



Collection Outils et Méthodes  
Lignes directrices n°7

**Appui budgétaire**  
**Lignes directrices**

*Septembre 2017*

Commission européenne  
Direction générale de la coopération internationale et du développement  
Unité A4 (Appui budgétaire, Gestion des finances publiques, Mobilisation des ressources financières nationales)  
Rue de la Loi 41  
B-1049 Bruxelles  
[europeaid-a4@ec.europa.eu](mailto:uropeaid-a4@ec.europa.eu)

# Appui budgétaire Lignes directrices

Direction générale de la coopération internationale  
et du développement (DEVCO)  
Direction générale du voisinage  
et des négociations d'élargissement (NEAR)  
Commission européenne

Bruxelles, septembre 2017

Printed by Imprimerie Centrale in Luxembourg

Manuscrit achevé en septembre 2017

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2018

© Union européenne, 2018

Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source

La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est régie par la décision 2011/833/UE (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39).

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres documents dont l'Union européenne n'est pas titulaire des droits d'auteur est interdite sans l'autorisation des titulaires des droits d'auteur.

|       |                        |                     |                   |
|-------|------------------------|---------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-79-85753-9 | doi: 10.2841/873320 | MN-05-17-201-FR-C |
| PDF   | ISBN 978-92-79-85752-2 | doi: 10.2841/133584 | MN-05-17-201-FR-N |

## Crédits

Les présentes lignes directrices ont été préparées par l'unité DEVCO A4 «Appui budgétaire, gestion des finances publiques et mobilisation des ressources financières nationales», en étroite collaboration avec l'ensemble des directions DEVCO et NEAR ainsi que le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Elles sont le fruit de nombreuses discussions et ont bénéficié des contributions des services centraux ainsi que des délégations de l'UE.

En cas d'incohérence ou de discordance entre la version française et toute autre version linguistique de la présente publication, seule la version en langue anglaise fait foi.

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Objectif, portée et structure</b>   | <b>11</b> |
| <b>2. Logique de l'appui budgétaire et contexte politique</b>                         | <b>14</b> |
| 2.1. Qu'entend-on par « appui budgétaire »?   | 14        |
| 2.2. Pourquoi de l'appui budgétaire?  | 15        |
| 2.3. Contexte politique   | 16        |
| 2.4. Objectifs de l'appui budgétaire de l'UE  | 19        |
| 2.5. Choix du contrat   | 21        |
| 2.6. Appui budgétaire: une logique d'intervention                                     | 21        |
| <b>3. Valeurs fondamentales et appui budgétaire</b>                                   | <b>27</b> |
| 3.1. Principes  | 27        |
| 3.2. Portée   | 27        |
| 3.3. Promotion et protection des valeurs fondamentales au moyen de l'appui budgétaire | 28        |
| 3.4. Structures et mécanismes   | 28        |
| 3.5. Progressivité et proportionnalité des réponses à envisager par l'UE              | 30        |
| 3.6. Coordination de l'UE en matière de valeurs fondamentales                         | 31        |
| <b>4. Conception et mise en œuvre de l'appui budgétaire</b>                           | <b>35</b> |
| 4.1. Critères d'éligibilité relatifs aux approbations et aux décaissements            | 35        |
| 4.1.1. <i>Politiques publiques [politiques et réformes nationales/sectorielles]</i>   | 37        |
| 4.1.2. <i>Cadre macroéconomique stable</i>  | 40        |
| 4.1.3. <i>Gestion des finances publiques</i>  | 42        |
| 4.1.4. <i>Transparence et contrôle du budget</i>                                      | 46        |
| 4.2. Dialogue sur les politiques dans le cadre de l'appui budgétaire                  | 49        |
| 4.3. Cadre de gestion des risques   | 51        |
| 4.3.1. <i>Introduction</i>  | 51        |
| 4.3.2. <i>Évaluation des risques</i>  | 52        |
| 4.3.3. <i>Réponses aux risques et atténuation</i>                                     | 53        |
| 4.3.4. <i>Suivi des risques et établissement de rapports</i>                          | 55        |
| 4.4. Conception de tranche variable et indicateurs de performance                     | 55        |
| 4.4.1. <i>Introduction</i>  | 55        |
| 4.4.2. <i>Taille et échelonnement des tranches variables</i>                          | 55        |
| 4.4.3. <i>Sélection de l'indicateur de tranche variable</i>                           | 56        |
| 4.4.4. <i>Détermination des versements de la tranche variable</i>                     | 57        |
| 4.5. Mobilisation des ressources financières nationales                               | 58        |
| 4.5.1. <i>Dimension internationale</i>  | 59        |
| 4.5.2. <i>Politique fiscale nationale</i>   | 60        |
| 4.5.3. <i>Administration fiscale nationale</i>  | 60        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.6. Redevabilité   | 60        |
| 4.7. Participation de la société civile   | 61        |
| 4.8. Fraude et corruption   | 62        |
| 4.9. L'appui budgétaire dans un contexte décentralisé   | 64        |
| 4.10. Investissement et environnement des affaires  | 65        |
| <b>5. Cycle de programme</b>  | <b>71</b> |
| 5.1. Introduction   | 71        |
| 5.2. Identification   | 72        |
| 5.2.1. De l'opportunité de fournir un appui budgétaire  | 72        |
| 5.2.2. Quel montant accorder au titre de l'appui budgétaire?  | 72        |
| 5.2.3. Additionalité financière ou affectation  | 73        |
| 5.2.4. Durée du contrat   | 73        |
| 5.2.5. Identification   | 73        |
| 5.3. Comité de pilotage de l'appui budgétaire/de l'aide financière  | 74        |
| 5.4. Formulation  | 74        |
| 5.5. Engagements financiers   | 75        |
| 5.6. Mise en œuvre et décaissements   | 75        |
| 5.7. Suivi  | 76        |
| 5.8. Évaluation   | 77        |
| 5.9. Audit  | 78        |
| 5.10. Communication et visibilité   | 78        |
| <b>ANNEXES</b>  | <b>83</b> |
| Annexe 1 Glossaire  | 85        |
| Annexe 2 Objectifs et logique d'intervention  | 91        |
| Annexe 3 Évaluation de l'éligibilité de la politique publique   | 96        |
| Annexe 4 Évaluation de l'éligibilité macroéconomique  | 104       |
| Annexe 5 Évaluation de l'éligibilité de la gestion des finances publiques   | 111       |
| Annexe 6 Évaluation de l'éligibilité de la transparence et du contrôle du budget  | 131       |
| Annexe 7 Cadre de gestion des risques   | 144       |
| Annexe 8 Conception de la tranche variable et indicateurs de performance  | 154       |
| Annexe 9 Contrats d'appui à la consolidation de l'état et à la résilience dans les situations de fragilité                        | 164       |
| Annexe 10 Appui budgétaire dans les petits états insulaires en développement (PEID) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) | 180       |
| Annexe 11 Mobilisation des ressources financières nationales  | 186       |
| Annexe 12 Évaluation des valeurs fondamentales  | 202       |
| Annexe 13 Dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire  | 208       |



---

# CHAPITRE 1.

## Objectif, portée et structure

---



## 1. Objectif, portée et structure

Les présentes lignes directrices constituent une mise à jour des lignes directrices 2012 de la DG DEVCO<sup>1</sup> et des lignes directrices 2014 de la DG ELARG relatives à l'appui budgétaire sectoriel<sup>2</sup>, qu'elles fusionnent en un seul document. L'objectif des présentes lignes directrices est, dans un premier temps, de contribuer à améliorer la qualité des contrats d'appuis budgétaires de l'UE, en fournissant des orientations aux personnes chargées de les programmer, de les concevoir et de les mettre en œuvre, conformément à l'orientation politique fixée dans la communication de 2011 relative à l'appui budgétaire « La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers », et aux conclusions correspondantes du Conseil<sup>3</sup>. Ces lignes directrices visent dans un second temps à fournir une base pour une approche européenne coordonnée concernant l'octroi d'appuis budgétaires. Les États membres de l'UE sont donc encouragés à utiliser ces lignes directrices ainsi que les différents outils qu'elles contiennent. Ce document a pour objectif de promouvoir la cohérence et la clarté tout en préservant une flexibilité opérationnelle indispensable compte tenu de la diversité et du caractère dynamique des situations.

La **portée** de ces lignes directrices couvre tous les contrats d'appui budgétaire octroyé par l'UE aux pays partenaires. Les présentes lignes directrices n'incluent pas l'assistance macrofinancière, dont la gestion est assurée par la DG ECFIN sur la base des procédures opérationnelles qui lui sont propres<sup>4</sup>.

La **structure** des lignes directrices se présente comme suit: le **chapitre 2** résume les définitions de base, le contexte politique et les objectifs de l'appui budgétaire. Le **chapitre 3** décrit la manière dont les valeurs fondamentales doivent être utilisées et évaluées en tant que conditions préalables à l'appui budgétaire, ainsi que pendant sa mise en œuvre. Le **chapitre 4** présente les principaux thèmes à prendre en compte tout au long du cycle de programme, en accordant une attention particulière aux critères d'éligibilité, au dialogue sur les politiques, à l'évaluation et à la gestion des risques, à l'évaluation de la performance, à la mobilisation des ressources financières nationales, à la redevabilité, à la fraude et à la corruption, ainsi qu'au renforcement des capacités. Le **chapitre 5** résume le cycle d'un programme et met en évidence les besoins en analyse et en documentation propres à 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.

Il est recommandé de toujours consulter la version en ligne des lignes directrices en lieu et place de la version imprimée afin de tenir compte des différentes mises à jour ou clarifications éventuelles<sup>5</sup>.

1 Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/lignes-directrices-sur-lappui-budgetaire-programmation-conception-et-gestion-de-lappui-budgetaire-0\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/lignes-directrices-sur-lappui-budgetaire-programmation-conception-et-gestion-de-lappui-budgetaire-0_fr)

2 Référence: DG Élargissement, lignes directrices sur l'appui budgétaire sectoriel, janvier 2014 (en anglais).

3 Voir COM(2011) 638, 13 octobre 2011: 3166<sup>e</sup> session du Conseil « Affaires étrangères », Bruxelles, 14 mai 2012 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9371-2012-INIT/fr/pdf>).

4 L'assistance macrofinancière apporte aux pays bénéficiaires un soutien à la balance des paiements, à court terme et à titre exceptionnel, géré conformément aux « critères de Genval » et nécessitant une décision explicite de la Commission en application de l'article 308 du traité. Cependant, une étroite coordination est prévue avec la DG ECFIN dans les pays bénéficiant d'une assistance macrofinancière et d'un appui budgétaire de la Commission, de manière à garantir une cohérence et des synergies entre les deux programmes.

5 Se référer à l'adresse [https://ec.europa.eu/europeaid/eubudgetsupport\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/eubudgetsupport_en)



---

## CHAPITRE 2.

# Logique de l'appui budgétaire et contexte politique

---

## 2. Logique de l'appui budgétaire et contexte politique

Ce chapitre résume les définitions de base, le contexte politique et les objectifs de l'appui budgétaire.

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

L'appui budgétaire permet de fournir une aide efficace et d'atteindre des résultats durables en soutenant les efforts de réforme des partenaires de l'UE ainsi que les objectifs de développement durable (ODD). Il implique (i) un dialogue avec un pays partenaire afin de convenir des réformes ou des objectifs de développement auxquels l'appui budgétaire peut contribuer; (ii) une évaluation des progrès réalisés; (iii) des transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire une fois que ces objectifs sont atteints; et (iv) une aide au renforcement des capacités. Il s'agit d'un contrat fondé sur un partenariat et une responsabilité mutuelle. Comme indiqué dans les règlements financiers (budget général et Fonds européen de développement) ainsi que dans les règles d'exécution et d'application correspondantes, le recours à l'appui budgétaire est soumis à certaines conditions. Les critères d'éligibilité doivent être respectés préalablement à la signature du contrat et pendant sa mise en œuvre, avant que les versements ne soient effectués.

#### *Plateforme de dialogue*

L'appui budgétaire offre une plateforme sans pareil pour le dialogue avec le pays partenaire (gouvernement, institutions nationales de contrôle, société civile, secteur privé et autres parties prenantes) sur les politiques et leur financement, leurs objectifs et leurs résultats, en phase avec les principes d'appropriation, de transparence et de redevabilité. La contribution directe de l'UE au budget de l'État fournit la légitimité et l'opportunité d'engager ce dialogue, et permet d'avoir une vue globale de la stratégie de développement ou de réforme d'un pays ainsi que des moyens pour la réaliser.

#### *Transferts financiers*

L'appui budgétaire implique le transfert de ressources financières vers le trésor national d'un pays partenaire, après que celui-ci ait rempli les conditions de paiement convenues dans le contrat. Les transferts sont effectués en euros vers un compte du gouvernement détenu 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>6</sup>. Les fonds correspondant à l'appui budgétaire doivent être inscrits en tant que subventions au budget de l'État et dans les comptes budgétaires.

Une fois ce transfert effectué, les fonds de l'appui budgétaire sont utilisés conformément au système de gestion des finances publiques (GFP) propre au pays partenaire. La responsabilité de la gestion des ressources transférées incombe au gouvernement partenaire. La responsabilité de la Commission en termes de redevabilité et d'audit des ressources est d'assurer que les conditions fixées ont été remplies et que les ressources ont bien été transférées au Trésor public conformément à la convention de financement<sup>7</sup>. Les délégations de l'UE et le siège assurent un contrôle étroit des systèmes de GFP, tel que prévu dans les conditions générales, en s'appuyant sur le cadre de gestion des risques. Des orientations sur la manière de traiter les cas importants de corruption ou de fraude sont proposées à la section 4.8.

#### *Évaluation des performances et des résultats*

L'appui budgétaire est directement lié aux réformes et aux résultats en matière de développement. Ce principe suppose l'existence ou la mise en place de systèmes nationaux efficaces de collecte d'informations et de statistiques sur les résultats, afin de suivre les progrès et d'évaluer les impacts. Il appartient au gouvernement de développer des systèmes de suivi des performances avec, au besoin, l'aide de partenaires internationaux. La clarté sur le choix des indicateurs, la fixation d'objectifs réalistes, la détermination des besoins en ressources et le cadre institutionnel sont autant d'éléments importants pour la fiabilité du système. Les systèmes devraient également contribuer à renforcer le poids et l'implication de différents acteurs dans le processus budgétaire du pays partenaire, à structurer

6 À savoir 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, vers des comptes détenus auprès de banques commerciales (même s'ils sont au nom d'agences ou d'agents gouvernementaux) ou vers des comptes situés en dehors du système de trésorerie nationale ne peuvent être considérés comme relevant de l'appui budgétaire.

7 Des orientations sur la fixation d'un taux de change pour les contrats d'appui budgétaire sont fournies ci-après.

le dialogue sur les politiques entre le gouvernement et les partenaires, ainsi qu'à garantir au public l'accès à des informations pertinentes, fiables et fournies en temps utile sur les résultats obtenus en matière de développement.

### *Appui au renforcement des capacités*

L'appui budgétaire vise à renforcer durablement la capacité des pays partenaires en utilisant les systèmes nationaux, de formulation des politiques et de finances publiques, en améliorant la redevabilité des pouvoirs publics envers les citoyens, au lieu de créer des structures parallèles gérées en dehors du budget et par des tiers. En outre, des mesures spécifiques peuvent être conçues pour renforcer les principales institutions et les processus d'élaboration des politiques. Il convient d'évaluer à cette fin les besoins en matière de renforcement des capacités et de fournir une aide afin de (i) promouvoir des institutions efficaces, responsables et inclusives, (ii) améliorer la capacité des pouvoirs publics à concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et à fournir de meilleurs services aux bénéficiaires finaux (titulaires des droits); (iii) encourager la participation active de toutes les parties prenantes au niveau national à la conception, à la mise en œuvre et au contrôle des politiques; (iv) renforcer le cadre national de suivi et d'évaluation, y compris les systèmes statistiques; et v) intégrer des mesures en matière d'égalité hommes-femmes dans la planification, l'élaboration des budgets et le contrôle. La Commission apporte un soutien au renforcement des capacités en fonction de la demande et des besoins qui ont été identifiés. Ce soutien est lié à des résultats visibles et mis en œuvre dans le cadre d'initiatives harmonisées et alignées.

## 2.2. Pourquoi de l'appui budgétaire ?

L'appui budgétaire respecte pleinement les principes et les engagements de l'agenda sur l'efficacité de l'aide décrits dans la déclaration de Paris (2005), dans le programme d'action d'Accra (2008), le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) et de la 2<sup>ème</sup> réunion de haut niveau du partenariat mondial de Nairobi (2016). Les motifs justifiant le recours à la modalité d'appui budgétaire comprennent entre autres les éléments suivants:

- **l'appui budgétaire est axé sur les résultats.** Alors que, dans le cadre d'autres modalités d'aide, les décaissements sont essentiellement effectués en fonction des dépenses éligibles, l'appui budgétaire est octroyé sur la base des résultats obtenus. Les progrès globaux accomplis dans la mise en œuvre des politiques doivent être satisfaisants, les critères d'éligibilité relatifs au cadre macroéconomique, aux finances publiques et à la transparence budgétaire doivent être remplis, et les tranches variables sont liées à des indicateurs de performance spécifiques;
- **l'alignement avec les politiques et les systèmes du pays conjugué avec l'appropriation du pays partenaire renforcent la durabilité des résultats obtenus.** L'appui budgétaire finance les réformes et les activités faisant partie intégrante du système d'élaboration des politiques, de planification, de budgétisation et d'exécution d'un pays. Il est dès lors plus facile de maintenir des résultats, d'assurer par exemple la pérennité des financements pour l'entretien des infrastructures, la rémunération des enseignants ou le matériel pédagogique. Ce système assure également aux décideurs politiques une flexibilité suffisante pour définir la manière dont ils entendent parvenir aux résultats souhaités;
- **l'appui budgétaire lie l'aide fournie aux réformes et aux améliorations apportées dans l'environnement politique.** Bien qu'importantes, les ressources financières doivent être complétées par des avancées dans la création d'institutions efficaces et d'un environnement politique propice. Ainsi, pour être efficaces, les investissements dans le secteur énergétique doivent bénéficier d'un cadre réglementaire favorable. Les contrats d'appui budgétaire sont spécifiquement conçus pour soutenir les réformes de politiques et le renforcement institutionnel;
- **l'appui budgétaire reconnaît que les progrès en matière de développement et la croissance durable reposent sur une gestion macroéconomique et budgétaire solide.** Les critères d'éligibilité font en sorte que l'appui budgétaire soit fourni dans le cadre d'un contexte macroéconomique axé sur la stabilité, bénéficiant d'une progression suffisante dans la gestion des finances publiques et dans la mobilisation des ressources financières nationales;
- **l'appui budgétaire favorise la redevabilité et contribue à la lutte contre la corruption.** Le renforcement de la redevabilité exige de la transparence. Les mesures concernent essentiellement les institutions chargées de la surveillance telles que les institutions supérieures de contrôle et le parlement, ainsi que la

participation de la société civile à la conception et au suivi des politiques gouvernementales. Les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire visent les progrès réalisés dans la gestion des finances publiques ainsi que la transparence et le contrôle du budget. Les financements fournis dans le cadre de l'appui budgétaire deviennent partie intégrante du budget de l'État et sont donc soumis aux audits externes et au contrôle parlementaire. La participation de la société civile est encouragée, par exemple dans le cadre d'appui à l'élaboration de « budgets citoyens », en incitant les pouvoirs publics à associer la société civile de manière plus systématique aux processus d'élaboration des politiques et de suivi (voir la section 4.7);

- **l'appui budgétaire peut réduire les coûts de transaction de l'aide.** Il n'exige pas la mise en place de systèmes parallèles assortis de procédures séparées au niveau de la gestion, du personnel, de la planification, de la budgétisation, de la comptabilité et de l'établissement de rapports. Les fonds relevant de l'appui budgétaire font partie intégrante du budget de l'État. Ces fonds peuvent être intégrés au compte unique du trésor;
- **les évaluations ont mis en évidence les résultats tangibles des contrats d'appui budgétaire en matière de développement.** Ces résultats comprennent d'importantes contributions à la croissance économique, une amélioration de la gestion des finances publiques ainsi qu'une expansion des services offerts à la population<sup>8</sup>.

### 2.3. Contexte politique

En octobre 2011, une communication de la Commission sur l'appui budgétaire<sup>9</sup> a été adoptée pour refléter les conclusions d'un livre vert sur la future approche de l'appui budgétaire de l'UE (2010), des rapports de la Cour des comptes européenne concernant la gestion de l'appui budgétaire par la Commission<sup>10</sup>, ainsi que du cadre de la politique de développement (« *Un programme pour le changement* »). Les conclusions du Conseil de mai 2012<sup>11</sup> relatives à « *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers* » fournissent le cadre stratégique pour les présentes lignes directrices.

Alors que les conclusions du Conseil mentionnées ci-dessus constituent toujours le cadre de ces lignes directrices, le contexte politique a continué d'évoluer. En septembre 2015, la communauté internationale a adopté le programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU. Ce programme visait à répondre aux modifications constantes de la géographie de la pauvreté et des inégalités, à l'évolution démographique mondiale, aux changements et défis économiques, sociaux et environnementaux émergents, à la diversification des pays en développement et émergents, à l'approche différente adoptée à l'égard du développement dans le monde, ainsi qu'au nouvel écosystème du paysage du développement, lequel comprend de nouveaux acteurs et des solutions innovantes.

Le programme d'action d'Addis-Abeba adopté en juillet 2015 fait partie intégrante du programme à l'horizon 2030 et définit un cadre complet en vue de sa mise en œuvre. En réponse au programme à l'horizon 2030 et afin de refléter la volonté de l'UE de montrer l'exemple lors de sa mise en œuvre, un nouveau consensus européen pour le développement a été adopté en 2017 par la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen. Ce consensus fournit à l'UE et à ses États membres le cadre d'une approche commune à l'égard de la politique de développement et de coopération. Les présentes lignes directrices relatives à l'appui budgétaire sont conformes à ce nouveau consensus et au programme à l'horizon 2030.

Le consensus européen pour le développement établit un cadre pour la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030 en partenariat avec l'ensemble des pays partenaires et en tenant dûment compte du cadre prévu par le traité de Lisbonne. Par ailleurs, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (ci-après la « stratégie globale ») définit une vision globale pour un engagement concerté, crédible et réactif dans le monde. La communication conjointe intitulée « *Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE* »<sup>12</sup> fixe une série de principes directeurs à prendre en considération en vue de la conception des programmes élaborés pour soutenir les progrès dans la réalisation des objectifs de développement dans un environnement mondial plus

8 Toutes les évaluations de la Commission européenne sont disponibles à l'adresse [https://ec.europa.eu/europeaid/node/80199\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/node/80199_fr).

9 Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0638&from=FR>.

10 Voir *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 de la Cour des comptes européenne n° 11, 2010.

11 Voir <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9371-2012-INIT/fr/pdf>.

12 Voir <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52017JC0021> – JOIN (2017) 21 final.

instable. L'appui budgétaire est également considéré comme une modalité essentielle pour la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action sur l'égalité des genres de l'UE<sup>13</sup>.

En ce qui concerne les pays du **voisinage européen**, la politique de l'UE est fixée dans la stratégie globale de l'UE de 2016 (dont un des chapitres est consacré aux investissements dans la résilience des États et des sociétés dans les pays voisins de l'UE) ainsi que dans le réexamen de la politique européenne de voisinage de 2015 (dont une des priorités politiques vise la poursuite de la stabilisation dans la région). Les priorités politiques pour les années à venir sont convenues conjointement par l'UE et les gouvernements des pays partenaires dans le cadre de priorités de partenariat ou dans des documents comparables convenus conjointement. Ces documents établissent un cadre direct pour la formulation des priorités de l'aide de l'UE, tels que les programmes de réforme ou le rapprochement avec les cadres législatifs et réglementaires de l'UE.

Concernant les pays candidats et les candidats potentiels à une adhésion à l'UE, la **politique d'élargissement** cible les réformes dans les domaines de l'état de droit, des droits fondamentaux, du renforcement des institutions démocratiques et des réformes de l'administration publique, ainsi que le développement économique et la compétitivité. L'aide de l'UE vise à soutenir ces pays dans leurs efforts d'alignement progressif sur le droit, les normes, les politiques et les pratiques de l'UE, et à renforcer leurs capacités à adopter et à mettre en œuvre ces règles et normes. La stratégie et les rapports en matière d'élargissement tiennent compte des progrès accomplis dans le respect des critères d'adhésion et fixent les priorités politiques à envisager lors de la programmation de l'aide de l'UE.

Conformément aux engagements mentionnés ci-dessus et dans l'optique de soutenir la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030, l'appui budgétaire vise à renforcer le partenariat contractuel entre l'UE et les pays partenaires afin de promouvoir le **développement durable, la croissance inclusive et la création d'emplois, l'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités**, afin de construire et de **consolider des sociétés démocratiques et pacifiques**. Cette approche doit être définie sur la base d'une responsabilité mutuelle et d'un **attachement commun aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit**. Elle devrait permettre une plus grande différenciation des contrats d'appui budgétaire, afin que l'UE puisse apporter une réponse plus adaptée au contexte politique, économique et social du pays partenaire. Dans le cadre de l'élargissement en particulier, ces objectifs favorisent l'alignement progressif des pays candidats et des candidats potentiels sur les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'UE en vue de l'adhésion à cette dernière.

L'appui budgétaire complète les efforts déployés par les pays partenaires pour « percevoir plus, dépenser mieux » en faveur du développement durable. La Commission considère la mobilisation des ressources financières nationales et l'efficacité des dépenses comme des éléments essentiels à la réalisation du programme à l'horizon 2030<sup>14</sup>.

L'appui budgétaire est fourni en tant que « **vecteur du changement** » en vue:

- de l'amélioration de la gestion des finances publiques, de la stabilité macroéconomique, de la croissance durable et inclusive, et de la lutte contre la corruption et la fraude;
- de la promotion des réformes sectorielles et de l'amélioration de la prestation des services au niveau sectoriel;
- de la consolidation de l'État et du renforcement de la résilience dans des situations de fragilité, et de la résolution des défis spécifiques en matière de développement auxquels sont confrontés les petits États insulaires en développement (PEID) ainsi que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM);
- d'une meilleure mobilisation des ressources financières nationales et d'une moindre dépendance vis-à-vis de l'aide;
- de la promotion des droits de l'homme, des valeurs démocratiques, des sociétés pacifiques et de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans le cadre de l'élargissement et dans la perspective de l'adhésion à l'UE, l'appui budgétaire est utilisé pour l'application des critères de Copenhague dans les pays candidats et candidats potentiels, parallèlement aux efforts

13 Voir (en anglais) « *L'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes: transformer la vie des jeunes filles et des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'UE 2016-2020* » ([https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf)).

14 Voir <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-collect-more-spend-better.pdf>.

visant à renforcer le dialogue avec la société civile, à consolider les économies de marché et à favoriser l'alignement sur l'acquis de l'UE<sup>15</sup>.

Pour réaliser ces objectifs, la Commission fournit trois formes d'appui budgétaire<sup>16</sup>:

- les **contrats Objectifs de Développement Durable**<sup>17</sup>, qui visent à soutenir les politiques et les stratégies nationales dans la réalisation progressive des ODD;
- les **contrats de performance de réforme sectorielle**<sup>18</sup>, qui visent à soutenir les réformes sectorielles et à améliorer la fourniture des services; ainsi que
- les **contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience**<sup>19</sup> dans des situations de fragilité ou de transition.

Ces trois formes d'appui budgétaire sont soumises aux quatre critères d'éligibilité énoncés ci-dessous et couvrant:

- les politiques et réformes au niveau national/sectoriel (les « politiques publiques »);
- la stabilité du cadre macroéconomique;
- la gestion des finances publiques; et
- la transparence et le contrôle du budget.

La Commission ne fixe pas d'objectifs spécifiques pour l'utilisation de l'appui budgétaire, que ce soit au niveau national ou mondial. Cependant, l'appui budgétaire devrait être utilisé d'une manière qui soit cohérente avec les principes d'efficacité en matière de développement et uniquement lorsque les conditions adéquates sont réunies. De manière plus générale, il s'agit plutôt de décider d'un dosage approprié des différentes modalités d'octroi de l'aide, dans le cadre d'une approche de portefeuille comprenant diverses modalités de financement possibles en réponse aux particularités d'un pays partenaire et aux objectifs de développement ou de réforme convenus<sup>20</sup>.

### *Qu'en est-il si les conditions pour un appui budgétaire ne sont pas remplies?*

Lorsque des éléments indiquent que l'appui budgétaire pourrait être envisagé dans le court à moyen terme, il y a lieu d'entamer le dialogue avec le gouvernement concerné (en y associant éventuellement les États membres de l'UE et d'autres partenaires) et de prévoir des mesures appropriées de soutien au renforcement de capacités en appui aux principales institutions et réformes. Un cadre de gestion des risques devrait en outre être préparé (voir la section 4.3) et être accompagné d'une analyse résumant les principales problématiques à traiter afin de permettre un possible contrat d'appui budgétaire.

15 L'acquis est l'ensemble commun des droits et des obligations qui s'appliquent à tous les États membres de l'UE.

16 Selon les normes et code du CAD de l'OCDE, les contrats Objectifs de Développement Durable et les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience sont considérés comme de l'appui budgétaire général et les contrats de performance de réforme sectorielle comme de l'appui budgétaire sectoriel.

17 Le contrat Objectifs de Développement Durable remplace le contrat de bonne gouvernance et de développement dans l'optique du programme à l'horizon 2030 mais respectera les mêmes principes que ceux énoncés dans la communication relative à l'appui budgétaire (2011) et dans les conclusions du Conseil correspondantes (2012), notamment au regard des valeurs fondamentales.

18 Le contrat de performance de réforme sectorielle remplace le contrat de réforme sectorielle. Il souligne l'importance de l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation, notamment le suivi de la performance, afin de favoriser une prise de décision éclairée de la part des pays partenaires et de la Commission. Il respectera les mêmes principes que ceux énoncés dans la communication relative à l'appui budgétaire (2011) et dans les conclusions du Conseil correspondantes (2012).

19 Le contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience remplace le contrat d'appui à la consolidation de l'État afin de mettre en évidence la contribution apportée à la consolidation de l'État et au renforcement de la résilience. Il respectera les mêmes principes que ceux énoncés dans la communication relative à l'appui budgétaire (2011) et dans les conclusions du Conseil correspondantes (2012). Il est également conforme à la communication sur l'approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE (2017).

20 Des distinctions peuvent également être établies entre une forme non ciblée et une forme ciblée de l'appui budgétaire (selon que les gouvernements sont remboursés pour un ensemble de dépenses éligibles ou de postes budgétaires définis au préalable, après la prestation de services ou la livraison de biens, après paiement par le Trésor et vérification des opérations au moyen d'un audit). Le plus souvent, l'appui de la Commission sera un appui budgétaire non ciblé. Dans certains cas, par exemple, avec des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience ou en présence de contraintes sérieuses en matière de gestion budgétaire et/ou de trésorerie, cet appui peut être ciblé afin de mieux préserver les financements réservés à des dépenses essentielles. L'appui budgétaire peut également être utilisé pour financer l'apurement d'arriérés ou pour aider des pays touchés par des chocs exogènes. Il restera néanmoins soumis aux dispositions fixées dans les présentes lignes directrices.

### *Approche coordonnée de l'UE*

Dans ses conclusions de 2012, le Conseil met en évidence la nécessité d'une approche plus coordonnée de l'UE afin de rendre cette modalité d'aide au développement 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, tant au niveau du pays qu'au niveau du siège. Une approche coordonnée peut être facilitée à travers une programmation, des analyses et mises en œuvre conjointes.

Une approche coordonnée ne se limite pas aux pourvoyeurs d'appui budgétaire. D'autres interventions, par exemple dans le domaine du renforcement des capacités ou à travers le dialogue, peuvent compléter et renforcer les contrats d'appui budgétaire de l'UE, notamment pour l'atténuation des risques. Le consensus européen pour le développement (2017) rappelle que les travaux coordonnés de l'UE et de ses États membres relatifs à l'appui budgétaire aideront à soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour mettre en œuvre le programme à l'horizon 2030. Il souligne également l'engagement de l'UE et de ses États membres à mettre en œuvre une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits, y compris les droits des femmes et des jeunes filles, et à promouvoir l'égalité hommes-femmes ainsi que l'autonomisation des femmes et des jeunes filles.

## 2.4. Objectifs de l'appui budgétaire de l'UE

L'**objectif général**, conforme au consensus européen pour le développement de 2017, est de contribuer:

- à l'éradication de la pauvreté et à la réduction des inégalités;
- au développement durable, à la croissance économique inclusive et à la création d'emplois;
- à la consolidation des démocraties et de sociétés pacifiques, à la promotion de l'égalité hommes-femmes; et
- à des impacts sectoriels.

Les **objectifs spécifiques** des contrats d'appui budgétaire devraient être déterminés dans le respect de 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); et
- la cohérence avec la politique extérieure de l'UE, en particulier le consensus européen pour le développement et les politiques d'élargissement et de voisinage de l'UE.

Ces objectifs spécifiques devraient également refléter les principaux défis ciblés par l'opération, dont l'importance relative variera en fonction du contexte national et de la forme que prendra l'appui budgétaire (voir annexe 2).

### *Contrat Objectifs de Développement Durable (C-ODD)*

Il y a lieu d'utiliser les C-ODD pour soutenir la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) dans le but de mettre un terme à la pauvreté, de préserver la planète et de garantir la prospérité pour tous à l'horizon 2030. L'objectif du C-ODD est d'apporter un moyen flexible en appui à la réalisation d'ODD spécifiques, conformément au contexte national et aux choix du gouvernement partenaire. La politique soutenue peut être le plan national de développement (ou toute autre politique équivalente) ou une partie de ce plan pouvant être liée aux ODD. Il est attendu que les C-ODD soutiennent des objectifs de développement stratégiques généraux, nécessitant une approche globale et transversale. Ils diffèrent en cela du contrat de performance de réforme sectorielle, lequel vise une politique sectorielle particulière. Un C-ODD couvrira typiquement des domaines propices à l'action telles que la gestion macroéconomique, les finances publiques, dont la mobilisation des ressources financières nationales, la réforme du secteur public/de l'administration, le climat d'investissement, les inégalités et la redevabilité nationale. Une évaluation satisfaisante de l'engagement des pouvoirs publics à l'égard des valeurs fondamentales est une condition préalable à l'octroi d'un C-ODD (voir le chapitre 3 et l'annexe 12).

### *Contrat de performance de réforme sectorielle (CPRS)*

Il convient de recourir aux CPRS lorsque les objectifs spécifiques sont plus étroitement liés aux politiques et 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, et conformément à l'engagement de « ne laisser personne de côté » énoncé dans le programme à l'horizon 2030, l'accent devrait être mis sur l'accès équitable aux services publics et sur une meilleure qualité de leur prestation, notamment en faveur des personnes pauvres et vulnérables, ainsi que sur la promotion de l'égalité hommes-femmes et des droits des enfants. Ce contrat devrait également viser à renforcer la capacité d'absorption et d'exploitation des résultats de la recherche, et à créer les conditions propices, au niveau sectoriel, à une croissance inclusive et durable et à la création d'emplois. L'adhésion aux valeurs fondamentales devrait être prise en compte.

L'additionnalité financière peut constituer un élément clé dans un grand nombre de CPRS — comme c'est le cas pour d'autres formes d'aide extérieure — mais certains de ces contrats peuvent aussi avoir des objectifs n'impliquant pas nécessairement des augmentations significatives des dépenses sectorielles. Il y a lieu de promouvoir activement la participation du ministère des finances, aux côtés du ou des ministères sectoriels bénéficiant de l'appui, ainsi que la mobilisation des organisations de la société civile concernées. La valeur ajoutée d'un CPRS consiste souvent à soutenir le rythme des réformes et à améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses sectorielles. Lorsque les objectifs du CPRS entraînent une augmentation des dépenses sectorielles, les délégations de l'UE devraient se préparer suffisamment tôt à engager un dialogue structuré avec les autorités nationales et les autres partenaires, en particulier le FMI, ainsi qu'avec les organisations de la société civile, sur les dotations budgétaires et l'évolution des dépenses sectorielles, en se concentrant sur des prévisions de dépenses réalistes et budgétairement viables qui devraient étayer le programme sectoriel (voir les annexes 2 et 13).

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 d'un CPRS, l'UE devrait s'employer tout particulièrement à répondre efficacement aux défis complexes et transversaux auxquels ces pays sont confrontés en matière de développement, y compris la vulnérabilité structurelle et le changement climatique (voir l'annexe 10).

Dans le cadre de l'élargissement, les CPRS aident les pays partenaires à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques indispensables pour rapprocher ces pays des valeurs de l'UE et pour parvenir progressivement à un alignement sur les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'Union en vue de l'adhésion à l'UE.

### *Contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER)*

Les CCER devraient être utilisés lorsque les situations de fragilité ou de transition exigent que des actions soient prises pour soutenir les processus de transition vers le redressement, le développement et la gouvernance démocratique, et que les causes structurelles de la fragilité soient prises en considération, afin d'aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État et à fournir aux populations les services de base. Ils seront également octroyés dans l'optique de renforcer la résilience de l'État et de la société, conformément à la communication conjointe sur une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE (JOIN (2017)). Les CCER peuvent en outre soutenir des objectifs spécifiques en matière d'égalité hommes-femmes (par exemple, dans le cadre de l'élaboration de la constitution, aux fins de la participation politique des femmes aux parlements nationaux et au sein des autorités locales, ou en vue d'une réforme du secteur de la sécurité qui tienne compte de la dimension d'égalité des sexes).

L'évaluation de l'éligibilité à l'octroi de ces contrats portera davantage sur les engagements politiques et les réformes institutionnelles à venir que sur un bilan des résultats passés. Les CCER exigent un dialogue politique et un dialogue sur les politiques plus solides et, au besoin, des mesures de sauvegarde telles que des comités de trésorerie conjoints afin de garantir un suivi étroit de la gestion de la trésorerie, un ciblage par lequel les décaissements servent au remboursement de dépenses éligibles et contrôlées, ou encore l'instauration de conditions spécifiques. L'évaluation de l'engagement des pouvoirs publics à l'égard des valeurs fondamentales, ainsi que les mesures politiques envisagées pour garantir le maintien global de ces valeurs, sont autant d'aspects à prendre en considération au moment de décider de l'opportunité de s'engager aux côtés de ces pays.

## 2.5. Choix du contrat

Il convient de déterminer la forme de contrat appropriée pour l'appui budgétaire en fonction des objectifs spécifiques et des résultats attendus du contrat. Les mesures incitatives, le dialogue sur les politiques et les indicateurs de performance à utiliser devraient être adaptés en fonction de ces objectifs spécifiques et de ces résultats escomptés. Dans le cadre de l'élargissement, seuls des contrats de performance de réforme sectorielle sont conclus<sup>21</sup>.

Les C-ODD et les CPRS peuvent être conclus en parallèle avec un même pays dans la mesure où ils peuvent se renforcer mutuellement. Les CPRS peuvent tirer avantage de l'existence d'un C-ODD concomitant, essentiellement en s'appuyant sur ce dernier pour l'évaluation et le dialogue sur la politique nationale de développement et les politiques macroéconomiques d'un pays, ainsi que sur les principales réformes en matière de gestion des finances publiques, lui conférant ainsi une base solide pour la mise en œuvre des politiques sectorielles. Un CPRS peut à son tour donner plus de poids à un C-ODD en fournissant une plateforme supplémentaire permettant de soutenir des priorités sectorielles spécifiques intégrées dans la politique nationale de développement du pays concerné et dans l'optique desquelles le CPRS peut analyser plus avant les particularités du secteur, dont la gestion sectorielle des finances publiques, les politiques sectorielles et une large panoplie d'indicateurs (intrants, processus, produits, résultats et impacts) reflétant différentes dimensions du secteur.

Les CCER devraient préparer le terrain pour un C-ODD ou un CPRS en soutenant l'élaboration des politiques de développement au niveau national/sectoriel ainsi que leur traduction dans le budget, en consolidant le cadre macroéconomique et de gestion des finances publiques ou en assurant une transition progressive et harmonieuse sur la base des objectifs et des engagements à court et moyen/long termes du pays partenaire. Si cela se justifie, des CCER peuvent être combinés avec un CPRS lorsqu'une politique sectorielle est en place.

En fonction du contexte, un CCER peut cibler des éléments à court terme liés au processus de transition, des aspects structurels/à plus long terme liés à la situation de fragilité, ou encore le renforcement de la résilience.

## 2.6. Appui budgétaire: une logique d'intervention

Conformément à la méthodologie révisée du comité d'aide au développement de l'OCDE, utilisée pour l'évaluation des programmes d'appui budgétaire<sup>22</sup>, la logique d'intervention définit cinq niveaux d'effets de l'opération d'appui budgétaire: les intrants (niveau 1); les produits directs (niveau 2); les produits induits (niveau 3); les résultats (niveau 4) et les impacts (niveau 5). Ces cinq niveaux sont ensuite regroupés en deux parties (voir le graphique 1).

La première partie regroupe les trois premiers niveaux et couvre les effets de l'opération d'appui budgétaire (comprenant le dialogue et le renforcement des capacités correspondants) sur la politique publique, les institutions, les dépenses et la fourniture des services, étant entendu que les « produits induits » seront déterminés par les pouvoirs publics et par les politiques menées en dehors de l'appui budgétaire. La seconde partie prend en compte les changements affectant les résultats (niveau 4) et les impacts (niveau 5) attendus des politiques, des stratégies et des dépenses des pouvoirs publics, mais aussi les changements liés à l'influence de toute une série d'autres facteurs (comprenant les autres politiques gouvernementales, le secteur privé et les initiatives de la société civile, d'autres programmes d'aide et des facteurs externes) qu'il y a lieu d'analyser durant l'évaluation.

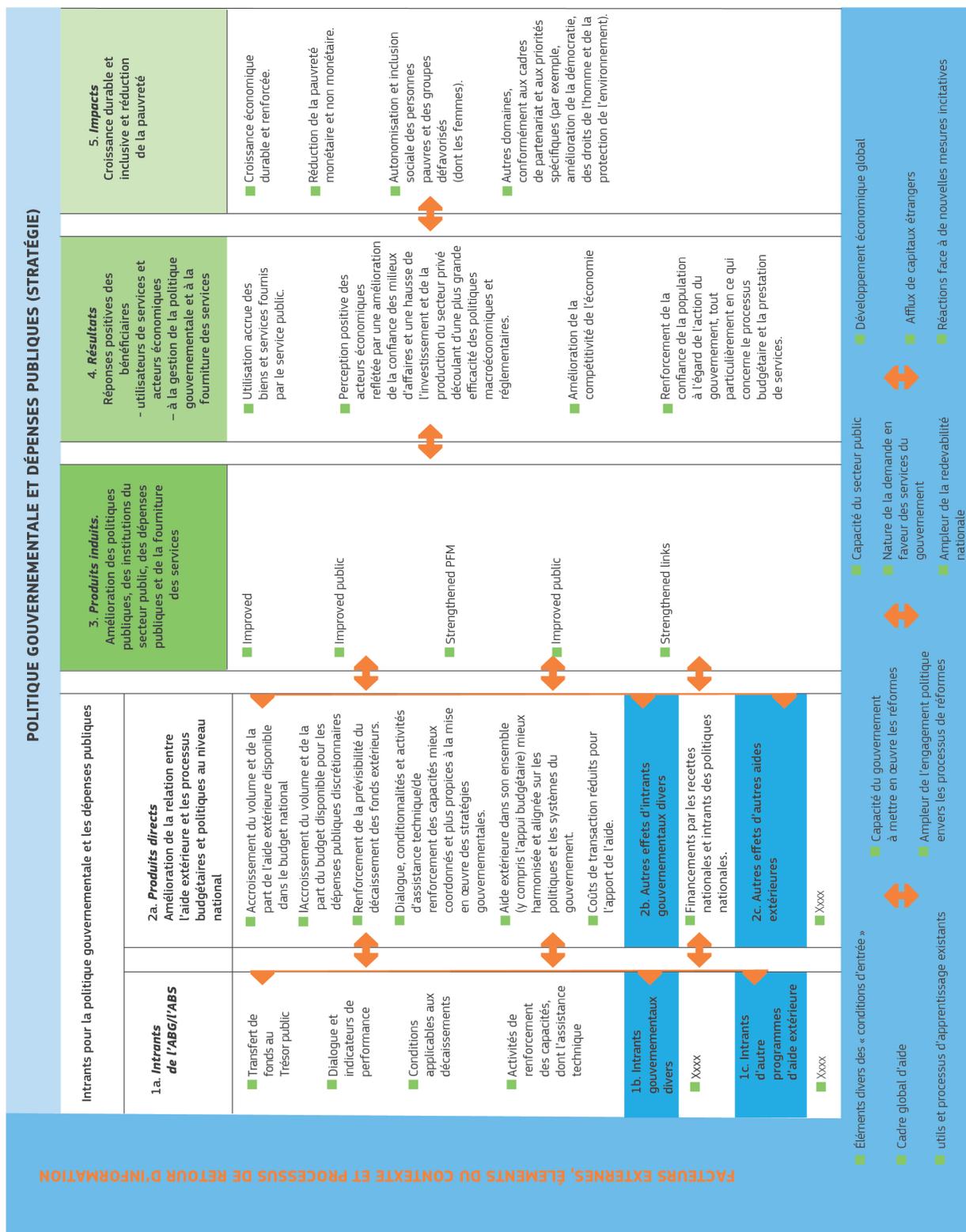
L'évaluation combinera ensuite les parties 1 et 2 dans une troisième phase, au cours de laquelle il sera déterminé s'il existe un lien entre les produits induits et les facteurs déterminants des résultats et impacts, sachant qu'un lien positif signifie que l'appui budgétaire a contribué à la production de résultats et d'impacts. Les éléments correspondant aux niveaux 2 et 3, où les effets de l'appui budgétaire sont les plus directs, représentent les bénéfices attendus de l'appui budgétaire en tant que modalité d'aide. Ils peuvent être particulièrement importants dans les pays fortement dépendants de l'aide et où l'appui budgétaire contribuera au renforcement des capacités afin de permettre l'utilisation des systèmes nationaux et de soutenir l'élaboration de politiques cohérentes par les gouvernements partenaires.

21 Cette disposition est conforme à l'exposé des motifs contenu dans la proposition de règlement de la Commission relatif à l'IAP II. D'autres formes d'appui budgétaire ne sont pas applicables pour les pays candidats et les candidats potentiels.

22 Cette approche révisée a été adoptée en 2012 par le réseau du comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'évaluation en matière de développement. Les évaluations relatives aux opérations d'appui budgétaire sont des exercices conjoints des donateurs et portent donc sur l'ensemble des opérations menées au titre de l'appui budgétaire 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'appui budgétaire dans un pays donné et une adaptation est donc nécessaire s'il doit être appliqué à des opérations spécifiques de l'appui budgétaire. Se référer à la section 5.8 pour de plus amples informations ou consulter la page <http://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/appuibudgetaire.htm>.

Les objectifs généraux décrits ci-dessus sont repris au niveau 5 du cadre (impacts). Les objectifs spécifiques varieront de façon plus importante d'un contrat d'appui budgétaire à l'autre mais seront généralement centrés sur le niveau 4 (résultats) bien qu'ils puissent inclure, le cas échéant, des produits induits. Ainsi, tout en reconnaissant que l'appui budgétaire vise à contribuer à la réalisation de l'objectif général (impacts) comme la croissance durable et inclusive ou la réduction de la pauvreté, il conviendrait de se centrer sur les éléments auxquels l'appui budgétaire (et ses activités complémentaires) peut contribuer plus directement, autrement dit les objectifs spécifiques et les résultats (résultats et produits directs/induits). Les résultats attendus devraient être aussi précis que possible de manière à mieux évaluer les progrès réalisés au cours de la mise en œuvre et à en rendre compte, à contribuer à l'élaboration du rapport final pour chaque contrat d'appui budgétaire et à faciliter l'évaluation ex post.

Graphique 1 - Cadre global d'évaluation pour les évaluations de l'aide budgétaire





---

## **CHAPITRE 3.**

# **Valeurs fondamentales et appui budgétaire**

---



### 3. Valeurs fondamentales et appui budgétaire

Le présent chapitre décrit la manière dont les questions afférentes aux valeurs fondamentales doivent être prises en compte dans les différents types de contrats d'appui budgétaire. Il passe en revue les principes à appliquer, la portée de l'évaluation, la manière dont les valeurs fondamentales sont liées aux différents contextes, le processus de suivi et d'évaluation du respect des valeurs fondamentales, ainsi que le processus de coordination plus large de l'UE dans ce domaine.

#### 3.1. Principes

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

En ce qui concerne les relations avec les pays candidats et les candidats potentiels à une adhésion à l'UE, les critères d'adhésion reflètent les valeurs sur lesquelles se fonde l'UE, comme indiqué à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Ces conditions essentielles auxquelles tous les pays candidats doivent satisfaire pour devenir un État membre comprennent notamment: des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

En outre, l'article 21 du TUE 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, ainsi que les principes d'égalité et de solidarité. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers qui partagent ces principes. Une approche positive et proactive est indispensable pour mettre en œuvre ces principes directeurs, et impose une cohérence entre l'action extérieure de l'UE, la politique de développement de l'UE et la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

Pour tous ces motifs, l'ensemble des partenariats, accords d'association et accords de coopération conclus entre l'UE et les pays tiers (tels que l'accord de partenariat de Cotonou, les accords d'association et de partenariat conclus avec les pays voisins ou encore les accords de stabilisation et d'association conclus avec les pays candidats et les candidats potentiels dans les Balkans occidentaux) intègrent **l'engagement mutuel envers les valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit.** Ils constituent des éléments essentiels de ces accords. Le consensus européen pour le développement de 2017 rappelle que l'UE et ses États membres se sont engagés à mettre en œuvre une approche de la coopération au développement fondée sur les droits, englobant l'ensemble des droits de l'homme, et à promouvoir l'égalité hommes-femmes ainsi que l'autonomisation des femmes et des jeunes filles.

Sur la base de ces engagements, une évaluation des valeurs fondamentales doit être réalisée dès lors que des contrats d'appui budgétaire sont proposés.

#### 3.2. Portée

La portée de l'évaluation des valeurs fondamentales relative aux engagements de pays partenaires 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 l'analyse figurant dans les **stratégies pertinentes de promotion des droits de l'homme et de la démocratie que l'UE a établies par pays ainsi que dans les rapports de mise en œuvre**, et sur une analyse rigoureuse par pays de l'égalité hommes-femmes.

Dans le cadre de l'élargissement, les réformes prioritaires portent sur l'état de droit, les droits fondamentaux, le renforcement des institutions démocratiques, dont la réforme de l'administration publique, ainsi que sur le développement économique et la compétitivité. Les progrès accomplis par les pays pour satisfaire aux critères d'adhésion concernant notamment les « fondamentaux » sont traités en profondeur dans la **stratégie d'élargissement et dans les rapports de la Commission européenne.** Dans le cas des pays relevant de la politique européenne de voisinage, la priorité des réformes est établie sur la base de documents approuvés conjointement avec les gouvernements des pays partenaires, tels que les priorités du partenariat. Les progrès réalisés par les pays en vue de respecter les priorités convenues, y compris les valeurs fondamentales, sont couverts dans **les rapports horizontaux et par pays.**

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 et la mise en œuvre des principaux instruments internationaux et, le cas échéant, européens, qui reflètent l'attachement partagé aux valeurs fondamentales.** En outre, l'évaluation devrait se fonder sur une analyse tendancielle de l'orientation générale et prendre pleinement en considération les mécanismes, documents, instruments et dialogues existants, parmi lesquels les produits découlant des mécanismes régionaux et des mécanismes mis en place par les Nations unies en matière de droits de l'homme.

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

Les **contrats Objectifs de Développement Durable** peuvent être accordés s'il peut être établi avec certitude que les fonds du budget de l'État seront utilisés dans le respect des valeurs fondamentales que partagent l'UE et le pays partenaire, et que le pays partenaire s'engage à promouvoir. L'octroi de l'aide au moyen d'un C-ODD est perçu comme une reconnaissance implicite que l'orientation de politique générale et la gouvernance démocratique du pays partenaire progressent dans la bonne direction. C'est pourquoi l'engagement envers les valeurs fondamentales doit être évalué comme une **condition préalable à tout contrat ODD** tel que décrit à l'annexe 12 et faire l'objet d'un suivi tout au long de la mise en œuvre.

**Lorsque les contrats de performance de réforme sectorielle sont choisis comme la modalité d'appui la plus appropriée, l'attachement aux valeurs fondamentales est pris en compte dans le cadre de la gestion des risques (catégorie « risques politiques »).** En outre, comme décrit à l'annexe 12, l'analyse sectorielle devrait prendre en considération l'approche fondée sur les droits de l'homme. Les problèmes les plus critiques pour le secteur, tels qu'ils ressortent de cette analyse sectorielle, devraient être mis en lumière et traités par le CPRS.

Les contrats de performance de réforme sectorielle demeurent un instrument efficace même lorsque les conditions permettant le recours à un C-ODD ne sont pas remplies, car ils demeurent souvent le meilleur mécanisme de mise en œuvre de l'aide et peuvent 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 regard avec la nécessité de protéger les services de base fournis à la population. Toutefois, en cas de détérioration grave de la gouvernance politique, l'UE devrait réexaminer sa coopération globale au développement avec le pays partenaire, y compris ses contrats de performance de réforme sectorielle.

Dans le cas de contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, l'évaluation de l'engagement des pouvoirs publics envers les valeurs fondamentales, de même que les réponses politiques qu'ils entendent adopter pour les garantir de manière complète sont des aspects à prendre en compte, notamment au moment de décider de l'opportunité d'intervenir dans ces pays. Dans les situations de fragilité ou de conflit, l'UE devrait adopter **une approche prospective doublée d'un solide dialogue politique et stratégique.** Le risque lié à l'inaction devrait être mis en balance avec les conséquences d'une non-intervention sur le développement et sur les besoins essentiels de la population dans les États fragiles. L'évaluation des valeurs fondamentales dans le cas de contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience devrait dès lors adopter une approche prospective; il convient de mener une évaluation concise et de fournir dans le document d'action un résumé qui servira de situation de référence. **L'attachement global aux valeurs fondamentales devrait être pris en compte dans le cadre de la gestion des risques (catégorie « risques politiques »).**

### 3.4. Structures et mécanismes

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

- l'élaboration par les chefs de délégation 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 évolutions 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 ayant trait aux valeurs fondamentales, dont les questions liées aux droits de l'homme;

- le dialogue politique dans le cadre de l'élargissement reflète le caractère spécifique des relations avec les partenaires des Balkans occidentaux et la Turquie. Dans le cadre du processus d'élargissement et des accords de stabilisation et d'association (ASA), la Commission européenne suit les progrès réalisés par les pays candidats et les candidats potentiels dans l'application de la législation de l'UE et dans le respect des critères d'adhésion. Dans ce cadre, la Commission assure un suivi et entretient un dialogue régulier sur la conformité des candidats aux critères politiques visant la mise en place d'institutions stables à même de garantir la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités;
- les stratégies par pays établies par l'UE et relatives au respect des droits de l'homme et à la démocratie ainsi que les rapports de mise en œuvre correspondants constituent des instruments particulièrement utiles. Ils fournissent des évaluations complètes couvrant les principes érigés par l'article 21 et recensent également les activités envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Ils tiennent compte et se rapprochent des examens périodiques universels et d'autres évaluations sur le respect des droits de l'homme réalisés dans le cadre des Nations unies et de mécanismes régionaux. Ils intègrent, sous forme d'annexes, les feuilles de route de la société civile, lesquelles constituent un indicateur essentiel de l'espace qu'occupe la société civile dans le pays, ainsi que les plans d'action en matière de démocratie. Dans le cas des pays candidats et des candidats potentiels à une adhésion à l'UE, l'évaluation du respect des critères politiques visant la mise en place d'institutions stables à même de garantir la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités est contenue dans la stratégie d'élargissement de la Commission européenne et dans les rapports correspondants.

Ces informations alimentent le cadre de gestion des risques et le dialogue, l'évaluation des conditions préalables ainsi que les discussions au sein du **comité de pilotage de l'appui budgétaire (CPAB ou BSSC en anglais)** ou du **comité de pilotage de l'aide financière (CPAF ou FAST en anglais)**.

Lorsqu'un C-ODD est prévu pendant la phase d'identification, la délégation de l'UE fournira une évaluation visant à déterminer:

- si les **conditions préalables liées aux valeurs fondamentales** sont remplies pour accorder un C-ODD (conformément à l'annexe 12) et, au besoin, quelles conditions devraient être satisfaites ou quel développement il conviendra de mettre en place pour permettre à l'UE d'engager ou de relancer son appui au moyen d'un C-ODD;
- quels domaines des valeurs fondamentales, voire quels autres aspects, sont susceptibles d'être soulevés à court et moyen terme dans le **dialogue politique et sur les politiques** avec le pays partenaire; et
- les risques politiques à considérer dans le « **cadre de gestion des risques** » pour le pays considéré.

Il importe d'associer localement à cette évaluation les chefs de mission des États membres de l'UE à un stade aussi précoce que possible, en particulier dans les pays concernés par une programmation conjointe.

Cette évaluation est présentée par la direction géographique au comité de pilotage de l'appui budgétaire et de l'aide financière. Le comité tient compte, d'une part, de toutes les informations et de tous les documents existants utiles concernant les valeurs fondamentales, y compris mais pas uniquement, les stratégies de l'UE en matière de démocratie et de droits de l'homme, les rapports de mise en œuvre correspondants, les feuilles de route de la société civile et les plans d'action en matière de démocratie et, d'autre part, de l'avis du chef de la délégation de l'UE et, selon les besoins, des unités géographiques et thématiques de la DG DEVCO, de la DG NEAR et du SEAE<sup>23</sup>. À la suite des discussions tenues avec le comité, le directeur général de la DG DEVCO/DG NEAR **confirmera si le pays considéré satisfait aux conditions préalables**, et pourra demander l'approbation du commissaire compétent et du haut représentant/vice-président, selon les besoins.

23 La décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure inclut à l'article 9, paragraphe 2, la liste des instruments d'aide extérieure dans lesquels le SEAE joue un rôle spécifique en contribuant aux cycles de programmation et de gestion respectifs. Le règlement IAP ne figure pas dans cette liste.

### *Suivi des valeurs fondamentales pendant la mise en œuvre*

Tout au long de la mise en œuvre, le respect des valeurs fondamentales fait l'objet d'un suivi constant, y compris au moyen du cadre de gestion des risques. Quatre types de situations peuvent se présenter:

- 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 de l'appui budgétaire, y compris ses décaissements. Des modifications ou adaptations mineures peuvent être introduites dans les contrats d'appui budgétaire afin de favoriser davantage la promotion des valeurs fondamentales mais, dans l'ensemble, la situation est jugée comme étant sur la bonne voie;
- 2 - quelques **inquiétudes émergent** mais, globalement, les valeurs fondamentales continuent néanmoins d'être respectées. Des mesures d'atténuation et/ou des changements dans les activités et dans l'approche à suivre aux fins des décaissements peuvent être proposés;
- 3 - une **détérioration significative des valeurs fondamentales**. La délégation de l'UE, avec le soutien des unités géographiques et thématiques compétentes de la DG DEVCO/DG NEAR et du SEAE, fournira au directeur géographique un rapport incluant une analyse de l'impact politique sur les opérations d'appui budgétaire et émettra des recommandations sur les mesures à prendre. Ce dernier soumettra ensuite ce contrat d'appui budgétaire à la décision du comité de pilotage de l'appui budgétaire/l'aide financière, en y adjoignant ses propres recommandations. Le comité de pilotage décidera ensuite en faveur d'une réaffectation éventuelle des fonds mobilisés au titre de l'appui budgétaire envisagé et/ou en faveur de l'adoption de mesures de précaution. Le cas échéant, le commissaire chargé du développement ou du voisinage ainsi que le haut représentant/vice-président (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 des procédures similaires), les institutions de l'UE arrêtent des mesures appropriées, pouvant inclure une réaffectation des fonds vers des circuits non gouvernementaux.

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

Toute réponse de l'UE à une détérioration sensible/grave des valeurs fondamentales **devrait être progressive et proportionnée**, sauf lorsque la gravité de la situation exigerait la suspension immédiate de l'appui budgétaire. Un certain nombre de mesures « d'urgence » peuvent être considérées pour la promotion des valeurs fondamentales et permettre une réponse équilibrée de l'UE afin d'atteindre le meilleur résultat concernant la défense et la promotion des valeurs fondamentales:

1. la première réponse devrait être le **renforcement du dialogue** – y compris au niveau politique où les engagements sont pris – pour apaiser les craintes et/ou convenir d'une feuille de route aux fins du rétablissement de la confiance;
2. en cas d'échec du dialogue, différentes possibilités peuvent être envisagées par le comité de pilotage de l'appui budgétaire/l'aide financière, incluant l'**ajournement des décaissements** (pour avoir le temps d'éclaircir la situation et de convenir d'une action appropriée), la **diminution** de l'appui budgétaire ou, en tant que mesure de dernier ressort, la **suspension** de l'appui budgétaire; et
3. le comité de pilotage de l'appui budgétaire/l'aide financière pourrait également recommander la réaffectation des fonds relevant de l'appui budgétaire à d'autres types d'aide.

Il est possible de mettre en place des conditions à court terme, convenues avec le pays partenaire, comme par exemple établir une **feuille de route** visant à mener des actions pour réduire les craintes, décider de nouvelles conditions autorisant la reprise du contrat d'appui budgétaire, réaffecter temporairement des fonds vers d'autres formes d'aide ou, au besoin, apporter des fonds permettant de corriger les types de problèmes jugés critiques.

Il est possible de recourir à un ou plusieurs **articles pertinents des conventions de financement, signées à la fois par la Commission et par le pays bénéficiaire**, prévoyant des moyens formels de modifier/suspendre l'appui budgétaire.

**En cas de détérioration de la situation, il convient d'évaluer avec soin le choix entre différentes modalités de l'aide**, afin de trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de continuer à répondre aux besoins en matière de développement et aux besoins de la population et, d'autre part, le respect et la promotion des valeurs fondamentales, notamment en utilisant de manière stratégique et cohérente les instruments disponibles à cet effet.

### 3.6. Coordination de l'UE en matière de valeurs fondamentales

L'UE vise à garantir une coordination étroite du suivi et de l'évaluation des valeurs fondamentales, tant dans le pays qu'au siège, en s'appuyant également sur le suivi politique national assuré par les délégations de l'UE. Dans le cadre de l'appréciation de la situation des valeurs fondamentales, une coordination des actions de l'UE est indispensable, afin de gérer également les conséquences induites par les décisions prises, telles que le report des versements et/ou la réorientation de l'aide.



---

## CHAPITRE 4.

### Conception et mise en œuvre de l'appui budgétaire

---



## 4. Conception et mise en œuvre de l'appui budgétaire

Ce chapitre présente les questions essentielles à aborder tout au long du cycle du programme.

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

Les contrats d'appui budgétaire sont soumis aux quatre critères d'éligibilité ci-dessous, couvrant:

- les politiques et réformes au niveau national/sectoriel (les « politiques publiques »);
- la stabilité du cadre macroéconomique;
- la gestion des finances publiques; ainsi que
- la transparence et le contrôle du budget.

Ces critères doivent être remplis aussi bien lors de l'approbation d'un contrat que lors de chaque décaissement au titre de l'appui budgétaire. L'évaluation des critères d'éligibilité implique généralement:

1) l'évaluation, durant les phases d'identification et de formulation, de la **pertinence** et de la **crédibilité** du cadre politique et stratégique du pays partenaire en relation avec chacun des critères d'éligibilité:

- la pertinence se réfère à la mesure dans laquelle les principales contraintes et faiblesses sont traitées dans la stratégie du gouvernement pour pouvoir atteindre les objectifs de la politique concernée;
- la crédibilité renvoie à la qualité du processus de réforme au regard des résultats déjà démontrés, du financement, des capacités institutionnelles et de l'engagement politique à procéder à des réformes.

2) l'évaluation, durant l'exécution, des **progrès** accomplis dans la mise en œuvre de la politique et de la stratégie, et dans la réalisation des objectifs fixés:

- progrès satisfaisants: ils doivent être basés sur une **approche dynamique**, en examinant les performances passées et récentes, confrontées aux engagements de réformes, mais en tenant compte aussi 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; pour d'autres critères (de type macroéconomique, par exemple), le maintien de 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 devrait être centrée sur le maintien de la qualité des systèmes. La pertinence et la crédibilité constantes de toute stratégie devrait être confirmée.

### **Critères d'éligibilité durant les phases d'élaboration et de mise en œuvre**

*Concernant l'approbation (au terme de la formulation)*

Un pays peut être considéré comme éligible lorsque:

- critère de la politique publique: il existe une politique de développement nationale/sectorielle crédible et pertinente qui répond aux objectifs globaux d'éradication de la pauvreté et de réduction des inégalités, de croissance durable et inclusive et de création d'emplois, qui favorise la consolidation des démocraties et des sociétés pacifiques ainsi que la promotion de l'égalité hommes-femmes;
- 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 budgétaire: le gouvernement a publié soit la proposition de budget de l'exécutif, soit le budget adopté lors du cycle budgétaire précédent ou en cours.

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

- critère de la politique publique: progrès satisfaisant dans la mise en œuvre de [citez le document pertinent de la politique publique/la stratégie] et confirmation de la crédibilité et de la pertinence de cette stratégie ou de toute autre stratégie lui succédant;
- critère macroéconomique: maintien d'une politique macroéconomique crédible et pertinente tournée vers la stabilité ou progrès accompli en vue de rétablir les équilibres clés;
- critère GFP: progrès satisfaisant dans la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques, dont la mobilisation des ressources financières nationales, et confirmation de la crédibilité et de la pertinence du programme de réforme;
- critère de la transparence budgétaire: progrès satisfaisant dans la mise à la disposition du public, en temps voulu, d'informations budgétaires accessibles, complètes et correctes;

**Des évaluations structurées et ciblées de la part des délégations de l'UE portant sur chacun des quatre critères sont essentielles à un contrôle efficace de l'éligibilité.** Il convient d'encourager les gouvernements à fournir des rapports d'avancement qui serviront de base à ces évaluations<sup>24</sup>. Cependant, ces rapports ou d'autres sources d'information externes ne sauraient remplacer la propre analyse de la délégation de l'UE. En matière d'éligibilité, une recommandation clairement motivée et justifiée doit être fournie. Dans l'évaluation de l'éligibilité, il importe également de mobiliser l'expertise de différentes sections de la délégation de l'UE dans le cadre d'un effort de coopération.

Les quatre critères d'éligibilité s'appliquent à toutes les formes d'appui budgétaire, même si le centre d'intérêt peut varier en fonction des objectifs spécifiques du contrat. De plus amples informations sur la portée, la logique et la méthode employée pour évaluer chacun des critères d'éligibilité sont fournies ci-dessous. Des modèles annotés pour documenter l'évaluation ainsi que des informations de base sont fournis aux annexes 3 à 6<sup>25</sup>.

24 Il convient de noter qu'un programme de réforme ne peut pas toujours être englobé dans un document de politique ou de stratégie unique, exhaustif et cohérent. Le cas échéant, l'analyse se fondera sur les différents documents, mesures et processus de réforme suivis par le gouvernement pour renforcer le système.

25 Il convient de consulter l'intranet des DG DEVCO et NEAR pour obtenir la dernière mise à jour des documents types (uniquement pour le personnel de l'UE).

