de la mise en œuvre. Un progrès satisfaisant lié aux mesures d'atténuation est essentiel lors de l'exécution du programme d'appui budgétaire.

Si le risque politique est substantiel ou élevé dans le cas d'un «contrat de bonne gouvernance et de développement», des mesures d'atténuation couvriront des plans d'action clairs et complets basés sur une **matrice des politiques**. Cette matrice des politiques est un exercice de prospective ayant pour but de définir clairement les prochaines étapes ainsi que les critères relatifs à l'exécution et l'évaluation des progrès. Dans le cadre d'une stratégie de réponse aux risques, des **plans d'urgence** sont nécessaires afin d'augmenter la capacité à réagir immédiatement en cas de nouvelles dégradations. Ces derniers décrivent les mesures à prendre dans le cas d'une tendance soulignant une détérioration significative de l'évaluation des risques du pays partenaire. Cela pourrait inclure des ajustements de la taille d'une tranche et/ou une réaffectation des fonds à des programmes sectoriels, en canalisant les fonds aux groupes cibles par le biais d'organisations non-gouvernementales ou en renforçant d'autres modalités d'aide.

Le registre des risques est l'outil principal de l'identification des risques et du suivi des mesures d'atténuation identifiées. Il permet également d'informer le processus décisionnel au cours des différentes phases de la gestion du cycle de l'appui budgétaire.

**La liste suivante propose plusieurs mesures d'atténuation:**

- **es analyses et enquêtes** peuvent être nécessaires pour mettre en évidence les faiblesses systémiques menant à des risques spécifiques. Le programme des dépenses publiques et de la responsabilité financière (évaluations PEFA), les enquêtes de traçabilité des dépenses publiques et les revues des dépenses publiques peuvent être utiles dans l'identification des besoins de réforme et des contraintes de capacité.
- **Le développement des capacités et la coopération technique** pourraient être utilisés pour atténuer les risques dans les cas d'un engagement solide pour une réforme, cependant accompagné d'un manque de capacité à améliorer les systèmes/cadres nationaux.
- **Améliorer la transparence, la redevabilité et la participation au processus budgétaire** est important afin de renforcer l'appropriation nationale des mesures protectrices et des mécanismes de surveillance. En effet, la transparence et l'ouverture sont des conditions préalables pour la redevabilité et la participation. Les mécanismes de redevabilité internes et externes offrent également des possibilités pour un contrôle et un suivi accrus. Et la participation des citoyens et de la société civile est essentielle dans les processus budgétaires depuis les décisions relatives aux ressources jusqu'au suivi de la prestation des services.
- **Les conditions pour le décaissement des tranches variables** pourraient être utilisées pour définir des incitations à la réforme et des points d'entrée pour le dialogue politique. Cette approche pourrait permettre de traiter les principaux risques sans compromettre la prévisibilité.
- **Exigences** pour la mise en œuvre de contrôles spécifiques, législations et mesures de réforme visant à remédier aux faiblesses spécifiques peuvent être utiles pour faire face à des risques importants ou élevés.
- **D'autres adaptations concernant la conception d'un programme d'appui budgétaire**, en raccourcissant la durée d'un programme dans un environnement présentant des risques importants, utilisent l'aide ciblée pour réduire le risque de réputation, etc.

Les mesures d'atténuation des risques diffèrent selon les risques inhérents identifiés. Certains risques peuvent être atténués, d'autres ne peuvent pas du tout être gérés. Par conséquent, l'UE va évaluer l'impact potentiel de la mesure d'atténuation pendant la durée du contrat de l'appui budgétaire dans le but de conclure sur le **risque résiduel** qui reste après atténuation. Cette partie importante du cadre de gestion des risques permet ainsi de décider de la stratégie de risque finale, à savoir l'acceptation ou l'évitement du risque. Les risques résiduels seront évalués par le siège (directions géographiques de la DG DEVCO et du SEAE).

En plus des risques inhérents et résiduels, une **tendance de l'évolution du risque** est identifiée. La tendance du risque compare le niveau actuel de risque résiduel au niveau de l'évaluation passée. Par ailleurs, un élément décisif de cette tendance est le changement de niveau de risque (par exemple, de modéré à substantiel). Rétrospectivement, la tendance des risques vise à évaluer l'évolution des risques au fil du temps et à identifier les tendances à la détérioration.

Sur la base du risque résiduel, une réponse au risque peut entraîner une acceptation du risque ou son évitement. **L'acceptation du risque** correspond à un certain niveau de risque, considéré comme étant acceptable. L'évitement du risque signifie que le risque est trop élevé et mène à un nouvel examen des opérations d'appui budgétaire. Dans la plupart des cas, la décision sur la réponse aux risques est prise par le Comité Directeur de l'Appui Budgétaire (BSSC, voir chapitre 3.2).

### 3.2. Système d'alerte précoce

Le **système d'alerte précoce** sera activé dans les cas d'une **détérioration grave et immédiate de la situation** ou de l'apparition d'un événement identifié comme étant à risque, c'est-à-dire ayant un impact majeur sur les objectifs du programme. Dans ces cas, l'UE doit réagir immédiatement pour éviter tout dommage grave de l'image et de la réputation de l'UE. Cela peut être, par exemple, la conséquence d'une corruption majeure, un cas de fraude ou la violation des valeurs fondamentales. Les Délégations de l'UE seront chargées de rapporter ces cas immédiatement aux Sièges (la DG DEVCO et le SEAE).



### 3.3. Vue d'ensemble sur les réponses au risque

Niveau de risque	Stratégie de risque	Recommandation pour la phase d'identification / de formulation	Recommandation pendant la mise en œuvre
FAIBLE	Acceptation	L'octroi d'un appui budgétaire est faisable sans mesure de précaution supplémentaire.	The budget support dialogue is pursued on a regular basis.
MODÉRÉ	Acceptation / Atténuation	L'octroi d'un appui budgétaire est faisable sans mesure de précaution supplémentaire. Les mesures d'atténuation, le cas échéant, peuvent être identifiées pour la catégorie de risque concernée ou la dimension du risque.	Le dialogue lié à l'appui budgétaire est poursuivi sur une base régulière. Si nécessaire, le suivi des mesures d'atténuation peut être initié.
SUBSTANTIEL	Atténuation / Evitement	<p>Les opérations d'appui budgétaire ne sont recommandées que lorsque des mesures d'atténuation appropriées sont convenues avec le pays partenaire. Ces accords doivent se refléter dans la fiche d'action ainsi que dans la convention de financement.</p> <p>Si le niveau de l'une des catégories de risque est substantiel, le programme d'appui budgétaire doit être discuté par le BSSC.</p> <p>Dans le cas d'un risque substantiel de l'une des dimensions du risque politique, un CBGD devra être lié aux progrès dans la lutte contre les causes profondes et servir à promouvoir les valeurs fondamentales par le dialogue politique et sur les politiques à suivre. Dans ce contexte, un plan d'urgence devra être élaboré afin d'augmenter la capacité de réagir immédiatement en cas de nouvelles dégradations. Toute décision relative à la mise à disposition d'un CBGD sera prise par le BSSC.</p>	<p>Le suivi des mesures d'atténuation est nécessaire (progrès satisfaisants des mesures d'atténuation en cours d'exécution).</p> <p>En cas de détérioration d'une catégorie de risque faible / modéré à substantiel, le contrat d'appui budgétaire devra être discuté par le BSSC avant toute décision de décaissement.</p>
ÉLEVÉ	Evitement / Atténuation	<p>Les opérations d'appui budgétaire ne sont recommandées que lorsque des mesures d'atténuation appropriées, y compris les mesures de précautions et les conditions spécifiques, sont convenues avec le pays partenaire. Ces accords doivent se refléter dans la fiche d'action ainsi que dans la convention de financement.</p> <p>Si le niveau de l'une des catégories de risque est élevé, le programme d'appui budgétaire doit être discuté par le BSSC afin de fournir une décision finale sur la réponse au risque (évitement/ acceptation du risque).</p> <p>En cas de risque élevé d'une des dimensions du risque politique, un CBGD devra être lié aux progrès dans la lutte contre les causes profondes et servir à promouvoir les valeurs fondamentales à travers le dialogue politique et sur les politiques. Dans ce contexte, un plan d'urgence devra être élaboré afin d'augmenter la capacité de réagir immédiatement. Toute décision relative à la fourniture d'un CBGD sera prise par le BSSC.</p>	<p>Le suivi des mesures d'atténuation est nécessaire (progrès satisfaisants des plans d'action; mesures de précaution /conditions spécifiques sont remplies).</p> <p>En cas de détérioration d'une catégorie de risque faible/modéré /substantiel à élevé, le contrat d'appui budgétaire devra être discuté par le BSSC avant toute décision de décaissement.</p>

Table 3: Vue d'ensemble sur les réponses aux risques



## 4. SUIVI DES RISQUES ET REPORTAGE

Le cadre de gestion des risques sera également utilisé pour faire le suivi des risques et des mesures d'atténuation pour tous les contrats d'appui budgétaire sur une base périodique afin de:

- Vérifiez que les risques identifiés sont gérés de façon adéquate,
- Évaluer les progrès de la mise en œuvre des mesures d'atténuation, et
- Identifier tous nouveaux risques ou changements de circonstances.

La plupart du suivi des risques identifiés peut être effectuée en tant que partie intégrante d'une bonne gestion des programmes d'appui budgétaire par les délégations et le siège. D'autres informations devraient découler naturellement du développement de relations étroites avec les gouvernements partenaires, des organisations de la société civile et d'autres donateurs intervenant dans le pays, en particulier les États membres de l'UE et les IFIs.

Les risques et les mesures d'atténuation sont identifiés dans le cadre de la phase d'identification et de formulation sur la base du questionnaire et du registre des risques. Pendant la phase de mise en œuvre, le registre de gestion des risques sera mise à jour en janvier/février et, si nécessaire en juin/juillet ou dans le cadre du dossier de décaissement. Les directions géographiques (la DG DEVCO et le SEAE pour les risques politiques), avec l'appui des Délégations, des équipes régionales et des directions thématiques, ont la responsabilité de veiller à la cohérence et l'uniformité entre les pays de leurs régions et la mise en œuvre du cadre de gestion des risques. Les questions de cohérence intra- ou interrégionale peuvent être discutées au BSSC. **En cas de détérioration d'une catégorie de risque par rapport à un niveau précédent d'évaluation inférieur et menant à un niveau de risque substantiel ou élevé, le contrat d'appui budgétaire devra être rediscuté par le BSSC avant toute décision de décaissement.**

Le cadre de gestion des risques est un document interne. Il n'est pas prévu d'évaluer conjointement les risques avec le pays partenaire.

# Annexe 8: Evaluation des performances et tranche variable

## 1. INTRODUCTION

L'objectif de la présente annexe est de présenter les modalités de conception des programmes d'appui budgétaire en utilisant les tranches variables pour stimuler et favoriser la prise en compte des questions spécifiques liées à la performance, mesurée par une série d'indicateurs. Plus précisément, elle fournit des exemples pour guider la détermination du montant et de l'échelonnement des tranches, des principes régissant le choix des indicateurs, ainsi que des méthodes applicables pour déterminer le montant des paiements des tranches variables.

## 2. DURÉE DU PROGRAMME, MONTANT ET ÉCHELONNEMENT DES TRANCHES VARIABLES

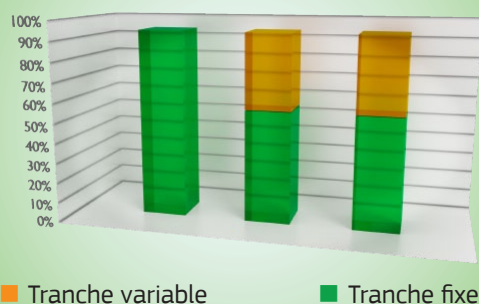
Une étude récente<sup>88</sup> a fourni certains éléments prouvant que les tranches variables importantes peuvent avoir un effet incitatif plus efficace, en particulier dans des environnements politiques fragiles et lorsque les indicateurs utilisés montrent une certaine stabilité dans le temps. Toutefois, un grand nombre de facteurs sont susceptibles d'influer sur les performances, et des indications montrent également que l'effet incitatif est tributaire de l'alignement des objectifs entre les donateurs et les pays partenaires et que les pays sont sensibles au signal que donne toute réduction des paiements, quelle qu'en soit l'ampleur.

Un équilibre doit être trouvé entre créer des incitations et provoquer des phénomènes excessifs d'imprévisibilité ou de discontinuité des décaissements, en particulier dans les contextes où la dépendance vis-à-vis de l'aide est la plus forte; **il n'existe pas de règle précise pour déterminer la répartition adéquate des tranches fixe et variable.** Les exemples suivants peuvent toutefois être utilisés comme référence, pour servir de base aux discussions. **Une part variable plus importante pourrait être appliquée dans les circonstances suivantes:** plus la part du programme d'appui budgétaire dans le budget du pays partenaire est modeste; plus les résultats démontrés dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont faibles; moins le pays se montrera volontaire pour engager les réformes et réduire la pauvreté; plus le risque évalué sera élevé. Le contexte national a son importance et le choix d'un programme avec 100 % de tranches fixes ou 100 % de tranches variables reste ouvert. Dans tous les cas, les délégations devraient coordonner les décisions relatives au montant et à l'échelonnement de la tranche variable avec les autres partenaires de développement.

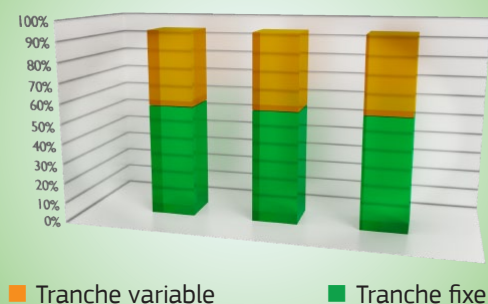
– **De manière générale, les contrats de bonne gouvernance et de développement et les contrats de réforme sectorielle standard couvriront des engagements sur une période de trois ans, avec un ratio tranche fixe/tranche variable équivalant à environ 60/40.** Afin de favoriser la planification budgétaire du pays partenaire, en particulier dans les pays tributaires de l'aide, seule tranche fixe devrait être prévue dans la première année d'un nouveau programme d'appui budgétaire (sans aucun programme antécédent). Cela laisse un temps raisonnable entre la négociation sur les indicateurs cibles et leur évaluation. Toutefois, dans le cas de la préparation d'un nouveau programme succédant à un autre, lors de sa conception, une tranche variable devrait être prévue au cours de la première année afin de garantir une continuité de l'évaluation de la performance. Cela implique que le nouveau programme soit élaboré de façon suffisamment précoce.

<sup>(88)</sup> Andreas Eberhard et Jonathan Beynon, «Conditionality, Predictability and Performance: A Study of EDF 9 General Budget Support Programmes», 2012.

### Premier contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle

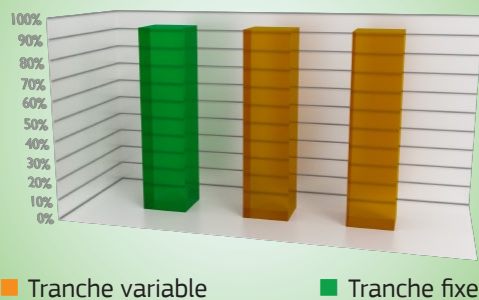


### Nouveau contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle

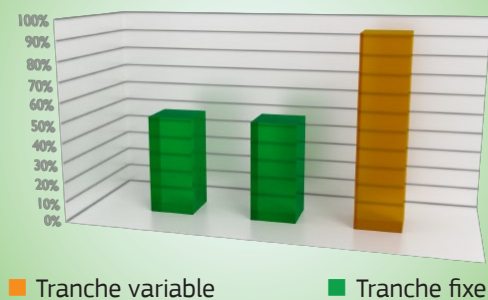


– **Les pays moins dépendants de l'aide** permettent d'envisager des tranches variables plus élevées, éventuellement sur la base de périodes d'évaluation prolongées, durant lesquelles une plus grande flexibilité dans le temps est accordée pour atteindre les objectifs:

### Contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle dans les pays moins tributaires de l'aide



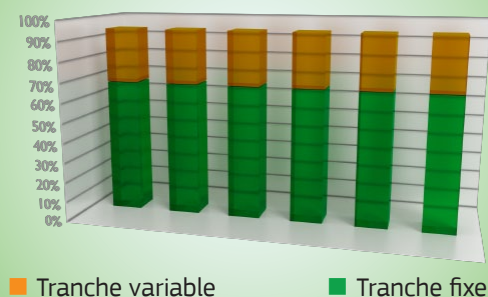
### Contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle avec une période d'évaluation prolongée dans les pays moins tributaires de l'aide



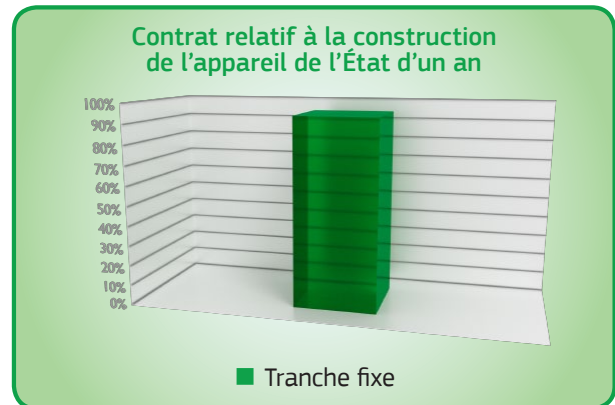
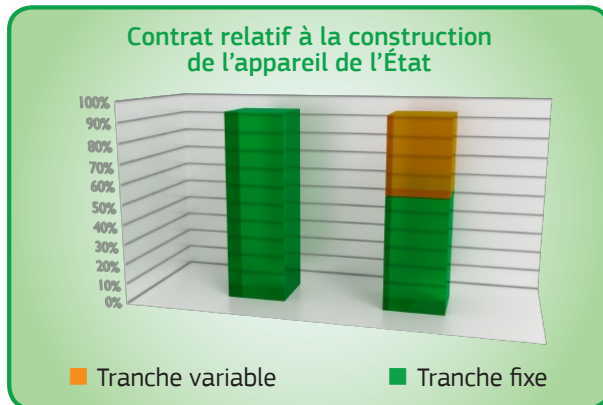
Le second exemple montre une tranche variable dans la troisième et dernière année seulement, qui est fondée sur une période d'évaluation de deux ans. Des performances de fin de période ou des performances moyennes peuvent être prévues. Le premier exemple offre une marge de manœuvre pour rattraper dans l'année 2 des performances médiocres enregistrées dans l'année 1, l'absence de conditionnalité durant l'année 1 peut toutefois nuire au dialogue, même si une compensation peut être trouvée en introduisant une tranche annuelle de performance (voir ci-dessous). Pour de plus amples informations, consulter l'annexe sur les États en situation de fragilité.

– **Pour les pays dépendants de l'aide qui affichent un bilan positif** pour l'ensemble des critères d'éligibilité et un profil de risque faible, il est possible de recourir à une durée prolongée du programme et d'utiliser un ratio de tranche fixe plus élevé:

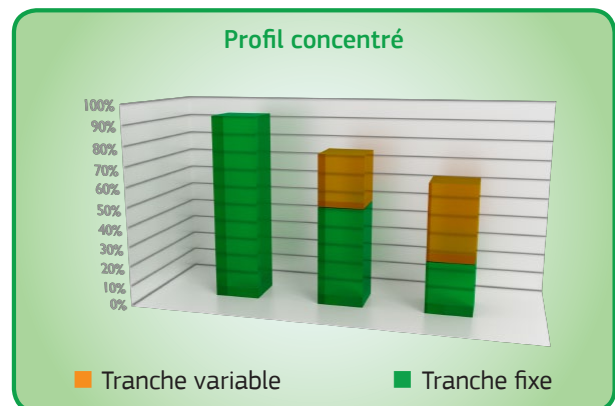
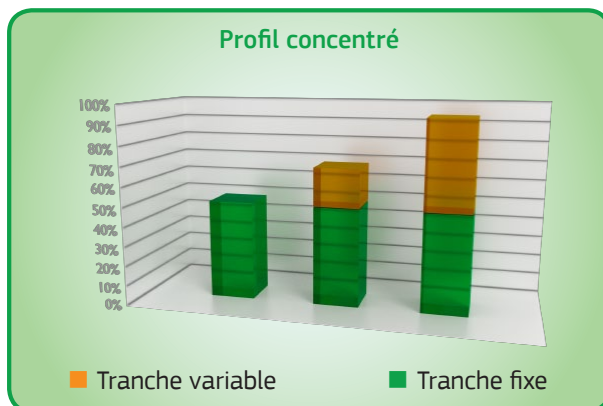
### Contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle dans les pays tributaires de l'aide affichant un bilan positif



– Les Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil de l'État (CCAÉ) ont, en principe, une durée comprise entre un et trois ans. Un profil de risque plus élevé et, éventuellement, des résultats limités nécessiteraient une tranche variable plus importante. Toutefois, la courte durée et l'importance de la prévisibilité dans des pays qui sont souvent très dépendants de l'aide, y compris pour le financement des services de base, peuvent faire que, globalement, la tranche variable n'est pas plus importante que dans d'autres contrats. Pour les opérations couvrant une période d'un an ou de deux ans, il est possible de se passer d'une tranche variable et de mettre l'accent sur le respect des critères d'éligibilité et la préparation de futures opérations d'appui budgétaire portant sur des périodes plus longues et comportant des tranches variables. Pour plus de précisions, se reporter à l'annexe relative aux États en situation de fragilité.



