



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2011
COM(2011) 638 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers

1. QU'ENTEND-ON PAR «APPUY BUDGÉTAIRE» ? POURQUOI L'UE RECOURT-ELLE À CET INSTRUMENT?

Le dialogue sur les politiques à suivre, les transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base du partenariat et de la responsabilité mutuelle, sont les différentes composantes de l'appui budgétaire. Celui-ci ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un moyen de renforcer l'efficacité de l'aide et de réaliser les objectifs fixés en matière de développement durable, en favorisant l'appropriation, par les pays partenaires, des politiques de développement et des réformes entreprises, ainsi qu'en mettant en œuvre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et les engagements pris dans le cadre du consensus de Monterrey (2002), du consensus européen pour le développement (2005), de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et du programme d'action d'Accra (2008).

L'appui budgétaire constitue un instrument majeur de la politique globale de développement de l'UE à l'égard des pays partenaires. La Commission veille à la cohérence entre l'appui budgétaire de l'UE¹ et les principes et objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE (article 21 TUE) ainsi que la politique de développement de l'UE (article 208 TFUE).

À la suite d'une communication sur l'appui budgétaire en 2000², la Commission s'est lancée dans une approche axée sur les résultats fondée sur les indicateurs de résultats. La prévisibilité, l'appropriation et la responsabilité ont encore été renforcées par l'introduction des contrats relatifs aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2008.

L'appui budgétaire de l'UE n'est pas un chèque en blanc et n'est pas non plus accordé à tous les pays. Les «principes fondamentaux» sont importants et le dialogue sur les politiques à suivre joue un rôle crucial. De plus, les critères d'admissibilité doivent être remplis avant et durant le programme et les conditions réunies avant que les paiements ne soient effectués. Cela permet d'utiliser les ressources aux fins prévues, d'atténuer les risques et de mettre en place des incitations pour améliorer les performances et les résultats. Nos pays partenaires sont ainsi également incités à améliorer leurs systèmes publics.

Forte de ses dix ans d'expérience en matière d'appui budgétaire et à la suite de demandes de parties prenantes visant à continuer d'améliorer et de perfectionner le mécanisme d'appui budgétaire, la Commission a décidé de lancer, fin 2010, une consultation sur «L'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers»³.

Dans la présente communication, la Commission établit une nouvelle politique en matière d'appui budgétaire et présente des propositions d'action pour une approche coordonnée de l'UE. Elle vise à adapter la politique d'appui budgétaire au nouvel environnement politique et stratégique, notamment au traité de Lisbonne, et à faire de l'appui budgétaire de l'UE un instrument plus efficace. Les États membres peuvent également considérer ces propositions d'action comme des recommandations pour leur appui budgétaire bilatéral, afin de parvenir à une approche coordonnée au niveau de l'ensemble de l'UE.

¹ Défini comme appui budgétaire relevant de la responsabilité de la Commission.

² COM(2000) 58 du 2.2.2000.

³ COM(2010) 586 du 19.10.2010.

2. UNE APPROCHE MODERNE DE L'APPUI BUDGÉTAIRE

2.1 Entretenir la dynamique du succès

L'appui budgétaire de l'UE devrait continuer à offrir un degré de prévisibilité élevé, à mettre fortement l'accent sur des stratégies de développement qui font l'objet d'une appropriation au niveau national et à utiliser des tranches liées aux performances. La Commission maintient son engagement en faveur d'opérations d'appui budgétaire axées sur les résultats et entend renforcer davantage l'évaluation des progrès accomplis et le suivi des résultats, notamment en utilisant des indicateurs de processus et de résultats, dans le but de mieux démontrer et faire connaître la contribution apportée par l'appui budgétaire de l'UE au développement des pays partenaires. Le renforcement de la visibilité de l'action de l'UE et une meilleure communication des résultats permettront de conserver le soutien du public en faveur du développement.