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

- premièrement, le cycle d'évaluation de l'éligibilité devrait être aligné sur les cycles qui régissent, dans les pays partenaires, le budget et l'établissement de rapports sur les politiques menées;
- deuxièmement, la coordination avec les partenaires de coopération devrait être recherchée, même si, dans certains cas, une pleine harmonisation des conditions peut ne pas s'avérer nécessaire ou pertinente. Réduire au minimum les coûts de transaction pour le pays bénéficiaire et maximiser l'efficacité de l'aide devraient rester les principes de base pour le choix du meilleur mécanisme de coordination;
- troisièmement, les décisions relatives à l'éligibilité de l'appui budgétaire et aux paiements ultérieurs demeureront à la discrétion de la Commission en coordination avec le SEAE, le cas échéant<sup>26</sup>, et en conformité avec le cadre juridique applicable et les présentes lignes directrices. Ces décisions se baseront sur les évaluations ou les examens disponibles (et si possible conjoints) de la mise en œuvre des politiques. La Commission demeure, in fine, responsable de sa décision.

#### 4.1.1. Politiques publiques [politiques et réformes nationales/sectorielles]

##### *Portée et logique*

L'appui budgétaire est fourni en soutien à une politique publique pour contribuer à la réalisation de ses objectifs généraux. L'efficacité d'un contrat d'appui budgétaire dépend donc de la pertinence et de la crédibilité de la politique qu'il soutient.

L'expression « politique publique » désigne les politiques ou stratégies nationales, sectorielles ou transversales<sup>27</sup>. Les politiques à évaluer varieront en fonction de la forme d'appui budgétaire.

Pour les C-ODD, il conviendrait d'évaluer la politique nationale en accordant une attention particulière à certains domaines d'action.

S'agissant des CCER, l'éligibilité fait référence à la politique nationale ou à un « pacte de transition »<sup>28</sup>. Dans des pays en situation de fragilité, il n'existe pas nécessairement de politique nationale globale en tant que telle. Dans de tels cas, les délégations de l'UE pourront se référer au processus de formulation et de suivi des progrès dans la mise en œuvre des politiques, ou d'un « pacte de transition » tel que développé dans le cadre de la « Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles » approuvée à Busan par l'UE et ses États membres<sup>29</sup>, en mettant l'accent sur l'importance cruciale de restaurer les fonctions vitales de l'État, la sécurité, la justice, les fondements économiques et les services sociaux de base, et de traiter les facteurs de vulnérabilité.

Pour les CPRs, l'évaluation portera sur les politiques sectorielles du secteur concerné (ou des sous-secteurs ou secteurs connexes), avec un accent particulier sur la gouvernance et les réformes sectorielles, la fourniture des services et les résultats pour les bénéficiaires, y compris les politiques transversales qui ont une incidence sur le secteur. Une politique sectorielle peut être déclinée de manière autonome ou être partie d'une politique nationale. Dans ce dernier cas, les délégations de l'UE devraient clairement identifier les composantes sectorielles de la politique nationale que soutiendra le CPRs, et considérer également les indicateurs et cibles susceptibles d'être extraits de cette politique ainsi que les aspects qui demandent un dialogue de politiques et du 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 au regard des objectifs fixés. L'analyse fournira une situation de référence et confirmera qu'une politique/stratégie bien définie en mesure de relever les défis rencontrés par le pays partenaire est instaurée et, ensuite, mise en œuvre.

26 La décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure inclut à l'article 9, paragraphe 2, la liste des instruments d'aide extérieure dans lesquels le SEAE joue un rôle spécifique en contribuant aux cycles de programmation et de gestion respectifs. Le règlement IAP ne figure pas dans cette liste.

27 Par exemple, les politiques de réforme relatives à l'administration publique et à la gestion des finances publiques, ou les politiques anti-corruption.

28 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

29 Voir les conclusions du Conseil relatives à la communication sur l'appui budgétaire (mai 2012), point 11.

## Méthode

### Éligibilité en vue de l'approbation du contrat

Dans l'analyse de la situation de référence, la *pertinence de la politique* est évaluée non seulement en fonction de l'adéquation de la politique publique du pays avec les objectifs de l'UE dans le pays en question, mais également en fonction de l'adéquation des réponses apportées par la politique publique aux faiblesses et problèmes identifiés. La qualité et l'exhaustivité de l'analyse des problèmes sous-jacents, y compris l'évaluation des effets attendus sur le plan socioéconomique, budgétaire et/ou environnemental, sont cruciales afin de se forger un avis sur la pertinence de la réponse stratégique. La cohérence par rapport aux réformes transversales, notamment les réformes de l'administration publique, et à d'autres programmes d'action doit également être évaluée afin de garantir une certaine conformité et d'éviter que l'aide soit accordée à des objectifs conflictuels.

L'évaluation de la *crédibilité de la politique* dépend de plusieurs facteurs. Les résultats enregistrés par le pays sont censés indiquer une progression des performances globales et une évolution dans la mise en œuvre de la politique. À défaut, les délégations de l'UE devraient apprécier si la crédibilité de la politique est remise en cause, en prenant en considération les facteurs extérieurs susceptibles d'avoir eu un effet négatif sur les performances. Dans nombre de cas, les administrations publiques des pays partenaires sont caractérisées par d'importantes contraintes en matière de capacité institutionnelle. Il convient que les délégations de l'UE évaluent dans quelle mesure la capacité institutionnelle est considérée comme suffisante pour mettre en œuvre la politique soutenue, tout en donnant un aperçu du degré d'appropriation de cette politique. L'analyse du financement de la politique devrait se concentrer sur la qualité de l'étude des coûts et la cohérence entre la politique et le cadre budgétaire, tout en vérifiant l'exhaustivité du budget, le rapport coût-bénéfice, la viabilité financière et, le cas échéant, les aspects budgétaires liés à la décentralisation.

Les délégations de l'UE devraient également fournir un aperçu des dispositifs de suivi-évaluation en place dans le pays partenaire. Le cadre de suivi du pays considéré est important dans la mesure où il est censé renseigner l'évaluation du critère d'éligibilité de la politique publique au cours de l'exécution du contrat. En conséquence, les délégations de l'UE devraient apprécier si les lacunes relevées dans les systèmes statistiques, dans la disponibilité des données ou dans l'analyse de la politique compromettent sensiblement la validité des objectifs et cibles visées, ainsi que le suivi de la politique dans son ensemble. Les systèmes de suivi du pays considéré devraient avoir comme objectif la production de rapports d'avancement annuels pour soutenir un dialogue sur les politiques informé avec les parties prenantes, pour alimenter en information les mécanismes de redevabilité nationale et permettre une prise de décision éclairée par des données probantes. Le rapport d'avancement devrait être élaboré, dans toute la mesure du possible, dans le cadre d'un processus consultatif. Cependant, quand bien même les délégations devraient se référer à ces documents pour suivre l'éligibilité à l'appui budgétaire, elles devraient néanmoins exprimer un avis motivé sur la validité de leurs conclusions.

Lorsque la qualité du cadre de suivi existant est considérée comme insuffisante, les délégations de l'UE devraient préciser comment l'éligibilité sera suivie, en accord avec le pays partenaire et les autres partenaires au développement, en particulier les problématiques à prendre en compte lors de l'évaluation de l'éligibilité. Dans le même temps les délégations de l'UE devraient s'assurer que l'évaluation de la performance et le suivi de la politique soient renforcés, dans l'optique de fournir une base au futur dialogue sur les politiques et conditions liées à l'appui budgétaire. Un appui complémentaire au renforcement des capacités peut être prévu à cet effet.

### **Cadres d'évaluation de la performance et de suivi de la politique**

Le suivi et l'évaluation des politiques publiques constituent souvent les phases les plus fragiles du cycle de l'action politique. Un système de suivi est généralement créé de manière progressive sachant que, dans la première phase, un pays commence à produire des rapports d'avancement sur la mise en œuvre des politiques, de préférence en mesurant à l'aide d'indicateurs les progrès accomplis au regard des cibles fixées. La qualité des informations générées par le système de suivi s'améliore progressivement (parallèlement aux améliorations dans les données statistiques) de sorte que, dans la dernière phase, ces informations sont effectivement utilisées dans la prise de décision et pour la formulation de politiques.

Les pays adoptent des approches différentes en matière de suivi et d'évaluation. L'approche holistique (à l'échelle de l'ensemble de l'administration) définit un système de suivi et d'évaluation général et complet à divers niveaux de pouvoir. Dans la pratique, différents secteurs disposent généralement de capacités et de systèmes divers aux fins de la collecte, du stockage, de l'analyse et de l'utilisation des données. Bien que le service de statistiques fasse partie du système, il ne fournit pas nécessairement des informations complètes sur les résultats pour tous les secteurs publics. En conséquence, lors de la conception d'un contrat d'appui budgétaire, il y a lieu d'évaluer les systèmes existants dans le pays en général (et pour un secteur particulier dans le cas d'un CPRS). La stratégie soutenue par l'appui budgétaire devrait être assortie d'un plan d'action, d'indicateurs de résultats avec des valeurs de départ et des cibles, ainsi que d'un processus de revue transparent. Les responsabilités et le calendrier pour le recueil des informations en provenance des systèmes de collecte des données du secteur et pour la production du rapport d'avancement devront être précisés lors de la conception du contrat. Lorsque des rapports d'avancement sont disponibles, la qualité des informations communiquées au regard des résultats ciblés devra être analysée. Des rapports d'avancement rigoureux sur la stratégie soutenue augmentent l'espace disponible pour un dialogue sur les politiques éclairé, la transparence et la responsabilité du service public, les efforts de sensibilisation à l'égard des réformes et des résultats, ainsi que pour l'évaluation des conditions et des critères de performance applicables à l'appui budgétaire. L'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation des pays partenaires contribue également à faire face aux difficultés pendant la mise en œuvre de la politique. Lorsque, pendant la conception du contrat, des faiblesses sont relevées dans ces systèmes, les gouvernements devraient pouvoir bénéficier d'un soutien pour améliorer la situation.

Dans les pays comptant plusieurs donateurs intervenant en appui budgétaire, il peut être convenu d'un cadre d'évaluation de la performance (CEP) commun. Le CEP renvoie à un tableau récapitulatif élaboré à partir de la stratégie d'un pays. Il regroupe les objectifs politiques, les activités, les résultats escomptés et les indicateurs qui servent de base aux partenaires de l'appui budgétaire pour le suivi des progrès au fil du temps. L'utilisation d'un CEP peut aider à structurer les domaines de dialogue et instaure une transparence autour des attentes et des engagements mutuels. Il devrait être axé sur les résultats ou comprendre un dosage approprié d'indicateurs de processus et de résultats.

Du point de vue de la Commission, l'utilisation d'un CEP poursuit un objectif double. Premièrement, cela contribue au suivi des résultats comme décrit dans la logique d'intervention et dans la matrice de résultats jointe au document d'action. Deuxièmement, cela informe l'évaluation de l'éligibilité et la sélection/l'évaluation d'indicateurs de performance de la tranche variable. Il convient cependant de ne pas compromettre les efforts et les investissements des pays concernés pour renforcer leurs propres systèmes de suivi et d'évaluation à des fins nationales.

#### *Éligibilité pendant la mise en œuvre*

Les délégations de l'UE devraient apprécier si la politique est toujours suffisamment pertinente et crédible, et si des avancées satisfaisantes dans sa mise en œuvre ont été réalisées depuis le dernier contrôle de l'éligibilité, en tenant compte des facteurs extérieurs ou des chocs exogènes. 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 déterminer si l'éligibilité continue dès lors d'être satisfaite.

L'accent devrait être mis sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques. Cependant, si un nouveau cadre politique est mis en place durant la mise en œuvre, il est nécessaire de revoir l'évaluation de référence<sup>30</sup>. Lorsque les politiques existantes sont sujettes à des révisions budgétaires importantes ou à des révisions des indicateurs ou des cibles, il convient de tenir compte également de cette actualisation.

#### 4.1.2. Cadre macroéconomique stable

##### *Portée et logique*

Promouvoir la stabilité exige 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. Cela revient, en particulier, à éviter les déficits extérieur et intérieur intenable, 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, souvent à l'origine de suppressions d'emplois et d'une baisse de la prospérité. La stabilité macroéconomique joue donc un rôle fondamental dans l'amélioration du climat des affaires et des investissements, et pour la poursuite d'une croissance durable et inclusive, l'un des objectifs de l'appui budgétaire. Elle contribue en outre à une plus grande efficacité et à une meilleure efficacité de la gestion budgétaire. En l'absence d'un cadre macroéconomique stable, il est plus probable que les résultats issus de la mise en œuvre du budget diffèrent significativement des prévisions, affectant de la sorte la mise en œuvre des politiques publiques.

Les pays partenaires doivent disposer des instruments et des institutions nécessaires pour maintenir la stabilité macroéconomique et garantir l'application des mesures adoptées. En d'autres termes, un cadre de gouvernance économique efficace est important. Par exemple, une baisse imprévue des recettes (due par exemple à la chute des prix d'un produit donné) ou une hausse soudaine des dépenses (due par exemple à une augmentation exponentielle de la masse salariale) ont de graves répercussions sur la stabilité macroéconomique et exigent des autorités qu'elles ajustent rapidement leur politique budgétaire.

En conséquence, l'évaluation devrait permettre:

- de synthétiser l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques et de mettre en lumière les sources potentielles d'instabilité susceptibles de menacer la solidité et la durabilité de la croissance ou de compromettre le retour à des perspectives macroéconomiques stables et à la viabilité de la dette;
- d'évaluer les politiques macroéconomique et budgétaire en place (tant au niveau des recettes que des dépenses) ainsi que leur contribution au maintien ou à l'instauration de la stabilité macroéconomique à court et moyen termes; et
- d'apprécier la vulnérabilité du pays aux chocs externes ainsi que les efforts déployés pour renforcer la résilience macroéconomique.

##### *Méthode*

L'éligibilité doit être démontrée en appliquant la même méthode pour l'approbation du contrat et pour chaque décaissement. L'évaluation de l'éligibilité portera sur la pertinence et la crédibilité des politiques en place et annoncées, tant au moment de l'élaboration que pendant la mise en œuvre du contrat d'appui budgétaire. L'évaluation des politiques macroéconomiques reposera sur l'analyse du cadre économique, notamment la croissance du PIB et ses composantes, ou d'autres variables pertinentes (telles que secteur réel, évolution budgétaire, inflation, comptes monétaires, équilibres extérieurs), leur compatibilité avec une dette soutenable, la stabilité du secteur financier et la résilience du pays face aux chocs extérieurs.

La pertinence politique désigne la mesure dans laquelle les principaux déséquilibres macroéconomiques sont pris en compte dans les politiques macroéconomique et budgétaire du gouvernement. Les objectifs spécifiques de ces politiques doivent également être évalués<sup>31</sup>. Ces dernières dépendront aussi des faiblesses et risques principaux,

30 Tout écart constaté entre la date formelle d'achèvement d'un document stratégique et l'adoption finale du document suivant n'entrave pas obligatoirement l'éligibilité si le processus de révision est suffisamment participatif et si les nouvelles orientations politiques sont raisonnablement claires.

31 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 intenable, ou simplement veiller à la prévisibilité de la politique budgétaire et monétaire sur la base de règles.

du cadre institutionnel et des capacités du pays. La crédibilité de la politique renvoie au réalisme de la stratégie, à l'engagement politique, à l'adéquation des dispositions institutionnelles et aux résultats vérifiables de la mise en œuvre passée.

Lors de chaque décaissement, les progrès accomplis pour rétablir les principaux équilibres feront l'objet d'une évaluation prenant en compte les engagements politiques honorés et les changements intervenus dans l'environnement macroéconomique. De plus, une attention particulière doit être accordée à la politique budgétaire et à ses objectifs cibles, notamment la mobilisation des ressources financières nationales, ainsi qu'à la manière dont l'évolution budgétaire est susceptible d'influencer la mise en œuvre des politiques publiques.

Un outil important pour l'évaluation est l'existence dans le pays partenaire d'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ou d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)<sup>32</sup> ou d'outils équivalents pour la planification à moyen terme, comme instruments permettant de renforcer le lien entre la politique budgétaire et la politique macroéconomique, et pour améliorer la cohérence des projections et des scénarios 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 ainsi que l'analyse réalisée par cette institution constituent des éléments essentiels pour l'évaluation de la stabilité du cadre macroéconomique et de la réponse stratégique.** L'évaluation pourra donc tirer parti d'un dialogue proactif et continu avec le FMI avant et durant le contrat d'appui budgétaire (pour les trois types de contrats).

**D'une manière générale, l'exécution satisfaisante d'un programme de financement du FMI à l'appui d'un programme d'ajustement et de réforme à moyen terme<sup>33</sup>, ou d'un instrument de soutien à la politique économique fournira une bonne assurance que le cadre macroéconomique est orienté vers la stabilité.**

L'absence d'un programme du FMI ne signifie pour autant pas que le critère d'éligibilité macroéconomique n'est pas rempli. Il n'existe parfois pas de programme, parce que le pays n'a pas besoin du soutien du FMI, ce qui constitue, en principe, un indicateur positif au regard de l'éligibilité. En pareil cas, la Commission devrait se faire son propre jugement sur la base de l'analyse et des conclusions du dernier rapport établi par le FMI au titre 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 faute d'un accord avec le FMI, un pays peut malgré tout, dans certains cas, être éligible si les objectifs du contrat d'appui budgétaire ne sont pas compromis<sup>34</sup>. En l'absence d'un tel programme, une lettre de confort du FMI confirmant l'existence d'une politique visant à soutenir ou à rétablir la stabilité macroéconomique du pays peut être un élément important de décision d'éligibilité. Ces cas devraient être soumis au comité de pilotage de l'appui budgétaire et de l'aide financière (BSSC/FAST).

Pour les pays bénéficiant d'un programme d'assistance macrofinancière de l'UE ainsi que pour l'ensemble des pays candidats et des candidats potentiels ayant un Programme de Réforme Économique en cours, l'évaluation de la stabilité macroéconomique par la DG ECFIN est également importante. Dans le contexte de l'élargissement, une évaluation satisfaisante de la stabilité macroéconomique, par la Commission, dans le cadre du programme de réforme économique, donnerait cette garantie.

Dans le cas de CCER, lorsque l'appui budgétaire est fourni dans des environnements très risqués, la Commission envisagera une coordination très étroite avec le FMI, notamment si les risques et la fragilité du contexte macrobudgétaire sont élevés et si un manque d'expérience ou de résultats probants en matière d'appui budgétaire peut être observé.

32 La différence principale entre les deux cadres réside dans le fait qu'un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) tiendra compte aussi bien des recettes que des dépenses, alors qu'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ciblera les projections de dépenses et sera généralement bien plus détaillé, notamment dans le cas de CDMT sectoriels.

33 Voir <http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/IMF-Lending> pour de plus amples informations sur les instruments du FMI.

34 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.

### 4.1.3. Gestion des finances publiques

#### *Portée et logique*

La Commission estime qu'un pays remplit le critère d'éligibilité relatif à la gestion des finances publiques (GFP) lorsqu'il peut justifier de l'existence d'un programme crédible et pertinent d'amélioration de la gestion de ses finances publiques. Pour les décaissements de tranche, l'éligibilité sera confirmée lorsque la mise en œuvre de la réforme de la GFP affiche des progrès satisfaisants : la pertinence et la crédibilité du programme de réforme doivent également être maintenues. La Commission a une conception globale de la GFP, et tous les aspects de la mobilisation des ressources financières nationales relèvent du critère d'éligibilité de la GFP et de son évaluation.

Les sections suivantes couvrent i) la logique et la portée de ce critère d'éligibilité; ii) la méthode d'évaluation; et iii) les modalités en matière de rapports. L'annexe 5 propose un modèle de rapport pour la GFP et la transparence ainsi que des notes d'orientation détaillées. L'annexe 11 fournit des orientations supplémentaires sur la mobilisation des ressources financières nationales et l'annexe 6 sur la transparence et le contrôle du budget.

Le système de gestion des finances publiques est l'ensemble des procédures et institutions par lesquelles les ressources financières et les dépenses sont planifiées, exécutées et contrôlées<sup>35</sup>. Le système de GFP couvre tant la gestion des recettes que celle des dépenses et devrait favoriser la réalisation de trois grands objectifs: la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et l'utilisation efficiente des ressources pour la fourniture de services. Un système solide de GFP est essentiel pour la mise en œuvre des politiques et la réalisation des objectifs du pays. L'engagement actif des pouvoirs publics pour l'amélioration de la performance de la GFP, comme en témoigne l'existence d'un programme de réforme et des progrès satisfaisants enregistrés, constitue dès lors un critère clé d'éligibilité à l'appui budgétaire.

Le critère d'éligibilité relatif à la GFP porte essentiellement sur les opérations financières gérées par l'administration centrale<sup>36</sup>. Le système de gestion des finances publiques couvre le cycle budgétaire dans sa totalité: l'élaboration et l'exécution du budget comprenant la gestion des recettes et des dépenses, la comptabilité, le reporting, et le contrôle. Il englobe des fonctions clés telles que l'administration des recettes, la gestion des rémunérations et de la trésorerie, la passation des marchés publics, les contrôles et audits internes, les investissements et la gestion de la dette.

Le tableau ci-dessous définit les objectifs budgétaires et présente les caractéristiques d'un système de GFP ouvert et cohérent. Les activités de GFP sont regroupées en sept domaines fonctionnels (ou piliers) tels que proposés par le cadre PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière)<sup>37</sup>. Les aspects liés à l'administration des recettes sont couverts à travers ces domaines à l'aide d'une série d'indicateurs.

35 Voir « GFP: a Whole System Approach », CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy), août 2010 (<http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/whole-system-approach-volume-1>).

36 L'administration centrale est définie sur la base de la structure de classification des statistiques de finances publiques du FMI 2014 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>). Des administrations infranationales ainsi que d'autres composantes du secteur public pourraient être également prises en compte si les faiblesses affichées par ces dernières en matière de GFP nuisent sensiblement à la performance globale de la GFP.

37 Voir « Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques », révision de février 2016 (<http://www.pefa.org>).

Tableau – Objectifs budgétaires et piliers PEFA

| Objectifs budgétaires   |  |
|---|--|
| Discipline budgétaire   | La maîtrise effective des agrégats budgétaires et la gestion des risques budgétaires contribuent à maintenir la discipline budgétaire.   |
| Allocation stratégique des ressources   | La planification et l'exécution du budget fondées sur les priorités nationales contribuent à la réalisation des objectifs de politique publique.   |
| Efficacité des services fournis   | La bonne gestion des ressources budgétisées contribue à fournir le meilleur niveau possible de services publics avec les ressources disponibles.   |
| Piliers de la performance d'un système de GFP                                       |  |
| Fiabilité du budget   | Le budget est réaliste et est exécuté comme prévu.   |
| Transparence des finances publiques   | Les informations sur la GFP sont exhaustives, cohérentes et accessibles aux utilisateurs.  |
| Gestion des actifs et des passifs   | Les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées. |
| Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques | La stratégie budgétaire et le budget sont élaborés dans le respect des politiques budgétaires et des plans stratégiques de l'Etat et sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.   |
| Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget                                  | Le budget est exécuté dans le cadre d'un système de normes, processus et contrôles internes efficaces, en veillant à ce que les ressources soient obtenues et utilisées comme prévu.   |
| Comptabilité et reporting   | Des données exactes et fiables sont tenues à jour, et des rapports sont établis et diffusés en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et d'information.  |
| Supervision et audit externes   | Les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et il existe un dispositif de suivi externe de l'application par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.   |

Il convient d'accorder une attention particulière aux efforts de mobilisation des ressources financières nationales du gouvernement, véritable clé d'un financement durable du développement. Les recettes nationales comprennent les recettes fiscales et non fiscales. Elles se réfèrent aux recettes perçues par l'administration fiscale et les douanes ainsi qu'aux recettes provenant des ressources naturelles. Les efforts du gouvernement et les réformes visant à renforcer l'administration et la politique fiscales devraient être soutenus à travers le dialogue et la coopération technique et être suivis dans le cadre du contrat. Dans les pays riches en ressources, 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).

Quel que soit le type de contrat d'appui budgétaire, toute évaluation de l'éligibilité devrait couvrir le système de GFP dans son ensemble, y compris la mobilisation des ressources financières nationales (MRFN), de manière à garantir une certaine cohérence entre les contrats dans un même pays. Cependant, une attention particulière pourrait être accordée aux progrès accomplis dans les domaines suivants:

- les contrats Objectifs de Développement Durable devraient tenir compte des progrès réalisés dans l'ensemble du système de GFP et mettre en évidence les problèmes transversaux de manière à garantir un bon équilibre dans les trois objectifs budgétaires ainsi qu'une conformité budgétaire;
- dans le cas de contrats de performance de réforme sectorielle, en complément d'une évaluation globale de la performance de la GFP, le suivi devrait viser à s'attaquer aux faiblesses de la gestion des finances publiques spécifiques au secteur afin d'améliorer l'efficacité des services fournis dans le secteur. La gestion efficace des fonds peut varier d'un secteur à l'autre. Les dispositions en matière de GFP propres au secteur qu'il convient d'analyser comprennent les sources de revenus, les processus d'allocation budgétaire, la mise en place de contrôles internes, les systèmes de passation de marchés publics spécifiques ou encore les fonds hors budget;
- les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience devraient viser à instaurer les fonctions centrales du système de GFP de manière à garantir les activités d'État vitales ainsi que la fourniture de services de base à la population. Ces fonctions essentielles comprennent l'élaboration d'un budget annuel, la mise en place d'un mécanisme de gestion régulière de la trésorerie ainsi que l'établissement de rapports financiers de base sur l'exécution du budget. Il est primordial de garantir l'application et le renforcement progressif de normes minimales de conformité financière. Cela contribuera à l'instauration d'une discipline budgétaire globale sur le moyen terme. Il conviendra également d'accorder une attention particulière à la lutte contre la corruption.

La transparence et le contrôle du budget constituent à présent un critère d'éligibilité à part entière (voir section 4.1.4) même si la pertinence et le rôle des organes de contrôle sont évalués dans le cadre du critère d'éligibilité applicable à la GFP. Les politiques budgétaires et le budget (par exemple, les dotations budgétaires, les perspectives budgétaires à moyen terme) seront analysés respectivement dans le cadre de l'évaluation de la stabilité macroéconomique et de l'éligibilité de la politique publique (voir respectivement les sections 4.1.2 et 4.1.1).

### Méthode

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

L'approbation du contrat exige l'existence d'un programme / stratégie pertinent et crédible de réforme de la GFP. La pertinence se réfère à la mesure dans laquelle les faiblesses majeures sont prises en compte dans la stratégie. La crédibilité renvoie à la qualité du processus de réforme eu égard au caractère approprié de son séquençage, ses dispositions institutionnelles, de son financement, des mécanismes de suivi, de la volonté politique d'engager les réformes et du bilan de la mise en œuvre.

L'analyse de la pertinence du programme de réforme devrait se fonder sur l'évaluation des faiblesses et des forces du système de GFP. La Commission privilégie l'utilisation du cadre PEFA comme outil d'évaluation de la performance opérationnelle du système de GFP d'un pays. Une évaluation PEFA fournit une analyse minutieuse, cohérente et objective, à un moment donné, sur la base de 31 indicateurs de performance. La méthode PEFA peut être réappliquée lors d'évaluations successives afin de suivre les évolutions dans le temps.

L'évaluation de l'éligibilité devrait également s'appuyer sur d'autres analyses et rapports disponibles, qui complètent et approfondissent les évaluations PEFA plus générales, notamment lors de l'évaluation de la conformité financière, du cadre juridique, des normes et règles en matière budgétaire, de la corruption et des spécificités du secteur en matière de GFP. Cela couvre notamment des outils de diagnostic portant sur des domaines spécifiques de la GFP, tels que les diagnostics TADAT pour les évaluations de l'administration fiscale<sup>38</sup>, PIMA pour la gestion des investissements publics<sup>39</sup>, MAPS pour la passation de marchés publics<sup>40</sup>, DEMPA pour la gestion de la dette<sup>41</sup> ou encore les évaluations de référence OCDE/SIGMA relativement aux principes d'administration publique (dont la GFP), dans le cadre des politiques d'élargissement et de voisinage<sup>42</sup>. Les sources d'informations sur les spécificités sectorielles sont les audits sectoriels de l'institution supérieure de contrôle, les revues des dépenses publiques (RDP) ou les enquêtes de suivi des dépenses publiques (PETS)<sup>43</sup>. Dans le cadre de l'élargissement, des documents essentiels à prendre en considération sont les rapports d'examen analytique de l'acquis de l'Union et de suivi ultérieur, élaborés notamment

38 Pour TADAT, consulter <http://www.tadat.org/french/>.

39 Pour PIMA, consulter <http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment>.

40 Pour MAPS, consulter <http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/benchmarking-assessment-methodology-public-procurement-systems.htm>.

41 Pour DEMPA, consulter <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/dempa-2015>.

42 Pour SIGMA, consulter <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>.

43 Pour les PETS, consulter <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/public-expenditure-tracking-system-pets>.

au titre des chapitres de négociation n° 5 (marchés publics) et n° 32 (contrôle financier, lequel englobe le contrôle interne, l'audit interne et l'audit externe du secteur public).

Sur la base des analyses disponibles, le pays partenaire définira un programme de réforme indiquant clairement les faiblesses majeures, les étapes clés de la réforme et les mesures de la performance afin de réaliser les objectifs budgétaires. Le cadre PEFA ne constitue pas un outil normatif pour l'élaboration d'un programme de réforme en matière de GFP. Ce type de diagnostic complet devrait être suivi d'une analyse des causes et déterminants de la sous-performance (étayée par des outils de diagnostic spécifiques, le cas échéant), une évaluation des diverses options de réforme et finalement par l'élaboration minutieuse d'un programme de réforme, accompagné d'un cadre de suivi. Les réformes doivent être adéquatement séquencées, en veillant à ce que les systèmes élémentaires soient en place et respectés avant que ne soient entamées des réformes plus avancées. La Commission devrait soutenir cette approche progressive à travers un dialogue sur les politiques et un soutien au renforcement des capacités.

Dans certains contextes de gestion des finances publiques, pour l'approbation du contrat d'appui budgétaire, il peut s'avérer nécessaire de requérir des mesures à court terme, choisies dans la stratégie de réforme de la GFP du pays partenaire. De tels contextes peuvent se caractériser par l'absence de fonctions essentielles du cycle budgétaire, relatives notamment à la disponibilité d'un budget, de mécanismes de suivi des recettes et dépenses, d'un système de trésorerie ou de mécanismes d'informations et d'établissements de rapports d'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 des situations de fragilité, 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 de dépenses spécifiques, comme les salaires des agents de la fonction publique ou l'apurement des arriérés, peut également s'avérer approprié dans ce contexte. Le besoin d'un appui complémentaire sous la forme d'assistance technique devrait également être pris en compte pour remédier à ces faiblesses.

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

Les contrats d'appui budgétaire devraient reposer, dans la mesure du possible, sur le cadre de suivi de la GFP propre au pays, utilisé pour apprécier les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme au niveau national. Ce cadre fera l'objet d'un résumé dans un tableau de suivi de la GFP sur la base duquel se structureront les rapports sur la GFP dans le cadre du suivi de l'appui budgétaire. Ce tableau fixe situation de référence, les faiblesses majeures du système de la GFP, et des objectifs annuels réalistes en matière de réforme et de performance au regard desquels les progrès accomplis chaque année peuvent être évalués. Ce cadre indiquera également des objectifs à moyen terme pour les réformes menées dans les domaines couverts par rapport à la situation de référence, en cohérence avec les trois objectifs budgétaires de la GFP, ainsi que la conformité financière, au regard desquels l'orientation des changements sera mesurée. Ce cadre structurera le suivi du critère d'éligibilité ainsi que le dialogue sur les politiques à mener.

Pour démontrer l'éligibilité durant la mise en œuvre du programme, il sera exigé, outre la conformité financière, une évaluation positive i) des *progrès* accomplis en matière de performance par rapport aux étapes et références *annuelles* définies dans le cadre de suivi à la fin de la phase de formulation du contrat (et mis à jour annuellement) et ii) de l'*orientation des changements* adoptée par rapport aux cibles visés à *moyen terme* pour atteindre les trois objectifs budgétaires (discipline budgétaire, allocation stratégique des ressources et fourniture efficace de services). Cette évaluation devra prendre en compte les niveaux actuels réels ainsi que les tendances en matière de 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 du 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 de la GFP diffèrent d'un contrat d'appui budgétaire à l'autre dans le même pays, même si chaque évaluation devrait couvrir toutes les dimensions et tous les objectifs budgétaires de la GFP. Cette éventualité pourrait se produire si, par exemple, deux CPRS sont menés en parallèle et que des écarts significatifs sont observés dans la qualité de la gestion des fonds publics dans les deux secteurs (sur la base, par exemple, de revues des dépenses publiques du secteur, d'enquêtes de suivi des dépenses publiques ou de rapports d'audit), aboutissant à des conclusions différentes au regard de l'éligibilité à l'appui budgétaire. Toutefois, si un CPRS est mis en œuvre parallèlement à un C-ODD ou un CCER, le critère d'éligibilité au titre de la GFP ne pourra pas être considéré comme rempli pour le CRPS, s'il ne l'est pas pour le C-ODD ou le CCER.

### Dispositions en matière de rapports

Les délégations notifient leurs conclusions sur l'éligibilité relativement à la GFP dans le document d'action et dans les notes de décaissement, comme indiqué dans les modèles respectifs. Ces documents doivent fournir les données probantes *essentielles les plus récentes* et présenter une conclusion motivée sur l'éligibilité.

Le résumé de ces analyses pour chaque contrat d'appui budgétaire devrait s'appuyer sur l'analyse exhaustive de l'éligibilité contenue dans le **rapport sur la GFP** élaboré par les délégations de l'UE. Le rapport sur la GFP combine les informations sur la GFP ainsi que sur celles liées au critère d'éligibilité relatif à la transparence et au contrôle. L'éligibilité en matière de GFP couvre aussi bien la gestion des dépenses que celle des recettes. Au cœur du rapport sur la GFP figure le **tableau de suivi**, qui indique les situations de référence, les objectifs cibles et les résultats obtenus. Il y a lieu de mettre en évidence les faiblesses de la GFP qui touchent les secteurs prioritaires bénéficiaires de l'appui budgétaire. Le rapport contribue également à identifier les priorités en matière de GFP pour le dialogue sur les politiques (voir l'annexe 13).

Les délégations devraient soumettre leur dernier rapport sur la GFP:

- en tant que document complémentaire au document d'action utilisé pour la formulation de chaque nouveau contrat; et
- comme annexe à chaque note de décaissement du chef de délégation.

La fréquence de la mise à jour du rapport sur la GFP n'est cependant pas déterminée par le cycle individuel d'un contrat d'appui budgétaire. Elle dépend des risques identifiés en matière de GFP comme relevés dans le dernier cadre de gestion des risques du pays, à savoir:

- chaque année, si les risques en matière de GFP sont importants ou élevés;
- tous les trois ans, si les risques en matière de GFP sont faibles ou modérés.

#### 4.1.4. 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 élément clé de bonne gouvernance étant donné que la mise à la disposition du public d'informations budgétaires exhaustives, accessibles, utiles et communiquées dans des délais opportuns, est une condition préalable pour une redevabilité nationale.

Un plus grand nombre et une meilleure qualité des informations budgétaires permettront aux organes de contrôle nationaux et indépendants – tels que le parlement, les médiateurs, les institutions supérieures de contrôle, ainsi que d'autres parties prenantes comme les autorités locales, les organisations de la société civile et les médias – d'examiner le budget et de mettre les décideurs devant leurs responsabilités quant à la collecte et à l'utilisation efficaces et efficientes des deniers publics. Ces organes peuvent également appeler à des changements en matière de politiques, pour améliorer la fourniture de services publics et atteindre des résultats.

La transparence budgétaire est une condition nécessaire mais n'est pas suffisante pour le contrôle et l'examen du budget. L'intégration systématique de mesures destinées à soutenir les organes législatifs et de contrôle au niveau national ainsi que les structures de contrôle internes jouera un rôle clé pour répondre aux faiblesses de capacités.

Les mécanismes de redevabilité nationale peuvent également être renforcés en ouvrant à d'autres parties les revues des politiques ou du budget, et en adoptant une approche participative à l'égard des organisations de la société civile pertinentes. Les bonnes pratiques recommandent d'inviter les organes nationaux de contrôle à prendre part aux revues annuelles ou d'utiliser les rapports d'audit pour mener le dialogue sur les politiques (voir les sections 4.6 et 4.7).

**Le critère d'éligibilité sur la transparence et le contrôle du budget porte sur la mise à disposition en temps utile d'informations budgétaires exhaustives et solides.** Un point d'entrée est fixé pour les contrats

d'appui budgétaire et les progrès accomplis sont évalués selon une approche dynamique. La Commission applique cette approche en déterminant une situation de référence et en suivant les progrès réalisés à moyen terme, se concentrant à cet effet 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 ponctualité dans la publication des informations budgétaires;
- 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 afin d'éviter des redondances (voir la section 4.1.3).

### *Méthode*

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

Le point d'entrée exige que le gouvernement ait publié son budget au cours du cycle budgétaire précédent ou en cours (soit le projet de budget soumise par le pouvoir exécutif soit le budget adopté). Ces informations devraient être mises à la disposition du grand public sous format papier ou sur un site web externe. Dans certaines circonstances, l'approbation du contrat dépendra de l'engagement du pays partenaire à satisfaire au critère du point d'entrée avant le premier décaissement. Cela doit figurer dans la convention de financement. Cette règle s'applique à l'ensemble des contrats d'appui budgétaire.

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

Outre le respect obligatoire de ce point d'entrée avant chaque décaissement, la Commission évaluera les progrès réalisés en matière de transparence budgétaire 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 de moyen terme identifiés.

Les attentes en la matière doivent être définies et évaluées en fonction des circonstances prévalant dans le pays et devraient être extraites des plans et stratégies du pays. Par exemple, l'amélioration de la transparence et du contrôle du budget peut être incluse dans le programme de réforme de la GFP élaboré par le ministère des finances. Il arrive également que la société civile et le secteur privé soient associés dans ce domaine, en produisant par exemple des évaluations aisément compréhensibles de l'information budgétaire nationale.

Lorsque la situation de départ est déjà proche des standards internationaux, le critère d'éligibilité est rempli, dès lors qu'il n'y a pas de détérioration de la situation durant la mise en œuvre<sup>44</sup>. Étant donné que les réformes structurelles en matière de transparence et de contrôle du budget sont des entreprises de longue haleine et couvrent plusieurs aspects, les objectifs à moyen terme devraient être fondés sur des attentes réalistes, notamment en ce qui concerne la production ou l'exhaustivité des documents budgétaires essentiels. Il convient d'accorder une attention particulière à l'accessibilité (en termes de format et de contenu) des informations pour les citoyens, ainsi qu'à l'instauration d'un environnement propice au dialogue autour des processus budgétaires. La publication dans les délais, de documents budgétaires déjà disponibles, constitue toutefois une réalisation facile et possible rapidement.

La proposition budgétaire de l'exécutif et le rapport de fin d'exercice ou le rapport d'audit constituent 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 tandis que les deux autres permettent aux citoyens de prendre connaissance des données budgétaires et des résultats obtenus. Il convient donc d'accorder une attention prioritaire à ces dimensions de transparence et de contrôle du budget.

44 Par exemple, la non-publication d'un document budgétaire essentiel qui, précédemment, était disponible pour le public, ou des informations incomplètes dans un document qui, précédemment, était exhaustif.

Dans le cas de contrats d'appui budgétaire de courte durée (moins de trois ans), d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, ou d'un contrat d'appui budgétaire dans des PEID/PTOM, une plus grande flexibilité peut se justifier concernant les progrès à attendre pour ces documents budgétaires clés.

#### *Évaluation de la transparence et du contrôle du budget*

L'évaluation porte sur le respect du point d'entrée et sur les progrès accomplis au regard des principales faiblesses relevées. Les informations essentielles sont résumées dans le document d'action ou la note de décaissement. Une analyse plus approfondie est contenue dans le rapport sur la gestion des finances publiques (chapitre consacré à la transparence et au contrôle). La publication des informations budgétaires est évaluée en portant une attention particulière à six documents budgétaires clés ainsi qu'à d'autres sources décrites ci-dessous.

#### Principales sources d'information sur la gestion du budget et des dépenses<sup>45</sup>

| Document budgétaire essentiel                 | Description   | Critère de référence pour la publication   | Exhaustivité  |
|---|---|--|---|
| Proposition de budget 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 disponible pour le public dès sa présentation au pouvoir législatif ou, au moins, avant son approbation par ce dernier. Le pouvoir législatif et le public devraient disposer de suffisamment de temps pour examiner cette proposition. | Devrait être présentée dans un cadre de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme, inclure toutes les activités budgétaires du gouvernement ainsi qu'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 budgétaire de l'exécutif.   |
| Rapports en cours d'exercice                  | 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 par différentes agences. | Devraient être publiés au plus tard trois mois après la période considérée.  | Devraient présenter les progrès accomplis par le pouvoir exécutif dans l'exécution du budget.   |
| Rapport de milieu d'exercice                  | 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 considérée.   | Devrait comprendre une mise à jour sur l'exécution du budget, une révision des hypothèses économiques et une mise à jour des prévisions concernant les résultats budgétaires de l'exercice en cours.                                      |
| Rapport de fin d'exercice                     | Le rapport de fin d'exercice est l'un des principaux documents comptables. Il montre si les niveaux des recettes et des dépenses approuvées par le pouvoir législatif ont été respectés.  | Devrait être publié au plus tard un an après la fin de l'exercice budgétaire (période considérée).   | Devrait inclure le rapprochement avec le budget approuvé et indiquer la conformité avec les recettes et dépenses autorisées par le parlement.   |

45 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.

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| Rapport d'audit   | Ce rapport couvre l'audit effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante et portant sur le rapport de fin d'exercice.  | Devrait être publié au plus tard deux ans après la fin de l'exercice budgétaire (période considérée).   | 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 supérieure de contrôle. Devrait se concentrer sur la performance et sur les questions importantes et systématiques en matière de GFP, telles que la fiabilité des états financiers, la régularité des opérations ou le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de marchés publics.*  |
| Autres documents tels que le budget citoyen, le cadre budgétaire à moyen terme ou le rapport annuel sur les dépenses fiscales | <p>Un budget citoyen est un résumé aisément compréhensible des principaux éléments de la proposition de budget élaborée par le pouvoir exécutif. Il devrait constituer un document unique et complet expliquant le contenu des propositions budgétaires annuelles et les effets attendus. Il peut également refléter le budget adopté ou le rapport budgétaire annuel.</p> <p>Un cadre macrobudgétaire à moyen terme présente les orientations stratégiques et budgétaires ainsi que les perspectives économiques à moyen terme.</p> | <p>En même temps que le document budgétaire correspondant.</p> <p>Disponibles avant le 30 juin (ou à la mi-année pour tous les autres exercices budgétaires).</p> | <p>Devraient présenter brièvement le rôle central que le budget joue dans la gestion des finances publiques, dans la constitution ou dans la loi de finances. Le guide devrait décrire très brièvement le processus budgétaire, y compris les rôles du pouvoir exécutif dans l'élaboration du budget et du pouvoir législatif dans l'autorisation du régime fiscal d'État, des emprunts et des dépenses.</p> <p>Les perspectives macroéconomiques et budgétaires constituent un point de départ. Il convient de présenter a minima les prévisions économiques pour l'année budgétaire examinée. Les projections à moyen terme des agrégats budgétaires (recettes, dépenses, soldes) devraient également être présentées si disponibles.</p> |

Des évaluations internationales telles que le cadre de mesure de la performance GFP-PEFA, les évaluations de référence OCDE/SIGMA, le code de transparence des finances publiques du FMI<sup>46</sup> et le partenariat budgétaire international, qui publie l'enquête sur le budget ouvert<sup>47</sup>, devraient être utilisées par les délégations de l'UE comme outils d'analyse pour mener des évaluations indépendantes, en particulier pour l'identification des faiblesses majeures des systèmes et la détermination des situations de référence du pays. On trouvera d'autres sources d'information concernant les principes et meilleures pratiques dans les « meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire<sup>48</sup> » 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<sup>49</sup>). Les délégations peuvent également recourir aux outils d'autoévaluation conçus par le pays ou les organisations régionales (pour suivre la transposition de directives régionales, par exemple).

## 4.2. Dialogue sur les politiques dans le cadre de l'appui budgétaire

Le dialogue sur les politiques entre les bénéficiaires et les partenaires de coopération est une activité essentielle de l'appui budgétaire. Il constitue l'un des principaux intrants des contrats d'appui budgétaire, au même titre que le transfert de fonds ou le renforcement des capacités. Le dialogue s'inscrit dans la logique d'intervention de l'appui budgétaire, et contribue aux objectifs du contrat. Par ailleurs, il constitue généralement l'une des mesures d'atténuation des risques.

46 Se référer au document <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/ft-codef.pdf>

47 Se référer à l'adresse <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey>.

48 Se référer au document <https://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/Transparence%20budg%C3%A9taire%20meilleures%20pratiques%20COMPLET.pdf>.

49 Se référer à l'adresse <http://www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

Le dialogue sur les politiques fournit un cadre permettant de dresser un état des lieux non seulement de la mise en œuvre par le pays partenaire de ses politiques et réformes mais également des engagements des donateurs. Il peut être utilisé comme un outil d'anticipations afin de détecter les dérapages de la politique menée et de parvenir, avec les autorités, à une compréhension commune des mesures correctives devant permettre d'atteindre les objectifs stratégiques et d'affiner, au besoin les objectifs et les cibles.

Le dialogue sur les politiques doit être cohérent avec le dialogue politique mené dans le pays. Le dialogue politique – conformément au traité de Lisbonne, à l'accord de Cotonou, aux accords de stabilisation et d'association, aux accords d'association et à d'autres bases juridiques – couvre l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, qu'il s'agisse des politiques de développement, de voisinage (en particulier les dialogues sectoriels au titre de la PEV) ou d'élargissement. Les dialogues politiques se déroulent selon un calendrier fixe (ordres du jour négociés au préalable) et sur une base régulière. Ils sont généralement menés au niveau ministériel lors de rencontres au sommet (préparées pendant des réunions d'experts et de hauts fonctionnaires). Dans le contexte de l'après-Lisbonne, le Haut Représentant est chargé de conduire le dialogue politique avec des tiers au nom de l'Union (article 27, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne) et s'appuie, dans l'accomplissement de son mandat, sur le Service européen pour l'Action extérieure (article 27, paragraphe 3<sup>50</sup>). Dans les pays ACP, le dialogue politique prévu par l'article 8 se déroule généralement entre le chef de mission de l'UE accrédité dans le pays et des représentants du pays ACP au niveau ministériel/présidentiel.

Dans le cadre de l'élargissement, le dialogue politique est mené lors des sessions des conseils d'association qui se tiennent une fois par an et qui sont généralement présidées par le Haut Représentant. Elles sont préparées lors des réunions du comité d'association organisées au niveau des experts et des hauts fonctionnaires.

Le dialogue sur les politiques couvre les secteurs de la coopération de l'UE et soutient les efforts de réforme déployés par le pays partenaire pour réaliser les objectifs fixés dans les stratégies nationales. Dans la pratique, il n'est pas toujours aisé d'établir une distinction claire entre les deux. Certaines plateformes de dialogue politique peuvent inclure un dialogue sur les politiques approfondi. D'un autre côté, le dialogue sur les politiques comporte souvent une dimension politique. La cohérence des politiques suppose une coordination des objectifs politiques et de développement de l'UE, lesquels devraient se renforcer mutuellement. Il convient également d'assurer une coordination étroite au sein des sections de coopération, en particulier entre les sections thématiques et économiques et de gouvernance.

Comme expliqué à l'annexe 13, un dialogue efficace exige une approche proactive, stratégique, structurée et documentée, ainsi qu'un certain nombre de facteurs favorables clés. Une connaissance de base solide est essentielle pour un dialogue efficace et pour apporter de la valeur ajoutée au pays partenaires. Le dialogue ne devrait pas se limiter au suivi des conditions de décaissement et devrait aussi viser à soutenir les pays partenaires à l'aide de solutions de politiques. Les objectifs du dialogue devraient cibler un nombre limité de questions essentielles et le dialogue devrait pouvoir s'appuyer sur des ressources appropriées. Les pays partenaires pourraient nécessiter une aide au niveau de la coordination du dialogue et l'UE peut jouer un rôle majeur en facilitant la participation des parties prenantes.

Un dialogue efficace est inclusif : il associe les bons acteurs dûment mandatés, s'appuie sur la confiance, respecte les principes d'appropriation et s'aligne sur les cycles budgétaires et politiques existants. Pour être efficace, il exige une bonne compréhension 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. Un alignement et une harmonisation entre les partenaires de coopération, en particulier les États membres de l'UE, permettent de réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires et de renforcer les messages politiques. Aussi est-il important de comprendre le cadre de coordination pays-donateurs et de l'améliorer, au besoin.

Le dialogue est un processus continu et se déroule dans des contextes tant formels qu'informels. Le dialogue formel bénéficie d'un accord clair avec les pays partenaires concernant le cadre du dialogue. Les mécanismes de coordination, de suivi et d'information au niveau sectoriel/national, que l'appui budgétaire vise à renforcer afin de garantir des résultats durables au-delà du contrat d'appui budgétaire, devraient, autant que possible, constituer le point de départ. En fonction des objectifs et du cadre fixés, le dialogue devrait bénéficier de ressources adéquates. La mise

50 Les lignes directrices relatives à la conduite des réunions menées avec les pays tiers au titre du dialogue politique sont disponibles sur l'intranet du SEAE (pour le personnel de l'UE uniquement).

en place d'une facilité pour le dialogue peut constituer un appui complémentaire par exemple pour de l'assistance technique, l'organisation d'ateliers, l'exécution de tâches de coordination ou la réalisation de missions conjointes.

Enfin, dans un souci d'apprentissage, et aux fins de l'évaluation et du principe de responsabilité, il est recommandé que les échanges menés dans le cadre du dialogue soient consignés et fassent l'objet de rapports.

### 4.3. Cadre de gestion des risques

#### 4.3.1. Introduction

L'élaboration d'un cadre de gestion des risques rigoureux, adapté au profil de risque propre aux contrats d'appui budgétaire, constitue un élément central de la politique de l'UE relative à l'appui budgétaire, définie dans la communication de 2011 et dans les conclusions correspondantes du Conseil de 2012.

Ce cadre vise à répertorier de manière structurée, principalement sur la base des évaluations existantes (par exemple, les stratégies nationales en matière de démocratie et de droits de l'homme, ou encore les critères d'éligibilité), les risques les plus significatifs liés aux contrats d'appui budgétaire, ainsi qu'à garantir leur gestion conformément aux lignes directrices de la Commission sur la gestion des risques<sup>51</sup>.

Il s'agit d'un outil important dans les phases d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats d'appui budgétaire, qui permet également d'alimenter le dialogue politique et le dialogue sur les politiques, ainsi que la conception d'un appui complémentaire, et d'établir des priorités en la matière. En outre, il permet de simplifier les exigences en matière de rapports concernant les contrats d'appui budgétaire dans les pays affichant un niveau de risque faible ou modéré (voir les annexes 5 et 6). L'annexe 7 fournit plus d'informations sur la gestion des risques dans les contrats d'appui budgétaire.

Grâce aux risques répertoriés, cet outil aide à prendre des décisions plus éclairées concernant l'utilisation de l'appui budgétaire, en comparant les risques aux avantages potentiels<sup>52</sup> ou au coût d'une non-intervention. Le cadre de gestion des risques alimente le processus décisionnel en:

1. recensant 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 gestion des risques;
3. étayant le dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire et la conception d'un appui complémentaire; et
4. assurant le suivi des risques détectés et des mesures d'atténuation durant la mise en œuvre.

Le cadre de gestion des risques est un outil interne qui comprend les étapes suivantes:



51 Gestion des risques à la Commission, guide de mise en œuvre, version actualisée de novembre 2015 (édition de 2016), disponible sur l'intranet de la DG DEVCO et de la DG NEAR (pour le personnel de l'UE uniquement).

52 Les avantages d'un contrat d'appui budgétaire sont évalués séparément et ne relèvent pas du cadre d'évaluation des risques

### 4.3.2. Évaluation des risques

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 ».

Le cadre de gestion des risques relatif aux contrats d'appui budgétaire se concentre sur les risques que présente le pays considéré au regard des objectifs généraux visés par l'appui budgétaire. Plus précisément, l'UE relève cinq **catégories** de risques: les risques politiques, les risques de développement, les risques macroéconomiques, les risques de gestion des finances publiques et les risques de corruption/fraude. Chaque catégorie de risques 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 conflit</li> </ul>  |
| Macroéconomie                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Politique macroéconomique et secteur financier</li> <li>● Viabilité 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 budgétaire</li> <li>● Système de passation des marchés</li> <li>● Audit externe</li> </ul> |
| Corruption/Fraude              | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Corruption et fraude</li> </ul>   |

Les risques sont évalués au regard des objectifs visés par l'appui budgétaire dans un pays donné. Bien qu'il n'existe qu'un seul cadre de gestion des risques par pays, il est possible de différencier les risques en matière de développement propres à un secteur. Les risques et les niveaux de risque sont identifiés, définis et classés à l'aide d'un questionnaire. Ce questionnaire se fonde sur des évaluations existantes, notamment les critères d'éligibilité, l'évaluation des valeurs fondamentales et les stratégies nationales en matière de démocratie et de droits de l'homme. Chaque question du questionnaire sur les risques est appréciée au regard de quatre niveaux de risque (faible, modéré, substantiel, élevé), en appréhendant à la fois la probabilité d'occurrence et l'incidence du risque. Pour chaque question, la décision ayant conduit à l'attribution du niveau de risque doit être justifiée par un bref commentaire explicatif.

Une moyenne est automatiquement établie à partir des niveaux de risques attribués à chaque question, de manière à générer des niveaux de risque pour chaque dimension de risque (droits de l'homme ou état de droit, par exemple), pour chaque catégorie de risques (gouvernance politique ou risques macroéconomiques, par exemple) et pour le niveau de risque global du pays considéré. Dans des circonstances exceptionnelles, la délégation peut ajuster la notation attribuée à une dimension de risque (par exemple, pour donner plus de poids à certaines questions ou pour refléter des risques non couverts par le questionnaire). Le cas échéant, la délégation est tenue de justifier brièvement sa décision dans la partie commentée. Enfin, le profil de risque fournit un résumé du cadre de gestion des risques. La section relative aux risques majeurs devrait inclure tout risque potentiel pour la réputation de l'UE.

| Niveau de risque | Description   |
|------------------|---|
| FAIBLE           | La situation du pays implique un faible risque pour l'appui budgétaire, étant donné la faible probabilité que le risque se produise du fait des systèmes et des structures institutionnelles en place. Si le risque devait se produire, l'impact sur la réalisation des objectifs du contrat serait limité.   |
| MODÉRÉ           | La situation du pays implique un risque modéré pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays devraient prévenir l'apparition du risque, mais un suivi supplémentaire sera nécessaire. Si le risque devait survenir, l'impact serait limité dans la mesure où la réalisation des objectifs ne serait que retardée ou partielle. |
| SUBSTANTIEL      | La situation du pays comporte un risque substantiel pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays ne sont pas suffisamment solides pour se prémunir contre les principaux risques. Si ceux-ci devaient se concrétiser, leur impact perturberait fortement l'exécution du contrat ou l'obtention de résultats.                  |
| ÉLEVÉ            | La situation du pays induit un risque élevé pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays sont trop faibles pour empêcher l'apparition des risques. Si ceux-ci devaient survenir, leur impact se traduirait par l'échec des objectifs contractuels et pourrait porter gravement atteinte à l'image et à la réputation de l'UE. |

#### 4.3.3. Réponses aux risques et atténuation

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

1. détermination des mesures d'atténuation;
2. décision quant à la réponse définitive: acceptation ou évitement du risque.

L'atténuation des risques signifie que le pays concerné et les partenaires de coopération unissent leurs efforts pour répondre aux risques relevés. Les mesures d'atténuation peuvent inclure des actions à court terme mais également des mesures structurelles s'inscrivant davantage sur le moyen terme telles que le renforcement des institutions et des acteurs jouant un rôle en matière de redevabilité. L'atténuation devrait être la réponse aux risques la plus courante et constitue un élément clé des contrats d'appui budgétaire.

Si le niveau de risque d'une dimension est substantiel ou élevé, des mesures d'atténuation doivent être définies avec le gouvernement et les autres partenaires de coopération afin d'apporter une réponse aux dimensions de risque respectives. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures d'atténuation doivent par la suite faire l'objet d'un suivi dans le cadre de la gestion des risques.

Si, dans le cas d'un C-ODD, le risque politique est substantiel ou élevé, les mesures d'atténuation incluront des plans d'action clairs et exhaustifs ainsi qu'un dialogue renforcé avec le pays partenaire dans le respect du principe de la progressivité et de la proportionnalité (voir la section 3.5.)

### Liste des mesures d'atténuation potentielles

- Des **analyses et études complémentaires** peuvent être nécessaires pour faire la lumière sur les faiblesses systémiques à l'origine de risques spécifiques. Ainsi, les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), les enquêtes de suivi des dépenses publiques et les examens de ces dépenses peuvent permettre de détecter les besoins de réforme et les contraintes en matière de capacités. L'analyse de l'économie politique ou des moteurs de changement peut aider à mettre en évidence les facteurs dynamiques qui sous-tendent les besoins de réforme.
- Le **renforcement des capacités et la coopération technique** pourrait être envisagés pour atténuer les risques lorsqu'en dépit d'une forte volonté en faveur des réformes, le manque de capacité empêche l'amélioration des systèmes/cadres nationaux.
- Le **renforcement de la transparence, de la redevabilité et de la participation au processus budgétaire** est important pour améliorer les mécanismes de sauvegarde et de contrôle existant au niveau national. La transparence et l'ouverture sont des conditions préalables en matière de redevabilité et de participation. Les mécanismes de redevabilité interne et externe offrent la possibilité d'exercer un contrôle renforcé et un suivi plus étroit. La participation des citoyens et de la société civile joue également un rôle essentiel dans les processus budgétaires, qu'il s'agisse des décisions concernant les ressources ou du suivi de la fourniture des services.
- Le **dialogue sur les politiques** devrait tenir compte des risques recensés et accorder plus d'importance aux principaux domaines de risque et aux indispensables réformes correspondantes.
- Les **indicateurs de performance des tranches variables** pourraient être utilisés comme incitations aux réformes et pour soutenir le dialogue sur les politiques. Cette approche pourrait permettre de faire face aux principaux risques sans compromettre la prévisibilité.
- Les **exigences** visant à mettre en œuvre des contrôles spécifiques, des changements législatifs et des réformes peuvent être une solution appropriée pour remédier à des faiblesses spécifiques et pour traiter des risques substantiels ou élevés.
- Des **adaptations supplémentaires** susceptibles d'être envisagées dans la conception du contrat d'appui budgétaire comprennent la diminution de la durée d'un contrat dans les environnements présentant des risques substantiels ou élevés, l'ajustement des profils de décaissement ou le recours à l'aide ciblée pour réduire le risque de réputation.
- Des **stratégies de communication proactives peuvent être adoptées** dans le but de sensibiliser les acteurs concernés, de remédier aux problèmes et de renforcer le degré d'acceptation des réformes par le public.

Outre les niveaux de risque, il importe de suivre les tendances du risque. Celles-ci peuvent révéler une évolution de la dynamique sous-jacente, laquelle peut ne pas se traduire immédiatement par un changement dans chaque catégorie de risque mais qui, si elle se poursuit, peut modifier sensiblement le niveau de risque global.

#### 4.3.4. Suivi des risques et établissement de rapports

Les risques et les mesures d'atténuation correspondantes font l'objet d'un suivi afin de garantir 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 de contexte sont pris en compte.

Il convient d'actualiser une fois par an le cadre de gestion des risques, sauf lorsque de nouvelles circonstances conduisent à une détérioration du niveau de risque (passant à substantiel ou élevé) dans au moins une des catégories. Dans de tels cas, il convient de présenter dans les meilleurs délais une actualisation du cadre de gestion des risques.

Ce cadre est un outil de gestion interne qui n'est pas publié. Cependant, la collaboration avec des États membres intéressés de l'UE aux fins de la mise à jour du cadre est encouragée.

### 4.4. Conception de tranche variable et indicateurs de performance

#### 4.4.1. Introduction

La logique d'intervention de l'appui budgétaire et les critères de décaissement fournissent une base pour le dialogue. Les tranches fixes sont associées aux conditions générales tandis que les tranches variables sont liées aux progrès accomplis au regard d'indicateurs de performance convenus, qui viennent s'ajouter aux conditions générales<sup>53</sup>.

Le pays partenaire devrait disposer d'un système efficace de suivi des progrès et de notification des performances. Les progrès sont évalués par rapport à des données de résultat qui devraient être fiables dans la mesure où elles constituent l'élément déclencheur des décaissements. Si des faiblesses sont relevées, des mesures devraient être convenues avec le gouvernement et d'autres partenaires de coopération afin de renforcer les systèmes de statistiques, de suivi et d'information. Il y a lieu pour les délégations de l'UE d'accorder une attention particulière aux éléments suivants:

- la structure institutionnelle et le fonctionnement des systèmes statistiques dans le pays et, plus particulièrement, dans le ou les secteurs couverts par le contrat;
- les systèmes de suivi et d'évaluation et/ou le cadre d'évaluation de la performance liés à la stratégie adoptée; et
- la rapidité d'obtention, la régularité, la qualité et la fiabilité des statistiques officielles, des données publiques et des rapports, ainsi que la portée de la publication et de la diffusion<sup>54</sup>.

Cette section décrit comment les contrats d'appui budgétaire peuvent être conçus en utilisant des tranches variables et des indicateurs de performance. Ces tranches comportent plusieurs avantages: i) la création de mesures incitatives pour de meilleures performances sur la base de versements proportionnels aux performances; ii) la réduction de la volatilité préjudiciable des décaissements « discontinus »; et iii) le renforcement de la crédibilité des conditions de décaissement en prévoyant une alternative au gel du paiement dans son intégralité. Le reste de cette section est consacré à la taille et à l'échelonnement des tranches variables, au choix des indicateurs et aux méthodes à appliquer pour déterminer le versement des tranches variables.

#### 4.4.2. Taille et échelonnement des tranches variables

Alors que de nombreux facteurs sont susceptibles d'influencer les performances, des tranches variables plus importantes devraient avoir un effet incitatif plus efficace. Cela est particulièrement vrai dans les environnements politiques faibles et lorsque les indicateurs utilisés montrent une certaine stabilité dans le temps. Certains éléments indiquent

53 L'utilisation de conditions spécifiques, en plus des conditions générales et des indicateurs relatifs aux tranches variables, n'est généralement pas recommandée.

54 Se référer à l'annexe 8 pour plus d'orientations sur les indicateurs de performance.

également que l'effet incitatif est tributaire de l'alignement des objectifs entre les partenaires de coopération et les pays, et que les pays sont sensibles au signal que donne toute réduction des paiements, quelle qu'en soit l'ampleur.

Il n'existe pas de règles absolues permettant de déterminer la part appropriée des tranches fixes et variables. Un équilibre doit être trouvé entre la dimension incitative et une trop grande imprévisibilité ou volatilité dans les décaissements, en particulier dans des contextes qui dépendent fortement de l'aide. Comme point de départ, une composante fixe de 60 % et une composante variable de 40 % pourraient être envisagées, mais ce ratio dépendra in fine du contexte national de sorte que la possibilité de conclure des contrats comportant une tranche fixe ou variable de 100 % reste ouverte. La part variable serait, selon toute vraisemblance, plus importante si: la part du contrat d'appui budgétaire dans le budget du pays partenaire est plus modeste; les résultats démontrés dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont plus limités; le pays est moins résolu à engager des réformes; et/ou le risque est plus élevé. Les délégations de l'UE devraient suivre une approche pragmatique qui prenne en compte les éléments ci-dessus. Elles devraient en outre coordonner les décisions relatives à la taille et à l'échelonnement des tranches variables avec les autres partenaires de coopération du pays.

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

En accord avec les autorités et en coordination avec les autres partenaires de coopération, les délégations de l'UE devraient choisir un nombre limité d'indicateurs de performance applicables au décaissement de la tranche variable, issus des systèmes de suivi et d'évaluation du pays ou du cadre d'évaluation de la performance. En l'absence de tels cadres, et en particulier dans des situations de fragilité ou de transition, les délégations de l'UE devraient convenir avec les autorités d'un certain nombre d'indicateurs de performance tirés des priorités stratégiques ou du « pacte de transition », en consultation avec les autres parties prenantes et dans le respect des principes suivants:

- les objectifs du contrat, le diagnostic du problème et les indicateurs et cibles choisis devraient afficher une certaine **cohérence**;
- une préférence devrait être accordée aux indicateurs de produit induits ou de résultats même si différents types d'indicateurs peuvent être combinés. Plus la volonté d'un pays partenaire de rendre compte de ses résultats est forte, plus le gouvernement suscite la confiance dans sa capacité à fournir des données fiables, et plus l'accent devrait être placé sur les indicateurs de résultat. Selon le contexte national, il sera peut-être plus approprié dans certains cas de porter l'attention sur des réformes ou des mesures stratégiques convenues en utilisant des indicateurs de processus;
- en règle générale, le nombre d'indicateurs d'une tranche variable devrait se situer dans une fourchette de trois à dix. Plus les objectifs du contrat sont ciblés et plus la taille de la tranche variable est réduite, le plus faible sera le nombre d'indicateurs recommandé sera faible.

Les indicateurs, les valeurs de référence, les objectifs cibles et la méthode d'évaluation devraient être convenus lors de la phase de formulation et définis, avec précision et sans ambiguïté, dans la convention de financement. La source des données devrait être clairement identifiée et la qualité des données appréciée. Même s'il est préférable d'éviter, autant que possible, de modifier des indicateurs et les objectifs correspondants, de tels changements peuvent s'avérer nécessaires pour tenir compte des progrès accomplis ou des évolutions au cours de l'exécution du contrat. Un laps de temps minimal est cependant indispensable entre le moment où l'objectif est fixé et le moment où les résultats sont évalués afin d'éviter de compromettre l'effet des mesures d'incitation à la performance. 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, et sous réserve de l'accord de l'ordonnateur compétent de l'UE. Toute modification dans les objectifs cibles doit être convenue ex ante ou, au plus tard, au terme du premier trimestre de l'exercice soumis à l'évaluation.

### Types d'indicateurs

Les indicateurs **d'intrants et de processus** mesurent les ressources financières mises à disposition ainsi que les mesures stratégiques et réglementaires mises en place (par exemple, l'adoption d'un règlement); les indicateurs **de produit** mesurent les effets immédiats et concrets des ressources utilisées et des mesures prises (par exemple, la construction d'écoles); les indicateurs **de résultat** mesurent les effets obtenus au niveau des bénéficiaires (par exemple, la proportion d'enfants vaccinés); les indicateurs **d'impact** mesurent les retombées des résultats dans le cadre d'un objectif plus large (par exemple, le niveau de pauvreté ou le taux de croissance). La Commission accorde une attention particulière aux résultats, car (i) ce sont les changements qui importent au final; (ii) ils encouragent l'élaboration de politiques fondées sur des éléments concrets; (iii) ils protègent l'espace politique permettant à certains pays partenaires de choisir les politiques et les stratégies qui leur sont propres pour obtenir ces résultats; (iv) ils encouragent la redevabilité nationale; et (v) ils stimulent la demande en faveur d'informations statistiques de haute qualité.

#### 4.4.4. Détermination des versements de la tranche variable

Cette opération consiste à attribuer une note pour chacun des indicateurs sélectionnés puis à agréger ces notes selon une méthode claire afin de déterminer le montant du décaissement de la tranche variable. Les deux options principales impliquent un décaissement indicateur par indicateur ou l'utilisation de catégories de performances globales<sup>55</sup>.

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 et sur la base du cadre de suivi du pays concerné, dans lequel les résultats de la performance doivent aussi être soumis aux parties prenantes pour consultation, être mis à la disposition du public et alimenter les mécanismes nationaux en matière de redevabilité**. Les résultats correspondant aux indicateurs de tranche variable devraient 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. Si de sérieux doutes sont émis quant à la qualité des données fournies, il y a lieu de procéder à des vérifications afin d'informer et justifier la décision de paiement et contribuer au renforcement du cadre de suivi des politiques.