– Enfin, les profils de décaissement annuels peuvent varier, indépendamment du profil de la tranche variable.

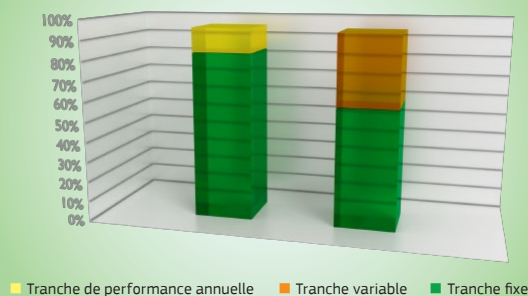


Le choix du profil doit reposer sur la structure des mesures incitatives ciblées et, dans le cas particulier des pays dépendants de l'aide, sur les facteurs suivants: i) l'analyse du besoin de financement, ii) les échéanciers de déboursement d'autres donateurs, iii) la capacité d'absorption du pays partenaire et iv) les préférences du pays partenaire.

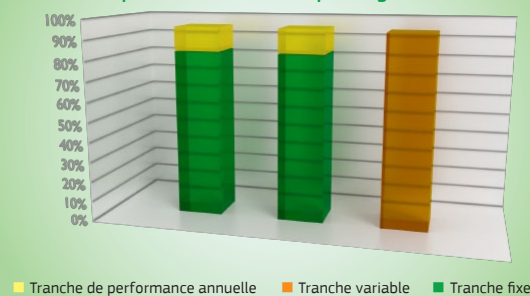
### 3. UTILISATION D'UNE TRANCHE ANNUELLE DE PERFORMANCE (TAP)

La TAP a été introduite dans le cadre du contrat OMD. Elle peut être utilisée pour compléter la tranche fixe dans les années où une tranche variable n'est pas prévue. Elle est limitée à 10 % de la tranche annuelle d'appui budgétaire et elle est décaissée ou gelée dans son intégralité. Étant donné qu'elle repose sur une appréciation qualitative générale, fondée sur des indicateurs de performance choisis et sur d'autres informations pertinentes en matière de performance, les décisions de décaissement peuvent prendre en compte toutes les informations pertinentes dans les cas où il semble nécessaire de traiter et de signaler des préoccupations sérieuses quant à la performance. Cela peut être judicieux, par exemple pour les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État présentant des risques très élevés. Un autre exemple concerne une situation où un indicateur de résultats/tranche variable établi dans la dernière année du programme est complété par des indicateurs intermédiaires d'intrants ou de processus liés à une TAP, cela afin de faciliter le suivi des progrès annuels. Ces deux exemples sont présentés ci-dessous:

### Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État avec TAP



### Contrat de bonne gouvernance et de développement ou contrat de réforme sectorielle avec TAP et une période d'évaluation prolongée de la VT



En principe, si la performance est jugée satisfaisante d'après une évaluation globale reposant sur des indicateurs de performance et d'autres informations pertinentes sur la performance, la TAP devrait être décaissée en totalité. Nous recommandons d'introduire dans la convention de financement les libellés suivants: «Le décaissement de la tranche annuelle de performance sera basée sur les conclusions de l'évaluation annuelle, une attention particulière étant accordée aux questions suivantes: [énumérez entre 2 et 5 thèmes clés/indicateurs présentant une importance particulière pour chaque TAP]. La TAP doit être décaissée dans son intégralité, sauf en présence de problèmes spécifiques et significatifs. Les domaines réclamant une attention particulière seront convenus et confirmés chaque année par écrit, à la lumière de l'évaluation annuelle».

## 4. SÉLECTION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Comme il est indiqué dans l'annexe sur les politiques publiques, les délégations devraient, en accord avec les autorités et en coordination avec les autres partenaires de développement, sélectionner dans le cadre d'évaluation de la performance (CEP) des politiques publiques, un certain nombre d'indicateurs à appliquer à la conditionnalité de la tranche variable. Les indicateurs choisis devraient être compatibles avec les objectifs du programme et le diagnostic du problème. En l'absence de CEP, les délégations devraient s'entendre avec les autorités pour utiliser un certain nombre d'indicateurs de performance tirés des politiques publiques, en consultation avec les autres parties prenantes. Ces indicateurs et objectifs doivent être fixés de façon consensuelle durant la phase de formulation. Il serait préférable, autant que possible, de ne pas modifier les indicateurs, une modification peut toutefois s'avérer nécessaire. Les objectifs de politiques peuvent être revus à la hausse ou à la baisse pour tenir compte des progrès accomplis durant la mise en œuvre du programme. Ainsi, les conventions de financement devraient inclure une clause explicite précisant qu'une révision des indicateurs ou des objectifs peut être prévue à la demande du gouvernement et après obtention de l'accord de l'ordonnateur compétent de la Commission.

En règle générale, le **nombre d'indicateurs par tranche ne devrait pas être supérieur à huit** (et pourrait être bien inférieur); cela afin de ne pas perdre l'accent mis sur le contenu stratégique de la politique. Plus les objectifs du programme sont ciblés et plus la valeur de la tranche variable est modeste, plus le nombre d'indicateurs recommandé doit être réduit. Les indicateurs peuvent être désagrégés par genre et zone géographique, ce qui peut être particulièrement pertinent en cas de grandes disparités dans la fourniture de services clés aux hommes ou aux femmes ou par région.

Il existe **différents types d'indicateurs**. Les indicateurs d'intrants et de processus mesurent les ressources financières apportées ainsi que les politiques et les actions réglementaires engagées (par exemple, l'adoption d'un règlement); les indicateurs de réalisation mesurent les retombées immédiates et concrètes de l'utilisation qui est faite des ressources et les effets résultant des mesures prises (par exemple, des écoles construites); les indicateurs de résultats (outcome) mesurent les effets obtenus au niveau des bénéficiaires (par exemple, la proportion d'enfants vaccinés); les indicateurs d'impact mesurent les retombées des réalisations dans le cadre d'un objectif plus large (par exemple, les taux d'alphabétisation).

**La Commission est favorable à l'utilisation d'indicateurs de résultats**, car i) ils visent les résultats qui importent le plus; ii) ils encouragent l'élaboration de politiques probantes sur la base d'éléments concrets; iii) ils protègent l'espace politique permettant à certains pays bénéficiaires de choisir eux-mêmes les politiques et les stratégies pour les réaliser; iv) ils promeuvent la redevabilité nationale; et v) ils stimulent la demande pour des informations statistiques



d'un niveau de qualité élevé. Plus la volonté d'un pays partenaire pour rendre compte de ces résultats est forte et plus son gouvernement suscite la confiance dans sa capacité à les obtenir et à fournir des données de bonne qualité sur la performance, plus l'accent devrait être mis sur les indicateurs de résultats. Dans les pays moins dépendants de l'aide, il pourrait être plus approprié de se focaliser sur des mesures de politiques à mettre en œuvre convenues en utilisant des indicateurs de processus.

Les indicateurs de résultats peuvent être axés sur la quantité, par exemple le taux de scolarisation, mais **une attention particulière doit également être accordée aux indicateurs de mesure de la qualité**. À cet effet, des indicateurs de substitution peuvent être utilisés pour mesurer la qualité. Par exemple, le nombre d'élèves par enseignant, les taux d'achèvement du cycle de scolarité, le taux de fréquentation ou d'utilisation des services publics, les taux d'absentéisme des prestataires de services publics, les indicateurs mesurant les compétences des prestataires (qualifications ou évaluation des compétences réelles), les taux de rupture (absence) de stocks de médicaments essentiels dans les centres de santé, la part des ventes de produits pharmaceutiques qui sont des médicaments contrefaits. Concernant tout particulièrement le cadre de la gouvernance et le cadre réglementaire, l'accent devrait également être mis sur des indicateurs qui mesurent ou contrôlent les pratiques «*de facto*» par rapport aux règles «*de jure*». Enfin, les données subjectives de d'une enquête ont une valeur dans la mesure où elles complètent des mesures objectives, par exemple en soulignant des incohérences; elles ne sauraient cependant être utilisées pour les besoins de la conditionnalité.

**Les indicateurs d'intrants ou de réalisation peuvent être utiles**, en particulier lorsque le programme cible le cadre réglementaire, ou lorsque les données statistiques ne sont pas considérées comme suffisamment fiables. En sus du cadre du suivi de l'éligibilité de la GFP, il est possible d'utiliser **les indicateurs de gestion des finances publiques**, mais des performances médiocres vis-à-vis de ces indicateurs de tranche variable ne devraient pas remettre en cause l'éligibilité, qui devrait être fondée sur une évaluation générale.

**Les indicateurs d'impact** ne sont pas jugés appropriés pour la conditionnalité compte tenu de l'influence potentielle des facteurs externes et du décalage temporel.

Différents critères permettent d'évaluer la **qualité d'un indicateur**: les indicateurs SMART sont spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et définis dans le temps. Les critères CREAM se réfèrent à des indicateurs précis, pertinents, économiques, adéquats et contrôlables. Les lignes directrices portant sur l'indicateur d'Eurostat sont axées sur des objectifs logiques, pertinents et possibles, la fréquence de la collecte des données, le bien-fondé et la réalisation d'évaluations précises. Les indicateurs RACER font référence à des indicateurs pertinents, reconnus, crédibles, aisés et solides. L'encadré 1 ci-dessous répertorie les questions spécifiques à poser lors de l'évaluation de la qualité d'un indicateur du cadre d'évaluation de la performance.

Outcome indicators can focus on quantity, for example school enrolment, but **attention should also be given to indicators measuring quality**. For that purpose, proxy indicators can be used that give an indication of quality. Examples are the pupil teacher ratio, school completion rates, attendance or utilisation rates for public services, absenteeism rates of public service providers, indicators measuring provider skills (qualifications or actual measured skills), stock-out rates (absence) of essential drugs in health facilities, share of pharmaceutical sales that consist of counterfeit drugs. Particularly in the area of governance and regulatory frameworks, attention should also be given to indicators that measure or verify *de facto* practice vs. *de jure* regulations. Finally, subjective survey data have value in complementing objective measures, for example by pointing out inconsistencies, but should not be used for conditionality purposes.

**Input or output indicators may play a useful role**, particularly when the programme targets the regulatory framework, or when outcome statistics are not considered sufficiently reliable. **Public financial management indicators** additional to the PFM eligibility monitoring framework can be used, but poor performance against such Tranche variable indicators should not put into question eligibility, which should be based on a broader assessment.

**Impact indicators** are not considered appropriate for conditionality purposes given the potential importance of external factors and the possible time lags involved.

Different sets of criteria exist to assess **indicator quality**: SMART indicators are Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-limited. CREAM criteria refer to indicators that are Clear, Relevant, Economic, Adequate and Monitorable. EUROSTAT indicator guidance focuses on logic, relevance, the possibility of setting a target, frequency

### Encadré 1 — Sept questions à se poser sur un indicateur du cadre d'évaluation de la performance

- 1) L'indicateur utilise-t-il des cibles quantifiées ou, s'agissant des indicateurs de processus, des formulations axées sur les résultats?
- 2) Des données sur la situation initiale et sur leur tendance existent-elles?
- 3) La définition, l'institution compétente ou le ministère, le document de référence qui serviront de source de vérification sont-ils mentionnés?
- 4) La périodicité de la publication, le type de collecte des données, les échéances de production, les mécanismes d'assurance de la qualité et la dépendance à l'égard de financements extérieurs sont-ils connus pour chaque indicateur?
- 5) Quelle est la sensibilité d'un indicateur, et dans quelle mesure est-il sensible à des facteurs exogènes? L'indicateur dépend-il de la disponibilité du financement des donateurs ou de l'assistance technique des donateurs?
- 6) Les aspects statistiques (par exemple, la précision, l'intervalle de confiance, la couverture ou l'exhaustivité, le changement éventuel de méthode) sont-ils connus pour chaque indicateur?
- 7) L'indicateur est-il désagrégé par genre, région ou groupe de population?

Les **cibles** devraient se situer à un point d'équilibre entre une ambition trop grande ou une prudence excessive. Si les délégations concluent que les objectifs du gouvernement sont trop ambitieux ou trop prudents, il convient d'y remédier en modifiant la méthode d'évaluation de la tranche variable (voir ci-dessous), et non en adaptant les objectifs. Des indicateurs désagrégés en genre ou zone géographique peuvent être particulièrement pertinents lorsque de grandes disparités, entre les hommes et les femmes ou entre les régions, sont constatées dans la fourniture des services essentiels.

## FICHE DE DOCUMENTATION

Indicateur	Titre
Programme	Référence au programme du gouvernement
Objectif	Référence à l'objectif visée dans le programme
Action	Référence à l'action visée dans le programme
Service responsable	Nom du service devant utiliser l'indicateur dans le programme

### Description de l'indicateur

Type d'indicateur

Unité de mesure

Fréquence des mesures

Dernier résultat connu

année

valeur

### Développement et la qualité de l'indicateur

Nature des données de base

Numérateur, dénominateur, champ couvert

Méthode de collecte de données

Enquête, collecte par l'administration ....

Services responsable de la collecte

Précisez le nom de l'organe/ des organes chargé(s) de la collecte

Méthode de calcul

Précisez la formule utilisée

### Moyens d'interprétation

Limites et distorsions connues

Indiquez les limites utilisées (importance) ou dans le cas d'une variable, la distorsion appliquée à l'indicateur souhaité

Moyens d'interprétation

Précisez son importance par rapport au domaine – Quel phénomène précis doit être mesuré par l'indicateur?

Direction de l'interprétation

Augmentation ou diminution

### Calendrier de la documentation

Date de livraison

Date à laquelle le document contenant la valeur a été versé au dossier

Amélioration en cours

Indiquez si le service auteur de l'indicateur prévoit de modifier la méthode de calcul ou de collecte.

### Commentaires

Des indicateurs choisis, des cibles et une méthode d'évaluation doivent être **définis avec précision et sans aucune ambiguïté** dans les dispositions techniques et administratives. La source des données devrait être établie de façon claire et la disponibilité des données de qualité vérifiée. Les délégations peuvent utiliser le modèle présenté ici pour décrire les indicateurs choisis.

Enfin, les délégations devraient non seulement appliquer ces principes aux indicateurs de tranche variable, mais également **encourager le pays partenaire à les prendre en compte dans le cadre global de suivi des politiques publiques**. La définition claire des indicateurs et de la méthode d'évaluation, la hiérarchisation des indicateurs<sup>89</sup> pour refléter les objectifs de politiques et les défis à relever, ainsi que le dosage approprié d'indicateurs selon leur nature revêtent une importance équivalente qu'ils soient issus du cadre global d'évaluation de la performance (CEP) ou du cadre de suivi des politiques publiques, l'un ou l'autre seront utilisés, selon leur disponibilité, pour vérifier le critère d'éligibilité des politiques publiques.

## 5. OPTIONS CONCERNANT LE CALCUL DES VERSEMENTS DE LA TRANCHE VARIABLE

Cette opération consiste à attribuer une note à chaque indicateur, puis à agréger les notes de façon à déterminer le versement de la tranche variable. Un exemple est fourni ci-dessous. Comme indiqué dans le chapitre et l'annexe consacrés aux politiques publiques, les évaluations de la performance devraient s'inscrire dans un processus inclusif

<sup>(89)</sup> Les cadres d'évaluation de la performance des politiques publiques peuvent évidemment comporter plus de dix indicateurs, mais le principe de hiérarchisation reste valable; cependant, dans le cas d'un cadre d'évaluation de la performance comptant plus de 50 indicateurs, les décideurs politiques peuvent perdre de vue les priorités.



sous le contrôle du gouvernement, les résultats de la performance devant toutefois être soumis aux parties prenantes pour consultation; en outre, ces **résultats seront mis à la disposition du public et alimenteront les mécanismes nationaux de redevabilité**. Les résultats correspondant aux indicateurs de la tranche variable peuvent alors être extraits du processus général de revue des politiques publiques, sous réserve des avis émis par la délégation de l'UE sur l'exactitude des résultats.

### Exemple de calcul de la tranche variable à l'aide des notes 0, 0,5 et 1 et des catégories de performance

Objectifs de développement par secteur	Indicateur	Point de référence	Cible	Résultat	Évaluation	Poids / plan financier	Note
1. Éducation - accès	Indicateur A	a (x0)	a (y1)	a (z1)	1	20%	20%
2. Éducation - qualité	Indicateur B	b (x0)	b (y1)	b (z1)	1	20%	20%
3. Éducation - gouvernance	Indicateur C	c (x0)	c (y1)	c (z1)	0,5	20%	10%
4. Finances publiques - contrôle interne	Indicateur D	d (x0)	d (y1)	d (z1)	1	20%	20%
5. Finances publiques - marchés publics	Indicateur E	e (x0)	e (y1)	e (z1)	0,5	20%	10%
1. Note globale:							80%
2. Décaissement de la tranche variable:							100%

**Catégories de performance:** «insatisfaisant» (note entre 0 et 29, aucun décaissement de la tranche variable), «progrès limités» (note entre 30 et 49, décaissement de la tranche variable à hauteur de 40 %), «satisfaisant» (note entre 50 et 79, décaissement de la tranche variable à hauteur de 70 %), et «bons résultats» (note entre 80 et 100, décaissement de l'intégralité de la tranche).

### Étape<sup>o</sup> 1: attribuer une note à chaque indicateur

Dans cet exemple, chaque indicateur est noté 0 (progrès négligeables ou nuls), 0,5 (progrès significatifs mais partiels) ou 1 (objectif atteint). D'autres options consistent à ne définir que deux catégories (0 ou 1 selon que l'objectif a été atteint ou non) ou à attribuer une note au prorata des progrès accomplis<sup>90</sup>. Toutefois, ces options peuvent conduire à des versements réduits même si les indicateurs font état de solides progrès. Si elle est utilisée de manière appropriée, **l'option utilisée dans l'exemple est donc l'option privilégiée dans la plupart des cas**.

Lorsque des doutes sérieux pèsent sur la qualité des données fournies, une **vérification des données** devrait être exécutée afin de motiver les décisions de paiement. Une expertise externe pourrait être recrutée pour vérifier les justificatifs de paiement sur la base d'un échantillon, impliquant le contrôle des données directement, lorsque cela est possible, ou par recoupements avec d'autres parties prenantes, généralement, non gouvernementales.

### Étape 2: agréger les notes pour déterminer le décaissement de la tranche variable

Les deux principales options entraînent un décaissement au **prorata** (la somme des notes pondérées pour les différents indicateurs) ou l'**utilisation de catégories de performances plus étendues prenant en compte par étape**. L'exemple ci-dessus donne un poids égal à chaque indicateur ce qui provoque une note globale de 80 %. Au lieu de 80 % de la tranche variable (l'option au prorata), le décaissement dans l'exemple ci-dessus atteint 100 %, ce calcul se base sur l'utilisation des quatre catégories de performance (un plus grand nombre de catégories de performances est possible). Par rapport à l'option de décaissement au prorata, la présente option permet de décaisser la tranche dans son intégralité en cas de performances solides mais non égales à 100 %, elle permet aussi de geler le décaissement de la tranche variable lorsque le niveau de performance, s'il n'est peut-être pas de 0 %, reste très insatisfaisant. Elle est particulièrement utile si les cibles sont quantitatives dans la mesure où elle écarte le risque de se concentrer de façon trop mécanique sur les notes et de se contenter de «cocher des cases», au contraire privilégiant une vue d'ensemble. L'utilisation de catégories de performances est donc recommandée. Toutefois, lorsque la tranche variable se compose d'un nombre limité de mesures clés et de réformes, l'option au prorata est préférable car elle permet une concentration stratégique sur chaque action de politique.

<sup>(90)</sup> Soit  $(z-a)/(y-a)$  dans l'exemple. Applicable uniquement aux cibles quantitatives.

Dans des cas exceptionnels, lorsque des événements exceptionnels ou de nouvelles conditions ont empêché la réalisation des objectifs fixés antérieurement, **un indicateur** pourrait éventuellement être supprimé ou neutralisé. Dans ce cas, le montant correspondant peut soit être transféré sur la prochaine tranche soit être réaffecté aux autres indicateurs de la même tranche.