L'UE devrait continuer à adopter une approche dynamique des critères d'admissibilité, en mettant l'accent sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de stratégies de réforme crédibles et pertinentes. La Commission entend améliorer ses critères d'admissibilité et l'affectation des fonds, pour renforcer l'efficacité du processus budgétaire et réaliser ainsi les objectifs stratégiques fixés.

La Commission s'abstiendra de fixer des objectifs globaux pour l'appui budgétaire de l'UE aux pays tiers. Elle considère que le dosage approprié entre les différentes modalités d'octroi de l'aide doit être décidé dans le cadre d'une approche par portefeuille comprenant diverses modalités d'octroi de l'aide en fonction des particularités du pays partenaire et des objectifs de développement convenus.

La Commission renforcera son cadre de gestion des risques pour l'appui budgétaire de l'UE conformément aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'agira notamment de suivre de près les progrès réalisés en matière de lutte contre la corruption et la fraude afin de garantir des effets positifs sur le plan du développement durable.

2.2 Répondre aux nouveaux défis et objectifs en matière de développement

La nouvelle approche devrait permettre 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. Elle doit être définie sur la base de la responsabilité mutuelle et d'un attachement commun aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Cette approche devrait aboutir à une plus grande différentiation des opérations d'appui budgétaire, permettant à l'UE de mieux s'adapter au contexte politique, économique et social du pays partenaire. Elle exigera une étroite coordination entre les services de la Commission, le SEAE et les États membres.

La Commission est déterminée à renforcer la transparence et la responsabilité dans le cadre de l'appui budgétaire de l'UE en introduisant un critère d'admissibilité spécifique relatif à la transparence budgétaire et au contrôle du budget. Elle est également résolue à publier les informations utiles concernant les opérations d'appui budgétaire de l'UE.

L'appui budgétaire de l'UE doit être fourni pour servir de vecteur de changement en vue de répondre aux défis et objectifs suivants en matière de développement.

2.2.1. Promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques

L'engagement en faveur des valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit est essentiel à la mise en place de tout partenariat et de toute coopération entre l'UE et les pays tiers.

L'appui budgétaire général est considéré, par sa nature même, comme une reconnaissance implicite du fait que l'orientation politique générale et la gouvernance politique du pays partenaire sont en bonne voie. Par conséquent, cet appui devrait être fourni lorsqu'il peut être établi avec certitude que l'aide sera utilisée dans le respect des valeurs et objectifs souscrits par l'UE et que les pays partenaires s'engagent à œuvrer au respect des normes internationales.

Dans le cadre de l'appui budgétaire général de l'UE, la Commission vise à favoriser la responsabilité nationale et à renforcer les mécanismes de contrôle nationaux, première étape pour améliorer la gouvernance et le respect des valeurs fondamentales.

Lorsque l'engagement du pays partenaire vis-à-vis des valeurs fondamentales se détériore de manière significative, une stratégie de réponse adéquate et coordonnée au niveau de l'UE et des États membres doit être définie et mise en œuvre. Sauf s'il apparaît de manière patente que les intérêts financiers et la réputation de l'UE doivent être protégés, auquel cas l'appui budgétaire général peut être immédiatement suspendu, la réponse de l'UE à cette détérioration devrait être progressive et proportionnée. S'il y a lieu, des mesures visant à limiter l'incidence de la stratégie de réponse sur les populations pauvres devraient être élaborées conjointement par l'UE et ses États membres, en coopération avec d'autres donateurs de pays tiers. On pourra, dans ce cas, ajuster le volume d'une tranche fixe et/ou réaffecter les fonds à des programmes sectoriels, acheminer les fonds aux groupes cibles par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou renforcer d'autres modalités d'octroi de l'aide telles que les projets.

Afin de mieux refléter ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire général de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «contrats de bonne gouvernance et de développement».