Les conditions, les critères, les procédures et le calendrier des décaissements devraient être clairement définis en collaboration avec le pays partenaire, et parfaitement compris par ce dernier, afin de renforcer la prévisibilité et le respect des cycles de planification, de budgétisation et d'information du pays. La compréhension mutuelle constitue un élément central du contrat d'appui budgétaire entre l'UE et le pays partenaire. Dans la mesure du possible, les évaluations et les décisions relatives aux décaissements devraient intervenir dans les délais voulus afin de faciliter l'exécution du budget au cours de l'exercice budgétaire visé par le décaissement des fonds. 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.

Les délégations de l'UE devraient convenir, avec les autorités et en consultation avec les autres partenaires de coopération, d'une méthode appropriée et transparente. 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 national/pluriannuel du pays concerné conformément aux règles applicables ou, si cela est pertinent et envisageable, alloués à l'appui complémentaire du contrat.

Néanmoins, la convention de financement peut offrir la possibilité de supprimer ou de neutraliser un indicateur de tranche variable dans des cas exceptionnels et/ou dûment justifiés lorsque, par exemple, des événements imprévus, des chocs externes ou de nouvelles circonstances ont vidé de toute pertinence un indicateur ou sa cible. Dans de tels cas, le montant correspondant peut être soit réaffecté, au cours d'un même exercice, aux autres indicateurs de la tranche variable, soit reporté à la tranche variable consécutive de l'exercice suivant. La convention de financement peut également offrir la possibilité de réévaluer, au cours de l'exercice suivant, un indicateur par rapport à son objectif

55 Voir l'annexe 8 pour obtenir des orientations sur le décaissement des tranches variables.

initial, si une évolution positive a été observée et si les autorités n'ont pas atteint les objectifs fixés en raison de facteurs échappant à leur contrôle.

Ces clauses éventuelles de la convention de financement ne devraient pas se substituer à un suivi constant des conditions et des indicateurs applicables aux décaissements à tout moment de la mise en œuvre du contrat. Des problèmes de ce genre doivent être anticipés dans toute la mesure du possible et, au besoin, être pris en compte sous la forme d'un avenant à la convention de financement, suffisamment tôt pour ne pas compromettre l'effet incitatif des tranches variables.

#### 4.5. Mobilisation des ressources financières nationales

La mobilisation des ressources financières nationales (MRFN) constitue de loin la **source la plus importante de création de l'espace budgétaire** nécessaire pour atteindre les Objectifs de Développement Durable. En moyenne, dans les pays en développement, les recettes représentent moins de 20% du PIB, par rapport à 30-45 % dans les pays de l'OCDE. Environ la moitié des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure affichent toujours des ratios taxes/PIB inférieurs à 15 %. De **nombreux progrès peuvent encore être réalisés** dans de nombreux pays partenaires pour combler ces écarts. Les **flux financiers illicites (FFI)** sont également particulièrement préoccupants.

La mobilisation des ressources financières nationales est au cœur du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement et au centre du programme de développement durable à l'horizon 2030. C'est pourquoi la MRFN joue un rôle important dans le nouveau consensus européen pour le développement. Afin d'aider les pays partenaires à mettre en place des systèmes fiscaux efficaces, efficaces, équitables et transparents, afin de garantir l'application de normes fiscales internationales et, ce faisant, de renforcer la mobilisation des ressources financières nationales, la Commission européenne ainsi que plusieurs États membres de l'UE ont signé l'**initiative fiscale d'Addis-Abeba**, par laquelle ils s'engagent à doubler collectivement le soutien apporté à la MRFN d'ici à 2020. L'approche de l'UE en matière de mobilisation des ressources financières nationales est décrite dans le document de travail des services de la Commission intitulé « **Percevoir plus – mieux dépenser** », qui couvre aussi bien le volet « recettes » que le volet « dépenses » des finances publiques nationales et qui est pleinement cohérente avec les principes énoncés dans la communication d'avril 2010 relative à la fiscalité et au développement.

Cette approche est double: premièrement, l'UE apporte actuellement d'importantes améliorations à la réglementation de l'UE. Plusieurs projets de réforme ont été proposés dans le cadre du paquet de mesures contre l'évasion fiscale, dont une analyse de l'incidence de ces propositions sur les pays tiers. Deuxièmement, l'UE établit actuellement des « **partenariats mondiaux** » avec d'importantes institutions internationales de développement, **notamment les Nations unies, le FMI**<sup>56</sup>, la Banque mondiale et l'OCDE, afin de soutenir les pays partenaires dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer la mobilisation des ressources financières nationales. Les pays riches en ressources naturelles méritent une attention particulière étant donné que les recettes issues des ressources naturelles présentent généralement une volatilité élevée. En outre, les lignes directrices actuelles relatives à l'appui budgétaire visent à renforcer le soutien de l'UE en faveur de la MRFN à l'aide de contrats d'appui budgétaire.

L'appui budgétaire est une modalité essentielle de soutien en faveur des processus de réforme de la MRFN. Comme indiqué dans le rapport de 2017 de la Cour des comptes européenne sur la relation entre l'appui budgétaire et la mobilisation des ressources financières nationales en Afrique subsaharienne<sup>57</sup>, il convient de mettre davantage l'accent sur le renforcement des liens entre l'appui budgétaire et la MRFN dans les analyses et rapports, dans le dialogue sur les politiques, pour le renforcement des capacités, ou encore dans les conditions et les indicateurs. La MRFN devrait faire l'objet d'une pleine attention dans le cadre du critère d'éligibilité relatif à la GFP. En outre, certains aspects sont également couverts par le critère d'éligibilité macroéconomique. Une description et des orientations plus détaillées sur la manière de renforcer ces liens dans la pratique figurent dans l'annexe consacrée à la MRFN. L'amélioration de la MRFN exige des progrès dans trois domaines: la dimension internationale, la politique fiscale nationale et l'administration.

56 Voir l'annexe 8 pour obtenir des orientations sur le décaissement des tranches variables.

57 Rapport spécial n° 35/2016: « L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne » - [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_35/SR\\_REVENUE\\_IN\\_AFRICA\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_35/SR_REVENUE_IN_AFRICA_FR.pdf)

#### 4.5.1. Dimension internationale

Au niveau international, les deux moteurs principaux de l'écart fiscal sont les **flux financiers illicites** et la **concurrence fiscale dommageable** entre les pays.

**Les flux financiers illicites (FFI)** – Bien qu'il n'y ait pas de définition officielle de ce concept, le « rapport Mbeki sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique<sup>58</sup> » définit les FFI comme « de l'argent acquis, transféré ou utilisé de manière illégale ». Il fait observer que ces fonds proviennent généralement de trois sources: i) l'évasion fiscale commerciale, la falsification des factures dans le commerce international et la pratique abusive des prix de transfert; ii) les activités criminelles, telles que le trafic de drogues, la traite des personnes, les transactions illégales sur les armes, le trafic de marchandises et la contrebande; ainsi que iii) la corruption des fonctionnaires et la concussion.

Le rôle des systèmes nationaux de recettes dans la lutte contre les flux financiers illicites est rendu plus complexe par la mobilité internationale accrue des contribuables, la mondialisation des activités économiques, les volumes élevés des échanges commerciaux et des flux de capitaux, les nouvelles technologies, le manque de coopération des juridictions fiscales et la planification fiscale abusive, laquelle comprend notamment la pratique abusive de prix de transfert et la fausse facturation par les entreprises multinationales. Les flux financiers illicites dépassent les frontières nationales et touchent une multitude de pays.

Au niveau de l'UE, un processus est en cours en vue d'établir une liste des juridictions fiscales non coopératives (pays tiers). Une première liste est prévue pour la fin 2017. Cette liste est établie selon un processus en trois étapes: l'élaboration d'un tableau de bord, un processus de revue comprenant un dialogue, et l'établissement de la liste définitive. Ce processus est mené comme une activité intergouvernementale des États membres de l'UE au Conseil en lien avec la politique fiscale. Au sein de la Commission, le rôle de chef de file est assuré par la DG TAXUD.

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux, il est nécessaire de suivre de près les travaux du groupe d'action financière (GAFI) et de déterminer si le pays en cause a la volonté et la capacité de mettre en œuvre les recommandations du GAFI et les réformes proposées. Au niveau de l'UE, l'inscription sur la liste du GAFI est l'élément qui, par essence, déclenche également l'inscription sur la liste établie au titre de la directive de l'UE relative à la lutte contre le blanchiment d'argent. La DG JUST, en tant que DG de tutelle responsable, produit régulièrement des notes d'information et des orientations actualisées à l'intention des délégations concernées, en collaboration avec le SEAE, la DG DEVCO et la DG NEAR.

Ce processus est extrêmement sensible dans la mesure où il peut avoir d'importantes répercussions sur l'aide extérieure de l'UE, dont l'appui budgétaire. Un suivi étroit est indispensable et il convient de mettre en évidence toute source de préoccupation dans les outils d'analyse et d'information pertinents tels que le cadre de gestion des risques, les rapports relatifs à la GFP ou encore l'évaluation des critères ayant trait à la GFP et à l'éligibilité macroéconomique. Des mesures d'atténuation devraient être envisagées, parmi lesquelles le dialogue politique et le dialogue sur les politiques, l'assistance technique et le renforcement des institutions.

**Concurrence fiscale** – Bien que la taxation soit effectuée au niveau national et que l'amélioration de la MRFN relève au premier chef de la responsabilité de chaque pays en fonction du contexte et des choix qui lui sont propres, des changements extérieurs peuvent également avoir une incidence significative sur l'efficacité et l'équité de la MRFN. La concurrence fiscale crée des effets indirects découlant des interactions entre les différentes politiques fiscales nationales. L'incidence économique potentielle des effets indirects sur le plan international dépasse largement le cadre des recettes fiscales, avec des répercussions plus larges sur la répartition des richesses entre les nations. Les pays en développement sont particulièrement pénalisés étant donné que les recettes perçues dépendent généralement d'un nombre limité de grandes entreprises.

Parmi les moyens mis en œuvre pour combattre l'évasion fiscale à l'échelle internationale, il convient également d'accorder une attention particulière à l'application de normes internationales en matière de transparence et d'échange d'informations sous l'égide du forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales<sup>59</sup>. Grâce à l'application de ces normes, les administrations fiscales peuvent avoir une vue beaucoup plus détaillée de l'éventail complet des activités internationales menées par leurs contribuables. Elles peuvent ainsi faire

58 Voir (en anglais) le Rapport du groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique ([http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)).

59 Voir [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)

appliquer leur propre législation fiscale et répondre aux préoccupations publiques relatives au caractère juste et équitable du système fiscal international.

#### 4.5.2. Politique fiscale nationale

Une partie des défis propres à la mobilisation des ressources financières nationales est liée à l'écart existant entre les taxes dues en vertu d'une politique fiscale optimale et les taxes dues en vertu de la politique fiscale actuelle. Les politiques fiscales doivent viser en priorité à élargir la base fiscale lorsque cela est approprié, à combler les niches ou failles fiscales et à combattre l'évasion fiscale. Cette partie de l'écart fiscal ne peut être comblée sans une analyse en profondeur des politiques fiscales. Le FMI met actuellement au point un cadre d'évaluation de la politique fiscale (IMF-TPAF).

Ces problématiques sont encore plus importantes lorsqu'elles concernent le secteur des ressources naturelles. Les recettes provenant des industries extractives (pétrole, gaz, activités minières et sylviculture) ont d'importantes implications macroéconomiques et fiscales, dans la mesure où elles représentent généralement plus de la moitié des recettes des gouvernements dans les pays riches en pétrole et plus de 20 % dans les pays miniers. La plupart des pays ont adopté des régimes fiscaux particuliers pour le secteur des ressources naturelles, lequel est dominé par un petit nombre d'entreprises multinationales.

#### 4.5.3. Administration fiscale nationale

Les trois grands défis qui se posent pour la réforme de l'administration fiscale sont d'ordre politique, administratif et économique. Les contraintes politiques découlent des groupes de pression aux intérêts particuliers qui plaident en faveur d'incitations fiscales ou d'un traitement favorable. La transparence et un soutien politique solide sont essentiels à l'élaboration et à la mise en œuvre de règles fiscales équitables. Les défis administratifs proviennent des administrations fiscales des pays partenaires confrontées à des contraintes de capacités, à des problèmes de fidélisation du personnel et à une infrastructure de recouvrement fragile. Les contraintes économiques sont généralement liées à une base fiscale étroite, à une proportion élevée de la population en situation de pauvreté, à une part importante de l'activité économique informelle ou exercée dans le secteur agricole, à une forte dépendance à l'égard des ressources naturelles ainsi qu'à des règles fiscales visant à attirer les investisseurs peu justifiées. Ces difficultés se traduisent par des montants substantiels de recettes nationales cédées par les pouvoirs publics sous la forme d'incitations fiscales (également appelées « dépenses fiscales »). Lorsqu'elles sont mal conçues, ces incitations sont inefficaces, inefficentes et associées à des situations d'abus et de corruption.

Cette partie administrative de l'écart fiscal ne peut être comblée sans une analyse en profondeur. L'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT<sup>60</sup>) est l'outil approprié pour ce type d'analyse. Des réformes peuvent être planifiées dans le cadre d'une stratégie à moyen terme en matière de recettes (SMTR ou MTRS en anglais<sup>61</sup>).

### 4.6. 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 de contrôle et institutions judiciaires) sur ses choix stratégiques, l'encaissement des recettes, les dotations budgétaires et les résultats obtenus. Il s'agit d'une relation à double sens entre les citoyens et les institutions publiques, dans la mesure où les citoyens doivent être à même de demander des comptes au gouvernement sur ses actions et veiller aux abus.

La redevabilité mutuelle désigne la relation entre les partenaires de coopération et le pays partenaire. Du point de vue des partenaires de coopération, la redevabilité mutuelle est importante afin que ceux-ci puissent démontrer à leurs citoyens qu'ils utilisent de manière efficace et efficiente les fonds publics alloués à l'aide au développement. Les pays partenaires doivent, de leur côté, pouvoir s'appuyer sur des engagements crédibles des partenaires de coopération ainsi que sur des informations prévisibles, transparentes, complètes et fournies en temps utile sur les

60 Voir <http://www.tadat.org/french/>

61 Concernant la SMTR, voir également les documents de réflexion de la plateforme de collaboration sur les questions fiscales: [https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I\\_B%20Aid%20Effectiveness\\_MTRS%20Summary.pdf](https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I_B%20Aid%20Effectiveness_MTRS%20Summary.pdf) et [https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I\\_B%20Aid%20Effectiveness\\_MTRS%20Draft%20Concept%20Note.pdf](https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I_B%20Aid%20Effectiveness_MTRS%20Draft%20Concept%20Note.pdf)

flux d'aide, pour pouvoir élaborer et exécuter des budgets à garantissant la réalisation des objectifs de politiques et des résultats attendus.

L'appui budgétaire offre la possibilité de renforcer la redevabilité nationale étant donné qu'il est soumis à l'examen du parlement et des institutions de contrôle alors que ce n'est généralement pas le cas pour le soutien aux projets. Toutefois, les avancées en matière de redevabilité nationale s'inscrivent souvent sur une longue période et le soutien des institutions et des systèmes nationaux dans ce sens est un défi pour les partenaires de coopération engagés en 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, à travers par exemple le critère d'éligibilité sur la transparence budgétaire (section 4.1.4) ou en intégrant des outils de budgétisation qui tiennent compte de la dimension d'égalité hommes-femmes;
- la promotion d'une approche participative et inclusive de l'appui budgétaire en renforçant et en encourageant la participation d'acteurs nationaux au dialogue sur les politiques et au suivi des réformes, notamment dans le cadre des examens annuels de la performance;
- le soutien des organes de contrôle nationaux, des institutions infranationales et des organisations de la société civile étant donné que les contraintes de capacité empêchent souvent le fonctionnement efficace des parlements<sup>62</sup>, des institutions supérieures de contrôle<sup>63</sup> et des organisations de la société civile<sup>64</sup>, même dans des environnements plus ouverts et plus transparents. Le mandat des organes de contrôle devrait inclure des engagements en faveur de l'égalité hommes-femmes et la composition des organes de contrôle démocratique et civil devrait être représentative de la population;
- l'amélioration de la transparence grâce à la publication de données pertinentes et à la communication d'informations sur la mise en œuvre de la politique publique et les examens de la performance (dans le cadre des contrats d'appui budgétaire et au-delà), qui témoigne de l'engagement en faveur d'une responsabilité mutuelle accrue. Un soutien aux pouvoirs publics dans leurs propres campagnes de communication et de sensibilisation peut également s'avérer pertinent<sup>65</sup>.

#### 4.7. Participation de la société civile

Les contrats d'appui budgétaire peuvent favoriser directement ou indirectement la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires en alimentant et en facilitant le dialogue avec la société civile, en augmentant la transparence et la redevabilité, ou en renforçant la participation à l'aide d'activités de soutien complémentaires.

La participation des citoyens à la vie publique en connaissance de cause, notamment lors des débats sur les choix stratégiques, le recouvrement des recettes, les dotations budgétaires et les résultats attendus permet une relation à double sens entre les citoyens et les institutions publiques. Une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique et une condition préalable à la responsabilité sociale. Pour les citoyens et la société civile, l'accès à l'information est une exigence fondamentale pour pouvoir influencer les processus politiques et budgétaires et pour exercer un contrôle efficace, au même titre que la liberté d'association, de réunion et d'expression. En favorisant l'accès à l'information en temps utile, le critère d'éligibilité relatif à la transparence et au contrôle du budget permettra aux organisations de la société civile (OSC) de renforcer la redevabilité nationale.

Les OSC peuvent jouer un rôle important sur le terrain et au niveau local, en veillant à ce que les hommes politiques et les fonctionnaires soient tenus responsables de la mise à disposition de services publics adaptés et efficaces.

62 Des orientations sur les relations entre les parlements et l'appui budgétaire sont disponibles dans le document de référence n° 8 intitulé « Engagement et soutien parlementaire dans le monde ». Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-engaging-supporting-parliaments-worldwide-201010\\_fr\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-engaging-supporting-parliaments-worldwide-201010_fr_2.pdf).

63 La collaboration de la Commission européenne avec l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai) témoigne de son engagement en faveur du renforcement des institutions supérieures de contrôle et reconnaît leur rôle en matière de responsabilité.

64 Des orientations sur la manière dont il convient d'associer les acteurs non étatiques sont disponibles dans le document de référence n° 12, intitulé « Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide — Améliorer la gouvernance des programmes de développement ». Ce document met en lumière le rôle des organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques; le dialogue sur les politiques, la coordination sectorielle, les examens à mi-parcours et les examens conjoints; le suivi de la performance et du budget, y compris la consultation des utilisateurs; la mise en œuvre du budget et la fourniture de services; ainsi que le renforcement des capacités, aux fins notamment de la culture budgétaire et du suivi des dépenses publiques. Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-engaging-non-state-actors-new-aid-modalities-201101\\_fr\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-engaging-non-state-actors-new-aid-modalities-201101_fr_2.pdf)

65 Voir la section 5.10 sur la communication et la visibilité.

Les citoyens et la société civile doivent être réellement en mesure de participer de manière active à la définition des programmes et à la prise de décisions.

Dans certains pays, des stratégies ou cadres nationaux ont été mis au point pour définir les normes régissant la participation de la société civile à l'élaboration des politiques et aux processus de surveillance. La budgétisation participative est une autre méthode permettant d'associer directement la population locale à la prise de décisions sur les dépenses prioritaires. Les OSC peuvent jouer un rôle clé en regroupant et en soumettant les exigences au nom des citoyens qui apportent leur contribution par leurs efforts de sensibilisation et un dialogue constructif sur les besoins et les priorités de la population. L'expérience en matière de budgétisation participative reste cependant limitée, ce principe ayant été essentiellement appliqué au niveau municipal ou au niveau des unités gestionnaires, là où l'engagement des groupes de citoyens est lié à des dépenses spécifiques associées à la vie quotidienne de la population.

Il existe un certain nombre de façons d'impliquer les OSC. Une OSC, ou un regroupement d'OSC, peuvent par exemple décider de présenter un budget officiel, une proposition d'action, ou de réaliser des études indépendantes afin de fournir des éléments probants pour leur action de sensibilisation. Les OSC peuvent également utiliser des réseaux et des plateformes, réclamer l'accès aux informations et influencer sur les décisions. Grâce aux technologies de l'information et de la communication, les OSC sont nettement plus en mesure de demander des comptes aux autorités par des actions de sensibilisation fondées sur des données factuelles.

#### 4.8. Fraude et corruption

La corruption peut être définie comme « l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel<sup>66</sup> ». La corruption fausse les marchés, entrave la croissance économique, empêche le développement et compromet la capacité des pouvoirs publics à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme (l'accès à la justice et à des procès équitables, par exemple) ou à garantir la fourniture de services de base (santé ou éducation, par exemple). La prédominance de la corruption crée une discrimination dans l'accès aux services publics en faveur des personnes qui sont en mesure d'influencer les autorités à agir dans leur intérêt personnel. Les personnes défavorisées sur le plan économique et politique souffrent de manière disproportionnée des conséquences de la corruption compte tenu de leur degré de dépendance élevé à l'égard des services publics.

La fraude peut s'entendre comme l'acquisition de biens d'autrui par des manœuvres frauduleuses<sup>67</sup>. La lutte contre la fraude et la corruption est une dimension essentielle qui exige une attention minutieuse dans les contrats d'appui budgétaire, notamment en ce qui concerne l'évaluation et l'atténuation des risques de fraude et de corruption, lors de l'appréciation du critère d'éligibilité de la GFP et dans le cadre de l'évaluation des valeurs fondamentales. L'engagement et l'approche du pays partenaire en matière de lutte contre la corruption sont évalués non seulement lors de l'élaboration d'un nouveau contrat d'appui budgétaire mais également pendant la phase de mise en œuvre. La Commission accorde une attention particulière à ces questions et favorise un recours plus large 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.

Dans le cadre de la stratégie à long terme menée dans les pays partenaires, la Commission combat la corruption à l'aide de différentes mesures telles que :

- le soutien à l'établissement d'un cadre juridique solide conforme aux normes européennes ou internationales destinées à prévenir et à combattre la corruption;
- le soutien à la mise en place et au renforcement d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption;
- le soutien à la réforme de l'administration publique et à la gestion des finances publiques;
- le soutien à l'amélioration du climat des affaires et des investissements et à la réforme des douanes;

66 Voir <https://www.transparency.org/what-is-corruption>.

67 Voir <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4781>.

- le soutien à la lutte contre la criminalité économique et financière (renforcement des capacités des autorités répressives et judiciaires, ainsi que des organismes spécialisés tels que les commissions anticorruption) et soutien à la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité (y compris la réforme de la police);
- le soutien à la société civile et aux médias en tant qu'observateurs critiques, ainsi qu'aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques et aux parlements dans l'exercice de leurs fonctions de surveillance et de contrôle; et
- promotion par la Commission de la coopération entre l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les autorités en charge des missions d'inspection et les autorités judiciaires des pays partenaires<sup>68</sup>.

### Outils de diagnostic

Un éventail d'indices internationaux est disponible pour mesurer l'ampleur du problème de la corruption, tels que l'indice de perception de la corruption de Transparency International ou l'indice mondial de gouvernance de la Banque mondiale dans le domaine de la lutte contre la corruption. La plupart reposent sur la *perception* ou sur des enquêtes menées auprès des citoyens/entreprises, et ne mesurent pas la corruption en tant que telle, ce qui demeure un défi. Dans les domaines particulièrement exposés à la corruption, des indicateurs ont été mis au point (risques liés à la passation de marchés publics<sup>69</sup> par exemple). Ces indicateurs devraient également être activement promus dans le dialogue mené avec les pays partenaires. Des indicateurs plus spécifiques et plus objectifs en matière de lutte contre la corruption sont souvent difficiles à construire mais, à titre d'exemple, des indicateurs relatifs à l'indépendance, à l'impartialité et à la performance du secteur de la justice peuvent être proposés et examinés avec les pays partenaires.

La transparence et la rigueur autour des procédures de sélection de grands projets d'investissements publics et de marchés publics offrent également de très bons points d'entrée pour lutter contre la corruption potentielle. Les évaluations générales de la transparence dans les finances publiques<sup>70</sup> sont également pertinentes, telles que les évaluations de la transparence fiscale du FMI fondées sur le code de transparence des finances publiques. Des contrôles plus étroits et une transparence accrue augmentent le niveau de **détection** des cas de corruption. En conséquence, avec l'amélioration des outils de détection, l'**incidence** semble augmenter, jusqu'au moment où les contrôles supplémentaires et les sanctions (si elles sont efficaces) commenceront à faire fléchir cette incidence.

### Stratégie de réponse aux principaux cas de corruption

Bien qu'il convienne de souligner la nécessité d'adopter une approche au cas par cas, le cadre suivant fournit certaines orientations sur la manière de traiter les principaux cas de corruption. À partir du moment où un cas de corruption important est détecté, la délégation devrait en informer le siège<sup>71</sup>. Toute décision imminente concernant l'appui budgétaire devrait être soumise au comité de pilotage de l'appui budgétaire/de l'aide financière, et il peut s'avérer indispensable de revoir le cadre de gestion des risques. Il conviendra de suivre le processus suivant:

1. dès le début, les faits devraient être établis avec la plus grande objectivité afin d'essayer de définir la **nature** du cas de corruption, à savoir distinguer les pratiques frauduleuses (vol simple/fraude de la part de fonctionnaires isolés) des défaillances systémiques qui ont permis que ce cas de corruption puisse se produire (par exemple, la non-conformité systématique avec les mécanismes de contrôle interne, des faiblesses dans la GFP);
2. il est important de savoir **qui** a dénoncé ce cas de corruption: les pouvoirs publics, la presse, la société civile ou des lanceurs d'alerte. Cela donnerait une indication de l'intégrité et de la crédibilité du système de responsabilité du pays;
3. il importe d'apprécier l'**incidence financière** du cas de corruption, ainsi que les répercussions sur les finances budgétaires, et d'évaluer le préjudice potentiel pour les intérêts financiers de la Commission;
4. pour mettre un terme aux scandales de corruption de grande ampleur (et éviter ainsi le non-respect des critères d'éligibilité ou des valeurs fondamentales), il est essentiel d'évaluer la crédibilité de la **réponse du gouvernement**.

68 La collaboration entre l'OLAF et le FIGE (forum des inspections générales d'État d'Afrique et d'institutions similaires) est un bon exemple de cet engagement.

69 Voir [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/fazekas\\_presentation\\_30032017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/fazekas_presentation_30032017_en.pdf)

70 Voir <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/> pour de plus amples informations.

71 Cette obligation figure déjà dans l'annexe 7 et concerne le système d'alerte précoce établi au sein du cadre de gestion des risques.

Lorsque le dialogue est efficace et bien coordonné avec l'ensemble des parties prenantes (non seulement les autres partenaires de coopération mais également les acteurs nationaux tels que le parlement et la société civile), les pouvoirs publics sont censés formuler une réponse pertinente et crédible au cas de corruption détecté, éventuellement sous la forme d'un plan d'action (incluant de préférence un cadre d'évaluation de la performance). Un tel plan comportera généralement des mesures à court et moyen terme, l'objectif étant de mettre un terme au cas de corruption détecté, de prévenir à l'avenir tout abus similaire en renforçant les systèmes et, de manière générale, de combattre la corruption et de renforcer les institutions garantes de la responsabilité. Les actions recensées ne devraient pas créer un processus de redevabilité parallèle mais devraient reposer, autant que possible, sur les systèmes nationaux (parlement, audit externe, système judiciaire ou organismes anticorruption). L'UE se réserve toutefois le droit d'exiger des mesures correctives supplémentaires.

L'expérience montre que certains partenaires peuvent être particulièrement vulnérables en cas de perte soudaine de l'appui budgétaire. Il est ainsi rappelé que les partenaires de coopération devraient être des partenaires fiables, qu'ils devraient recourir au dialogue entre le gouvernement et les donateurs comme première étape de la lutte contre les actes répréhensibles et que, si des actions supplémentaires sont nécessaires de la part des donateurs (telles que la suspension de l'appui budgétaire ou encore le report ou la réduction d'un décaissement), la réponse devrait être proportionnée au problème. L'arrêt immédiat de tout appui budgétaire est susceptible d'interrompre le dialogue entre le gouvernement et les donateurs au moment où ce dialogue pourrait s'avérer particulièrement utile. Une lettre, voire une visite d'un haut fonctionnaire de la Commission, pourrait être une manière de mettre en évidence l'importance que l'UE attache à la lutte contre la corruption.

Dès que des informations suffisantes sont disponibles, il peut être utile de synthétiser tout le déroulement de l'incident et des réponses apportées par les divers intervenants, d'en tirer des enseignements, de renforcer le dialogue, de promouvoir la lutte continue contre la corruption et de renforcer les systèmes de redevabilité<sup>72</sup>.

#### 4.9. L'appui budgétaire dans un contexte décentralisé

Les contextes décentralisés dans les pays partenaires constituent des environnements complexes pour l'appui budgétaire. Chaque contexte national est différent et dépend des réalités constitutionnelles, des traditions et de l'économie politique locale. Toute évaluation d'un appui budgétaire dans un contexte décentralisé, nécessite une attention particulière au cadre juridique, aux différents mandats, aux capacités institutionnelles au niveau local, à l'articulation des responsabilités entre les pouvoirs publics centraux et locaux, et aux ressources.

L'approche globale de l'UE concernant la décentralisation est décrite dans le guide de l'UE sur les processus de décentralisation<sup>73</sup> ainsi que dans la communication de la Commission intitulée « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement<sup>74</sup> ». Une note méthodologique spécifique décrit les principes et les approches à adopter pour la formulation et la mise en œuvre de contrats d'appui budgétaire dans des contextes décentralisés<sup>75</sup>. La priorité pour l'appui budgétaire repose sur les trois dimensions fonctionnelles de la décentralisation: i) la dimension **politique**, qui implique un éventail de pouvoirs politiques dont sont dotés les pouvoirs publics infranationaux, comprenant la formulation et l'adoption de politiques publiques ainsi que des mécanismes de redevabilité à l'égard des citoyens; ii) la dimension **administrative**, qui implique des responsabilités pour la fourniture d'un certain nombre de missions ou de services publics, et iii) la dimension **budgétaire**, qui implique l'assignation formelle de missions, de recettes et dépenses publiques aux pouvoirs publics infranationaux, ce qui suppose généralement un degré élevé d'autonomie et de discrétion en ce qui concerne la gestion des fonds publics et les décisions prises en la matière.

72 Des orientations supplémentaires sur la manière d'intégrer les mesures anticorruption dans l'aide au développement octroyée par la Commission européenne sont disponibles dans le document de réflexion n° 2 (en anglais), Soutenir les réformes anticorruption dans les pays partenaires- concepts, outils et domaines d'action ([http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-anti-corruption-reform-201110\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-anti-corruption-reform-201110_en_2.pdf)).

73 Voir le document « Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale », DG DEVCO, Collection « Outils et méthodes », document de référence n° 23, novembre 2016 (<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mn-bb-16-005-fr-n.pdf>).

74 Se référer au document COM (2013) 280 du 15.5.2013 (voir [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515\\_fr\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_fr_4.pdf)).

75 Voir (en anglais) « Fournir un appui budgétaire européen dans des contextes décentralisés », note méthodologique, 2016 ([https://ec.europa.eu/europeaid/methodological-note-providing-eu-budget-support-decentralised-contexts-0\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/methodological-note-providing-eu-budget-support-decentralised-contexts-0_en)).

Trois grands types d'opérations peuvent être distingués:

- **l'appui budgétaire à la fourniture décentralisée de services publics:** l'appui budgétaire est fourni dans un contexte de décentralisation donné afin de soutenir la fourniture de services décentralisée et à niveaux multiples, en particulier dans des situations où normalement les pouvoirs publics infranationaux sont dotés de pouvoirs administratifs étendus mais d'une autonomie politique et budgétaire limitée. Le soutien octroyé pourrait cibler des secteurs tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, la justice et la sécurité, lesquels sont généralement liés à une politique ou à une réforme sectorielle encadrée et financée au niveau national. Typiquement, ce soutien prendra la forme d'un CPRS ou d'un CCER dans des situations de fragilité, dans le but de garantir à la population locale une continuité dans la fourniture de services. La conception et la mise en œuvre, y compris les critères d'éligibilité et le dialogue sur les politiques, doivent tenir compte des niveaux de gouvernement aussi bien centraux qu'infranationaux;
- **l'appui budgétaire en faveur des réformes en matière de décentralisation:** lorsque le processus de décentralisation du niveau central aux niveaux infranationaux constitue lui-même l'objet spécifique du contrat, l'appui budgétaire peut être fourni en appui à la politique de décentralisation et au renforcement des systèmes des autorités locales. Le contrat devrait cibler les réformes et les aspects institutionnels du processus de décentralisation et, en fonction de la stratégie propre au pays, pourrait couvrir les trois dimensions fonctionnelles - politique, administrative et budgétaire. Le soutien prendra généralement la forme d'un CPRS ou d'un volet d'un C-ODD. Dans certains cas de fragilités structurelles, et si une base institutionnelle existe au préalable au niveau infranational, un volet consacré à la décentralisation peut être envisagé dans le cadre d'un CCER afin de renforcer la présence de l'État en périphérie. La conception et la mise en œuvre, y compris les critères d'éligibilité et le dialogue sur les politiques, doivent tenir compte des niveaux de gouvernement aussi bien centraux qu'infranationaux;
- **l'appui budgétaire en faveur des politiques territoriales menées par les autorités infranationales:** lorsque des autorités publiques infranationales sont dotées de capacités et de pouvoirs étendus sur les plans politique, administratif et budgétaire (par exemple dans le cadre d'un système fédéral), un CPRS pourrait contribuer à la conception, au financement et à la mise en œuvre de politiques territorialisées, à travers les plans stratégiques de développement territorial des autorités infranationales. Même si le gouvernement central continue à jouer un rôle important (conclusion de la convention de financement avec le partenaire, récipiendaire des décaissements par tranche, certains aspects centraux des critères d'éligibilité), la conception et la mise en œuvre du CPRS, y compris les critères d'éligibilité et le dialogue, devraient cibler en priorité le niveau infranational. Ainsi le recours à un C-ODD n'est pas recommandé et ne devrait être entrepris que dans des situations exceptionnelles sous la supervision du comité de pilotage. Il n'est envisageable que dans des contextes plus avancés permettant de gérer les risques, notamment fiduciaires, qui accompagnent un degré avancé de responsabilité décentralisée. Il est préférable qu'une évaluation PEFA au niveau infranational ait été réalisée<sup>76</sup> et que des mesures de réforme soient mises en œuvre.

Les décisions relatives à l'appui budgétaire dans des contextes décentralisés devraient être prises au cas par cas. Les délégations de l'UE devraient examiner minutieusement les opportunités et les risques que cela implique, y compris le risque de défaut des gouvernements infranationaux. Elles devraient également analyser les implications d'une intervention au niveau décentralisé sur le dialogue mené avec le gouvernement central et sur les capacités en ressources humaines de la délégation de l'UE.

#### 4.10. Investissement et environnement des affaires

Les investissements, qu'ils soient publics, privés, dans le cadre d'un partenariat public-privé ou d'une opération de financement « mixte » au titre du futur plan d'investissement extérieur, supposent un certain nombre de facteurs favorables. L'appui budgétaire peut jouer un rôle important, notamment en ce qui concerne le cadre macroéconomique et budgétaire, le cadre des investissements et l'environnement des affaires, ainsi que les politiques et les institutions sectorielles.

Le cadre macroéconomique et budgétaire devrait fournir une base prévisible, stable et durable pour la planification des investissements. Des politiques macroéconomiques rigoureuses encouragent la croissance en garantissant un environnement plus stable et sécurisant pour les décisions d'investissements des secteurs public et privé. Dans le

76 Voir les orientations PEFA correspondantes à l'adresse [https://pefa.org/sites/default/files/attachments/SNG-Supplementary-Guidelines-eng001%20\(Jan%2017\).docx\\_.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/attachments/SNG-Supplementary-Guidelines-eng001%20(Jan%2017).docx_.pdf)

même temps, les investissements peuvent avoir une incidence macroéconomique, notamment lorsqu'ils impliquent des passifs directs ou éventuels pour le secteur public. Un appui aux investissements doit tenir compte de la viabilité de la dette publique, étant donné que le ratio dette publique/PIB connaît une hausse sensible depuis 2011 dans de nombreux pays, en raison de l'adoption de politiques d'investissement expansionnistes, de l'émergence de nouveaux donateurs et de conditions relativement favorables sur les marchés financiers. Un solide cadre budgétaire à moyen terme est indispensable si l'on veut éviter une accumulation insoutenable de la dette. Il est également important de considérer la structure de la dette publique et la capacité du pays à l'honorer sur le moyen terme.

Le renforcement de la gestion des finances publiques peut être une réponse à des problèmes critiques qui touchent directement les investissements. Il convient d'aligner les investissements publics ou les opérations de financement mixte sur les politiques du pays partenaire, c'est-à-dire les inclure dans les plans d'investissement publics (PIP), les hiérarchiser et en calculer le coût correctement. Une sélection de projets efficace, fondée sur des règles et disposant d'un réservoir de projets réalistes est fondamentale afin d'éviter des ruptures dans la mise en œuvre en raison d'un manque de fonds. De même, une chaîne de dépenses qui fonctionne correctement et la capacité de gérer de grands projets complexes sont des éléments indispensables. Un système de passation des marchés publics concurrentiel et transparent est crucial afin de garantir la qualité et la rentabilité des investissements. Dans le même temps, la passation de marchés publics offre des opportunités économiques au secteur privé. Des systèmes de maintenance adaptés doivent préserver la qualité des actifs publics dans le temps et éviter une détérioration prématurée. Le dialogue sur les politiques peut permettre d'assurer que l'entretien des investissements est bien inclus et planifiée dans le budget national et qu'un suivi approprié des actifs est effectué. Des systèmes de comptabilité publique de bonne qualité sont une condition de base pour un suivi efficace des actifs. Des outils de diagnostic tels que le cadre PEFA et l'évaluation PIMA (évaluation de la gestion des investissements publics) peuvent être utilisés.

L'appui budgétaire peut également répondre aux problématiques liées au climat des investissements au niveau national, infranational ou sectoriel, concernant notamment les politiques commerciales, les réglementations et leur application. L'appui budgétaire peut apporter une réponse à des questions spécifiques au secteur, telles que les politiques en matière de subvention, l'octroi de licences et les réglementations, le renforcement des marchés et de la concurrence, ou encore le développement d'une expertise en ce qui concerne la compréhension, la minimisation et le partage des risques (par exemple, les risques liés aux projets, à la demande, aux renégociations, ou encore les risques macroéconomiques) à l'entité publique ou privée la mieux placée pour les gérer.

L'appui budgétaire constitue un outil essentiel pour encourager et promouvoir l'investissement en s'attaquant directement aux défaillances et aux risques du marché qui nuisent au climat des investissements. Il est dès lors important d'exploiter les synergies et les complémentarités avec d'autres instruments tels que le « mixage », afin d'accroître l'efficacité de l'aide européenne. Compte tenu de l'expérience acquise au titre du cadre de l'UE relatif aux financements mixtes<sup>77</sup> et en vue du lancement du plan d'investissement extérieur (PIE), ces synergies devraient être renforcées. Le PIE vise à garantir une cohérence entre les opérations de financement et d'autres modalités d'aide telles que l'appui budgétaire au titre du troisième pilier proposé dans ce plan, qui encourage l'instauration d'un climat propice aux investissements dans les pays partenaires.

Les investissements consentis au titre du PIE incitent à mettre en place des politiques sectorielles solides et donnent des opportunités de dialogue avec le secteur privé. L'appui budgétaire en combinant financements, dialogue sur les politiques et renforcement des capacités, ainsi que indicateurs de performance spécifiques pour les tranches variables, peut venir en complément afin de lever les obstacles aux investissements et d'améliorer les politiques sectorielles et l'environnement des affaires du pays partenaire. Pour exploiter ces synergies, dans la mesure du possible, le recours parallèle à l'appui budgétaire et d'autres instruments financiers dans les secteurs de concentration est encouragé. De même, une coordination entre les délégations et les institutions financière devrait être mise en place à un stade précoce.

77 Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending_en)







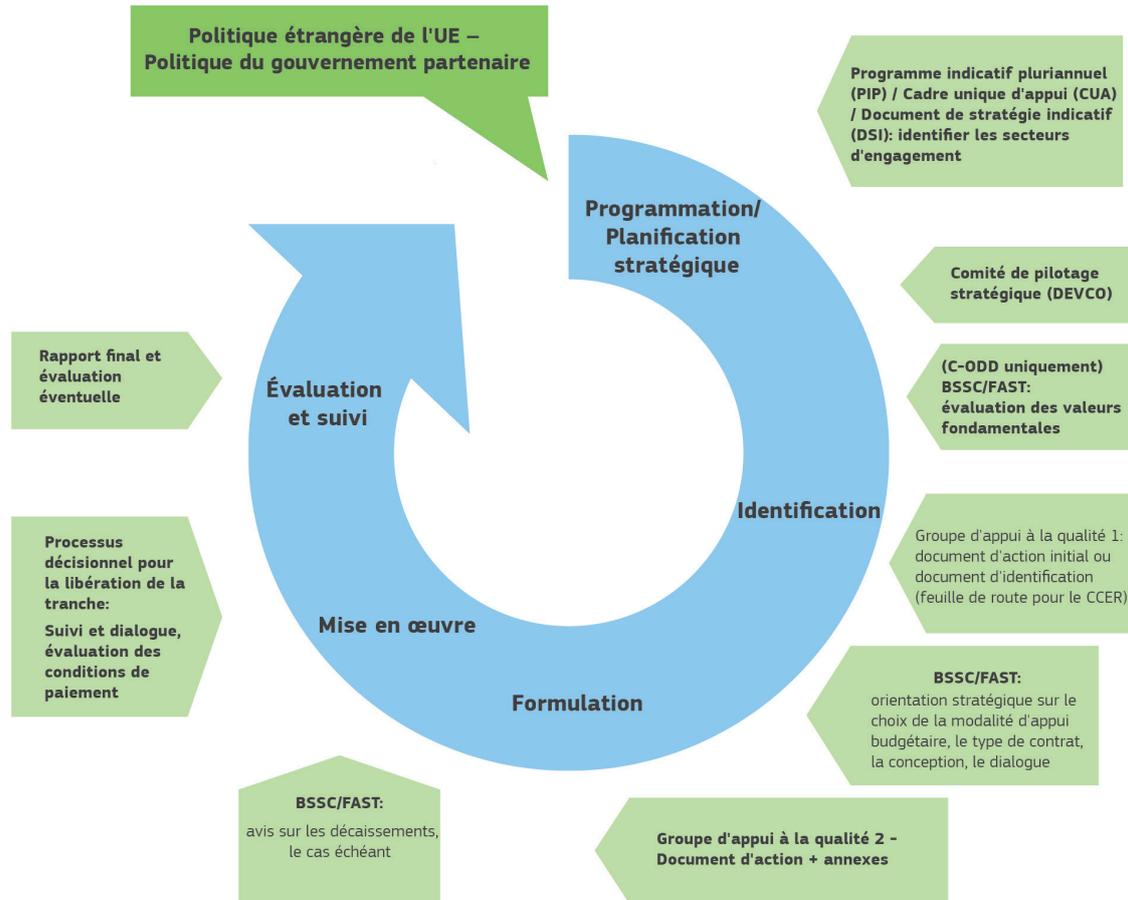


## 5. Cycle de programme

### 5.1. Introduction

Le cycle de gestion applicable aux contrats d'appui budgétaire est résumé dans le schéma ci-dessous. Le présent chapitre examine les différentes étapes et indique les éléments à préparer pour chacune d'entre elles.

#### Gestion du cycle d'appui budgétaire



Comité de pilotage de l'appui budgétaire/de l'aide financière (BSSC/FAST): pilotage politique et stratégique continu des contrats d'appui budgétaire. Chaque année, sur la base de l'analyse des risques, il est convenu d'une liste de pays pour lesquels la soumission du contrat au BSSC/FAST est exigée

## 5.2. Identification

### 5.2.1. De l'opportunité de fournir un appui budgétaire

Ce processus de décision est exposé aux chapitres 3 et 4. Il implique les étapes suivantes:

**Dans un premier temps**, une évaluation des risques, à l'aide du cadre de gestion des risques, évaluera si les risques sont susceptibles d'être compensés par les mesures d'atténuation et les résultats attendus. Cela comprend une évaluation de l'engagement du pays vis-à-vis des valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit (catégorie « risques politiques »). Le BSSC/FAST mettra en balance les préoccupations liées au risque politique avec la nécessité d'assurer la fourniture de services vitaux, et autres bénéfiques potentiels, afin de déterminer si un CPRS ou un CCER sont des modalités d'aide appropriées.

Dans le cas de C-ODD, l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales est une condition préalable et sera évalué indépendamment du cadre de gestion des risques (voir l'annexe 12). Il fera l'objet d'un suivi pendant les phases de formulation et de mise en œuvre à l'aide du cadre de gestion des risques.

**Dans un second temps**, une évaluation de l'éligibilité au regard des quatre critères sera réalisée dans le document initial d'action ou d'identification. Cette évaluation s'appliquera pour tous les contrats d'appui budgétaire et se déroulera pendant les phases d'identification et de formulation ainsi que durant la mise en œuvre. Durant la phase d'identification, les pays peuvent être classés comme candidats forts (supposés satisfaire à l'éligibilité et pouvoir la conserver), candidats potentiels (pour lesquels l'éligibilité est plus incertaine) et comme candidats faibles (pour lesquels l'éligibilité est hautement improbable).

Comme souligné au chapitre 2, si les conditions pour un appui budgétaire ne sont pas remplies au moment considéré mais que des éléments donnent à penser qu'un appui budgétaire est prévu et qu'il constitue une possibilité sur le court à moyen terme, il convient d'engager un dialogue avec le gouvernement. Cela permet de convenir d'une feuille de route en vue de la conclusion d'un partenariat pour un appui budgétaire. Il y a alors lieu également d'élaborer un cadre de gestion des risques et d'entreprendre des actions appropriées de renforcement des capacités en soutien aux principales institutions et réformes.

### 5.2.2. Quel montant accorder au titre de l'appui budgétaire?

Les décisions relatives au montant à octroyer au titre de l'appui budgétaire reposeront sur une évaluation qualitative approfondie des besoins et des critères 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 et de réforme nationales/sectorielles*: l'évaluation prendra en compte non seulement les niveaux actuels et prévus des recettes nationales 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), mais également les préférences exprimées par le pays en faveur d'une modalité d'aide ou d'une combinaison de modalités d'aide. Plus la dépendance du pays vis-à-vis de l'appui budgétaire au moment considéré et dans l'avenir est grande, 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 aux objectifs de la stratégie de réforme nationale/sectorielle*: cette évaluation devrait porter à la fois sur le processus d'élaboration du budget et sur ses effets en termes de dotations budgétaires en ligne avec les stratégies et objectifs de développement, et de taux d'exécution. Plus grande sera la confiance accordée à la fois au processus d'allocation budgétaire du pays partenaire et à ses résultats, plus grande pourra être la part du programme pays fournie au titre de l'appui budgétaire;
- *efficacité, rapport coût-avantage et valeur ajoutée spécifique de l'appui budgétaire dans la réalisation des objectifs stratégiques du pays partenaire*: l'évaluation considèrera l'incidence potentielle de l'appui budgétaire par rapport à d'autres modalités, tout en prenant en compte également l'influence probable que pourrait exercer l'UE, sur la base notamment d'indicateurs portant sur les relations avec le gouvernement, la capacité en ressources humaines et 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 du 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 réalisations des objectifs convenus grâce aux contrats d'appui budgétaire*: plus le taux et la ponctualité des décaissements antérieurs (des tranches fixes et variables) sont élevés, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays peut être importante;
- *approche axée sur les résultats dans la stratégie nationale/sectorielle du pays partenaire, comprenant un système de suivi*: plus le système de suivi est solide et plus grande est la volonté du pays partenaire d'être tenu pour responsable des réformes clés et des résultats escomptés, plus la part fournie au titre de l'appui budgétaire dans le programme du pays devrait être importante.

### 5.2.3. Additionnalité financière ou affectation

Tous les fonds versés au titre de l'appui budgétaire sont additionnels aux ressources nationales dans le budget du pays partenaire. Au niveau sectoriel, l'additionnalité ou l'affectation des fonds peut, dans certains cas, et dans une certaine mesure, constituer un objectif du contrat d'appui budgétaire. Dans de tels cas, une augmentation des allocations (sous-) sectorielles et des dépenses devrait être convenue avec le pays partenaire au niveau du cadre de dépenses à moyen terme. Dans la mesure où l'appui budgétaire est un mécanisme de financement axé sur les résultats, ce type de convention ne devrait normalement pas inclure des conditions spécifiques sur le décaissement des intrants. Le degré d'additionnalité devrait être évalué premièrement dans le cadre de l'appréciation de l'éligibilité au regard de la politique publique (voir le chapitre consacré au financement de la politique). Deuxièmement, il convient de déterminer si cette augmentation est appropriée au regard du cadre macroéconomique et budgétaire existant et si elle est susceptible de compromettre l'allocation stratégique des ressources. Troisièmement, la viabilité financière de l'augmentation envisagée sera démontrée, en particulier si cette augmentation concerne des dépenses récurrentes. Il est à noter enfin, que cette option ne comporte aucun ciblage, c'est-à-dire la spécification d'éléments de dépenses qui, une fois exécutées et contrôlées, peuvent être remboursées au titre de l'appui budgétaire.

Dans d'autres cas, les contrats d'appui budgétaire viseront essentiellement l'efficacité et l'efficacité des politiques et des dépenses sectorielles. Dans ce cadre, le contrat d'appui budgétaire offre un espace budgétaire supplémentaire au niveau macroéconomique tout en axant le dialogue, les incitations et les conditions applicables vers les résultats au niveau sectoriel.

### 5.2.4. Durée du contrat

La durée d'un C-ODD ou d'un CPRS devrait être de 3 à 6 ans maximum. Un contrat de 3-4 ans devrait être l'option privilégiée, compte tenu des difficultés que pose l'anticipation de la conception, du contexte et des perspectives sur une plus longue période. La durée d'un CCER devrait osciller entre 1 et 3 ans (des durées plus longues sont particulièrement pertinentes dans le cas de fragilités structurelles). Plus la situation est instable, plus la durée du contrat devrait être courte.

### 5.2.5. Identification

La phase d'identification prévoit l'élaboration d'une proposition préliminaire qui énonce les objectifs proposés et les résultats attendus du contrat: le montant indicatif proposé et sa forme (C-ODD, CPRS, CCER ou d'autres modalités d'aide); la probabilité selon laquelle les critères d'éligibilité seront remplis d'une manière continue et, si nécessaire, l'identification des possibles mesures préalables à entreprendre (avant la formulation ou la décision) et des mesures de soutien (en particulier pour renforcer les capacités et la redevabilité nationale); certaines propositions préliminaires visant la conception et la mise en œuvre; les principaux risques; et les étapes ultérieures. La proposition devrait être accompagnée du dernier cadre de gestion des risques validé (ou d'un projet, pour les nouveaux pays bénéficiant d'un appui budgétaire pour la première fois).

### 5.3. Comité de pilotage de l'appui budgétaire/de l'aide financière

Le management est engagé dans le processus décisionnel afin de fournir une orientation stratégique et consulter, en fonction des besoins, les commissaires chargés de la coopération internationale et du développement, et de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement, ainsi que le haut représentant et vice-président, dans le cadre de deux comités de pilotage: le comité de pilotage de l'appui budgétaire (BSSC en anglais), présidé par le directeur général de la DG DEVCO, et le comité de pilotage de l'aide financière (FAST en anglais), présidé par le directeur général de la DG NEAR. En fonction des besoins, des membres du SEAE et de la DG ECFIN peuvent prendre part à ces comités. D'autres DG peuvent être invitées pour consultation sur des matières relevant de leur expertise spécifique. Le secrétariat du BSSC est assuré par l'unité centrale chargée de l'appui budgétaire au sein de la DG DEVCO; le secrétariat du FAST est confié à l'unité « aide financière, politique et stratégie » de la DG NEAR.

Sous réserve des décisions prises par le BSSC/FAST à la suite de la validation annuelle des cadres de gestion des risques, les nouveaux contrats sont soumis au comité pour décision stratégique afin de garantir, avec le soutien des directions thématiques et politiques et du SEAE<sup>78</sup>, la qualité et la cohérence des politiques dans les différentes régions, ainsi que la cohérence des priorités fixées pour le pays partenaire dans le dialogue politique et le dialogue sur les politiques.

### 5.4. Formulation

À la suite de la phase d'identification, conformément à la décision prise après la première réunion du groupe d'appui à la qualité et à l'orientation stratégique formulée par le BSSC/FAST, la phase de formulation conduira à la préparation du **Document d'Action** et des annexes pertinentes de la convention de financement qui seront réexaminés lors de la seconde réunion du groupe d'appui à la qualité. Tous les documents d'action d'appui budgétaire suivent le même format et couvrent les rubriques principales suivantes<sup>79</sup>:

- la logique, les objectifs et les bénéfices attendus du contrat d'appui budgétaire, qui constituent les éléments clés du cadre stratégique;
- l'évaluation du contexte du pays et de son éligibilité à l'appui budgétaire, résumant les principales problématiques et résultats de l'évaluation des quatre critères d'éligibilité;
- la gestion des risques, qui couvre les problématiques essentielles identifiées dans le cadre de gestion des risques, et axé sur la description des principaux risques et les mesures d'atténuation;
- la conception du contrat, qui traite des questions de mise en œuvre, y compris les bénéfices et les résultats attendus, le budget et le calendrier indicatif des décaissements, la coordination des parties prenantes et des donateurs, le suivi de la performance, les critères de décaissement, les mesures complémentaires (en particulier celles visant le renforcement des capacités), la redevabilité nationale, et les autres objectifs transversaux concernant en particulier l'égalité hommes-femmes, l'approche fondée sur les droits et l'environnement; et
- l'évaluation et l'audit, la communication et la visibilité.

Le document d'action à l'état de projet, lorsqu'il est transmis au siège par la délégation de l'UE, devrait être accompagné du dernier cadre de gestion des risques validé ainsi que des évaluations complémentaires pertinentes. Il devrait également inclure les annexes de la convention de financement (qui exposent en détail les conditions générales / spécifiques de décaissement et les indicateurs de performance associés aux tranches variables).

Après approbation par le directeur géographique, le contrat est soumis à l'approbation du comité des États membres de l'UE compétent pour chaque instrument, avant que la Commission européenne ne statue sur le financement. La convention de financement incluant les annexes pertinentes sera signée avec le pays partenaire après la décision de financement. Elle constitue l'accord juridique avec le pays partenaire.

78 La décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure inclut à l'article 9, paragraphe 2, la liste des instruments d'aide extérieure dans lesquels le SEAE joue un rôle spécifique en contribuant aux cycles de programmation et de gestion respectifs. Le règlement IAP ne figure pas dans cette liste.

79 Le format du document d'action fait l'objet de modifications dans le temps. Il convient de toujours utiliser le dernier modèle disponible sur l'intranet des DG DEVCO/NEAR, conformément aux instructions (pour le personnel de l'UE uniquement).

## 5.5. Engagements financiers

Les conventions de financement dans le cadre d'appui budgétaire constituent des engagements juridiques pouvant donner lieu à des paiements sans avoir à conclure des engagements juridiques supplémentaires. Dans ce cas, l'unique engagement individuel budgétaire/financier est enregistré immédiatement après la signature de la convention de financement par les deux parties, sur la base de la totalité des versements prévus dans la convention de financement (à l'exception des fonds prévus pour l'audit, l'évaluation, l'appui complémentaire et les provisions éventuelles).

## 5.6. Mise en œuvre et décaissements

Le suivi et le dialogue réguliers seront des composantes clés de tous les contrats d'appui budgétaire et devraient d'une manière générale suivre la structure et les principes présentés dans les chapitres 3 et 4. Il est important de promouvoir les principes d'appropriation et de redevabilité nationales, de renforcer le travail en équipe au sein des délégations de l'UE et entre les bailleurs intervenant en appui budgétaire, et d'accorder une attention particulière à des activités de communication et de visibilité appropriées.

Les décaissements requièrent les étapes suivantes:

- 1. Requête du pays partenaire pour le décaissement d'une tranche:** cette requête peut être effectuée par l'envoi d'une lettre présentant l'évaluation annuelle ou le rapport de suivi de la politique, ainsi que tout autre document justificatif approprié en annexe. Cette lettre devrait fournir des éléments probants et une conclusion motivée relativement à l'éligibilité. Les délégations de l'UE devraient engager un dialogue avec les autorités nationales sur le contenu du rapport d'avancement de la réforme et partager également les documents modèles pertinents que les délégations utilisent pour étayer les décisions de décaissement, de manière à orienter les pays partenaires sur les informations requises;
- 2. Analyse de la requête pour le décaissement d'une tranche et préparation d'un dossier de décaissement par la délégation de l'UE:** il convient, à cette étape, d'examiner si les conditions exigées pour le paiement ont été remplies et de fournir un avis motivé. La note de décaissement devrait être rédigée conformément au modèle annoté, et conclure par une déclaration claire du chef de délégation sur la conformité de chacun des critères d'éligibilité et inclure une recommandation sur l'opportunité d'effectuer le décaissement et sur le montant qu'il convient de verser. Le cas échéant, il y a lieu d'adresser, pour information, une copie de la note à la direction géographique du SEAE. Cette note devrait également informer le siège de toute modification à apporter aux indicateurs des tranches variables et/ou aux objectifs concernant le versement des tranches suivantes. Ces modifications font l'objet d'un avenant écrit à la convention de financement, lequel peut être établi par un échange de courriers entre les signataires de la convention. Ces modifications devraient être négociées au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année de mise en œuvre à laquelle se réfèrent les résultats visés;
- 3. Les services géographiques des DG DEVCO et NEAR préparent le dossier de décaissement** aux fins de l'approbation par le directeur compétent et, conformément aux instructions, associent le comité de pilotage de l'appui budgétaire/de l'aide financière ainsi que les unités à vocation thématique ou liées au soutien budgétaire. Le directeur donne l'autorisation de paiement et peut également transmettre à la délégation les messages importants à soulever dans le dialogue avec le pays partenaire;
- 4. à la réception de l'approbation du siège, le chef de délégation peut à son tour apposer son visa en tant qu'ordonnateur.** Une lettre formelle devrait alors être annexée, contenant les messages importants, issus de l'évaluation, à inclure dans le dialogue;
- 5. la délégation procède à la vérification des paiements** (y compris la confirmation de l'application du taux de change approprié).

Le respect du délai de paiements 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 de décaissement convenues postérieurement entre le pays et ses partenaires intervenant en appui budgétaire. Il est donc indispensable que la délégation de l'UE prenne les devants et sollicite la requête du pays partenaire bien avant la date d'échéance du paiement, et que toutes les parties respectent le calendrier convenu.

### **Vérification du taux de change**

L'appui budgétaire implique le transfert de ressources financières vers le Trésor national d'un pays partenaire. La délégation doit veiller à ce que le gouvernement bénéficiaire fournisse les preuves documentaires démontrant que le compte du Trésor concerné a été crédité du montant équivalant au transfert de devises au taux de change en vigueur le jour considéré. Les fonds versés au titre de l'appui budgétaire doivent être comptabilisés comme des recettes publiques et inscrits au budget de l'État du pays bénéficiaire.

Le taux de change appliqué pour les paiements relevant de l'appui budgétaire doit être clairement indiqué et enregistré de sorte que le montant total en euros soit converti dans la monnaie locale et crédité en temps voulu sur le compte de trésorerie approprié. Cela devrait empêcher qu'un taux de change non transparent entraîne la non-comptabilisation éventuelle d'une partie des fonds. Pour quelques pays, il est même nécessaire de passer par une troisième monnaie (USD). Les conditions particulières figurant dans les conventions de financement de l'appui budgétaire reconnaissent de manière explicite que la formulation des clauses relatives aux taux de change doit être adaptée aux pratiques et à la réglementation de la banque centrale du bénéficiaire. Dans le même temps, il est clairement exigé que ces pratiques soient appliquées de manière non discriminatoire.

Il est vivement recommandé que, pendant la formulation du contrat d'appui budgétaire, la délégation de l'UE contacte la banque centrale afin de clarifier les définitions acceptables pour le taux de change et pour mieux informer la banque centrale des obligations découlant de la convention de financement. Sur cette base, les bonnes pratiques adoptées dans certains pays ont consisté à obtenir une confirmation écrite de la banque centrale des dispositifs de change à inclure dans la convention de financement. De plus amples informations sont disponibles sur la page intranet de l'unité de la DG DEVCO chargée de l'appui budgétaire (pour le personnel de l'UE uniquement).

Lorsque, ultérieurement au paiement, la transaction se révèle entachée par de graves irrégularités telles que des déclarations fortement erronées de la part du pays partenaire, les délégations de l'UE informent dûment le siège en recommandant les mesures à prendre, lesquelles peuvent inclure une demande de remboursement partiel ou intégral.

## **5.7. Suivi**

La fourniture d'appui budgétaire impose un suivi visant à assurer que la mise en œuvre du contrat soit cohérente avec les dispositions de la convention de financement tout au long de l'année et pas uniquement lors de la préparation des dossiers de décaissement<sup>80</sup>. Ce suivi comprend la vérification régulière des dispositions de la convention de financement et notamment:

- la logique d'intervention ainsi que les objectifs et les indicateurs correspondants fixés dans le contrat;
- les échéances définies dans le contrat (par exemple, l'expiration de la convention de financement, les dates butoirs, les dates prévues pour les examens ou la présentation de la requête de paiement par le gouvernement);
- les conditions générales telles que formulées dans la convention de financement;
- les indicateurs applicables aux tranches variables tels qu'ils sont énoncés dans la convention de financement et toute évolution susceptible d'affecter leur évaluation (exigeant éventuellement une modification de leur portée ou des cibles à atteindre correspondantes);
- les documents et la nature des éléments de justification attendus du gouvernement, tels que formulés dans la convention de financement;
- les modalités prévues pour le dialogue, telles que convenues dans la convention de financement.

80 La DG DEVCO a décidé que le suivi orienté vers les résultats (ROM) ne s'appliquait pas à ses contrats d'appui budgétaire.

Ce suivi constant et rigoureux, effectué tant par l'UE que par les partenaires chargés de la mise en œuvre, vise à garantir le succès du contrat et à anticiper tout facteur susceptible de compromettre son exécution. Des mesures correctives, un renforcement du dialogue et, au besoin, des avenants à la convention de financement pourraient donc être appliqués bien avant le paiement.

**À la suite du dernier décaissement au titre de l'appui budgétaire, un bref rapport final sera préparé par la délégation et soumis au siège.** Ces analyses finales ont vocation à demeurer internes, pour évaluer les résultats obtenus pendant l'exécution du contrat et pour tirer des enseignements en vue de futurs contrats<sup>81</sup>. Ces analyses ne constituent pas des évaluations formelles (voir section suivante) mais visent à fournir des informations pour de futurs contrats d'appui budgétaire et à améliorer la communication et la visibilité des résultats, notamment aux fins du rapport de la Commission relatif à l'aide extérieure ou d'autres publications en la matière. Il convient d'envoyer le rapport au siège au plus tard trois mois après le décaissement de la dernière tranche.

## 5.8. Évaluation

La Commission européenne a fixé au rang de ses priorités l'évaluation régulière et en temps voulu de ses programmes, de ses activités, de ses instruments, de sa législation et de ses activités non financières, non seulement dans un souci de redevabilité mais également pour pouvoir tirer des enseignements, améliorer les politiques et les pratiques, et pour respecter les engagements pris en matière d'évaluation<sup>82</sup>.

Les évaluations de l'appui budgétaire permettent de déterminer dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'appui budgétaire a contribué à l'amélioration des politiques, des stratégies et des dépenses du gouvernement partenaire. Elles peuvent, en outre, permettre d'apprécier la contribution de l'appui budgétaire aux résultats et impacts en matière de développement durable obtenus au niveau national et/ou sectoriel.

Les délégations devraient veiller avec le pays partenaire au renforcement des systèmes de suivi et de collecte des données (dont les enquêtes auprès des ménages et les autres enquêtes requises). Ces systèmes de suivi et de données sont essentiels non seulement pour l'évaluation des contrats d'appui budgétaire mais également pour le suivi et l'évaluation des politiques publiques du pays partenaire. Les informations figurant dans les rapports finaux, qui constituent un outil de pilotage indispensable, peuvent constituer des données utiles pour les évaluations externes.

Deux types d'évaluation peuvent s'appliquer à l'appui budgétaire: les évaluations stratégiques et les évaluations relatives au(x) programme(s).

**1. Les évaluations stratégiques de l'appui budgétaire** sont complètes dans la mesure où elles portent sur la totalité (ou la majorité) des contrats d'appui budgétaire mis en œuvre dans un pays au cours d'une période de temps relativement longue (généralement de 7 à 10 ans environ) indépendamment du donateur (ex : UE, États membres ou banques de développement). L'objectif est de disposer d'une vue d'ensemble de la contribution de l'appui budgétaire aux changements apportés dans les conditions de vie des bénéficiaires finaux.

Elles sont gérées et financées par les services d'évaluation des DG DEVCO et NEAR au titre d'un contrat-cadre spécifique disponible uniquement pour ces deux unités. Il s'agit généralement d'évaluations menées conjointement avec d'autres partenaires de coopération. Ces évaluations sont incluses dans les programmes de travail des DG DEVCO et NEAR relatifs aux évaluations stratégiques<sup>83</sup>, approuvés par les commissaires respectifs et, le cas échéant, par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Les principales caractéristiques de l'approche méthodologique sont les suivantes: a) le cadre global d'évaluation (voir section 2.6), qui décrit la séquence théorique des effets des contrats d'appui budgétaire sur les cinq niveaux analytiques inclus dans – et en interaction avec – le contexte national général dans le cadre duquel l'appui budgétaire est fourni; et b) l'approche en trois étapes par laquelle: i) l'étape n° 1 englobe l'évaluation des intrants des contrats d'aide budgétaire, leurs produits directs et leurs contributions aux produits induits, à savoir les politiques publiques, les institutions, les dépenses et la fourniture de services, ii) l'étape n° 2 porte sur l'identification des résultats en matière de développement (résultats et impacts) ainsi que les facteurs qui ont déterminé ou contribué à ces résultats

81 Un modèle est disponible sur l'intranet des DG DEVCO et NEAR (accessible uniquement au personnel de l'UE).

82 Voir l'intranet des DG DEVCO et NEAR pour plus d'informations sur le sujet (accessible uniquement au personnel de l'UE).

83 Les programmes de travail relatifs aux évaluations stratégiques, qui s'étalent sur 5 ans, peuvent être consultés sur les sites internet des deux DG concernées consacrés à l'évaluation.

et impacts, à la fois internes, c'est-à-dire en lien avec les politiques du gouvernement, et externes, iii) l'étape n° 3 explore les liens entre les produits induits identifiés à l'étape n° 1 et les facteurs déterminants des résultats et impacts. Un lien positif signifie que l'appui budgétaire a contribué à l'atteinte des résultats et impacts.

2. Alors que les évaluations stratégiques sont gérées par les services d'évaluation des deux DG, les délégations de l'UE peuvent lancer et gérer des **évaluations des programmes d'appui budgétaire**. À l'instar des évaluations stratégiques, ces évaluations répondent également à des objectifs d'apprentissage et de redevabilité, et il convient d'y recourir lorsqu'une évaluation stratégique n'est pas envisagée (ou ne l'est pas en temps voulu). Elles ciblent généralement un seul ou un nombre restreint de contrats d'appui budgétaire, uniquement financés par l'UE. Lorsque ces évaluations couvrent plusieurs contrats d'appui budgétaire, cela implique que ces contrats peuvent être évalués à différents stades de la mise en œuvre.