Afin d'accroître la prévisibilité et de respecter le cycle budgétaire et le cycle de planification, l'évaluation des indicateurs devrait normalement avoir lieu à la période prévue, couvrant un délai qui correspond au cycle budgétaire du pays. En principe, le calendrier d'examen devra prévoir l'évaluation de l'exercice budgétaire n-1 au cours de l'année n, afin de déterminer le montant du décaissement au début de l'année n + 1. Il s'agit du **principe n-1/n/n + 1**. Dans les pays les moins dépendants de l'aide où la prévisibilité est moins préoccupante, le décaissement pourrait, au besoin, être effectué immédiatement après l'évaluation, il s'agit de l'option **n-1/n/n**.

Il est préférable d'éviter les **tranches flottantes**, c'est-à-dire les tranches pour lesquelles aucune date de décision ferme n'est indiquée dans la convention de financement.

De manière générale, les fonds non décaissés ne devraient pas être «recyclés» dans une tranche ultérieure, dénommée alors la «tranche balai», car cela peut affaiblir l'effet incitatif initial des tranches variables. A contrario, ils devraient être désengagés et, si possible, réinjectés dans le programme indicatif pluriannuel du pays concerné. Dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, des conventions de financement peuvent cependant autoriser une nouvelle évaluation de certains objectifs non atteints au cours de l'année suivante, à l'aune de l'objectif initial, notamment lorsque la tendance est positive et que le gouvernement n'a pas réalisé l'objectif à cause de facteurs externes.

## Sources utiles

- ADM, «*The Role and Use of Performance Measurement Indicators*»: [http://capacity4dev.ec.europa.eu/macro-eco\\_pub-fin/document/guide-performance-measurementenglish](http://capacity4dev.ec.europa.eu/macro-eco_pub-fin/document/guide-performance-measurementenglish);
- Eurostat, «*Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne*»: ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international\\_statistical\\_cooperation/thematic\\_activities/communication\\_and\\_coordination/guide\\_to\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/international_statistical_cooperation/thematic_activities/communication_and_coordination/guide_to_statistics))
- Andrew Lawson, Richard Gertser, et David Hoole: «*Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support*», novembre 2005: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis\\_paf\\_report.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis_paf_report.pdf)
- DG DEVCO — EuropeAid: «*EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*», Commission européenne, février 2005.
- A. Eberhard et J. Beynon: «*Conditionality, Predictability and Performance: A Study of EDF 9 General Budget Support Programmes*», DG DEVCO, Commission européenne, 2012 (non paru à ce jour).

# Annexe 9: Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État dans les situations de fragilité

## 1. INTRODUCTION

La présente annexe vise à mettre en évidence les aspects spécifiques de l'appui budgétaire dans les situations de «fragilité» et de «transition», à savoir: sa raison d'être, les questions clés à se poser pour évaluer l'octroi d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État, et également ses spécificités en termes de conception et de mise en œuvre. L'objectif du présent document est donc de fournir des indications sur les conditions dans lesquelles l'UE pourra envisager la mise en œuvre d'une aide budgétaire dans des situations de fragilité et de donner des orientations concernant les mesures à prendre pour sa mise en œuvre. Pour autant, le contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État ne se limite pas aux États fragiles; des situations de fragilité peuvent, entre autres, surgir dans des pays partenaires traversant une période de transition politique vers la démocratie et la mise en place de l'État de droit.

Le but est d'assurer la cohérence des activités de l'UE dans ce domaine, en tenant compte du contexte de coordination renforcée avec les autres donateurs et d'un profond attachement aux principes d'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires.

Pour de plus amples informations sur les situations de fragilité, il pourrait être utile de se reporter aux travaux du réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF), ainsi qu'à la «nouvelle donne» («New Deal») pour l'engagement dans les États fragiles adoptée à Busan en 2011.

## 2. RAISONS D'ÊTRE DES CONTRATS RELATIFS À LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

Dans certaines situations de fragilité, l'octroi d'appui budgétaire peut constituer la meilleure modalité d'aide pour soutenir les pays partenaires dans leurs efforts à garantir les fonctions essentielles de l'État. Cette aide peut empêcher une grave détérioration de la situation tant politique qu'économique, en appuyant les mesures de stabilisation et en renforçant la capacité limitée de l'État afin qu'il assure au moins les services de base à la population. Le défaut de fourniture des services de base est souvent à l'origine de tensions sociales à long terme et peut conduire à un manque de crédibilité et de confiance à l'égard des institutions publiques. Dans de tels contextes, la construction de l'État est essentielle pour renforcer la cohésion sociale, la légitimité de l'État, la sécurité des personnes et la stabilité.

L'appui budgétaire peut donc contribuer à la transition vers la stabilité et le développement et permet de stimuler des améliorations dans les domaines de la gouvernance, des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que la fourniture des services de base.

Afin de mieux illustrer ces objectifs, les opérations d'appui budgétaire de l'UE dans les situations de fragilité sont désormais dénommées «contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État». Au-delà d'une nouvelle dénomination, ces contrats reflètent une plus grande différenciation des opérations d'appui budgétaire et une approche spécifique des situations de fragilité, qui donne la possibilité d'un engagement en faveur du développement de la capacité des États concernés. Force est de constater que les pays en situation de fragilité sont confrontés à de nombreux défis et constituent, par définition, des environnements présentant un risque élevé. Dès lors, la décision relative à l'octroi de l'appui budgétaire, l'évaluation des critères d'éligibilité, les modalités de sa conception et de sa mise en œuvre requièrent des caractéristiques particulières: une intervention rapide, la prise en compte lors de l'application des critères d'éligibilité et de la mesure des résultats des faiblesses institutionnelles et des problèmes de capacité, mais aussi un renforcement du dialogue politique et du dialogue sur les politiques à suivre, une assistance technique, l'éventuel ciblage des fonds de l'UE et une surveillance étroite des risques grâce au cadre de gestion des risques.

Ceci nécessite une approche holistique, avec l'appui budgétaire considéré comme complémentaire à d'autres moyens d'intervention (l'aide humanitaire, des fonds mis en commun, l'aide au projet, et l'assistance technique).

### 3. QUESTIONS CLÉS À SE POSER AU MOMENT DE L'ÉVALUATION DES CONTRATS RELATIFS À LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

#### 3.1. Dans quelles situations?

Les contrats relatifs à la construction de l'État devraient être octroyés exclusivement dans les situations de fragilité et au cas par cas. Ils ne devraient pas être utilisés comme moyen pour éluder les exigences relatives aux contrats de bonne gouvernance et de développement ou aux contrats de réforme sectorielle. En outre, tout pays en situation de fragilité ne remplit pas automatiquement les conditions d'éligibilité à un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État. Il convient donc que les délégations de l'UE démarrent la phase d'identification en déterminant si l'État bénéficiaire potentiel peut être considéré comme «fragile» ou se trouvant dans une situation de fragilité/en transition.

Dans ses conclusions de novembre 2007, le Conseil de l'UE reconnaît que le «concept de fragilité s'applique à des structures faibles ou défaillantes et à des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la sécurité de la population, la réduction de la pauvreté, la fourniture des services, la gestion transparente et équitable des ressources et l'accès au pouvoir».

Ce concept couvre un large éventail de situations et de circonstances, notamment les pays qui sortent d'une crise et d'un conflit armé, d'une reconstruction, de crises humanitaires et de catastrophes naturelles, ainsi que les situations d'extrême pauvreté, et pose également la question de la prévention.

Le concept de transition s'applique ici à une diversité de situations qui peuvent favoriser la transition d'un régime autoritaire vers la démocratie. Il peut impliquer un long processus de mutation sociétale dans les cas où les institutions chargées de l'élaboration des politiques doivent s'adapter aux défis nouveaux d'une société plus démocratique et plus équitable. La transition peut être pacifique ou passer par des crises. Dans de telles situations, il est possible que la faisabilité de stratégies de développement à moyen terme soit empêchée aussi longtemps que la situation reste fragile<sup>91</sup>. Ces pays peuvent être confrontés à des pressions économiques et sociales et avoir besoin de davantage d'efforts et d'un appui international pour approfondir les réformes, les rendre effectives et soutenables.

Les délégations de l'UE sont tenues de procéder à une évaluation de la fragilité à partir des critères établis par les organisations internationales pour l'analyse de la fragilité et en relation avec la définition de la fragilité donnée par l'UE et rappelée ci dessus. On peut également se reporter aux caractéristiques utilisées par la Commission dans sa communication de 2007, intitulée «Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité».

Dans l'optique de l'octroi potentiel d'un appui budgétaire, l'analyse doit déterminer si la fragilité des États est liée à un manque de volonté ou si elle découle (dans le prolongement, par exemple, d'un accord de paix/transition) d'un manque de capacité (comme indiqué dans les conclusions susmentionnées du Conseil). En cas de fragilité due à un manque de volonté, il y aura peu de marge pour un appui budgétaire. Dans la pratique, l'évaluation ne sera souvent pas aussi catégorique et un jugement devra être porté.

Il peut aussi être utile de se référer à la liste des pays pour lesquels une déclaration de crise a été prononcée par le directeur général de la DG DEVCO, en vue de l'application de procédures souples, même si ce n'est ni suffisant ni nécessaire pour octroyer un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État. Cette recommandation vaut également pour la liste des États ou des territoires fragiles établie par la Banque mondiale. Si un pays ou territoire ne figure pas dans l'une de ces listes, il peut encore être considéré comme fragile ou en situation de fragilité pour un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État pour autant que des éléments de preuve suffisants puissent être apportés.

Une sortie de crise est un processus long et non linéaire depuis le début de la phase post-crise jusqu'à la phase de stabilisation, chacune offrant des opportunités pour décider d'allouer ou non un appui budgétaire. La période post-crise présente les risques les plus élevés mais remettre l'État sur les rails (financement des traitements des fonctionnaires et d'autres dépenses de fonctionnement) et consolider un appareil d'État faible et parfois cassé peut, dans certains cas, jouer un rôle décisif pour rétablir un climat de confiance dans le pays et éviter qu'il ne replonge dans la crise. Durant la phase de transition, des stratégies appropriées en matière de développement et de croissance visant à réduire durablement les causes de fragilité ou de conflit peuvent être envisagées. Dans ce contexte,

<sup>(91)</sup> Communication de la Commission, intitulée «Soutenir le changement durable dans les sociétés en transition» (adoption prévue mi-2012).

les contrats relatifs à la construction de l'État (CCAÉ) peuvent contribuer directement à la stabilisation macroéconomique en augmentant les recettes possibles afin de répondre, en particulier, aux besoins sociaux (salaires, santé, éducation) ou de favoriser d'autres objectifs de paix et de renforcement de l'appareil de l'État, mais aussi pour faciliter la gestion des flux financiers, réduire la dette interne, etc. Cette phase peut être relativement longue, voire durer aussi longtemps qu'un risque majeur de retour en arrière subsiste.

### 3.2. Possibilité d'intervention

L'analyse de l'opportunité de fournir un appui budgétaire dépend de la mesure dans laquelle cet appui budgétaire peut appuyer les éléments essentiels de construction de l'État qui consolident le processus de stabilisation et de sortie de crise. La décision sera fondée sur l'analyse politique et économique de la situation de fragilité, laquelle doit faire partie de l'analyse des risques et des avantages attendus. Ces analyses seront menées par les délégations de l'UE, en étroite coordination avec les États membres et les autres donateurs sur le terrain. Elles devraient favoriser un renforcement du dialogue politique et du dialogue de politique avec le pays partenaire.

La décision d'octroyer un appui budgétaire peut nécessiter l'adoption préalable de dispositions supplémentaires pour fournir les financements nécessaires. Afin d'accélérer le processus décisionnel, ces analyses devraient être menées rapidement.

#### Avantages des risques et des avantages/situation sur le plan politique et de la sécurité

La décision de fournir un appui budgétaire de l'UE dans les situations de fragilité «devrait être prise au cas par cas, sur la base d'une évaluation des bénéfices escomptés et des risques éventuels. La Commission veillera à ce que ces décisions prennent en compte la situation globale sur le plan politique et de la sécurité, ainsi que les risques financiers et le coût potentiel de la non-intervention»<sup>92</sup>. Cette décision portant sur l'opportunité d'allouer un appui budgétaire est donc une étape préalable à l'évaluation de l'éligibilité d'un pays à l'appui budgétaire.

L'analyse des risques doit alimenter le processus de prise de décision. Elle contribuera à déterminer les risques spécifiques liés à l'octroi de l'appui budgétaire, à élaborer une stratégie de réponse à ces risques, comportant des mesures d'atténuation telles que des garanties et des conditions spécifiques, ainsi qu'à alimenter le dialogue politique et le dialogue de politique.

L'annexe 7 des lignes directrices sur l'appui budgétaire présente un cadre amélioré de gestion des risques adapté au profil de risque spécifique aux opérations d'appui budgétaire. Les risques doivent être analysés en fonction des cinq catégories suivantes: la gouvernance politique, les risques en matière de développement, les risques macroéconomiques, la gestion des finances publiques ainsi que la corruption et la fraude. Ce cadre d'analyse des risques s'applique également aux contrats relatifs à la construction de l'État, mais certaines orientations sont données ci-après pour mettre en évidence les questions spécifiques aux situations de fragilité qui pourraient être incluses dans l'appréciation narrative faisant partie du cadre de gestion des risques.

Une bonne base pour évaluer les risques et opportunités d'intervention est une évaluation spécifique de type analyse d'économie politique en situation de fragilité ou de conflit. Dans de nombreux États fragiles, de telles analyses sont réalisées comme composante de la coopération conjointe des donateurs et, idéalement, aussi en partenariat avec le gouvernement voire sous sa direction. Toutefois, dans le cas où aucune analyse actualisée et faisant autorité ne serait disponible, la délégation pourra choisir d'effectuer ses propres analyses. Il s'agit notamment d'effectuer une analyse des facteurs clés et des principaux acteurs jouant un rôle dans le conflit/la situation de fragilité, et de leurs connexions, souvent complétée par une forme d'analyse de scénarios. Des orientations séparées relatives à l'analyse des conflits et d'économie politique seront bientôt disponibles<sup>93</sup>.

L'engagement dans les situations de fragilité s'accompagne de risques élevés, mais offre aussi des possibilités pour un retour sur investissement élevé, dans la mesure où la non-intervention dans de telles situations peut provoquer des coûts plus élevés à long terme. Les répercussions sur les pays voisins, directement du fait des conflits, de la criminalité et de maladies, mais aussi les effets secondaires à travers les liens économiques, sont à prendre en compte<sup>94</sup>. Un risque plus élevé peut être acceptable dans les contextes où les avantages escomptés d'un contrat relatif à la

(92) Communication relative à «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers».

(93) Les délégations peuvent également s'adresser à la fois à l'unité «Gestion des crises et de la fragilité» (A5) au sein de la DG DEVCO et à la division «Prévention des conflits, construction de la paix et médiation» (VI.C1) du SEAE.

(94) Le coût pour les États fragiles et ses voisins, sur l'ensemble de leur période de fragilité, a été estimé à environ 100 milliards de dollars: Collier (2007) et Chauvet et Collier (2005).

construction de l'appareil de l'État l'emportent sur le risque potentiel. Toutefois, le cadre de gestion des risques sert également d'outil pour suivre les risques et la mise en œuvre des mesures d'atténuation. Cet aspect est crucial pour un engagement dans un environnement comportant des risques importants et élevés afin de préserver les intérêts et la réputation de la Commission. Pour analyser le risque, on appliquera le même cadre de gestion des risques, même si le profil de risque spécifique à un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État sera traité dans l'appréciation narrative de l'évaluation, en tenant compte notamment de la pertinence et de la crédibilité d'une politique de transition, de l'analyse de l'endettement, des déficits de financement comme parties du risque macroéconomique, ainsi que de la capacité institutionnelle globale. La mise en balance des risques et des bénéfices d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État est un élément essentiel pour décider de l'octroi d'un programme d'appui budgétaire au cas par cas. L'outil de gestion des risques fournira donc un résumé des bénéfices escomptés (le risque de non-intervention) d'un programme d'appui budgétaire dans une situation de fragilité.

En résumé, la décision pour lancer la mise en place d'un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État porte sur les composantes suivantes:

- évaluer la mesure dans laquelle l'État peut être considéré comme fragile ou se trouver dans une situation de fragilité/de transition;
- évaluer les risques et les bénéfices (risque de ne pas octroyer un appui budgétaire), comprenant notamment la définition des mesures d'atténuation;
- lier clairement les finalités aux objectifs de renforcement de l'État;
- préciser la stratégie du gouvernement à soutenir au moyen du contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État (CCAÉ);
- indiquer le soutien international plus large pour l'octroi d'un appui budgétaire, notamment de la Banque mondiale et du FMI.

L'évaluation ci-dessus sera partagée avec les États membres de l'UE représentés dans le pays et, en particulier, avec ceux qui sont déjà engagés dans des opérations d'appui budgétaire. Un niveau approprié de consultation avec les partenaires non membre de l'UE notamment les institutions financières internationales, sera également recherché.

Une note résumant cette évaluation devra être adressée pour décision au directeur géographique compétent. Après l'approbation de la décision, la délégation est libre d'aller de l'avant et de préparer la fiche Action et les documents complémentaires. Afin d'accélérer l'intervention, une fiche d'identification ne sera pas requise. La délégation peut toutefois choisir de soumettre une fiche d'identification, par exemple pour favoriser un plus large débat sur les différentes options (inclusion de l'appui institutionnel, conception du programme, etc.).

### 3.3. Renforcer le dialogue politique et le dialogue sur les politiques à mener

Il conviendrait que la volonté politique proprement dite du gouvernement, sa capacité et sa volonté pour atteindre les objectifs/buts de consolidation de l'État, (mais pas exclusivement les cinq objectifs de consolidation de la paix et de construction de l'État, tels que définis dans la «nouvelle donne» approuvée à Busan<sup>95</sup>), et pour respecter les principes de bonne gouvernance, reçoivent une attention particulière. Quant aux pays en transition vers la démocratie, ils devraient avoir entamé le processus de réforme démocratique et de gouvernance (par exemple, élections libres, création d'une assemblée constituante) et avoir montré leur volonté d'intégrer les droits fondamentaux dans leurs cadres juridiques. L'expérience du printemps arabe montre qu'il n'est pas possible de réussir la transition vers la démocratie sans un large soutien de l'opinion publique et sans une prise de conscience générale des différents enjeux, notamment les réformes corollaires sur les plans politique, gouvernemental et économique, et de leurs conséquences. Dès lors, le dialogue politique visera à évaluer les stratégies de stabilisation destinées à relever les défis de la fragilité ou de l'instabilité et une attention particulière sera également accordée à l'appropriation et à l'ouverture du dialogue politique national.

<sup>(95)</sup> La «nouvelle donne» pour l'engagement dans les États fragiles fixe cinq priorités aux «objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État»: i) action politique prenant en compte les intérêts de tous (encourager les règlements politiques inclusifs et la résolution des conflits), ii) sécurité (créer et renforcer la sécurité de la population), iii) justice (traiter les graves injustices et améliorer l'accès des personnes à la justice), iv) fondements de la vie économique (créer des emplois et accroître les sources de revenus), v) recettes et services (gérer les recettes et renforcer les capacités permettant la fourniture responsable et équitable des services).



Dans une situation de fragilité, l'appui budgétaire s'inscrit dans une approche globale de l'UE. Il n'est pas un instrument isolé, le dialogue politique comme le dialogue de politiques associés à l'appui budgétaire doivent faire partie intégrante de l'approche de l'UE et explorer les synergies potentielles avec d'autres interventions de l'UE.

En effet, les problématiques en jeu lorsqu'un pays sort d'une crise (par exemple: démilitarisation et réinsertion des ex-combattants, réforme du secteur de la sécurité, etc.) seront aussi étroitement liées au budget du pays. Les questions de gouvernance économique comme la gestion des ressources naturelles (ITIE, les accords sur les industries minières et le pétrole, l'exploitation des forêts/FLEGT, taxes et autres charges) ou la gestion du secteur public sont des problèmes connexes qui seront abordés dans le cadre du dialogue politique général avec les autorités. On constate bien trop souvent que les pays d'Afrique, que la nature a abondamment dotés en ressources précieuses sur le plan économique, comme les diamants, le pétrole, les minéraux et le bois, sont en même temps les pays qui souffrent d'instabilité et de conflits. Grâce au dialogue sur l'appui budgétaire, l'UE peut, par l'entremise de ses délégations, prendre position sur les questions clés du développement (la réforme de la gouvernance, les politiques économiques, budgétaire et de développement).