En ce qui concerne l'appui budgétaire sectoriel de l'UE, la Commission a tendance à se concentrer sur les secteurs où les politiques et réformes menées sont plus prometteuses en vue de promouvoir le développement et la lutte contre la pauvreté et où les incitations au changement sont plus fortes et visent à répondre aux besoins de base des populations (services de base tels que la santé, l'éducation, l'eau et les équipements sanitaires, etc.). La plupart du temps, il s'avère plus efficace de recourir aux mécanismes d'acheminement du gouvernement pour atteindre la population au moyen de programmes d'appui budgétaire sectoriel. Cela permet également de renforcer la viabilité des programmes, en améliorant la rentabilité et l'efficacité du mécanisme sectoriel d'acheminement de l'aide. L'appui budgétaire sectoriel demeure dès lors un instrument efficace lorsque les conditions permettant le recours à un contrat de bonne gouvernance et de développement ne sont pas réunies, 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 protéger la population et de veiller à ses intérêts. Toutefois, lorsque la gouvernance politique s'est

gravement détériorée, l'UE doit réexaminer sa coopération globale avec le pays partenaire, y compris son appui budgétaire sectoriel.

2.2.2. Amélioration de la gestion financière, de la stabilité macroéconomique, de la croissance inclusive et de la lutte contre la corruption et la fraude

L'appui budgétaire, et notamment les «contrats de bonne gouvernance et de développement», devraient être utilisés pour renforcer les systèmes publics de base, tels que la gestion des finances publiques et l'administration publique. Cet appui devrait promouvoir la stabilité macroéconomique et la viabilité budgétaire, en rendant les systèmes plus efficaces et responsables, et mener à un processus d'allocation budgétaire global et transparent. Il devrait être utilisé pour faire face aux contraintes empêchant une croissance soutenue et pour promouvoir l'«économie verte», y compris la protection et l'utilisation durable des biens publics et des ressources naturelles, tout en veillant à ce que les bénéfices de la croissance soient largement partagés.

Dans le cadre de son objectif visant à améliorer les systèmes publics de base, notamment la passation des marchés publics, l'appui budgétaire contribuera à lutter contre la corruption et les délits liés à la fraude. Les pays partenaires devraient s'engager à informer la Commission, ainsi que l'ensemble des partenaires de manière générale, lorsque des allégations relatives à d'éventuels cas de fraude ou de corruption sont portées à la connaissance des autorités nationales. Dans la mesure du possible et sans préjudice des enquêtes menées, les conclusions de l'institution nationale chargée de l'enquête et les actions proposées doivent être partagées avec la Commission, ainsi qu'avec l'ensemble des partenaires de manière générale.

2.2.3. Promotion des réformes sectorielles et amélioration de la prestation des services au niveau sectoriel

Dès lors qu'il s'agit de promouvoir la prestation des services ou les réformes dans un secteur spécifique (ou un ensemble de secteurs associés) sur la base de la stratégie sectorielle d'un gouvernement partenaire, la fourniture d'un appui budgétaire sectoriel peut être décisif pour renforcer les capacités du gouvernement à remplir ses fonctions et à atteindre des objectifs sectoriels.

Des objectifs clairs devraient être définis, essentiellement sur le plan de l'amélioration de l'accès public et de l'utilisation de services de qualité et, notamment dans les pays partenaires de la politique européenne de voisinage, sur le plan du soutien à l'agenda de partenariat. Des conditions spécifiques à chaque secteur devraient donner lieu à un dialogue régulier sur les politiques à suivre, notamment en ce qui concerne la dotation budgétaire à chaque secteur, la mise en œuvre des réformes, le renforcement des systèmes et institutions, les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs sectoriels et une prestation de services de qualité. L'accent sera mis sur les questions relatives à la prestation de services de première ligne, tout particulièrement les questions liées à la lutte contre la pauvreté, à l'égalité hommes-femmes et à l'enfance, ainsi que sur la capacité d'absorber et d'utiliser les résultats de la recherche au niveau sectoriel et sur la mise en place des conditions propices à une croissance inclusive et durable en faveur du développement humain.

Des approches basées sur le principe «cash on delivery» (paiement à la livraison) seront également examinées, en s'appuyant sur l'expérience acquise avec la tranche variable et en tenant compte du niveau de développement et des besoins de financement de chaque pays.