L'organisation de ces évaluations relève d'un contrat-cadre. La période d'évaluation couverte est plus courte que dans le cas d'évaluations stratégiques. Elles peuvent être entreprises tous les 3 à 5 ans. Les évaluations de programmes d'appui budgétaire utilisent une version simplifiée de l'approche méthodologique utilisée pour les évaluations stratégiques étant donné que l'accent est davantage placé sur le processus du ou des programmes, et les retombées (produits et résultats) des politiques du pays partenaire, que sur l'impact pour les bénéficiaires finaux. Aussi **les évaluations de programmes** d'appui budgétaire n'appliquent pas dans sa totalité la méthodologie de l'OCDE relative aux évaluations stratégiques<sup>84</sup>. Elles se concentrent sur l'étape 1, en partie sur l'étape 2 (au niveau des résultats uniquement, pas des impacts), et n'entreprennent pas l'étape 3.

Lorsque la convention de financement d'un contrat d'appui budgétaire comporte une **évaluation relative à un ou plusieurs programmes**, il convient de prévoir une certaine flexibilité afin que différents contrats d'appui budgétaire puissent être couverts par la même évaluation.

## 5.9. Audit

Les audits reposent sur les comptes nationaux audités préparés par l'institution supérieure de contrôle du pays concerné, puisqu'une fois transférés au compte du Trésor du pays partenaire, les fonds d'appui budgétaire octroyés par la Commission européenne deviennent indissociables des ressources générales du gouvernement et des ressources d'appuis budgétaires d'autres donateurs. Le renforcement de cette fonction d'audit, de même que celui des institutions chargées des contrôles et des audits internes, constitue de ce fait un volet essentiel du dialogue sur les politiques et du renforcement des capacités associé à l'appui budgétaire.

Néanmoins, une vérification de la part de la délégation de l'UE est nécessaire afin de confirmer que le transfert des fonds vers le compte du Trésor a respecté les clauses de la convention de financement (voir l'encadré sur les taux de change). Les activités d'appui complémentaire prévues dans la convention de financement devraient également faire l'objet d'un audit. Dans le cas d'un appui budgétaire ciblé, lorsque les fonds sont destinés au financement d'un ensemble spécifique et convenu de postes budgétaires, un audit est obligatoire afin de vérifier le montant des dépenses éligibles inscrites pour ces postes budgétaires. Le paiement de l'appui budgétaire est effectué ex post, de manière à rembourser les dépenses éligibles conformément aux conclusions de l'audit.

## 5.10. Communication et visibilité

Une bonne communication est essentielle non seulement dans le cadre de contrats d'appui budgétaire spécifiques mais également pour promouvoir l'instrument d'appui budgétaire dans son ensemble. Il convient de planifier la communication de manière stratégique lors de la conception du contrat et de la définition de ses objectifs, conformément aux objectifs de coopération généraux convenus par l'UE et le pays partenaire<sup>85</sup>. Une mise à jour de la stratégie et des activités de communication devrait être également fournie sur une base régulière pendant la mise en œuvre du contrat ou, le cas échéant, dans le cadre du rapport sur la gestion de l'assistance extérieure ou d'autres dispositifs de communication pertinents.

84 Le modèle de termes de référence pour les évaluations de programme(s) est disponible sur l'intranet des DG DEVCO et NEAR (pour le personnel de l'UE uniquement).

85 Dans un souci de visibilité, il peut être plus pertinent de ne disposer que d'un seul contrat de communication au niveau de la délégation au travers duquel la promotion des activités et des résultats de l'appui budgétaire de l'UE peut être réalisée de manière plus stratégique en même temps que d'autres actions, au lieu d'une approche fragmentaire, projet par projet, avec chaque fois un budget propre (et plus limité) et du matériel de communication différent.

Une communication efficace crée de la visibilité. Elle contribue à faire prendre conscience des actions de l'UE et à susciter un soutien en leur faveur en assurant la transparence et la redevabilité auprès des citoyens. Bien que ces principes s'appliquent à toutes les modalités d'aide<sup>86</sup>, la communication autour de l'appui budgétaire peut se révéler plus difficile ou être plus sensible compte tenu de la nature même de l'instrument. Les messages autour de l'appui budgétaire doivent être conçus en conséquence, les principes directeurs ci-dessous adaptés au contexte du pays, à la nature du partenariat avec l'UE et à l'environnement médiatique. Sans pour autant être négligé, le risque pour la réputation de l'UE ne doit pas empêcher que les activités de communication soient menées.

En outre, la communication autour de l'appui budgétaire ne peut être envisagée séparément des réformes de politiques ou de l'administration publique que le contrat d'appui budgétaire soutient. Un contrat d'appui budgétaire est efficace lorsque la politique menée est elle-même efficace et lorsque le soutien de l'UE contribue à des réformes performantes et à des changements durables dans le pays. Dans une certaine mesure, la réussite des politiques et des réformes dépend des efforts de communication consentis par les pouvoirs publics eux-mêmes pour promouvoir et expliquer leurs plans. Ces efforts portent aussi bien sur la communication interne, par exemple la sensibilisation du personnel de la fonction publique chargé de mettre en œuvre la politique visée, que sur la communication externe, par exemple en menant des campagnes dans les médias, en informant les journalistes, en organisant des événements publics et en associant d'une manière ou d'une autre les acteurs concernés.

La communication peut poursuivre différents objectifs, comme alimenter les débats publics sur les changements en cause, assurer l'adhésion du public aux réformes proposées, faire prendre conscience des effets positifs attendus pour les bénéficiaires, expliquer les aspects plus épineux des réformes ou, à terme, communiquer les résultats de ces réformes. Investir dans la communication est un moyen important d'atténuer les risques liés à la mise en œuvre. Une fois la politique mise en œuvre, la communication joue un rôle tout aussi important en faisant part des résultats, des défis restants et des mesures correctives. Elle contribue aux principes de transparence et de redevabilité. À l'inverse, l'absence de communication autour d'une politique peut compromettre sa mise en œuvre et présenter également un risque pour la réputation de l'UE si les aspects les plus controversés des réformes faisant l'objet de l'appui budgétaire ne sont pas communiqués de manière adéquate et proactive.

Il convient dès lors de considérer la communication comme faisant partie intégrante du dialogue avec les pays partenaires, et tout progrès ou recul en la matière devrait être communiqué par les délégations dans le cadre de l'évaluation de la politique visée. Si jugé nécessaire, un soutien spécifique au renforcement des capacités en la matière pourrait être envisagé. En tout état de cause, il est important de veiller à ce que les informations sur la politique proprement dite et sa mise en œuvre soient publiées sur le site web de l'agence ou du ministère, de manière précise et accessible, et en temps voulu. Les délégations de l'UE pourraient également approcher les autorités pour soutenir la préparation et la mise en œuvre d'une stratégie de communication des réformes, formuler des recommandations sur les publics cibles, les messages clés, les méthodes et les délais. Un audit de communication pourrait s'avérer un outil utile, de manière à relever les forces et les faiblesses d'une organisation sur le plan de la communication interne et externe. Cet audit permettrait en général d'examiner de près les pratiques de l'organisation en matière de communication, d'apprécier dans quelle mesure les parties prenantes ciblées sont informées, d'évaluer à quel point les activités de communication donnent des résultats, et de formuler des recommandations d'améliorations. Des enquêtes pourraient également s'avérer nécessaires pour comprendre les perceptions et les attitudes du public face aux réformes en question.

En principe, les efforts de communication consentis par le gouvernement et la délégation de l'UE dans le cadre d'un contrat d'appui budgétaire devraient être coordonnés et complémentaires. Les délégations de l'UE devraient considérer les trois dimensions suivantes pour toute action de communication autour de l'appui budgétaire :

Premièrement, il convient d'identifier clairement le public **cible**. La communication pourrait s'adresser aux parties prenantes au sein du pays partenaire et être également pertinente pour les acteurs de l'UE. La communication devrait typiquement être axée sur les résultats, et non sur les aspects techniques de l'appui budgétaire en tant que tel, (comment le contrat est conçu, par exemple) ou sur ses processus connexes (par exemple, comment la revue a été effectuée). Les messages devraient rester simples et accrocheurs. L'accroche narrative devrait être

86 Se référer aux orientations générales concernant la visibilité et la communication pour l'assistance extérieure, disponibles sur l'intranet (pour le personnel de l'UE uniquement).

l'approche privilégiée<sup>87</sup>. L'histoire pourrait commencer généralement par des témoignages de bénéficiaires<sup>88</sup> de la politique gouvernementale et souligner ensuite la manière dont le contrat d'appui budgétaire contribue aux progrès accomplis en partenariat avec les pouvoirs publics. Les résultats obtenus au regard des indicateurs de performance et d'autres données quantitatives probantes, et découlant de revues ou d'évaluations, étayeraient davantage encore les progrès ainsi présentés.

Deuxièmement, il y a lieu de choisir le **moment opportun** pour les activités de communication non seulement en fonction du cycle de mise en œuvre de chaque contrat d'appui budgétaire mais également du calendrier politique du pays concerné. Par exemple, les activités de communication peuvent être menées au terme de chaque examen annuel mais il pourrait être plus judicieux, du point de vue du pays concerné et pour les acteurs locaux, de promouvoir la contribution de l'appui budgétaire au moment, par exemple, de la présentation de la proposition de budget par le gouvernement ou de l'approbation du budget par le parlement. Il convient de veiller, le cas échéant, à la coordination avec les plans de communication du gouvernement et de privilégier, dans la mesure du possible, une communication conjointe avec les autres donateurs intervenant en appui budgétaire. Les délégations devraient néanmoins être conscientes des possibles interférences ou conflits avec les évolutions politiques du pays et de toute utilisation abusive potentielle des messages à des fins électorales.

Troisièmement, la communication autour de l'appui budgétaire devrait tirer pleinement parti de tous les **outils** disponibles. Les activités de communication peuvent inclure la publication de communiqués de presse, si possible conjointement avec d'autres donateurs d'appuis budgétaires. Des conférences de presse pourraient également être organisées avec distribution de dossiers de presse aux journalistes. Certains événements sont également susceptibles d'attirer des chaînes de télévision ou de radio. La collaboration avec des organisations de la société civile<sup>89</sup> ou du monde académique se révèle souvent très efficace, compte tenu du fait que l'intervention publique d'un tiers peut renforcer les messages émanant des autorités ou de la délégation. Des supports imprimés (tels que brochures ou dépliants) pourraient être aussi utilisés à certaines occasions particulières (par exemple, lors d'événements au cours desquels ils peuvent être distribués à un grand nombre de participants à la fois).

Les outils numériques sont les plus rentables et permettent le contrôle de la diffusion le plus simple grâce aux indicateurs de mesure dont ils sont dotés. Des sujets d'actualité ou des récits devraient être postés sur le site internet et les comptes des médias sociaux des délégations de l'UE. Le matériel en ligne s'adressera généralement à un large public de sorte que les messages devraient être directs et accrocheurs (courtes vidéos, animations, infographies ou entretiens filmés, par exemple). Lorsque des rapports ou des études de cas sont mis à disposition sur un site internet, il convient toujours de les introduire à l'aide de courts textes, résumant les principaux messages des rapports, rédigés dans un langage simple et accompagnés de supports visuels (photos ou illustrations, par exemple).

Les outils et l'ampleur des activités de communication de l'UE consacré à l'appui budgétaire devraient être choisis en fonction du public cible, des conditions locales et des capacités de la délégation de l'UE, en comparant les effets attendus aux coûts et aux investissements en termes de charge de travail. Il convient de fournir une mise à jour régulière de la stratégie et des activités de communication.

87 Voir l'intranet des DG DEVCO et NEAR (pour le personnel de l'UE uniquement) ou le site Capacity4dev.eu pour des exemples concrets et récents.

88 Compte tenu des difficultés que posent l'évaluation et la quantification de la contribution de l'appui budgétaire aux résultats obtenus par les pays partenaires, il n'est pas aisé d'identifier les « bénéficiaires » directs des contrats d'appui budgétaire. Toutefois, il convient de ne pas confondre les objectifs de la communication avec ceux de l'évaluation. Dans ce cadre, les bénéficiaires devraient être considérés comme des individus, des groupes d'individus ou des organisations ayant bénéficié d'une politique gouvernementale soutenue par l'UE à l'aide d'un contrat d'appui budgétaire.

89 Dans les Balkans occidentaux, il existe un exemple de ce type de partenariat dans le domaine des réformes de l'administration publique. L'UE y soutient en effet un réseau régional WeBER dans le but de renforcer la participation de la société civile et des médias aux réformes de l'administration publique. Voir <http://www.par-monitor.org>

| <b>CONTRATS D'APPUI BUDGÉTAIRE – TABLEAU RÉCAPITULATIF</b> |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | <b>C-ODD</b><br><b>Contrat Objectifs de Développement Durable</b>   | <b>CPRS</b><br><b>Contrat de Performance de Réforme Sectorielle</b>  | <b>CCER</b><br><b>Contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la Résilience</b>   |
| <b>Objectif général</b>                                    | Éradiquer la pauvreté et réduire les inégalités, promouvoir la croissance durable et inclusive et la création d'emplois, consolider les démocraties, promouvoir les droits de l'homme et des sociétés pacifiques, et appliquer des indicateurs d'impact sectoriels selon les besoins  |  |   |
| <b>Objectifs spécifiques</b>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Promouvoir les réformes, et les progrès dans la réalisation d'ODD spécifiques et privilégier les aspects transversaux de la fourniture de services dans le respect des droits et de la dimension d'égalité hommes-femmes</li> <li>● Lever les contraintes à une croissance soutenue, inclusive et équitable</li> <li>● Favoriser la gouvernance économique et la redevabilité nationale en renforçant les systèmes publics fondamentaux et en soutenant de plus larges réformes (gestion macro-économique, gestion des finances publiques, réformes de l'administration publique, mobilisation des ressources financières nationales, etc.)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Promouvoir des réformes politiques sectorielles</li> <li>● Améliorer la prestation de services au niveau sectoriel</li> <li>● Répondre aux besoins de base de la population, en accordant une attention particulière à l'égalité hommes-femmes et aux groupes marginalisés</li> <li>● Améliorer la gouvernance au niveau sectoriel</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Restaurer la stabilité macro-économique et budgétaire</li> <li>● Consolider la résilience de l'État et de la société</li> <li>● Soutenir un processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique</li> <li>● Promouvoir des réformes visant à remédier aux sources de vulnérabilité</li> <li>● Assurer les fonctions vitales de l'État (en particulier la garantie de la paix et de la sécurité, le paiement des rémunérations des fonctionnaires, l'exercice de fonctions administratives essentielles et la garantie de services de base minimaux)</li> </ul> |
| <b>Condition préalable</b>                                 | Évaluation positive et analyse de l'évolution de l'engagement du pays vis-à-vis des valeurs fondamentales   | Importance des valeurs fondamentales, mais évaluation des risques associés au regard de la nécessité de préserver la fourniture de services de base  | Importance des valeurs fondamentales, mais évaluation des risques associés au regard des risques d'une non-intervention   |
| <b>Éligibilité</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Politique / stratégie nationale de développement crédible et pertinente</li> <li>● Politique macroéconomique orientée vers la stabilité</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme de la GFP, évaluation des progrès</li> <li>● Transparence budgétaire</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie de développement sectorielle crédible et pertinente</li> <li>● Politique macroéconomique orientée vers la stabilité</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme de la GFP, évaluation des progrès avec un accent particulier sur les aspects sectoriels de la GFP et ses performances</li> <li>● Transparence budgétaire</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie nationale de développement, ou « pacte de transition », crédible et pertinent</li> <li>● Politique macroéconomique orientée vers la stabilité</li> <li>● Programme crédible et pertinent de réforme de la GFP, évaluation des progrès avec un accent particulier sur la conformité et la discipline budgétaires</li> <li>● Transparence budgétaire</li> </ul>  |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <p><b>Résultats escomptés</b></p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Progrès dans la réalisation de certains ODD, à l'aide de politiques bien définies et d'une mise en œuvre efficace, dans le respect de la dimension d'égalité hommes-femmes</li> <li>● Améliorations dans la qualité de la gestion des finances publiques</li> <li>● Plus grande transparence et fiabilité du système de planification et de budgétisation</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 sectoriels</li> <li>● Améliorations dans la qualité de la GFP, dans l'ensemble du système de GFP mais plus particulièrement en ce qui concerne 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>● Allocation 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 du système de gestion des finances publiques</li> <li>● Plus grande transparence et fiabilité du système de planification et de budgétisation</li> <li>● Rétablissement de la stabilité macroéconomique</li> <li>● Engagement de mesures/réformes en réponse à la fragilité structurelle</li> </ul>                                |
| <p><b>Caractéristiques de conception</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Engagements sur une période de 3 à 6 ans</li> <li>● Tranches fixes et variables</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Engagements sur une période de 3 à 6 ans</li> <li>● Tranches fixes et variables</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Engagements sur une période de 1 à 3 ans (en particulier pour les situations de fragilité structurelle), avec possibilité de renouvellement</li> <li>● Tranche fixe seulement si période d'un an. Des indicateurs de processus pour les tranches variables pourraient être inclus dans le cas de périodes de 2-3 ans ou en cas de renouvellement.</li> <li>● Nécessité éventuelle d'instaurer des mesures de sauvegarde telles que des conditions préalables ou des conditions spécifiques, mise en place de comités de gestion de la trésorerie, ou mesures de ciblage.</li> <li>● Suivi plus étroit et renforcement des capacités conséquent.</li> </ul> |





## ANNEXE 1 – GLOSSAIRE

- Acquis** L'acquis correspond au socle commun de droits et d'obligations qui lie l'ensemble des pays membres au sein de l'UE.
- Aide budgétisée et formulations apparentées** L'aide est dite budgétisée lorsqu'elle est inscrite dans les documents budgétaires soumis à l'approbation (parlementaire). D'autres formulations sont employées pour décrire le degré d'intégration de l'aide dans le système de gestion des finances publiques d'un pays partenaire, notamment: l'aide est planifiée (lorsqu'elle figure dans les documents de planification); l'aide est soumise aux procédures de passation des marchés publics (lorsque l'utilisation de l'aide respecte les procédures du pays partenaire en matière de passation des marchés publics); l'aide est payée et/ou comptabilisée par le pays (lorsqu'elle respecte les procédures de paiement du pays partenaire et comptabilisée dans son système comptable national); publiée (lorsque l'aide figure dans les rapports de dépenses); et auditée (lorsque l'aide est soumise au contrôle de l'institution supérieure de contrôle nationale).
- Aide liée** Aide obligatoirement consacrée à des travaux/biens/services provenant du pays donateur ou ayant d'autres origines spécifiées (par exemple, une liste préétablie de pays).
- Approche sectorielle** Mode de collaboration entre le gouvernement et les partenaires de coopération visant à accroître l'appropriation par le Gouvernement de la politique du secteur public et des décisions d'allocation des ressources au sein dudit secteur, pour renforcer la cohérence entre la politique menée, les dépenses et les résultats. Cette approche implique la mise en place progressive d'une politique sectorielle globale et cohérente, d'un cadre unifié des dépenses publiques pour les ressources nationales et extérieures, et d'un cadre commun de gestion, de planification et de suivi.
- Appropriation** 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.
- Appui budgétaire** L'appui budgétaire suppose un dialogue, des transferts financiers, une évaluation de la performance et le renforcement de capacités. Le transfert financier correspond à un transfert de ressources financières vers la trésorerie nationale d'un pays partenaire, après que celui-ci ait satisfait aux conditions convenues pour le versement. Les ressources financières reçues à ce titre font ainsi partie des ressources globales du pays partenaire et sont, en conséquence, utilisées conformément à son système de gestion des finances publiques.
- Appui budgétaire ciblé** L'appui budgétaire ciblé concerne le transfert de fonds de l'UE vers la trésorerie nationale afin de rembourser au Gouvernement un ensemble de dépenses ou lignes budgétaires éligibles et prédéfinies, dès lors que(i) la prestation de services ou les biens ont été livrés, (ii) le paiement a été effectué par le Trésor et (iii) les opérations vérifiées au moyen d'un audit. L'appui budgétaire est fourni à hauteur maximale du montant des dépenses certifiées éligibles par l'audit. Un rapport d'audit satisfaisant devient une condition au décaissement des fonds dans le cas d'un appui budgétaire ciblé.
- Appui budgétaire direct** Lorsque la monnaie nationale est convertible, l'appui budgétaire est direct car 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 étrangère est simplement transféré à la Banque centrale qui crédite ensuite le compte du Trésor public du Gouvernement partenaire de l'équivalent en monnaie nationale.
- Appui budgétaire général (ABG)** Transfert vers le Trésor public en appui à une politique et d'une stratégie nationale de développement ou de réforme, qui peut être prévu sous la forme d'un contrat Objectifs de Développement Durable (C-ODD) ou d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER).

**Appui budgétaire indirect** 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 à travers: i) la vente aux enchères des devises; ii) leur affectation à un programme général ou sectoriel d'importations; ou iii) la vente d'une aide en nature ou via le recours à un instrument en devises.

**Appui budgétaire non ciblé** L'appui budgétaire non ciblé concerne le transfert de ressources vers la trésorerie nationale du pays partenaire, où ces ressources sont « mutualisées » avec les recettes nationales et d'autres sources de financement, et utilisées pour financer les actions prévues au titre du budget du gouvernement. Il n'y a pas de « traçabilité » de l'utilisation des ressources ainsi transférées par la Commission européenne; les mesures de suivi sont prévues dans le cadre du système global de gestion des finances publiques du pays partenaire.

**Appui budgétaire sectoriel** Transfert vers le Trésor public en soutien à une politique ou un programme sectoriel fourni sous la forme d'un contrat de performance de réforme sectorielle.

**Appui complémentaire** Appui complémentaire au contrat d'appui budgétaire principal. Il comprendra typiquement un ou plusieurs des éléments suivants:

i) des mesures de renforcement des capacités (assistance technique et autres formes d'appui, y compris les jumelages, et, le cas échéant, des fournitures et des prestations) visant à renforcer les capacités des institutions publiques à coordonner, mettre en œuvre, suivre, évaluer et communiquer la politique publique concernée ou des aspects connexes (gestion des finances publiques ou réformes macroéconomiques, par exemple);

ii) des mesures de renforcement des capacités visant à renforcer la capacité de la société civile à contribuer à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques et/ou des subventions accordées aux organisations de la société civile pour promouvoir leur rôle dans les fonctions de supervision;

iii) de l'assistance technique destinée à favoriser le suivi ou l'évaluation du contrat de l'UE;

iv) un soutien en faveur de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie de communication et de visibilité pilotée par le Gouvernement.

Le modèle de convention de financement d'un appui budgétaire comporte une section spécifique consacrée à l'appui complémentaire.

**Assistance macro-financière** Assistance macrofinancière 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].

**Bénéficiaires** Les bénéficiaires sont les destinataires des résultats qui, quelle que soit leur forme, résultent de la mise en œuvre du programme. Une distinction peut être faite entre:

(i) le ou les groupes cibles: le groupe ou l'entité qui sera affecté immédiatement et de manière positive par le programme, tant au niveau de son objectif (objectif spécifique) qu'au niveau des produits directs/induits;

(ii) les bénéficiaires finaux: ceux qui, au niveau de la société ou du secteur au sens large, bénéficient in fine et à long terme du projet (par exemple, « les enfants » en raison d'une augmentation des dépenses de santé et d'éducation, « les consommateurs » du fait de l'amélioration de la production agricole et de sa commercialisation, ou encore « les entrepreneurs », compte tenu de l'amélioration du climat des affaires).

|   |   |
|---|---|
| <b>Comité de pilotage de l'appui budgétaire</b>                               | Comité au sein de la DG DEVCO chargé d'examiner les propositions de financement et les décisions de décaissement au titre des appuis dès lors que des implications importantes sont en jeu sur le plan politique et stratégique.  |
| <b>(BSSC en anglais)</b>  |   |
| <b>Comité de pilotage de l'assistance financière</b>                          | Comité au sein de la DG NEAR chargé d'examiner les propositions de financement et les décisions de décaissement au titre des appuis budgétaires dès lors que des implications importantes sont en jeu sur le plan politique et stratégique.   |
| <b>(FAST en anglais)</b>  |   |
| <b>Conditions générales</b>   | Conditions s'appliquant au décaissement de toutes les tranches d'un contrat. 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, ou conditions spécifiques (voir ci-après), peuvent être prévues; mais celles-ci ne sont pas recommandées et, s'il en est décidé autrement, elles devraient être réduites à un minimum.  |
| <b>Conditions spécifiques</b>   | Conditions s'appliquant au décaissement de tranches individuelles, au cours d'une année donnée, en complément des conditions générales et des indicateurs de performance des tranches variables. L'adoption de conditions spécifiques n'est généralement pas recommandée. Elles peuvent cependant s'avérer nécessaires dans le cadre de contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience.   |
| <b>Contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER)</b> | Forme d'appui budgétaire (général) visant à apporter un soutien dans des situations de fragilité et de transition.  |
| <b>Contrat de performance de réforme sectorielle (CPRS)</b>                   | Forme d'appui budgétaire (sectoriel) visant à soutenir les réformes sectorielles et améliorer la fourniture de services.  |
| <b>Contrat Objectifs de Développement Durable (C-ODD)</b>                     | Contrat d'appui budgétaire visant à fournir un appui (général) à une politique ou stratégie de développement ou de réforme nationale, pour la réalisation des Objectifs de Développement Durable.   |
| <b>Critères d'éligibilité</b>   | Les critères pour pouvoir prétendre à l'appui budgétaire de l'UE sont les suivants: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) il existe une stratégie nationale/sectorielle crédible et pertinente qui soutient les objectifs d'éradication de la pauvreté et de réduction des inégalités, de croissance durable et inclusive et de création d'emplois, de consolidation des démocraties et d'établissement de sociétés pacifiques, et de promotion de l'égalité hommes-femmes;</li> <li>ii) il existe un programme crédible et pertinent visant à rétablir et/ou à maintenir la stabilité macroéconomique;</li> <li>iii) il existe un programme crédible et pertinent visant à améliorer la gestion des finances publiques;</li> <li>iv) le gouvernement a publié son budget lors du cycle budgétaire précédent ou en cours (soit le budget adopté soit le projet de budget de l'Exécutif).</li> </ul> |
| <b>Fonds commun</b>   | Lorsque les fonds de la CE sont transférés vers un compte sur lequel des ressources mobilisées par plus d'un partenaire au développement et, éventuellement par le pays partenaire lui-même sont « groupés », pour constituer un fonds unique. Les ressources ainsi transférées sont ensuite utilisées conformément aux procédures de gestion financière du fonds commun. Un fonds fiduciaire constitue une forme de fonds commun.  |

|  |  |
|--|--|
| <b>Fonds de contrepartie</b>   | Fonds en monnaie nationale fourni par le pays partenaire à partir de recettes générées à la suite de vente de biens provenant de l'aide extérieure de l'UE (appui budgétaire indirect, dans le cas de monnaie non-convertible).  |
| <b>Groupe d'appui à la qualité</b>   | Le groupe d'appui à la qualité est sollicité au sein des DG DEVCO/NEAR pour examiner les projets et les programmes à la fin des étapes d'identification (GSG/QR1) et de formulation (GSG2/QR2). Le GSG/QR au sein des DG DEVCO/NEAR est organisé séparément au sein de chaque direction géographique.  |
| <b>Groupes cibles</b>  | Voir « bénéficiaires ».  |
| <b>Harmonisation</b>   | Lorsque les donateurs décident de mettre en place des accords communs afin de soutenir une politique et une stratégie de développement ou de réforme au niveau national.   |
| <b>Impacts</b>   | Changements attendus à long terme, conduisant à la réalisation des objectifs stratégiques du pays soutenus par l'UE en cohérence avec sa stratégie nationale/régionale. Ils sont les conséquences/effets des résultats dans la société au sens large; par exemple, l'amélioration de l'alphabétisation, la hausse du taux d'emploi. À un niveau plus élevé, ils peuvent être liés à des objectifs plus globaux, tels que la croissance ou la réduction de la pauvreté monétaire. |
| <b>Indicateurs de performance</b>  | Indicateurs utilisés pour déterminer le montant des tranches variables à verser, selon des modalités de notation et d'évaluation spécifiques à définir dans la convention de financement. En principe, ces indicateurs doivent être extraits du document de politique et du cadre de suivi du pays partenaire.   |
| <b>Intrants</b>  | Mesurent les ressources financières fournies ainsi que les mesures administratives et réglementaires prises (par exemple, ressources allouées, ressources utilisées, mesures prises, lois adoptées). La définition des intrants peut couvrir une dimension plus large et, dans certains cas, s'étendre à ce qu'on appelle souvent les indicateurs de processus.  |
| <b>Intrants d'appui budgétaire</b>   | Il s'agit des intrants nécessaires pour obtenir des produits directs: financements, dialogue sur les politiques entre le pays partenaire et l'UE, conditions de décaissement, mesures d'appui complémentaire.  |
| <b>Logique d'intervention</b>  | Structure logique et séquence des effets attendus d'un contrat d'appui budgétaire.   |
| <b>Alignement</b>  | L'aide est alignée sur le système du pays partenaire, là où les donateurs font reposer leur appui sur les politiques ou stratégies nationales de développement ou de réforme, les institutions et les procédures des pays partenaires.   |
| <b>Objectif général</b>  | L'objectif général explique pourquoi le programme revêt une importance pour la société, en termes d'effets à plus long terme pour les bénéficiaires finaux et, plus largement, pour les autres groupes. L'objectif général découlera de la politique et stratégie nationale mises en œuvre et ne sera pas atteint par le seul contrat d'appui budgétaire.  |
| <b>Parties prenantes</b>   | Toute personne, groupe de personnes, institution ou entreprise pouvant avoir un lien avec le programme sont reconnues comme parties prenantes. Elles peuvent — d'une manière directe ou indirecte, positive ou négative — jouer un rôle dans le processus et les résultats du programme ou en subir les effets. Il convient généralement de prendre en considération différents sous-groupes.  |
| <b>Procédures de la Commission européenne relatives à la passation des marchés publics, à l'octroi de subventions et aux paiements</b> | Fait référence aux situations dans lesquelles ce sont les procédures de la Commission européenne relatives à la passation des marchés publics, à l'octroi de subventions et aux paiements, qui sont utilisées pour la mise en œuvre de projets et programmes. Si l'exécution de certaines de ces procédures peut être déléguée au pays partenaire, un contrôle ex ante et/ou ex post est toujours prévu dans le processus.   |

- Produits** Mesurent les retombées immédiates et concrètes des ressources utilisées et des mesures prises; par exemple, la construction d'écoles, l'emploi d'enseignants, la formation d'infirmières. La notion de produit couvre les biens et les services « produits » par le secteur public.
- Produits directs** Il s'agit des opportunités du pays censées s'améliorer sous l'effet direct du déploiement des intrants de l'appui budgétaire, telles que: le nouvel espace budgétaire créé par le transfert de fonds, l'accroissement de la prévisibilité des fonds, la diminution des coûts de transaction, un dialogue sur les politiques plus aligné et mieux coordonné, des activités de renforcement de capacités propices aux réformes, l'amélioration du suivi des réformes, les produits ou services fournis par les mesures d'appui complémentaire.
- Produits induits** Les produits induits correspondent aux changements politiques et institutionnels appelés à faciliter l'atteinte de résultats. Il s'agit, par exemple, de l'augmentation du nombre d'écoles et de leur qualité, de l'amélioration du cadre institutionnel et législatif relatif à la prévention et à la répression de la corruption, de l'amélioration des systèmes de GFP, et de l'amélioration de l'environnement des affaires (cadres juridique, réglementaire et institutionnel afférents, ou nouveaux services par exemple). L'accent est mis sur les améliorations institutionnelles et non sur l'utilisation qui en est faite par les bénéficiaires finaux, laquelle fait partie des résultats.
- Programme sectoriel** Politique et plan d'action sectoriels englobant:
- (i) un document de politique sectorielle approuvé et un cadre stratégique global avec mise en place d'un système de suivi et d'évaluation;
  - (ii) un cadre de dépenses à moyen terme sectoriel (qui n'est toutefois pas un critère d'éligibilité à l'appui budgétaire) et un budget annuel;
  - (iii) un processus de coordination entre les partenaires de coopération piloté par le gouvernement.
- Un programme sectoriel s'inscrit dans le prolongement d'une approche sectorielle dans laquelle les gouvernements peuvent, en consultation avec les partenaires de coopération et d'autres parties prenantes, élaborer une politique et un plan d'action sectoriels. Il peut être soutenu à travers un contrat de performance de réforme sectorielle ou une autre modalité d'aide (par exemple, un fonds commun).
- Redevabilité** La *redevabilité nationale* désigne le fait par lequel un gouvernement partenaire rend des comptes à ses citoyens et à ses institutions (parlement, institutions de contrôle et institutions judiciaires) sur ses choix stratégiques de politique, sur la perception des recettes, les dotations budgétaires et les résultats obtenus. Il s'agit d'une relation réciproque dans la mesure où les citoyens doivent aussi être à même de tenir leur Gouvernement pour responsable, de lui demander des comptes sur ses actions, et de surveiller les abus.
- La *redevabilité mutuelle* fait référence à 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 citoyens que les fonds publics alloués au développement sont utilisés de manière efficace et efficiente. Pour le pays partenaire récipiendaire, il est important de pouvoir s'appuyer sur des engagements crédibles de la part des donateurs ainsi que sur des informations prévisibles, transparentes, complètes et fournies en temps utile sur les flux d'aide, en phase avec le cycle budgétaire afin de pouvoir élaborer et exécuter des budgets garantissant la réalisation des objectifs et des résultats attendus.
- Renforcement de capacités** Processus par lequel les individus, les groupes et organisations, les institutions et les pays créent, renforcent et organisent leurs systèmes, leurs ressources et leurs connaissances; tous ces éléments se reflètent dans la capacité, individuelle et collective, à exercer des fonctions, résoudre des problèmes et atteindre des objectifs (définition de l'OCDE).

- Résultat** Changements obtenus dans les comportements des bénéficiaires ciblés, lorsque l'offre répond à la demande (par exemple, dans le secteur de l'éducation, ces changements pourraient être une évolution positive des taux d'inscription, de décrochage scolaire, de redoublement ou d'achèvement), et qui sont supposés conduire à des effets à plus long terme (dans le secteur de l'éducation, par exemple, les acquis d'apprentissage et les taux d'alphabétisation). D'autres exemples de résultats comprennent une confiance accrue du milieu des affaires, et des investisseurs privés, ou encore une perception améliorée de la corruption. Dans certains cas, les résultats peuvent comprendre des changements de comportement au niveau organisationnel, constituant une réponse des acteurs institutionnels (ainsi, par exemple, dans le cadre de réformes de l'administration publique, le renforcement des poursuites engagées dans les affaires de corruption pourrait conduire à des effets de plus long terme en matière de réduction de la corruption).
- Secteurs connexes** Les contrats de performance de réforme sectorielle (CPRS) 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 cadre d'une stratégie commune de développement rural).
- Tranche de base** Voir tranche fixe.
- Tranche de performance** Voir tranche variable.
- Tranche fixe** Les tranches fixes correspondent à un montant fixé à l'avance dans la convention de financement. Elles sont versées dans leur intégralité (si toutes les conditions sont remplies) ou ne sont pas versées du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas remplies). Elles peuvent également être dénommées « tranches de base ».
- Tranche flottante** Une tranche est considérée comme flottante lorsque la date à laquelle les conditions pour son décaissement doivent être remplies peut varier - il n'existe pas de date limite fixe pour remplir les conditions de décaissement. Une date indicative est donnée — mais la date effective gardera toutefois un caractère « flottant », dépendant de la date de satisfaction des conditions (une date butoir figure toutefois dans la convention de financement, avant son expiration). L'utilisation de tranches flottantes n'est pas recommandée.
- Tranche non flottante** Une tranche est dite « non flottante » lorsque la date à laquelle les conditions pour son décaissement doivent être remplies ne peut varier: il existe une date limite pour remplir les conditions de décaissement. La date à laquelle la condition de décaissement devra être remplie sera précisée dans la convention de financement; si la condition n'est pas respectée à cette date, le pays partenaire ne sera, en principe, pas éligible à l'octroi de l'aide.
- Tranche variable** Les tranches variables portent sur une valeur maximale, précisée dans la convention de financement. Elles sont décaissées en totalité ou partiellement ; le montant décaissé est déterminé sur la base de la performance réalisée, au regard des objectifs et indicateurs de performance prédéfinis (à la condition que, parallèlement les conditions générales soient toutes remplies). Elles peuvent également être désignées par le terme « tranches de performance ».
- Valeurs fondamentales** Les valeurs fondamentales relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit sont des composantes essentielles des partenariats et accords de coopération de l'UE avec des pays tiers. Les contrats Objectifs de Développement Durable ne seront accordés que s'il est établi avec certitude que les fonds du budget de l'État seront dépensés dans le respect de ces valeurs fondamentales partagées entre l'UE et le pays partenaire, et vers le respect desquelles les pays partenaires s'engagent à progresser.

## ANNEXE 2 – OBJECTIFS ET LOGIQUE D'INTERVENTION

La logique d'intervention est utile pour présenter de manière concise les motifs à la base du contrat d'appui budgétaire – c.-à-d. la structure logique et la séquence des résultats attendus, tout au long de la période de mise en œuvre et dans une plus longue perspective – ainsi que la théorie du changement<sup>90</sup> qui le sous-tend. La logique d'intervention présente le contrat d'appui budgétaire sous une forme narrative et constitue un outil essentiel, non seulement aux fins du suivi et de l'évaluation, mais également pour la conception, le dialogue et la communication à un grand nombre de parties prenantes.

La logique d'intervention est constituée d'une partie commentée, qui se reflète dans le document d'action, ainsi que d'une matrice de résultats annexée à ce dernier document. La matrice de résultats est une représentation formelle de la chaîne de résultats qui sous-tend les processus de changement induits par les interventions de politique. Ces changements sont observables tout au long de la chaîne de résultats représentée par la séquence intrants-produits-résultats-impacts. Elle permet également d'étayer les objectifs généraux (ou globaux) et spécifiques. Les objectifs généraux sont normalement fixés au niveau des impacts. Les objectifs spécifiques représenteront généralement les résultats mais peuvent inclure, si cela est pertinent et à titre exceptionnel<sup>91</sup>, des produits induits qui font le lien avec les résultats.

La logique d'intervention permet de communiquer les produits attendus (tant induits que directs). Pendant la phase de conception et d'élaboration d'un contrat d'appui budgétaire, elle contribue à structurer la chaîne de résultats que le programme est censé déclencher.

Pendant la mise en œuvre, la logique d'intervention devient une référence pour le suivi des progrès réalisés et pour l'orientation du dialogue et des évaluations de la performance. Au terme de la mise en œuvre, dans le rapport final, la logique d'intervention constitue un point de référence pour l'examen des résultats obtenus. Lorsqu'elles se fondent sur le cadre CAD/OCDE convenu, les évaluations font référence à la logique d'intervention. Cette dernière constitue donc un important outil en matière de redevabilité.

La logique d'intervention de l'appui budgétaire diffère de celle d'un projet classique en ce sens que l'appui budgétaire ne constitue pas une politique ou un programme en tant que tels mais un moyen qui permet, par interaction avec d'autres, d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique par un pays partenaire. L'une des conséquences est donc que la matrice de résultats annexée au document d'action ne constitue pas une référence rigide pour les évaluations permettant de juger de la réussite d'un contrat d'appui budgétaire.

La base de la logique d'intervention est généralement le cadre de suivi de la politique du pays régissant la politique publique concernée. Ce cadre est utilisé à la fois aux fins de la conditionnalité (pour étayer les conditions générales et, le cas échéant, les conditions spécifiques) et aux fins du contrôle au moyen de la logique d'intervention. Dans la pratique, même si ces deux utilisations peuvent présenter des chevauchements, il y a d'importantes différences et la logique d'intervention n'est pas utilisée aux fins de conditionnalité. La conditionnalité suppose un degré suffisant de contrôle et d'influence des pouvoirs publics, du moins sur le court à moyen terme. C'est pourquoi les indicateurs ne sont normalement pas associés aux impacts. Les résultats du suivi et contrôle impliquent qu'une attention supplémentaire soit accordée à l'impact final des actions du gouvernement, également sur un plus long terme. Il importe de ne pas centrer le dialogue uniquement sur le respect des conditions mais plutôt, à l'aide de la logique d'intervention, sur l'ensemble de la chaîne de résultats (voir également l'annexe 13). Enfin, il convient de noter que, lorsque la qualité du cadre de suivi de la performance existant est jugée insuffisante, les délégations devraient utiliser les phases d'identification et de formulation pour trouver des opportunités permettant d'améliorer ce cadre de performance<sup>92</sup> et convenir des principaux résultats à attendre (voir également les annexes 3 et 8).

90 Par rapport à un modèle logique représenté par un diagramme ou un tableau matriciel, la théorie du changement donne une compréhension plus large et plus complexe du processus qui - au départ d'intrants - devrait générer des résultats et des effets. Elle comprend les hypothèses, le contexte et les facteurs hors programme (qu'ils soient liés ou non à la politique menée) supposés interagir avec ce processus et y contribuer.

91 Par exemple, dans le cas de programmes de gestion des finances publiques ou de réformes du secteur public dans lesquels l'identification directe des résultats n'est pas toujours possible.

92 Cela peut se faire par exemple en incluant une ou plusieurs conditions applicables à la mise en place et au fonctionnement de systèmes de suivi sectoriels pilotés par les pouvoirs publics dans les tranches variables et/ou en apportant un appui complémentaire sous la forme de mesures de renforcement des capacités dans ce domaine.

## 1. Les niveaux de la logique d'intervention de l'appui budgétaire

La logique d'intervention est fondée sur le cadre d'évaluation global du CAD de l'OCDE ayant trait aux évaluations de l'appui budgétaire, tel que présenté dans le chapitre des présentes lignes directrices consacré à la logique d'intervention (voir la section 2.6). Sur la base de l'impact attendu à plus terme (ou des « objectifs généraux ») prévu par les pays partenaires dans leur stratégie respective, la logique d'intervention identifie les étapes nécessaires auxquelles l'appui budgétaire vise à contribuer.

L'**impact** ou les objectifs généraux ont trait aux changements intermédiaires et à plus long terme dans l'environnement socioéconomique auxquels l'appui budgétaire entend contribuer.

Les étapes intermédiaires incluent:

- (i) les **résultats**, c.-à-d. un certain nombre de changements positifs dans les conditions de vie et dans le comportement des bénéficiaires ciblés (par exemple, dans le secteur de l'éducation, il pourrait s'agir de l'amélioration des taux de scolarisation, de réussite, de décrochage scolaire, de redoublement et d'achèvement des études, la qualification de la force de travail, etc.), susceptibles de générer des impacts à plus long terme (par exemple, dans le secteur de l'éducation, les acquis d'apprentissage et les taux d'alphabétisation). Dans le secteur de la santé, les exemples comprennent notamment le pourcentage de naissances dans les établissements sanitaires ou la couverture vaccinale. D'autres exemples de résultats incluent un regain de confiance de l'environnement des affaires, les investissements du secteur privé, le nombre d'entreprises enregistrées, ou encore une amélioration de la perception de la corruption. Dans certains cas, les résultats peuvent également englober des changements de comportement au niveau organisationnel, constituant une réponse de la part des acteurs institutionnels (ainsi, dans le cadre des réformes de l'administration publique, ces changements pourraient consister en un accroissement des poursuites engagées dans les affaires de corruption, ce qui ouvrirait la voie à des effets à plus long terme tels que la diminution de la perception de la corruption);
- (ii) les **produits induits**, à savoir un certain nombre de changements stratégiques et institutionnels qui devraient faciliter l'atteinte de résultats. Les exemples comprennent une augmentation du nombre et de la qualité des écoles; le rapport élèves/enseignants ou élèves/manuels, la couverture des établissements sanitaires; l'amélioration du cadre institutionnel et législatif relatif à la prévention et à la répression de la corruption; l'amélioration des systèmes de GFP; le degré d'indépendance de l'institution supérieure de contrôle; l'amélioration de l'environnement des affaires (par exemple, les cadres juridique, réglementaire et institutionnel, la fourniture de nouveaux services). L'accent est placé sur les améliorations institutionnelles et non sur leur utilisation par les bénéficiaires finaux, laquelle relève des résultats;
- (iii) les **produits directs**, c.-à-d. les opportunités du pays censées s'améliorer sous l'effet direct du déploiement des intrants de l'appui budgétaire, telles que: le nouvel espace budgétaire créé par le transfert de fonds; l'accroissement de la prévisibilité des fonds, la réduction des coûts de transaction, un dialogue plus aligné et plus coordonné, des activités de renforcement des capacités propices aux réformes, l'amélioration du suivi et des rapports de réformes; les produits ou services fournis par les mesures d'appui complémentaire; et
- (iv) les **intrants** de l'appui budgétaire nécessaires à la création de ces opportunités: financement, dialogue, conditions de décaissement<sup>93</sup> et mesures d'appui complémentaire<sup>94</sup>.
- (v) La partie commentée de la logique d'intervention devrait mettre en lumière non seulement la chaîne de résultats mais également les hypothèses suivies et l'interaction attendue avec d'autres processus institutionnels, y compris des facteurs contextuels et externes. La conception de la logique d'intervention d'un appui budgétaire comporte un certain nombre de spécificités afin de refléter le fait que **l'appui budgétaire ne constitue pas une politique ou un programme en soi mais un moyen parmi d'autres d'améliorer la mise en œuvre d'une politique par un pays partenaire.**

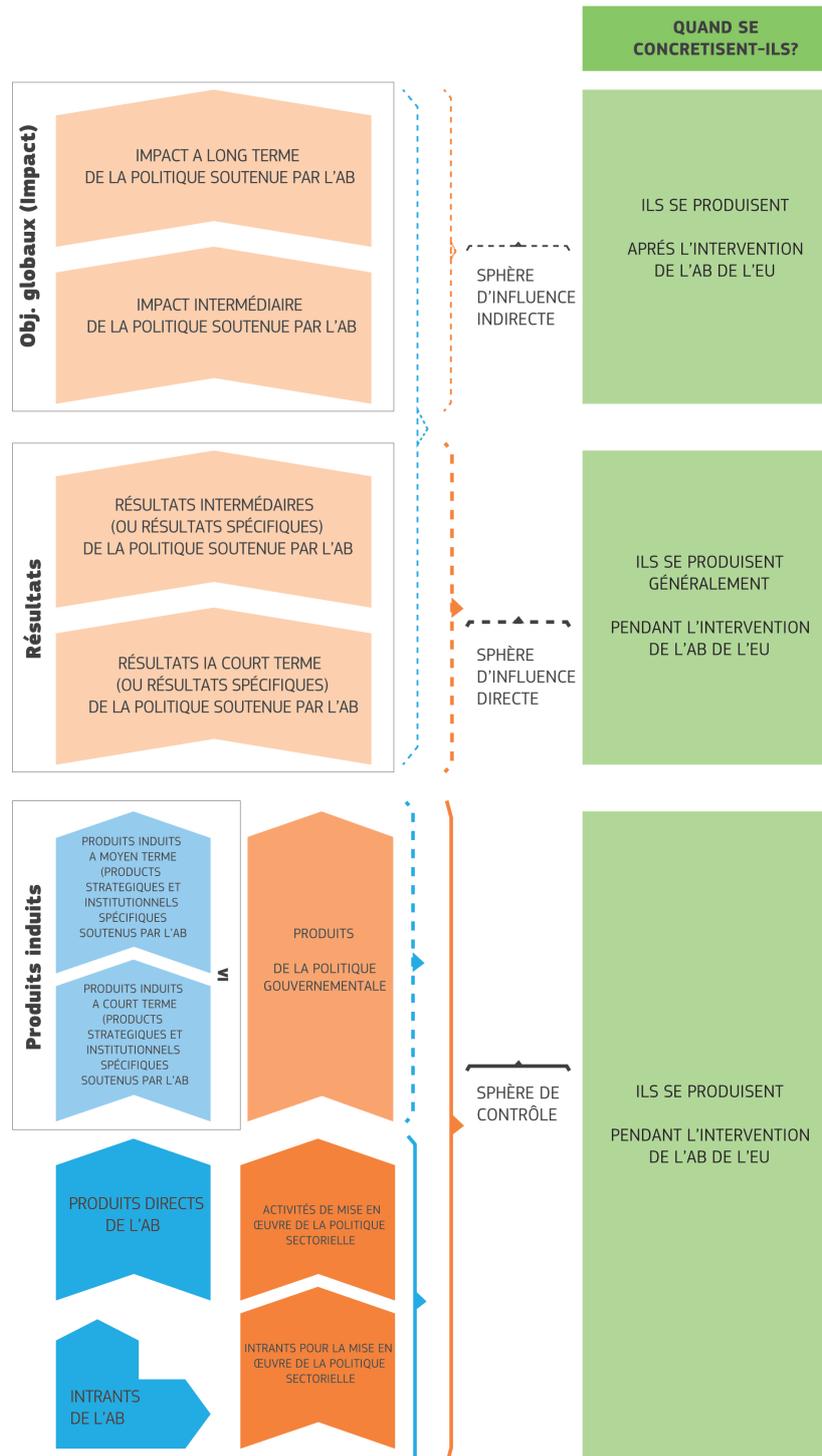
93 Les conditions figurent parmi les intrants dans la mesure où elles relèvent du cadre de dialogue et où elles définissent le mécanisme d'incitation financière d'un contrat.

94 Un ou plusieurs des éléments suivants seront généralement compris: i) les mesures de renforcement des capacités visant à développer la capacité des institutions publiques à coordonner, mettre en œuvre, contrôler, évaluer et communiquer la politique publique concernée; ii) les mesures de renforcement des capacités visant à développer la capacité de la société civile à contribuer à la mise en œuvre et au contrôle des politiques publiques; iii) l'assistance technique aux fins du suivi, de l'évaluation et de la supervision de l'action financée par l'UE; iv) le soutien en faveur de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie de communication et de visibilité.

Cela entraîne des répercussions sur le plan conceptuel et pratique:

- (i) **l'introduction d'un niveau supplémentaire de résultats obtenus en scindant les produits en produits directs et produits induits**, afin d'opérer une distinction entre (a) les produits directs des contrats d'appui budgétaire et (b) les effets induits de ces produits directs sur les actions de politiques et dépenses du gouvernement. Cette distinction met l'action sur le fait qu'il existe deux catégories d'acteurs clés: les partenaires de coopération et le pays partenaire, chacun d'eux exerçant un degré de contrôle et d'influence corrélé mais différent sur chaque niveau de résultats.

**Figure 3** Niveaux de la logique d'intervention des partenaires de l'appui budgétaire et sphères de contrôle et d'influence



**Légende:** Les accolades en bleu se réfèrent à l'appui et à l'influence du partenaire extérieur sur la chaîne des résultats de l'appui budgétaire (à gauche). Les accolades en orange se réfèrent à l'appui et à l'influence du partenaire national de l'appui budgétaire sur la chaîne des résultats de la politique sectorielle, dont l'appui budgétaire. Il convient d'aligner le contrat d'appui budgétaire avec la stratégie des institutions du pays partenaire, avec lesquelles il partage les résultats et impacts, et avec lesquelles il coordonne les intrants et les différents niveaux de produits, de manière à garantir une synergie maximale de l'action.

- (i) la pertinence stratégique **d'une chaîne de résultats de l'appui budgétaire alignée avec celle du pays partenaire** (et cohérente avec les objectifs de la stratégie de l'UE dans la région ou le pays), en particulier aux niveaux plus élevés.
- (ii) Cela signifie que les objectifs généraux et spécifiques (impacts et résultats) du contrat doivent refléter les objectifs de développement généraux et/ou les objectifs sectoriels spécifiques des politiques du gouvernement qui sont soutenues par l'UE, dans la mesure où elles sont cohérentes avec la stratégie de l'UE pour la région ou le pays et sont adaptées au contexte. Dans la pratique, la logique d'intervention de chaque appui budgétaire reflétera un éventail plus ou moins large d'objectifs de politiques du gouvernement partenaire en fonction de l'orientation de l'intervention, qui visera à soutenir soit une politique sous-sectorielle spécifique, soit une politique nationale de développement plus large;
- (iii) **l'importance globale de l'analyse du contexte**, et des différentes parties prenantes, étant donné que celles-ci non seulement influenceront sur la conception du contrat d'appui budgétaire mais auront également une influence sur l'ensemble de la séquence des effets, à travers la chaîne de résultats, et seront influencées;
- (iv) **l'importance des hypothèses**, c.-à-d. les conditions de base qui sont supposées exister et rester en place (ou être mises en place) pendant l'exécution du contrat d'appui budgétaire afin que la logique d'intervention se concrétise conformément à sa conception initiale. Lors de la conception des contrats d'appui budgétaire, les conditions générales sont explicitées et font l'objet d'un suivi et de rapports systématiques. D'autres hypothèses peuvent être ajoutées en fonction des contrats spécifiques;
- (v) **la nécessité d'une approche stratégique en matière de gestion des risques** afin d'atténuer les risques d'une manière globale (voir l'annexe 7).

## 2. Présentation de la logique d'intervention

Les différents niveaux de la logique d'intervention reflètent la structure de base de la partie narrative, commentée, dans une section ad hoc du document d'action. Cette section devrait mettre en évidence les mécanismes permettant de passer d'un niveau à l'autre de la chaîne de résultats, en incluant les principaux défis et les éventuels effets indésirables. Elle devrait également identifier certaines hypothèses clés, parmi lesquelles le maintien de l'engagement politique mutuel et la flexibilité nécessaire pour répondre aux changements intervenant dans l'environnement externe.

L'annexe jointe au document d'action contient la matrice de résultats qui devrait fournir, sous forme d'un tableau, la chaîne des résultats, depuis les produits directs jusqu'aux impacts, en précisant les indicateurs associés, les situations de référence, les cibles visées, ainsi que les sources et les moyens de vérification pertinents. Les indicateurs devraient être dans la mesure du possible, désagrégés par genre. En fournissant une synthèse claire et concise du programme incluant les indicateurs, cette matrice facilite le suivi et l'établissement de rapports sur les résultats, ainsi que la gestion et les évaluations, permettant ainsi de s'acquitter des obligations vis-à-vis des institutions de l'UE (règlements d'exécution) et des engagements pris au niveau institutionnel.

| <b>La logique d'intervention de l'appui budgétaire telle que présentée dans la matrice de résultats indicative figurant dans l'annexe du document d'action</b> |                            |                    |  |                              |  |
|--|----------------------------|--------------------|--|------------------------------|--|
|  | <b>Chaîne de résultats</b> | <b>Indicateurs</b> | <b>Situations de référence (année)</b> | <b>Cibles visées (année)</b> | <b>Sources et moyens de vérification</b> |
| <b>Objectif global: impact</b>   |                            |                    |  |                              |  |
| <b>Résultat(s)</b>   |                            |                    |  |                              |  |
| <b>Produits induits</b>  |                            |                    |  |                              |  |
| <b>Produits directs</b>  |                            |                    |  |                              |  |

Il convient d'observer qu'une description des intrants n'est pas requise en l'espèce dans la mesure où les intrants de l'appui budgétaire sont considérés comme relativement normalisés. Il importe de noter que la matrice de résultats initiale est purement indicative et peut être actualisée. Le rapport final relatif à l'appui budgétaire présentera une mise à jour des résultats. Les évaluations utiliseront la structure de la logique d'intervention et s'appuieront sur une matrice d'évaluation comportant un ensemble de questions d'évaluation et d'indicateurs qui est également susceptible de s'étendre sur l'ensemble d'indicateurs existant en fonction des besoins spécifiques.

Dans le cadre de la politique de voisinage et des négociations d'élargissement, le format graphique est également privilégié étant donné que, d'une part, il met l'accent sur la chaîne des résultats, y compris les liens entre les résultats d'un même niveau et/ou entre différents niveaux et, d'autre part, il permet de mieux cadrer le contrat dans un contexte plus large en présentant une référence graphique claire aux principaux facteurs qui caractérisent le contexte ou le cadre d'opportunités (facteurs favorables et défavorables), et en précisant les risques et les hypothèses utilisées.

## ANNEXE 3 – ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

### 1. Introduction

La présente annexe fournit une orientation sur la manière dont il convient d'apprécier l'éligibilité des politiques ou stratégies sectorielles ou nationales, dénommées simplement ci-après « politiques », tant lors de la conception des contrats 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 pour la 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.

Les politiques à évaluer varieront en fonction de la forme d'appui budgétaire. Dans le cas de contrats Objectifs de Développement Durable, il convient d'évaluer la politique nationale et le budget en accordant une attention particulière aux domaines liés aux objectifs spécifiques. De même, s'agissant des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, l'éligibilité fait référence à la politique nationale ou à un « pacte de transition ». Dans les pays en situation de fragilité, il n'existe pas toujours une politique nationale à part entière. Si tel est le cas, les délégations de l'UE peuvent faire référence au processus d'élaboration et aux avancées réalisées en la matière dans la politique nationale ou le « pacte de transition » conçu dans le cadre de la « Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles »<sup>95</sup>. Concernant les contrats de performance de réforme sectorielle, il convient d'évaluer les politiques et le budget sectoriels, en ciblant en particulier les réformes sectorielles, l'amélioration de la gouvernance du secteur et de la fourniture de services, de même que les politiques transversales ayant une incidence sur le secteur concerné. Une politique sectorielle peut être déclinée de manière autonome ou contenue dans une politique nationale. Dans ce dernier cas, les délégations de l'UE devraient clairement identifier les composantes sectorielles de la politique nationale que le CPRS est supposé soutenir en s'appuyant sur un éventail d'indicateurs et d'éléments pour le dialogue et le renforcement des capacités.

L'évaluation de l'éligibilité se fonde sur la pertinence et la crédibilité de la politique. La pertinence a trait aux objectifs généraux et à la manière dont la politique répond aux défis spécifiques relevées. La crédibilité de la politique dépend des résultats démontrés dans la mise en œuvre de la politique et dans la fourniture de services, du financement des actions, de la capacité institutionnelle et de l'appropriation par le pays, ainsi que de la qualité des données et des analyses qui sous-tendent la politique.

### 2. Évaluation de l'éligibilité durant la conception

L'évaluation de l'éligibilité devrait suivre étroitement les orientations et le modèle fournis ci-dessous.

#### 2.1. *Cadre politique*

Préalablement à l'évaluation de la pertinence et de la crédibilité de la politique, il y a lieu pour les délégations de 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<sup>96</sup>? Quelle est la période couverte et quelle est sa correspondance avec les cycles politiques ou d'autres processus stratégiques? Quel a été le processus d'approbation et qui pourrait mettre en œuvre de manière crédible les réformes envisagées? Dans quelle mesure les différentes parties prenantes des secteurs public et privé, aux niveaux national et infranational, ont-elles été associées au processus d'élaboration de la politique?

95 L'approche fondée sur la nouvelle donne a été approuvée à Busan par l'UE et ses États membres. Elle est centrée sur l'importance de la restauration des fonctions vitales de l'État, de la sécurité, de la justice, des fondements économiques et des services sociaux de base, et vise à remédier aux faiblesses.

96 Les politiques sont généralement formulées dans un document de politique formel, approuvé par le pouvoir exécutif. Toutefois, d'autres documents, tels qu'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.

- **cadre de suivi et d'évaluation:** le document de politique contient-il des indicateurs SMART et des objectifs annuels pouvant servir de base pour le suivi des progrès accomplis? Existe-t-il un système de collecte, traitement et analyse des données et informations produites durant le processus de revue de la politique? Le suivi de la politique est-il cohérent avec le suivi d'autres politiques au sein du système national de suivi et d'évaluation? La politique considérée, ses objectifs et les rapports d'avancement sont-ils accessibles au public et soumis à un contrôle dans le cadre national (par le parlement, par exemple)? Qui est responsable de la rédaction, de l'approbation et de la publication des rapports de suivi? À quelle fréquence sont-ils produits? Quel est leur qualité? Donnent-ils un compte rendu clair des progrès réalisés au regard des objectifs et des indicateurs cibles figurant dans le plan d'action?
- **mécanismes de coordination des réformes, y compris la coordination des donateurs:** existe-t-il une structure de coordination des réformes inclusive, avec des réunions régulières? La structure de coordination des réformes permet-elle la participation des partenaires de coopération, ou d'autres forums sont-ils consacrés à leur coordination? Le dispositif comprend-il un examen inclusif des progrès accomplis, mené par les pouvoirs publics? Des acteurs non étatiques sont-ils (activement) associés au processus de revue des réformes?
- **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? Si le pays met en œuvre une réforme de l'administration publique, en particulier une réforme du système général de planification des politiques, comment est garantie la cohérence de la politique soutenue par l'appui budgétaire avec ces réformes transversales? La politique prend-elle en compte les réformes en matière de décentralisation et de déconcentration?
- **existe-t-il un plan ou une stratégie de communication** visant à soutenir la mise en œuvre de la stratégie? De quelle manière sont garanties la coordination et la cohérence entre les activités de communication menées par le gouvernement, l'UE et les autres donateurs?

### **Réforme de l'administration publique et politiques publiques**

Tous les pays qui se sont engagés en faveur de l'objectif 16 du développement durable et de ses cibles spécifiques se sont engagés de facto en faveur d'une réforme de l'administration publique à l'un ou l'autre niveau, notamment en ce qui concerne les cibles visant à réduire la corruption, à mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux, et à faire en sorte que la réactivité, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions. Cela signifie également que l'accès du public aux informations ne peut être garanti sans mettre en place les réformes nécessaires dans différents aspects de l'administration publique\* – la fonction publique, les procédures de planification et d'élaboration des politiques, les structures de redevabilité, la capacité de fourniture de services et le système de gestion des finances publiques.

Le programme OCDE/SIGMA a mis au point les principes d'administration publique en coopération avec la Commission européenne. Ces principes sont utilisés dans le cadre de l'élargissement et dans de nombreux pays concernés par la politique européenne de voisinage comme une référence pour l'amélioration des différents aspects de l'administration publique. L'évaluation des écarts (évaluations de référence) par rapport aux principes d'administration publique a servi de base à plusieurs pays pour l'élaboration des stratégies de réforme de l'administration publique et pour le lancement de réformes plus complètes et échelonnées.

Conformément aux cibles spécifiques de l'ODD 16, et telles que développées dans les principes d'administration publique (domaine « élaboration et coordination des politiques »), il convient d'élaborer les politiques publiques nationales et sectorielles dans le cadre d'un processus inclusif et fondé sur des données en garantissant une approche participative qui associe les acteurs concernés. Dans la pratique, les propositions de politiques devraient faire l'objet de consultations interministérielles et publiques au moment opportun du processus. Il convient d'élaborer les politiques sur la base de données, en s'appuyant sur des analyses d'impact sur le plan budgétaire et réglementaire. De même, dans un souci de réactivité, les politiques publiques devraient faire l'objet d'un suivi régulier et des mesures appropriées devraient être prises par les autorités pour garantir que les politiques menées répondent aux objectifs poursuivis. Les politiques publiques devraient également faire l'objet d'une communication aussi bien interne qu'externe.

La capacité de la fonction publique et des structures de redevabilité au sein de l'administration publique et envers les citoyens a également une incidence sur la qualité des politiques publiques. Le manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre les institutions (notamment les ministères et les agences) contribue au morcellement des politiques. En outre, les politiques sont fragmentées lorsque la fonction publique souffre d'un manque de capacité et ne dispose pas des compétences indispensables à l'élaboration de politiques appropriées, selon une approche inclusive et fondée sur des données factuelles.

Dans les pays où les efforts de réforme transversales de l'administration publique visent à promouvoir la redevabilité de l'administration, la professionnalisation de la fonction publique et la mise en place d'un système inclusif et participatif pour l'élaboration des politiques, les concepteurs d'appui budgétaire devraient s'assurer que l'aide prévue en faveur de la politique publique nationale ou sectorielle est en ligne avec ces efforts de réforme transversale. Dans les pays ne disposant pas d'une stratégie de réforme globale de l'administration publique mais qui se sont engagés à atteindre les cibles de l'ODD 16, les concepteurs de l'appui budgétaire devraient promouvoir une approche plus inclusive et davantage fondée sur des données pour l'élaboration des politiques publiques, notamment la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation cohérent.

## 2.2. Pertinence de la politique

Les délégations devraient évaluer dans quelle mesure la politique est pertinente au regard des objectifs **généraux et correspond aux défis et aux objectifs spécifiques identifiés** au regard du contexte du pays. Les objectifs spécifiques varieront en fonction du contexte national et de la politique publique soutenue par le contrat d'appui budgétaire. En règle générale, les CCER devraient se concentrer sur la consolidation de l'État et sur le renforcement de la résilience de la société, et les CPRS sur les réformes sectorielles et la fourniture de services publics. Quant aux C-ODD, ils devraient être axés sur des domaines prioritaires définis dans la politique générale.

Il peut être fait référence aux documents de revues existants qui devraient être annexés au(x) document(s) de politique. Quelques questions destinées à guider l'appréciation de la pertinence sont proposées 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 économique, l'emploi et la productivité, mais aussi indirectement, par exemple au travers des politiques sociales qui ont une incidence à plus long terme sur la croissance inclusive. La politique est-elle susceptible d'influencer l'impact de la croissance sur la pauvreté? Comporte-t-elle des mesures spécifiques de protection sociale visant à assurer le caractère inclusif de la croissance? La politique contribuera-t-elle à la protection des ressources naturelles, à leur exploitation durable et à l'efficacité énergétique? La politique réduira-t-elle la vulnérabilité économique en renforçant la résilience aux chocs économiques ou aux catastrophes naturelles? L'allocation des dépenses et les politiques de mobilisation des ressources financières nationales sont-elles compatibles avec l'objectif de croissance durable et inclusive?
- pour les CPRS mais également certains C-ODD et CCER pertinents visant à soutenir les réformes sectorielles<sup>98</sup> et la fourniture de services publics, dans quelle mesure cette politique vise-t-elle à améliorer l'accès à des services de qualité ainsi que 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, comme base pour améliorer la gouvernance?
- dans quelle mesure la politique contribue-t-elle à l'adaptabilité des États, des sociétés, des communautés et des personnes aux contraintes politiques, économiques, environnementales, démographiques ou sociétales afin de renforcer la résilience et de soutenir les progrès vers l'atteinte des objectifs nationaux de développement?
- la politique contribuera-t-elle à davantage de progrès dans les domaines transversaux tels que l'égalité hommes-femmes et la jeunesse?
- dans le cadre de l'élargissement, la politique soutient-elle les pays partenaires à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques indispensables pour rapprocher ces pays des valeurs de l'UE et pour parvenir à un alignement sur les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'UE en vue d'une adhésion à cette dernière?

D'autres annexes fournissent de plus amples indications sur les objectifs politiques spécifiques liés à la **consolidation de l'État dans des situations de fragilité** et destinés, d'une part, à aider **les PEID et les PTOM** à relever les défis particuliers auxquels ils doivent faire face en matière de développement et, d'autre part, à renforcer la **mobilisation des ressources financières nationales**.

## 2.3. Crédibilité de la politique

La crédibilité de la politique dépendra du caractère réaliste de sa planification et des éléments suivants: (i) les résultats démontrés dans la mise en œuvre des politiques et dans la fourniture de services, (ii) le financement de la politique, (iii) la capacité institutionnelle et l'appropriation de cette politique, et (iv) la qualité des données et des analyses qui la sous-tendent. 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 politiques et les cibles

98 Il convient de noter que l'étendue d'un secteur peut varier d'un contexte interministériel ou pluri ministériel plus complexe à un cadre plus étroit centré sur un « sous-secteur ».

spécifiques. C'est un point qui devrait être clairement mentionné dans l'évaluation de l'éligibilité et qui est repris dans la section 4 ci-après consacrée aux progrès escomptés.