Tirer le meilleur parti de ce dialogue exige des engagements de haut niveau, en particulier dans la phase d'identification/de formulation, ainsi que lors de l'examen annuel de l'appui budgétaire. Toutefois, il y a lieu de souligner que le dialogue politique et le dialogue sur les politiques à mener, doivent être un processus continu, basé sur le suivi permanent du programme d'appui budgétaire ainsi que sur l'évolution de la situation politique au sens large. **Le dialogue doit être coordonné entre les États membres de l'UE et les autres donateurs afin d'apporter des réponses compatibles et cohérentes aux défis rencontrés.**

## 4. PRÉPARATION DE LA FICHE ACTION ET DES DOCUMENTS COMPLÉMENTAIRES

### 4.1. Critères d'éligibilité

*Instrument: feuille de route de l'appui budgétaire dans les situations de fragilité.*

*Lorsque des enveloppes d'urgence sont utilisées (par exemple: l'enveloppe B pour le FED), les phases d'identification et de formulation pourront être fusionnées.*

Une fois la décision sur la possibilité d'octroyer un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État prise, la préparation de la feuille de route implique une première analyse de la situation du pays au regard de l'éligibilité à l'appui budgétaire. La feuille de route est l'instrument qui permet de déterminer si le pays est éligible ou de définir les étapes susceptibles de le rendre éligible. Ces étapes, si elles sont suffisamment prévisibles, pourraient se dérouler parallèlement au processus de formulation (identification/formulation). La feuille de route indiquera les rôles des différents acteurs (gouvernements, FMI, groupe de donateurs, UE) dans ce processus et ébauchera, le cas échéant, les phases d'identification et de formulation, y compris le calendrier, jusqu'à la décision de financement.

Afin d'engager au plus tôt le dialogue avec les autorités et de les informer des étapes et des conditions gouvernant l'éligibilité, il est conseillé de leur communiquer la feuille de route. Il est également recommandé que la feuille de route soit examinée avec les partenaires, en particulier le FMI, la Banque mondiale, les banques de développement et les États membres impliqués dans l'appui budgétaire et/ou l'appui octroyé à la gouvernance économique dans le pays. Cette coordination permettra de vérifier la faisabilité des étapes et des conditions prévues et assurera la cohérence des différentes approches des partenaires.

Comme pour tous les programmes d'appui budgétaire, les Contrats relatifs à la Construction de l'appareil de l'État sont soumis aux critères d'éligibilité dans les quatre domaines suivants:

- politiques publiques,
- cadre macroéconomique,
- gestion des finances publiques,
- transparence et contrôle du budget.

Les principes généraux pour l'analyse des critères d'éligibilité décrits dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire s'appliquent également aux contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État. Toutefois, lors de l'évaluation

de l'éligibilité et du respect des conditions générales durant la mise en œuvre, l'attention accordée variera pour tenir compte, au cas par cas, des faiblesses inhérentes aux situations de fragilité. La présente annexe porte essentiellement sur ces spécificités.

#### 4.1.1. Politiques et réformes au niveau national/sectoriel

L'objectif global des contrats relatifs à la construction de l'État est de soutenir les activités déployées par un gouvernement pour garantir les fonctions essentielles de l'État et mettre en œuvre une stratégie de développement lui permettant de faire face aux défis que sont la fragilité, la réduction de la pauvreté et le renforcement des processus démocratiques.

Toutefois, dans les pays en situation de fragilité, il n'existe pas toujours un plan national de développement. Dans ce cas, la délégation de l'UE peut se référer aux cadres approuvés par la communauté internationale, tels que les pactes de transition élaborés pour éviter la fragmentation de l'aide et pour garantir la cohérence des démarches visant le renforcement de l'État. D'autres stratégies gouvernementales peuvent également être utilisées, tels que les programmes présidentiels, en particulier lorsqu'ils sont plus récents qu'un plan de développement national, qui pourraient avoir été établis avant une crise ou un conflit.

L'évaluation de l'éligibilité aura pour but de démontrer que la réponse politique est pertinente et crédible pour le pays concerné et eu égard à la situation particulière de fragilité. Durant la mise en œuvre, l'évaluation sera centrée sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés.

La première étape consistera à examiner le processus de formulation et de suivi du plan de développement national (ou la stratégie connexe), en tenant dûment compte des obstacles institutionnels et financiers à la réalisation de cet objectif. En particulier dans les situations de fragilité, si les capacités institutionnelles sont limitées, il convient de veiller à l'appropriation du processus par le gouvernement. Les risques pour les réformes impulsées par les donateurs sont élevés mais l'expérience prouve que leur appropriation par le gouvernement est essentielle à la réussite des politiques menées.

La politique ne devrait pas être trop ambitieuse, au risque de susciter des attentes irréalistes qui pourraient encore détériorer la légitimité de l'État. Toutefois, même embryonnaire, elle doit mettre l'accent sur les défis de la fragilité (questions de gouvernance, cadre macroéconomique stable, résilience économique, réformes de la gestion des finances publiques, prestation des services de base).

L'éligibilité du pays sera analysée à la lumière de la volonté affichée par le gouvernement d'intégrer ses priorités dans le budget de l'État et pour organiser des évaluations conjointes régulières avec les partenaires de développement (la communauté internationale et les autorités) et, autant que possible, avec les représentants de la société civile.

Au cours de l'exécution du programme, les politiques étant mises en œuvre, l'évaluation de l'éligibilité aura pour but de démontrer l'accomplissement de progrès au regard des objectifs fixés.

#### 4.1.2. Cadre macroéconomique axé sur la stabilité

Selon une étude du FMI, le PIB par habitant dans les pays à faible revenu (PFR) en situation de fragilité est en moyenne inférieur d'environ 60 % à celui des autres PFR, tandis que les ressources financières domestiques demeurent en retrait de près de 5% du PIB<sup>96</sup>. Le développement économique est donc une composante clé de la transition pour sortir un pays d'une situation de fragilité. Un environnement macroéconomique stable est indispensable pour s'attaquer aux faiblesses économiques et, à long terme, les réduire. À cette fin, un programme d'appui et une assistance technique fiables sont des éléments déterminants.

Le FMI joue un rôle essentiel pour soutenir les efforts déployés dans ce sens au niveau national. Une importance particulière sera accordée aux études et aux analyses du FMI que les gouvernements bénéficiaires utilisent pour fonder l'élaboration de leurs budgets et de leurs cadres macroéconomiques et pour négocier les financements dont ils ont urgemment besoin pour équilibrer la balance des paiements.

<sup>(96)</sup> D'après les chiffres du FMI pour 2009 et à l'exclusion des PFR producteurs de pétrole, de la Somalie et des Îles Salomon.



Afin de démontrer l'éligibilité, les aspects suivants seront traités avec l'attention particulière recommandée dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire (point 5.1.2):

- nature des relations du pays avec le FMI et le type de programme en cours. La feuille de route montrera qu'un programme (une facilité élargie de crédit) ou, du moins, une facilité de crédit rapide avec le FMI est en place et en précisera le type et les caractéristiques (notamment les repères structurels et quantitatifs). Cette condition est indispensable. En l'absence d'un tel programme, une lettre d'évaluation sera demandée au FMI par laquelle le Fonds confirme l'existence d'une politique visant à soutenir ou à rétablir la stabilité macroéconomique d'un pays ; cela peut être le cas, par exemple, lorsque des négociations pour un programme sont en cours.
- analyse de la situation macro-économique (balance des paiements, inflation, déficit avec et sans dons, niveau des réserves de change, dette intérieure et extérieure, etc.), ainsi que la soutenabilité de la dette, incluant la capacité à la gérer.
- existence d'un cadre de recettes et de dépenses et d'un déficit de financement connu.
- perspective d'évolution pour les deux ou trois prochaines années et détermination des variables en cas de chocs (par exemple, accumulation d'arriérés au niveau national ou international).

#### 4.1.3. Gestion des finances publiques (voir section 5.1.3. et annexe 5 des lignes directrice)

Le système de gestion des finances publiques constitue un volet essentiel du processus de développement. Ses performances sont cruciales pour la réalisation des objectifs des politiques publiques et pour garantir une utilisation appropriée et l'efficacité de l'aide apportée par les donateurs.

De ce fait, l'évaluation de l'admissibilité tiendra compte de la crédibilité et de la pertinence du programme de réforme de la GFP dans le pays partenaire. Toutefois, un programme de réforme ne sera pas toujours établi sous la forme d'un document de stratégie unique, cohérent et couvrant tous les aspects de la GFP, en particulier dans des pays ayant des systèmes faibles, comme les États fragiles. Dans un tel contexte, comme énoncé dans le document sur l'approche commune pour la coordination de l'appui budgétaire dans les États fragiles: «l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques peut être une retombée, et non une condition préalable, de l'appui budgétaire, si le pays s'est engagé à conduire un programme d'amélioration de la gestion des finances publiques et s'il existe des preuves suffisantes que des améliorations se concrétiseront en temps voulu» (traduction libre).

Toutefois, l'évaluation de l'éligibilité doit au minimum vérifier que les éléments fondamentaux d'un système de gestion des finances publiques sont respectés. À cette fin, un diagnostic rapide du système de gestion des finances publiques devrait être effectué pour fournir un cadre de référence, pour analyser la situation de départ et pour recenser les principales faiblesses auxquelles il faudra remédier (par exemple, un outil PEFA ou un diagnostic du département des finances publiques du FMI, de la Banque mondiale et d'autres donateurs peut être utilisé). En l'absence de diagnostics déjà réalisés, un rapport établi par la délégation peut être considéré comme suffisant si les conclusions auxquels il aboutit sont bien argumentées et s'il reflète les points de vue d'autres organisations réputées.

Dans un environnement où la gestion des finances publiques est particulièrement faible, il faudra peut-être exiger à court terme des mesures, choisies dans la stratégie de réforme de la GFP propre au pays partenaire. Ces mesures consisteront généralement en des conditions spécifiques à remplir avant le décaissement de la première tranche. Le besoin d'un appui complémentaire sollicité sous la forme d'une assistance technique devrait également être pris en compte pour remédier à ces faiblesses spécifiques. Des garanties supplémentaires, tels que des rapprochements bancaires et comptables, l'apurement des comptes d'attente et des décaissements ciblés sur des postes de charges spécifiques comme les salaires de la fonction publique ou l'apurement des arriérés, peuvent être prises en considération. Un système de GFP particulièrement défaillant se caractériserait par une très grande insuffisance des fonctions essentielles dans le cycle budgétaire, notamment la disponibilité d'un budget, un système de trésorerie<sup>97</sup>, ainsi qu'un mécanisme de communication sur l'exécution du budget<sup>98</sup>, qui constituent tous des aspects indispensables pour rétablir la discipline budgétaire et fournir l'assurance élémentaire que l'argent est dépensé conformément aux objectifs fixés. Si l'une ou l'autre de ces fonctions essentielles *fait défaut*, l'apport de l'appui budgétaire ne sera pas retenu.

(<sup>97</sup>) Dans ce cas, un système de trésorerie sera un système qui rend compte de toutes les recettes fiscales et des déboursments et permet un certain contrôle des soldes de trésorerie grâce, par exemple, à l'application d'un plan de trésorerie et à la consolidation des comptes bancaires des administrations publiques.

(<sup>98</sup>) Un mécanisme d'informations sur l'exécution budgétaire devrait être prévu, pour permettre, au moins sur une base annuelle, de contrôler les dépenses à partir, par exemple, de rapports d'exécution budgétaire.

Partant de ce diagnostic, le gouvernement, avec l'appui des donateurs élaborera, au besoin, un plan d'action réaliste (ou actualisera son plan de réforme existant) comportant des réformes adéquates et prioritaires. À défaut, les mesures convenues avec le gouvernement et contrôlées par le FMI dans le cadre de son programme, ou figurant dans la lettre d'intention serviront de base. Les progrès vers une meilleure gestion des finances publiques réalisés dans le cadre du programme FMI et, dans certains cas, dans le cadre de l'initiative PPTE, seront dûment pris en compte.

#### 4.1.4. Transparence et contrôle du budget

Le nouveau critère d'éligibilité de la transparence et du contrôle du budget, présenté en détail dans l'annexe 6 des présentes lignes directrices, concerne la disponibilité en temps utile d'informations budgétaires exhaustives et saines.

Éligibilité pour l'approbation du programme: le gouvernement doit avoir publié son budget avant le premier versement (la proposition budgétaire de l'exécutif ou le budget adopté). Ces informations devraient être mises à la disposition du grand public sous format papier ou sur un site web externe. Ce sera donc une condition spécifique pour le premier décaissement, si elle n'est pas déjà remplie. L'évaluation de l'éligibilité visera donc à vérifier la volonté réelle du pays partenaire pour remplir ce critère.

Éligibilité durant la mise en œuvre: la Commission évaluera et contrôlera de manière plus globale la divulgation des informations budgétaires. À cet effet, elle s'intéressera tout particulièrement à la mise en œuvre d'un programme de réforme crédible et prendra en compte:

- les principaux documents budgétaires à élaborer et à publier (notamment la proposition de budget de l'exécutif, le budget adopté, le rapport établi en cours d'exercice, le rapport de milieu d'exercice, le rapport de fin d'exercice et le rapport d'audit),
- la publication des informations budgétaires dans le respect des délais,
- l'exhaustivité des informations budgétaires, et
- la qualité, l'intégrité et l'exactitude des informations budgétaires.

Des évaluations internationales telles que l'Indice sur le Budget Ouvert (Open Budget Index), les analyses PEFA et les rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) du FMI concernant la transparence fiscale, peuvent être utilisés comme guide pour mener l'évaluation, y compris pour définir un niveau de référence spécifique à chaque pays dans la phase de formulation. Dans le contexte des États fragiles, il est toutefois impératif que la définition des étapes de réforme soit réaliste (pour plus de détails, voir l'annexe 6 des lignes directrices sur l'appui budgétaire).

## 4.2. Conception des contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État

L'expérience montre que, pour être efficace, l'appui aux pays en situation de fragilité requiert un engagement à un stade précoce, en se préparant à rester engagé sur une longue durée. Cet engagement s'inspirera d'une philosophie de réformes soigneusement échelonnées et conçues pour améliorer les capacités, il aidera les autorités des pays à appliquer des mesures «à effet rapide» pour la population et renforcera, dans le cadre de ce processus, la légitimité de l'État. Une telle démarche nécessite de tenir compte des objectifs qu'un État fragile ou un pays en transition est réellement en mesure d'atteindre dans un délai donné. La conception du programme sera ajustée, au cas par cas, aux fins de gérer et de minimiser les risques répertoriés.

### 4.2.1. Durée du programme

Un programme à court terme (un an à deux ans) sera utilisé pour adapter l'appui au rythme des réformes et au déficit de financement à court terme (par exemple, l'accumulation d'arriérés au niveau national).

Toutefois, au cours des négociations avec le pays, cela n'empêchera pas de souligner l'intention de poursuivre l'appui budgétaire au cours des années suivantes si les conditions sont toujours remplies (et si des ressources sont disponibles) et, si des prévisions sur le long terme sont possibles; il sera possible de donner au pays une indication des montants d'aide possibles sur une période de deux à trois ans. Un examen annuel du programme peut être organisé pour évaluer les résultats de l'appui budgétaire et approfondir le dialogue avec les autorités et les partenaires.

Le recours à des programmes de courte durée permet également de tenir compte du programme politique propre au pays où un retard, par exemple consécutivement à des élections, peut ralentir la poursuite ou l'adaptation des réformes, exposant alors au risque d'un retour à l'instabilité.

Dans certaines circonstances et si la transition vers un contrat de réforme sectorielle ou un contrat de bonne gouvernance et de développement n'est pas encore faisable, il sera possible de renouveler le contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État sur une durée similaire.

#### 4.2.2. Atténuation des risques

Le cadre de gestion des risques (voir annexe 7) est utilisé pour repérer les risques dans la phase d'identification et de formulation et pour proposer les mesures adéquates qui permettront d'y faire face, en particulier pour les dimensions faisant face à un niveau de risque important ou élevé.

Des mesures d'atténuation pourraient inclure des garanties financières/un déploiement d'assistance technique auprès des responsables (dont les personnes ayant le pouvoir de signature) de la gestion et du contrôle du budget. Dans un tel cas, un plan de transition vers la réintégration de manière durable de ces fonctions au sein des structures gouvernementales devra être mis en place. D'autres mesures d'atténuation sont définies à l'annexe 7.

##### ■ Ciblage de l'aide budgétaire

Dans un environnement où les risques associés à la gestion des finances publiques semblent considérables (lacunes dans le suivi de l'exécution du budget et des flux de trésorerie, notamment l'accumulation d'arriérés), mais lorsque ces défaillances n'excluent pas un pays bénéficiaire de l'appui budgétaire, l'appui pourrait être ciblé comme mesure de sauvegarde.

##### ■ Conditions spécifiques

Conformément à ce qui aura été prévu lors de la phase d'identification/formulation, la fiche Action précisera le type de mesures d'atténuation qui figureront dans les dispositions techniques et administratives.

Ces mesures et conditions devront systématiquement avoir été abordées dans le dialogue avec les autorités et, si possible, réunir un consensus auprès des autres donateurs de l'appui budgétaire et du FMI. En supplément des quatre critères d'éligibilité, elles devront, entre autres, mettre l'accent sur les éléments clés censés apporter une amélioration, en particulier dans le système de gestion des finances publiques.

##### ■ Conditions préalables au décaissement

En fonction du contexte, il peut s'avérer nécessaire d'obtenir l'adoption d'une mesure particulière avant de pouvoir exécuter le programme (c'est-à-dire avant le premier décaissement). Il peut s'agir d'une mesure portant sur la transparence budgétaire, sur la correction de certaines des faiblesses détectées dans la gestion des finances publiques ainsi que sur le cadre législatif, réglementaire ou institutionnel de l'administration financière.

Ce type de mesures prendra, par exemple, la forme d'un décret portant création d'un comité du trésor public, d'un contrôle de la paye (par exemple l'audit des dépenses d'éducation), d'une réduction du nombre de comptes détenus par les administrations publiques auprès des banques commerciales, un nombre limité des comptes auprès de la Banque centrale, la préparation ou l'adoption de la législation/réglementation applicable aux marchés publics, etc. Des conditions préalables pourraient également viser le renforcement du Contrat relatif à la Construction de l'Appareil de l'État (CCAÉ).

#### 4.2.3. Profil de décaissement

Le profil de décaissement doit impérativement être examiné avec le gouvernement, les donateurs participant à l'appui budgétaire et le FMI pour assurer que le calendrier prévu réponde aux besoins de trésorerie.

Dans les situations de fragilité, afin d'améliorer la prévisibilité et de simplifier la gestion du programme à la fois par la Commission européenne et par l'ordonnateur national, il conviendrait d'appliquer le principe d'un seul décaissement par an. Il sera planifié de manière à simplifier la gestion de la trésorerie et l'exécution du budget en lien avec l'objectif du CCAÉ, soit, dans la plupart des cas, dans le premier semestre de l'exercice budgétaire.

Concernant un programme d'une durée de deux à trois ans, une tranche variable, qui normalement ne dépassera pas 30 % du montant total, sera prévue, avec la possibilité d'augmenter la part de la tranche variable au cours de la durée de vie du programme. Un décaissement d'une tranche fixe unique sera envisagé dans la première année du programme, si aucun indicateur de tranche variable approprié n'a pu être défini. L'utilisation d'une tranche annuelle de performance (voir annexe 8) peut également être utile en tant que dispositif d'avertissement de mauvaises performances.

#### 4.2.4. Indicateurs de performance

Les indicateurs doivent être soigneusement choisis comme levier initial pour stimuler certaines réformes nécessaires à la mise en œuvre réussie du contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État sans que des conditions supplémentaires ne soient imposées.

Dans les situations de fragilité, il y a lieu de limiter le nombre d'indicateurs attachés à une tranche variable (chaque indicateur devrait, si possible, correspondre à une part importante du financement). Ils serviront à axer le dialogue sur un certain nombre de points clé relatifs aux objectifs de renforcement de l'État soutenus par le programme y compris, dans de nombreux cas, la réforme de la gestion des finances publiques. Il conviendrait, dans la mesure du possible, qu'ils s'inspirent des stratégies et des plans d'action au niveau national ou des pactes de transition. Ce seront, pour l'essentiel, des indicateurs de processus et/ou, si possible, des indicateurs liés au budget (taux d'exécution budgétaire, idéalement dans les secteurs sociaux).

#### 4.2.5. Examen annuel du programme

Quelle que soit la durée du programme d'appui budgétaire, l'analyse initiale des risques et des bénéfices doit être mise à jour régulièrement afin de faciliter la gestion des risques et de cerner les dérapages possibles (système d'alerte précoce), affectant par exemple la politique macro-économique, la gouvernance économique (marchés publics, corruption) ou la gestion des finances publiques (retard dans la mise en œuvre des réformes, etc.). Un examen annuel sera prévu à cette fin. Au-delà des questions relatives aux demandes de décaissement, il visera à approfondir le dialogue avec les autorités et les partenaires en abordant des thématiques plus larges sur les politiques de développement et de gouvernance.