La Commission entend recourir davantage à l'appui budgétaire sectoriel pour faire face aux contraintes sectorielles, promouvoir les réformes et améliorer la prestation des services en faveur des populations. Afin de mieux illustrer ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire sectoriel de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «contrats de réforme sectorielle».

2.2.4. Construction de l'appareil de l'État dans les États fragiles et recherche de solutions aux défis du développement dans les PEID et les PTOM

Les situations de fragilité exigent que des actions soient menées pour aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État, à soutenir la transition vers le développement, à promouvoir la gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie et à fournir aux populations des services de base. Ces situations nécessitent une réponse globale, cohérente et coordonnée, pour laquelle l'appui budgétaire peut jouer un rôle déterminant. Parallèlement à d'autres modalités d'octroi de l'aide (aide humanitaire, ressources mises en commun, aide aux projets, assistance technique, etc.), cet appui doit être accompagné d'un renforcement du dialogue politique et du dialogue sur les actions à mener.

La décision de fournir un appui budgétaire de l'UE 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, les risques financiers et le coût potentiel de la non-intervention. La dynamique du changement devrait être évaluée, dans la mesure du possible, sur la base d'une analyse conjointe de l'UE et des États membres. Cette dernière devrait servir de base à la coordination avec les principaux partenaires au développement. Une approche progressive et fragmentée de l'appui budgétaire de l'UE devrait être privilégiée afin de s'adapter au mieux aux circonstances spécifiques et de gérer les risques.

Cet appui budgétaire devrait à l'avenir porter l'appellation de «contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État» afin de mieux refléter ces éléments.

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.

2.2.5. Meilleure mobilisation des ressources financières nationales et moindre dépendance vis-à-vis de l'aide

En programmant l'appui budgétaire de l'UE, et particulièrement les contrats de bonne gouvernance et de développement, la Commission entend mettre davantage l'accent sur la mobilisation des ressources financières nationales, y compris celles provenant des ressources naturelles. L'équité et la transparence des systèmes fiscaux sont essentielles pour favoriser la citoyenneté et la construction de l'appareil de l'État; elles responsabilisent les États et renforcent la participation à la vie politique. L'UE est certes résolue à apporter une aide

prévisible au moyen de l'appui budgétaire, mais cette aide doit compléter (et non remplacer) les efforts déployés par le pays partenaire en vue de mobiliser les recettes intérieures.

Dans les pays riches en ressources, l'UE devrait renforcer le soutien en faveur de programmes de réforme globaux, en favorisant l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilité en matière de ressources naturelles, conformément à la politique de l'UE intitulée «Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières»⁴.

En aidant les pays partenaires à relever les défis liés à la mobilisation des recettes intérieures, l'UE contribuerait à renforcer l'autosuffisance et à réduire la dépendance à long terme vis-à-vis de l'aide.

3. APPROCHE COORDONNÉE DE L'UE

L'objectif premier d'une approche coordonnée de l'appui budgétaire de l'UE serait d'accroître l'efficacité de cette modalité en contribuant aux politiques de développement et de réforme et d'apporter des réponses cohérentes aux problèmes rencontrés. L'UE devrait œuvrer de concert avec les États membres en vue notamment d'établir un «contrat de bonne gouvernance et de développement unique de l'UE». Une action commune permettrait d'accroître l'effet de levier du dialogue politique et du dialogue sur les actions à mener, ainsi que l'impact de l'appui budgétaire bilatéral de l'UE et des États membres sur le développement des pays partenaires. La coordination devrait s'inspirer des principes fondamentaux suivants:

- la *souveraineté en matière de prise de décision*, en reconnaissant que les différents États membres de l'UE doivent conserver une compétence ministérielle en ce qui concerne les opérations d'appui budgétaire et que l'UE est tenue de respecter ses accords juridiquement contraignants et ses règlements financiers;
- un *échange systématique d'informations* au minimum, la coordination des réponses et la mise en place d'approches communes des mécanismes d'appui budgétaire étant l'objectif ultime;
- la coordination de l'UE devrait favoriser une coordination plus vaste des donateurs et une coordination menée par le pays;
- la coordination entraîne la participation tant au siège que sur le terrain et se fonde sur les organismes et mécanismes de coopération existants ainsi que sur les cadres juridiques en vigueur.