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

La base de vérification de la mise en œuvre de la politique devrait être le rapport d'avancement produit par le pays partenaire, le cadre de suivi ou de la performance correspondant ou les rapports d'exécution budgétaire. Toutefois, lorsque d'autres sources d'information importantes sont disponibles, telles que des enquêtes, des évaluations ou des rapports d'ONG, celles-ci devraient également être prises en compte. Les délégations devraient apprécier les progrès réalisés dans le ou les domaines couverts par la politique. Les enseignements tirés ont-ils été pris en compte dans la formulation de cette politique? La performance globale évolue-t-elle favorablement et les résultats sont-ils durables? Dans le cas contraire, cela remet-il en cause la crédibilité de la politique, ou des facteurs extérieurs significatifs ont-ils joué un rôle?

### 2.3.2. Financement de la politique

Il convient d'effectuer une analyse des coûts ou du budget sur la base des nomenclatures budgétaires disponibles (voir ci-dessous). Il peut être fait référence au pilier du cadre PEFA intitulé « stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques ». D'autres sources comprennent les documents budgétaires (dont les CDMT, les plans d'investissements publics) et les revues des dépenses publiques. Une analyse du budget devrait inclure les aspects suivants:

- **coûts de la politique:** des estimations de coût pertinentes, fondées sur les produits ou les programmes, ont-elles été réalisées pour cette 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 récurrents ont-elles été prises en compte? Des économies potentielles ont-elles été envisagées? Les stratégies sectorielles sont-elles assorties d'états pluriannuels des coûts liés aux dépenses récurrentes et d'investissement, et de liens entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses prévisionnelles?
- **financement de la politique:** cohérence entre la politique et le budget/le CDMT<sup>99</sup>: sur la base des 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 efficace de la politique et reflètent-elles les produits ciblés 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? Est-il constaté un équilibre correct entre les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement, et entre les dépenses salariales et non salariales? Des priorités ont-elles été fixées de manière appropriée au niveau des politiques et des besoins en dépenses afin de faire face aux déficits de financement? Sur la base de l'exécution budgétaire précédente, le budget est-il un indicateur fiable des dépenses prévues dans le domaine d'action considéré?
- **exhaustivité du budget:** il convient de se référer en la matière à la dernière évaluation PEFA. Plus particulièrement, le budget couvre-t-il uniquement le gouvernement central ou des niveaux de pouvoir locaux et d'autres fonds (par exemple, la sécurité sociale) sont-ils également inclus? Dans quelle mesure l'exclusion d'autres secteurs du gouvernement général est-elle particulièrement importante (par exemple, proportion dans le total des dépenses ou dans le PIB)? Quel est le rôle des entreprises d'État? Existe-t-il des estimations quantifiant les dépenses hors budget (par exemple, les dépenses financées par l'aide) et les recettes hors budget (aide au développement, droits d'utilisation, par exemple) et ont-elles été prises en compte dans la politique?
- **viabilité financière:** le risque existe-t-il qu'une part importante de la politique ne soit plus financée à l'avenir? Les dépenses projetées sont-elles compatibles avec les contraintes budgétaires macroéconomiques? Des passifs ou arriérés éventuels 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? Les coûts récurrents induits par les dépenses d'investissement ont-ils été pris en compte dans les projections à moyen terme?

99 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 partenaire affiche un bilan positif au niveau du financement de ses politiques.

- **le cas échéant, décentralisation budgétaire:** existe-t-il un mécanisme d'allocation et de transfert compatible avec la politique de décentralisation? Y a-t-il une cohérence entre les dotations budgétaires aux entités infranationales et leurs mandats fonctionnels, conformément au cadre juridique sur lequel repose la décentralisation budgétaire?

### **Utilisation de nomenclatures budgétaires**

La vérification croisée des différentes catégories de nomenclatures budgétaires permet une meilleure analyse de la crédibilité du budget. Les trois principales classifications sont: administrative, économique et fonctionnelle/pragmatique. La classification administrative/organisationnelle est essentielle aux objectifs de redevabilité et met en évidence l'entité administrative responsable de la gestion des ressources allouées pour la mise en œuvre d'objectifs de politiques spécifiques, comme les ministères ou, à un niveau inférieur, les écoles et les hôpitaux. La classification économique correspond au classement des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs, et constitue la base de l'élaboration des statistiques de finances publiques (SFP). Les catégories fonctionnelles/pragmatiques concernent la fonction des pouvoirs publics ou les programmes qu'ils ont l'intention de mettre en œuvre. Elles permettent d'établir un lien plus direct entre les lignes budgétaires et les objectifs des politiques. En l'absence de telles nomenclatures, les catégories administratives sont souvent utilisées en tant que catégories de substitution générales pour l'évaluation des coûts relatifs aux politiques publiques. 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.

#### *2.3.3. Capacité institutionnelle et appropriation*

Une analyse contextuelle rigoureuse des politiques et des institutions, englobant également les différents acteurs concernés en dehors de la sphère gouvernementale, constitue un élément important. Quelles sont les principales parties prenantes concernées par la mise en œuvre de la politique en question? Bien que les principaux interlocuteurs formels et pertinents pour les réformes politiques soient les ministères chargés de la mise en œuvre de ces réformes, le ministère des finances devrait également être associé dans la mesure où il garantit le lien entre le budget et les dotations budgétaires stratégiques, ainsi que les principales institutions responsables de la réforme générale de l'administration publique dans le pays (c.-à-d. le centre des institutions gouvernementales et le ministère chargé de l'administration publique, ou équivalent). Ces institutions sont généralement responsables de l'instauration du cadre régissant la réforme ou le renforcement général de la planification stratégique, des systèmes de ressources humaines, des systèmes de redevabilité et des cadres de suivi et d'évaluation. D'autres parties prenantes incluent les institutions supérieures de contrôle et acteurs de la redevabilité nationale (parlement, institution de contrôle des finances publiques, organismes de régulation indépendants, médiateur), des organisations de la société civile, des partis politiques, d'autres donateurs/partenaires de coopération, des organisations internationales présentes dans le pays, des organisations du secteur privé, des universités ainsi que des entités gouvernementales infranationales.

**Dans quelle mesure la capacité institutionnelle est-elle jugée suffisante pour mettre en œuvre la politique?** Des évaluations sont-elles menées pour juger de la capacité des ministères ou des agences chargées de cette politique et/ou de la fonction publique dans son ensemble<sup>100</sup>? Des politiques sont-elles en place pour renforcer la capacité du secteur public? Lorsque les entités infranationales assurent une part importante de la mise en œuvre des politiques, celles-ci sont-elles considérées comme disposant d'une capacité de mise en œuvre suffisante? Les délégations de l'UE devraient non seulement évaluer quantitativement la capacité de certaines institutions en matière de ressources humaines ainsi que les compétences de ces dernières, mais également prendre en considération les structures de gouvernance pour la politique spécifique considérée, et déterminer notamment si une répartition des rôles peu claire en matière de redevabilité et de supervision entre les institutions (en particulier les ministères et les agences) entraîne un morcellement de la politique soutenue. La qualité de la coordination interinstitutionnelle constitue un autre aspect à prendre en compte.

<sup>100</sup> Pour obtenir un aperçu des capacités actuelles en matière de ressources humaines, d'autres informations pertinentes sont également disponibles dans les rapports de l'administration responsable de la fonction publique (ou équivalent) concernant les effectifs, les qualifications et les structures.

**Quelles indications permettent de s'assurer de l'appropriation suffisante de la politique considérée par les institutions chargées de sa mise en œuvre et par les dirigeants politiques respectifs?** Les délégations peuvent se fonder sur des éléments d'analyse de l'économie politique pour se prononcer sur l'appropriation.

#### 2.3.4. Base analytique et qualité des données

Avant de s'engager dans des contrats d'appui budgétaire fondés sur une série d'indicateurs de performance, les délégations devraient évaluer la qualité des systèmes statistiques nationaux, y compris la structure institutionnelle et, le cas échéant, les unités statistiques sectorielles. Quel est le degré de disponibilité, de fiabilité et de ponctualité des données? L'institution responsable des statistiques accepte-t-elle les données produites dans le cadre d'évaluation de la performance de la politique? **Les lacunes relevées 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 permis d'étayer l'élaboration de la politique? **La qualité de la base analytique qui sous-tend la politique est-elle suffisante pour ne pas compromettre la crédibilité de la politique?**

#### 2.4 Progrès escomptés dans la mise en œuvre de la politique

Cette section devrait détailler les principaux éléments servant de base pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la politique. Normalement, ces éléments sont fournis par le système de suivi et d'évaluation et/ou par les revues du cadre d'évaluation de la performance, menées par l'autorité responsable, en coordination avec les partenaires de coopération. Les délégations devraient se référer aux documents produits dans ce contexte pour suivre et contrôler l'éligibilité, tout en exprimant un avis motivé sur la validité de leurs conclusions.

**Lorsque la qualité du cadre de suivi existant est jugée insuffisante, les délégations devraient préciser dans cette section comment l'éligibilité sera suivie**, en accord avec le pays partenaire et en coordination avec les autres donateurs. En particulier, quels sont les points clés à évaluer pour contrôler l'éligibilité et quels progrès sont attendus avant le décaissement suivant? Dans ce cas, des mesures complémentaires devraient garantir le renforcement de la politique à l'aide d'un cadre de suivi et d'évaluation, et la capacité du pays partenaire devrait permettre de produire des rapports d'avancement de bonne qualité en mesure de faciliter un dialogue éclairé entre les parties prenantes, de soutenir les processus en matière de redevabilité nationale et de servir de base pour des prises de décisions fondées sur des données.

#### 2.5 Conclusion: appréciation de l'éligibilité

**Sur la base de cette évaluation, la Délégation conclut que la politique est jugée [suffisamment/insuffisamment] pertinente et crédible pour considérer que les objectifs du contrat d'appui budgétaire seront atteints en grande partie. Dès lors, la Commission [peut/ne peut pas] soutenir la politique à l'aide du contrat d'appui budgétaire proposé.**

### 3. Évaluation de l'éligibilité durant la mise en œuvre

Dans le chapitre de chaque note de décaissement consacré à la politique publique (voir l'intranet des DG DEVCO et NEAR pour obtenir un modèle, accessible uniquement au personnel de l'UE), il y a lieu, pour les délégations, de déterminer s'il est toujours satisfait au critère d'éligibilité de la politique publique. En particulier, **la politique est-elle toujours suffisamment pertinente et crédible, et des avancées satisfaisantes dans la mise en œuvre de la politique ont-elles été réalisées** depuis le dernier contrôle de l'éligibilité, compte tenu des facteurs extérieurs ou des chocs exogènes?

L'analyse des dotations et de l'exécution budgétaires (dépenses récurrentes, investissements) en rapport avec la politique sectorielle ou nationale considérée devrait permettre de déterminer si les dépenses inscrites au budget sont appropriées pour la réalisation des objectifs stratégiques et dans quelle mesure ces dépenses ont été réellement effectuées. Les écarts significatifs entre les dépenses initialement approuvées et les dépenses réellement effectuées devront être dûment justifiés. Les sources d'information peuvent être le budget approuvé et les rapports d'exécution budgétaire.

Dans la mesure du possible, l'évaluation devrait se fonder sur le rapport d'avancement élaboré par le pays partenaire. En fonction des disponibilités, les documents joints à la note de décaissement devraient inclure un tableau récapitulatif

des progrès réalisés au regard d'un certain nombre d'indicateurs de performance. Les délégations devraient se référer, le cas échéant, au rapport d'avancement et au cadre d'évaluation de la performance. D'autres sources d'information pertinentes, comme des résultats d'enquêtes, d'évaluations ou rapports d'ONG, peuvent également être pris en compte afin de parvenir à une conclusion documentée et justifiée sur les progrès réalisés, plutôt que de recourir à un seul calcul mécanique fondé sur le nombre d'indicateurs respectés. Les délégations peuvent se référer à des documents d'examen existants pour suivre et contrôler l'éligibilité, tout en exprimant un avis motivé sur la validité de leurs conclusions.

**Lorsqu'un nouveau cadre politique est instauré, l'évaluation initiale de la pertinence et de la crédibilité de la politique devra être effectuée à nouveau.** Lorsque des politiques existantes font l'objet de révisions budgétaires substantielles ou de révisions importantes au niveau des indicateurs ou des cibles visées, il conviendra de prendre également en compte ces adaptations, en particulier si elles affectent les indicateurs retenus pour la tranche variable.

## ANNEXE 4 – ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ MACROÉCONOMIQUE

### 1. Introduction

La présente annexe propose une orientation pour la présentation d'une évaluation structurée du critère d'éligibilité macroéconomique, lequel permet d'apprécier la pertinence et la crédibilité des politiques macroéconomiques menées par le pays partenaire. Trois appendices joints ci-après donnent des informations complémentaires sur certaines dimensions macroéconomiques spécifiques.

L'évaluation devrait:

- résumer l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques et mettre en lumière les sources potentielles d'instabilité, susceptibles de menacer la solidité et la durabilité de la croissance ou de compromettre le retour à des perspectives macroéconomiques stables et une dette soutenable ;
- décrire brièvement les politiques macroéconomique et budgétaire ainsi que leur contribution au maintien ou à l'instauration d'une stabilité macroéconomique à court et moyen terme; et
- évaluer la vulnérabilité du pays aux chocs externes ainsi que les efforts déployés pour renforcer la résilience macroéconomique.

L'analyse de la délégation devrait se fonder sur des documents nationaux, sur la dernière évaluation du FMI (par exemple, le rapport au titre de l'article IV ou le document de revue des programmes), sur les programmes de réforme économique (PRE), sur les évaluations correspondantes de la Commission dans le cas de bénéficiaires de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), ainsi que sur l'évaluation de la DG ECFIN pour les pays bénéficiant d'un programme d'aide macrofinancière de l'UE. Si aucune évaluation récente du FMI n'est disponible ou si elle est jugée insuffisante, la délégation devrait rechercher des évaluations effectuées par d'autres institutions financières internationales (par exemple, la Banque mondiale) contenant des informations sur les questions suivantes:

- les politiques mises en œuvre par les autorités visent-elles la stabilité macroéconomique?
- des facteurs internes ou externes au pays ont-ils imposé un ajustement de la politique macroéconomique?
- le cas échéant, quelle a été la réponse au niveau de la politique menée? La nouvelle politique est-elle toujours orientée vers la stabilité?

L'évaluation devrait prendre en considération le fait que, dans une situation donnée, il n'existe pas de politique macroéconomique « unique » axée sur la stabilité, et que les autorités doivent généralement faire face à des objectifs conflictuels. Le contexte du pays (en particulier dans des situations de fragilité ou de transition ou dans des petits états insulaires en développement), les ressources disponibles et les capacités institutionnelles pour mettre en œuvre la politique macroéconomique et d'autres priorités sociales et économiques à court terme, devraient être pris en compte lors de l'évaluation des efforts sur le moyen terme.

### 2. Informations attendues dans le document d'action et dans la note de décaissement<sup>101</sup>

*NB: les données requises sont normalement disponibles dans les documents nationaux officiels, le cas échéant, dans le PRE pour les bénéficiaires de l'IAP et, par défaut, dans les documents produits par le FMI, la Banque mondiale ou d'autres organisations internationales. La relation du pays avec le FMI et l'analyse par ce dernier de l'orientation macroéconomique de la politique constituent des éléments essentiels à prendre en compte lors de l'évaluation du critère d'éligibilité. L'analyse économique et, en particulier, l'appréciation de la crédibilité de l'orientation politique devraient également être renforcées par un dialogue régulier entre la délégation et les autorités nationales, ainsi qu'avec le FMI, toute autre organisation internationale pertinente ou tout autre acteur local concerné. Dans le cas de pays à revenu intermédiaire, l'évaluation par des agences de notation pourrait également s'avérer utile. Pour les pays bénéficiant d'un programme d'aide macrofinancière de l'UE ainsi que pour l'ensemble des pays candidats et des candidats potentiels au sein desquels un programme de*

101 Se référer aux derniers modèles de document d'action et de note de décaissement disponibles sur l'intranet.

*réforme économique est en cours, l'évaluation de la stabilité macroéconomique par la DG ECFIN devrait constituer le principal document de référence.*

### *Relations avec le FMI*

Le FMI a pour mission de conseiller et d'aider les pays membres dans la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et financières qui visent à promouvoir la stabilité, à réduire la vulnérabilité aux chocs exogènes et à encourager une croissance soutenue, des niveaux de vie élevés et une réduction de la pauvreté. La qualité de la relation avec le FMI est primordiale, sans être nécessairement décisive, pour apprécier l'éligibilité du pays à l'octroi d'un appui budgétaire.

Il convient dès lors de décrire la relation avec le FMI<sup>102</sup> (consultation régulière conformément à l'article IV, mécanismes de crédit, instrument de soutien à la politique ou programme suivi par les services du FMI<sup>103</sup>).

L'analyse de la délégation fournira généralement des informations telles que:

- la date d'achèvement de l'examen du programme, de la consultation au titre de l'article IV ou de la mission technique les plus récents, la date prévue pour le prochain examen;
- si cela est pertinent, des informations sur le programme du FMI (calendrier, montant, dernier versement, par exemple);
- les principales conclusions du dernier rapport des services du FMI et de la dernière réunion du conseil d'administration du FMI;
- les engagements pris et les déclarations faites par les autorités dans ce contexte;
- les points de vue divergents éventuels entre le FMI et les autorités (concernant les prévisions ou les mesures, par exemple).

Le cas échéant, cette analyse pourrait être complétée par des informations comparables sur les évaluations et les activités d'autres institutions financières (Banque mondiale ou banque régionale de développement, par exemple). Pour les pays bénéficiant d'un programme d'aide macrofinancière de l'UE ainsi que pour l'ensemble des pays candidats et des candidats potentiels au sein desquels un programme de réforme économique est en cours, les évaluations et le calendrier d'examen de la DG ECFIN seront également importants.

### *Indicateurs macroéconomiques clés*

Les principaux indicateurs suivants devraient être présentés dans un tableau récapitulatif afin de fournir un aperçu des dernières évolutions macroéconomiques et de décrire les perspectives macroéconomiques<sup>104</sup>. Ils permettront d'étayer le volet analytique développé par la suite aux fins de l'évaluation de l'éligibilité.

102 Ces informations sont fournies dans la page consacrée au pays sur le site internet du FMI (<http://www.imf.org/external/country/index.htm>).

103 Pour de plus amples informations sur les différents instruments, consulter le site internet du FMI (<http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/IMF-Lending>).

104 Le tableau est exigé pour la note de décaissement. Cependant, dans le document d'action, il peut être plus approprié de ne fournir qu'une partie rédigée en raison des contraintes d'espace. Le cas échéant, d'autres indicateurs peuvent être ajoutés.

## Liste indicative d'indicateurs clés (à adapter en fonction du contexte du pays)

| Indicateur  | Année n-3 | Année n-2 | Année n-1 | Année n | Année n+1 (prévision) | Année n+2 (prévision) |
|---|-----------|-----------|-----------|---------|-----------------------|-----------------------|
| PIB (% de croissance en termes réels)   |           |           |           |         |                       |                       |
| PIB par habitant (variation en %)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Taux d'inflation (prix à la consommation)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Taux de chômage (si disponible)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Investissement (% du PIB)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Total des recettes (% du PIB)   |           |           |           |         |                       |                       |
| - recettes fiscales (% du PIB)  |           |           |           |         |                       |                       |
| - recettes non fiscales (% du PIB)  |           |           |           |         |                       |                       |
| - recettes pétrolières (le cas échéant)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Total des dépenses (% du PIB)   |           |           |           |         |                       |                       |
| - dépenses primaires  |           |           |           |         |                       |                       |
| - intérêts sur la dette   |           |           |           |         |                       |                       |
| - dépenses d'investissement   |           |           |           |         |                       |                       |
| - transferts sociaux (le cas échéant)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Solde budgétaire (% du PIB)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Dette brute (% du PIB)  |           |           |           |         |                       |                       |
| Dette extérieure ou dette en devises étrangères, [totale/public/privé] (% du PIB) |           |           |           |         |                       |                       |
| Risque sur la soutenabilité de la dette découlant du DSA (le cas échéant)         |           |           |           |         |                       |                       |
| Exportations (variation en %)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Balance courante de la balance des paiements (% du PIB)                           |           |           |           |         |                       |                       |
| Niveau des réserves (mois d'importations)   |           |           |           |         |                       |                       |
| Transferts des particuliers établis à l'étranger (en % du PIB)                    |           |           |           |         |                       |                       |

## Évaluation du cadre macroéconomique, principales vulnérabilités et efforts en faveur d'une plus grande stabilité macroéconomique

La pertinence des politiques macroéconomiques devrait être évaluée à la lumière des déséquilibres macroéconomiques<sup>105</sup> et de la viabilité de la dette<sup>106</sup>. L'orientation générale de la politique macroéconomique dans une perspective de court à moyen terme est exposée dans les documents publics nationaux. Ceux-ci comprennent les cadres de dépenses / budgétaire à moyen terme, les états budgétaires, les rapports d'exécution budgétaire ou encore les déclarations de la banque centrale, la lettre d'intention signée par les autorités dans le cadre des accords de crédit avec le

105 Se reporter à l'appendice A pour un certain nombre de réflexions sur la politique budgétaire, les chocs et l'inflation.

106 Se reporter à l'appendice B pour de plus amples informations générales sur la viabilité de la dette.

FMI, les rapports du FMI (consultation au titre de l'article IV ou examen des accords de crédit), les programmes de réforme économique dans le cadre de l'élargissement et, bien souvent, les rapports produits par d'autres institutions financières internationales.

L'analyse devrait être centrée sur la politique budgétaire, notamment sur la viabilité de la dette. L'évaluation devrait également couvrir les évolutions du secteur réel (croissance, emploi), le secteur monétaire (stabilité des prix, taux d'intérêt) et le secteur extérieur (balance des paiements, taux de change)<sup>107</sup> de même que les interactions entre tous ces secteurs. Une analyse du secteur financier peut être également fournie, y compris de la surveillance bancaire et les réformes du secteur financier, compte tenu de l'importance de ces aspects pour l'évaluation des risques macroéconomiques mais aussi budgétaire. À cet effet, la délégation s'appuiera en général sur l'analyse du FMI.

La délégation devrait en outre tenir compte des antécédents sur le plan des politiques, des capacités des principales institutions de gouvernance économique – telles que le(s) ministère(s) des finances et de l'économie, la Banque centrale, les administrations fiscales, le conseil budgétaire et l'institution des statistiques – et de leur aptitude à travailler de manière coordonnée afin de garantir la stabilité macroéconomique.

### *Conclusion*

**Sur la base de l'analyse, il est conclu que les autorités poursuivent [ne poursuivent pas] une politique macroéconomique orientée vers la stabilité.**

---

107 Se reporter à l'appendice C pour un certain nombre d'explications sur les comptes extérieurs.

## Appendice A

### **Considérations relatives à la politique budgétaire, aux chocs des prix extérieurs et à la maîtrise de l'inflation**

Il convient d'analyser la politique budgétaire au regard de la garantie de la stabilité macroéconomique et des objectifs d'allocation des ressources. La composition des dépenses peut avoir des répercussions sur la durabilité et la base de la croissance, sur la viabilité budgétaire ainsi sur l'efficacité de la politique et les questions de redistribution. L'évaluation pourrait inclure les questions suivantes: l'orientation de la politique budgétaire existante est-elle en phase avec les objectifs de stabilisation (au niveau des déséquilibres extérieurs ou de l'inflation, par exemple)? La politique budgétaire est-elle coordonnée de manière appropriée avec la politique monétaire? Quelles sont les tendances récentes en matière de recettes et de dépenses? Les politiques en matière de dépenses et recettes et la dette publique sont-elles soutenables? La politique budgétaire générale est-elle cohérente avec les objectifs de croissance à moyen terme et autres objectifs clés de développement? La politique budgétaire contribue-t-elle à combattre les inégalités, en remédiant aux disparités géographiques et en encourageant l'égalité hommes-femmes?

L'aspect recettes doit être envisagé en fonction de sa structure, de l'évolution récente et des implications potentielles à moyen terme. Les lacunes de la politique fiscale ainsi que la question des dépenses et des arriérés fiscaux pourraient être mises sur la table des discussions. Les initiatives de réforme de la politique fiscale, qu'elles soient récentes ou prévues, peuvent être mises en exergue dans le cadre de la stratégie budgétaire poursuivie par les autorités. Il convient également d'envisager les processus d'intégration régionale et de libéralisation commerciale ou, à l'inverse, les mesures protectionnistes lorsqu'il est question des droits et des taxes (TVA et accises, par exemple) perçus par l'administration douanière. Le caractère équitable de la politique fiscale et en matière de recettes revêt également une haute importance<sup>108</sup>.

En l'absence de chocs de prix extérieurs, l'objectif d'un taux d'inflation modéré et stable est généralement poursuivi, en combinant une politique de taux d'intérêt, une limitation du crédit intérieur et une stabilité du taux de change. Un choc extérieur affectant le prix des denrées alimentaires et/ou de l'énergie peut engendrer des défis importants pour les autorités de nombreux pays, en particulier les pays à faible revenu. Les chocs de prix affectent principalement les ménages les plus pauvres, mais les classes moyennes peuvent également être durement touchées. La capacité à absorber les chocs des prix en puisant dans 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 frappées par la volatilité des prix de l'énergie, qui engendre des problèmes de liquidité.

En l'absence de filet de sécurité sociale efficace pour les plus pauvres et dans une situation de faible accès au marché du crédit, le fait de répercuter intégralement les chocs des prix des denrées alimentaires et de l'énergie sur les consommateurs finaux n'est pas une solution souhaitable ou durable. Les mécanismes de subvention des prix, s'ils apparaissent comme un optimum de second rang, demeurent une solution onéreuse. Ils doivent être conçus avec soin pour répondre aux besoins des plus pauvres de manière rentable, en tenant compte des marges de manœuvre budgétaires. Le caractère réversible de tels régimes est également une question sensible.

En outre, la politique monétaire est remise en question. Le conseil « classique » consiste à accepter les effets primaires sur les prix tout en opposant une résistance aux effets secondaires indirects influant les prix intérieurs et susceptibles de déclencher 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 contraints de mener une politique encore plus restrictive pour contrecarrer les effets immédiats du choc des prix.

Ces aspects montrent qu'il est important de renforcer la résilience à moyen terme à l'aide non seulement de filets sociaux efficaces et bien ciblés mais également de réserves internationales et de marges de sécurité budgétaire, de manière à garantir la stabilité macroéconomique à moyen terme.

108 Pour de plus amples informations générales sur la mobilisation des ressources financières nationales, se reporter à l'annexe 11.

## Appendice B

### Viabilité de la dette

La viabilité de la dette d'un pays renvoie au rapport entre l'ampleur de la dette et du service de la dette, et la capacité de remboursement du pays. Les indicateurs sur l'encours de la dette fournissent une mesure utile du poids total du futur service de la dette existante. Les indicateurs sur le service de la dette permettent, quant à eux, de mesurer le poids immédiat que la dette impose à un pays en évinçant d'autres utilisations possibles de ressources déjà limitées. La mesure de la capacité de remboursement est rapportée au PIB, aux exportations des biens et services, ou aux recettes publiques. Pour la plupart des pays à faible revenu, l'analyse porte essentiellement sur la dette publique extérieure. Cependant, compte tenu de l'expansion des marchés nationaux de capitaux, la globalité de la dette publique doit être prise en considération.

La mesure de la capacité de remboursement dépend des contraintes les plus lourdes pour chaque pays. Les ratios de dettes en valeur actualisée constituent des indicateurs 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. Si l'encours de la dette et le service de la dette continuent de croître plus rapidement que la base des recettes permettant le remboursement, il s'en suivra inévitablement une crise des liquidités ou une crise de solvabilité.

Un déficit courant — extérieur ou budgétaire — devrait dès lors être évalué au regard du niveau actuel d'endettement et de l'évolution de la dette qui en résultera automatiquement, comparativement aux taux de croissance escomptés des recettes (ratio dette/recettes). La viabilité de la dette impose une limite au volume acceptable et à l'évolution souhaitable du déficit courant. L'option visant à creuser le déficit budgétaire, qui paraîtrait souhaitable pour soutenir les activités en cas de choc négatif, devra peut-être être écartée en raison d'inquiétudes autour de la viabilité de la dette.

Les informations à fournir par la délégation devraient s'appuyer sur l'analyse effectuée par le FMI et la Banque mondiale<sup>109</sup>, ainsi que sur les programmes de réforme économique dans le cadre de l'élargissement. L'analyse de la viabilité de la dette (AVD ou DSA en anglais) du FMI/de la Banque mondiale évalue les perspectives de viabilité de la dette sur la base des politiques en vigueur (situation de référence). L'AVD comprend une analyse de sensibilité à un ensemble de chocs standards. Les risques découlant des investissements publics et des passifs éventuels (entreprises d'État, partenariats public-privé, par exemple) sont également pris en considération. L'AVD couvre la totalité de la dette publique, c'est-à-dire la dette intérieure et extérieure. Les arriérés sont explicitement pris en compte. L'AVD différencie, d'une part, les pays ayant accès au marché, lesquels ont généralement largement accès aux marchés internationaux de capitaux et, d'autre part, les pays à faible revenu qui, pour répondre à leurs besoins en financements extérieurs, recourent la plupart du temps à des ressources concessionnelles. Les évaluations de la viabilité de la dette publique et extérieure sont réalisées dans le cadre de la surveillance du FMI.

L'analyse permet de formuler un avis éclairé sur les seuils d'endettement (dette et service de la dette en % des exportations, du PIB et des recettes) en tenant compte de la capacité institutionnelle du pays à gérer la dette sur une base saine<sup>110</sup>. Elle établit un classement des pays selon les critères suivants: risque d'endettement faible, modéré, élevé ou surendettement.

109 Se référer au site internet du FMI (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa>).

110 L'outil d'évaluation des résultats de la gestion de la dette (DEMPA) peut analyser les capacités des gouvernements à cet égard (voir <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/dempa-2015>).

## Appendice C

### Évaluation des comptes extérieurs

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

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, tels que la diversification des exportations sur une base géographique ou selon les produits, les montants et l'origine des envois de fonds, la vulnérabilité des principales exportations et/ou importations aux chocs de prix (par exemple, pétrole ou matières premières). Elle dépend également de l'évolution de la 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, aussi longtemps qu'elle est financée sur une base saine et durable. En revanche, un déficit dans un contexte de croissance 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 portent également sur la dépendance vis-à-vis de flux publics par rapport aux flux privés, sur les variations et le niveau des réserves externes, ainsi que sur la part respective des flux d'investissements directs étrangers (IDE), des flux à long terme et des flux à court terme dans les flux de capitaux privés.

Les « besoins de financement extérieur » (besoin: -) comprennent le solde des opérations courantes (déficit: -), l'augmentation ou les variations envisagées 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 termes; et la contribution des flux provenant du FMI ainsi que d'autres flux officiels.

Un programme validé du FMI présente toujours une balance totale 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 FMI soulève spécifiquement la question des contributions des donateurs publics et des institutions multilatérales déjà comprises dans le poste intitulé « autres flux publics ». Si le Fonds considère que les 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 aboutira généralement à une réduction des dépenses publiques, à une augmentation des recettes nationales ou à une politique monétaire plus restrictive.

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

La Commission estime qu'un pays remplit le critère d'éligibilité applicable à la gestion des finances publiques (GFP) en vue de l'*approbation d'un contrat* d'appui budgétaire lorsqu'il peut justifier de l'existence d'un programme crédible et pertinent visant à améliorer la GFP (y compris la mobilisation des ressources financières nationales). Pour les *décaissements*, l'éligibilité au titre de la GFP sera confirmée si la mise en œuvre de la réforme de la GFP démontre des progrès satisfaisants. La pertinence et la crédibilité du programme de réforme doivent également être reconfirmées.

Les délégations doivent communiquer leurs conclusions sur les critères d'éligibilité de la GFP, de la transparence budgétaire et du contrôle dans les **documents d'action** et dans les **notes de décaissement**, comme indiqué dans les modèles respectifs. Ces documents doivent fournir les données probantes *essentielles* et *les plus actuelles* et présenter une conclusion motivée sur l'éligibilité.

Le résumé des mises à jour pour chaque contrat d'appui budgétaire devrait s'appuyer sur l'analyse exhaustive de l'éligibilité établie dans le **rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques** et de la **transparence** élaboré par les délégations. L'éligibilité au regard de la GFP concerne aussi bien la gestion des dépenses que des revenus. Il y a lieu de mettre en évidence les faiblesses de la GFP qui touchent les secteurs prioritaires de l'appui budgétaire. Le rapport contribue également à déterminer les priorités de la GFP en vue du dialogue sur les politiques (voir l'annexe 13).

Les délégations devraient présenter leur dernier rapport sur la gestion des finances publiques et la transparence sous la forme:

- d'un document complémentaire au document d'action, pour la formulation de chaque nouveau contrat; ou
- d'une annexe jointe à chaque note de décaissement provenant du chef de délégation.

Au centre du rapport d'évaluation sur la gestion des finances publiques et la transparence figurent les **tableaux de suivi**, qui indiquent les bases de référence, les cibles visées et les résultats obtenus. Le plan de suivi de la GFP comprend une sélection de priorités du plan de réforme national de la GFP, choisie par la délégation aux fins de suivre l'éligibilité à l'appui budgétaire et de conduire le dialogue sur les politiques. Il convient d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme au regard de cet ensemble d'objectifs ciblés (*et évalués dans leur ensemble*). Les colonnes 4 et 5 devraient être mises à jour régulièrement afin de refléter les progrès également rapportés dans les sections correspondantes du document d'action et des notes de décaissement pour justifier l'éligibilité. Il y a lieu d'actualiser les tableaux de suivi sur une base annuelle. Il est recommandé d'aligner cette mise à jour sur le calendrier des revues (annuelles) du plan de réforme national de la GFP.

Cependant, la fréquence de la *mise à jour* de la partie commentée complète figurant dans le rapport d'évaluation sur la gestion des finances publiques et la transparence n'est pas dictée par les cycles des programmes d'appui budgétaire. Elle dépend des risques en matière de GFP relevés dans le dernier cadre de gestion des risques relatif au pays et est fixée comme suit:

- chaque année, si les risques globaux en matière de GFP sont importants ou élevés; ou
- tous les trois ans, si les risques globaux en matière de GFP sont faibles ou modérés.

Si, dans le cas de risques faibles ou modérés, une nouvelle stratégie de GFP est élaborée avant la fin de la période de trois années, un nouveau rapport d'évaluation de la GFP est exigé. Si aucun nouveau contrat d'appui budgétaire n'est formulé, le rapport d'évaluation de la GFP peut rester valable durant la phase de mise en œuvre au-delà des 3 ans.

La présente annexe de ces lignes directrices fournit:

- A. un modèle de rapport d'évaluation relatif à la gestion des finances publiques et à la transparence;
- B. des conseils relatifs à la gestion des finances publiques afin de compléter le document modèle; ainsi que

### C. des informations générales sur la budgétisation sensible au genre.

Des lignes directrices spécifiques sur la mobilisation des ressources financières nationales sont proposées à l'annexe 11. Des lignes directrices relatives à la transparence et au contrôle sont fournies en annexe 6. Ces annexes exposent des concepts clés, décrivent le champ de l'évaluation de l'éligibilité, listent les sources d'information et proposent des axes prioritaires pour le dialogue. Les délégations devraient utiliser ces informations pour construire leur évaluation, rédiger le document d'action et les notes de décaissement, élaborer les tableaux de suivi ainsi que le cadre de gestion des risques ainsi que le rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence (même si les annexes 6 et 11 ne sont pas totalement organisées selon la structure du modèle ci-dessous).

Au moment de compléter le document modèle, il convient d'être concis et analytique et d'éviter de longues descriptions.

## A – Modèle de rapport d'évaluation relatif à la gestion des finances publiques et à la transparence<sup>111</sup>

### GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET TRANSPARENCE

#### RAPPORT D'ÉVALUATION [Pays, Date]

[Il y a lieu pour les délégations de consulter l'intranet des DG DEVCO et NEAR pour obtenir le modèle le plus récent de ce rapport. Des indications sur la manière de compléter ce modèle sont fournies **dans la présente annexe consacrée aux questions générales sur la GFP, à l'annexe 6 relative à la transparence budgétaire ainsi qu'à l'annexe 11 consacrée à la MRFN**. Le rapport devrait être concis et analytique. La longueur indicative est de 12-15 pages (hors tableaux de suivi et appendices). Les sections 2 et 3 sont consacrées à la GFP (couvrant aussi bien les recettes que les dépenses). La section 4 concerne la transparence. Ces sections *descrivent* dans un premier temps la performance observée et évaluent ensuite les réformes au regard des critères de pertinence et de crédibilité. Les sections 1 et 5 contiennent les messages à transmettre dans le document d'action, les notes de décaissement et le dialogue. Les tableaux de suivi figurant à la section 6 illustrent de manière schématique la performance actuelle et les attentes de la réforme, lesquelles constituent la feuille de route pour l'évaluation future de l'éligibilité et le dialogue à venir.]

#### 1. Synthèse [1 page]

[Il convient de démontrer l'éligibilité en décrivant 1) la manière dont il est remédié aux faiblesses majeures et 2) les résultats obtenus depuis le précédent rapport relatif à la gestion des finances publiques et à la transparence (tel qu'ils ressortent des tableaux de suivi)]

#### 2. Diagnostic du système de GFP (y compris de la MRFN) [2-3 pages]

--- La transparence sera traitée au chapitre 4 ---

##### 2.1 Faiblesses majeures [1 page]

[Un nombre restreint de faiblesses (telles qu'attestées par les sources d'information citées)]

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

[Priorités *actuelles* telles que reflétées dans les principaux documents stratégiques et opérationnels des autorités]

##### 2.3 Résultats obtenus depuis le précédent rapport GFP [1 page]

[Progrès accomplis dans les principaux produits et mesures au regard des cibles visées dans le précédent tableau de suivi]

111 Toutes les mentions entre crochets « [ ] » doivent être supprimées au moment de compléter ce modèle.

### **3. Évaluation de la pertinence et de la crédibilité des réformes de la GFP [5-6 pages]**

#### **3.1 Pertinence [1 page]**

[Démontrer qu'il est remédié à chaque grande faiblesse mise en lumière à la section 2.1 à l'aide d'objectifs de réforme clairement définis. Mentionner les « lacunes » relevées dans le programme de réforme]

#### **3.2 Crédibilité [2 pages]**

[Démontrer que les conditions sont réunies pour réaliser les résultats attendus (plan d'action adéquatement séquencé et priorisé, ressources, « adhésion » politique, dispositions institutionnelles et de suivi), combattre le risque de corruption et de fraude et répondre aux besoins de renforcement des capacités]

#### **3.3 Aspects sectoriels de la GFP [1/2 -1 page]**

[Le cas échéant uniquement, en cas de difficultés spécifiques en matière de GFP dans les secteurs prioritaires non couverts par l'analyse du système de GFP global]

#### **3.4 Mobilisation des ressources financières nationales**

### **4. Transparence et contrôle du budget [3-4 pages]**

#### **4.1 Évaluation du point d'entrée**

**4.2 Faiblesses majeures en matière de transparence et de contrôle budgétaires** (y compris tableau 1: notes PEFA et IBO – voir annexe 6)

#### **4.3 Objectifs**

#### **4.4 Transparence et contrôle du budget: situation de référence, tableau d'objectifs**

### **5. Conclusion sur l'éligibilité [1 page]**

[Statuer clairement sur l'éligibilité, remplies ou non, en justifiant brièvement]

#### **5.1 Gestion des finances publiques (dont la MRFN)**

#### **5.2 Transparence et contrôle du budget**

### **6. Tableau de suivi**

### **7. Liste des annexes jointes au rapport d'évaluation relatif à la gestion des finances publiques et la transparence**

Annexe 1. Liste des documents de référence consultés

Annexe 2. Calendrier et disponibilité des rapports d'audit externe

Annexe 3. Synthèse des notes PEFA

Annexe 4. Matrice résumant, par domaine et par donateur, les principaux appuis institutionnels

## B – Lignes directrices sur la gestion des finances publiques

Cette note donne des indications pour la rédaction du rapport d'évaluation sur la gestion des finances publiques et la transparence à partir de la structure du document modèle correspondant.

### 1. Synthèse [1 page]

Il convient de démontrer l'éligibilité en décrivant, d'une part, la manière dont il est remédié aux faiblesses majeures et, d'autre part, les résultats obtenus *depuis le précédent rapport* (tels que reflétés dans le tableau de suivi). Il importe de se concentrer sur les aspects qui présentent les risques les plus élevés pour la réalisation des objectifs budgétaires. Il y a lieu également de mettre en évidence les progrès attendus à court terme (à savoir jusqu'à la prochaine mise à jour prévue du rapport). Les aspects ayant trait aussi bien aux dépenses qu'aux recettes (MRFN) doivent être couverts de manière claire et explicite. Une liste de contenus recommandés est proposée ci-dessous:

- Principales faiblesses du système de GFP;
- Progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes GFP depuis la précédente mise à jour du rapport (y compris les progrès par rapport aux cibles annuelles, les développements négatifs, la direction globale du changement, les conclusions des derniers audits et évaluations);
- Evaluation de la pertinence constante du programme de réforme de la GFP du gouvernement (y compris les principaux défis à relever et les ajustements éventuels à apporter à la stratégie);
- Evaluation de la crédibilité de la stratégie de réforme de la GFP du gouvernement;
- Conclusion de la délégation concernant l'éligibilité en matière de GFP;
- Conclusion de la délégation concernant l'éligibilité en matière de transparence et contrôle; ainsi que
- Progrès attendus (tels que détaillés dans le tableau de suivi).

### 2. Diagnostic du système [2-3 pages]

La sous-section suivante devrait couvrir de manière claire et explicite les aspects ayant trait aussi bien aux dépenses qu'aux recettes (MRFN).

#### 2.1 Faiblesses majeures [1 page]

**Cette section décrit brièvement un nombre limité (idéalement moins de dix) de faiblesses du système de GFP ayant manifestement une incidence à court et/ou à moyen terme sur la réalisation des trois principaux objectifs fiscaux et budgétaires, à savoir : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et l'utilisation efficiente des ressources pour la fourniture de services.** Il y a également lieu de mettre en évidence les non-conformités avec la législation et la réglementation. Il s'agira en outre d'expliquer pourquoi ces faiblesses sont sources de préoccupations.

Il convient de reporter les principales faiblesses identifiées dans la colonne 2 du tableau de suivi annexé. Leur description constituera la référence de base pour le suivi à venir des progrès.

En l'absence d'un budget, d'un système de trésorerie rudimentaire<sup>112</sup> ou d'un mécanisme de production de rapport annuel sur l'exécution budgétaire, l'appui budgétaire ne sera pas envisagé. Lorsque ces fonctions centrales sont en place mais qu'elles sont faibles, généralement dans des situations de fragilité soutenues par des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, des mesures particulières à court terme et des garanties supplémentaires devraient être requises (voir annexe 9).

112 Un système de trésorerie a un rôle de surveillance et rend compte des principales ressources et dépenses du gouvernement, tout en assurant la gestion de la trésorerie et des comptes bancaires du gouvernement.

## Sources

Les conclusions formulées dans de récentes évaluations de la GFP (à l'aide du cadre PEFA ou d'autres outils de diagnostic tels que TADAT, PIMA, MAPS, DEMPA ou les évaluations de référence de l'instrument SIGMA) ainsi que dans les rapports des institutions supérieures de contrôle (y compris les réponses provenant des organismes publics, législatifs ou de contrôle) doivent servir de référence. Toutefois, l'objectif n'est pas de reproduire l'ensemble des conclusions figurant dans ces évaluations. Il convient également de mentionner les sources des données, en indiquant si elles répondent à des normes internationales<sup>113</sup>. Un récapitulatif du calendrier et de la disponibilité des rapports d'audit conformément aux dispositions statutaires devrait être fourni en annexe 2. Il y a lieu de référencer toutes les sources en annexe 3. Une synthèse des notes PEFA devrait être présentée en annexe 4, y compris celle des précédents diagnostics afin d'illustrer les évolutions observées.

## Portée

Au sein du système de GFP, il convient de considérer également les sous-systèmes, quel que soit le type de contrat d'appui budgétaire: l'administration fiscale, la préparation du budget, l'exécution du budget et la gestion de la trésorerie, les systèmes de passation des marchés, les investissements, la gestion de la dette, les contrôles et audits internes, la comptabilité et le reporting, le contrôle et l'audit externes. Il y a également lieu de prendre en considération les liens entre les performances de ces sous-systèmes.

La **mobilisation des ressources financières nationales** requiert une attention particulière, conformément à la communication de la Commission 2011 sur l'appui budgétaire. Cette section vise à décrire brièvement les principales faiblesses de l'administration des recettes (fiscales et non fiscales). La section 3.4 du document modèle évaluera la pertinence et la crédibilité des réformes spécifiques menées dans ce domaine, sur la base des orientations fournies en annexe 11 de ces lignes directrices.

L'analyse devrait porter sur les faiblesses du gouvernement central en la matière. Lorsque les données sont disponibles, et qu'elles sont considérées comme des faiblesses importantes, les dépenses hors budget devraient également être analysées, ainsi que les opérations du secteur public au sens large (organes parapubliques et agences). Il convient d'analyser également le niveau infranational en cas de degré de décentralisation budgétaire significatif<sup>114</sup>.

Lorsque la Commission met en œuvre un **contrat de performance de réforme sectorielle (CPRS)** ou lorsque des faiblesses spécifiques dans la gestion financière d'un **secteur prioritaire** dans le cadre d'un CCER ou d'un C-ODD entravent l'utilisation efficiente de ressources pour la fourniture de services, il convient de décrire ces difficultés dans la section 4.3 ci-dessous et de les inclure dans le tableau de suivi de la GFP.

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

Cette section décrit les priorités de réforme *actuelles* telles que reflétées dans les documents stratégiques et opérationnels clés des autorités. Lorsqu'il existe un document de stratégie pour une réforme globale et totalement articulée de la GFP, un résumé succinct faisant état de sa portée, de ses activités et de ses objectifs pourra être présenté. Dans les pays où il n'existe pas de tel document de stratégie unifiée mais où une série de réformes de sous-systèmes sont néanmoins menées, il conviendrait également de les décrire au regard des problèmes auxquels elles tentent de remédier et de leurs objectifs. Il convient de mentionner si le programme de réforme de la GFP répond aux faiblesses en matière de transparence et de contrôle et s'il englobe les initiatives ayant trait à la MRFN. Cette section devrait être concise et descriptive. L'évaluation de la qualité des programmes de réforme (pertinence et crédibilité) est traitée dans la section 3 ci-après.

Il convient de reproduire dans le tableau de suivi de la GFP une sélection d'objectifs du programme de réforme répondant aux faiblesses relevées dans la section 2.1 ci-dessus. Les objectifs couverts devraient aussi bien relever du court terme (colonne 3) que du moyen terme (colonne 5).

113 Voir, notamment, les normes relatives à la communication des statistiques des finances publiques (voir <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>).

114 Degré d'autonomie et de discrétion élevé conféré aux gouvernements infranationaux pour la gestion d'une part importante de recettes et/ou de dépenses.

## 2.3 Résultats obtenus depuis le précédent rapport GFP [1 page]

Conformément à une approche dynamique, la présente section constitue **le cœur du rapport sur la GFP**. Le point de départ se situe au niveau de l'articulation entre améliorations du système et attentes de réformes, telles qu'exposées dans le précédent rapport sur la GFP. La situation de référence pour cette évaluation devrait être le précédent tableau de suivi de la GFP, qui énonce les attentes tant en termes de **performance** que de **mesures et actions de réforme**. Si les réformes n'ont pas porté leurs fruits, il convient d'en expliquer brièvement les motifs. Il convient également de décrire les actions correctives ou les modifications apportées à la stratégie du gouvernement pendant la période considérée.

**La performance de la GFP** devrait être suivie à l'aide de **données quantitatives sur les améliorations de la GFP obtenues au regard des objectifs annuels**. Étant donné que des améliorations significatives du système de GFP peuvent prendre du temps avant d'aboutir à des résultats et entraîner une évolution positive des notes PEFA (par exemple de C à B), celles-ci ne peuvent donc pas, en principe, être utilisées en tant qu'indicateurs de performance, bien que certains indicateurs PEFA pourraient être contrôlés sur une base annuelle (ex. les dépenses totales exécutées par rapport au budget - indicateur PEFA P1-1). Les performances en matière d'exécution budgétaire (taux d'exécution, notamment dans le cadre de la gestion sectorielle des fonds) sont communiquées par le pouvoir exécutif et vérifiées par les institutions supérieures de contrôle nationales. D'autres exemples de produits quantitatifs sont les retards dans les rapports d'audit externe, l'ampleur des arriérés ou les délais en matière de rapprochement bancaire.

Le second élément est le progrès **dans la mise en œuvre de la stratégie**. Cette section devrait dès lors analyser les progrès accomplis dans les différentes mesures et actions prévues pour la période considérée, en comparant les attentes et les progrès réalisés et en mettant en exergue les problèmes émergents ayant trait à la mise en œuvre ou à la cohérence de la stratégie. Les processus, les plans et même les engagements, présentent également un intérêt pour fournir une indication sur la direction du changement. Cette analyse doit être mise en relation avec les informations actualisées de la section 3.2 dans la mesure où les facteurs institutionnels, les structures de pouvoir et les mécanismes de coordination ont une influence significative sur la mise en œuvre des réformes.

Il convient de reporter également les principales conclusions du plus récent rapport d'audit ayant des répercussions sur l'ensemble du système de GFP. L'accent devrait être mis sur la manière dont les **questions de conformité** susceptibles de se poser peuvent fournir une indication sur la performance du système et l'orientation des changements. Une appréciation peut s'avérer également nécessaire pour déterminer si une augmentation du nombre de conclusions critiques est due à une dégradation de la régularité (performances du système de GFP) ou à une capacité et une indépendance accrues de l'institution en charge de l'audit. Il convient de communiquer la **réponse du gouvernement** aux conclusions de l'audit. Il y a lieu de décrire le processus légal formel applicable au traitement des rapports d'audit (contrôle parlementaire, rapports parlementaires, réponse de l'exécutif sous la forme, par exemple, d'une lettre du Trésor) et de fournir le compte rendu d'un cycle de traitement récent de ce type de rapports, en mettant l'accent sur l'action du gouvernement.

### 1. Pertinence et crédibilité des réformes [3-4 pages]

Les sous-sections suivantes devraient couvrir de manière claire et explicite les aspects ayant trait aussi bien aux dépenses qu'aux recettes (MRFN).

#### 3.1 Évaluation de la pertinence des réformes

Cette section devrait permettre de formuler un avis motivé sur la pertinence de la stratégie de réforme de la GFP (ou sur la pertinence globale d'un ensemble de stratégies de réforme de sous-systèmes). La pertinence continue de la stratégie en cours devrait être réévaluée et toutes les implications conduisant à une révision mises en évidence, à l'appui de tout élément probant témoignant d'une progression dans la mise en œuvre des réformes, tel qu'une évaluation PEFA ou les rapports de contrôle annuels de la GFP élaborés par le gouvernement.

Le critère clé pour évaluer la pertinence du programme de réforme est la mesure dans laquelle la stratégie permet de remédier aux faiblesses majeures. Si l'on se réfère au cadre de suivi de la GFP, cela signifie qu'il existe un ensemble cohérent d'objectifs pouvant être vérifiés (colonnes 3 et 5) au regard de chacune des faiblesses majeures identifiées (colonne 2).

Lorsqu'une lacune est relevée, c'est-à-dire dans le cas où une faiblesse majeure ne fait l'objet d'aucune mesure de réforme, un dialogue renforcé et/ou d'autres explications sont requis. Le fait qu'une faiblesse majeure ne soit pas traitée à court terme peut être admis si cela est lié au séquençage des réformes. En pareils cas, il convient de fournir une explication justifiant de 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 poursuivre l'évaluation de l'éligibilité. Cette décision devrait être indiquée à la section 5 (conclusions générales sur l'éligibilité).

### 3.2 Évaluation de la crédibilité de la stratégie

La crédibilité de la stratégie est déterminée par divers facteurs<sup>115</sup> qui influenceront le succès ou l'échec des réformes, notamment l'existence d'un plan d'action adéquatement séquencé et priorisé, l'allocation suffisante de ressources, les dispositions institutionnelles de suivi, la coordination des donateurs et « l'adhésion » politique. L'attention et les efforts portés à des questions spécifiques telles que la lutte contre la corruption ou l'égalité hommes-femmes devront également être évalués. Ces aspects doivent être évalués dans leur globalité, en prenant en compte leur pertinence ainsi que les résultats obtenus dans les réformes précédentes, comme décrit à la section 2.3 ci-dessus, afin de parvenir à une appréciation finale de l'éligibilité.

#### **Plan d'action**

Un plan d'action est un document annuel ou pluriannuel synthétisant les tâches, les calendriers, les ressources et les responsabilités. Un plan analyse les activités à mener ainsi que les produits et les résultats attendus. Il traduit en termes opérationnels et sur une base annuelle la vision stratégique globale exprimée dans la stratégie ou le programme de réforme. Cette section doit faire état de l'existence ou non d'un tel plan d'action, évaluer sa cohérence avec la vision stratégique à moyen terme et examiner s'il est régulièrement actualisé de façon à ce qu'il demeure un outil opérationnel efficace. Dans les pays où il n'existe pas un plan d'action global de la réforme de la GFP, il convient de mentionner si les réformes sont incluses de manière appropriée dans les plans d'action annuels des ministères ou, à l'inverse, si aucune indication n'est fournie quant à la manière dont elles seront mises en œuvre.

#### **Dispositions en matière de suivi**

Les stratégies et plans d'action relatifs aux réformes de la GFP devraient prévoir des dispositifs de suivi afin de permettre un examen systématique des progrès accomplis tout au long de la réforme. L'objectif est de déterminer si, comme prévu, les activités ont été effectuées, les produits obtenus et les calendriers respectés, de manière à pouvoir prendre tôt les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances éventuelles. Cela implique généralement la rédaction de rapports annuels par l'entité chargée de la coordination de la réforme. Cette section devrait décrire les dispositions prises par le gouvernement en matière de suivi, en présentant brièvement les principaux acteurs concernés (avec leurs rôles et responsabilités respectifs), le calendrier et la fréquence des rapports de suivi, l'existence et la qualité d'un ensemble d'indicateurs avec des valeurs de départ et des cibles, les sources et les données, et en indiquant si les autorités entreprennent des actions de suivi.

#### **Séquençage et priorisation des réformes**

Dans cette section, les délégations exposent comment les priorités et leur séquençage ont été fixés, si le principe des « bases avant tout » détaillé ci-après a été appliqué, et enfin formuler un avis sur son adéquation à la lumière des faiblesses majeures identifiées.

Les notes d'évaluation PEFA mettent en évidence les forces et les faiblesses d'un système de GFP et constituent donc une importante source d'informations pour la fixation des priorités et le séquençage des réformes de GFP. Les notes PEFA ne constituent cependant qu'un des divers intrants alimentant le processus de formulation de la réforme. De nombreux autres facteurs doivent être pris en compte simultanément, tels que des facteurs culturels, juridiques et administratifs ainsi que des facteurs liés à l'économie politique et aux ressources, de même que la capacité à engager des réformes dans chaque domaine.

115 L'ensemble de questions à analyser dans cette section sont très proches du cadre applicable à l'analyse des facteurs, autres que la GFP, déterminant le succès ou l'échec des réformes 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, comprenant: i) les facteurs de conditionnalité (environnement politique, développement économique, gouvernance sociale et capacité technologique), ii) la structure institutionnelle du système de GFP (y compris les relations entre le ministère des finances et d'autres acteurs pertinents du gouvernement) et iii) l'organisation interne des processus GFP.

Il convient de ne pas utiliser de manière simpliste les notes des indicateurs PEFA dans la formulation des réformes. Un score faible pour un indicateur ne suffit pas en soi à justifier que la réforme d'un élément du système constitue une priorité. L'importance relative du sujet, la complexité et le calendrier prévu pour l'amélioration de l'élément du système ainsi que son interdépendance avec la performance d'autres éléments du système sont autant de paramètres à prendre en considération.

Les évaluations PEFA doivent être complétées par une analyse détaillée des causes sous-jacentes et des facteurs de capacité (facteurs à caractère institutionnel, organisationnel ou en lien avec les ressources humaines) qui sont à l'origine de performances non satisfaisantes. Une telle analyse complémentaire peut se limiter uniquement aux domaines jugés prioritaires et faisant partie d'une première étape dans la séquence de réformes. Des outils de diagnostic différents, plus spécifiques au domaine concerné, sont disponibles pour ce type d'analyse détaillée.

La Commission et le FMI ont fourni des orientations relatives au séquençage des réformes en matière de GFP, dans une note relative aux bonnes pratiques intitulée « *Good practice note on Sequencing PFM reforms* »<sup>116</sup>. Cette note recommande de procéder par ordre lors de la mise en œuvre de réformes, en commençant par établir un certain nombre de fonctions clés ou « essentielles » (mettant l'accent sur le contrôle des finances publiques) et en évoluant ensuite vers des réformes plus sophistiquées — établissant des instruments permettant une gestion budgétaire à moyen terme et, enfin, vers des réformes destinées à promouvoir une utilisation plus efficace et efficiente des ressources.

La première priorité dans une réforme en matière de GFP est la mise en place d'un niveau opérationnel minimal dans les fonctions de GFP essentielles. Ces fonctions clés concernent en premier lieu la conformité financière (conformité à la législation budgétaire ainsi qu'aux réglementations et procédures financières) et le contrôle budgétaire. Un budget réaliste (ou crédible) étant indispensable au contrôle financier, par conséquent l'élaboration d'un budget réaliste peut, avec la conformité financière, être considérée comme relevant des fonctions « essentielles ».

Avant de progresser vers des réformes censées aller au-delà des fonctions de GFP essentielles, il est important de mettre en place une base informatique, un système comptable et un cadre réglementaire qui soient appropriés et sur lesquels peuvent s'ancrer les réformes ultérieures. Les balises à suivre pour atteindre ce niveau de GFP opérationnel sont l'instauration d'un système d'information pour la gestion financière, la mise en place d'un système comptable respectant au minimum les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), de normes d'information relative à la trésorerie pour les opérations du gouvernement central, ainsi que l'établissement d'une législation budgétaire qui satisfasse aux normes de contrôle essentielles et soit appliquée de manière adéquate. Une fois ce socle en place, les réformes suivantes dans la GFP devraient s'échelonner sur trois axes: l'amélioration accrue en matière de conformité; l'évolution progressive d'une planification budgétaire annuelle vers une planification budgétaire sur le moyen terme; et l'évolution, par étapes, d'une budgétisation traditionnelle sur la base de lignes budgétaires vers une budgétisation fondée sur des programmes et, in fine, vers une budgétisation fondée sur les performances. Le séquençage des priorités établi dans cet ordre, le choix exact des actions de réforme et le rythme d'évolution le long de ces trois axes, devraient être déterminés en fonction des circonstances et des préférences propres à chaque pays.

Toutefois, cela n'implique nullement la définition d'un chemin de réforme universel que tous les pays devraient suivre. La note souligne au contraire que le choix, parmi un large éventail, de catégories de réformes, devrait être spécifique au pays, d'autant plus que tous les pays sont confrontés à différents facteurs, non techniques et extérieurs à la GFP, et dont le caractère déterminant pour la réussite de la réforme est reconnue dans ladite note. Il est également admis qu'en règle générale, les réformes ne partent pas de zéro et qu'elles doivent, d'une manière ou d'une autre, s'adapter aux réformes en cours.

### **Adhésion politique**

Cette section devrait répertorier les principaux enjeux politiques et les obstacles pour le processus de réforme. Il convient donc de s'intéresser à l'existence de « champions » de la réforme, aux résistances cachées et aux questions politiquement sensibles, de même qu'aux intérêts sectoriels ou aux conflits.

116 « *Good practice note on Sequencing PFM reforms* » J. Diamond. Sur la base de documents d'information intitulés « *Background papers on PFM sequencing* » et « *Core PDM functions and PEFA indicators* », J. Diamond et D. Tommasi, janvier 2013.

Les réformes des systèmes de gestion des finances publiques ont de meilleures chances de réussite s'il existe un engagement politique fort et un pilotage de la réforme à haut niveau. Les réformes sont également sensibles au contexte dans lequel s'inscrit le système de GFP, comme l'autorité du 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 du système de redevabilité nationale.

La dimension politique de la réforme n'est pas simplement un risque à atténuer mais également une occasion à saisir. La demande en faveur d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande redevabilité constitue un moteur essentiel du changement dans les systèmes budgétaires. Cette demande provient autant des institutions formelles (parlements ou institutions supérieures de contrôle) que des mécanismes informels (société civile, médias et citoyens).

### ***Corruption, fraude<sup>117</sup> et gestion des finances publiques***

La question de la corruption et de la fraude dépasse le seul cadre des finances publiques et de leur gestion. Dans le même temps, il est admis que des systèmes de GFP renforcés sont un pilier sur lequel repose la crédibilité des programmes de prévention et de répression de la corruption. Certains aspects du système de GFP sont à cet égard primordiaux, comme la passation des marchés publics, le contrôle interne ainsi que le rôle du contrôle externe et de 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. 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.

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, en influençant la politique budgétaire afin de favoriser des groupes puissants ou en orientant les dépenses publiques pour satisfaire des intérêts particuliers par des moyens 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 dans l'évaluation des risques (voir annexe 7).

Dans la seconde catégorie, la corruption est liée aux faiblesses du système de GFP résultant, par exemple, de défaillances lors de la passation des marchés publics; souvent plus aiguës pour le budget d'investissement ou résultant de faiblesses dans la gestion de la paye.

Par conséquent, cette section devrait seulement porter sur ce second aspect, déceler et décrire les efforts consacrés à la lutte contre la corruption dans les réformes de la GFP et qui influenceront sur son éligibilité. Alors qu'une attention spéciale devrait être portée aux grandes affaires de corruption et, tout particulièrement, au suivi assuré par le gouvernement et le système judiciaire, il convient de ne pas négliger la corruption systémique présente à des niveaux inférieurs. Cependant, les efforts devraient porter essentiellement sur les affaires qui ont des répercussions sur la qualité du système de GFP. 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. Les questions de corruption plus larges et non strictement liées à la GFP devraient être prises en considération dans l'évaluation des risques (voir l'annexe 7).

### ***Dispositions institutionnelles, allocation des ressources et coordination***

Dans cette section, les délégations doivent décrire brièvement les dispositions institutionnelles et les mécanismes de coordination prévus pour 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 GFP, le niveau des efforts consacrés à leur coordination et à leur gestion est un facteur important pour leur réussite. Les réformes GFP sont susceptibles de donner lieu à d'importants transferts de responsabilité entre le ministère des finances et les autres ministères de tutelle; de

117 En droit pénal, une fraude est une tromperie intentionnelle commise dans le but de tirer un avantage personnel ou de nuire à autrui. La définition spécifique en droit varie cependant selon les juridictions. La fraude est généralement associée à une action malhonnête et délibérée dont l'auteur espère tirer un avantage. Pour l'Union européenne, la notion de « fraude » est définie à l'article 1<sup>er</sup> 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).

susciter des changements considérables dans les incitations et les relations d'autorité au sein des ministères; et d'avoir des répercussions sur le recrutement et la fidélisation du personnel<sup>118</sup>. L'intervention dans le système de GFP d'entités indépendantes du gouvernement, comme le parlement et les institutions supérieures de contrôle, peut en outre provoquer des problèmes de coordination. Le soutien des donateurs ajoute également à la complexité.

La disponibilité du personnel et d'autres ressources est un autre aspect à prendre en compte dans ce contexte. L'affectation d'un personnel qualifié et la disponibilité d'une expertise technique constituent un facteur essentiel 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 les ressources des donateurs, alloués aux principales réformes, sont un critère clé dans l'évaluation de la crédibilité des réformes.

Il convient de décrire brièvement la qualité de la coordination, entre les donateurs et le gouvernement, relative à la planification et au suivi des appuis institutionnels à la GFP et la lutte contre la corruption. Quel degré d'harmonisation les partenaires ont-ils atteint en matière de GFP, notamment aux fins des diagnostics?

### ***Faiblesses institutionnelles et besoins en matière de renforcement des capacités***

Cette section devrait démontrer les liens entre les domaines clés où des faiblesses dans la GFP ont été relevées, les principales priorités de la réforme, et le renforcement des capacités et l'assistance technique fournie. En matière de renforcement de capacités, il peut être fait référence aux mesures d'atténuation des risques prévues dans le cadre de gestion des risques. Il convient de mettre en évidence toute lacune constatée.

### ***Questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes***

Les politiques gouvernementales, mises en œuvre dans le cadre d'un budget, devraient viser à éliminer toutes sortes de disparités préjudiciables. Si les pouvoirs publics ont pour objectif de garantir une plus grande égalité hommes-femmes, il est important d'analyser dans quelle mesure les réformes de la GFP en cours permettraient de rendre le budget plus sensible au genre. Des orientations supplémentaires sur la manière dont il convient d'analyser et de communiquer des budgets sensibles au genre sont fournies dans la note d'information en fin de la présente annexe 5.

## **3.3 Aspects sectoriels de la GFP**

Lorsque la Commission s'engage dans un CPRS ou lorsque les faiblesses spécifiques de la gestion financière d'un **secteur prioritaire** dans le cadre d'un C-ODD ou d'un CCER entravent l'utilisation efficiente de ressources pour la fourniture de services, il convient de décrire ces difficultés dans cette section et de les inclure dans le tableau de suivi de la GFP. Des exemples de sources d'information sont les revues des dépenses publiques ou les enquêtes de suivi des dépenses publiques. Il est à noter qu'il s'agit d'évaluations de grande ampleur qui ne peuvent être menées de manière régulière. Aussi serait-il également important de mettre en évidence **les conclusions de rapport d'audit annuel** dans les secteurs concernés et les réponses apportées par les pouvoirs publics, si disponibles.

L'analyse des spécificités sectorielles revêt une importance particulière lorsque, pour le secteur en question, la gestion des finances inclut des systèmes spécifiques au secteur, notamment lorsque ces systèmes diffèrent sensiblement des standards de gouvernance financière au sein du gouvernement. C'est le cas par exemple pour les fonds routiers, les agences publiques, les organismes parapublics ou les gouvernements locaux.

Des exemples de questions essentielles à traiter dans les évaluations sectorielles de la GFP comprennent:

- a ) les systèmes de passation des marchés publics**, lorsque des systèmes distincts ont été mis en place, par exemple, pour l'achat de médicaments dans le secteur de la santé, ou lorsqu'ils revêtent une importance particulière, comme les contrats de construction dans le domaine des infrastructures : les évaluations devraient porter sur la cohérence avec le système national de passation des marchés publics, lequel devrait rester la référence;
- b ) la performance dans la gestion de la paye**, qui est critique pour les secteurs à forte intensité en ressources humaines, comme l'éducation et la santé. Les évaluations devraient porter sur la cohérence avec le système national de paiement des rémunérations, lequel devrait rester la référence;

118 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

- c) les fonds extra-budgétaires**, tels que ceux alloués aux routes et à la sécurité sociale, ou d'autres fonds affectés qui peuvent être financés en dehors du système budgétaire national, ou qui peuvent être financés par les recettes fiscales générales, mais affectés à une utilisation spécifique;
- d) le degré de décentralisation budgétaire.** Dans les pays où une part critique du budget du secteur relève directement de la responsabilité des gouvernements locaux, il conviendrait d'analyser séparément la GFP au niveau infranational<sup>119</sup>. Il est à 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 sectorielles des autorités locales et provinciales;
- e) les investissements.** Lorsque le budget d'investissement du secteur est géré à travers des processus et institutions spécifiques et qui représente une part importante des ressources disponibles pour le secteur, il importe d'apprécier la performance de ce système spécifique ainsi que les risques associés à l'analyse, à la sélection, au calcul des coûts et au suivi des projets. L'évaluation peut s'appuyer sur des conclusions de diagnostics spécifiques tels que le PIMA (cf. liste des outils d'évaluation de la GFP ci-après) ou d'audits ad hoc.