Idéalement, l'examen annuel du programme d'appui budgétaire de l'UE, mené par la Commission et le gouvernement concerné (idéalement, également en collaboration avec les autres donateurs multilatéraux et les États membres engagés dans le pays), sera planifié pour se dérouler en même temps que l'examen de la stratégie de développement national ou d'un document équivalent, l'examen de l'appui budgétaire (si réalisé à travers un mécanisme de suivi conjoint) ou l'évaluation du FMI afin de pouvoir échanger des points de vue sur le programme de l'UE. Les revues du cadre de stabilisation pourront également être pris en compte dans l'analyse. Dans cet examen, les quatre critères d'éligibilité et les conditions spécifiques, les indicateurs appliqués aux tranches variables pour les années  $n$  et  $n + 1$ , les prévisions de décaissement et toute autre question pertinente (appui institutionnel pour la gestion des finances publiques, gouvernance économique, réformes de stabilisation ayant une forte incidence budgétaire (DDR, RSS, etc.), coordination des donateurs, etc.) seront traités.

L'examen annuel permettra de se prononcer sur la poursuite ou non du programme, au besoin dans une forme révisée, et de valider les conditions retenues pour l'année suivante (conditions spécifiques, indicateurs).

#### 4.2.6. Appui technique complémentaire

Compte tenu des faiblesses systémiques/institutionnelles affectant les pays en situation de fragilité, il sera nécessaire, dans de nombreux cas, d'inclure un appui technique complémentaire soit dans le programme d'appui budgétaire principal soit en parallèle, par exemple dans le cadre d'un projet d'appui à la gouvernance.

L'appui technique complémentaire devrait soutenir par exemple la réforme de la gestion des finances publiques, le processus lié au document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) (ou son équivalent), la réforme de l'administration publique ou le soutien à la mise en œuvre de l'appui budgétaire. L'ampleur de cet appui dépendra de la situation de départ du pays, des besoins recensés et de l'appui proposé/prévu par les autres partenaires dans un contexte de répartition du travail.

Dans les pays concernés, les délégations peuvent mobiliser une panoplie d'appuis, assistance technique, appui à la transparence (par exemple, des outils internet) et à la responsabilité démocratique (par exemple, les organisations

de la société civile), jumelage et expertise publique, notamment par les États membres de l'UE pour la région couverte par la politique de voisinage. Étant donné que le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques est l'une des fonctions essentielles du FMI, les délégations peuvent, par exemple, mobiliser également l'expertise du FMI (département des finances publiques) en vertu de l'accord-cadre signé avec celui-ci.

Dans le même ordre d'idées, l'UE, en concertation avec les partenaires participant au processus du DSRP, notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, pourrait prévoir un appui au DSRP en privilégiant l'élaboration de la matrice de suivi, le choix des indicateurs et l'appui aux statistiques.

Enfin, l'UE pourra intervenir pour aider le pays bénéficiaire à mettre en place un dispositif adéquat lui permettant de suivre l'appui budgétaire de ses partenaires, y compris les réformes des finances publiques, et ce en lien avec le renforcement de la coordination entre donateurs (voir le document sur l'approche commune).

#### Principales sources:

– «*La prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité: une approche commune de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement*», voir: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/CAP%20L%27Aide%20budg%C3%A9taire%20dans%20les%20Situations%20fragiles%20Fran%C3%A7ais.pdf>

– «*4e Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan — Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles*», voir: [http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en\\_21571361\\_43407692\\_49151766\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_43407692_49151766_1_1_1_1,00.html)

# Annexe 10: Appui budgétaire dans les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

## I. INTRODUCTION, CONTEXTE ET LOGIQUE

La communication sur la future approche de l'appui budgétaire en faveur des pays tiers<sup>99</sup> mentionne explicitement les PEID/PTOM:

«L'attention de l'UE se portera également sur les PEID (petits États insulaires en développement) et les PTOM (pays et territoires d'outre-mer). L'incidence de l'appui budgétaire peut être significative dans ces régions, compte tenu du niveau élevé de responsabilité et d'engagement en ce qui concerne la recherche de solutions à la vulnérabilité structurelle de ces zones et aux questions liées au changement climatique, notamment le déclin de la biodiversité et d'autres chocs environnementaux. L'appui budgétaire peut s'avérer une manière efficace de traiter ces menaces et défis transversaux, structurels et à long terme.»

La nécessité d'adapter la conception de l'appui budgétaire aux PEID/PTOM découle des conditions et des problèmes particuliers auxquels se heurtent ces pays et territoires. La question ne consiste cependant pas à revoir à la baisse les exigences. Si l'aide apportée n'a eu qu'une incidence limitée dans les PEID/PTOM, c'est en partie à cause des problèmes structurels auxquels ces pays doivent faire face, mais aussi en raison de l'efficacité relativement limitée de la fourniture de l'aide<sup>100</sup>.

## II. PRINCIPAUX DÉFIS RENCONTRÉS PAR LES PEID/PTOM

Les défis rencontrés par les PEID/PTOM peuvent être résumés sous quatre rubriques: vulnérabilité, volatilité, richesse des ressources naturelles et capacités institutionnelles:

- 1) vulnérabilité — la plupart des PEID/PTOM sont particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles, aux chocs économiques ou commerciaux et à la volatilité de l'aide. En outre, une dette élevée pourrait réduire la capacité de résilience des PEID ou des PTOM vis-à-vis des chocs. Par exemple, d'après l'index composite de vulnérabilité du Secrétariat du Commonwealth, le degré de vulnérabilité économique des PEID est parmi les plus élevés au monde<sup>101</sup>. À cet égard, il est généralement admis que réduire la vulnérabilité par rapport aux risques par des mesures l'atténuant par des adaptations est cruciale et devrait être au centre des stratégies de développement des PEID ainsi que des efforts déployés par les PTOM en faveur du développement durable. De plus en plus, cette vulnérabilité est exacerbée par les effets négatifs du changement climatique, qui touche de manière extrêmement importante les PEID/PTOM, et des contraintes liées à l'éloignement et à l'énergie. Ces effets ont une incidence importante et directe sur les OMD visant les PEID, et sur les objectifs de l'association unissant les PTOM à l'Union, mettant en évidence les liens étroits entre l'adaptation au changement climatique et les stratégies de développement dans les PEID/PTOM.
- 2) volatilité — les données disponibles au niveau international montrent que les petits États ne sont pas plus pauvres ou n'ont pas une croissance plus lente que les grands États, en particulier lorsqu'ils sont proches des grands marchés et que la densité de la population est relativement élevée. Les petits États, y compris les PEID/PTOM, ont surmonté les obstacles d'échelle en multipliant les échanges commerciaux et en se spécialisant dans un petit nombre d'exportations vers des grands marchés choisis ainsi que dans le tourisme. Toutefois, leur

(<sup>99</sup>) COM(2011) 638 du 13 octobre 2011.

(<sup>100</sup>) Voir par exemple: Simon Feeny et Mark Rogers, «Public Sector Efficiency, Foreign Aid and Small Island Developing States», *Journal of International Development*, Vol. 20, 2008, p. 526-546.

(<sup>101</sup>) «A Commonwealth Vulnerability Index for Developing Countries: The Position of Small States», *Commonwealth Secretariat Economic Paper 40*, Secrétariat du Commonwealth, Londres, janvier 2000, p. viii + p. 64, ISBN 0 85092 637 8.



dépendance à l'égard d'une telle spécialisation a accru leur vulnérabilité aux rapides variations des termes de l'échange et aux changements des conditions économiques affectant les marchés mondiaux. Corollairement, ils subissent aussi les effets plus volatils de la croissance. Combinée à leur vulnérabilité, cette volatilité extrême rend particulièrement difficile la planification du développement dans les PEID/PTOM et nécessite des stratégies qui intègrent ces incertitudes et créent une certaine flexibilité.

- 3) gestion des ressources naturelles — les voies choisies par les PEID/PTOM pour atteindre des taux de croissance élevés montrent de fortes similitudes. Le tourisme et les ressources naturelles jouent un rôle important dans la croissance de la plupart des PEID/PTOM les plus performants. Cependant, l'investissement dans le secteur des ressources naturelles ne garantit pas automatiquement de bonnes retombées. La présence de richesses en ressources naturelles peut ouvrir des perspectives favorables à une croissance rapide et, partant, des possibilités de réduire la pauvreté ou de parvenir à un développement durable dans les PTOM. De nombreuses études montrent cependant que la dépendance à l'égard de sources ponctuelles abondantes, hautement rentables de ressources naturelles non renouvelables — combinée à une forte dépendance des exportations à ces mêmes sources ne débouche pas nécessairement sur de bonnes performances économiques du fait de distorsion de mesures incitatives pour une gestion budgétaire saine. Les conséquences résultent en un effet d'éviction: autrement dit, la politique budgétaire expansionniste entraîne la réduction des dépenses d'investissement dans d'autres secteurs, notamment le secteur privé, ainsi que l'apparition du phénomène appelé la «malédiction des ressources naturelles» qui, en fin de compte, réduit les perspectives de croissance. Des contestations portant sur la propriété des ressources naturelles et l'accès à celles-ci peuvent provoquer des conflits, la corruption et une gouvernance inefficace. À cet égard, le renforcement des capacités visant la gestion des richesses en ressources naturelles, leur gouvernance et leur incidence environnementale et sociale est essentiel dans les PEID/PTOM.
- 4) capacités institutionnelles — nombre de PEID/PTOM se caractérisent par de très petites administrations, de faibles capacités institutionnelles et des fonctions clé de l'État ou des pouvoirs publics locaux insuffisants. Cependant, en comparaison, les dépenses du secteur public tendent toutefois à être relativement élevées. Des programmes de réforme de grande ampleur et généraux ont peu de chances de réussite, car ils ne peuvent se soustraire à de telles contraintes. Les PEID/PTOM doivent impérativement adopter des stratégies correspondant à leurs capacités administratives et politiques souvent limitées afin de parvenir à un équilibre entre le niveau d'ambition, les capacités et les compétences disponibles.

Beaucoup de questions ont une portée régionale; les opportunités et les contraintes auxquelles sont confrontés les PEID/PTOM sont souvent similaires. À ce titre, les organisations régionales peuvent jouer un rôle essentiel en apportant des conseils en matière de politique sectorielle ainsi qu'une expertise technique. Le renforcement des organisations régionales permet de réaliser des économies d'échelle, ce qui présente un intérêt particulier dans les PEID/PTOM. Lorsque les organisations régionales sont jugées efficaces, il conviendrait d'encourager et de suivre l'appropriation par les PEID/PTOM de la promotion de l'intégration régionale et du partage des compétences au niveau régional.

### III. COMMENT ADAPTER L'APPUI BUDGÉTAIRE DE L'UE AUX PEID/PTOM?

L'appui budgétaire peut être un instrument approprié pour aider les PEID/PTOM à analyser la nature transversale des quatre défis précités, car il peut contribuer à une croissance inclusive et durable en favorisant une démarche plus stratégique qui vise l'adaptation au changement climatique, la résilience à la vulnérabilité/volatilité et la promotion du renforcement des politiques et des réformes sectorielles, y compris la gestion des ressources naturelles et des capacités de développement.

La question qui se pose ensuite est de savoir comment rendre l'appui budgétaire de l'UE aussi efficace que possible dans le contexte des PEID/PTOM. Bien évidemment, la réponse ne consiste pas en la création d'une catégorie supplémentaire de contrat d'appui budgétaire pour les PEID/PTOM, qui s'ajouterait aux contrats de bonne gouvernance et de développement, de réforme sectorielle et ceux relatifs à la construction de l'appareil de l'État. L'objectif est plutôt d'apprécier comment les lignes directrices générales sur l'appui budgétaire devraient être comprises et formulées pour les PEID/PTOM, en limitant leur contenu et en les adaptant davantage au contexte et, in fine, en améliorant l'efficacité des programmes d'appui budgétaire dans les PEID/PTOM.

Paradoxalement, si l'appui budgétaire peut exprimer une partie de son énorme potentiel dans ces environnements politiques difficiles, déterminer l'éligibilité à l'instrument d'aide et établir un dialogue adapté et un cadre de suivi peuvent s'avérer les tâches les plus ambitieuses. Souvent, les problèmes d'éligibilité ne résultent pas du non-respect des critères fixés pour l'accès à l'appui budgétaire en soi (en fait, les analyses montrent que, du point de vue de la gouvernance économique, ces pays ou territoires ne performant pas moins bien que les bénéficiaires de l'appui

budgétaire ailleurs dans le monde). Les obstacles proviennent davantage des capacités limitées pour engager les procédures «administratives» nécessaires à l'évaluation de l'éligibilité, au dialogue et au suivi du programme, à la fois pour le bénéficiaire et pour l'UE.

Toutefois, même si, en général, les PEID/PTOM ont en commun les quatre défis susmentionnés, une approche unique et universelle n'existe pas. Les trois paramètres clés suivants devraient être pris en considération afin d'ajuster les opérations d'appui budgétaire au contexte spécifique des PEID/PTOM.

#### ■ *Taille de la population*

Les programmes d'appui budgétaire devraient prendre en compte les disparités importantes au sein de ce groupe, qui comprend des nations de plusieurs millions d'habitants, d'une part, comme la République dominicaine et la Papouasie-Nouvelle Guinée, et des micros pays voire des nano pays très isolés et ultrapériphériques qui comptent parfois moins de mille habitants.

#### ■ *Association des pays et territoires d'outre-mer avec l'Union*

Les PTOM sont associés à l'Union européenne en vertu d'une «décision d'association outre-mer». Ce ne sont pas des États souverains, mais ils ont des liens particuliers avec quatre États membres de l'UE: le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Selon les relations établies constitutionnellement avec ces quatre États membres, les PTOM bénéficient d'une large autonomie et de prérogatives couvrant les trois volets de la décentralisation: i) politique ii) administrative et iii) budgétaire. Ainsi, l'appui budgétaire apporté aux PTOM peut présenter des caractéristiques analogues à celui visant un gouvernement infranational (voir section 2.3 du corps des lignes directrices). En ce qui concerne les fondements en matière des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, qui font partie intégrante de la communication sur l'appui budgétaire, ceux-ci sont communs aux PTOM et aux États membres auxquels ils sont rattachés. En conséquence, dans le cadre de l'appui budgétaire dans les PTOM, la condition relative aux valeurs fondamentales ne devra pas être évaluée, étant donné qu'elles sont contenues dans la «décision d'association outre-mer» et font l'objet d'un suivi dans le cadre de cette association.

#### ■ *Développement des capacités et taille de l'administration*

Parmi les PEID/PTOM, certains ont davantage de possibilités pour développer de véritables cadres et capacités institutionnels et administratifs que d'autres, où les économies sont souvent plus modestes et plus enclavées. Dans les premiers, les réflexions et appréciations standards doivent être pris en compte au moment de la conception des programmes d'appui budgétaire. Cette approche s'applique aux PEID/PTOM possédant la capacité nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques et les stratégies de réforme, et qui disposent des institutions et des instruments leur permettant de gérer une politique macroéconomique (ils pourraient avoir, par exemple, une Banque centrale autonome).

Les PEID/PTOM qui possèdent un cadre institutionnel et administratif plus limité et ne remplissent pas les critères visés ci-dessus devront être évalués en conséquence. Les attentes, en termes d'éligibilité macroéconomique, ne peuvent être les mêmes lorsqu'il s'agit d'un pays dont l'économie est modeste et les capacités et les instruments de gestion de ces politiques sont insuffisants. La même chose devrait s'appliquer à la gestion des finances publiques et aux politiques publiques. En outre, pour les PTOM, l'évaluation de la GFP peut, le cas échéant, tirer parti du rapport d'audit de l'institution supérieure de contrôle ou d'autres types de surveillance exercés par l'État membre auquel ils sont liés.

## IV. CARACTÉRISTIQUES DE CONCEPTION

- a. Dans les PEID/PTOM, il sera plus approprié de fournir un appui budgétaire dans le cadre d'un contrat de réforme sectorielle, étant donné que la plupart des PEID/PTOM se caractérisent par un petit nombre de secteurs dominants, voire un seul. Les contrats de réforme sectorielle destinés à soutenir des secteurs clés peuvent être utilisés pour cibler les objectifs de réforme et faciliter le dialogue et le suivi. Ces contrats doivent prendre en considération et incorporer les principaux domaines transversaux connexes aux quatre défis susmentionnés: la vulnérabilité, la volatilité, la capacité institutionnelle et, si pertinent, la gestion des ressources naturelles. L'appui budgétaire sectoriel, et notamment le dialogue politique qui l'encadre, peut contribuer à promouvoir une approche plus stratégique de l'adaptation au changement climatique.
- b. Dans les petits PEID/PTOM, les tranches fixes devraient être privilégiées, avec un accent mis en particulier sur les évaluations des conditions générales visant un nombre limité de mesures clés et d'indicateurs de réalisations directes. La majorité des petits PEID/PTOM ne possèdent pas la capacité, ni le cadre institutionnel et administratif,



leur permettant d'assurer le suivi des performances, comme il est exigé dans l'approche propre aux tranches variables. Toutefois, pour les petits PEID/PTOM, les résultats devraient être évalués tous les cinq à sept ans, conjointement avec les donateurs utilisant cette modalité d'aide dans le pays ou le territoire à évaluer.

- c. En relation avec ce qui précède, un dialogue et un processus d'évaluation axés tout particulièrement, du point de vue de l'UE, sur un nombre limité de mesures spécifiques aux pays concernés, une harmonisation/intégration rigoureuse du cadre d'évaluation d'un appui budgétaire plus large avec d'autres partenaires (s'il y en a), en incluant la définition de critères déclencheurs et de conditions de décaissement. Si les circonstances le permettent, cela pourrait prendre la forme d'accords de coopération délégués.
- d. Dans de nombreux PEID/PTOM, envisager un dialogue fréquent et approfondi, tel qu'il est requis ailleurs, peut s'avérer irréaliste. Il est possible de recourir à une méthode ad hoc plus opportune en saisissant les occasions qui se présentent (telles que des réunions régionales, des vidéoconférences) comme possibilités de poursuivre le dialogue. En tout état de cause, l'association des PTOM avec l'Union constitue un partenariat assurant le cadre d'un dialogue renforcé.
- e. Une plus grande dépendance à l'égard des États membres de l'UE (dans le cas des PTOM), des acteurs/donateurs multilatéraux et régionaux, notamment la Banque africaine de développement (BAD), l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale et le FMI (par l'entremise de ses centres d'assistance technique régionaux) pour les évaluations des questions relevant de la GFP, de la macroéconomie et de la politique publique, ainsi que la prise en compte accrue des enseignements tirés des mécanismes de financement analogues (par exemple le pacte conclu par les États-Unis en faveur de la Micronésie et des Îles Marshall).

## V. DÉTERMINER L'ÉLIGIBILITÉ

### ■ *Politique publique*

Dans la plupart des PEID/PTOM, une politique ou stratégie de développement est actuellement appliquée. Toutefois, dans les administrations publiques de très petite taille, il est possible qu'une politique sectorielle distincte n'existe pas en soi. Dans de tels cas, les actions menées au niveau national ou local peuvent être utilisées pour évaluer le critère d'éligibilité d'une politique publique à un contrat de réforme sectorielle, dans la mesure où elles prennent en compte les questions sectorielles dans un niveau de détail suffisant. Lors de l'évaluation de la pertinence de ces actions, une attention particulière devrait être accordée aux quatre questions clés (vulnérabilité, volatilité, richesse des ressources naturelles et renforcement des capacités) décrites plus haut. Le plus souvent, ces questions devraient, au moins dans une certaine mesure, être intégrées aux politiques sectorielles ou traitées dans ce cadre. En ce qui concerne les PTOM, les plans nationaux d'investissement pluriannuel des États membres ou les programmes pluriannuels gouvernementaux débattus au sein des parlements peuvent être utilisés pour évaluer l'éligibilité à un contrat de réforme sectorielle, pour autant que les questions sectorielles soient traitées avec un niveau de détail suffisant.

### ■ *Cadre macroéconomique axé sur la stabilité*

Cette évaluation de l'éligibilité mérite une attention particulière compte tenu de la vulnérabilité des PEID/PTOM aux chocs macroéconomiques. En outre, en l'absence de programme de financement du FMI<sup>102</sup>, les délégations de l'UE devront fonder leur appréciation sur le rapport établi par le FMI en vertu de l'article IV de ses statuts ou sur un des rapports émanant des banques régionales de développement (BID pour les Caraïbes, BAD pour le Pacifique). S'agissant d'économies de petite taille, l'évaluation prendra en compte le cadre institutionnel, notamment les capacités et les instruments politiques (par exemple, une Banque centrale). Pour la plupart des PTOM, la stabilité macroéconomique est soutenue par les États membres auxquels ils sont liés.