Conformément à ces principes, l'UE devrait:

- partager l'évaluation initiale de l'engagement du pays partenaire à l'égard des valeurs fondamentales de l'UE, afin de parvenir à une approche commune;
- partager, s'il y a lieu, les diagnostics et les évaluations concernant les conditions d'admissibilité;
- harmoniser, dans la mesure du possible, les outils d'évaluation des risques et promouvoir un dialogue coordonné sur les actions d'atténuation;
- réaliser des évaluations conjointes au niveau national et des évaluations conjointes périodiques des opérations d'appui budgétaire;

⁴

COM(2011) 25 du 2.2.2011 et document 7029/11 du Conseil du 10.3.11.

- assurer un niveau élevé d'expertise en vue d'un dialogue efficace sur les politiques à suivre avec les pays partenaires, y compris le recours à une coopération déléguée et à des transferts financiers;
- s'engager conjointement dans un dialogue politique de haut niveau, comprenant le contrôle du respect des valeurs fondamentales et le bien-fondé de la poursuite du contrat de bonne gouvernance;
- informer conjointement les parties prenantes au niveau local des décaissements effectués et du respect des conditions de décaissement.

4. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

L'UE devrait évaluer si les conditions préalables pour confier un contrat de bonne gouvernance et de développement à un pays partenaires sont réunies, à savoir si les valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit sont respectées, ou si un processus incontestable d'alignement sur les normes internationales est en cours, et si ce contrat pourrait servir de levier pour accélérer ce mouvement.

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 siège 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.

4.1. Critères d'admissibilité à l'appui budgétaire

i) La Commission continuera d'appliquer les trois critères d'admissibilité en vigueur, tout en renforçant les aspects suivants de chacun de ces critères:

4.1.1. Cadre macroéconomique stable: la Commission veillera tout particulièrement à ce que la politique et les objectifs budgétaires soient cohérents avec la stabilité macroéconomique et à ce que leur gestion soit effectuée conformément à des règles saines en matière de transparence budgétaire et de niveau d'endettement soutenable. La mobilisation des ressources financières nationales constitue également une dimension importante qui sera renforcée et sera considérée comme une question transversale dans le cadre des critères d'admissibilité macroéconomiques (politique budgétaire) et des critères d'admissibilité relatifs à la gestion des finances publiques (administration fiscale). L'évaluation sera réalisée conformément à la politique de l'UE sur la fiscalité et le développement⁵.

4.1.2. Politiques et réformes au niveau national/sectoriel: ces dernières devraient être axées sur la croissance durable et la réduction de la pauvreté conformément à la politique proposée dans la communication intitulée «La politique de développement de l'UE – Un programme pour le changement: accroître l'impact de la politique de

⁵ COM(2010) 163 du 21.4.2010 et document 11082/10 du Conseil du 14.6.2010.

développement de l'Union européenne»⁶. En outre, un tissu social sain requiert un niveau élevé de justice et d'équité pour ce qui est du recouvrement des impôts et de l'allocation des dépenses (questions liées à la lutte contre la pauvreté, à l'égalité hommes-femmes et à l'enfance), une protection sociale efficace et la réalisation de progrès en vue de créer des emplois et d'améliorer leur qualité.

- 4.1.3. *Gestion des finances publiques:*** avant de lancer un programme d'appui budgétaire, la Commission évaluera le cadre institutionnel, législatif et réglementaire ainsi que les performances du système de gestion des finances publiques (GFP) dans le pays partenaire, afin d'établir un point de référence sur lequel se fondera l'approche dynamique, et les réformes clés seront abordées durant la mise en œuvre par le dialogue sur les politiques à suivre, le renforcement des capacités et les conditions de décaissement.