### 3.4 Mobilisation des ressources financières nationales

L'annexe 11 fournit des orientations sur la manière de compléter cette section.

### 4. Transparence et contrôle du budget

L'annexe 6 fournit des orientations sur la manière de compléter cette section.

### 5. Conclusion générale sur l'éligibilité

#### 5.1 Gestion des finances publiques (y compris MRFN)

**La présente section devrait aboutir à une conclusion sur la pertinence et la crédibilité de la GFP en indiquant explicitement ce qui suit:**

(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.....** (les principaux éléments présentés aux sections 3.2, 3.3 et 3.4 devraient être mis en balance pour formuler un jugement).

Lorsque des doutes subsistent concernant la pertinence et/ou la crédibilité, il convient de les mettre en évidence aux fins d'un dialogue renforcé avec les autorités<sup>120</sup>.

Lorsque des éléments probants, tels que des rapports d'audit récents, ont révélé des défaillances dans le système, à même de compromettre l'évaluation positive du critère d'éligibilité, il convient de décrire ici le processus et la substance du dialogue ainsi que les réponses apportées par la délégation et les autres donateurs, le parlement et l'exécutif. Cette section devrait également décrire les mesures de court terme qui sont nécessaires dans des systèmes particulièrement fragiles.

#### 5.2 Transparence et contrôle du budget

L'annexe 6 fournit des orientations sur la manière de compléter cette section.

### Liste des annexes au rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence

Annexe 1: tableau de suivi de la GFP

119 Pour une orientation spécifique, consulter la note méthodologique (en anglais): « Fournir un appui budgétaire européen dans des contextes décentralisés », 2016 ([https://ec.europa.eu/europeaid/methodological-note-providing-eu-budget-support-decentralised-contexts-0\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/methodological-note-providing-eu-budget-support-decentralised-contexts-0_en)).

120 Une partie essentielle du dialogue consiste à convenir d'une approche coordonnée en matière de diagnostic qui permette de ne pas surcharger le gouvernement et de respecter les priorités nationales.

Annexe 2: calendrier et disponibilité des rapports d'audit externe annuels

Annexe 3: liste des sources d'information

Annexe 4: synthèse des notes PEFA

**Modèle d'annexe 1 du rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence – tableau de suivi de la GFP**  
(avec exemple schématique)

| Suivi des progrès  |  |   |  |                            |   |   |
|--|--|---|--|----------------------------|---|---|
| (1)  | (2)  | (3)   | (4)  | (4 bis)                    | (5)   | (6)   |
| Dimensions du système GFP où des faiblesses majeures ont été identifiées | Base de référence: faiblesses majeures spécifiques identifiées dans les travaux de diagnostic (PEFA par exemple) | Objectifs de la réforme à court terme (une période)<br>À actualiser dans les rapports suivants, à partir de la colonne 5 de la période précédente | Évolution depuis le dernier rapport (date):<br>a) performance<br>b) processus de réforme<br>Source de vérification | Priorités pour le dialogue | Objectifs révisés à suivre au cours de la période suivante (devenant la colonne 3 de la période suivante) | Objectifs à moyen terme du programme de réforme de la GFP |
| Comptabilité et reporting  | Retards importants et problèmes de qualité dans les états financiers annuels                                     | Les états financiers annuels comprennent les entités décentralisées du gouvernement   |  |                            |   | États financiers complets préparés dans les délais légaux |

## **Comment compléter le tableau de suivi**

### **Généralités**

Le tableau de suivi est un élément fondamental du rapport sur la gestion des finances publiques et la transparence. Il présente de manière schématique les bases de référence au regard desquelles il convient d'évaluer les progrès accomplis, ainsi que les cibles à atteindre à court et à moyen terme. A travers les mises à jour ultérieures, le tableau contient des éléments démontrant l'évaluation satisfaisante des progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes. L'exemple schématique est présenté à titre illustratif uniquement. Les contenus effectifs du tableau seront déterminés pays par pays en fonction des faiblesses identifiées et des priorités fixées dans le programme de réforme du gouvernement.

### **Colonne 1: dimensions du système de GFP où des faiblesses majeures ont été identifiées**

Cette colonne permet de grouper les faiblesses en utilisant une catégorisation des fonctions d'un système GFP (comme par exemple, les 7 piliers retenus dans le cadre PEFA). Certains domaines peuvent ne pas être couverts compte tenu des priorités et du séquençage fixés dans la stratégie de réforme de la GFP.

### **Colonne 2: faiblesses majeures identifiées dans les diagnostics (PEFA, par exemple)**

Cette colonne devrait lister une sélection *limitée* des faiblesses clés du système GFP mises en évidence par les évaluations, diagnostics les plus récents. Un diagnostic complet tel qu'un PEFA est la référence privilégiée mais d'autres outils de diagnostic spécifiques, d'autres audits ou évaluations peuvent également être utilisés comme sources d'information pour chacune des dimensions. La date de l'évaluation devrait être clairement indiquée et, en tant que base de référence, devrait rester identique jusqu'à ce qu'une prochaine évaluation permette d'actualiser les données. Plusieurs faiblesses peuvent être listées pour chaque dimension, mais il importe néanmoins de les limiter aux éléments les plus critiques, ayant une incidence sur la performance globale du système (à titre indicatif, dix priorités). Les faiblesses spécifiques observées le cas échéant dans la gestion des fonds au niveau d'un secteur ou d'un niveau infranational, devrait par ailleurs être ajoutées, dans le cas de contrats de performance de réforme sectorielle.

### **Colonne 3: attentes des réformes à court terme (à actualiser au fur et à mesure des rapports sur la GFP)**

Les informations de cette colonne devraient être tirées des plans de réforme en cours du gouvernement et des actions en cours visant à remédier aux faiblesses énumérées à la colonne 2. Cette colonne indique les réformes qu'il est prévu de réaliser à court terme (c'est-à-dire jusqu'à la prochaine mise à jour) et à moyen terme. La colonne 3 sera revue à la lumière des progrès et de l'évolution des priorités présentés à chaque mise à jour en transposant la colonne 5 provenant du tableau de la période précédente. Il y a lieu de mentionner les références (par exemple, plan de réforme GFP du gouvernement, plans de gestion annuels des ministères compétents).

### **Colonne 4: évolution depuis le dernier rapport sur la GFP**

**La performance de la GFP** devrait être suivie à l'aide de données quantitatives sur les produits de la GFP. Les progrès accomplis dans le **processus de réforme** de la GFP devraient être suivis au regard de la réalisation effective des activités de réforme prévues par le gouvernement (telles que décrites à la colonne 3). Il y a lieu de mentionner la date du dernier rapport sur la GFP de même que la source de vérification (généralement les rapports du gouvernement produits dans le cadre des dispositifs de suivis de la stratégie de réforme de la GFP).

### **Colonne 4 bis: résumé du dialogue sur la politique**

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

**Colonne 5: objectifs révisés devant faire l'objet d'un suivi lors de la période suivante**

Cette colonne indique, d'un point de vue prospectif, les attentes immédiates en matière de réforme, à la lumière des progrès accomplis qui sont rapportés dans la colonne 4. Ainsi, le tableau de suivi devient effectivement un outil de suivi glissant dans le temps, 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 du pays partenaire. L'horizon de réforme à moyen terme peut - et ce sera souvent le cas - s'étendre au-delà du calendrier d'un contrat d'appui budgétaire type de trois ans. Il est inclus ici afin d'apprécier le contexte à plus long terme dans lequel s'inscrivent les réformes de la GFP.

**Modèle d'annexe 2 du rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence – 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  |   | Comptes annuels |   | Comptes annuels |   |
| Rapport d'audit  |   | Rapport d'audit |   | Rapport d'audit |   |
| Échéance*  | Date de soumission à l'institution supérieure de contrôle | Échéance*       | Date de soumission à l'institution supérieure de contrôle | Échéance*       | Date de soumission à l'institution supérieure de contrôle |
|  | Date de soumission au parlement                           | Échéance*       | Date de soumission au parlement                           | Échéance*       | Date de soumission au parlement                           |
|  |   |                 |   |                 |   |

\*Date d'échéance pour la soumission à l'institution supérieure de contrôle (comptes) et au parlement (rapport d'audit) conformément à la législation nationale.

### **Annexe 3 du rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence - sources d'information**

L'annexe 3 du rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence devrait référencer toutes les sources d'information consultées pour la rédaction de chaque rapport.

Une partie essentielle du dialogue consiste en fait à convenir d'une approche coordonnée en matière de diagnostic qui permette de ne pas surcharger le gouvernement et de respecter les priorités nationales. Une liste non exhaustive des sources d'information possibles concernant la GFP est fournie ci-dessous:

- (a) le cadre de mesure de la performance en matière de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA): le cadre de mesure de la performance PEFA est l'outil privilégié d'évaluation de la Commission européenne et constitue un réservoir commun d'informations pour les donateurs et les gouvernements. Ces évaluations servent de base pour déterminer les faiblesses majeures et les priorités pour le plan de réforme;
- (b) la documentation du gouvernement: au-delà de l'évaluation des informations communiquées dans les documents budgétaires, le gouvernement peut avoir entrepris des auto-évaluations des performances de la réforme en matière de GFP et identifié des faiblesses auxquelles il convient de remédier;
- (c) les rapports d'audit de l'institution supérieure de contrôle (ISC): chaque année, l'ISC devrait remettre des rapports au législateur;
- (d) les rapports législatifs permettant un contrôle budgétaire;
- (e) le code et les évaluations de transparence des finances publiques du FMI, qui présentent un ensemble de principes articulés autour de quatre piliers: (i) l'information financière; (ii) la prévision financière et la budgétisation; (iii) l'analyse et la gestion des risques financiers; et (iv) la gestion des recettes provenant des ressources naturelles.

Pour chaque principe, le code fait une distinction entre les pratiques élémentaires, bonnes et avancées de manière à fournir aux pays des repères précis pour assurer une conformité totale au code et garantir son applicabilité au large éventail de pays membres du FMI.

Les évaluations de la transparence des finances publiques (ETFP) sont l'instrument de diagnostic du FMI en la matière. Les ETFP fournissent aux pays une évaluation exhaustive de leurs pratiques de transparence par rapport aux normes différenciées définies par le code;

- (f) le cadre de mesure des performances des ISC (INTOSAI). Le cadre de mesure des performances des ISC fournit un cadre pour l'évaluation volontaire de leurs performances par rapport aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI) et à d'autres bonnes pratiques internationales établies pour le contrôle externe des finances publiques. Cela est important pour les ISC qui ont adopté, envisagent d'adopter ou souhaitent utiliser comme référence comparative les ISSAI ainsi que d'autres bonnes pratiques internationales;
- (g) l'outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT). Il s'agit d'un nouvel instrument permettant aux gouvernements d'évaluer la performance de leur administration fiscale et de définir les priorités de réforme. TADAT est conçu pour fournir une évaluation objective et normalisée des principales composantes du système d'administration fiscale d'un pays, axée sur neuf principaux domaines d'analyse de la performance. L'évaluation de ces domaines d'analyse est basée sur 28 indicateurs de haut niveau, chacun construits sur 1 à 4 dimensions dont le total atteint 47 dimensions de mesure. TADAT est adapté à tous les stades de développement d'un pays et permet de:
  - identifier les forces et faiblesses relatives d'une administration fiscale;
  - partager une perspective commune entre toutes les parties prenantes;
  - définir le plan de réforme;
  - faciliter la gestion et la coordination des appuis extérieurs; et
  - suivre et évaluer l'avancement des réformes par le biais d'évaluations successives.

- (h) des groupes de la société civile, des instituts indépendants de recherche dans le domaine des finances publiques, des universités, des groupes de réflexion, des ONG, des associations professionnelles, etc. peuvent avoir publié des évaluations de la GFP;
- (i) la méthode d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics (MAPS) du CAD/OCDE: outil commun pouvant être utilisé par les pays en développement et les partenaires de coopération pour évaluer la qualité et l'efficacité des systèmes nationaux de passation des marchés publics. L'évaluation devrait fournir une base sur laquelle un pays peut s'appuyer pour élaborer un plan de renforcement des capacités afin d'améliorer son système de passation des marchés publics;
- (j) la méthode d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics (MAPS II): processus en cours sous la supervision de l'OCDE visant à revoir et à finaliser la méthodologie de cet outil de diagnostic destiné à promouvoir des procédures de passation des marchés publics de haute qualité afin de dépenser de manière efficiente et de maximiser la valeur et l'impact des prestations, des biens et des services faisant l'objet de ces marchés. MAPS II est actuellement (2017) testée dans le cadre d'un projet pilote avant d'être déployée dans un plus grand nombre de pays partenaires;
- (k) les revues des dépenses publiques (RDP): pour analyser l'allocation et la gestion des dépenses publiques. Ces revues peuvent englober toutes les dépenses publiques ou cibler quelques secteurs prioritaires (par exemple: la santé, l'éducation de base, l'agriculture, l'eau, les routes). De plus en plus, les RDP examinent également les systèmes de gestion des dépenses et les institutions, reconnaissant que le cadre institutionnel, la capacité organisationnelle et la pratique courante de la gestion des dépenses par les pouvoirs publics, déterminent l'allocation et la gestion des dépenses publiques. Un RDP devrait analyser les performances passées en termes d'allocation des ressources et de prestation de services, afin d'apprécier de manière réaliste les objectifs que le secteur devrait viser à atteindre à moyen terme;
- (l) les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP ou PETS en anglais): ces enquêtes sont devenues un outil très répandu pour identifier les problèmes dans les flux de ressources entre les différents niveaux de l'administration publique et les fournisseurs de services de première ligne. Les PETS sont considérées comme des outils efficaces pour améliorer la redevabilité en matière de finances publiques et de prestation de services;
- (m) les évaluations de la gestion des investissements publics (PIMA): outil de diagnostic mis au point par le FMI pour évaluer les dispositions institutionnelles d'un pays en matière de planification, d'allocation et d'exécution des projets d'investissements publics. Cet outil fournit une base solide sur laquelle les pays peuvent s'appuyer pour déterminer les priorités de réforme. L'amélioration de la gestion des investissements publics devrait alléger la pression budgétaire dans un contexte marqué par un accroissement de l'endettement et par d'importants besoins de financement pour les investissements en infrastructures;
- (n) les évaluations de la performance en matière de gestion de la dette (DEMPA), qui sont utiles pour évaluer la capacité de l'administration à gérer les accords de dettes et pour étayer les analyses de viabilité de la dette ou des risques que présente la conclusion d'accords d'investissement de grande ampleur ou innovants;
- (o) les évaluations SIGMA de l'OCDE (évaluations *de base*) des écarts au regard des principes d'administration publique (dont la gestion des finances publiques), qui sont utilisées dans le cadre de l'élargissement ainsi que par de nombreux pays du voisinage européen comme repère pour l'amélioration des performances.

## C – Informations générales sur la budgétisation sensible au genre<sup>121</sup>

**La promotion de l'égalité hommes-femmes est bénéfique pour la société dans la mesure où elle favorise le respect des droits de l'homme, la croissance économique et l'équité.** En dépit des progrès accomplis ces dernières années, la contribution économique potentielle des femmes demeure largement inexploitée, notamment au niveau de l'inégalité d'accès aux marchés du travail<sup>122</sup>.

Le suivi des progrès, tant pour les hommes que pour les femmes, est nécessaire pour aider les responsables politiques à comprendre l'effet des disparités entre les sexes sur le développement socioéconomique. L'analyse de ces disparités et la ventilation des données par sexe permettent de visualiser les différents obstacles et contraintes auxquels sont confrontés les femmes et les hommes, ainsi que les différents impacts de l'allocation des ressources sur leur position et leur performance socioéconomiques.

La notion de « budget sensible au genre » renvoie aux politiques et techniques particulières de GFP visant à promouvoir l'égalité hommes-femmes. Cette notion reconnaît implicitement qu'il n'existe pas de budget public neutre sur le plan de l'égalité hommes-femmes: la réduction de l'enveloppe budgétaire destinée à l'eau et à l'assainissement touchera davantage les femmes (qui puisent encore l'eau pour le ménage dans de nombreux pays) que les hommes; la diminution des crédits d'impôt pour les soins de santé pénalise les femmes, lesquelles restent généralement à la maison et prennent soin des enfants. Bien que ce problème soit général (les politiques gouvernementales, mises en œuvre à travers un budget, devraient viser à éliminer toutes sortes de disparités préjudiciables), il est particulièrement pertinent pour les questions relatives à l'égalité hommes-femmes ou à l'âge<sup>123</sup>.

**L'adoption des Objectifs de Développement Durable a favorisé une utilisation plus large de la « budgétisation sensible au genre », à savoir la gestion des finances publiques, la politique budgétaire et l'administration, afin de promouvoir l'égalité hommes-femmes dans les pays partenaires.**

**Ce type de budget existe déjà dans un grand nombre de pays, même si l'ampleur et la portée présentent des degrés divers.** Une analyse systématique révèle la grande variété d'efforts consentis en la matière, en fonction non seulement des circonstances spécifiques au pays et du statut des femmes mais également des choix politiques opérés et de la capacité de l'administration. Dans certains cas, ce principe a donné lieu à des ajustements des politiques publiques et budgétaires et des programmes afin de réduire explicitement les écarts hommes-femmes; à des avancées dans la collecte des données sur les conditions et les besoins des femmes; à des changements dans les administrations des ministères dépensiers. Dans certains cas, la situation n'a guère évolué à l'exception de quelques changements à caractère administratif ou de pure forme<sup>124</sup>.

**Toutes les agences gouvernementales peuvent potentiellement jouer un rôle dans la mise en œuvre de politiques orientées vers l'égalité hommes-femmes, même si ces politiques ne doivent pas toutes être nécessairement activées en même temps.** Dans les pays présentant des capacités limitées, il est important de porter l'effort sur les domaines susceptibles d'offrir les retours les plus élevés. Il est essentiel de déterminer les priorités adéquates, en particulier pour les investissements publics, afin d'optimiser les chances de réussite. Cela nécessiterait le recrutement de personnel capable d'exprimer des priorités axées sur l'égalité hommes-femmes dans le programme d'investissements global, d'évaluer du point de vue de l'égalité des sexes le secteur spécifique choisi pour les actions à mener, d'évaluer les programmes existants axés sur l'égalité des sexes, et de compiler les données pertinentes aux fins de leur utilisation par les autorités et le grand public. Souvent, ce personnel évolue au sein du ministère des finances qui, par la force des choses, est chargé de fournir des lignes directrices

121 Ce texte suit de près les points de vue et les recommandations de Kochhar et. Al. (2017) et Stotsky (2016). Des références supplémentaires sont disponibles dans le paquet de ressources de l'UE sur l'intégration de la dimension de genre (<http://eugender.itcilo.org>) ainsi que dans la boîte à outils sur l'intégration de l'égalité de genre dans la coopération au développement de la CE ([http://ec.europa.eu/europeaid/toolkit-mainstreaming-gender-equality-ec-development-cooperation\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/toolkit-mainstreaming-gender-equality-ec-development-cooperation_en)).

122 Sur les nombreux avantages que présente la réduction des inégalités entre les sexes, voir la Banque mondiale (2011), Duflo (2012) et Elborgh-Woytek et al. (2013). Pour consulter un texte faisant spécialement référence à l'Afrique subsaharienne, voir Hakura et al. (2015).

123 Pour plus de réflexions sur l'intégration de questions sensibles à la dimension d'égalité des sexes dans la GFP, voir [http://eugender.itcilo.org/toolkit/online/story\\_content/external\\_files/TA\\_Public\\_COMBAZ.pdf](http://eugender.itcilo.org/toolkit/online/story_content/external_files/TA_Public_COMBAZ.pdf).

124 Les exemples de pays sont nombreux. Au Rwanda, les dépenses visant à favoriser la poursuite de la scolarité des jeunes filles — par la mise en place d'installations sanitaires de base, par exemple — se sont traduites par une augmentation des inscriptions; en Corée du Sud, le manque de services d'accueil pour les enfants a contraint les femmes à choisir entre vie professionnelle et vie familiale. Tant la participation des femmes à la vie active que les taux de fécondité sont faibles — soit une formule peu propice à la croissance dans un pays à la population vieillissante. L'intégration de la dimension d'égalité des sexes dans le processus budgétaire a aidé les pouvoirs publics à concevoir des programmes visant à soulager les femmes en matière de soins. Ainsi, lorsque l'Ouganda a examiné pour la première fois son budget sous la loupe de l'égalité des sexes, il a constaté qu'une faible partie des dépenses consacrées à l'agriculture était destinée au soutien des femmes agricultrices, alors que celles-ci assumaient le plus gros du travail.

aux ministères dépensiers (par exemple, au Maroc et au Rwanda). Les ministères dépensiers doivent jouer un rôle important en procédant à une évaluation de l'incidence sur l'égalité des sexes des politiques et des plans mis en place, en intégrant dans leurs programmes des politiques axées sur l'égalité hommes-femmes et en communiquant en la matière conformément aux normes comptables en vigueur, ce qui exige un renforcement des capacités. Il convient de ne pas négliger l'aspect recettes dans la mesure où la politique fiscale est rarement neutre sur le plan de l'égalité des sexes (en particulier dans les caractéristiques des sources de revenus). Enfin, le rôle des gouvernements infranationaux dans la lutte contre les inégalités entre les sexes peut se révéler très important, en fonction des dispositions intergouvernementales spécifiques au sein du pays.

**Pour l'élaboration d'un budget sensible au genre (comme pour tout autre objectif social fondamental), il importe que les objectifs soient fixés d'une manière réaliste, significative et mesurable.** Dans l'éducation, par exemple, la finalité des programmes peut s'exprimer en termes de nombre d'écoles nouvellement construites ou rénovées disposant de latrines séparées pour les filles et les garçons (produits) ou en termes de performances pour les élèves (c.-à-d. combien de jeunes filles ont achevé leurs études primaire/secondaire = résultats). La budgétisation dans les programmes est dès lors importante en ce sens qu'elle intègre dans le processus budgétaire des objectifs axés sur l'égalité hommes-femmes. Le suivi des intrants peut également fournir d'importantes informations mais peut être trompeur. Par exemple, le suivi d'une ligne budgétaire particulière relative à l'éducation des jeunes filles peut donner une image de progrès qui ne reflète cependant pas la réalité si le reste du budget consacré à l'éducation favorise indûment les garçons (ou est « insensible aux questions d'égalité des sexes »)<sup>125</sup>. Dans tous les cas, les coûts et les avantages des politiques budgétaires axées sur l'égalité hommes-femmes ne peuvent être évalués que sur le moyen terme. La plupart de ces politiques jouent un rôle en favorisant une accumulation de capital qui augmente effectivement la productivité humaine, mais uniquement sur le moyen à long terme.

**Enfin, les principales implications des réflexions ci-dessus et l'abondante littérature qui existe sur le sujet peuvent être résumées comme suit (extrait de Stotsky, 2016).** Il est à noter qu'en l'occurrence, l'accent est placé sur les composantes de la politique. Celles-ci devraient être étayées par des mesures administratives susceptibles de prendre plusieurs formes:

- aligner les efforts de budgétisation sensible au genre sur les objectifs fixés dans les plans nationaux de développement, y compris ceux liés aux objectifs de développement durable. Les pays devraient veiller à ce que les objectifs centrés sur l'égalité des sexes soient clairs, ambitieux et pris en compte dans le processus budgétaire;
- améliorer l'accès des jeunes filles à l'enseignement secondaire et supérieur, ainsi que leur participation aux filières scientifiques, technologiques et mathématiques. L'égalité d'accès des filles et des garçons à l'enseignement primaire, dans le monde entier, est à portée de main;
- conserver le caractère prioritaire des objectifs en matière de santé axés sur l'égalité hommes-femmes. Ces objectifs comprennent la baisse des taux élevés de mortalité maternelle et la diminution des maladies sexuellement transmissibles, dont le HIV/SIDA, ainsi que la mise à disposition de services de contraception;
- lever les obstacles qui empêchent les jeunes filles et les femmes de prendre part aux activités éducatives et économiques, tels que des installations sanitaires et d'hygiène non appropriées et des transports peu sûrs;
- améliorer l'approvisionnement en électricité et en eau auprès des ménages ainsi que les technologies de cuisson afin de réduire le temps que les jeunes filles et les femmes doivent consacrer au travail domestique;
- évaluer les secteurs clés de l'économie dans lesquels les femmes pourraient prendre une part plus productive, répertorier les obstacles à leur participation et élaborer des politiques budgétaires qui les aideront à lever ces obstacles. Les gouvernements peuvent étendre les incitations fiscales aux personnes, aux employeurs et aux organismes financiers afin de promouvoir une plus grande participation des femmes aux activités économiques;
- veiller à ce que l'agriculture de subsistance demeure une priorité des politiques et des programmes budgétaires, y compris par un renforcement de la formation des exploitants agricoles, en Afrique subsaharienne ainsi que dans d'autres régions où les femmes continuent de jouer un rôle prédominant;

125 Voir Kochhar, 2017 dans la liste des références utiles.

- éliminer les inégalités fondées sur le sexe dans la législation, notamment fiscale, financière et civile, et faire en sorte que les droits des femmes à la propriété et au contrôle des biens concernés soient égaux à ceux des hommes;
- améliorer l'administration de la justice, du droit et de l'ordre afin de réduire la violence contre les jeunes filles et les femmes;
- revoir les politiques de recrutement et la gestion de carrière, en commençant par le secteur public, et recourir à la discrimination positive;
- sensibiliser davantage le grand public, en particulier à l'égard du rôle positif que peuvent jouer les femmes dans l'économie, tout en évitant de présenter les femmes comme un groupe dépendant de l'aide ou de transferts publics.

### **Références utiles**

- Duflo, Esther, 2012, « Women Empowerment and Economic Development », *Journal of Economic Literature*, Vol. 50, pages 1051-79.
- Elborgh-Woytek, Kristin, Monique Newiak, Stefania Fabrizio, Kalpana Kochhar, Kangni Kpodar, Philippe Wingender, Benedict Clements, et Gerd Schwartz, 2013, « Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity », note de discussion des services du FMI 13/10 (Washington, DC: FMI).
- Hakura, Dalia, Christine Dieterich, et al. 2015, « Inégalités et résultats économiques en Afrique subsaharienne », *Perspectives économiques régionales, Département Afrique: «Faire face à un environnement qui se dégrade »*, pages 55-76.
- Kalpana Kochhar, Sonali Jain-Chandra, et Monique Newiak, 2017, « Women, Work, and Economic Growth: Leveling the Playing Field », FMI, Washington DC.
- Janet Stotsky (2016), « Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes », document de travail du FMI n° 16/149, Washington DC.
- Banque mondiale, 2011, rapport sur le développement dans le monde 2012, « Égalité des genres et développement » (Washington DC: Banque mondiale).

## ANNEXE 6 – ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA TRANSPARENCE ET DU CONTRÔLE DU BUDGET

La présente annexe fournit des orientations pour évaluer le critère d'éligibilité relatif à la transparence et au contrôle du budget, au moment de l'élaboration du contrat d'appui budgétaire (éligibilité initiale) puis lors des prises de décisions concernant les décaissements (éligibilité continue). Elle doit être interprétée en parfaite complémentarité avec l'annexe 5, étant donné que l'établissement du rapport sur ce critère d'éligibilité est conjoint à l'évaluation de la gestion des finances publiques dans un seul et même document.

L'évaluation de l'éligibilité concernant la transparence et le contrôle du budget est effectuée à l'aide de deux documents:

### **- le chapitre sur la transparence et le contrôle du budget figurant dans le rapport relatif à la gestion des finances publiques et la transparence<sup>126</sup>.**

Ce chapitre est inclus dans le rapport sur la gestion des finances publiques et la transparence et. Il comprend une évaluation de l'éligibilité initiale en confirmant ou non le respect du « point d'entrée ». L'évaluation indique en outre les faiblesses majeures relevées, la situation de référence ainsi que les objectifs à moyen terme en matière de transparence budgétaire englobant le dialogue sur les politiques et les activités de renforcement des capacités en matière de redevabilité.

Cette analyse en profondeur de la transparence doit être mise à jour régulièrement et de la même manière que pour l'évaluation de la gestion des finances publiques: chaque année si le risque lié à la GFP est important ou élevé, tous les trois ans dans les autres cas. Ce document est présenté avec le document d'action pour approbation du contrat et avec les notes de décaissement.

Le document d'action comporte lui-même une section consacrée à la transparence et au contrôle du budget. Dans le document d'action, la délégation est invitée à évaluer si le point d'entrée est respecté et à donner un aperçu de la situation en cours en matière de transparence et contrôle du budget;

### **- section consacrée à la transparence dans la note de décaissement<sup>127</sup>**

Cette section dans la note fournit les informations nécessaires à l'appui de la décision de décaissement, concernant le critère d'éligibilité applicable à la transparence et au contrôle du budget (éligibilité initiale confirmée ou non). Ce document vise à évaluer si le point d'entrée est toujours respecté et à suivre les progrès accomplis (éligibilité continue).

La pertinence et l'efficacité des institutions de contrôle sont couvertes par l'évaluation de la GFP afin d'éviter toute redondance (se reporter à la section 4.1.3 ou à l'annexe 5 pour de plus amples informations générales).

## **1. Chapitre sur la transparence et le contrôle du budget figurant dans le rapport relatif à la gestion des finances publiques et la transparence**

### *1.1. 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 (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'exercice budgétaire correspondant. Pour pouvoir récompenser les progrès accomplis en faveur d'une meilleure transparence budgétaire entre les exercices budgétaires précédent et courant au moment de l'évaluation, la publication du budget de l'exercice budgétaire en cours peut également conduire au respect de ce critère. En règle générale, 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 contrat dépendra au minimum de l'engagement du pays partenaire à satisfaire au critère du point

126 Voir le modèle de rapport figurant à l'annexe 5.

127 Le modèle de note de décaissement est disponible sur l'intranet des DG DEVCO et NEAR (pour le personnel de l'UE uniquement).

d'entrée avant le premier décaissement. Ce principe peut figurer dans la convention de financement sous la forme d'une condition spécifique.

La présente section devrait permettre, en se référant à la publication du document budgétaire correspondant, de statuer sur le respect du critère du point d'entrée: **« 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 ».**

### 1.2. Mise en évidence des faiblesses majeures au regard de la transparence et du contrôle du budget

Cette section devrait permettre de recenser les faiblesses majeures et les principaux défis auxquelles le pays partenaire doit faire face pour assurer la transparence et le contrôle du budget. Dans une première étape, la délégation de l'UE est invitée à 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. Il est recommandé d'utiliser les indicateurs suivants, comme dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1 – notes PEFA et IBO**<sup>128</sup>

| Évaluation PEFA (indicateurs 2016)  | Correspondance avec le cadre PEFA 2011 | Année | Année | Année | Progrès |
|---|--|-------|-------|-------|---------|
| PI-5 Documentation budgétaire   | PI-6                                   |       |       |       |         |
| PI-6 Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers | PI-7                                   |       |       |       |         |
| PI-9 Accès public aux informations budgétaires  | PI-10                                  |       |       |       |         |
| PI-28 Rapports budgétaires en cours d'exercice  | PI-24                                  |       |       |       |         |
| PI-29 Rapports financiers annuels   | PI-25                                  |       |       |       |         |
| PI-30 Audit externe   | PI-26                                  |       |       |       |         |
| PI-31 Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif                               | PI-27                                  |       |       |       |         |
|   |  | Année | Année | Année | Progrès |
| Indice du budget ouvert   |  |       |       |       |         |

En fonction du contexte du pays, deux autres indicateurs PEFA peuvent être utilisés: PI-7 « Transferts aux administrations infranationales » et PI-8 « Information sur la performance des services publics ».

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 principales difficultés présentées sous forme narrative, ce qui doit demeurer le principal objectif de la présente section.

<sup>128</sup> Voir l'appendice B de la présente annexe 6. Une autre référence utile est le code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques.

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

- les documents budgétaires clés à produire;
- les documents budgétaires clés à rendre disponibles et accessibles au public;
- la publication en temps utile des informations budgétaires;
- 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 afin d'éviter toute redondance (voir la section 4.1.3 ou l'annexe 5).

En principe, les documents budgétaires devraient être mis à la disposition, à moindres frais, de toute personne souhaitant y avoir accès. Il devrait être relativement facile pour les gouvernements de rendre ces documents budgétaires largement accessibles gratuitement en les publiant simplement sur leur site internet. Les pays pourraient également faire en sorte que des exemplaires papier des documents budgétaires puissent être consultés dans les bibliothèques locales et nationales ainsi que dans des bureaux d'information aménagés dans les administrations publiques<sup>129</sup>.

Le **respect des délais et l'exhaustivité des informations budgétaires** sont des conditions préalables afin que les autorités nationales de contrôle puissent jouer leur rôle d'organes de surveillance. Les documents budgétaires devraient donner une représentation complète des prévisions budgétaires du gouvernement central, des propositions budgétaires et des résultats de l'exercice précédent. Ils devraient contenir, entre autres, les éléments suivants: hypothèses macroéconomiques, déficits budgétaires, financement des déficits, montant des dettes, actifs financiers, résultats de l'exécution budgétaire de l'exercice précédent, budget de l'exercice en cours et synthèse des données budgétaires relatives aux recettes et aux dépenses<sup>130</sup>. Dans certains cas, les entreprises d'État et les dépenses opérationnelles extrabudgétaires devront être également examinées. L'appendice A peut aider à répertorier les faiblesses majeures et à définir 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** sont des aspects essentiels de l'évaluation. À cet égard, les bonnes pratiques portent sur le réalisme des données budgétaires, les normes comptables, la cohérence des données et le rapprochement avec d'autres données. Ces aspects étant difficiles à évaluer, il est recommandé de se fonder sur les informations fournies par le cadre PEFA et par les institutions financières internationales, en particulier le FMI<sup>131</sup>, mais également sur les évaluations internes effectuées par les pays<sup>132</sup>.

La **diffusion des informations budgétaires** sera examinée en se concentrant essentiellement sur six documents budgétaires clés<sup>133</sup> couvrant les différentes étapes du cycle budgétaire: (i) la proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif; (ii) le budget adopté; (iii) les rapports en cours d'exercice (mensuels/trimestriels); (iv) les rapports de milieu d'exercice; (v) les rapports de fin d'exercice; (vi) le rapport d'audit. En fonction du contexte prévalant dans le pays, la délégation peut également consulter des documents budgétaires supplémentaires tels que les budgets citoyens<sup>134</sup> et les déclarations préalables au budget<sup>135</sup>. Enfin, des annexes de la loi de finances peuvent être exigées

129 Voir l'initiative pour un budget ouvert: « Ouvrir les budgets. Changer des vies: Enquête sur le budget ouvert 2010 », p.7.

130 Se référer à l'évaluation du cadre PEFA, PI-5 relatif à la documentation budgétaire.

131 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 des codes (RONC) peuvent couvrir ces questions. Les évaluations PEFA constituent une autre source d'informations, en particulier en ce qui concerne les PI-28 et PI-29.

132 Les comités régionaux (l'Union économique et monétaire ouest-africaine, UEMOA, et le Comité économique et monétaire d'Afrique centrale, CEMAC) ont élaboré des outils de suivi et d'évaluation permettant de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des lignes directrices sur les finances publiques, ainsi que des aspects en lien direct avec la transparence.

133 L'enquête/l'indice sur le budget ouvert porte sur deux documents budgétaires essentiels supplémentaires: le rapport préalable au budget et le budget des citoyens.

134 Le budget des citoyens présente des données budgétaires simplifiées aisément accessibles à un large public.

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

pour compléter l'information au parlement, auquel cas il est recommandé d'assurer un suivi spécifique (par exemple, un rapport annuel sur les dépenses fiscales pourrait généralement constituer une annexe du document budgétaire principal). La publication d'informations budgétaires signifie que les documents respectifs sont produits et mis à la disposition du public, de telle sorte que celui-ci puisse y accéder facilement. La production d'informations budgétaires pertinentes et simplifiées est également encouragée, sous la forme par exemple d'un budget citoyen.

En fonction du contexte national, cette section est censée établir une situation de référence concernant les principales faiblesses auxquelles pourrait remédier un programme de réforme de la gestion des finances publiques comportant une composante sur les questions de transparence. La délégation est invitée à présenter les faiblesses majeures ainsi que les attentes à court et moyen terme des réformes en matière de transparence budgétaire, à l'aide du tableau ci-dessous. La situation de référence et les objectifs définis au début du contrat serviront de référence pour suivre les progrès, dans le cadre d'une approche dynamique.

**Tableau 2 – Publication des documents budgétaires clés (Voir l'appendice A de la présente annexe 6 pour plus d'informations générales sur chacun des documents budgétaires)**

| Document budgétaire essentiel   | Description   | Document produit (Oui/Non) | Document publié (date, site internet) | Publication dans les délais (Oui/Non) | Exhaustivité et qualité (partielle rédigée traitant des questions clés) | Faiblesses spécifiques / situation de référence | Objectifs / attentes de la réforme à court et moyen terme |
|---|---|----------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|
| Proposition de budget par le pouvoir exécutif   | La proposition de budget 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.  |                            |                                       |                                       |   |   |   |
| Rapports en cours d'exercice  | 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 par différentes agences.   |                            |                                       |                                       |   |   |   |
| Rapport de milieu d'exercice  | Le rapport de milieu d'exercice présente une mise à jour plus complète de l'exécution du budget.  |                            |                                       |                                       |   |   |   |
| Rapport de fin d'exercice   | Le rapport de fin d'exercice est l'un des principaux documents comptables. Il montre si les niveaux de recettes et de dépenses approuvés par le pouvoir législatif ont été respectés.   |                            |                                       |                                       |   |   |   |
| Rapport d'audit   | Ce rapport couvre l'audit effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante sur le rapport de fin d'exercice.  |                            |                                       |                                       |   |   |   |
| Autres documents tels que le budget citoyen, le cadre budgétaire à moyen terme et le rapport annuel sur les dépenses fiscales | Un budget des citoyens est une présentation résumée aisément compréhensible des principaux éléments caractérisant la proposition de budget du pouvoir exécutif. Il devrait constituer un document unique et complet expliquant le contenu des propositions budgétaires annuelles et les effets attendus. Il peut également refléter le budget adopté ou le rapport budgétaire annuel.<br>Un cadre macrobudgétaire à moyen terme présente les orientations stratégiques et budgétaires ainsi que les perspectives économiques à moyen terme. |                            |                                       |                                       |   |   |   |

### 1.3. Objectifs à moyen terme pour la transparence et le contrôle du budget

Sur la base de l'analyse de la situation, la présente section devrait établir une situation servant de référence pour les faiblesses majeures observées. Cette approche devrait également être utilisée pour identifier et inclure des mesures de renforcement des capacités pour améliorer les mécanismes de redevabilité. La situation de référence et la définition d'objectifs de réforme réalistes (à moyen terme) pour la transparence et le contrôle du budget, qui serviront de base pour mesurer les progrès accomplis lors de l'exécution du contrat d'appui budgétaire, sont essentielles.

Étant donné que les réformes structurelles en matière de transparence et de contrôle budgétaires sont des entreprises de longue haleine, l'évaluation doit fixer des objectifs fondés sur des attentes réalistes, notamment en ce qui concerne la production ou l'exhaustivité des documents budgétaires clés. La publication dans les délais de documents budgétaires déjà produits devrait cependant pouvoir constituer des objectifs à « gain rapide », réalisables à court terme.

En outre, le texte devrait souligner la manière dont les objectifs sont censés être soutenus dans le cadre du contrat d'appui budgétaire, par exemple au moyen du dialogue, à travers les indicateurs de performance des tranches variables, en favorisant une approche participative en matière d'appui budgétaire (par exemple, la participation d'organes de contrôle nationaux ou d'organisations de la société civile aux revues annuelles de la politique concernée) encore à l'aide de mesures de développement de capacités.

Lorsque la proposition de budget du pouvoir exécutif, le rapport de fin d'exercice ou le rapport d'audit ne sont pas publiés, les attentes des réformes à moyen terme cibleront généralement ces documents clés, comme base d'évaluation des progrès accomplis. Dans le cas d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, d'un contrat d'appui budgétaire à court terme (de moins de trois ans) et d'un contrat mis en œuvre dans les PEID/PTOM, une plus grande flexibilité concernant ces documents budgétaires clés peut être justifiée.

Cette approche différenciée se justifie également pour les pays où le point d'entrée est respecté, où les principaux documents budgétaires sont régulièrement publiés et où les marges de progression sont dès lors plus limitées. Pour ces pays, il est nécessaire d'analyser plus avant la qualité et l'exhaustivité de la documentation, notamment en ce qui concerne les annexes de la proposition budgétaire ou les rapports d'exécution budgétaire.

En fonction du contexte spécifique du pays, cette partie pourrait également développer des sujets en lien avec la gestion des finances publiques, analysés dans les sections 2 et 3 du rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la transparence, dès lors qu'une des principales faiblesses relevées est directement associée à la transparence (dans le domaine des ressources naturelles ou de la passation des marchés publics, par exemple).

Cependant, plus la transparence du système est grande dans la phase initiale, plus le rôle de la Commission devrait être modeste dans la définition de ses attentes de réformes à moyen terme. Dans les situations où la situation de référence est déjà proche des critères de référence internationaux (voir l'appendice A), la Commission européenne s'emploiera essentiellement à contrôler qu'aucune détérioration importante n'est observée durant la mise en œuvre.

## 2. Section consacrée à la transparence dans la note de décaissement

### 2.1 Documents budgétaires clés

Dans la présente section, la délégation est invitée à évaluer si le point d'entrée (éligibilité initiale) est respecté et à fournir un résumé actualisé des documents budgétaires disponibles. La délégation est invitée à utiliser le tableau suivant (voir l'appendice A pour plus d'informations générales sur chaque document).

| Document budgétaire essentiel   | Document produit (Oui/Non) | Document publié (Oui/Non) | Publication dans les délais | Exhaustivité et qualité | Dernières évolutions (le cas échéant) |
|---|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| Proposition de budget par le pouvoir exécutif   |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Budget adopté   |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Rapports en cours d'exercice  |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Rapport de milieu d'exercice  |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Rapport de fin d'exercice   |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Rapport d'audit   |                            |                           |                             |                         |                                       |
| Autres documents tels que le budget citoyen, le cadre budgétaire à moyen terme et le rapport annuel sur les dépenses fiscales |                            |                           |                             |                         |                                       |

Les documents budgétaires clés conventionnels peuvent être complétés par d'autres documents budgétaires, tels que le budget citoyen, le cadre macro-budgétaire ou un rapport annuel sur les dépenses fiscales.

La dernière colonne sur la droite est destinée à évaluer les progrès concrets accomplis, en particulier pour les pays où les possibilités d'amélioration sont importantes.

## 2.2 Évaluation de la transparence

Cette section évalue l'éligibilité continue d'un pays partenaire en matière de transparence et contrôle du budget. Dans une première étape, la délégation est invitée à 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. Ce résumé permettra d'actualiser le tableau inclus dans le dernier rapport sur la GFP et la transparence. D'autres indicateurs peuvent être inclus (par exemple, le PI-7 « Transferts aux administrations infranationales » et PI-8 « Informations sur la performance des services publics »), en particulier si ce fut le cas dans le cadre de l'évaluation initiale.

| Évaluation PEFA (indicateurs 2016) |  | Correspondance avec le cadre PEFA 2011 | Année | Année | Année | Progrès |
|------------------------------------|--|--|-------|-------|-------|---------|
| PI-5                               | Documentation budgétaire   | PI-6                                   |       |       |       |         |
| PI-6                               | Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers | PI-7                                   |       |       |       |         |
| PI-9                               | Accès public aux informations budgétaires  | PI-10                                  |       |       |       |         |
| PI-28                              | Rapports budgétaires en cours d'exercice   | PI-24                                  |       |       |       |         |
| PI-29                              | Rapports financiers annuels  | PI-25                                  |       |       |       |         |
| PI-30                              | Audit externe  | PI-26                                  |       |       |       |         |
| PI-31                              | Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif                                | PI-27                                  |       |       |       |         |
|                                    |  |  | Année | Année | Année | Progrès |
| Indice du budget ouvert            |  |  |       |       |       |         |

Comme pour l'évaluation initiale, ces indicateurs et ces notes servent à fournir au siège des informations actualisées 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 proposée par la suite.

Durant la mise en œuvre, l'éligibilité continue exige des progrès satisfaisants en matière de transparence et de contrôle budgétaires. Démontrer l'éligibilité, nécessitera de démontrer les progrès enregistrés par rapport à la situation de référence et aux attentes de réformes à moyen terme qui ont été déterminées. Il est important de démontrer une tendance positive, tout en admettant qu'il peut y avoir un recul temporaire en matière de transparence, qui ne compromet pas nécessairement l'éligibilité, pour autant qu'une justification claire puisse être apportée. La situation de référence – définie par les principales faiblesses et les objectifs à court et moyen terme en matière de transparence budgétaire – constituera la référence pour mesurer les progrès accomplis (voir le tableau 2 de la section précédente).

Une attention particulière devrait être accordée aux aspects nécessitant un suivi étroit et un dialogue sur les politiques particulier avec les pouvoirs publics, concernant les réformes engagées ou à engager. Ce sera notamment le cas lorsque les faiblesses rapportées sont importantes. Pour les indicateurs de performance PEFA auxquels la note D a été attribuée, un suivi étroit est proposé. Par exemple, la qualité et l'exhaustivité des documents budgétaires, en particulier dans le cas des annexes de la proposition de budget, devraient faire l'objet d'une analyse minutieuse si la note D a été attribuée à l'indicateur PI 5.

### 2.3 Conclusion sur l'éligibilité en matière de transparence et de contrôle du budget

L'analyse devrait fournir une conclusion sur l'éligibilité continue: « **Les progrès sont considérés comme satisfaisants parce que ... (conclusion narrative sur la base du 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 clés<sup>136</sup>

| Document budgétaire clé                       | Description   | Critères de référence pour la publication  | Exhaustivité   |
|---|---|--|--|
| Proposition de budget 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 disponible pour le public dès sa présentation au pouvoir législatif ou, au minimum, avant son approbation par ce dernier. Le pouvoir législatif et le public devraient disposer de suffisamment de temps pour examiner cette proposition. | Devrait être présenté dans un cadre de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme et inclure toutes les activités budgétaires du gouvernement ainsi qu'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 budgétaire de l'exécutif.  |
| Rapports en cours d'exercice                  | 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 le gouvernement dans son ensemble, ou présentés par différentes agences. | Devrait être publié au plus tard trois mois après la période considérée.   | Devrait présenter les progrès accomplis par le pouvoir exécutif dans l'exécution du budget.  |
| Rapport de milieu d'exercice                  | 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 considérée.   | Devrait comprendre une mise à jour sur l'exécution du budget, une révision des hypothèses économiques et une mise à jour des prévisions concernant l'objectif budgétaire de l'exercice en cours.   |

136 Les critères de référence sont fondés sur l'enquête/l'indice du budget ouvert, le cadre relatif 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 ».

137 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.

| Document budgétaire clé   | Description   | Critères de référence pour la publication   | Exhaustivité  |
|---------------------------|---|---|---|
| Rapport de fin d'exercice | Le rapport de fin d'exercice est l'un des principaux documents comptables. Il montre si les niveaux des recettes et des dépenses approuvées par le pouvoir législatif ont été respectés | Devrait être publié au plus tard un an après la fin de l'exercice budgétaire (période considérée).    | Devrait inclure le rapprochement avec le budget approuvé et indiquer la conformité avec les recettes et les dépenses autorisées par le parlement.   |
| Rapport d'audit           | Ce rapport couvre l'audit du rapport de fin d'exercice effectué par une institution supérieure de contrôle indépendante.  | Devrait être publié au plus tard deux ans après la fin de l'exercice budgétaire (période considérée). | 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 supérieure de contrôle. Devrait se concentrer sur les questions importantes et systématiques en matière de GFP et sur la performance comme la fiabilité des états financiers, la régularité des opérations ou le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de marchés publics <sup>137</sup> . |

| Document budgétaire clé   | Description  | Critères de référence pour la publication  | Exhaustivité  |
|---|--|--|---|
| Autres documents tels que le budget citoyen, le cadre budgétaire à moyen terme ou le rapport annuel sur les dépenses fiscales | Le budget citoyen est une présentation résumée aisément compréhensible des principaux éléments caractérisant la proposition de budget du pouvoir exécutif. Il devrait constituer un document unique et complet expliquant le contenu des propositions budgétaires annuelles et les effets attendus. Il peut également refléter le budget adopté ou le rapport budgétaire annuel. | En même temps que le document budgétaire correspondant.                              | Il devrait présenter brièvement le rôle central que le budget joue dans la gestion des finances publiques, dans la constitution ou dans la loi de finances. Le guide devrait décrire très brièvement le processus budgétaire, y compris les rôles du pouvoir exécutif dans l'élaboration du budget et du pouvoir législatif dans l'autorisation du système fiscal appliqué par l'État et des emprunts ou dépenses qu'il effectue. |
|   | Un cadre macro-budgétaire à moyen terme présente les orientations stratégiques et budgétaires ainsi que les perspectives économiques à moyen terme.  | Disponible avant le 30 juin (ou la mi-exercice pour tout autre exercice budgétaire). | Les perspectives macroéconomiques et budgétaires constituent un point de départ. Il convient de présenter les prévisions économiques au minimum pour l'exercice budgétaire. Les projections à moyen terme des agrégats budgétaires (recettes, dépenses, déficits) devraient être également présentées si elles sont disponibles.  |

## Appendice B – références utiles

### **Cadre relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (mis à jour en 2016)**

Le cadre de mesure de la performance PEFA a été conçu pour évaluer et développer les systèmes de GFP essentiels, 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 de dialogue commune. Le cadre PEFA couvre la transparence et le contrôle du budget à l'aide de plusieurs indicateurs. Des informations sur la méthodologie ainsi que les récents rapports d'évaluation PEFA sont disponibles à l'adresse: [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

### **Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI (2007, mis à jour en 2016)**

Ce code énonce plusieurs principes et pratiques destinés à aider les gouvernements à fournir une image claire 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 la mesure dans laquelle les pays respectent certaines normes et certains codes admis au niveau international. Le code ainsi que des informations complémentaires sont disponibles sur le site internet du FMI: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>. Les rapports sur l'observation des normes et codes sont disponibles à l'adresse: <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 qui avait pour objectif la réalisation d'analyses budgétaires. Elle évalue la disponibilité de huit documents budgétaires clés, l'exhaustivité des données présentées dans ces documents, l'étendue de la surveillance effective par les législateurs et les institutions supérieures de contrôle, ainsi que les possibilités offertes au public de participer aux processus décisionnels nationaux en matière budgétaire. L'enquête fait appel à des critères reconnus au niveau international pour déterminer dans quelle mesure chaque pays satisfait à l'exigence de transparence budgétaire et aux obligations en matière de responsabilité. 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. Les informations sur la méthodologie et l'indice sur le budget ouvert récent sont disponibles à l'adresse: <http://survey.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 dans les 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 garantir la qualité et l'intégrité des rapports. Le document peut être consulté sur le site web de l'OCDE: <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/budgetisation/Transparence%20budg%C3%A9taire%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 efficiente, efficace et respectueuse de la législation, et invite à l'indépendance du contrôle des finances publiques garantie par la loi. Voir: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclarationFrench.pdf>

### **Cadre de mesure des performances des ISC (CMP-ISC).**

Le cadre de mesure des performances des institutions supérieures de contrôle a été élaboré dans le cadre de l'initiative de développement de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Cet outil pourrait devenir la norme internationale pour l'évaluation des performances des ISC. Voir: <http://www.idi.no/en/sai-pmf/sai-performance-measurement-framework>.

### **Outil de mesure des progrès réalisés dans la gestion des finances publiques, élaboré par l'UEMOA et la CEMAC**

Les délégations peuvent utiliser les nouveaux outils d'évaluation mis au point par les commissions régionales de l'UEMOA (*Union économique et monétaire ouest-africaine*) et de la CEMAC (*Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*) pour faire le point sur la mise en œuvre des directives relatives à la gestion des finances publiques et, en particulier, sur les aspects en lien direct avec la transparence. Les évaluations sont effectuées par les commissions régionales.

Ce guide de suivi et d'évaluation est une source pertinente d'informations pour l'analyse de la transparence budgétaire dans les États membres de l'UEMOA/la CEMAC. Les indicateurs font l'objet d'un suivi par les commissions de l'UEMOA/la CEMAC et d'une autoévaluation par les États. Certains indicateurs peuvent étayer l'analyse des délégations et être utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans ces pays, tels que:

- I5: la publication des contrats entre l'administration publique et toutes les catégories d'entreprises;
- I7: la publication du texte définissant le calendrier budgétaire annuel;
- I9: la publication trimestrielle des données sur le niveau et la composition de l'endettement public, les actifs financiers et les autres obligations non liées à la dette, ainsi que la publication annuelle des données relatives aux avoirs en ressources naturelles;
- I10: la présentation détaillée dans une loi de finances de la nature et du coût budgétaire des exonérations fiscales;
- I12: la publication sur le site web et dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion des rapports de la Cour des comptes;
- I13: l'organisation de débats publics sur la préparation et l'exécution du budget de l'État.

## ANNEXE 7 – CADRE DE GESTION DES RISQUES

### 1. Gestion des risques dans les contrats d'appui budgétaire

L'élaboration d'un cadre amélioré de gestion des risques adapté au profil de risque spécifique des contrats d'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 (CGR ou RMF en anglais) vise à répertorier de manière structurée, essentiellement basée sur les évaluations existantes (par exemple, les stratégies en matière de droits de l'homme et de démocratie, 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 sont gérés conformément aux lignes directrices de la Commission sur la gestion des risques<sup>138</sup>.

Cette annexe présente le cadre de gestion des risques fondé sur la communication et les recommandations de la Cour des comptes européenne. Ce cadre s'inspire également d'outils existants élaborés par certains États membres de l'UE, en particulier le Danemark, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Le CGR est un outil important dans les phases d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats d'appui budgétaire, qui sert également à alimenter le dialogue politique et stratégique, et d'étayer la conception de l'appui complémentaire. En outre, il simplifie les obligations en matière de rapports sur la GFP lorsque les risques sont faibles ou modérés.<sup>139</sup>

Cet outil aide à la prise de décisions éclairées sur l'octroi d'appui budgétaire, en tenant compte des risques, des mesures d'atténuation potentielles et du coût d'une non-intervention.<sup>140</sup>

Aussi le cadre d'évaluation des risques vise-t-il à :

- Identifier les risques spécifiques liés à l'octroi de l'appui budgétaire;
- Identifier les mesures d'atténuation et les réponses à apporter aux risques dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques;
- alimenter le dialogue et la conception de l'appui complémentaire;
- assurer le suivi des risques détectés et des mesures d'atténuation durant la mise en œuvre.

La Commission européenne définit la **gestion des risques** comme: « un processus permanent, proactif et systématique d'identification, d'évaluation et de gestion des risques conformément aux niveaux de risques acceptés, mené à chaque niveau de la Commission pour fournir une **assurance raisonnable** de réalisation des objectifs<sup>141</sup> »

Dans ce cadre, les cinq catégories de risques suivantes sont définies: les risques de gouvernance politique, les risques macroéconomiques, les risques en matière de développement, ceux liés à la gestion des finances publiques ainsi qu'à la corruption et la fraude. Le profil de risque spécifique des contrats d'appui budgétaire est lié à l'utilisation des systèmes nationaux, étant donné que l'appui budgétaire implique un transfert de ressources financières vers le Trésor public. Il convient également de mettre en évidence tout risque pour la réputation de l'UE.

Le cadre de gestion des risques relatif aux contrats d'appui budgétaire se concentre sur les systèmes nationaux afin de déterminer les risques susceptibles d'entraver la réalisation des objectifs généraux de l'appui budgétaire. Il est utilisé pour chaque pays pouvant bénéficier ou bénéficiant de l'appui budgétaire sous la forme d'un contrat Objectifs de Développement Durable, d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience et/ou d'un contrat de performance de réforme sectorielle. Les risques sont évalués au regard des objectifs visés par l'appui budgétaire dans un pays donné. Il n'existe qu'un seul cadre de gestion des risques par pays, mais des risques en matière de développement spécifiques à un secteur peuvent être mis en lumière.

138 Gestion des risques à la Commission, guide de mise en œuvre, version actualisée de novembre 2015 (édition de 2016), disponible sur l'intranet de la DG DEVCO et de la DG NEAR (pour le personnel de l'UE uniquement).

139 Se référer à l'annexe 5 pour plus d'orientations sur l'évaluation de l'éligibilité de la GFP.

140 Les avantages d'un contrat d'appui budgétaire seront évalués séparément et ne relèvent pas du cadre d'évaluation des risques.

141 Voir le document SEC(2005) 1327 « Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission ».

En général, le cadre comprend les étapes suivantes:



## 2. Évaluation 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 des objectifs politiques, stratégiques et opérationnels de la Commission. Les opportunités manquées sont également considérées comme des risques ». <sup>142</sup>

Comprendre et analyser l'environnement des risques est une étape importante pour l'identification des mesures d'atténuation et le suivi des risques. L'identification des risques relatifs aux objectifs généraux de l'appui budgétaire est donc la première étape d'une approche de gestion des risques.

L'évaluation des risques devrait étayer les phases d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation. La mise à jour du cadre de gestion des risques est prévue une fois par an comme instruit par une note du directeur général, excepté lorsque de nouvelles circonstances conduisent à une détérioration du niveau de risque (à substantiel ou élevé) d'au moins une des catégories de risques. En pareils cas, la direction géographique compétente devrait présenter dans les meilleurs délais une actualisation du cadre de gestion des risques au BSSC/FAST. Lorsque l'appui budgétaire est planifié dans un pays et qu'aucun CGR n'est encore en place, il devrait être préparé durant la phase d'identification, revu aux réunions du groupe d'appui à la qualité, et soumis ensuite au BSSC/FAST pour approbation finale.

Le processus d'élaboration ou d'actualisation d'un CGR se présente comme suit. Les délégations de l'UE soumettent une première proposition aux directions géographiques, lesquelles ont ensuite la responsabilité de coordonner un exercice de revue, en consultation avec le SEAE<sup>143</sup>, la DG ECFIN et les services thématiques des DG DEVCO ou NEAR. À l'exception du contexte de l'élargissement, les directions géographiques du SEAE supervisent la validation de l'évaluation des risques politiques, en consultation avec les directions thématiques et géographiques des DG DEVCO et NEAR. Les cadres de gestion des risques sont ensuite soumis à l'approbation finale du BSSC/FAST.

Afin d'évaluer les risques, l'UE définit 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 en faveur des valeurs fondamentales que constituent les droits de l'homme, la démocratie et l'état 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 et revêtent une importance particulière dans la mesure où un pays s'engageant dans un conflit violent pourrait rapidement compromettre le reste du cadre de gestion des risques;
- les **risques macroéconomiques** incluent la possibilité que les politiques macroéconomiques cessent d'être orientées vers 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, tels que l'impact des crises économiques mondiales ou la volatilité du prix des matières premières;

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> La décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure inclut à l'article 9, paragraphe 2, la liste des instruments d'aide extérieure dans lesquels le SEAE joue un rôle spécifique en contribuant aux cycles de programmation et de gestion respectifs. Le règlement IAP ne figure pas dans cette liste.

- les **risques en matière 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, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté ou la garantie d'une croissance économique durable et inclusive. Divers facteurs peuvent entraîner des risques en matière de développement, tels qu'une conception inadéquate de politique, des évaluations médiocres de la situation de référence, un manque d'appropriation des politiques menées, une absence de consultation des parties prenantes dans un souci participatif, une insuffisance de capacités et de compétences institutionnelles en ce qui concerne la mise en œuvre et le suivi des politiques et des programmes. Dans les secteurs de priorité, le cadre de gestion des risques permet également l'évaluation de risques en matière de développement, spécifiques au secteur;
- la **gestion des finances publiques** 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 gestion inappropriée des fonds publics. Ce risque est évalué au regard de l'exhaustivité du budget, du contrôle de l'encaissement des recettes et de l'exécution du budget, du système de passation des marchés et des audits externes. Les risques en matière de GFP sont évalués sur la base des informations disponibles provenant de différents outils de diagnostic (tels que les cadres PEFA, TADAT, SIGMA ou autres<sup>144</sup>), des rapports des pouvoirs publics et de toute autre source d'informations provenant d'organisations internationales ou de rapports de consultants. Si des évaluations diagnostiques n'ont pas été menées récemment, d'autres sources d'informations peuvent être utilisées pour présenter la situation la plus récente;
- la **corruption** et la **fraude** renvoient aux risques que les ressources soient détournées et que le pouvoir soit utilisé de manière abusive 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 en matière de développement mais, en disposant d'une catégorie de risques distincte pour la corruption et la fraude, la Commission met davantage l'accent sur ces problématiques. Cette catégorie de risques spécifique porte donc essentiellement sur le niveau de risque perçu, les cadres juridique, réglementaire et institutionnel ainsi que sur la réactivité du gouvernement et son application des lois.

Les **risques de réputation** peuvent apparaître dans diverses catégories de risques et être décrits, le cas échéant, dans la section consacrée aux risques majeurs.

## 2.2 Dimensions de risque, questionnaire sur les risques et définition des niveaux de risque

Chaque catégorie de risques comprend les **dimensions** de risque suivantes:

### Cadre de gestion de 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 conflit</li> </ul>  |
| Macroéconomie                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Politique macroéconomique et secteur financier</li> <li>● Viabilité 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 budgétaire</li> <li>● Système de passation des marchés</li> <li>● Audit externe</li> </ul> |
| Corruption/Fraude              | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Corruption et fraude</li> </ul>   |

Les risques et les niveaux de risque sont identifiés et évalués à l'aide d'un questionnaire. Ce questionnaire est principalement basé sur les évaluations existantes, disponibles pour le pays considéré, et en particulier sur les critères d'éligibilité, les valeurs fondamentales et les stratégies par pays relatives aux droits de l'homme, ainsi que sur les évaluations envisagées dans la Communication conjointe sur la résilience (là où ces évaluations existent et quand elles existent) et sur les rapports pertinents produits dans le cadre de l'élargissement. Un tableur permet de guider l'identification des risques.

**Les réponses au questionnaire devraient être cohérentes avec d'autres évaluations de l'UE effectuées régulièrement dans les domaines concernés.** Dans le cas des **pays du voisinage européen**, il s'agit: des rapports annuels sur le respect des droits de l'homme (et de la démocratie), des profils établis pour les pays démocratiques, des rapports relatifs aux pays relevant de la PEV destinés aux conseils d'association, des évaluations menées pour le programme faitier plurinational (approche incitative « en faire plus pour recevoir plus »), et des réponses au questionnaire sur les systèmes de prévention des conflits et d'alerte précoce.

Le questionnaire prend en compte:

- un ensemble de **critères qualitatifs** qui se concentrent sur la **qualité des politiques et des institutions**, complétés par **des données et des indicateurs quantitatifs** accessibles au public, tels que les indicateurs d'efficacité du gouvernement et de corruption, le cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), et l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT);
- **la volonté et l'engagement en faveur de la réforme ainsi que la qualité du programme de réforme**, dans la mesure où l'appui budgétaire propose des incitations en faveur des réformes structurelles; et
- les **observations et appréciations** fondées sur la connaissance du pays de la délégation européenne et des missions des États membres de l'UE.

Chaque question est jugée en fonction de quatre niveaux de risque (faible, modéré, substantiel et élevé) qui appréhendent à la fois la probabilité et l'impact d'un risque concernant les objectifs généraux de l'appui budgétaire. L'attribution d'un niveau de risque pour chaque question doit être justifiée par un très bref commentaire explicatif reposant sur les informations disponibles les plus récentes. L'évaluation des risques est un exercice prospectif qui devrait s'inscrire dans une perspective à moyen terme.

Pour les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays et territoire d'outre-mer (PTOM), un modèle simplifié sera utilisé pour la gestion des risques, comprenant 14 questions, une pour chaque dimension de risque. Cela permet de refléter la nature spécifique de ces États et territoires tout en permettant les comparaisons avec d'autres pays avec une notation pour chacune des 14 dimensions (voir annexe 10).

Sur la base des niveaux de risque attribués à chaque question, une moyenne est établie de manière à obtenir des niveaux de risque globaux pour chaque dimension de risque (droits de l'homme ou état de droit, par exemple), pour chaque catégorie de risques (gouvernance politique ou risques macroéconomiques, par exemple) et pour le niveau de risque moyen présenté par le pays considéré. Cette notation 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 possibles et les moyennes peuvent ne pas refléter le niveau de risque réel à un niveau global, comme dans le cas du risque d'insécurité et de conflit. Par conséquent, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, la délégation a le pouvoir de modifier le niveau de risque de chaque dimension de risque sur la 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 offre également la possibilité à la délégation de souligner les risques majeurs qui ne seraient pas couverts par le questionnaire.

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 peut ainsi aider à identifier le niveau de risque adéquat pour chaque question et de recouper les résultats du questionnaire. Cependant, le niveau de risque tient compte à la fois de la probabilité de survenance et de l'impact d'un risque. C'est pourquoi les descriptions doivent être considérées comme des « indications » dans la mesure où, par exemple, un niveau de risque modéré peut être le résultat d'une probabilité forte de survenance mais d'un impact faible.

| Niveau de risque | DESCRIPTION   |
|------------------|---|
| FAIBLE           | La situation du pays implique un faible risque pour l'appui budgétaire, étant donné la faible probabilité que le risque se produise du fait des systèmes et des structures institutionnelles en place. Si le risque devait se produire, l'impact sur la réalisation des objectifs du contrat serait limité  |
| MODÉRÉ           | La situation du pays implique un risque modéré pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays devraient prévenir l'apparition du risque, mais un suivi supplémentaire sera nécessaire. Si le risque devait survenir, l'impact serait limité dans la mesure où la réalisation des objectifs ne serait que retardée ou partielle. |
| SUBSTANTIEL      | La situation du pays comporte un risque substantiel pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays ne sont pas suffisamment solides pour se prémunir contre les principaux risques. Si ceux-ci devaient se concrétiser, leur impact perturberait fortement l'exécution du contrat ou l'obtention de résultats.                  |
| ÉLEVÉ            | La situation du pays induit un risque élevé pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays sont trop faibles pour empêcher l'apparition des risques. Si le risque devait survenir, il se traduirait par l'échec des objectifs contractuels et pourrait porter gravement atteinte à l'image et à la réputation de la Commission. |

## 2.3 Modèle de cadre de gestion des risques

Le cadre de gestion des risques se compose des éléments suivants:

- le **questionnaire sur les risques** est utilisé pour identifier et évaluer les risques conduisant à la définition des niveaux de risque;
- le **profil de risque** met en évidence toutes les informations importantes de l'évaluation des risques de chaque pays. Le profil de risque du pays établi en vue de l'appui budgétaire répond à la nécessité de disposer d'un outil récapitulatif permettant d'étayer une prise de décision éclairée. Il indique les tendances de risque pour chaque catégorie de risques. En outre, le profil fournit un résumé des risques de non-intervention (avantages attendus de l'appui budgétaire<sup>145</sup>), des risques majeurs, y compris des risques de réputation, et des principales mesures d'atténuation. Sur la base de cette évaluation, une recommandation globale est formulée sur l'emploi de l'appui budgétaire, faisant ressortir les principales mesures d'atténuation à prendre ou la feuille de route à instaurer afin de mettre en place les conditions nécessaires à son emploi. L'évaluation de l'éligibilité à l'appui budgétaire ne relève pas du cadre de gestion des risques;
- dans le cas de contrats de performance de réforme sectorielle, une partie séparée du questionnaire couvre les risques en matière de développement propres au secteur, pour un maximum de quatre secteurs. On utilisera les mêmes questions que celles posées pour les risques en matière de développement au niveau du pays, cependant, des niveaux de risque peuvent être différenciés en fonction des risques perçus dans les différents secteurs.