La politique budgétaire peut revêtir une importance très critique dans les PEID/PTOM étant donné le rôle prépondérant de l'État et la nécessité de renforcer la résilience aux chocs. Le secteur public exerce généralement une influence relativement dominante sur l'économie des PEID/PTOM. Un niveau plus élevé des dépenses publiques dans les petites économies peut être le reflet d'une part plus importante des coûts «fixes» minimaux nécessaires au fonctionnement du gouvernement ou de la nécessité d'une plus grande interaction entre le gouvernement et l'économie en réponse

<sup>(102)</sup> Alors que le FMI est présent dans la plupart des pays des Caraïbes, ses programmes visent quelques îles du Pacifique, mais aucun PTOM. Toutefois, les donateurs ou les organisations à vocation régionale (centre d'assistance technique financière du Pacifique, BAD, BID, centre régional d'assistance technique des Caraïbes, etc.) pourraient aussi disposer d'évaluations macroéconomiques susceptibles de constituer une source d'informations utile.

à l'étroitesse de la base économique. Ce niveau de dépenses plus élevé se traduit également souvent par des déficits budgétaires plus importants (subventions non comprises). L'aide étrangère, conjointement au financement de la dette, est prépondérante dans le financement de certains de ces déficits, et son incidence sur la situation macroéconomique peut être très importante. Le degré élevé de vulnérabilité crée le besoin d'une marge de manœuvre dans la politique budgétaire afin que les décideurs politiques disposent d'une flexibilité suffisante pour réagir de manière contre-cyclique aux chocs ou aux ralentissements de l'économie<sup>103</sup>. Une discipline budgétaire laxiste peut exacerber la volatilité de l'économie, par exemple, en donnant lieu à des périodes d'expansion et de contraction budgétaire. La discipline budgétaire peut contribuer à contrer le phénomène d'éviction de l'investissement privé et à stimuler la croissance induite par le secteur privé.

### ■ Gestion des finances publiques

Une bonne gestion des finances publiques est essentielle pour la réussite du processus de développement dans les PEID/PTOM, comme c'est le cas dans les pays en développement. Toutefois, certaines différences importantes ne doivent pas être perdues de vue lors de l'analyse de la pertinence de la stratégie, au moment de motiver et de définir les attentes dans le cadre des réformes de la gestion des finances publiques dans les PEID/PTOM, tout particulièrement les attentes annuelles et à moyen terme vis-à-vis des réformes figurant dans le cadre de suivi pour la mise en œuvre du programme.

Dans les PEID/PTOM, les réformes complexes de la gestion des finances publiques ne devraient pas faire l'objet d'une attention excessive, celle-ci devrait plutôt porter sur la mise en œuvre effective des principaux processus de gestion des finances publiques, notamment ceux liés à la conformité budgétaire et à la discipline budgétaire agréée. Dans les PEID/PTOM de petite taille, des systèmes de gestion des finances publiques aussi élaborés que dans d'autres pays ne sont pas obligatoirement nécessaires.

De nombreux PEID/PTOM, en particulier dans la région du Pacifique, ont servi de terrain d'essai pour des techniques et des systèmes complexes de gestion des finances publiques, sans qu'une attention suffisante soit accordée à la durabilité et la pertinence de ces systèmes. En 2001, le FMI, faisant référence à de tels systèmes dans les îles du Pacifique, reconnaissait que *«la mise en œuvre sur le terrain demeure un problème considérable, essentiellement parce que les réformes ont été introduites dans la plupart des cas sans prendre suffisamment en compte les contraintes de capacité au niveau local, plus précisément en matière de gestion et de comptabilité»*<sup>104</sup> (traduction libre). Le recours à une expertise externe coûteuse constitue souvent un facteur de risque particulier.

Compte tenu de tous les points ci-dessus, une attention particulière devrait être accordée dans un premier temps, dans les PEID/PTOM de petite taille, à l'analyse des lacunes dans les systèmes et pratiques existants, puis à l'établissement de priorités de réforme, au recensement des contraintes liées aux ressources et à la mise en place de plans de mise en œuvre cohérents et bien échelonnés. Dans les PEID/PTOM où les performances sont raisonnablement bonnes, l'éligibilité sera par contre davantage basée sur l'évaluation de l'avancement des réformes et des progrès accomplis pour parvenir à des normes élevées de gestion des finances publiques, lesquelles garantiront, outre la conformité financière et la discipline budgétaire globale, une fourniture de services effective et efficace.

L'évaluation de l'éligibilité de la gestion des finances publiques dans les PTOM dépendra également de leur autonomie budgétaire et de leurs prérogatives par rapport aux États membres auxquels ils sont liés. Par conséquent, il convient d'être attentif à leur niveau d'autonomie budgétaire.

### ■ Transparence et contrôle du budget

Les nouvelles lignes directrices décrivent comment ce critère devrait être évalué dans le cas des PEID/PTOM (voir section 5.1.4. des lignes directrices). Ce critère concerne la définition d'un point d'entrée pour les opérations d'appui budgétaire et l'évaluation des progrès accomplis sur la base d'une méthode dynamique.

Concernant l'éligibilité qui, durant la mise en œuvre, porte essentiellement sur la divulgation des six principaux documents budgétaires, les lignes directrices indiquent qu'une plus grande flexibilité peut être accordée aux PEID, notamment à l'égard de la publication de la proposition de l'exécutif et du rapport de fin d'exercice ou du rapport d'audit annuels.

(103) Stéphanie Medina Cas et Rui Ota, «Big Government, High Debt, and Fiscal Adjustment in Small States», IMF Working Paper WP/08/39.

(104) Klaus-Walter Riechel, «Public Financial Management: Principal Issues in Small Pacific Island Countries», IMF Policy Discussion Paper, février 2002.

La transparence budgétaire dans les PTOM devrait, en principe, être identique à celle de l'État membre auquel ils sont liés. Si une divergence est relevée, l'éligibilité devrait être évaluée.

## VI. CADRE DE GESTION DES RISQUES

En principe, le cadre de gestion des risques de l'appui budgétaire s'applique également aux PEID/PTOM, à l'exception du risque politique, qui ne concerne pas les PTOM (voir ci-dessus). Toutefois, lorsque le cadre de gestion des risques est utilisé, les circonstances propres aux PEID/PTOM doivent être reflétées. À titre d'exemple, la vulnérabilité, la volatilité et les limitations en capacité dans les PEID/PTOM peuvent impliquer des risques particuliers qui ne sont pas repris dans le questionnaire-type sur les risques. Dans de tels cas, il convient de mettre en évidence les circonstances et les risques spécifiques dans la partie rédigée du registre des risques et du profil de risque du pays.

# Annexe 11: Mobilisation des ressources financières nationales

La présente annexe fournit des informations générales sur la mobilisation des ressources financières nationales dans le contexte de l'appui budgétaire. Elle complète les orientations spécifiques sur la mobilisation de ces ressources, contenues dans les annexes relatives à la gestion des finances publiques et à l'analyse macroéconomique. La section 1 présente le contexte politique de l'approche adoptée par l'UE à l'égard de la mobilisation des ressources financières nationales et la section 2 expose les efforts déployés par l'UE pour la soutenir. La section 3 donne, quant à elle, un aperçu des éléments essentiels et des mesures eu égard aux politiques fiscales et à l'administration fiscale. Cette vue d'ensemble vise à fournir une base pour l'évaluation des systèmes fiscaux et pour discuter de la mobilisation des ressources financières nationales dans le cadre du dialogue avec les pays partenaires. Enfin, la section 4 décrit les outils de diagnostic existants, leurs avantages et leurs inconvénients pour l'analyse des systèmes d'imposition et dégage une conclusion.

## 1. CONTEXTE POLITIQUE / ANTÉCÉDENTS

Dans de nombreux pays en développement, la fourniture durable de services publics, nécessaire pour atteindre et conserver les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), nécessite une augmentation sensible des ressources, qui est supérieure à ce qui peut être financé par des ressources externes. Jusqu'à maintenant, la mobilisation des ressources financières nationales dans les pays en développement reste toutefois relativement faible par rapport aux pays développés. Dans les pays à faible revenu, le ratio des impôts au PIB se situe entre 10 et 20 % alors qu'il s'élève en moyenne à 36 % dans les pays de l'OCDE. De ce fait, dès 2002, le consensus des Nations Unies de Monterrey sur le financement du développement a reconnu la nécessité d'accroître la mobilisation des ressources financières nationales dans les pays en développement. Cette position a été confortée en 2008 par la déclaration de Doha sur le financement du développement, rendue par les Nations unies. En outre, la déclaration de Paris (2005), le programme d'action d'Accra (2008), le sommet du G20 à Cannes (2011) et, plus récemment, le quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Busan en Corée, ont tous souligné l'importance de la mobilisation des ressources financières nationales pour le développement économique et la croissance durable. Les répercussions de la crise financière sur les pays en développement ont permis non seulement une prise de conscience accrue de l'importance d'une bonne gouvernance dans le domaine fiscal, mais rendu encore plus urgent la prise de mesures destinées à augmenter les recettes fiscales indispensables dans les pays en développement.

L'accroissement des recettes nationales non seulement ouvre une voie supplémentaire pour supporter les dépenses occasionnées par les OMD, mais permet également à un pays de rester maître de ses choix de développement et de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'aide. Par conséquent, la communication, intitulée «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», souligne l'importance de renforcer la mobilisation des ressources financières nationales dans la coopération avec les pays partenaires. Le rapport 2011 de «Perspectives économiques pour l'Afrique» a montré qu'un développement réussi va de pair avec une augmentation de la mobilisation des ressources financières nationales et une baisse de la dépendance vis-à-vis de l'aide et d'autres sources de financement étrangères. La mobilisation des ressources financières nationales et tout particulièrement la taxation influent positivement sur la relation entre l'État et ses citoyens. Ces derniers sont plus enclins à tenir le gouvernement responsable de l'utilisation qui est faite des deniers publics et de la prestation des services publics lorsqu'ils soutiennent le gouvernement à travers l'impôt. En d'autres termes, la fiscalité est au cœur du contrat social entre l'État et les citoyens et accroît ainsi la redevabilité nationale. À long terme, la mobilisation des ressources financières nationales permet aux pays partenaires de disposer de recettes publiques durables et plus prévisibles et de réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide. Des systèmes fiscaux efficaces et efficaces peuvent contribuer à lutter contre la corruption en réduisant les risques d'une gouvernance médiocre et de comportements illégaux auxquels exposent des systèmes fiscaux opaques et inefficaces. Le renforcement des systèmes fiscaux des pays partenaires est donc une étape nécessaire pour le financement à long terme de leurs stratégies et de leurs programmes de développement, garantissant la stabilité budgétaire, promouvant la croissance économique, renforçant les efforts en matière de lutte contre la corruption et compensant les effets potentiellement négatifs de l'appui budgétaire sur la mobilisation des ressources financières nationales.

Cependant, les réformes de la fiscalité sont des mesures à moyen et à long terme et, de ce fait, la mobilisation des ressources financières nationales ne peut être considérée comme une alternative à l'aide étrangère, mais plutôt comme complémentaire. La mobilisation des ressources financières nationales, y compris les recettes tirées des ressources naturelles, doit être une composante essentielle des programmes de réforme des finances publiques des pays concernés ainsi que du dialogue de politiques entre l'UE et les pays partenaires. C'est dans ce sens que la mobilisation des ressources financières nationales fait partie intégrante des critères d'éligibilité, du double point de vue de la gestion macroéconomique et de la gestion des finances publiques.

## 2. LES EFFORTS DE L'UE EN FAVEUR DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES

En 2010, la Commission a adopté une communication intitulée «Fiscalité et développement — Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal». Cette communication vise à améliorer les synergies entre la politique fiscale et la politique de développement en montrant de quelle manière l'UE pourrait aider les pays en développement à créer des administrations fiscales et des systèmes fiscaux efficaces, équitables et durables, en vue d'accroître la mobilisation des ressources financières nationales dans un environnement international en mutation. Elle met l'accent sur la nécessité pour l'UE de renforcer l'aide à la mobilisation des ressources financières nationales dans le cadre de ses efforts pour promouvoir la bonne gouvernance et la gestion des finances publiques dans les pays partenaires sur la base d'une approche globale, de telle sorte que les réformes soient envisagées du point de vue de la gouvernance, de la consolidation de l'État et de la croissance. Par conséquent, l'accent doit être mis sur une meilleure compréhension du contexte politique et des répercussions des réformes fiscales sur la croissance afin de garantir leur viabilité ainsi que sur la recherche de solutions aux problèmes de gouvernance qui affaiblissent les réformes fiscales, et sur une responsabilisation accrue du gouvernement afin de renforcer la relation entre le contribuable et l'État. Dans ce contexte, l'aide aux pays partenaires devrait aussi porter sur l'amélioration des capacités des administrations fiscales afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité de la perception de l'impôt et de lutter contre la corruption dans le domaine de la fiscalité.

Dans les pays en développement, il est fréquent qu'une part importante du budget provienne du secteur des industries extractives. Ainsi, l'augmentation des recettes nationales dans les pays riches en ressources repose souvent sur une augmentation des recettes publiques provenant des ressources naturelles. La communication souligne donc le rôle de l'Initiative mondiale pour la transparence des industries extractives (ITIE) pour favoriser la transparence et la redevabilité nationale et, par conséquent, renforcer la gouvernance publique et des entreprises dans les pays riches en ressources<sup>105</sup>.

Dans l'esprit de sa communication, la Commission a renforcé sa coopération avec les pays en développement dans le domaine de la fiscalité. À l'aide d'une ligne budgétaire spécifique, récemment créée à cet effet par le Parlement européen, la Commission a coopéré au cours des dernières années avec des centres des impôts régionaux en Afrique (Forum sur l'administration fiscale africaine, ATAF) et en Amérique latine (Centre interaméricain des administrateurs fiscaux, CIAT) afin de soutenir des activités de renforcement des capacités au niveau régional dans divers domaines de la fiscalité tels que l'audit d'entreprises multinationales, la taxation et la consolidation de l'État, la gouvernance fiscale, les prix de transfert, la facture électronique et la charge fiscale. En 2010, la Commission européenne a lancé une étude intitulée «Prix de transfert et pays en développement» qui a conduit à une initiative tripartite avec la Banque mondiale et l'OCDE, dans le but de renforcer les capacités des pays partenaires dans le domaine des prix de transfert. En outre, la Commission européenne apporte sa contribution au Fonds fiduciaire spécialisé sur la politique et l'administration fiscale, aux centres régionaux d'assistance technique du FMI, au Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion de la richesse des ressources naturelles du FMI, et au Fonds fiduciaire de l'ITIE administré par la Banque mondiale. De plus, la Commission soutient les activités de l'ITIE ainsi que les efforts déployés par les pays en développement pour adhérer et se conformer à ses règles. Elle participe également à des initiatives internationales telles que le pacte fiscal international (ITC) et le dialogue fiscal international (ITD).

<sup>(105)</sup> L'Initiative pour la transparence des industries extractives (<http://eiti.org/>) est une norme mondiale qui promeut la transparence des recettes de l'industrie extractive dans les pays riches en ressources, en demandant aux entreprises de publier les paiements versés aux gouvernements et aux gouvernements de publier les recettes effectivement reçues des sociétés.

### 3. QUELS DOMAINES PROMOUVOIR À TRAVERS L'APPUI BUDGÉTAIRE ET COMMENT ÉVALUER LES EFFORTS CONSACRÉS À LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES ?

Contrairement à d'autres domaines de la gestion des finances publiques, il n'existe encore aucun outil spécifique à même de fournir une analyse solide pour évaluer correctement les politiques fiscales et les capacités de l'administration fiscale. Plusieurs outils et indicateurs peuvent toutefois être utilisés pour recueillir des informations sur les régimes fiscaux. En particulier, le ratio des impôts au PIB, l'effort fiscal et le système fiscal peuvent fournir de bonnes indications pour évaluer les performances d'un pays du point de vue de sa capacité à mobiliser les ressources nationales. Ils donnent un aperçu du total des recettes fiscales par rapport au PIB (qui devrait être calculé avec et sans les ressources pétrolières et gazières), du degré selon lequel le pays exploite son potentiel fiscal, de la composition, du niveau et de la pertinence des différents impôts et taxes dans le pays, et de la manière par laquelle le pays a l'intention de compenser les pertes induites par la libéralisation accrue des échanges et par des taux d'imposition plus bas. En outre, une analyse des dispositifs d'incitation fiscale qu'un pays accorde aux contribuables donne une vue d'ensemble des dépenses fiscales auxquelles le pays fait face, de leurs coûts et bénéfices.

#### ■ Politique fiscale

Du fait de l'augmentation des recettes, la politique fiscale a une forte incidence sur la stabilité macroéconomique, la répartition des revenus et la croissance économique. Le choix des types de taxes adoptés dans un pays et leur combinaison, les incitations fiscales (exonérations, congé fiscal, crédits d'impôts, réductions d'impôt, zones franches, etc.) et les taux d'imposition influent sur le volume des recettes pouvant être recouvrées au niveau national. Ces aspects ont à leur tour une incidence sur les choix des activités économiques, les modes d'investissement et de consommation, le potentiel pour attirer les investissements directs étrangers, le taux de croissance de l'économie et les bénéficiaires de cette croissance.

Le **ratio des impôts au PIB**, calculé comme étant la somme, exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), de toutes les recettes fiscales collectées est un des indicateurs du prélèvement de l'impôt dans un pays. Il indique le montant des recettes fiscales disponibles par rapport à la taille de l'économie (par exemple, si l'économie croît plus rapidement que les recettes fiscales, ce ratio va décroître). Même si le taux moyen a progressé au cours des dernières années dans les pays en développement, il reste peu élevé dans les pays à faible revenu.

Plusieurs raisons peuvent expliquer un ratio des impôts au PIB faible. Néanmoins, s'il est inférieur à la moyenne de pays comparables, les causes doivent être examinées afin d'aider le pays concerné à mettre en œuvre des réformes destinées à augmenter le prélèvement de l'impôt pour mieux correspondre à la taille de l'économie (PIB). En outre, de nombreux pays riches en ressources naturelles ont un ratio de l'impôt au PIB élevé du fait des recettes provenant du pétrole et du gaz. Dans de tels cas, il est nécessaire de calculer le ratio des impôts au PIB avec et sans les recettes pétrolières et gazières afin d'évaluer la performance du pays à recouvrer les recettes fiscales en prenant en compte les impôts les plus courants (impôts sur le revenu, TVA).

Un indicateur connexe du système fiscal d'un pays est l'**impôt par habitant**. Celui-ci s'entend comme le total des diverses recettes fiscales perçues divisé par le nombre d'habitants. Il montre le montant moyen du recouvrement auprès des habitants du pays concerné et mesure d'une certaine façon son effort fiscal. Un meilleur indice de l'**effort fiscal** peut cependant être obtenu en mesurant comment un pays parvient à recouvrer l'impôt par rapport à ce qui peut être attendu de son potentiel économique. L'effort fiscal indique la mesure dans laquelle chaque pays exploite son potentiel fiscal. Il est calculé en divisant les recettes fiscales effectives par le montant de recouvrement attendu par le pays, sur la base de la structure de l'économie (comme le revenu par habitant, le ratio des échanges par rapport au PIB, la part de l'agriculture dans le PIB)<sup>106</sup>. L'amélioration de l'effort fiscal va généralement de pair avec le développement de l'économie. Par exemple, il est moins élevé si le secteur agricole représente une part importante de l'économie. Cela est dû au niveau généralement bas de la monétisation dans ce secteur et à la difficulté de taxer directement l'agriculture. Un effort fiscal inférieur à 1 montre que le pays recouvre moins d'impôts qu'il était prévu, alors que s'il avoisine 1, le recouvrement des impôts est conforme aux attentes sur la base des caractéristiques structurelles. L'effort fiscal est, dans la plupart des cas, difficile à calculer, autant en raison du manque de données disponibles sur l'économie qu'à cause de la méthode complexe de calcul. De ce fait, l'utilisation ou non de l'effort fiscal en tant qu'indicateur de la performance fiscale dans un pays dépend de la qualité et de la disponibilité des données nationales.

(<sup>106</sup>) Pour de plus amples informations sur les estimations de l'effort fiscal et un aperçu de telles estimations dans plusieurs pays, voir «Revenue Mobilisation in Developing Countries», FMI, 2001.



Le **système fiscal** indique la composition et la pertinence des différents impôts et taxes appliqués dans un pays. Ceux-ci se différencient essentiellement par leur caractère direct ou indirect. Les impôts directs sont prélevés sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des entreprises, indépendamment de leur usage. En revanche, les impôts indirects s'appliquent à la consommation (par exemple, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes sur les ventes, les droits d'accises, les droits de douane), autrement dit lorsque les revenus sont alloués à la consommation et qu'un transfert d'actif est effectué. En outre, les recettes provenant de l'extraction des ressources naturelles (activités pétrolières, gazières et minières) deviennent une source de rentrées fiscales considérable pour les pays riches en ressources.