La Commission peut décider, au cas par cas, si, dans un environnement GFP peu favorable, il serait approprié d'exiger que des mesures à court terme provenant de la stratégie de réforme de la GFP du pays partenaire lui-même soient adoptées avant de démarrer les opérations d'appui budgétaire.

La lutte contre la corruption et la fraude est une dimension essentielle qui devrait être accentuée au titre de ce critère. La Commission accordera une attention particulière à la lutte contre la corruption et favorisera un recours plus énergique aux dispositions anti-corruption. Les pays partenaires doivent œuvrer activement à la lutte contre la corruption et la fraude et disposer de mécanismes de lutte anti-fraude appropriés et efficaces pour prévenir et détecter la fraude et la corruption (notamment d'autorités d'inspection et de capacités judiciaires) ainsi que pour apporter des réponses adéquates à ce problème et mettre en place des mécanismes de sanction efficaces. Tout manquement à cet engagement peut mener à la suspension de l'appui budgétaire de l'UE.

ii) La Commission introduira également un nouveau critère d'admissibilité

- 4.1.4. *Transparence et contrôle du budget:*** la mise à disposition du public des informations budgétaires est essentielle pour favoriser un contrôle renforcé du budget. Sur la base des informations budgétaires les plus pertinentes, la Commission définira un «point d'entrée» pour évaluer ce critère d'admissibilité. Les pays devront démontrer qu'ils fournissent les informations utiles au public ou qu'ils s'efforcent de rendre cela possible dans un bref délai. Il pourrait également s'avérer nécessaire d'effectuer une évaluation du système statistique et, notamment, de la qualité des données budgétaires. Par ailleurs, la Commission adoptera une approche dynamique en se concentrant sur la mise en œuvre d'une réforme crédible visant à parvenir progressivement à la divulgation complète des informations budgétaires. Elle prendra aussi en compte les particularités des États fragiles et des PIED/PTOM lors de l'application de ce critère.

4.2. Gestion des risques

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, portant sur la

⁶ COM(2011) xxxx xxxx.

gouvernance politique, la stabilité macroéconomique, le risque du développement, la gestion des finances publiques, la corruption et la fraude. 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. Il permettra de cerner, d'évaluer et de gérer les risques en fonction des niveaux jugés acceptables par la Commission. Une réponse aux risques et des mesures d'atténuation seront proposées en mettant en balance les risques encourus et les bénéfices escomptés.

4.3. Montant de l'appui budgétaire à fournir par l'UE au pays partenaire

La Commission procédera à une vaste évaluation qualitative des critères suivants en matière de besoins et de performances:

- 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.
- Engagement du pays partenaire à allouer les ressources budgétaires nationales conformément à la stratégie et aux objectifs en matière de développement.
- Efficacité, rapport coût-avantages et impact de la valeur ajoutée spécifique de l'appui budgétaire sur la réalisation des objectifs stratégiques du pays partenaire.
- Bilan des décaissements antérieurs et capacité d'absorption de ces derniers, et mesure dans laquelle les objectifs convenus ont été atteints grâce aux opérations d'appui budgétaire.
- Approche axée sur les résultats dans la stratégie de développement du pays partenaire, comprenant un système de suivi.

4.4. Dialogue sur les politiques à suivre

Le dialogue sur les politiques à suivre devrait être cohérent avec le dialogue politique global de l'UE mené avec les pays partenaires. La Commission renforcera le dialogue sur les politiques à suivre pour veiller à ce que les réformes majeures soient examinées et dotées des ressources nécessaires, les objectifs définis et les résultats évalués. Les mesures à prendre et les résultats vérifiables devraient être au cœur d'un dialogue plus stratégique et ciblé.

Le champ d'application du dialogue sur les politiques à suivre au niveau national dépendra des objectifs spécifiques des opérations d'appui budgétaire et inclura les critères d'admissibilité. La Commission continuera à élargir son accès à l'expertise nécessaire pour mener un dialogue efficace sur les politiques à suivre, en signant des accords de coopération déléguée et/ou en acceptant des procédures de transfert financier avec les États membres.