## 3. Réponse aux risques et atténuation

### 3.1 Réponse aux risques

Compte tenu du fait qu'un certain degré de risque est inévitable quelle que soit l'opération d'aide, 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 efficace. Un certain degré d'acceptation du risque est donc nécessaire dans la mesure où une non-intervention peut générer à long terme des risques accrus et des coûts en matière de développement plus élevés. Un risque plus élevé peut être acceptable dans les contextes où les retombées et les avantages attendus des contrats d'appui budgétaire sont supérieurs au risque potentiel. Cela est particulièrement pertinent pour les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience. En effet, les situations de fragilité tendent à être caractérisées par des risques plus élevés, mais exigent également des mesures pour assurer les fonctions vitales de l'État, dans le but de soutenir les transitions, de promouvoir la gouvernance, les droits de l'homme et la démocratie, et de fournir des services de base aux populations.

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

- 1) identification des mesures d'atténuation; et
- 2) décision quant à la réponse: acceptation ou évitement du risque.

Les **risques peuvent être atténués** par des efforts conjoints, déployés par le pays concerné et les partenaires de coopération visant à répondre aux risques identifiés, par exemple, par l'identification de mesures de précaution ou de réformes nécessaires. Les mesures d'atténuation peuvent inclure des actions à court terme mais également des mesures structurelles de plus long terme telles que le renforcement des institutions et des acteurs garants de la redevabilité. L'atténuation devrait être la réponse aux risques la plus courante et constitue en ce sens un élément essentiel des contrats d'appui budgétaire.

Si le niveau de risque d'une dimension de risque est substantiel ou élevé, des mesures d'atténuation doivent être discutées et identifiées et définies avec le gouvernement et les autres partenaires de coopération afin de traiter les dimensions de risque respectives. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures d'atténuation doivent ensuite faire l'objet d'un suivi.

145 Les avantages potentiels des différents contrats d'appui budgétaire sont décrits dans les documents d'élaboration appropriés, c'est-à-dire le document d'action et les documents complémentaires correspondants.

Si le risque politique est substantiel ou élevé dans le cas d'un contrat Objectifs de Développement Durable, les mesures d'atténuation couvriront des plans d'action clairs et complets assortis de critères de référence, convenus, pour la mesure 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 si une tendance significative à la détérioration est observée dans l'évaluation des risques du pays partenaire. Cela pourrait inclure des mesures visant à ajuster la taille d'une tranche et/ou réaffecter des fonds à des programmes sectoriels, canaliser des fonds vers les groupes cibles par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou renforcer d'autres modalités d'aide.

Il convient de consigner les mesures d'atténuation des risques ainsi que les progrès réalisés dans leur mise en œuvre dans le **questionnaire sur les risques** après chaque catégorie de risque et dans la **feuille sur les profils de risque**, dans la section consacrée aux risques majeurs.

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

- **Des analyses et études supplémentaires** peuvent être nécessaires pour faire la lumière sur les faiblesses systémiques à l'origine de risques spécifiques. Ainsi, les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), les enquêtes de suivi des dépenses publiques, les revues des dépenses publiques ainsi que les évaluations de l'administration publique peuvent permettre de détecter les besoins de réformes et les contraintes en matière de capacités. L'analyse de l'économie politique ou des moteurs du changement peut aider à identifier les catalyseurs derrière les besoins de réformes;
- **Le recours au renforcement des capacités et à la coopération technique** pourrait être envisagé pour atténuer les risques lorsqu'en dépit d'une volonté en faveur des réformes, le manque de capacité empêche l'amélioration des systèmes/cadres nationaux;
- le **renforcement de la transparence, de la redevabilité et de la participation au processus budgétaire** est important pour l'amélioration des mécanismes de précaution et de contrôle nationaux. Les mécanismes de redevabilité interne et externe offrent la possibilité d'exercer un contrôle renforcé et un suivi plus étroit. La participation des citoyens et de la société civile joue également un rôle essentiel dans les processus budgétaires, qu'il s'agisse des décisions concernant les ressources ou du suivi de la fourniture des services.
- le **dialogue sur les politiques** devrait tenir compte des risques identifiés et accorder plus d'importance aux principaux domaines de risque et aux indispensables réformes correspondantes;
- les **indicateurs de performance des tranches variables** pourraient être utilisés pour inciter aux réformes et soutenir le dialogue sur les politiques. Cette approche devrait permettre de traiter les principaux risques sans toutefois compromettre la prévisibilité;
- des **exigences** pour la mise en œuvre de contrôles, de dispositions législatives et de réformes peuvent constituer une solution appropriée permettant de remédier à des faiblesses spécifiques et traiter des risques substantiels ou élevés;
- des **adaptations supplémentaires** susceptibles d'être envisagées dans la conception du contrat d'appui budgétaire comprennent la diminution de la durée d'un contrat dans les environnements présentant des risques substantiels ou élevés, l'ajustement des profils de décaissement ou le recours à une aide ciblée pour réduire le risque de réputation;
- des **stratégies de communication proactives peuvent être adoptées** dans le but de sensibiliser les acteurs concernés, de remédier aux problèmes et de renforcer le degré d'acceptation des réformes par le public.

Outre les niveaux de risque, il est important de suivre les tendances du risque. Celles-ci peuvent révéler une évolution des dynamiques sous-jacente, lesquelles peuvent ne pas se traduire immédiatement par un changement au niveau de chaque catégorie de risque mais qui, si elles se poursuivent, peuvent modifier sensiblement le niveau de risque global.

Sur la base de l'analyse des risques et des mesures d'atténuation, une réponse au risque entraînera 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 donne lieu à un nouvel examen des contrats d'appui budgétaire en cours ou potentiels.

Comme indiqué ci-dessus, lorsque de nouvelles circonstances entraînent une détérioration du niveau de risque à « substantiel » ou « élevé » dans au moins une des catégories de risques, il y a lieu pour les directions géographiques de soumettre au BSSC/FAST un cadre de gestion des risques actualisé, dans les plus brefs délais.

## 3.2 Aperçu des réponses au risque

| Niveau de Risques  | Stratégie de réponse au risque | Recommandation pour la phase d'identification/de formulation   | Recommandation pendant la mise en œuvre   |
|--------------------|--------------------------------|--|---|
| <b>FIABLE</b>      | <b>Acceptation</b>             | L'octroi d'un appui budgétaire est faisable sans mesures de précaution supplémentaires.  | Le dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire se poursuit sur une base régulière.   |
| <b>MODÉRÉ</b>      | <b>Acceptation/atténuation</b> | L'octroi d'un appui budgétaire est faisable sans mesure de précaution supplémentaire. Des mesures d'atténuation peuvent, au besoin, être définies pour la catégorie de risques ou la dimension de risque concernée.  | Le dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire se poursuit sur une base régulière. Si nécessaire, un suivi des mesures d'atténuation peut être mis en place.   |
| <b>SUBSTANTIEL</b> | <b>Atténuation/évitement</b>   | Les contrats d'appui budgétaire ne sont recommandés que lorsque des mesures d'atténuation appropriées sont convenues avec le pays partenaire. Si l'une des dimensions du risque politique présente un risque substantiel : un C-ODD devrait être lié au progrès dans la lutte contre ses causes profondes et être utilisé pour promouvoir les valeurs fondamentales par le dialogue politique et stratégique. Dans ce cadre, il y a lieu d'élaborer un plan d'urgence afin d'augmenter la capacité à réagir immédiatement en cas de nouvelles dégradations. Toute décision relative à l'octroi d'un C-ODD sera prise par le BSSC/FAST.                           | Le suivi des mesures d'atténuation est nécessaire (progrès satisfaisants des mesures d'atténuation pendant la mise en œuvre).   |
| <b>ÉLEVÉ</b>       | <b>Évitement/atténuation</b>   | Les contrats d'appui budgétaire ne sont recommandés que lorsque des mesures d'atténuation appropriées, dont des mesures de précaution et des exigences spécifiques, sont convenues avec le pays partenaire. Si l'une des dimensions du risque politique présente un risque important, un C-ODD devrait être lié au progrès dans la lutte contre ses causes profondes et être utilisé pour promouvoir les valeurs fondamentales par le dialogue politique et stratégique. Dans ce cadre, il y a lieu d'élaborer un plan d'urgence afin d'augmenter la capacité à réagir immédiatement. Toute décision relative à l'octroi d'un C-ODD sera prise par le BSSC/FAST. | Un suivi étroit des mesures d'atténuation est nécessaire (progrès satisfaisants des plans d'action; respect des mesures de précaution/exigences).<br><br>En cas de détérioration d'une catégorie de risques de « faible/modéré/substantiel » à « élevé », le contrat d'appui budgétaire devrait faire l'objet d'une discussion au sein du BSSC/FAST avant toute décision de décaissement. |

### 3.3 *Suivi des risques et rapports*

Le cadre de gestion des risques sera également utilisé pour assurer le suivi des risques et des mesures d'atténuation correspondantes pour tous les contrats et sur une base périodique afin de:

- vérifier que les risques identifiés sont gérés de façon adéquate;
- évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures d'atténuation; et
- identifier tout nouveau risque ou toute évolution du contexte.

Une grande partie du suivi des risques identifiés peut être effectuée en tant que partie intégrante d'une bonne gestion des contrats d'appui budgétaire par les délégations et le siège. D'autres informations devraient découler naturellement de l'instauration de relations étroites avec les gouvernements partenaires, des organisations de la société civile et d'autres partenaires de coopération intervenant dans le pays, en particulier les États membres de l'UE et les institutions financières internationales.

Les risques et les mesures d'atténuation sont identifiés dans le cadre de la phase d'identification et de formulation de l'appui budgétaire, sur la base du questionnaire et du profil de risque. Pendant la phase de mise en œuvre, les mesures d'atténuation des risques feront l'objet d'une mise à jour régulière dans le cadre de gestion des risques, aussi souvent que nécessaire, mais au minimum une fois par an. Les directions géographiques (DG DEVCO et NEAR et, excepté dans des contextes d'élargissement, le SEAE pour les risques politiques), avec l'appui des délégations et des directions thématiques, sont chargées de veiller à la cohérence et à l'uniformité entre les différents pays de leurs régions respectives et à la mise en œuvre du cadre de gestion des risques. Les questions de cohérence intrarégionale ou interrégionale peuvent être renvoyées au BSSC/FAST. **En cas de détérioration d'une catégorie de risques, passant d'une évaluation précédemment plus faible à « substantiel » ou à « élevé », le contrat d'appui budgétaire devrait faire l'objet d'un nouvel examen au sein du BSSC/FAST avant toute décision de décaissement.**

Le cadre de gestion des risques est un outil de gestion interne. Il ne devrait pas faire l'objet d'une large diffusion et son contenu ne devrait pas être copié tel quel dans le document d'action. Cependant, une collaboration avec les États membres de l'UE intéressés et présents dans le pays, est encouragée afin de compléter ou actualiser le cadre de gestion des risques, quand cela est approprié, en particulier dans les pays où une programmation conjointe est réalisée.

## ANNEXE 8 – Conception de la tranche variable et indicateurs de performance

La présente annexe décrit les modalités de conception des contrats d'appui budgétaire, en utilisant les tranches variables pour créer des effets d'incitation et répondre à des questions spécifiques liées à la performance, mesurées par un cadre d'indicateurs. Elle fournit des exemples pour guider la détermination du montant et de l'échelonnement des tranches, des principes pour le choix des indicateurs, et des méthodes pour déterminer le montant des versements des tranches variables.

### 1. Durée du contrat, montant et échelonnement des tranches variables

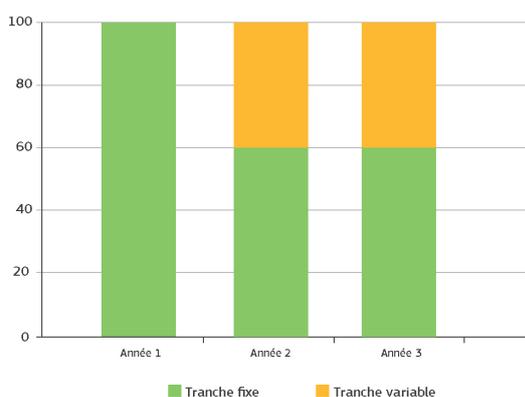
Un équilibre doit être trouvé entre la mise en place d'incitations et le risque d'entraîner une imprévisibilité ou une volatilité excessive dans les décaissements, en particulier dans les contextes de dépendance à l'aide. Cependant, **aucune règle absolue ne peut être définie concernant la répartition adéquate des tranches fixes et variables**. Des tranches variables plus importantes peuvent avoir un plus grand effet incitatif, 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'influencer la performance, et certains éléments donnent à penser 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.

Les exemples suivants peuvent néanmoins servir de point de départ pour les discussions. **Une part variable plus importante pourrait être envisagée dans les circonstances suivantes**: la part du contrat d'appui budgétaire dans le budget du pays partenaire est modeste; les résultats démontrés dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont faibles; le pays est moins résolu à engager des réformes; le risque évalué est plus élevé. Le contexte national a son importance et le choix d'un contrat prévoyant 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 des tranches variables avec les autres partenaires de coopération et les institutions financières internationales.

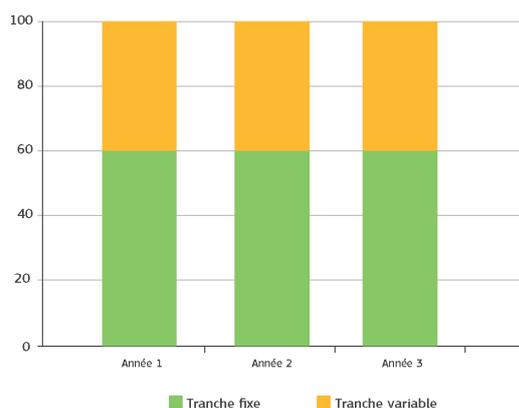
**Les C-ODD et les CPRS couvriront généralement des engagements de 3-4 ans, avec un ratio éventuel tranche fixe/tranche variable de 60/40 environ**. La durée d'un C-ODD ou d'un CPRS peut être plus longue mais, dans tous les cas, il conviendra de tenir compte du calendrier politique et stratégique du pays partenaire au moment de décider de la durée du contrat.

Afin de favoriser la planification budgétaire du pays partenaire, en particulier dans les pays tributaires de l'aide, une seule tranche fixe devrait être prévue dans la première année d'un nouveau contrat d'appui budgétaire (sans aucun contrat précédent). Cela laisse ainsi un temps raisonnable entre l'accord sur les cibles des indicateurs et leur évaluation. Toutefois, dans le cas de la préparation d'un contrat d'appui budgétaire qui succède à un autre, lors de sa conception, une tranche variable devrait être prévue dès la première année, afin de garantir une continuité de l'évaluation. Cela implique que le nouveau contrat soit élaboré suffisamment en amont pour garantir une certaine prévisibilité.

Profil type pour un premier C-ODD ou CPRS

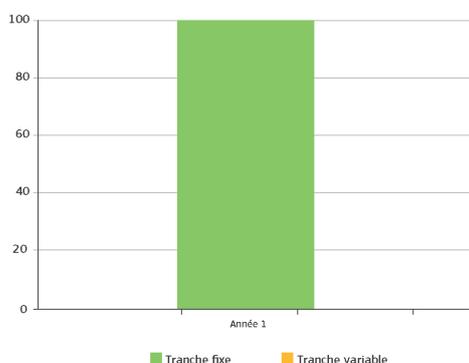


Profil type pour un C-ODD ou CPRS renouvelé

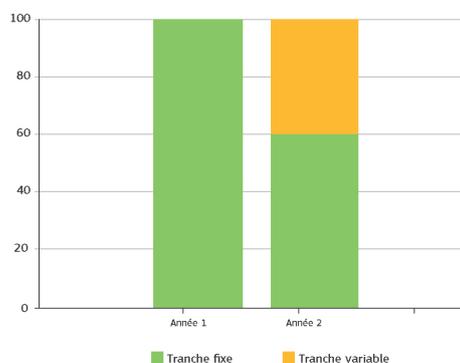


**Les CCER auront généralement une durée de 1 à 3 ans.** La durée plus courte du contrat et l'importance à donner à la prévisibilité dans des pays fortement dépendants de l'aide, y compris pour la fourniture de services essentiels, expliquent pourquoi, la tranche variable n'est généralement pas plus importante que dans d'autres contrats, en dépit d'un niveau de risque plus élevé. Pour les contrats de 1 à 2 ans, il peut ne pas y avoir de tranche variable, l'accent étant mis sur la satisfaction des critères d'éligibilité et sur la préparation d'un futur C-ODD ou CPRS.

Profil type pour un CCER d'un an

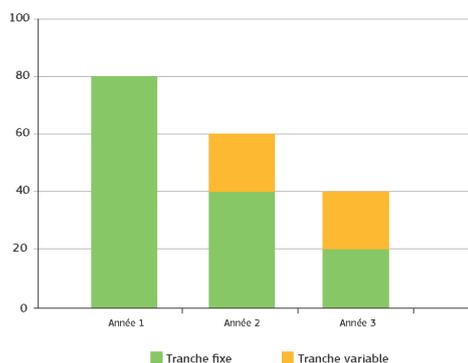


Profil type pour un CCER de deux ans

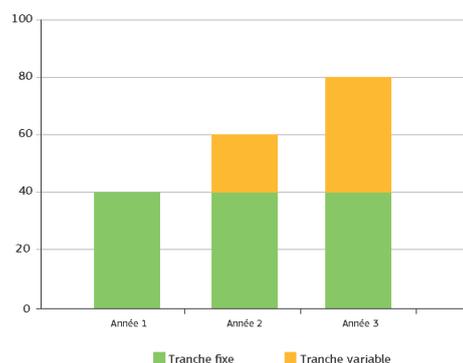


Indépendamment de la part des tranches variables, **les profils de décaissement** peuvent varier en volume et être concentrés soit en début de période, soit en fin de période (voir les deux exemples ci-dessous).

Exemple de profil avec des décaissements concentrés de début de période

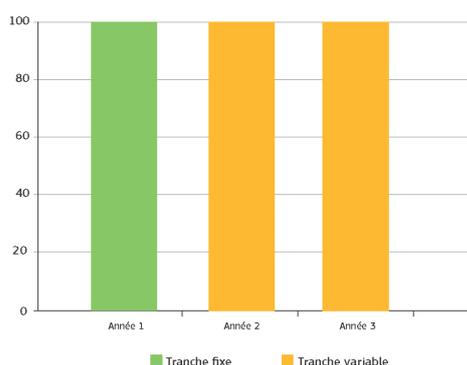


Exemple de profil avec des décaissements concentrés en fin de période

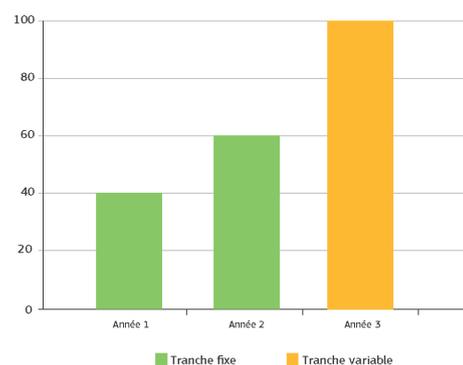


Les **pays moins dépendants de l'aide** permettant d'envisager une certaine souplesse et des tranches variables plus élevées, éventuellement sur la base de périodes d'évaluation prolongées, durant lesquelles un délai plus important est accordé pour atteindre les cibles visées. Dans ce cas, les performances sont mesurées sur plusieurs années. Dans l'exemple de droite présenté ci-dessous, le contrat prévoit une tranche variable au cours de sa troisième année seulement, sur la base d'une période d'évaluation de 2 ans. Il pourrait être prévu de se caler sur les performances en fin de période ou sur les performances moyennes au cours de toute la période. Le premier cas offre une marge permettant de compenser en année 2 des performances médiocres qui auraient été enregistrées dans l'année 1. L'absence de tranche variable assortie d'indicateurs de performance peut cependant nuire au dialogue.

Variante pour un pays moins dépendant de l'aide



Variante avec période d'évaluation prolongée



Le **choix du profil** doit prendre en considération, notamment pour les pays dépendant de l'aide: (i) le besoin de financement macroéconomique, (ii) les plans de décaissement des autres donateurs, (iii) la capacité d'absorption du pays partenaire, (iv) les préférences du pays partenaire, (v) le séquençage et les enjeux liés aux réformes, (vi) les incitations au changement dans l'environnement de la politique concernée; et (vii) la sensibilité au temps des indicateurs et cibles sélectionnés.

## 2. Sélection des indicateurs pour les tranches variables

Pour les décaissements des tranches variables, les délégations devraient sélectionner – en accord avec les autorités et en coordination avec les États membres et les autres partenaires de coopération – un ensemble d'indicateurs, parmi ceux utilisés dans le système de suivi et d'évaluation propre au pays ou prévus dans le cadre d'évaluation des performances convenu avec les autorités. Les indicateurs doivent être assortis d'une situation de référence et de cibles, conformément à la politique soutenue au titre de l'appui budgétaire.

Lorsque ce type de système ou de cadre n'existe pas, les délégations devraient convenir avec les autorités d'un certain nombre d'indicateurs dérivés de la politique considérée, en consultation avec d'autres parties prenantes au sein ou à l'extérieur du pays. Les indicateurs retenus devraient être cohérents avec les objectifs stratégiques et le diagnostic de la situation. Une fois convenus localement, les indicateurs et les cibles doivent être approuvés par le siège lors de l'examen du document d'action et de la proposition de convention de financement.

Les indicateurs, les valeurs de référence et les cibles visées doivent être convenus pendant la phase de formulation et fixés dans la convention du financement. Apporter des modifications aux indicateurs devrait être évité, mais cela peut parfois s'avérer nécessaire: les cibles doivent parfois faire l'objet d'amendement ou d'ajustement à la hausse ou à la baisse durant l'exécution du contrat (pour refléter par exemple de nouvelles circonstances, une mise à jour de la situation de référence ou une modification de la méthode de mesure). De tels changements devraient être convenus au début de l'année faisant l'objet de l'évaluation ou au plus tard au terme du premier trimestre de ladite année. Les conventions de financement devraient comporter une clause explicite énonçant la possibilité d'une révision des indicateurs ou des cibles, à la demande des autorités et sous réserve de l'approbation de l'ordonnateur de l'UE<sup>146</sup>.

**En règle générale, le nombre d'indicateurs par tranche variable devrait se situer dans une fourchette de 3 à 10.** Le nombre d'indicateurs recommandé sera d'autant plus limité que les objectifs du contrat seront ciblés et que la taille des tranches variables sera réduite. Les indicateurs peuvent comporter des cibles ventilées par sexe ou zone géographique, ce qui peut être particulièrement pertinent en cas de disparités dans la fourniture de services essentiels.

Il n'existe pas d'ensemble prédéfini d'indicateurs susceptible de convenir à tous les pays. Les indicateurs devraient être extraits du document de politique, être en ligne avec les Objectifs de Développement Durable, ainsi qu'avec les politiques de référence de l'UE, et être choisis parmi les indicateurs communément acceptés dans le secteur<sup>147</sup>.

Il existe **différents types d'indicateurs pour les politiques publiques**<sup>148</sup>. Les indicateurs d'intrants et de processus mesurent les ressources financières apportées ainsi que les mesures politiques/réglementaires engagées (par exemple, l'adoption d'un règlement); les indicateurs de produit 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 résultat mesurent les effets obtenus au niveau des bénéficiaires (par exemple, la proportion d'enfants vaccinés); tandis que les indicateurs d'impact mesurent les retombées de ces résultats dans le cadre d'objectifs plus larges (par exemple, la réduction du niveau de pauvreté).

**La Commission est favorable à l'utilisation d'indicateurs de résultat** car (i) in fine, ce sont les résultats qui importent le plus; (ii) ils encouragent l'élaboration de politiques sur la base d'éléments concrets; (iii) ils protègent l'espace politique permettant aux pays bénéficiaires de choisir leurs propres politiques et stratégies pour atteindre

146 Ce type de révision exige une modification écrite de la convention de financement. Cette modification est généralement effectuée sur la base d'un échange de courriers entre les parties signataires de la convention de financement, après approbation par le siège. Se référer au guide financier pour plus d'indications sur la procédure à suivre.

147 Voir, par exemple, le site internet de l'UNESCO consacré à l'éducation (<http://uis.unesco.org/fr>), le site internet de l'OMS consacré à la santé ([http://www.who.int/gho/indicator\\_registry/en](http://www.who.int/gho/indicator_registry/en)), le site internet de l'OIT consacré à l'emploi (<http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--fr/index.htm>), le site internet de la FAO consacré à l'agriculture (<http://www.fao.org/faostat/fr/#home>) de même que les sites d'autres organisations reconnues dans leurs domaines respectifs.

148 Pour d'autres orientations sur l'utilisation d'indicateurs dans le cadre de l'appui budgétaire, se reporter à l'annexe 2, « Logique d'intervention ».

ces résultats; (iv) ils encouragent la redevabilité nationale; et (v) ils stimulent la demande en faveur d'informations statistiques de haute qualité. La place des indicateurs de résultat devrait être d'autant plus marquée que la volonté d'un pays partenaire d'être tenu responsable des résultats est forte et que la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à fournir des données de qualité est grande.

Les indicateurs de résultat peuvent se concentrer sur la quantité, par exemple le taux de scolarisation, mais **une attention particulière doit également être accordée aux indicateurs mesurant la qualité**. À cet effet, des indicateurs supplétifs (« proxy »), peuvent être utilisés pour donner une indication de 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; les taux de rupture de stocks de médicaments essentiels dans les centres de santé et la part des ventes de produits pharmaceutiques constitués de médicaments contrefaits. Concernant en particulier le domaine de la gouvernance et les cadres réglementaires, l'accent devrait également être mis sur des indicateurs qui mesurent ou contrôlent les pratiques « de facto » par rapport aux principes « de jure », afin de suivre l'application de ces réglementations et leurs effets. Les données subjectives (d'une enquête de perception ou de satisfaction, par exemple) sont utiles dans la mesure où elles complètent des mesures objectives, mais elles ne sont pas recommandées pour le décaissement des tranches variables, étant donné qu'elles peuvent ne pas être intégrées à la production statistique régulière, ne pas utiliser de méthodes stables ou ne pas être comparables dans le temps.

Les **indicateurs d'intrant, de processus ou de produit peuvent être utiles**, en particulier lorsque la politique menée vise à modifier le cadre réglementaire, ou lorsque les données statistiques ne sont pas considérées comme suffisamment fiables. Il se peut également que la sensibilité annuelle d'un indicateur de résultat soit faible ou même que ce résultat ne soit pas mesuré sur une base annuelle<sup>149</sup>. Lorsque le choix se porte sur des indicateurs de processus, la mesure des aspects qualitatifs conserve toute son importance. Aussi ces indicateurs ne devraient-ils pas cibler uniquement les processus (par exemple, si un projet de loi est sur le point d'être approuvé, quels sont la portée et l'objet attendus de ce projet de loi? Si une entité doit être créée, qu'est-il nécessaire pour la rendre fonctionnelle?).

En sus du suivi de l'éligibilité de la GFP, il est possible d'utiliser des indicateurs relatifs à la gestion des finances publiques. Toutefois, des performances médiocres vis-à-vis de ces indicateurs ne devraient pas remettre en cause l'éligibilité, laquelle est fondée sur une évaluation plus large. Enfin, lors de l'utilisation d'indicateurs d'intrant, il convient de s'assurer de leur cohérence avec le cadre budgétaire à moyen terme.

Il importe de suivre des **indicateurs d'impact** au regard des objectifs généraux. Cependant, de tels indicateurs ne sont pas appropriés aux fins de décaissements, compte tenu des nombreux facteurs externes auxquels ils sont soumis et du temps nécessaire pour témoigner d'une évolution.

Afin de soutenir les efforts des pays en faveur d'une approche axée sur les résultats, le renforcement des systèmes statistiques nationaux et des cadres de suivi devrait constituer un volet essentiel du dialogue sur les politiques, et appeler éventuellement à un appui au renforcement de capacités. Des statistiques et des rapports d'avancement rigoureux, fournis en temps utile et disponibles au public sont non seulement nécessaires pour étayer l'élaboration de politiques, mais également important au regard de la redevabilité nationale.

Différents ensembles de critères permettent d'évaluer la **qualité d'un indicateur**, par exemple, les indicateurs SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-limited) sont spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et bornés dans le temps; les critères CREAM (*Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable*) sont clairs, pertinents, économiques, adéquats et contrôlables; les critères RACER (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*) sont quant à eux pertinents, reconnus, crédibles, simples et solides). Les lignes directrices d'Eurostat privilégient la logique, la pertinence, la possibilité de fixer une valeur cible, la fréquence de la collecte des données, le caractère approprié et la possibilité d'estimer la précision. L'encadré ci-dessous propose des questions spécifiques à soulever lors de l'évaluation de la qualité d'un indicateur de performance.

149 Dans ce cas, il peut être utile de privilégier des indicateurs d'intrant ou de processus dans les premières années d'un programme et de ne recourir qu'ultérieurement aux indicateurs de résultat. Les premiers seraient jugés comme une condition nécessaire à l'utilisation des seconds.

### **Dix aspects à prendre en compte lors de l'évaluation d'un indicateur de performance**

1. L'indicateur est-il utilisé par le pays pour son propre suivi de politique et pour l'élaboration des rapports en la matière? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?
2. L'indicateur dispose-t-il de cibles quantifiées ou, s'agissant d'indicateurs de processus, d'une formulation axée sur les résultats?
3. L'indicateur s'accompagne-t-il d'une valeur de référence et de séries temporelles? Quelle est la variation moyenne au fil des ans?
4. La définition, les services responsables de cet indicateur (tant pour la collecte que pour la communication des données), le document de référence qui servira de source de vérification et sa date de publication sont-ils clairs?
5. Les aspects statistiques (par exemple, la précision, l'intervalle de confiance, la couverture attendue ou l'exhaustivité) sont-ils connus pour chaque indicateur?
6. Les aspects méthodologiques (par exemple, la périodicité, les responsabilités en matière de collecte et de communication des données, les échéances pour le traitement et la publication, les garanties de qualité, les modifications méthodologiques récentes ou à venir) sont-ils connus pour chaque indicateur?
7. Quels sont les facteurs à l'origine de la variation de l'indicateur et dans quelle mesure cet indicateur est-il sensible à des facteurs exogènes?
8. Le cas échéant, des facteurs démographiques sont-ils pris en compte par l'indicateur et les cibles?
9. Lorsque cela est pertinent et dans la mesure du possible, l'indicateur est-il ventilé par sexe, par zone géographique ou par groupe de population?
10. L'indicateur dépend-il de la disponibilité de financements extérieurs ou d'assistance technique et la cible visée risque-t-elle de ne pas être atteinte si cet appui extérieur ne devait pas se concrétiser? Les données sont-elles collectées au moyen d'une enquête ad hoc financée par de l'aide extérieure?

Les **cibles** devraient se situer à un point d'équilibre entre l'ambition trop grande et la prudence excessive. Au moment de la formulation, si les délégations concluent que les cibles visées par le gouvernement dans le document de politique sont soit trop ambitieux, soit trop prudents, il convient d'y remédier en modifiant la méthode d'évaluation de la tranche variable (voir ci-dessous les différentes options pour calculer les versements de la tranche variable) plutôt qu'en ajustant les cibles elles-mêmes et en s'écartant ainsi de la politique du gouvernement et des processus de redevabilité nationaux.

Il convient de définir les indicateurs, les situations de référence, les cibles visées et la méthode d'évaluation **avec précision et sans ambiguïté** dans la convention de financement, de manière à éviter par la suite différentes interprétations. Il y a lieu de clairement identifier la source des données et vérifier la disponibilité de données. Il est recommandé aux délégations d'utiliser le modèle ci-dessous pour décrire les indicateurs retenus.

## Fiche de documentation des indicateurs

| Indicator no. X                 | Intitulé  |
|---------------------------------|---|
| Politique                       | Référence à la politique du pays partenaire   |
| Objectif                        | Référence à l'objectif concerné au sein de la politique   |
| Service                         | Nom du service utilisateur de l'indicateur dans le cadre de la politique considérée   |
| Type d'indicateur               | Processus / intrant / produit / résultat  |
| Unité de mesure                 | Par exemple, %, monnaie nationale, km ou autres unités  |
| Méthode de calcul               | Formule exacte (par exemple, numérateur et dénominateur d'un ratio)   |
| Ventilation                     | Par exemple, par sexe, zone géographique ou groupe de population  |
| Méthode de collecte des données | Par exemple, collecte administrative ou enquête   |
| Périodicité de la mesure        | Par exemple, mensuelle, annuelle ou tous les 3 ans  |
| Service responsable             | Service(s) chargé(s) de la collecte, du traitement et de la publication des données   |
| Date de livraison               | Calendrier pour la publication des données et des documents connexes  |
| Limites et biais                | Faiblesses méthodologiques, caractéristiques statistiques (par ex. précision, intervalle de confiance, couverture attendue ou exhaustivité) ou, dans le cas d'indicateurs de substitution, le biais par rapport à l'indicateur souhaité |
| Moyens d'interprétation         | Importance au regard de la politique – quel phénomène est effectivement mesuré? Quelles informations les autres indicateurs peuvent-ils apporter en lien avec le présent indicateur?  |
| Modification méthodologique     | Indiquer si le service responsable de la production de l'indicateur envisage de modifier la méthode de calcul ou de collecte des données  |
| Valeur de référence             | Année et valeur (ou état d'avancement pour les indicateurs de processus)  |
| Cibles visées                   | Années et valeurs (ou avancement attendu pour les indicateurs de processus)   |

Enfin, les délégations devraient non seulement appliquer ces principes aux indicateurs de tranche variable mais également **aider le pays partenaire à en tenir compte dans son propre système de suivi et d'évaluation, lors de la formulation de la politique et de l'examen des progrès accomplis**. La définition claire des indicateurs et de la méthode d'évaluation, la hiérarchisation des indicateurs<sup>150</sup> afin de refléter les objectifs stratégiques et les défis à relever, ainsi que le dosage approprié des indicateurs selon leur nature sont autant d'éléments importants pour le suivi de la politique publique qui, en fonction de leur disponibilité, seront utilisés pour la vérification du critère d'éligibilité relatif aux politiques publiques.

150 Le principe de hiérarchisation s'applique avant tout aux documents de politique. Si les indicateurs sont trop nombreux, les responsables politiques peuvent perdre de vue les priorités et la qualité du contrôle des résultats peut être compromise en conséquence.

### 3. Options concernant le calcul des versements de la tranche variable

Ce calcul consiste à attribuer une note à chacun des indicateurs sélectionnés puis à totaliser ces notes de façon à déterminer le montant du décaissement de la tranche variable. Un exemple est donné ci-dessous. **Le suivi de la politique considérée et l'évaluation de la performance devraient s'inscrire dans un processus inclusif** piloté par le gouvernement et au cours duquel les résultats de la performance sont également soumis pour consultation aux parties prenantes et par lequel les **résultats sont mis à la disposition du public et alimentent les mécanismes de redevabilité nationale**. Les rapports du gouvernement devraient inclure des données sur les progrès accomplis au regard des indicateurs et être publiés. Dans ce cadre, les résultats correspondant aux indicateurs de tranche variable peuvent être extraits du processus de revue des politiques, sous réserve des avis émis par la Délégation sur l'exactitude des résultats.

#### Exemple de tranche variable de 10 millions d'EUR basée sur 3 objectifs de politique et 8 indicateurs

| Objectif politique        | Indicateur   | Evaluation | Note (0-0,5-1) | Montant par indicateur                | Décision (option 1) | Montant par objectif politique     | Décision (option 2)                | Montant de la tranche | Décision (option 3)                           |
|---------------------------|--------------|------------|----------------|---------------------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------|---|
| Objectif 1                | Indicateur 1 | ≈ ☺        | 0.5            | 2 M€                                  | 1 M€                | 4 M€                               | note de 1/3 insatisfaisant<br>0 M€ | 10 M€                 | note globale de 5.5/10 satisfaisant<br>6.5 M€ |
|                           | Indicateur 2 | × ☹        | 0              | 1 M€                                  | 0 M€                |                                    |                                    |                       |   |
|                           | Indicateur 3 | ≈ ☺        | 0.5            | 1 M€                                  | 0.5 M€              |                                    |                                    |                       |   |
| Objectif 2                | Indicateur 4 | × ☹        | 0              | 1 M€                                  | 0 M€                | 3 M€                               | note de 2/3 satisfaisant<br>1.5 M€ |                       |   |
|                           | Indicateur 5 | ✓ ☺        | 1              | 1 M€                                  | 1 M€                |                                    |                                    |                       |   |
|                           | Indicateur 6 | ✓ ☺        | 1              | 1 M€                                  | 1 M€                |                                    |                                    |                       |   |
| Objectif 3                | Indicateur 7 | ✓ ☺        | 1              | 1 M€                                  | 1 M€                | 3 M€                               | note de 1.5/2 élevé<br>3 M€        |                       |   |
|                           | Indicateur 8 | ≈ ☺        | 0.5            | 2 M€                                  | 1 M€                |                                    |                                    |                       |   |
| Montant total à décaisser |              |            |                | Option 1<br>Indicateur par indicateur | 5.5 M€              | Option 2<br>Par objectif politique | 4.5 M€                             |                       |   |

**Option 1 – indicateur par indicateur:** chaque indicateur est considéré individuellement. *Dans l'exemple, les montants respectifs à décaisser totalisent 5,5 millions d'EUR.*

**Option 2 – performance par objectif politique:** les indicateurs sont considérés par objectif politique et les progrès sont évalués en conséquence, avec des catégories telles que « insatisfaisant » (note globale inférieure à 35 % du maximum possible pour l'objectif – pas de versement), « satisfaisant » (note globale pour l'objectif comprise entre 35 % et 70 % – moitié du versement) et « élevé » (note globale pour l'objectif de 70 % et plus – versement intégral). *Dans l'exemple, les progrès accomplis par rapport à l'objectif politique 1 sont « insatisfaisants », entraînant ainsi un refus de versement pour cette partie de la tranche variable. Les progrès réalisés au regard de l'objectif 2 sont « satisfaisants » et déclenchent donc la moitié du versement. Les progrès enregistrés par rapport à l'objectif 3 sont « élevés » de sorte que la part respective de la tranche variable est décaissée dans son intégralité. En conséquence, un décaissement de 4,5 millions d'EUR est effectué.*

**Option 3 – performance globale:** les indicateurs sont considérés dans leur intégralité et l'évaluation est fondée sur la progression globale, avec des catégories telles que « insatisfaisant » (note globale inférieure à 3 – pas de versement), « limité » (note globale comprise entre 3 et 4,5 – versement de 35 %), « satisfaisant » (note globale de 5 à 7,5 – versement de 65 %) et « élevé » (note comprise entre 8 et 10 – versement intégral). *Dans l'exemple, la note globale est de 5,5 et tombe dans la catégorie « progrès satisfaisant » de sorte que 65 % de la tranche variable sont versés, soit 6,5 millions d'EUR.*

### **Étape n° 1 – évaluer la performance et attribuer une note à chaque indicateur**

Dans cet exemple, chaque indicateur est noté 0 ; 0,5 ou 1 selon que les progrès ont été (i) négligeables ou nuls), (ii) significatifs mais partiels<sup>151</sup>, ou (iii) atteints. Bien qu'il s'agisse de l'option privilégiée, d'autres options peuvent être proposées, par exemple ne définir que 2 catégories (0 ou 1 selon que l'objectif a été atteint ou non), attribuer une note au prorata des progrès accomplis<sup>152</sup> ou exprimer un objectif sous la forme d'une fourchette<sup>153</sup> et non sous la forme d'un chiffre précis afin de tenir compte des intervalles de confiance et de rendre l'évaluation de la performance moins mécanique ou exposée à des défauts statistiques, par exemple. Quelle que soit la méthode de notation retenue, toutes les informations relatives au calcul ainsi que les différents scénarios doivent être explicités dans la convention de financement de même que les conclusions univoques correspondantes pour les décisions de décaissement.

Si de sérieux doutes sont émis quant à la qualité des données fournies, il y a lieu de procéder à un **exercice de vérification** afin que les décisions de paiement soient prises en toute connaissance de cause. Un expert externe pourrait être recruté afin d'examiner les justificatifs de paiement sur la base d'un échantillon, en vérifiant si possible directement les données ou en les croisant avec celles d'autres parties prenantes, typiquement non gouvernementales.

### **Étape n° 2 – agréger les notes pour déterminer le décaissement de la tranche variable**

Les notes peuvent être agrégées **indicateur par indicateur** (en additionnant les montants pondérés des différents indicateurs) ou **en utilisant des catégories de performance plus larges** (deux possibilités sont présentées ci-dessus mais d'autres pourraient être proposées dès lors qu'elles sont formulées et étayées clairement). Dans l'exemple illustré, les trois options donnent lieu à des résultats différents:

- un décaissement de 55 % de la tranche variable (indicateur par indicateur);
- un décaissement de 45 % de la tranche variable (performance par objectif politique);
- un décaissement de 65 % de la tranche variable (performance globale).

Comparativement à l'option indicateur par indicateur, le recours à des catégories de performance permet une évaluation plus large (par exemple, un décaissement intégral en cas de performance solide mais non égale à 100 %, ou le gel du décaissement de la tranche lorsque la performance, bien que non égale à 0 %, demeure insatisfaisante).

Cette option est particulièrement utile dans le cas de cibles quantitatives, dans la mesure où elle évite un traitement trop mécanique des différentes notes et une approche fondée sur des « cases à cocher », privilégiant au contraire une analyse plus large et une vue d'ensemble. L'agrégation des notes autour de chaque objectif de politique peut également se révéler efficace pour évaluer la progression d'une manière plus structurée en accordant une attention plus grande à la cohérence des résultats au regard de plusieurs indicateurs pour un même objectif. Toutefois, lorsque

151 L'objectif attribué à la note intermédiaire (0,5) sera généralement fixé à mi-chemin entre la valeur de référence et la réalisation complète de l'objectif. Il peut néanmoins être défini d'une autre manière. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'indicateurs de processus qui ne peuvent être quantifiés. Quoi qu'il en soit, les principes appliqués doivent être clairement indiqués dans la convention de financement.

152 Ce principe n'est applicable qu'aux objectifs quantifiés et le calcul est effectué comme suit: (Résultat – Situation de référence) / (Objectif – Situation de référence). Dans le cas d'un indicateur pour lequel une hausse de 4 points de pourcentage était visée et pour lequel une progression de 3 points de pourcentage a été observée en réalité, la note exacte au prorata pour cet indicateur serait de 75 % (3/4) et le montant correspondant à cet indicateur spécifique serait décaissé à hauteur de 75 %.

153 Par exemple, la cible pour qu'un indicateur soit considéré comme « atteint » pourrait être fixé à « 75 % avec un écart inférieur admissible à 74,5 % [et/ou] un écart supérieur admissible à 75,5 % », si une augmentation, une diminution ou un taux continu sont visés. Les écarts admissibles pourraient s'appliquer également à des nombres absolus (souvent dans le cas d'indicateurs d'intrant ou de produit). Opter en faveur d'une fourchette et accepter de légers écarts permet de tenir compte de l'imprécision statistique ou de légères modifications dans la portée ou l'exhaustivité des statistiques au fil des années. Cependant, choisir une fourchette au lieu d'un nombre exact impose quand même que l'on (i) fixe exactement dans la convention de financement les valeurs inférieures et/ou supérieures admissibles de la fourchette et que l'on (ii) démontre la progression au fil des ans afin de déclencher les versements en fonction de l'indicateur.

la tranche variable se compose d'un nombre limité de mesures de politiques, l'option « indicateur par indicateur » peut être préférable car elle permet une concentration stratégique sur chaque réforme.

Dans tous les cas, **la convention de financement doit expliciter la méthode d'agrégation choisie, les différents cas possibles ainsi que les conclusions univoques correspondantes pour les décisions de décaissement**. Le système doit en fin de compte être logique compte tenu des objectifs de politiques et du contexte national, et doit être compréhensible pour le pays partenaire.

L'évaluation des performances et la décision correspondante concernant les décaissements de la tranche variable dépendent de la disponibilité des informations en matière de résultats, lesquelles doivent être évaluées et précisées durant la conception du contrat d'appui budgétaire. Dans un souci de plus grande prévisibilité, les décaissements devraient normalement coïncider avec le cycle budgétaire du pays. Le calendrier d'examen type pourrait prévoir une évaluation de la performance de l'année budgétaire n-1 au cours de l'année n, de façon à fournir des engagements de décaissement au début de l'année n+1. Il s'agit là du **principe n-1/n/n+1**. Dans les pays moins dépendants de l'aide, pour lesquels la question de la prévisibilité est moins préoccupante, le décaissement pourrait intervenir, au besoin, immédiatement après l'évaluation, selon **l'option n-1/n/n**.

Il convient d'éviter les **tranches flottantes**, c'est-à-dire les tranches pour lesquelles aucune date de décision ferme n'est précisée dans la convention de financement.

En règle générale, les **fonds non décaissés** ne devraient pas être « recyclés » dans une tranche ultérieure car cela pourrait affaiblir l'effet incitatif des tranches variables et porter atteinte à la crédibilité du dialogue et de l'évaluation des performances dans le cadre de l'appui budgétaire. Il convient plutôt, le cas échéant, et conformément aux règles en vigueur, que les fonds soient désengagés puis, soit, réengagés en vue de mesures de renforcement des capacités dans le cadre de la convention de financement, soit réinjectés dans le programme indicatif pluriannuel du pays concerné.

Néanmoins, la convention de financement peut offrir la possibilité de **neutraliser un indicateur de tranche variable** dans des cas exceptionnels et/ou dûment justifiés lorsque, par exemple, des événements imprévus, des chocs externes ou de nouvelles circonstances ont retiré toute pertinence à un indicateur ou une cible visée. En pareils cas, le montant correspondant peut soit être réaffecté, au cours d'un même exercice, aux autres indicateurs de la tranche variable, soit être reporté à la tranche variable consécutive au cours de l'exercice suivant. La convention de financement peut également offrir la possibilité de réévaluer, au cours de l'exercice suivant, un indicateur par rapport à la cible initiale, si une tendance positive a été observée et si les autorités n'ont pas atteint la cible fixée en raison de facteurs échappant à leur contrôle.

De telles dispositions dans la convention de financement ne devraient pas se substituer à un **suivi continu des conditions et des indicateurs**, applicables aux décaissements à tout moment de l'exécution du contrat. De tels problèmes doivent être anticipés dans toute la mesure du possible et, au besoin, être pris en compte sous la forme d'un avenant à la convention de financement, suffisamment tôt pour ne pas compromettre l'effet incitatif des tranches variables.

### Références utiles

- Soutien méthodologique ADM (« méthodes de l'aide »), « Le rôle et l'utilisation des indicateurs de mesure des performances », 2011 (en anglais) ([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)).
- Andrew Lawson, Richard Gertser, et David Hoole, « Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support », 2005, ([http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis\\_paf\\_report.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/synthesis_paf_report.pdf)).
- Eurostat, « Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne », 2013 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-13-002>).
- Commission européenne, « Cadre de résultats de l'UE pour le développement et la coopération internationale », juillet 2016 (en anglais) ([https://ec.europa.eu/europeaid/eu-international-cooperation-and-development-first-report-selected-results-july-2013-june-2014\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/eu-international-cooperation-and-development-first-report-selected-results-july-2013-june-2014_en)).

- Commission européenne, Andreas Eberhard et Jonathan Beynon, « Conditionnalité, prévisibilité et performances: une étude des 9e programmes d'appui budgétaire général du FED 9 », 2012 (en anglais) (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4829.pdf>).
- PARIS 21, « Lignes directrices pour les stratégies nationales de développement de la statistique », 2016 (<http://nsdsguidelines.paris21.org/fr>).
- Nations unies, « Indicateurs ODD – Base de données mondiale » (en anglais) (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>).

## ANNEXE 9 – CONTRATS D'APPUI À LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT ET À LA RÉSILIENCE DANS LES SITUATIONS DE FRAGILITÉ

La présente annexe vise à mettre en évidence les aspects spécifiques de l'appui budgétaire dans des situations de « fragilité » et de « transition », à savoir: sa raison d'être, les questions clés à se poser pour évaluer l'opportunité de conclure un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER), ainsi que ses spécificités en matière de conception et de mise en œuvre. L'objectif de la présente annexe est donc de fournir des indications sur les conditions dans lesquelles l'UE pourrait envisager la mise en œuvre d'un appui budgétaire dans des situations de fragilité et de donner des orientations sur les mesures à prendre pour sa mise en œuvre. Le CCER est adapté à des situations de fragilité qui peuvent apparaître, entre autres, dans des pays partenaires traversant une période de transition politique vers la démocratie et la mise en place d'un État de droit.

Le but est d'assurer la cohérence des activités de l'UE dans ce domaine et de garantir une coordination renforcée avec d'autres donateurs ainsi qu'un profond engagement envers les principes d'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires.

Le concept du CCER repose en particulier sur les travaux du réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF), sur l'engagement de l'UE dans le dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et envers la « nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles » (« New Deal ») adoptée à Busan en 2011, de même que sur sa réaffirmation des principes énoncés dans la « déclaration de Stockholm » d'avril 2016 intitulée « Surmonter la fragilité et consolider la paix dans un monde en mutation ». La communication conjointe pour une approche stratégique pour la résilience dans l'action extérieure de l'UE (JOIN(2017)21 final) expose un certain nombre de considérations méthodologiques, reproduites en appendice.

### 1. Raison d'être des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience

Dans certaines situations de fragilité, l'octroi d'un appui budgétaire peut constituer la meilleure modalité d'aide pour soutenir les pays partenaires dans leurs efforts pour garantir les fonctions essentielles de l'État. En canalisant les ressources financières au travers du budget de l'État, cette aide peut empêcher une grave détérioration de la situation économique, en appuyant les mesures de stabilisation et en renforçant la capacité de l'État à fournir les services de base à la population. Le défaut dans la fourniture de services de base est souvent à l'origine de l'accentuation des tensions sociales et peut conduire à une perte de confiance à l'égard des institutions publiques. Il est dès lors essentiel de renforcer la capacité d'un État à constituer, maintenir ou rétablir ses fonctions essentielles, de même qu'une cohésion sociale et politique de base, de façon à garantir le respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à favoriser la sécurité et des progrès pour tous sur le long terme. Conformément à la communication conjointe sur la résilience, l'attention devrait également être accordée à la capacité des sociétés, des communautés et des personnes de tirer parti des possibilités et de gérer les risques de manière pacifique et stable, et de constituer, maintenir ou rétablir leurs moyens de subsistance.

L'appui budgétaire peut contribuer à la transition vers la stabilité et le développement et promouvoir des améliorations dans des domaines tels que la gouvernance, les droits de l'homme, la démocratie et la fourniture des services de base.

Afin de refléter ces objectifs, les contrats d'appui budgétaire de l'UE dans des situations de fragilité sont appelés « contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience ». Les pays en situation de fragilité sont confrontés à d'importants défis et constituent, par définition, des environnements à haut risque. Dès lors, la décision d'octroyer un appui budgétaire, l'évaluation des critères d'éligibilité ainsi que la conception et les modalités de mise en œuvre, imposent des caractéristiques particulières: une intervention rapide, une analyse des conflits, la prise en compte lors de l'application des critères d'éligibilité et de la mesure des performances des faiblesses institutionnelles et des problèmes de capacité, mais aussi un dialogue renforcé, une assistance technique, des garanties supplémentaires, un suivi très étroit des risques à l'aide du cadre de gestion des risques et la nécessité de prendre en compte les risques d'une non-intervention.

Ces situations appellent une approche intégrée dans laquelle l'appui budgétaire est complémentaire non seulement d'autres moyens d'intervention (aide humanitaire, fonds communs, aide projet et assistance technique) mais également des efforts menés sur le plan diplomatique et politique.

## 2. Questions clés à se poser pour évaluer de l'opportunité d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience

### 2.1. Analyse de la situation de fragilité

Les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience devraient être octroyés exclusivement dans des situations de fragilité et au cas par cas. Les pays en situation de fragilité ne sont cependant pas automatiquement éligibles à ce type de contrat. Les délégations de l'UE doivent entamer la phase d'identification en déterminant si l'État bénéficiaire potentiel peut être considéré comme se trouvant dans une situation de fragilité/de transition (en tenant compte d'informations internes à l'UE et de sources externes pertinentes, notamment le cadre multidimensionnel de l'OCDE de 2016).

Dans ses conclusions de novembre 2007, le Conseil de l'UE s'est référé à la relation État-citoyen et à la dimension de volonté politique de l'État en déclarant que le « concept de fragilité s'applique à des structures faibles ou défailtantes 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 ».

Le concept de fragilité couvre un large éventail de situations et de contextes, notamment les pays qui sortent d'une crise ou d'un conflit armé, en reconstruction, les crises humanitaires ou catastrophes naturelles, ou encore les situations d'extrême pauvreté. Il met en évidence également l'importance de la prévention et de la préparation aux catastrophes.

Le concept de transition s'applique ici à une diversité de situations qui peuvent conduire à la transition d'une situation de conflit vers une situation de paix durable, souvent accompagnée d'une transition d'un régime autoritaire vers un régime démocratique. 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 exigences d'une société plus démocratique et plus équitable. La transition peut être pacifique ou passer par des crises. Dans de telles situations, il se peut que l'élaboration de stratégies de développement à moyen terme soit empêchée aussi longtemps que la situation demeure fragile<sup>154</sup>. Les pays en transition peuvent être confrontés à des pressions économiques et sociales et avoir besoin d'efforts et d'appui international plus importants pour faire en sorte que les réformes fonctionnent dans la pratique et puissent être durables.

La stratégie globale de l'UE considère le renforcement de la résilience de l'État et de la société dans les pays partenaires de l'UE comme faisant partie de la réponse stratégique. Le soutien à la résilience à tous les niveaux fait également partie intégrante du nouveau consensus européen pour le développement, lequel encourage une approche dynamique et multidimensionnelle de la résilience, afin de remédier à la vulnérabilité à des risques interdépendants multiples. Tant la stratégie globale que le consensus reconnaissent la nécessité de passer d'une approche d'endiguement de la crise à une approche des vulnérabilités qui soit plus structurelle, non linéaire, inscrite dans le long terme, et avec un accent particulier porté à la prévention. Une telle approche exige l'intégration des efforts menés par les acteurs de l'UE intervenant sur le plan politique et humanitaire ainsi que dans le domaine du développement.

Une meilleure compréhension des facteurs de risque et de la résilience dans un contexte donné est une condition préalable à des réponses plus efficaces aux contraintes. Pour ce faire, il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension des liens qui existent entre les différents éléments des systèmes complexes qui régissent et soutiennent les États, les sociétés et les communautés, ainsi que de la manière dont ils réagissent aux chocs soudains ou aux contraintes récurrentes ou de longue durée. Les évaluations uniques par pays prévues dans la communication conjointe sur la résilience de même que le cadre d'évaluation des risques et de la résilience élaboré par la Banque mondiale<sup>155</sup> peuvent constituer des outils utiles pour cette analyse.

154 Voir la communication intitulée « Soutenir le changement durable dans les sociétés en transition » [SWD(2012) 282].

155 Le recours à ces évaluations de la Banque mondiale est encouragé dans la déclaration commune de la Banque mondiale et de la Commission européenne à l'occasion des rencontres de réflexion de juin 2016.

Les délégations de l'UE sont tenues de procéder à une évaluation de la fragilité à partir des critères pour l'analyse de la fragilité établis par les organisations internationales et en lien avec la définition UE de la fragilité rappelée ci-dessus.

Dans l'optique de l'octroi potentiel d'un appui budgétaire, l'analyse doit déterminer si la fragilité est liée à un manque de volonté ou de capacité (comme indiqué dans les conclusions du Conseil mentionnées ci-dessus). 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.

Bien qu'il n'y ait pas d'éligibilité automatique aux fins de l'octroi d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, il peut être utile de se référer à la liste des pays pour lesquels une déclaration de crise a été prononcée en vue de l'application de procédures souples. Cette recommandation vaut également pour la liste harmonisée des situations fragiles établie par la Banque mondiale. Cependant, 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 aux fins de l'octroi d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience pour autant que des éléments probants suffisants puissent être apportés.

La sortie de crise d'un pays 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 de décider de l'octroi ou non d'un appui budgétaire. La période post-crise présente les risques les plus élevés mais le rétablissement du fonctionnement de l'État (financement du traitement des fonctionnaires et d'autres dépenses courantes) et la consolidation d'un appareil d'État faible et parfois brisé peuvent, dans certains cas, jouer un rôle décisif dans la construction d'un climat de confiance et éviter que le pays ne replonge dans la crise. Durant la phase de transition, l'adoption de stratégies de développement et de croissance appropriées, visant à réduire durablement les causes de fragilité ou de conflit peuvent être envisagées. Dans ce contexte, un CCER peut contribuer directement à la stabilisation macroéconomique en augmentant les recettes disponibles pour répondre, en particulier, aux besoins sociaux (salaires, santé, éducation) ou à d'autres objectifs de paix et de construction de l'État, pour faciliter la gestion des flux financiers ou réduire la dette interne. Cette phase peut être relativement longue et durer aussi longtemps que subsistera un risque majeur de retour en arrière.

Dans une situation de transition, le CCER devrait soutenir une stabilisation à court terme en s'appuyant sur une approche intégrée pour prévenir ou gérer les crises. Dans le cas d'une fragilité plus structurelle, il devrait accompagner des objectifs de plus long terme, de consolidation de l'État, tenir compte des risques de conflit et viser également à remédier aux sources de vulnérabilité.

## 2.2. Opportunité de l'intervention – analyse des risques et des bénéfices

La décision de fournir un appui budgétaire de l'UE dans des 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, les risques financiers et le coût potentiel de la non-intervention* »<sup>156</sup>. Cette analyse d'opportunité est donc une étape préalable à l'évaluation de l'éligibilité d'un pays à l'appui budgétaire.

L'analyse de l'opportunité de fournir un appui budgétaire vise à déterminer si cet appui budgétaire peut éventuellement favoriser les éléments essentiels de consolidation de l'État propres à renforcer le processus de stabilisation et de sortie de crise d'un pays. 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 bénéfices attendus. Ces analyses seront menées par les délégations de l'UE, en étroite coordination avec le siège, les États membres et les autres donateurs sur le terrain. Dans les pays bénéficiant d'une programmation conjointe, l'analyse conjointe devrait être utilisée, le cas échéant, pour alimenter la préparation de la feuille de route. Cela induit un dialogue politique et sur les politiques renforcé avec le pays partenaire.

La décision d'octroyer un appui budgétaire peut nécessiter l'adoption préalable de mesures spécifiques, avant décaissements, afin de limiter les risques. Afin d'accélérer le processus décisionnel, cette analyse devrait être menée rapidement.

156 Voir la communication intitulée « La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers ».

Le cadre de gestion des risques alimentera le processus décisionnel. Il contribuera à identifier les risques spécifiques liés à l'octroi d'un appui budgétaire, à développer une stratégie de réponse à ces risques, comportant des mesures d'atténuation telles que des activités de renforcement des capacités, des garanties et des conditions spécifiques, ainsi qu'à alimenter le dialogue.

L'annexe 7 des lignes directrices sur l'appui budgétaire présente un cadre de gestion des risques adapté au profil de risque spécifique lié aux contrats d'appui budgétaire. Les risques doivent être analysés en fonction des cinq catégories suivantes: la gouvernance politique, les risques développementaux, les risques macroéconomiques, les risques liés à la gestion des finances publiques, la corruption et la fraude. Ce cadre de gestion des risques s'applique également aux contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience mais certaines orientations sont données ci-après de manière à mettre en évidence les problématiques spécifiques liées aux situations de fragilité, qui doivent être incluses dans la partie narrative de l'évaluation.

Une bonne base pour l'appréciation des risques et des opportunités devrait être une évaluation spécifique d'économie politique en situation de fragilité ou de conflit. Dans de nombreux États fragiles, de telles analyses sont réalisées dans le cadre de la coopération conjointe des donateurs et, idéalement, conjointement avec le Gouvernement. Si aucune analyse crédible ou actualisée n'est disponible, la délégation peut choisir de mener sa propre analyse avec le soutien des experts en analyse de conflits du siège. Il s'agit généralement d'une analyse des facteurs clés et des principaux acteurs jouant un rôle dans le conflit/la situation de fragilité<sup>157</sup>, et de leurs connexions, souvent complétée par une forme d'analyse de scénarios.

L'engagement dans des situations de fragilité s'accompagne de risques élevés mais offre également des possibilités de retour sur investissement élevé dans la mesure où la non-intervention dans de telles situations peut engendrer des coûts plus élevés sur le long terme. Les répercussions sur les pays voisins, directs à travers les conflits, la criminalité ou les maladies, mais aussi indirects à travers les liens économiques, sont à prendre en compte<sup>158</sup>. Un risque plus élevé peut être acceptable dans les contextes où les bénéfices escomptés du contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience l'emportent sur le risque potentiel. Le cadre de gestion des risques est également un outil destiné à suivre les risques et la mise en œuvre de mesures d'atténuation. Cet aspect est crucial pour un engagement dans un environnement très risqué, afin de préserver les intérêts et la réputation de l'UE. Afin d'analyser le risque, on appliquera le même cadre de gestion des risques que pour les autres contrats d'appui budgétaire, et le profil de risque spécifique d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience se reflétera dans la partie commentée de l'évaluation, en tenant compte, en particulier, de la pertinence et de la crédibilité d'une politique de transition, d'une analyse de la dette, et des besoins de financement dans le cadre du risque macroéconomique, ainsi que de la capacité institutionnelle globale. La mise en balance des risques et des bénéfices d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience est un élément essentiel pour décider de l'octroi d'un contrat d'appui budgétaire au cas par cas. L'outil de gestion des risques fournira donc une synthèse des bénéfices escomptés (le risque de non-intervention) d'un contrat d'appui budgétaire dans une situation de fragilité, en même temps que les risques associés à l'intervention.

La décision d'octroyer un CCER dépend de la situation politique, économique et sociale du pays partenaire et comprend les étapes suivantes:

- évaluer si le pays partenaire peut être considéré comme fragile ou se trouvant dans une situation de fragilité/de transition;
- lier clairement les finalités aux objectifs de consolidation de l'État et de transition démocratique;
- évaluer l'engagement du pays partenaire et la stratégie de stabilisation à soutenir au moyen du CCER;
- évaluer les critères d'éligibilité pour l'octroi d'un CCER;
- évaluer les risques, y compris les risques politiques, identifier les mesures d'atténuation et les bénéfices; et

157 Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE (29 octobre 2013); les délégations peuvent également contacter l'unité « résilience et fragilité » de la DG DEVCO de même que la division PRISM au sein du SEAE.

158 Le coût pour un État fragile représentatif et ses voisins, sur l'ensemble de leur période de fragilité, a été estimé à quelque 100 milliards de dollars, Collier (2007) et Chauvet et Collier (2005).

- indiquer le rôle joué par le soutien international plus large, notamment les États membres de l'UE, la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement.

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 ou d'autres efforts de stabilisation. Un niveau approprié de consultation avec les partenaires non membres de l'UE, notamment les institutions financières internationales, sera également recherché.

Une note résumant cette évaluation (appelée la feuille de route du CCER) sera rédigée par la délégation avec un soutien accru du siège, eu égard à la complexité et au niveau de risque que ce type de contrat présente. Cette note devrait être adressée pour décision au directeur géographique compétent au sein des DG DEVCO et NEAR. Afin d'accélérer l'intervention, un document d'action initial ne sera pas requis. La délégation peut toutefois choisir de soumettre un document d'action initial – pour favoriser par exemple un débat plus large sur les différentes options (inclusion d'un appui institutionnel ou conception du contrat) – en lieu et place de la feuille de route du CCER (voir la section 2.4 de la présente annexe).

### 2.3. Renforcement du dialogue politique et sur les politiques

Il convient d'accorder une attention particulière à la volonté politique du gouvernement, à sa capacité et à l'engagement déclaré en faveur des objectifs/buts de consolidation de l'État (voir, notamment, les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, tels que définis dans la « nouvelle donne »<sup>159</sup>) et au respect des principes de bonne gouvernance. Les pays en phase de transition démocratique devraient, quant à eux, avoir entamé le processus de réforme démocratique et de gouvernance (par exemple, organisation d'élections libres ou création d'une assemblée constituante) et avoir montré leur volonté d'intégrer les droits fondamentaux dans leurs cadres juridiques. Il n'est pas possible de mener à terme une transition démocratique sans un large soutien de l'opinion publique et sans une prise de conscience générale des différents enjeux, notamment les réformes correspondantes sur les plans politique, gouvernemental et économique, et 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.

Dans une situation de fragilité, l'appui budgétaire s'inscrit dans une approche intégrée de l'UE. Il ne constitue pas un instrument isolé, et les dialogues politique et sur les politiques associés à l'appui budgétaire doivent faire partie intégrante de l'approche globale de l'UE et rechercher les synergies avec d'autres interventions de l'UE<sup>160</sup>.

Les difficultés auxquelles est confronté un pays sortant de crise (telles que la démilitarisation et la réinsertion des ex-combattants ou la réforme du secteur de la sécurité) auront une incidence sur le budget du pays. Les questions de gouvernance économique comme la gestion des ressources naturelles [l'initiative pour la transparence des industries extractives (EITI), les accords sur les industries minières et le pétrole, la réglementation sur l'exploitation des forêts/l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), les taxes et autres recettes] ou la gestion du secteur public devraient être traitées dans le cadre du dialogue politique général avec les autorités. En effet, bien trop souvent, les pays dotés de ressources naturelles telles que le pétrole, les diamants, les minerais et le bois sont également ceux qui sont confrontés à l'instabilité et aux conflits. Le dialogue sur l'appui budgétaire permet à l'UE, par l'entremise de ses délégations, de prendre position sur des questions fondamentales du développement (la réforme de la gouvernance, les politiques économiques, les ressources nationales, l'efficacité et l'efficacité de la dépense, la politique 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 la revue annuelle de l'appui budgétaire. Toutefois, il convient de souligner que tant le dialogue politique que le dialogue sur les politiques doivent constituer un processus continu, alimenté par le suivi permanent du contrat d'appui budgétaire et par l'évolution de la situation politique au sens large. Le **dialogue doit être coordonné entre les États membres de l'UE** et les autres partenaires stratégiques afin d'apporter des réponses compatibles et cohérentes avec les défis rencontrés.

159 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) la légitimité politique (encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits), ii) la sécurité (établir et renforcer la sécurité de la population), iii) la justice (remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice), iv) les fondements économiques (créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance), v) les revenus et services (gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables).

160 Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE, 12 mai 2014.

## 2.4. Huit étapes menant à une feuille de route pour les pays en situation de fragilité ou de transition

### 1. L'évaluation de la situation de fragilité

Préalablement à l'octroi d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, il est nécessaire d'analyser la situation du pays partenaire en portant l'attention sur sa nature fragile ou transitoire, en prenant en considération et en complétant, le cas échéant, les évaluations en matière de fragilité menées par le pays. Il importe de veiller à ce que les CCER répondent aux conditions sur le terrain et aux défis spécifiques que le pays doit relever. Il est indispensable d'expliquer les raisons pour lesquelles un pays est considéré se trouver en situation de fragilité ou dans un processus de transition démocratique. L'attention devrait être portée sur la capacité du gouvernement à exercer ses fonctions essentielles et à fournir à la population les services de base.

### 2. Une finalité clairement liée aux objectifs de consolidation de l'État

Les CCER visent généralement à favoriser le processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique, à soutenir les fonctions vitales de l'État, dont la fourniture des services de base aux plus vulnérables avec une attention particulière accordée aux femmes<sup>161</sup>, et les réformes permettant de remédier aux sources de vulnérabilité. Tout contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience doit refléter ces objectifs et être complémentaire d'autres moyens d'intervention (aide humanitaire, fonds communs et projets).