Si chaque pays possède un régime d'imposition qui lui est propre, des observations générales peuvent néanmoins être formulées concernant l'état actuel des systèmes d'imposition et des réformes fiscales dans les pays en développement. Les pays ayant un revenu par habitant élevé ont tendance à recourir davantage aux impôts directs (la part correspondante dans le PIB des pays de l'OCDE est en moyenne de 15,6 %) alors qu'en Amérique latine, ils ne représentent que 5 % du PIB. Les taxes sur les échanges (tels que les tarifs douaniers à l'importation et les droits à l'exportation) représentent 24 % des recettes fiscales dans le groupe des pays ayant les plus faibles revenus, contre seulement 1 % dans le groupe des pays dont les revenus sont plus élevés<sup>107</sup>. Le recouvrement des taxes requiert des capacités administratives relativement faibles aux frontières et, ce qui explique que les pays possédant de faibles capacités recourent de façon intense à ce type de prélèvement. Pour la même raison, il est plus probable que les pays à faible revenu comptent davantage sur les droits d'accises (carburants, alcools, tabacs)<sup>108</sup>. Quant aux impôts provenant de ressources naturelles, ils sont moins prévisibles, ce qui rend la planification budgétaire plus difficile.

Le poids de chacun des différents types d'impôt a évolué au cours des dernières décennies, les rentrées provenant des taxes à la consommation ayant augmenté, essentiellement en raison de l'introduction généralisée du régime de la taxe sur la valeur ajoutée<sup>109</sup>. Cette forme d'imposition a souvent été mise en place pour compenser les pertes de recettes fiscales dues à la libéralisation des échanges et à la diminution des taxes sur les échanges. Dans les pays à revenu intermédiaire, elle a permis de compenser 45 % à 60 % des pertes de recettes fiscales provoquées par la libéralisation des échanges. Dans les pays à faible revenu, le recouvrement a été nettement plus faible, compensant les pertes de recettes à hauteur de 30 % seulement. Lors de l'introduction des régimes de TVA dans les pays à faible revenu, il est indispensable de prendre en compte le vaste secteur informel au niveau national. D'autres aspects sont à considérer; notamment le fait que la TVA a généralement une incidence négative sur le bien-être des citoyens les plus démunis et qu'elle pourrait creuser le fossé entre le secteur formel et le secteur informel. Selon un point de vue répandu, les impôts indirects ayant une incidence sur la consommation produisent des effets régressifs. L'augmentation de la propension à consommer n'étant pas proportionnelle à la croissance des revenus, le poids des impôts indirects sur le revenu des consommateurs est plus lourd pour les groupes pauvres de la population que pour les groupes plus riches, entraînant des effets manifestement régressifs.

Une analyse du système fiscal donne un aperçu des taux des différents impôts dans le pays, de leur importance au regard du recouvrement total des recettes et de leur incidence sur l'économie, les prévisions de croissance et les inégalités sociales. Outre les taux nominaux, l'analyse doit prendre en considération la structure des incitations fiscales et des déductions fiscales autorisées affectant l'assiette fiscale ou l'impôt à payer. Dans les pays dans lesquelles des sociétés multinationales ont des activités, l'analyse devrait également comprendre des évaluations de la réglementation concernant les prix de transfert. En outre, elle devra donner une vue d'ensemble des efforts déployés par les pays pour compenser les pertes de recettes résultant des échanges.

Les pays en développement semblent être particulièrement vulnérables à l'accroissement de la mobilité des capitaux, la compétition pour celui-ci ayant entraîné une forte réduction des taux d'imposition des sociétés à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement. Les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés ont diminué de 20 % dans les pays en développement, à cause de la baisse des taux légaux et d'un recours accru aux **incitations fiscales** dans de nombreux pays<sup>110</sup>. Ces avantages fiscaux sont utilisés pour encourager les investissements et attirer les investissements directs étrangers. Néanmoins, l'effet réel des incitations fiscales sur les investissements alimente de nombreux débats. Normalement, le processus décisionnel des sociétés s'appuie sur différents facteurs et non sur les incitations fiscales uniquement<sup>111</sup>. Parmi les autres facteurs figurent l'accès aux marchés et

(107) Zolt Eric M. et Bird Richard M., «*Introduction to Tax Policy Design and Development*». Document à l'état de projet, préparé aux fins de la formation organisée par la Banque mondiale sur les aspects pratiques de la politique fiscale dans les pays en développement (2003).

(108) Zolt, Eric M. et Bird, Richard M., «*Tax Policy in Emerging Countries*», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26, Law and Economics Research Paper N° 08-18, UCLA School of Law, 2008.

(109) Dans certains pays, comme le Mozambique, l'introduction de la TVA était une condition aux mesures d'allègement de la dette appliquées dans le cadre du programme en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

(110) Keen, M. et Simone A., «*Tax policy in developing countries: Some lessons from the 1990s, and some challenges ahead*», *Helping countries develop: the role of fiscal policy*, Gupta, S., Clements B. et G. Inchauste (Eds.), Washington D.C.: Fonds monétaire international, 2004.

(111) «*Tax Incentives and Foreign Direct Investment — A Global Survey*», ASIT Advisory Studies N° 16, Cruces, 2000.

les possibilités de profit, un cadre juridique et réglementaire prévisible et non discriminatoire, la stabilité macroéconomique, des marchés du travail qualifiés et capables de s'adapter ainsi qu'une infrastructure bien développée. Selon un argument souvent avancé, ces facteurs sont affectés d'une pondération plus importante que les incitations fiscales et l'effet de ces dernières sur les investissements et sur les investissements directs étrangers est relativement faible dans les pays à faible revenu.

Le débat engagé actuellement au niveau international sur le sujet des incitations fiscales ne porte pas essentiellement sur leur suppression, mais plutôt sur des moyens permettant de les régir de manière transparente et cohérente. D'autres défis concernent la gouvernance de ces incitations et le respect de la souveraineté nationale. À cet égard, il faudrait privilégier l'analyse de l'incidence fiscale, sociale et environnementale des décisions incitatives (analyse coût-avantages), l'évitement d'une concurrence entraînant un « nivellement par le bas » et la détermination de solutions de substitution et d'incitations non fiscales; il convient aussi de veiller à une transparence pour le public des décisions accordant des incitations fiscales. La transparence en matière d'incitations fiscales devrait couvrir la politique, la législation, la collecte d'informations, la communication des informations, l'analyse coût-avantages, les évaluations sociales et environnementales et les revues périodiques visant à s'assurer qu'elles rencontrent les objectifs stratégiques souhaités.

Pour conclure, les politiques fiscales efficaces et équitables revêtent une importance capitale pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Elles sont source de recettes domestiques et permettent de réduire la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles et le recours à l'aide extérieure. Lorsqu'elles sont correctement utilisées, elles peuvent réduire les inégalités et stimuler la compétitivité des économies. En particulier, la corrélation entre les politiques fiscales et l'amélioration de l'environnement des entreprises est déterminante. Des réformateurs qui ont fait leurs preuves ont porté leur attention sur le renforcement de cette corrélation, à travers des réformes fiscales conjuguées à des modifications réglementaires afin que les investissements, les échanges commerciaux et la création d'emplois soient plus faciles pour les entreprises, sans nécessairement augmenter les taux moyens d'imposition. Cette approche accroît les recettes grâce à une accélération de la croissance économique et à une plus grande assiette fiscale, notamment en intégrant l'économie informelle et en réduisant la corruption, le gaspillage et l'évasion fiscale.

### ■ Administration fiscale

Les impôts peuvent devenir une source sûre et durable de financement du développement, si le régime d'imposition existant facilite le recouvrement des recettes, limite la fraude et l'évasion fiscales tout en favorisant l'équité et l'esprit d'entreprise. Cet effort est intrinsèquement lié à la mise en place d'administrations fiscales efficaces et efficientes qui promeuvent à la fois la discipline fiscale et garantissent la stricte application des codes des impôts. L'augmentation des capacités de recouvrement de l'impôt devrait aller de pair avec le renforcement de la légitimité sociale des institutions dirigeantes de l'État, incluant la possibilité pour les contribuables d'attaquer devant les tribunaux des décisions émanant des autorités fiscales; elle devrait également être compatible avec la promotion d'un environnement propice aux investissements.

En bref, un environnement qui promeut l'État de droit, la bonne gouvernance dans le secteur public, des politiques économiques saines et la participation efficace d'acteurs multiples contribue au succès des systèmes d'imposition. À cet égard, l'intégration des réformes fiscales dans le cadre de réformes plus larges de la gouvernance et du secteur public permet de mieux prendre en compte les facteurs d'économie politique qui entravent souvent les efforts entrepris en matière de réforme fiscale et aboutissent notamment à des exonérations fiscales importantes.

Une réforme fiscale ne consiste pas seulement à introduire les « bons impôts », elle doit également prendre en compte l'environnement institutionnel propre au pays. Des cadres politiques et juridiques appropriés, un renforcement ciblé des capacités, des ressources financières suffisantes et des ressources humaines compétentes sont nécessaires pour garantir que les tâches complexes et corrélées de formulation, de mise en œuvre, du suivi et d'application de la politique fiscale soient prises en compte d'une manière globale et efficace. Aussi importants sont les progrès au niveau de l'administration, notamment la standardisation et la simplification des procédures afin de réduire, pour les investisseurs, les délais d'exécution et de faciliter, pour les autorités, le recouvrement de l'impôt. La création de départements spécifiques et l'affectation d'agents spécialisés pour traiter les contribuables à haut revenu et ceux à haut risque, les recettes provenant des ressources naturelles, les enquêtes sur les fraudes et la coopération avec la police et l'appareil judiciaire, tant au niveau national qu'à l'échelle internationale, permettent de se spécialiser dans des domaines complexes, pouvant faciliter l'application de la discipline fiscale et augmenter les recettes.

En résumé, les réformes fiscales par pays devront répondre au défi de trouver un dosage de politiques favorables dans lequel la structure, le type et le niveau d'impôts et de taxes applicables devront conjuguer efficacité et simplicité.



administrative du recouvrement de l'impôt. Un cadre juridique stable et des procédures simplifiées permettront de réduire sensiblement les coûts de transaction liés aux obligations fiscales visant les entreprises et d'encourager les investissements. En revanche, la complexité du système fiscal tend à entraîner des effets très dissuasifs sur les investissements.

Les domaines sur lesquels l'analyse des administrations fiscales devrait porter sont l'accès à l'information et la transparence (en particulier dans les pays riches en ressources naturelles), la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la structure administrative, la surveillance et la participation de la société civile. En particulier, le chapitre 1 des lignes directrices en matière de fiscalité européenne, élaborées par la DG Fiscalité et union douanière, les «Fiscal Blueprints»<sup>112</sup>, bien que destinées principalement aux pays candidats, fournit des orientations potentiellement utiles pour évaluer les administrations fiscales dans les pays en développement, même si celles-ci doivent être repensées et adaptées pour ce faire.

Pour ce qui est de la transparence, l'évaluation doit, en outre, porter sur les réglementations et législations fiscales accessibles au public, la publication des recettes fiscales, l'échange d'informations entre autorités fiscales et les informations publiques sur les incitations fiscales. Avec la libéralisation des marchés financiers, l'évasion fiscale transfrontalière est facilitée. La coopération internationale en matière fiscale est donc cruciale pour garantir l'administration et l'application des législations fiscales des pays concernés. À cette fin, le groupe d'étude de l'OCDE sur la fiscalité et le développement a lancé le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Plus de 90 pays se sont déjà engagés à suivre une norme fiscale adoptée au niveau international. Les grands principes de cette norme sont les suivants: disponibilité, accessibilité et échange d'informations<sup>113</sup>. En adhérant à cette norme, un pays montre clairement sa volonté d'appliquer la transparence et de participer à l'échange d'informations.

### ■ Le cas particulier des recettes provenant des ressources naturelles

Seul un petit nombre de pays en développement assurent une gestion des revenus tirés des ressources naturelles qui permet de promouvoir la croissance économique durable et réduire la pauvreté. Dans des cas trop nombreux, la découverte d'hydrocarbures ou de ressources minérales a été associée à des conflits politiques et à des échecs économiques dévastateurs, phénomène appelé communément la «malédiction des ressources»<sup>114</sup>.

Certains facteurs clés peuvent entraver le recouvrement des recettes au niveau national, comme la recherche par les parties prenantes de situations de rente avec des effets préjudiciables sur la pauvreté, la corruption et les conflits. En particulier, un manque de transparence dans les conditions de négociation et d'attribution de projets dans l'industrie extractive, combiné à une distribution asymétrique des informations, des expériences et des compétences entre les entreprises et les gouvernements, peut favoriser la corruption et conduire à une distribution déséquilibrée de la rente provenant de l'extraction des ressources. La transparence des paiements versés par l'industrie extractive aux gouvernements et des contrats accroît la redevabilité domestique, diminue les risques de corruption, facilite la collecte des recettes et permet d'encourager les parties prenantes à négocier des contrats plus justes<sup>115</sup>.

Dans les pays en développement, la progression du taux d'imposition au cours de ces dernières années est due en grande partie aux taxes sur les ressources naturelles: pour l'essentiel, des recettes provenant du partage de la production, des redevances ou de la taxation des recettes des sociétés pétrolières et minières. En Afrique subsaharienne, par exemple, le ratio impôt/PIB s'est amélioré, passant de moins de 15 % en 1980 à plus de 18 % en 2005, principalement en raison des recettes tirées des ressources naturelles. Bien que ces taxes sur les ressources naturelles aient généré des recettes dans de nombreux pays en développement, ce type de rentrées est très volatil et difficile à prévoir (la progression des recettes non liées à des ressources a été inférieure à 1 % du PIB). De plus, elles n'ont souvent pas permis d'assurer une meilleure répartition des recettes publiques en faveur des pauvres. Le défi auquel les pays en développement sont confrontés est d'assurer que les fonds provenant des activités extractives soient dûment redistribués (y compris entre les générations) et consacrés à la promotion des objectifs du millénaire pour le développement, à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à la croissance économique globale.

En résumé, dans les pays riches en ressources, ces domaines particuliers doivent être couverts par l'analyse des systèmes d'imposition et de leur transparence. Il convient de mettre à la disposition du public de plus amples informations

<sup>(112)</sup>[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/taxation/fiscal\\_blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf)

<sup>(113)</sup>Pour plus d'informations, veuillez consulter: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/45/43757434.pdf>

<sup>(114)</sup>Ce terme a été utilisé pour la première fois par Richard M. Auty en 1993. Auty, Richard M., «*Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*», Routledge, Londres, 1993. Dans l'Afrique subsaharienne, un grand nombre de pays riches en ressources enregistrent un indice de développement humain plutôt faible, par exemple selon l'indice 2009: le Nigeria (158e), l'Angola (143e), le Soudan (150e), le Cameroun (153e), le Tchad (175e), à l'exception, toute relative, du Botswana (125e) et du Gabon (103e).

<sup>(115)</sup>Rosenblum, P. / Maples, S., «*Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries*», 2009.

sur les licences, les contrats, les accords d'investissement et les autorisations régissant l'exploration, l'exploitation, le transport et l'exportation des ressources naturelles; sur les documents relatifs au processus de passation des marchés, sur les évaluations de l'impact social et environnemental, sur les comptes audités des entreprises publiques opérant dans ces secteurs; sur les paiements dus et versés au gouvernement par des sociétés indépendantes ayant des activités dans ces secteurs et sur les rapports de suivi. En général, un pays doit démontrer son engagement total à l'égard de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Conformément à la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), le gouvernement doit avoir mis en place une législation de lutte contre la corruption qui définit clairement et exclut les conflits d'intérêts pour les agents de la fonction publique. En outre, il faut véritablement interdire à ces derniers et aux membres de leur famille proche de posséder des entreprises dans le secteur des ressources naturelles. Le respect des législations existantes comportant des sanctions et des amendes clairement définies et l'existence d'un mécanisme de contrôle indépendant revêtent également une grande importance. En conséquence, les points soulevés dans les lignes directrices «Fiscal Blueprints» de l'UE en ce qui concerne l'indépendance et la surveillance des administrations fiscales peuvent être appliqués au secteur des ressources naturelles. En outre, le gouvernement devrait autoriser l'exercice de la surveillance par des tiers indépendants et assurer l'implication des organisations de la société civile dans toutes les étapes de la chaîne de valorisation des ressources, y compris les procédures de passation des marchés et celles de suivi.

Un certain nombre d'initiatives internationales prometteuses, soutenues par l'UE, ont été mises en place pour relever ces défis en promouvant la bonne gouvernance et la transparence des secteurs des hydrocarbures et des mines. En particulier, l'initiative ITIE a joué un rôle décisif dans l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité, à travers la vérification et la publication dans leur intégralité des paiements versés par les entreprises au gouvernement et des recettes publiques tirées de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. L'engagement d'un pays vis-à-vis des principes érigés par l'ITIE indique sa volonté d'ouverture et de transparence.

En ce qui concerne le secteur extractif, le dialogue de politiques à mener dans le cadre des opérations d'appui budgétaire doit se concentrer de plus en plus sur la bonne gouvernance économique dans ce secteur, notamment en recourant à des instruments tels que les plans d'action de gouvernance, les examens annuels de la gestion des finances publiques et les évaluations du cadre PEFA. Parmi les exemples de bonnes pratiques pour l'intégration des questions de gouvernance des matières premières dans le dialogue mené au titre de l'appui budgétaire figurent les cadres d'évaluation de la performance utilisés dans les opérations d'appui budgétaire de l'UE au Ghana et au Cambodge, qui comportent des indicateurs de réalisation concrets et définis dans le temps pour mesurer l'amélioration du recouvrement, de la gestion et/ou de la transparence des recettes provenant des ressources naturelles en tant que critères déclencheurs des décaissements de l'appui budgétaire.

#### 4. APERÇU DES OUTILS DE DIAGNOSTIC ET CONCLUSION

Une étude récente, commandée par le Secrétariat de l'initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA), a passé en revue les outils d'évaluation des systèmes fiscaux. Les différents instruments disponibles sont présentés dans le tableau ci-dessous. Trois de ces outils sont des bases de données qui sont à la disposition du public et fournissent des informations utiles pour les besoins d'une évaluation. Les cinq autres outils sont des cadres d'analyse pour procéder aux évaluations par pays. Cependant, aucun de ces outils n'a été jugé suffisamment complet, suffisamment fondé sur des preuves ou basé sur des indicateurs de performance. Pourtant, même s'ils ne conviennent pas parfaitement pour évaluer le système fiscal d'un pays en développement, ces outils peuvent fournir certaines orientations en vue de l'évaluation.

Description sommaire des outils de diagnostic de l'administration fiscale<sup>116</sup>

Instrument	Brève description
<b>Bases de données</b>	
Série «Informations comparatives» de l'OCDE	Fournit des données sur l'administration fiscale de 44 pays portant sur l'organisation, la gestion, les déclarations de revenus et le paiement de l'impôt, les pouvoirs administratifs, la pression fiscale et la performance opérationnelle.
Base de données «Collecting Taxes» de l'USAID	Contient des données se rapportant à 31 indicateurs différents couvrant plus de 200 pays. Elle donne une vue par pays ainsi qu'une vue régionale et des références internationales au regard desquelles évaluer le système fiscal des pays.
Évaluation de la performance des administrations fiscales (en cours d'élaboration), Institut allemand du développement (GDI)	Offre un aperçu comparatif (avec comme année de référence 2007-2008) de la performance des administrations fiscales de différents pays, sur la base de données chronologiques agrégées et de données propres aux pays. Des données de plus de 175 pays sont analysées.
<b>Cadres d'évaluation des pays sur une base individuelle</b>	
Indicateurs PEFA de l'administration fiscale	Dans le cadre PEFA, l'administration fiscale est couverte par quatre indicateurs portant sur: les recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé; la transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables (la clarté et l'exhaustivité des obligations fiscales et douanières, l'accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières et aux procédures administratives y afférentes, l'existence et le fonctionnement d'un mécanisme de recours); l'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douanes (contrôle du système d'immatriculation, efficacité des pénalités, planification et suivi des programmes de contrôle fiscal) l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (taux de recouvrement, efficacité des transferts au Trésor et fréquence des rapprochements). Ces indicateurs sont appliqués dans le cas des pays qui ont recours au cadre complet d'évaluation de la GFP.
«Fiscal Blueprints» de l'UE	Les «fiscal blueprints» sont des lignes directrices pratiques conçues à des fins d'auto-évaluation. Elles fournissent un cadre général et des points de repère pour évaluer les aspects techniques et la capacité organisationnelle d'une administration fiscale. Les «blueprints» sont décomposés en cinq groupes comportant 14 chapitres distincts. Tous les «blueprints» comportent les mêmes éléments: un but, qui est l'énoncé général de sa finalité globale; des objectifs stratégiques, c'est-à-dire des énoncés identifiant les principaux enjeux, les réalisations attendues et les résultats mesurables; un système de notation, et notamment un système de pondération des différents objectifs stratégiques; des indicateurs clés, qui expriment les objectifs stratégiques en termes techniques et pratiques; et des définitions.
Banque mondiale — «Handbook for Tax Simplification» (Manuel de simplification fiscale)	Le manuel a été conçu pour les décideurs politiques comme base pour évaluer le système fiscal dans son ensemble, mesurer ses divers paramètres et la manière dont il est administré et définir les meilleures pratiques pour l'administration et la politique fiscales. Il couvre aussi bien des aspects stratégiques que des modèles pour l'application des politiques et la mesure de l'efficacité des réformes.
Banque mondiale — Cadre de diagnostic de l'administration des recettes	Ce cadre présente une méthode relativement complexe de calcul de divers indicateurs, basée sur un modèle de congruence pour une organisation efficace, et préparant une liste détaillée de tâches organisationnelles, administratives et techniques. Les indicateurs et les tâches sont alors évalués par rapport à l'environnement dans lequel opère l'administration des recettes ainsi que ses ressources, son histoire, sa stratégie et ses produits.