4.5. Incitations à la performance et conditions

L'appui budgétaire devrait continuer à combiner des tranches de base liées aux critères d'admissibilité et des tranches liées aux performances en fonction des progrès réalisés par rapport aux indicateurs en complément des critères d'admissibilité. Les indicateurs devraient provenir de la politique de développement ou du programme de réforme national et/ou sectoriel de chaque pays et contenir, de manière générale, une combinaison d'indicateurs de processus, de résultats et de réalisations. Les indicateurs et les cibles devraient être réexaminés dans le cadre de chaque examen annuel et éventuellement adaptés à la lumière des enseignements tirés. En ce qui concerne les contrats de bonne gouvernance et de

développement, cela peut être assorti de conditions liées au soutien à la démocratie et aux droits de l'homme.

4.6. Prévisibilité

La Commission rendra les programmes d'appui budgétaire de l'UE prévisibles en veillant à ce que les conditions d'admissibilité et les procédures d'évaluation de ces conditions soient précisées le plus clairement possible. Elle prendra en outre des engagements à plus long terme dans les pays ayant démontré une solide expérience dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire, en tenant compte des enseignements tirés des contrats OMD.

4.7. Renforcement de la responsabilité nationale et mutuelle

La responsabilité nationale et mutuelle en matière d'appui budgétaire devrait être davantage renforcée:

- en améliorant le degré d'ouverture, la transparence et la responsabilité dans le processus budgétaire;
- en soutenant une approche participative de l'appui budgétaire;
- en intégrant de manière systématique des programmes destinés à soutenir les organes législatifs et de contrôle nationaux ainsi que les autorités infranationales et les organisations de la société civile;
- en améliorant la transparence par la publication des informations utiles relatives aux conventions de financement d'appui budgétaire et aux évaluations des performances.

4.8. Renforcement des capacités

Les besoins en matière de renforcement des capacités ne cesseront d'être évalués pour renforcer les capacités des pouvoirs publics à mettre en œuvre les politiques et à fournir des services aux bénéficiaires finals; promouvoir la participation active de toutes les parties prenantes au niveau national et renforcer le système statistique national. La Commission apportera son soutien au renforcement des capacités en fonction de la demande et en rapport avec des résultats clairs, ainsi que par des initiatives harmonisées et alignées.

4.9. Suivi, évaluation et communication

Le pays partenaire devrait avoir mis en place un système crédible et opérationnel pour le suivi et l'évaluation des résultats. Si des faiblesses sont observées, des actions devraient être convenues pour renforcer le système de suivi et d'évaluation. La Commission accordera une attention particulière aux éléments suivants:

- établissement d'un cadre institutionnel pour la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation;
- existence d'un plan de suivi et d'évaluation lié aux objectifs et aux processus clés du développement;
- qualité, régularité et fiabilité des données, notamment des statistiques officielles, des systèmes d'information, des indicateurs (d'intrants, de processus, de résultats et de réalisations) et des rapports;

- renforcement des capacités pour appuyer les fonctions de suivi et d'évaluation.

Le système de suivi et d'évaluation devrait contribuer à renforcer le poids et la légitimité des acteurs nationaux dans le processus budgétaire du pays partenaire, ainsi qu'à garantir la publicité des informations factuelles et vérifiables relatives aux opérations d'appui budgétaire.

L'UE devrait mieux communiquer sur l'appui budgétaire bilatéral et de l'UE, en se fondant sur les travaux d'analyse, les cadres d'évaluation des performances, les résultats des évaluations effectuées et les enseignements tirés.

5. CONCLUSIONS

La Commission invite le Conseil à approuver la communication proposée, dont le but est de:

- rendre l'appui budgétaire de l'UE plus efficient et efficace en vue d'obtenir des résultats en matière de développement, et d'approuver ces propositions, en rapport avec l'appui budgétaire bilatéral, afin de
- fournir à l'UE et à ses États membres une approche coordonnée de l'UE en matière d'appui budgétaire.

Les principes directeurs exposés dans la présente communication seront intégrés dans la programmation et la mise en œuvre de l'appui budgétaire de l'UE.