(<sup>116</sup>) «Étude de faisabilité: élaboration d'un instrument d'évaluation de la performance de l'administration fiscale», PEFA, 2011.

Instrument	Brève description
FMI — Missions de diagnostic	Ces missions identifient les insuffisances de la performance de l'administration fiscale (écarts) par comparaison aux bonnes pratiques internationales, et formulent des stratégies pour combler les lacunes identifiées. Les évaluations et les recommandations sont documentées dans des rapports de diagnostic officiels qui sont utilisés par les gouvernements et les bailleurs comme feuilles de route pour leurs efforts de réforme.

Le dialogue devrait porter essentiellement sur la politique fiscale, l'administration fiscale et les recettes, y compris celles provenant de ressources naturelles. Ces éléments sont fondamentaux pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales, renforcer la bonne gouvernance et agir positivement sur l'économie. Toutefois, il n'y a pas un régime fiscal qui convienne à tous les pays. Il est donc nécessaire de prendre en compte les circonstances propres à chaque pays pour mettre en place une solution appropriée. Une part importante du dialogue devrait porter sur l'examen des recettes tirées des ressources naturelles afin de veiller à ce que leur utilisation soit durable et efficace pour la croissance économique.

De manière générale, l'examen du régime fiscal dans les pays partenaires devrait reposer sur les informations disponibles et d'autres évaluations réalisées dans les domaines passés en revue ci-dessus. Les évaluations devraient être discutées et coordonnées de manière harmonisée avec les autres donateurs afin de veiller au respect de la déclaration de Paris sur l'harmonisation entre donateurs. Il s'agit d'un sujet sensible qu'il convient de prendre en considération.

## Annexe 12: Evaluation des valeurs fondamentales

La présente annexe fournit des indications destinées à l'évaluation des valeurs fondamentales pour les besoins des contrats de bonne gouvernance et de développement, des contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État et des contrats de réforme sectorielle.

Les indications présentées dans la section A s'appliquent aux Contrats de Bonne Gouvernance et de Développement (CBGD), celles données dans la section B concernent les Contrats de Réforme Sectorielle (CRS) et celles dans la section C visent les Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil de l'État (CCAE).

### Pourquoi une évaluation des valeurs fondamentales?

L'engagement et le bilan des pays partenaires dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit constituent l'un des éléments déterminants pour la coopération au développement de l'UE, y compris l'appui budgétaire général et sectoriel; ils devraient faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer s'il est opportun d'avoir recours à un appui budgétaire.

- Le **CBGD** est un instrument destiné à soutenir de vastes réformes pour réduire la pauvreté et améliorer la gouvernance, tout en affichant un attachement mutuel et partagé aux valeurs fondamentales universelles. Aussi l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales doit-il être évalué en tant que condition préalable à tout contrat, puis être suivi durant son exécution. Pour les contrats de bonne gouvernance et de développement, cet engagement au regard des valeurs fondamentales est évalué sur la base de la situation réelle, incluant les réformes en cours, et sur les résultats antérieurs.
- Lorsqu'un **CRS** est proposé comme la forme d'appui la plus appropriée, il est souhaitable de prendre en compte le respect des valeurs fondamentales. Cette évaluation pour déterminer si, à la lumière de la gouvernance politique, l'appui budgétaire sectoriel de l'UE a lieu d'être, devra être soigneusement mise en balance avec la nécessité de veiller aux intérêts de la population et à leur protection. Une attention particulière devrait être accordée lorsque l'appui vise des secteurs liés directement aux valeurs fondamentales, comme la justice et la sécurité.
- En ce qui concerne les **CCAE**, l'évaluation de l'engagement du gouvernement vis-à-vis des valeurs fondamentales ainsi que les réponses politiques par lesquelles il entend les garantir d'une manière globale constituent des aspects, parmi d'autres, à prendre en considération pour décider d'apporter ou non une aide à ces pays. Dans un contexte marqué par une situation de fragilité ou de conflit, l'UE devrait adopter une approche prospective assortie de dialogues renforcés sur la politique et sur l'appui budgétaire. Les risques devraient être mis en balance avec les conséquences de l'absence d'intervention dans un État fragile.

## 1. CONTRATS DE BONNE GOUVERNANCE ET DE DÉVELOPPEMENT

### À quel moment évaluer les valeurs fondamentales?

Pour tout contrat de bonne gouvernance et de développement, l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales en tant que condition préalable doit être évalué par les délégations durant la **phase de programmation**, lorsque la bonne gouvernance et le développement sont proposés comme représentant un secteur (voir les instructions de programmation) et l'évaluation doit être soumise au comité de pilotage de l'appui budgétaire. Pour ces contrats, l'évaluation de la condition préalable à leur octroi sera préparée par les délégations et examinée par le SEAE en consultation avec la DG DEVCO, avant sa soumission au comité de pilotage de l'appui budgétaire.

L'évaluation devrait être succincte (4 pages). Les fiches Action comporteront une section résumant la conclusion relative à la condition préalable.

Ultérieurement, l'engagement envers les valeurs fondamentales fera l'objet d'un suivi à l'aide du cadre de gestion des risques, dans les phases d'identification, de formulation et de mise en œuvre.

## Comment évaluer les valeurs fondamentales lorsqu'un contrat de bonne gouvernance et de développement est envisagé?

*Cette analyse devrait reposer sur les stratégies-pays actualisées relatives aux droits de l'homme «par pays», sur les rapports des missions d'observation électorale de l'UE, sur les rapports politiques préparés par les délégations, sur les informations tirées des sources libres des Nations unies, dont les résolutions par pays du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, les rapports et les témoignages des organisations de la société civile, et celles émanant d'autres sources pertinentes (par exemple, les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, Amnesty International, Human Rights Watch, Freedom House et Transparency International).*

*Cette évaluation devrait tenir compte de l'analyse politique entreprise durant la phase de programmation; elle sera en outre utilisée pour répondre aux questions du cadre de la gestion des risques.*

*Par souci de coordination et de cohérence, ce processus devrait impliquer la consultation des États membres de l'UE et, en particulier, ceux qui fournissent également un appui budgétaire.*

L'évaluation des valeurs fondamentales devrait comporter deux étapes (4 pages au total).

### Première étape

La première étape consiste à vérifier dans quelle mesure le pays respecte les principaux critères de référence s'appliquant aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'État de droit.

Évaluation de la position du pays par rapport aux principaux critères de référence suivants:

- 1) **les engagements internationaux** (signature, ratification, transposition et mise en œuvre des conventions internationales majeures et de leurs protocoles<sup>117</sup>, recommandations de l'Examen Périodique Universel (EPU), organes de surveillance des traités, recommandations des rapporteurs spéciaux, etc.);
- 2) **les droits de l'homme** (peine de mort, torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, esclavage et servitude);
- 3) **la démocratie** (crédibilité des processus électoraux, équilibre des pouvoirs, latitude laissée à la société civile et indépendance des médias);
- 4) **l'État de droit** (indépendance des pouvoirs judiciaires, accès à la justice, système d'application des lois).

Lorsque l'évaluation menée dans la première étape n'est pas satisfaisante, le pays concerné ne sera pas éligible à un contrat de bonne gouvernance et de développement. Dès lors, une analyse plus détaillée au titre de la seconde étape n'est pas nécessaire.

### Seconde étape

Si l'évaluation effectuée dans la première étape concernant les principaux critères de référence est satisfaisante, il sera procédé à une analyse plus approfondie, selon cette seconde étape. Cette évaluation devrait s'appuyer sur les questions suivantes:

*(L'évaluation devrait être conforme à la stratégie- pays de l'UE relative aux droits de l'homme.)*

<sup>(117)</sup> Le pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Convention relative aux droits de l'enfant. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide le droit international humanitaire Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (Protocole II, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996) annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination.

## 1. DÉMOCRATIE

- Comment le parlement exerce-t-il ses principaux pouvoirs? (Les fonctions législatives, la compétence décisionnelle concernant le budget national, la surveillance des actions du pouvoir exécutif/gouvernement et la capacité à révoquer le pouvoir exécutif, le contrôle des forces militaires.)
- Existe-t-il des partis politiques démocratiques qui peuvent agir librement et existe-t-il un système de partis pluraliste?
- Existe-t-il des médias viables et une société civile indépendante, et le gouvernement est-il réceptif à cet égard?
- À quels principaux défis la société civile doit-elle faire face? (par rapport à l'arsenal législatif et aux pratiques, à l'accès aux aides financières, y compris les aides étrangères, aux limitations en matière d'enregistrement légal, aux entraves à la liberté de réunion).
- Existe-t-il dans le domaine de la sécurité nationale des lois interdisant le débat public ou d'autres lois restrictives en la matière?
- Les femmes sont-elles représentées dans les institutions décisionnelles?

## 2. ÉTAT DE DROIT

- Le système en place est-il propice à un système judiciaire performant? La corruption constitue-t-elle un obstacle?
- Le système judiciaire garantit-il le droit à un procès équitable?
- L'accès à la justice est-il garanti de manière raisonnable et les décisions des tribunaux sont-elles exécutées?
- Les voies de recours sont-elles efficaces?
- Dans l'exercice de ses fonctions, le système d'application des lois garantit-il la sécurité des citoyens et le respect de la loi, tout en respectant les droits de l'homme? Les conditions de détention dans les prisons respectent-elles la dignité humaine?

## 3. DROITS DE L'HOMME

- Les institutions nationales (médiateur, commission des droits de l'homme), si elles existent, rencontrent-elles des difficultés dans l'exercice de leur mission?
- Le principe de non-discrimination fondée sur le sexe, la race, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre conviction, l'origine nationale ou sociale ou toute autre condition (prévue par une loi) est-il garanti de manière efficace? Si tel n'est pas le cas, quels sont les principaux problèmes?
- Les droits de la femme et de l'enfant sont-ils reconnus et protégés efficacement? Quelles sont les principales sources de controverse? (En particulier en ce qui concerne les violences faites aux femmes.)
- La protection des droits des personnes appartenant à une minorité et des populations autochtones est-elle efficace? Quelles sont les principales sources de controverse (droits relatifs à la terre, droits environnementaux et droits politiques, etc.)?

### Engagement/volonté politique du pays

**Sur la base de l'analyse qui précède, la présente section devrait permettre d'évaluer l'engagement du pays partenaire et sa volonté de gérer la situation.**

- Le gouvernement du pays partenaire prend-il, dans le cadre de programmes de réforme **pertinents**, de plans d'action, etc., des mesures pour corriger les principaux problèmes et remédier aux faiblesses majeures, comme répertoriés ci-dessus?



- Ces mesures sont-elles **crédibles** au niveau de l'engagement politique et de la qualité du processus de réforme, et sont-elles réalistes sur le plan de leur mise en œuvre?
- Quels sont les antécédents du pays en termes de **respect de ses engagements** et de progrès satisfaisants en la matière compte tenu de ses ressources et de ses capacités?
- Quel degré de probabilité accordez-vous au fait qu'un conflit violent puisse survenir et sape le respect des valeurs fondamentales?

### Recommandation générale

**Cette section devrait contenir la recommandation de la délégation, indiquant si la condition préalable à l'octroi d'un CBGD est respectée, et définir toutes questions qui:**

- nécessitent un suivi particulier au sein du le cadre de gestion des risques;
- devraient être abordées dans le cadre du dialogue sur l'appui budgétaire ou du dialogue politique;
- devraient être prises en considération durant les phases d'identification et de formulation, afin de renforcer le CBGD dans ses objectifs visant la promotion de la redevabilité nationale, la consolidation des systèmes nationaux et les mécanismes de contrôle et en tant que base pour améliorer la gouvernance, y compris le respect des valeurs fondamentales.

## 2. CONTRATS DE RÉFORME SECTORIELLE

En ce qui concerne les CRS proposés, le respect général des valeurs fondamentales par le pays est examiné dans le contexte du cadre de gestion des risques (catégorie des risques politiques), et un court résumé figure dans la fiche d'identification et la fiche Action. Une évaluation séparée des valeurs fondamentales en tant que condition préalable n'est pas nécessaire. Si le cadre met en évidence des risques politiques importants ou élevés, une soumission du Contrat au comité de pilotage de l'appui budgétaire est nécessaire afin qu'il puisse mettre en balance les préoccupations liées aux valeurs fondamentales avec le besoin de fournir et protéger des services vitaux, y compris d'autres bénéfices potentiels, et ainsi décider si un CRS constitue une modalité d'aide appropriée.

Durant les phases d'identification et de formulation, l'analyse sectorielle devrait tenir compte de l'approche fondée sur les droits de l'homme, telle que décrite ci-dessous. Les questions les plus cruciales, **pertinentes pour le secteur concerné**, qui se dégagent de l'analyse sectorielle devraient être mises en évidence dans la Fiche d'Identification et dans la Fiche Action, et reprises dans les CRS.

L'approche fondée sur les droits de l'homme au niveau sectoriel devrait s'articuler autour des points suivants:

- 1) Indication du degré selon lequel le pays traite les questions relatives aux droits de l'homme au niveau sectoriel, à travers l'adhésion du pays aux fondements inscrits dans le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la convention relative aux droits des personnes handicapées avec son protocole facultatif.
- 2) Dans les situations où les organes chargés des traités ont formulé des recommandations à l'attention du pays considéré, comment celles-ci ont-elles été suivies au niveau sectoriel?
- 3) Dans le secteur concerné, comment l'égalité et la non-discrimination sont-elles régies par les lois et prises en compte dans les politiques et les pratiques sectorielles, dans la répartition et la fourniture des ressources et des services publics (égalité des chances)?
- 4) Comment l'accès aux services du secteur est-il garanti pour les groupes minoritaires, les populations autochtones, les femmes, les enfants, les pauvres et les groupes défavorisés, ainsi que pour les personnes souffrant d'un handicap (disponibilité et accessibilité)?
- 5) e quelle manière la population concernée (groupe cible) est-elle consultée et peut-elle exprimer son point de vue? Est-elle autorisée à participer aux décisions qui la concernent directement, comme la conception, la mise en œuvre et le suivi des interventions sectorielles (participation et inclusion)?



- 6) Dans quelle mesure le processus décisionnel au sein du secteur est-il transparent et la redevabilité est-elle garantie? En cas de griefs, des recours judiciaires ou administratifs sont-ils disponibles (droit de recours/à réparation)?
- 7) Quelle est la qualité des services sectoriels destinés à la population? (droits des usagers à un processus d'amélioration de la qualité)?

### Recommandation générale

En résultat de cette analyse, les délégations devraient présenter une conclusion sur la manière dont il convient de traiter les valeurs fondamentales dans les cas de CRS, notamment:

- les questions devant faire l'objet d'un suivi au moyen du cadre de gestion des risques;
- les questions à aborder dans le dialogue sur l'appui budgétaire et le dialogue sur les politiques;
- les questions à considérer dans la conception du programme.

## 3. CONTRATS RELATIFS À LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

L'évaluation des valeurs fondamentales pour les CCAE devrait adopter une approche prospective pour informer sur le caractère opportun de l'intervention (annexe 9, section 3.2.) et, dans le prolongement, l'identification et l'élaboration d'un programme. L'évaluation devrait être concise et ne pas dépasser un maximum de 5 pages, plus un résumé à insérer dans la fiche d'identification et la fiche Action. Une évaluation prospective devrait renseigner l'existence de signes clairs et tangibles d'un réel engagement (renouvelé), propice à l'amélioration la situation. Leur manifestation pourrait prendre, par exemple, la forme d'un accord de paix ou une autre forme d'accord politique jugée comme l'expression sincère d'une volonté politique.

Les États en situation de fragilité ne sont pas tous dans une situation précaire de sortie de crise ou de départ dans la voie vers la transition. Le chemin à parcourir pour sortir d'une situation fragile en renforçant la paix et la construction de l'État est un long processus, qui peut se prolonger davantage dans le temps. En pareils cas, la probabilité d'améliorations réelles pourrait être démontrée par des antécédents positifs. Lorsque ce n'est pas le cas, il est impératif que l'analyse évalue avec soin si des manifestations claires et convaincantes, nouvelles (ou renouvelées), témoignent de la volonté d'œuvrer dans le sens d'améliorations futures (restaurer la paix et favoriser la transition vers un gouvernement démocratique — voir annexe 2).

## Comment évaluer les valeurs fondamentales lorsqu'un CCAE est envisagé?

### Une approche prospective

Pour ce type de contrat, une attention toute particulière doit être accordée aux questions suivantes:

- 1) Quels sont les engagements du gouvernement du pays partenaire en faveur d'une amélioration de la situation à l'égard de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit?
- 2) Quelles sont les sources / le contexte de ces engagements, quelle crédibilité accorder à la volonté du gouvernement de s'engager dans ce sens et sur quelle base repose l'adhésion de la société à ce programme?
- 3) Des mesures concrètes (renforcement de la confiance) ont-elles été prises, qui témoignent d'une réelle volonté d'améliorer la situation?
- 4) En cas de situation de fragilité prolongée: le pays peut-il démontrer des antécédents positifs?
  - a. Si oui, veuillez en présenter une courte évaluation.
  - b. Si non, veuillez évaluer s'il existe toujours des engagements crédibles, nouveaux (ou renouvelés) en faveur d'une amélioration de la situation, qui mériteraient ou non un appui.
- 5) Quelle est la probabilité qu'un conflit violent reprenne ou émerge?

Afin d'évaluer la situation existante, qui servira de situation de référence pour le suivi et qui sera intégrée en tant qu'intrant dans le cadre de gestion des risques et dans la formulation du programme, les questions formulées dans la section A pourront guider cette évaluation de la situation.

### Recommandation générale

Cette section devrait permettre à la délégation de formuler une recommandation indiquant si:

- l'évaluation des valeurs fondamentales confirme ou non le caractère opportun d'une intervention au moyen d'un CCAE?
- des questions particulières existent qui:
  - nécessitent un suivi spécifique dans le cadre de gestion des risques;
  - devraient être abordées au sein du dialogue sur l'appui budgétaire ou du dialogue politique;
  - devraient être prises en considération durant les phases d'identification et de formulation afin de renforcer les effets du CCAE dans ses objectifs visant à restaurer la paix et à favoriser la transition vers la gouvernance démocratique.



Ce document appartient à la «**collection outils et méthodes**» d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction «Qualité des opérations» et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

## Lignes directrices

- Lignes directrices (n° 1): – «Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général» (2007)
- Lignes directrices (n° 2): – «Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne» (2007)
- Lignes directrices (n° 3): – «Pour une coopération technique plus efficace» (2009)
- Lignes directrices (n° 4): – «Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation» (2009)

## Documents de référence

- Document de référence (n° 1): – «Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment?» (2005)
- Document de référence (n° 2): – «Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers» (2007)
- Document de référence (n° 3): – «Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE» (2007)
- Document de référence (n° 4): – «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles» (2008)
- Document de référence (n° 5): – «Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural» (2008)
- Document de référence (n° 6): – «Boîte à outils pour le développement des capacités» (2009)
- Document de référence (n° 7): – «Développement et gouvernance du secteur de l'eau Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau» (2009)
- Document de référence (n° 8): – «Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments» (2010)
- Document de référence (n° 9): – «Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP» (2010)
- Document de référence (n° 10): – «Trade and Private Sector Policy and Development – Support programmes financed by EU external assistance» (2010)
- Document de référence (n° 11): – «Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector» (2010)
- Document de référence (n° 12): – «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide – Pour améliorer les programmes de développement et la gouvernance» (2011)
- Document de référence (n° 13): – «Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities» (2011)
- Document de référence (n° 14): – «Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim - Un instrument de référence pour les praticiens du développement» (2012)
- Document de référence (n° 15): – «Support for Justice and the Rule of Law – Review – Review of past experience and guidance for future EU development cooperation programmes» (2012)

## Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1): – «Réforme du secteur public: Introduction» (2009)
- Document de réflexion (n°2): – «Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action» (2011)

Commission européenne

**Lignes directrices sur l'appui budgétaire**  
**— Programmation, conception et gestion de l'appui budgétaire**

2012 — 188 p. — 21x29.7 cm

ISBN 978-92-79-36630-7

ISSN 1977-642X

doi:10.2841/29467

## **Comment vous procurer les publications de l'union européenne**

### **Publications gratuites:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site  
<http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union  
européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