### 3. L'évaluation de l'engagement du pays partenaire et de la stratégie de stabilisation à soutenir à travers le CCER

Il convient d'accorder une attention particulière à la capacité, à la volonté et à la crédibilité du gouvernement à s'engager pour des objectifs de consolidation de l'État<sup>162</sup> et/ou du processus de démocratisation. Le dialogue politique/sur les politiques jouera un rôle vital en la matière. Il visera à évaluer la prise en compte des risques de conflit dans la planification ainsi que les stratégies de stabilisation mises en place pour relever les défis liées à la situation de fragilité ou de transition vers le développement et la gouvernance démocratique. Durant l'exécution du contrat, le cadre de gestion des risques permettra d'assurer un suivi continu.

### 4. L'évaluation des critères d'éligibilité à l'octroi d'un CCER

Les critères d'éligibilité à l'octroi d'un CCER sont adaptés à la situation spécifique de fragilité et de transition et prennent en compte les contraintes de capacité du pays partenaire. La conception du contrat doit se fonder largement sur la conclusion du Conseil relative à la communication sur l'appui budgétaire, formulée en ces termes: « Pour tous les types d'appui budgétaire, l'UE appliquera une approche sur mesure et dynamique de l'éligibilité [...] afin d'optimiser les retombées sur le terrain ».

Certaines mesures à court terme et un appui, notamment en matière de gestion des finances publiques (GFP) et de capacité institutionnelle, peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase d'identification et de formulation du contrat afin de préparer l'éligibilité du pays à l'octroi d'un CCER. Dans certains cas plus que dans d'autres, cette préparation sera plus intensive et plus longue.

### 5. L'évaluation des risques, dont les risques politiques, les mesures d'atténuation et les bénéfices

Le cadre de gestion des risques constitue un outil très important, notamment dans des situations qui, par essence, présentent un caractère fragile et transitoire. L'analyse devrait être prospective étant donné que, dans la plupart des situations de fragilité et de transition, les résultats enregistrés jusque-là sont médiocres. Afin de proposer un CCER, il est indispensable de recourir au cadre de gestion des risques pour, d'une part, permettre au comité de pilotage de l'appui budgétaire de prendre des décisions en toute connaissance de cause en mettant en balance les risques identifiés avec les résultats attendus / risques de non-intervention, et, d'autre part, pour déterminer les stratégies de réponse aux risques, notamment les mesures d'atténuation et les besoins en matière de renforcement des capacités. Sur la base de décisions prises au cas par cas, la Commission peut accepter des risques plus élevés dès lors que les résultats escomptés sont plus importants que les risques identifiés.

161 Y compris des actions telles que des transferts sociaux ou des mesures de redevabilité sociale, par exemple.

162 Tels que les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État définis à Busan dans l'approche de la « nouvelle donne ».

## 6. L'indication du soutien international plus large, notamment de la part des États membres de l'UE, de la Banque mondiale, du FMI et des banques régionales de développement

Il est essentiel d'entamer un dialogue avec d'autres partenaires internationaux afin de garantir une meilleure coordination entre les institutions tant au niveau du siège qu'au niveau du pays, notamment lors de la préparation et de l'exécution des contrats d'appui budgétaire dans des situations de fragilité/transition en partageant les évaluations et en élaborant des feuilles de route communes.

Cette approche ne devrait cependant pas restreindre la liberté de la Commission de décider de conditions propres pour les CCER et de les évaluer au cours de l'exécution du contrat.

## 7. Les spécificités conceptuelles appliquées aux CCER

Les CCER doivent s'inscrire dans une approche intégrée et dans une stratégie d'engagement à long terme avec les pays se trouvant dans des situations de fragilité ou de transition, mais doivent faire l'objet d'un suivi à court terme. En principe, chaque contrat devrait couvrir une période de 1 à 3 ans. Pour les CCER de courte durée, dans des pays confrontés à un fort besoin de financement et nécessitant une aide plus prévisible, il est recommandé de prévoir des tranches fixes plus importantes. Les indicateurs applicables aux tranches variables devraient être simples et réalistes et porter sur les réformes et les produits plutôt que sur les résultats.

En effet, il arrive souvent que les capacités statistiques et les cadres de suivi ne soient pas suffisamment solides pour produire des indicateurs de résultat fiables. En outre, il se peut que la durée du contrat soit trop courte pour enregistrer des améliorations importantes au niveau des résultats. Les indicateurs devraient renvoyer aux fonctions vitales de l'État, porter sur les sources de vulnérabilités et, dans le cas de pays en situation de transition démocratique, sur les processus de démocratisation également. Un suivi étroit des opérations de trésorerie (par exemple, par l'intermédiaire de comités conjoints de suivi de la trésorerie) ou un appui budgétaire ciblé (décaissements sur la base de dépenses auditées) peuvent être des options à envisager dans le cas de systèmes de GFP très peu performants.

## 8. Élaboration d'une feuille de route

Les feuilles de route relatives aux CCER seront élaborées en respectant la séquence présentée ci-dessous. Elles identifieront les principales difficultés rencontrées pour la conception d'un CCER dans un pays spécifique et viseront à y remédier. Elles s'efforceront également de structurer le dialogue sur les politiques mené avec le pays partenaire, y compris en matière de renforcement des capacités, afin de permettre et de renforcer l'utilisation des systèmes du pays, démontrant ainsi le bien-fondé d'un CCER.

Afin d'accélérer l'intervention, un document d'action initial ou une fiche d'identification ne seront en principe pas requis. Les feuilles de route seront élaborées sous la supervision des directions géographiques, en collaboration étroite avec les délégations et avec la participation des services compétents du siège (en coordination avec la DG ECFIN lorsqu'une aide macro-financière est prévue ou en cours). Les directeurs géographiques soumettront pour approbation les feuilles de route au BSSC/FAST. Par la suite, le document d'action et les documents complémentaires seront préparés par les délégations conformément aux procédures applicables.

La feuille de route est l'instrument utilisé pour déterminer si un pays est susceptible d'être éligible à un appui budgétaire ou pour définir les étapes susceptibles de le rendre éligible. Ces étapes, si elles sont suffisamment prévisibles, pourraient se dérouler parallèlement au processus de formulation. La feuille de route définira le rôle des différents acteurs (pouvoirs publics, FMI, groupe de donateurs, UE) dans le processus et, le cas échéant, ébauchera la phase de formulation, y compris le calendrier, jusqu'à la décision de financement. La feuille de route devrait également tenir compte des risques de conflit.

Afin d'engager au plus tôt le dialogue avec les autorités et les informer des étapes et des conditions menant à l'éligibilité, il est recommandé de leur communiquer la feuille de route. Il est en outre recommandé que la feuille de route soit examinée avec les autres partenaires, notamment les États membres de l'UE, le FMI, la Banque mondiale et les banques de développement, associés à l'appui budgétaire et/ou au soutien en faveur de la gouvernance économique dans le pays. Cette coordination permettra de s'assurer de la faisabilité des étapes et des conditions prévues et garantira la cohérence entre les différentes approches des partenaires.

### 3. Préparation du document d'action et des documents complémentaires

#### 3.1. Critères d'éligibilité

À l'instar des autres contrats d'appui budgétaire, les CCER sont soumis aux quatre mêmes critères d'éligibilité:

- les politiques publiques; la stabilité du cadre macroéconomique;
- la gestion des finances publiques;
- la transparence et le contrôle du budget.

Les principes généraux pour l'évaluation de l'éligibilité à l'appui budgétaire, décrits dans les présentes lignes directrices, s'appliquent également aux CCER. Toutefois, lors de l'évaluation de l'éligibilité et du respect des conditions générales durant l'exécution du contrat, la perspective variera afin de tenir compte, au cas par cas, des faiblesses inhérentes aux situations de fragilité. La présente annexe porte sur ces spécificités.

##### 3.1.1. Politiques et réformes nationales/sectorielles

L'objectif global des CCER 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 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, des plans nationaux de développement ne sont pas toujours disponibles. 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 le morcellement de l'aide et pour garantir la cohérence des approches en matière de consolidation 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 national de développement, lesquels pourraient avoir été établis avant une crise ou un conflit.

Conformément à la section 4.1.1, l'évaluation de l'éligibilité visera à démontrer que la réponse politique est pertinente et crédible pour le pays concerné, compte tenu de sa situation de fragilité particulière. Durant la mise en œuvre, l'évaluation sera centrée sur les progrès accomplis au regard des objectifs fixés.

La première étape consistera à examiner le processus d'élaboration et de suivi du plan national de développement (ou la stratégie correspondante), en tenant dûment compte des obstacles institutionnels et financiers à la réalisation de cet objectif. Dans les situations de fragilité, si les capacités institutionnelles sont limitées, il convient de veiller particulièrement à l'appropriation du processus par le pays. Le risque que les réformes soient pilotées par les donateurs dans une telle situation est très grand et l'expérience a montré que l'appropriation des réformes est un facteur essentiel pour la réussite des politiques menées.

La stratégie ne devrait pas être trop ambitieuse, au risque de susciter des attentes irréalistes qui pourraient nuire à la légitimité de l'État. Elle devrait également soutenir la consolidation de l'État et de la société. Toutefois, même embryonnaire, elle devrait mettre l'accent sur les défis à relever au regard des fragilités (problèmes en matière de gouvernance, stabilité du cadre macroéconomique, résilience économique, réformes de la GFP, fourniture des services de base).

L'éligibilité du pays sera analysée à la lumière de l'engagement du gouvernement d'intégrer ses priorités dans le budget de l'État et de conduire des revues conjointes régulières associant les autorités, les partenaires de coopération et, autant que possible, les représentants de la société civile.

Au cours de l'exécution du contrat, pendant la mise en œuvre des mesures politiques, l'évaluation de l'éligibilité visera à démontrer la réalisation des progrès au regard des objectifs correspondants.

### 3.1.2. Cadre macroéconomique axé sur la stabilité

Dans les pays à faible revenu (PFR) et en situation de fragilité, le PIB par habitant est en moyenne inférieur d'environ 60 % à celui des autres PFR, tandis que les recettes nationales demeurent en retrait de quelque 5 points de pourcentage du PIB<sup>163</sup>. Le développement économique est donc un élément fondamental du processus de transition permettant de sortir d'une situation de fragilité. Un environnement macroéconomique stable est indispensable à une réduction des faiblesses économiques sur un plus long terme. À cette fin, un soutien au titre du programme et une assistance technique fiables sont des éléments déterminants.

Le FMI a un rôle essentiel à jouer pour soutenir les efforts que les pays déploient dans ce domaine. Une importance particulière sera accordée aux études et aux analyses du FMI sur la base desquelles les gouvernements bénéficiaires élaborent leurs budgets et leurs cadres macroéconomiques, et négocient les financements indispensables en vue de répondre aux besoins urgents au niveau de la balance des paiements. Dans les pays du voisinage européen, la Commission, par l'intermédiaire de la DG ECFIN et de l'aide macrofinancière, fournit également des services d'analyse, de conseil et de soutien pour les réformes centrées sur la stabilisation macroéconomique.

Conformément aux lignes directrices sur l'appui budgétaire (voir la section 4.1.2), afin de démontrer l'éligibilité, une attention particulière sera accordée aux aspects suivants:

- nature des relations du pays avec le FMI et le type de programme en place: l'analyse 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 sont en cours en vue d'un programme du FMI;
- relations avec la Commission lorsqu'une opération d'aide macrofinancière financée par l'UE est prévue ou en cours;
- analyse de la situation macroéconomique (balance des paiements, inflation, déficit avec et sans dons, niveau des réserves de change, dette intérieure et extérieure, et politique budgétaire) et de la capacité de gestion en la matière;
- existence d'un cadre de recettes et de dépenses et d'un besoin de financement constaté;
- perspective d'évolution pour les deux ou trois prochaines années et identification des variables en cas de chocs (par exemple, accumulation d'arriérés intérieurs ou extérieurs).

### 3.1.3. Gestion des finances publiques (voir section 4.1.3. et annexe 5 des lignes directrices)

Le système de gestion des finances publiques constitue un volet essentiel du processus de développement. Ses performances sont essentielles pour la réalisation des objectifs des politiques publiques ainsi que pour l'utilisation appropriée et l'efficacité de l'aide apportée par les donateurs.

De ce fait, l'évaluation de l'éligibilité 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 compris dans un document de politique unique, cohérent et complet, en particulier dans les pays dotés de systèmes peu performants, comme les États fragiles. Dans un tel contexte, comme énoncé dans le document sur l'approche commune pour la coordination en matière d'appui budgétaire dans les États fragiles, « *L'amélioration de la performance dans la gestion des finances publiques peut être un résultat, et non une condition préalable, de l'appui budgétaire, si le pays s'est engagé à conduire un programme approprié d'amélioration de la gestion des finances publiques et s'il existe des preuves suffisantes que des améliorations se concrétisent en temps voulu* ».

Toutefois, l'évaluation de l'éligibilité doit au minimum permettre de vérifier que les éléments fondamentaux d'un système de GFP sont respectés. À cette fin, un diagnostic rapide du système de GFP devrait être effectué afin de fournir un cadre de référence pour l'analyse de la situation de départ et pour l'identification des principales faiblesses auxquelles il faudra remédier (ainsi, une évaluation PEFA ou un diagnostic du département des finances publiques du FMI, de la Banque mondiale et d'autres donateurs peuvent être utilisés). Lorsque de tels diagnostics n'ont pas

163 D'après les chiffres du FMI pour 2009 et à l'exclusion des PFR producteurs de pétrole, de la Somalie et des Îles Salomon.

encore été réalisés, un rapport établi par la délégation peut être considéré comme suffisant si les conclusions dégagées sont bien argumentées et s'il reflète les points de vue d'autres organisations reconnues en la matière.

Dans un environnement où la GFP est particulièrement faible, il peut s'avérer nécessaire de requérir des mesures à court terme, choisies dans la stratégie de réforme de la GFP du pays partenaire. Ces mesures se révéleront généralement des conditions spécifiques à remplir avant le décaissement de la première tranche. Le besoin d'un appui complémentaire, au moyen d'assistance technique devrait être considéré pour remédier à ces faiblesses spécifiques. Des garanties supplémentaires exceptionnelles peuvent être envisagées au cas par cas, telles que des comités mixtes de suivi de la trésorerie, des rapprochements bancaires et comptables, l'apurement des comptes d'attente, des décaissements ciblés sur des postes de dépenses spécifiques comme les salaires de la fonction publique ou sur l'apurement d'arriérés, ou encore le déploiement d'une assistance technique en accord avec l'autorité directe en matière de gestion et de contrôle budgétaires. Un système de GFP défaillant se caractérisera par la faiblesse des fonctions essentielles du cycle budgétaire, notamment au regard de la disponibilité d'un budget, l'existence d'un système de trésorerie<sup>164</sup>, ainsi que l'existence d'un mécanisme d'information sur l'exécution du budget, autant d'aspects indispensables à une discipline budgétaire et à une assurance basique que l'argent puisse être dépensé conformément aux objectifs fixés. En l'absence d'une ou plusieurs de ces fonctions essentielles, l'appui budgétaire ne sera pas envisagé.

Il convient également d'accorder une attention particulière à la mobilisation des ressources financières nationales en tant qu'élément essentiel de la durabilité de la consolidation de l'État. L'annexe 11 fournit des orientations complémentaires sur cette analyse.

Sur la base de ce diagnostic, le gouvernement, avec l'appui au besoin des donateurs, établira un plan d'action réaliste (ou actualisera son plan de réforme existant) comportant des réformes appropriées et prioritaires. À défaut, les mesures convenues avec le gouvernement et suivies par le FMI dans le cadre de son programme, ou figurant dans une lettre d'intention, serviront de base. Les progrès réalisés dans la gestion des finances publiques et rapportés par le FMI seront dûment pris en compte.

#### 3.1.4. Transparence et contrôle du budget

Le critère d'éligibilité sur la transparence et le contrôle du budget<sup>165</sup>, présenté à l'annexe 6 des lignes directrices, porte sur la mise à disposition en temps utile d'informations budgétaires exhaustives et solides.

*Éligibilité en vue de l'approbation du contrat:* le gouvernement doit avoir publié son budget (proposition de budget soumise par le pouvoir exécutif ou budget adopté) préalablement au premier décaissement. Ces informations devraient être mises à la disposition du grand public sous format papier ou sur un site web externe. Si elle n'est pas déjà remplie, il s'agira donc d'une condition spécifique préalable au premier décaissement. L'évaluation de l'éligibilité visera donc à évaluer l'engagement du pays partenaire à remplir ce critère.

*Éligibilité pendant la mise en œuvre:* la Commission évaluera et contrôlera de manière plus globale la publication des informations budgétaires. À cet égard, 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, les rapports en cours, milieu et fin d'exercice, les rapports d'audit);
- le respect des délais lors de la publication des informations budgétaires;
- l'exhaustivité des informations budgétaires; ainsi que
- la qualité, l'intégrité et l'exactitude des informations.

Des évaluations internationales telles que l'indice sur le budget ouvert, les analyses PEFA ou les rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) du FMI concernant la transparence des finances publiques, peuvent être

164 Dans ce cas, on entend par système de trésorerie un système qui rende compte de toutes les recettes publiques perçues et des déboursements effectués et qui permette 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 publics.

165 Se reporter à l'annexe 6 pour plus d'informations.

utilisées comme orientation pour mener l'évaluation, y compris pour définir un niveau de référence spécifique à chaque pays lors de la phase de formulation. Dans un contexte de fragilité, il est toutefois impératif que la définition des étapes de réforme soit réaliste<sup>166</sup>.

### *3.2. Conception des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience*

L'expérience montre que, pour être efficace, l'appui aux pays en situation de fragilité requiert un engagement à un stade précoce et la volonté de maintenir cet engagement sur le long terme ; adopter une philosophie de réformes soigneusement séquencées, et conçues pour renforcer les capacités, appuyer la consolidation de l'État et de la société, aider les autorités nationales à obtenir des résultats rapidement pour la population et, dans le cadre de ce processus, renforcer la légitimité de l'État. Une telle démarche nécessite de considérer avec réalisme ce qu'un État fragile ou en situation de transition est en mesure de faire, dans un délai donné. La conception du programme sera dès lors ajustée, au cas par cas, de manière à gérer et à réduire au minimum les risques identifiés.

#### 3.2.1. Durée du contrat

Des CCER à court terme (1-2 ans) devraient viser à soutenir les besoins de financement à court terme (par exemple, pour éviter l'accumulation d'arriérés intérieurs), tandis que les CCER jusqu'à 3 ans devraient être utilisés pour soutenir des réformes plus structurelles, en lien avec les causes des vulnérabilités. Le recours à des programmes de courte durée permet également de tenir compte de l'agenda politique du pays. Cependant, de nombreux pays fragiles montrent des signes de fragilité structurelle de long terme. En pareils cas, moyennant une justification appropriée, il est possible de renouveler des CCER aussi longtemps que persistera la situation de fragilité. Toutefois, lorsque les conditions le permettent, il convient de favoriser une stratégie de sortie fondée sur le recours à un C-ODD ou à un CPRS. Un CCER peut être combiné à un CPRS pour soutenir cette transition.

#### 3.2.2. Atténuation des risques

Le cadre de gestion des risques (CGR)<sup>167</sup> est utilisé pour recenser les risques dans le cadre de la phase d'identification et de formulation, et pour proposer les mesures adéquates qui permettront d'y faire face, en particulier en ce qui concerne les dimensions exposées à un risque substantiel ou élevé. L'expérience des CCER suggère qu'une attention particulière devrait être accordée à l'atténuation des risques liés à la corruption dans la mesure où, dans les pays fragiles, la corruption demeure un défi important. Les contrats devraient également tenir compte des risques de conflit. Les risques d'une non-intervention revêtent une importance cruciale pour les CCER et doivent être mis en exergue dans le processus décisionnel.

Les mesures d'atténuation pourraient également inclure des garanties financières comme décrit ci-dessus (conditions spécifiques, comités mixtes de trésorerie pour contrôler de près les opérations de trésorerie, rapprochements bancaires et comptables, apurement des comptes d'attente, déploiement d'une assistance technique en vue de la gestion et du contrôle budgétaires, ou encore ciblage)<sup>168</sup>.

#### *Conditions spécifiques*

Conformément à ce qui aura été prévu lors de la phase d'identification/formulation, le document d'action précisera les mesures d'atténuation à prévoir dans la convention de financement.

Ces mesures et conditions doivent systématiquement avoir fait l'objet d'un dialogue avec les autorités et, dans toute la mesure du possible, faire l'objet d'un consensus avec les autres donateurs intervenant en appui budgétaire et le FMI. En supplément des quatre critères d'éligibilité, elles devraient mettre l'accent sur les éléments clés censés apporter une amélioration globale, en particulier dans le système de gestion des finances publiques.

#### *Conditions préalables au décaissement*

Selon le contexte, il peut s'avérer nécessaire d'obtenir l'adoption d'une mesure particulière avant de pouvoir exécuter le contrat (c'est-à-dire avant le premier décaissement). Il peut s'agir d'une mesure portant sur la transparence

166 Se reporter à l'annexe 6 pour plus d'informations.

167 Se reporter à l'annexe 7 pour plus d'informations.

168 Se reporter à l'annexe 7 pour plus d'exemples.

budgétaire, sur la correction de certaines des faiblesses détectées dans la GFP, ou encore sur le cadre législatif, réglementaire ou institutionnel de l'administration financière.

Ces mesures incluent par exemple l'adoption d'un décret portant création d'un comité du trésor public, le contrôle du système de paye (par exemple, audit des dépenses d'éducation), la réduction du nombre de comptes détenus par les administrations publiques auprès des banques commerciales, la limitation du nombre de comptes détenus auprès de la Banque centrale, la préparation ou l'adoption de la législation/réglementation applicable aux marchés publics ou encore le renforcement des audits externes. Des conditions préalables pourraient également être liées à l'objectif de consolidation de l'État du CCER.

### 3.2.3. Profil de décaissement

Le profil de décaissement doit être examiné avec le gouvernement, les donateurs participant à l'appui budgétaire et le FMI afin que le calendrier prévu puisse répondre aux besoins de trésorerie.

Dans les situations de fragilité, afin d'améliorer la prévisibilité du contrat et d'en simplifier la gestion à la fois pour l'UE et les autorités nationales, 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 la finalité du CCER, soit, dans la plupart des cas, au début de l'exercice budgétaire.

Concernant les contrats de deux à trois ans, une tranche variable, qui généralement ne dépassera pas 30 % du total, sera prévue, avec la possibilité d'augmenter la part de cette tranche pendant la durée du contrat. La première année du contrat, si aucun indicateur de tranche variable approprié n'a encore été identifié, une unique tranche fixe pour le décaissement devrait être programmée. Dans le cas d'un renouvellement de contrat, une tranche variable peut déjà être employée la première année.

### 3.2.4. Indicateurs de performance

Les indicateurs devraient être soigneusement choisis, afin de cibler le dialogue et d'inciter aux réformes nécessaires au succès du CCER sans que des conditions supplémentaires ne soient imposées.

Dans des situations de fragilité, il y a lieu de limiter le nombre d'indicateurs attachés à une tranche variable. Ils serviront à axer le dialogue sur un certain nombre de points clés relatifs aux objectifs de consolidation de l'État soutenus par le contrat y compris, dans de nombreux cas, la réforme de la gestion des finances publiques. Ils devraient s'inspirer, dans la mesure du possible, des stratégies et des plans d'action nationaux 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 pour les secteurs sociaux).

Dans cet environnement complexe, il est recommandé que les indicateurs soient conçus sous la supervision de la direction géographique auprès du siège et en étroite coopération avec les services compétents du siège (unité d'appui budgétaire, unité « résilience et fragilité », et autres unités thématiques).

### 3.2.5. Revue annuelle du contrat

Quelle que soit la durée du contrat 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), par exemple au niveau de la politique macroéconomique, de la gouvernance économique (marchés publics, corruption) ou de la gestion des finances publiques (retards dans la mise en œuvre des réformes, par exemple). 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, la revue annuelle du contrat d'appui budgétaire de l'UE, menée par l'UE et le gouvernement concerné (en collaboration avec les autres donateurs multilatéraux et les États membres actifs dans le pays), sera planifiée pour coïncider avec l'examen de la stratégie nationale de développement ou d'un document équivalent, l'examen de l'appui budgétaire (si prévu dans le cadre d'un mécanisme de suivi conjoint) ou l'évaluation du FMI afin de permettre un échange de points de vue sur le contrat d'appui budgétaire. Les revues du cadre de stabilisation peuvent également être prises en compte dans l'analyse. Cet examen portera sur: les quatre critères d'éligibilité et, le cas échéant, les

conditions spécifiques, les indicateurs de performance applicables aux tranches variables pour l'année suivante, les prévisions de décaissement et toute autre question pertinente (appui à la gestion des finances publiques, réformes en matière de gouvernance économique ou de stabilisation, et coordination des donateurs, par exemple).

La revue annuelle permettra de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre le contrat, au besoin sous une forme révisée, et de valider les conditions retenues pour l'année suivante (conditions spécifiques, le cas échéant, et indicateurs de performance).

### 3.2.6. Appui technique complémentaire

Compte tenu des faiblesses systémiques/institutionnelles affectant les pays en situation de fragilité, il sera nécessaire, dans bien des cas, de prévoir un appui technique complémentaire, soit dans le contrat d'appui budgétaire, 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, la formulation et la mise en œuvre de politiques, la réforme de l'administration publique, la stabilisation, les mesures anticorruption, 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 cadre de répartition du travail.

Dans les pays concernés, les délégations peuvent mobiliser différents types d'appui, proposer une assistance technique, un soutien à la transparence (par exemple, des outils internet) et à la redevabilité démocratique (par exemple, les organisations de la société civile), des accords de jumelage et d'expertise publique, proposés notamment par les États membres de l'UE. Étant donné que le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques est l'une des fonctions essentielles du FMI, les délégations peuvent également mobiliser l'expertise du FMI (département des finances publiques), notamment en vertu de l'accord-cadre conclu entre le FMI et la DG DEVCO. Dans le même ordre d'idées, l'UE, en concertation avec les partenaires associés dans le processus de politique nationale, tels que le PNUD et la Banque mondiale, peut prévoir un appui à la formulation et la mise en œuvre des politiques, axé sur l'élaboration d'une matrice de suivi, le choix des indicateurs et/ou l'appui aux statistiques.

### **Références:**

- UE (2014), Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE, 12 mai 2014, (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9644-2014-INIT/fr/pdf>);
- UE (2013), Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, « L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs », JOIN(2013) 30 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=fr>);
- UE (2017), Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, « Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE » (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0021>);
- Institut pour l'économie et la paix (2017), Indice mondial de la paix 2017 – Mesurer la paix dans un monde complexe (en anglais) (<http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index>);
- IDPS (2016), Déclaration de Stockholm intitulée « Surmonter la fragilité et consolider la paix dans un monde en mutation » (<http://www.pbsbdialogue.org/fr/news-events/5th-global-meeting/>);
- FMI (2012), Note d'orientation des services du FMI sur l'engagement de fonds dans les pays en situation de fragilité (en anglais) (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/042512.pdf>);
- FMI (2015), Engagement du FMI auprès de pays se trouvant dans une situation d'après-conflit et de fragilité – état des lieux (en anglais) (<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/050715.pdf>);
- OCDE (2011), 4<sup>e</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, « Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles » (<http://www.pbsbdialogue.org/fr/le-new-deal/fr-about-new-deal>);

- OCDE (2016), « États de fragilité 2016, Comprendre la violence », publication de l'OCDE, Paris (<http://www.oecd.org/fr/cad/etats-de-fragilite-2016-9789264269996-fr.htm>);
- Banque mondiale et al. (2012), « 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 » (<https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/CAP%20L%27Aide%20budg%C3%A9taire%20dans%20les%20Situations%20fragiles%20Fran%C3%A7ais.pdf>);
- Banque mondiale et al. (2017), Étude sur la prévention des conflits pour le compte de l'AGNU, septembre 2017.

Appendice – 10 éléments à prendre en considération pour une approche stratégique de la résilience, extrait de la communication intitulée « Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE » – Réf.: JOIN (2017) 21

1. **Le renforcement de la résilience est un moyen, pas une fin en soi.** L'approche stratégique de la résilience adoptée par l'UE cherche à tirer parti des atouts institutionnels et sociétaux des pays partenaires pour atteindre des objectifs à long terme dans le domaine du développement durable ou de la sécurité. Elle vise à faire des progrès sur la voie de ces objectifs en remédiant aux vulnérabilités et aux risques structurels sous-jacents. Elle reconnaît que le développement et les progrès vers la démocratie, la paix et la sécurité ne constituent pas un processus linéaire et que des approches sectorielles ne suffisent pas toujours, à elles seules, à garantir des résultats durables.
2. **Comprendre les facteurs de résilience dans un contexte donné nous aide à mieux planifier notre réaction en cas de pressions et d'imprévus.** Pour ce faire, il faut avoir une bonne compréhension des liens qui existent entre les différents éléments des systèmes complexes qui régissent et soutiennent les États, les sociétés et les communautés, ainsi que de la manière dont ils réagissent aux chocs soudains ou aux pressions récurrentes ou s'inscrivant dans la durée.
3. **La résilience dépend du contexte et nécessite des approches sur mesure.** Bien que les systèmes résilients présentent un certain nombre de caractéristiques communes, il revient aux professionnels et aux acteurs locaux d'élaborer des définitions de travail adaptées au contexte. Le rôle de l'Union européenne et d'autres acteurs extérieurs est de soutenir ce processus et de promouvoir des sociétés mieux à même de cerner et de résoudre leurs problèmes. Cela suppose que les décideurs politiques et les partenaires au développement adoptent une approche de long terme qui fasse preuve de la capacité d'adaptation, indispensable durant la phase d'expérimentation et d'amélioration des approches.
4. **Répertorier les facteurs de résilience existants et en tirer parti est aussi important que de repérer les vulnérabilités et d'y remédier.** Ces facteurs peuvent prendre la forme de systèmes démocratiques, judiciaires ou de bonne gouvernance (qu'ils soient institutionnalisés ou informels), d'institutions et d'organisations non étatiques, de normes et de pratiques culturelles bien ancrées ou de solutions ad hoc élaborées au niveau des communautés qui complètent les capacités de l'État ou compensent l'absence de celles-ci. **La question de la résilience doit être traitée à de multiples niveaux (État, société et communauté).** Les collectivités locales et la société civile permettent souvent à la résilience de s'enraciner et de croître au niveau des communautés. Les femmes ont un rôle spécifique et essentiel à jouer qu'il convient de reconnaître et de prendre en compte, tout en s'attaquant aux causes structurelles des inégalités entre les sexes.
5. **Qui dit résilience dit transformation, et renoncer au statu quo.** L'objectif de la résilience est de soutenir l'identité profonde et les capacités des États, des sociétés et des communautés face à des éléments perturbateurs, mais aussi de garantir leur capacité d'adaptation et de réforme pour répondre à de nouveaux besoins. Tirer parti de la dimension transformatrice de la résilience est essentiel.
6. **La résilience passe par une approche politique.** C'est aux gouvernements que revient au premier chef la responsabilité de répondre aux besoins de leurs populations, et l'aide internationale ne devrait pas se substituer aux responsabilités et à l'action politique locales. Tous les pays se sont engagés à mettre en œuvre les objectifs de développement durable, qui contiennent des références spécifiques au renforcement de la résilience. Par conséquent, la responsabilité d'intégrer la résilience dans les cadres stratégiques nationaux et locaux incombe avant tout à chaque pays. Toutefois, l'UE et ses États membres peuvent contribuer à renforcer la résilience en abordant cette question comme faisant partie intégrante du dialogue politique, y compris au plus haut niveau.
7. **La résilience nécessite une programmation basée sur la connaissance des risques.** Les mesures prises pour s'attaquer aux diverses causes de la fragilité devraient se doubler de mesures de gestion des risques afin de protéger les populations contre les chocs et les pressions, de limiter l'impact de ceux-ci grâce à une réponse rapide et de contribuer à un retour à la normale dans les meilleurs délais.
8. Il n'est pas toujours possible de remédier à des difficultés dès qu'elles surviennent ou d'échapper aux conséquences d'une crise soudaine, mais se contenter de traiter les problèmes à leur point de rupture

engendre des coûts disproportionnés. Il faut donc **intégrer d'emblée des éléments de flexibilité et d'adaptabilité au changement dans la conception des programmes**. Il importe également de réfléchir aux éventuelles pressions que le renforcement ou l'affaiblissement d'une partie d'un système peut faire peser sur une autre.

- 9. L'alerte précoce doit aller de pair avec une action rapide.** Même s'il n'est pas possible de prévenir tous les risques, une approche efficace de la résilience nécessite que les décideurs soient en mesure d'identifier et d'évaluer les vulnérabilités à long, moyen et court termes et de prendre des mesures efficaces à un stade précoce. Une évaluation complète doit donc se doubler de processus de prise de décision adaptés. Il ne s'agit pas uniquement de faire face à des chocs (tels que catastrophes naturelles, conflits interétatiques ou crises économiques), mais aussi à des crises à évolution lente, des contraintes récurrentes ou des fragilités cumulées sur le long terme qui peuvent atteindre un point de basculement (croissance démographique, dégradation de l'environnement, changement climatique, flux migratoires et autres stress chroniques).
  
- 10. Le point de départ opérationnel est une analyse globale des forces, des vulnérabilités et des pressions.** États et sociétés s'articulent autour d'interdépendances complexes entre les acteurs politiques et de sécurité, le secteur privé, la société civile, les communautés et les individus. Les approches traditionnelles axées sur les politiques sectorielles ne permettent pas toujours de repérer toutes les vulnérabilités ni leurs interconnexions, pas plus qu'elles ne permettent d'anticiper la réaction d'un système dans son ensemble lorsqu'il est mis sous pression, y compris les éventuelles conséquences pour d'autres États. Cela signifie que, quel que soit le résultat vers lequel on tend, le risque et l'aptitude à y faire face doivent être analysés à plusieurs niveaux, en particulier lorsqu'un facteur de résilience ou un ensemble d'acteurs est tributaire de la résilience des autres, ou lorsque les relations de pouvoir entre différents niveaux de la société jouent un rôle important. Généralement, cela équivaut à une approche « tous risques », pour laquelle il convient d'effectuer une analyse aux niveaux régional, national et organisationnel, ainsi qu'au niveau des communautés et des individus.

## ANNEXE 10 – APPUI BUDGÉTAIRE DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT (PEID) ET LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER (PTOM)

### 1. Introduction, contexte et logique

La communication sur l'appui budgétaire 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. Il ne s'agit cependant pas de revoir les exigences à la baisse. 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 également en raison de l'efficacité relativement limitée de la fourniture de l'aide<sup>169</sup>.

### 2. 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 face aux catastrophes naturelles, aux chocs frappant l'économie ou les termes de l'échange (c.-à-d. les conditions commerciales), et à la volatilité de l'aide. En outre, une dette élevée peut réduire la capacité de résilience face aux chocs. À cet égard, il est généralement admis que la réduction de la vulnérabilité aux risques par des mesures d'atténuation et d'adaptation 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 accentuée par les effets négatifs du changement climatique, qui touchent de manière disproportionnée les PEID/PTOM, et par les contraintes liées à l'éloignement et à l'énergie. Ces effets ont un impact important et direct sur les objectifs de développement durable.

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 des États plus grands, en particulier lorsqu'ils sont proches de 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 accroissant les échanges commerciaux et en se spécialisant dans un petit nombre d'exportations vers certains grands marchés ainsi que dans le tourisme. Toutefois, cette dépendance à l'égard d'une spécialisation a accru leur vulnérabilité aux rapides variations des termes de l'échange et aux changements des conditions économiques touchant les marchés mondiaux. En conséquence, ils connaissent également une plus grande volatilité de la croissance. Combinée à leur vulnérabilité, cette volatilité extrême rend particulièrement difficile la planification du développement dans les PEID/PTOM et exige des stratégies qui intègrent ces incertitudes et construit de la 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 l'évolution de la croissance des PEID/PTOM les plus performants. Les investissements dans le secteur des ressources naturelles ne garantissent pas automatiquement des résultats positifs. La présence de richesses en ressources naturelles peut ouvrir des perspectives favorables à une croissance rapide et, partant, des possibilités d'éradiquer la pauvreté ou de parvenir à un développement durable dans les PTOM. Cependant, la dépendance à l'égard de ressources naturelles abondantes, hautement rentables et non renouvelables, combinée à une forte dépendance des exportations de ces mêmes ressources, ne garantit pas nécessairement de bonnes performances économiques du

169 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.

fait de distorsions dans les incitations pour une gestion budgétaire saine. Les conséquences sont des effets d'éviction, c'est-à-dire une politique budgétaire expansionniste qui entraîne une réduction des dépenses d'investissement dans d'autres secteurs, notamment le secteur privé, ainsi que l'apparition du phénomène qualifié de « malédiction des ressources naturelles » qui, in fine, réduit les perspectives de croissance. Des contestations portant sur la propriété des ressources naturelles et l'accès à celles-ci peuvent provoquer des conflits, favoriser la corruption et donner lieu à une gouvernance inefficace. À cet égard, le renforcement des capacités dans la gestion des richesses en ressources naturelles, leur gouvernance et leur incidence environnementale et sociale est essentiel dans les PEID/PTOM.

4) **Capacités institutionnelles:** de nombreux PEID/PTOM se caractérisent par de très petites administrations, de faibles capacités institutionnelles, et par une insuffisance des fonctions clés tant au niveau de l'État que des pouvoirs publics locaux. Cependant, en comparaison, les dépenses du secteur public tendent à être relativement élevées. De vastes agendas de réforme ont peu de chances de réussir car ils ne peuvent se soustraire à de telles contraintes. Les PEID/PTOM doivent adopter des stratégies qui reflètent leurs capacités administratives et politiques généralement limitées afin de parvenir à un équilibre entre le niveau d'ambition, et les capacités et compétences disponibles.

Beaucoup de questions ont une dimension régionale, et les opportunités et contraintes auxquelles sont confrontés les PEID/PTOM sont souvent similaires. À cet égard, les organisations régionales peuvent jouer un rôle essentiel en apportant des conseils en matière de politique sectorielle ainsi qu'une expertise technique. Des organisations régionales fortes permettent de réaliser des économies d'échelle, ce qui présente un intérêt particulier pour les PEID/PTOM. Lorsque les organisations régionales sont jugées efficaces, l'appropriation par les PEID/PTOM de la promotion de l'intégration régionale et du partage de compétences au niveau régional devrait être suivie et encouragée.

### 3. Comment adapter l'appui budgétaire de l'UE aux PEID/PTOM?

L'appui budgétaire peut être un instrument approprié pour appuyer les PEID/PTOM à trouver des réponses à la nature transversale des quatre défis mentionnés ci-dessus. Il peut contribuer à une croissance inclusive et durable en favorisant une approche plus stratégique en ce qui concerne 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 les capacités de développement.

Cela justifie que l'appui budgétaire soit adapté au contexte des PEID/PTOM. Cela implique également d'évaluer comment les lignes directrices générales sur l'appui budgétaire devraient être interprétées et spécifiées pour les PEID/PTOM, en limitant leur contenu et en les adaptant davantage au contexte et, in fine, en améliorant l'efficacité des contrats d'appui budgétaire dans les PEID/PTOM.

Paradoxalement, si l'appui budgétaire peut délivrer quelques-uns de ces plus grands bénéfices dans ces environnements politiques particuliers, déterminer l'éligibilité à cet instrument, et instaurer le cadre de dialogue et de suivi approprié pourrait constituer le plus grand défi. Souvent, les problèmes d'éligibilité ne résultent pas du non-respect des critères fixés pour l'accès à l'appui budgétaire en tant que tel (en fait, les analyses montrent que, du point de vue de la gouvernance économique, ces pays ou territoires ne sont pas moins performants que les bénéficiaires d'appui budgétaire dans d'autres parties du monde). Les obstacles proviennent plutôt du caractère limité des capacités pour engager les procédures « administratives » nécessaires à l'évaluation de l'éligibilité, la conduite du dialogue et le suivi du contrat, tant du côté du bénéficiaire que de l'UE.

Toutefois, même si en général les PEID/PTOM sont confrontés aux mêmes quatre défis mentionnés ci-dessus, il n'existe pas d'approche unique et universelle. Les trois grands paramètres suivants devraient être pris en compte afin d'ajuster les contrats d'appui budgétaire au contexte spécifique des PEID/PTOM.

#### *Taille de la population*

Les contrats d'appui budgétaire devraient prendre en compte les disparités importantes au sein de ce groupe qui comprend, d'une part, des nations de plusieurs millions d'habitants comme la République dominicaine et la Papouasie-Nouvelle Guinée et, d'autre part, des micro-États et des nano-États 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 certains États membres de l'UE. Selon les relations établies constitutionnellement avec ces États membres, les PTOM bénéficient d'une large autonomie et de pouvoirs étendus couvrant les trois dimensions de la décentralisation: i) politique, ii) administrative et iii) budgétaire. Dans ce cadre, l'appui budgétaire octroyé aux PTOM peut présenter des caractéristiques analogues à celles du soutien apporté à un gouvernement infranational (voir section 4.9). En ce qui concerne les principes fondamentaux des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, lesquels font partie intégrante de la communication sur l'appui budgétaire, ils sont communs aux PTOM et aux États membres auxquels ils sont rattachés. En conséquence, dans le cadre de l'appui budgétaire aux PTOM, la situation en matière de valeurs fondamentales ne doit pas être évaluée étant donné que celles-ci sont prises en compte 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*

Certains PEID/PTOM ont davantage de possibilité pour développer des cadres et capacités institutionnels et administratifs globaux, par rapport à d'autres pays du groupe où les économies sont plus modestes et plus isolées. Dans ces PEID/PTOM, il convient de mener les réflexions et les évaluations conventionnelles lors de la conception des contrats d'appui budgétaire. Cette approche s'applique aux PEID/PTOM possédant la capacité nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques et des stratégies de réforme, et qui disposent des institutions et des instruments leur permettant de gérer une politique macroéconomique (ils disposeraient d'une banque centrale autonome, par exemple).

Les PEID/PTOM dotés d'un cadre institutionnel et administratif plus limité et ne remplissant pas les critères visés ci-dessus devront être évalués en conséquence. Les attentes sur le plan de l'éligibilité macroéconomique ne peuvent être les mêmes lorsqu'il s'agit d'un pays dont l'économie est modeste et qui ne dispose pas des instruments suffisants pour gérer ces politiques. Il en va de même pour les politiques publiques et la GFP. En outre, l'évaluation de la GFP peut, le cas échéant, s'inspirer du rapport d'audit de l'institution supérieure de contrôle ou d'autres organismes de surveillance dépendant de l'État membre auquel ces pays et territoires sont rattachés.

## **4. Caractéristiques de conception**

a) Dans les PEID/PTOM, le contrat de performance de réforme sectorielle sera la plupart du temps la forme d'appui budgétaire la plus appropriée, étant donné que la plupart des PEID/PTOM se caractérisent par un petit nombre de secteurs dominants, voire un seul. Les CPRS destinés à soutenir des secteurs clés peuvent être utilisés pour cibler les objectifs de réforme et faciliter le dialogue sur les politiques et le suivi. Ces contrats devraient prendre en compte et intégrer les principaux domaines transversaux associés aux quatre défis mentionnés ci-dessus: la vulnérabilité, la volatilité, les capacités institutionnelles et, le cas échéant, la gestion des ressources naturelles. Un CPRS, et notamment le dialogue qui l'entoure, peut contribuer à promouvoir une approche plus stratégique de l'adaptation au changement climatique. Cela n'exclut pas le recours à des C-ODD ou à des CCER dans des contextes qui le justifient.

b) Dans les PEID/PTOM, la préférence devrait être accordée aux tranches fixes uniquement, en mettant en particulier l'accent sur les évaluations des conditions générales visant un nombre limité de mesures clés et d'indicateurs de résultat. La majorité des PEID/PTOM ne possèdent ni la capacité, ni le cadre institutionnel et administratif leur permettant d'assurer le suivi des performances, comme l'exige l'approche relative aux tranches variables. Pour les mêmes motifs, le nombre de tranches (fixes ou variables) devrait idéalement être limité à une par an. Si des tranches variables sont utilisées, il convient de les appliquer vers la fin du contrat, lorsqu'il sera plus probable que des résultats puissent être observés et évalués.

c) En relation avec ce qui précède, le dialogue sur les politiques et le processus de revue devraient viser un nombre limité de mesures clés spécifiques aux pays concernés, et l'harmonisation/intégration rigoureuse du cadre d'évaluation de l'appui budgétaire plus large avec d'autres partenaires (si possible), y compris pour la définition des conditions de décaissement. Si les circonstances le permettent, ces principes pourraient prendre la forme d'accords de coopération délégués.

d) Dans de nombreux PEID/PTOM, il peut être irréaliste d'envisager un dialogue fréquent et approfondi, tel qu'il est requis ailleurs. Il est possible de recourir à une approche ad hoc plus opportuniste en saisissant les occasions qui

se présentent (telles que des réunions régionales, des vidéoconférences) comme possibilités de mener le dialogue. Néanmoins, l'association des PTOM avec l'Union constitue un partenariat en mesure de fournir le cadre d'un dialogue sur les politiques 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 (à travers ses centres d'assistance technique régionaux) pour l'évaluation des questions en matière de GFP, de macroéconomie et de politique publique, ainsi que les 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).

## 5. Cadre de gestion des risques

Le cadre de gestion des risques (CGR) de l'appui budgétaire s'applique également aux PEID/PTOM. Toutefois, lorsque ce cadre est utilisé, les circonstances propres aux PEID/PTOM doivent y être prises en compte. À titre d'exemple, la vulnérabilité, la volatilité et les contraintes de capacité dans les PEID/PTOM peuvent impliquer des risques particuliers qui ne sont pas couverts 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 commentée du cadre de gestion des risques et du profil de risque du pays.

Dans le cas des PTOM, le cadre de gestion des risques sera piloté en étroite consultation et coordination avec l'État membre de l'UE auquel ils sont rattachés. Compte tenu du statut particulier de ces pays et territoires, l'analyse du CGR exclura les risques politiques et portera sur les risques concernant la macroéconomie, le développement, la gestion des finances publiques et les aspects liés à la corruption et à la fraude.

Afin de refléter les spécificités des PEID et des PTOM, un cadre de gestion des risques simplifié est appliqué. Plutôt que de compléter le questionnaire complet sur les risques avec ses 44 questions, un modèle de CGR simplifié est applicable, dans lequel seules les 14 dimensions de risque (voir l'annexe 7) doivent être évaluées et justifiées. Cela permet de cibler les problématiques les plus importantes et de limiter les obligations en matière de rapports. Dans la mesure où les notations des risques seront toujours disponibles pour les 14 dimensions de risque, il sera toujours possible d'établir des comparaisons avec les autres pays bénéficiant d'appui budgétaire et d'effectuer une analyse des tendances. La liste des PEID qui appliqueront le modèle de CGR simplifié sera examinée une fois par an par le BSSC.

## 6. Détermination de l'éligibilité

Les obligations simplifiées en matière de rapports s'appliquent aux PEID et aux PTOM au même titre qu'à tous les pays bénéficiant de l'appui budgétaire. Cela comprend la possibilité de n'élaborer le rapport de gestion des finances publiques qu'une fois tous les trois ans lorsque le pays ou le PTOM concerné présente un risque global en matière de GFP jugé faible ou modéré. En outre, les spécificités des PEID et des PTOM décrites ci-dessous doivent être prises en compte lors de l'évaluation de l'éligibilité.

### *Politique publique*

La plupart des PEID/PTOM ont une politique ou stratégie de développement actuellement en cours. Toutefois, il se peut que des administrations publiques de petite taille ne disposent pas d'une politique sectorielle à part entière et distincte. Dans de tels cas, la stratégie menée au niveau national ou local peut être utilisée pour évaluer le critère d'éligibilité d'une politique publique à l'octroi d'un CPRS pour autant que, dans cette stratégie, les questions sectorielles soient traitées avec un niveau de détail suffisant. Lors de l'évaluation de la pertinence de cette stratégie, une attention particulière devrait être accordée aux quatre grandes dimensions (vulnérabilité, volatilité, richesse des ressources naturelles et renforcement des capacités) décrites plus haut. Le plus souvent, ces dimensions 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 pluriannuels des États membres ou les programmes pluriannuels gouvernementaux examinés au sein des parlements peuvent être utilisés pour évaluer l'éligibilité 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>170</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, par exemple). Dans le cas d'économies de petite taille, l'évaluation prendra en compte le cadre institutionnel, notamment en ce qui concerne 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 rattachés.

La politique budgétaire peut revêtir une importance particulièrement cruciale dans les PEID/PTOM étant donné le rôle prépondérant de l'État et la nécessité de renforcer la résilience aux chocs. Dans ces pays et territoires, le secteur public exerce généralement une influence relativement dominante sur l'économie. 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 des pouvoirs publics ou de la nécessité d'une plus grande interaction entre le gouvernement et l'économie compte tenu de la base économique plus étroite. 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 en matière de politique budgétaire afin que les décideurs politiques disposent d'une flexibilité suffisante pour réagir de manière anticyclique aux chocs ou aux ralentissements de l'économie<sup>171</sup>. Une discipline budgétaire laxiste peut accentuer la volatilité de l'économie en donnant lieu, par exemple, à des épisodes 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 à la réussite du processus de développement dans les PEID/PTOM, tout comme dans les autres pays partenaires. 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 des réformes figurant dans le cadre de suivi applicable à la mise en œuvre du contrat.

Dans les PEID/PTOM, il convient de ne pas mettre un accent trop important sur des réformes complexes de la gestion des finances publiques, mais plutôt sur la mise en œuvre effective des processus clés de gestion des finances publiques, en particulier liés à la conformité financière et à la discipline budgétaire. Les PEID/PTOM ne nécessitent pas nécessairement des systèmes de gestion des finances publiques aussi sophistiqués que dans d'autres pays.

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. 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>172</sup>. Le recours à une expertise externe onéreuse constitue souvent un facteur de risque particulier.

Dans ce contexte, il convient d'accorder dans les PEID/PTOM une attention particulière à l'analyse des lacunes dans les pratiques et systèmes existants et ensuite à l'établissement de priorités de réformes, les contraintes en matière de ressources et d'élaborer des plans de mise en œuvre cohérents et bien échelonnés. Dans les PEID/PTOM plus avancés, l'éligibilité sera en conséquence davantage basée sur l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation

170 Alors que le FMI est présent dans la plupart des pays des Caraïbes, ses programmes ne visent que 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.) peuvent aussi disposer d'évaluations macroéconomiques susceptibles de constituer une source d'informations utile.

171 Stéphanie Medina Cas et Rui Ota, « Big Government, High Debt, and Fiscal Adjustment in Small States », document de travail du FMI WP/08/39.

172 Klaus-Walter Riechel, « Public Financial Management: Principal Issues in Small Pacific Island Countries », document de réflexion stratégique du FMI, février 2002.

de réformes avancées afin de parvenir à des normes élevées en matière de gestion des finances publiques en mesure de garantir, outre la conformité financière et la discipline budgétaire, une fourniture de services efficiente et efficace.

L'évaluation des PTOM dépendra également de leur autonomie et de leurs prérogatives en matière budgétaire par rapport aux États membres auxquels ils sont rattachés. Aussi convient-il d'être attentif à l'autonomie budgétaire de ces pays et territoires.

#### *Transparence et contrôle du budget*

Les lignes directrices décrivent la manière dont il y a lieu d'évaluer ce critère dans le cas des PEID/PTOM (voir la section 4.1.4. des présentes lignes directrices). Ce critère concerne la définition d'un point d'entrée pour les contrats d'appui budgétaire ainsi que l'évaluation des progrès accomplis sur la base d'une approche dynamique.

Concernant l'éligibilité durant la mise en œuvre, laquelle porte essentiellement sur la publication de six documents budgétaires clés, les lignes directrices indiquent qu'une plus grande flexibilité peut être prévue pour les PEID et les PTOM, notamment en ce qui concerne la publication de la proposition de budget de l'exécutif, du rapport de fin d'exercice ou du rapport d'audit.

Néanmoins, la transparence budgétaire dans les PTOM devrait, en principe, être identique à celle de l'État membre auquel ils sont rattachés. En cas de divergence, il convient de procéder à une évaluation de l'éligibilité.

## ANNEXE 11 – Mobilisation des ressources financières nationales

La présente annexe fournit des informations générales sur la mobilisation des ressources financières nationales (MRFN) dans le contexte de l'appui budgétaire. Elle complète les orientations sur la MRFN contenues dans les annexes relatives à la gestion des finances publiques et à l'analyse macroéconomique. Cette annexe est structurée comme suit:

Section 1. Contexte global et politique de l'approche de l'UE en matière de soutien à la MRFN;

Section 2. Efforts déployés par l'UE à l'appui de la MRFN;

Section 3. Comment promouvoir la MRFN à travers un appui budgétaire;

Section 4. Cas particulier des ressources naturelles aux fins de taxation et de gestion des recettes;

Section 5. Aperçu des bases de données et des outils de diagnostic en matière de MRFN.

### 1. Contexte global et politique de l'approche de l'UE à l'égard du soutien à la MRFN

L'amélioration de la mobilisation des ressources financières nationales est au cœur du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement<sup>173</sup> et du programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>174</sup>. Elle constitue également une priorité du programme international du G20<sup>175</sup> et du G7<sup>176</sup>. Pour financer et mettre en œuvre avec succès les engagements pris à l'échelle mondiale par la communauté internationale ainsi que les aspirations en matière de développement de ses citoyens, davantage de recettes nationales sont nécessaires.

Un aspect a fait l'objet d'une attention particulière au niveau mondial. Il s'agit de la perte de recettes fiscales due à l'optimisation fiscale, à l'évasion fiscale et aux flux financiers illicites connexes. L'importance et l'ampleur du problème ont été mises en évidence dans le cadre de plusieurs scandales. L'impact est significatif dans les pays fortement dépendants des recettes provenant de l'impôt des sociétés. Selon le rapport « Mbeki »<sup>177</sup>, les flux financiers illicites en provenance d'Afrique sont estimés à 50 milliards de dollars par an.

Au niveau national, malgré des taux de croissance souvent élevés et une abondance des ressources naturelles, de nombreux pays partenaires n'exploitent toujours pas leur potentiel en matière de MRFN avec, au niveau mondial, un ratio moyen d'impôts sur le PIB de moins de 20 %, bien qu'il n'existe pas de norme concernant le niveau d'imposition. Lorsque les ressources naturelles sont abondantes, cette richesse peut même compromettre les efforts menés en matière de MRFN<sup>178</sup>.

La MRFN et, en particulier, l'application d'une imposition équitable et efficiente sont au cœur du contrat social qui lie un État à ses citoyens. La redevabilité nationale, à comprendre comme la capacité à rendre le gouvernement redevable de l'utilisation des dépenses publiques et de la fourniture de services publics, a plus de chance de se développer si les citoyens financent le gouvernement à travers l'impôt.

Des systèmes fiscaux efficaces et efficaces contribuent à lutter contre la corruption et les flux financiers illicites en réduisant les possibilités de gouvernance médiocre et de comportements illégaux. Le renforcement des systèmes fiscaux des pays partenaires est donc une étape indispensable pour garantir une stabilité budgétaire, promouvoir une croissance économique équitable, réduire les inégalités, accroître les efforts de lutte contre la corruption et permettre le financement à long terme des stratégies et programmes qui leur sont propres. La mobilisation des ressources financières nationales, y compris celles provenant des ressources naturelles, doit constituer un volet

173 Voir <https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/FFD3-2015/document-final.pdf>.

174 Voir <https://sustainabledevelopment.un.org>.

175 Voir le communiqué des dirigeants du G-20 réunis lors du sommet de Hangzhou, 4 et 5 septembre 2016.

176 Voir la déclaration des dirigeants du G-7 réunis lors du sommet de Ise-Shima, 26 et 27 mai 2016.

177 Voir (en anglais) le rapport du groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique, demandé par la conférence conjointe UA/CEA des ministres des finances, de la planification et du développement économique ([http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf)).

178 Se référer, par exemple, au document de travail du FMI WP 14/5 (en anglais), « Bénédiction des ressources, malédiction des revenus? les efforts nationaux en matière de revenus dans les pays riches en ressources » (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1405.pdf>).

essentiel des programmes de réforme des finances publiques d'un pays et s'inscrire dans le cadre du dialogue sur les politiques mené par l'UE et les pays partenaires, en particulier dans le cadre d'un programme d'appui budgétaire.

## 2. Efforts déployés par l'UE à l'appui de la MRFN

L'UE encourage l'application des principes de transparence, d'échange d'informations et de concurrence fiscale équitable, qui trouvent désormais un écho dans le monde entier. D'importantes améliorations ont été apportées en matière de gouvernance fiscale au sein du marché intérieur de l'UE, tout en tenant compte des implications pour les pays tiers et en assurant la cohérence des politiques en faveur du développement. Le « paquet sur la lutte contre l'évasion fiscale » adopté en janvier 2016 comprend une communication spécifique sur la « stratégie extérieure pour une imposition effective »<sup>179</sup>.

En ce qui concerne les politiques de développement, l'approche de la Commission à l'égard de la MRFN a été décrite en 2015 dans le document de travail des services de la Commission intitulé « *Percevoir plus – mieux dépenser* »<sup>180</sup>. Ce document traite à la fois du volet « recettes » et du volet « dépenses » des finances publiques. Il s'inspire de la communication de 2010 sur la fiscalité et le développement et est cohérent avec la communication de 2011 sur l'appui budgétaire. En outre, l'importance de la MRFN en tant que moteur du développement est mise en évidence dans la politique de développement de l'UE, le nouveau consensus européen<sup>181</sup>.

L'UE soutient de plus en plus les efforts de réforme que les pays déploient pour mobiliser les recettes nationales ainsi que leur utilisation efficiente et efficace. Dans le cadre de l'« initiative fiscale d'Addis-Abeba » (ATI)<sup>182</sup>, les partenaires au développement et à la coopération se sont engagés collectivement à doubler, d'ici à 2020, l'appui aux efforts de MRFN. Des mesures sont prises au niveau national, régional et international pour aider les pays à mobiliser les recettes nationales, à lutter contre les flux financiers illicites et à faire en sorte que tous les contribuables s'acquittent de leur juste part d'impôt. Le soutien en faveur de systèmes fiscaux transparents et équitables joue un rôle important dans tous les contrats d'appui budgétaire de l'UE ainsi que dans les projets spécifiques consacrés au renforcement des capacités en la matière.

**Au niveau mondial**, la Commission collabore essentiellement mais pas exclusivement avec les quatre institutions constituant la **Plateforme de collaboration sur les questions fiscales**<sup>183</sup> (FMI, Banque mondiale, Nations unies et OCDE).

- L'UE soutient les initiatives **du G20/OCDE** sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)<sup>184</sup> et sur l'échange de renseignements (EOI)<sup>185</sup>. Elle encourage la participation des pays partenaires aux forums internationaux et aux processus de normalisation, tels que le plan d'action du BEPS et son cadre inclusif, de sorte que toutes les sources de préoccupation de ces pays puissent être prises en considération.
- L'UE collabore avec l'**OCDE** dans le cadre de l'**initiative sur les statistiques des recettes publiques**<sup>186</sup> qui porte sur la production de données fiables et comparables sur la mobilisation de recettes.
- L'UE fournit une assistance au **comité des Nations unies sur les questions fiscales**<sup>187</sup> dans le but de permettre la participation de pays partenaires à son sous-comité.
- Dans le cadre du programme panafricain<sup>188</sup>, en collaboration avec l'**agence allemande de coopération internationale (GIZ)**, l'UE soutient les travaux du **pacte fiscal international (ITC)**, lequel comprend une assistance au secrétariat de l'**Initiative fiscale d'Addis-Abeba (ATI)**.

179 Voir [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_fr).

180 Voir <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-collect-more-spend-better.pdf>.

181 Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=EN>.

182 Voir <https://www.addistaxinitiative.net/fr/index.htm>.

183 Voir <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/plateforme-de-collaboration-sur-les-questions-fiscales.htm>.

184 Voir <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps/>.

185 Voir <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/>.

186 Voir <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-africa-9789264253308-en-fr.htm> pour l'Afrique, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/revenue-statistics-in-asian-countries-2016-9789264266483-en.htm> pour l'Asie et <http://www.oecd.org/fr/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm> pour l'Amérique latine.

187 Voir <http://www.un.org/esa/ffd/ffd-follow-up/tax-committee.html>.

188 Voir <https://www.giz.de/en/downloads/giz2015-gfg-article-eu-and-giz.pdf>.

- L'UE est engagée dans une initiative tripartite aux côtés de l'OCDE et de la Banque mondiale, destinée à soutenir les pays partenaires, notamment par un renforcement des capacités, afin d'empêcher le transfert de bénéfices par une utilisation abusive des prix de transfert de la part d'entreprises transnationales.
- L'UE a collaboré étroitement avec le FMI et d'autres partenaires sur la conception et le déploiement de l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT)<sup>189</sup>. TADAT joue un rôle fondamental en complétant l'instrument PEFA sur les aspects liés à la fiscalité.
- Dans le contexte du cadre de partenariat stratégique DEVCO-FMI<sup>190</sup>, les efforts de l'UE relatifs à la mobilisation des ressources financières nationales s'appuient sur l'assistance technique fournie par les fonds fiduciaires thématiques du FMI qui bénéficient d'une contribution financière substantielle de l'UE et d'un soutien politique au plus haut niveau. Le fonds fiduciaire pour la mobilisation des recettes<sup>191</sup> fournit une assistance directe aux pays partenaires en renforçant leurs politiques et administrations fiscales. Suivant une approche similaire, le programme sur la gestion de la richesse en ressources naturelles<sup>192</sup> porte sur la mobilisation des recettes dans les pays riches en ressources naturelles.
- Afin de promouvoir la transparence dans les recettes provenant de l'exploitation de ressources naturelles, l'UE est également engagée dans la promotion et la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)<sup>193</sup>. L'ITIE a contribué à la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites en publiant des informations sur les recettes provenant des industries extractives. La Banque mondiale fournit un soutien aux pays mettant en œuvre la norme ITIE par l'entremise du fonds multidonateurs « Extractives Global Programmatic Support »<sup>194</sup>, lequel bénéficie d'une importante contribution financière de l'UE.
- Dans le cadre de la politique de voisinage et d'élargissement, l'UE fournit une assistance technique au travers des accords conclus avec l'OCDE (programme SIGMA – soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion), le FMI et la Banque mondiale. SIGMA soutient les systèmes de formulation, de suivi et d'évaluation de stratégies nationales sur la base d'évaluations de situations de référence. Il intègre également les réformes de l'administration fiscale et de la GFP dans le cadre des réformes de l'administration publique, dans l'optique d'une approche efficiente et efficace qui tient compte de questions fondamentales telles que la gestion des ressources humaines et le service public, les technologies de l'information, l'élaboration des politiques et la fourniture de services. Le FMI fournit une assistance technique portant sur les cadres budgétaires à moyen terme, la stratégie budgétaire et l'administration fiscale (par exemple, gestion des risques en matière de conformité, cadre conceptuel des systèmes informatiques et gestion des changements). La Banque mondiale contribue en apportant une aide technique complémentaire.

**Au niveau régional**, l'UE soutient, dans le cadre du programme panafricain, des organisations et réseaux régionaux en Afrique tels que le *Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)*<sup>195</sup>, l'*Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI)* et l'*Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI)*, ainsi que l'*Organisation africaine des comités de comptes publics (AFROPAC)* dans le cadre d'un programme conjoint avec l'Allemagne.

En outre, une collaboration est recherchée avec le *Centro interamericano de administraciones tributarias (CIAT)*<sup>196</sup> et le *Centre de rencontre et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF)*<sup>197</sup>.

Au niveau régional, les centres régionaux d'assistance technique gérés par le FMI (RTAC)<sup>198</sup> fournissent une assistance technique ciblée, notamment dans le domaine des réformes fiscales.

189 Se référer à l'adresse <http://www.tadat.org/french/>

190 Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/node/109456\\_es](https://ec.europa.eu/europeaid/node/109456_es).

191 Voir <https://www.imf.org/external/np/ins/english/rmtf.htm>.

192 Voir <http://www.imf.org/en/capacity-development/trust-fund/MNRW-TTF>

193 Voir <https://eiti.org/fr>.

194 Voir <http://www.worldbank.org/en/programs/egps>.

195 Voir <http://www.ataftax.org/fr>.

196 Voir <https://www.ciat.org>.

197 Voir <http://credaf.org/fr/actualites>.

198 Voir <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/17/12/Regional-Technical-Assistance-Centers>. Ces centres bénéficient également d'un soutien de l'UE.

Toutes ces actions sont entreprises dans le contexte **international** et viennent **compléter l'aide directe de l'UE** octroyée aux pays en développement à travers de l'appui budgétaire et des programmes bilatéraux d'assistance technique en appui aux réformes de gouvernance économique.

Même si la MRFN a toujours été un aspect important de la conception des contrats d'appui budgétaire, le nouveau contexte mondial ainsi que l'importance de la MRFN pour le financement des objectifs de développement durable exigent que l'attention accordée à la MRFN soit accentuée dans la conception des contrats d'appui budgétaire à venir.

Tout au long du document « *Rapport spécial n° 35/2016: l'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne* »<sup>199</sup>, la Cour des comptes européenne a examiné dans quelle mesure la Commission européenne a tiré parti des contrats d'appui budgétaire pour soutenir la mobilisation des recettes dans neuf pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure: Cap-Vert, République centrafricaine, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal et Sierra Leone. Selon les conclusions, bien que l'approche de la Commission ait permis d'améliorer les exigences en matière d'évaluation des besoins, le potentiel des contrats d'appui budgétaire n'a pu être pleinement exploité en raison de faiblesses affectant leur mise en œuvre.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes européenne, la présente annexe expose une approche plus cohérente et systématique de la MRFN à travers des analyses et des rapports renforcés; un dialogue sur les politiques intensifié et une meilleure intégration dans la conception des contrats d'appui budgétaire.

Compte tenu du caractère multiple de la MRFN (réformes nationales – politique fiscale et administration fiscale – et vastes processus globaux en matière de gouvernance fiscale), il est nécessaire de ne pas aborder cette matière exclusivement sous l'angle du développement mais plutôt comme une problématique complexe englobant des aspects tels que les échanges commerciaux, les investissements, le secteur financier, la gouvernance économique, la taxation, le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites. Ceci est particulièrement pertinent à la lumière de l'actuel processus de l'UE visant à établir des listes de juridictions fiscales de pays tiers non coopératives et de pays tiers affichant des défaillances stratégiques dans les régimes nationaux de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Une approche plus générale fondée sur la diplomatie économique est dès lors indispensable, consciente des implications des réformes en matière de mobilisation des ressources, dont la cohérence politique en faveur du développement.

### 3. Comment promouvoir la MRFN dans le cadre de l'appui budgétaire?

La mobilisation des ressources financières nationales doit figurer en bonne place dans l'analyse de la gestion des finances publiques. Le présent chapitre fournit des orientations à cet effet et les indications qui y figurent doivent être appliquées de manière sélective en fonction du contexte propre au pays. Il ne doit pas être considéré comme un document modèle<sup>200</sup>.

Promouvoir la MRFN **ne signifie pas uniquement accroître le volume**, c.-à-d. le niveau des recettes collectées, **mais également améliorer la qualité, à savoir le caractère équitable et juste, la transparence et l'efficacité du processus et du système dans leur ensemble**. La MRFN est directement associée au « contrat social » qui lie les parties et acteurs concernés à un État souverain. Il est donc nécessaire, pour soutenir le processus de réforme de la MRFN, d'avoir une bonne compréhension du contexte en matière d'économie politique dans lequel il s'inscrit. C'est, par essence, un problème sensible, d'où l'importance de respecter le principe d'appropriation en matière de réforme pour la MRFN, de détecter les promoteurs politiques qui défendront ces réformes, de construire un dialogue sur les politiques solide avec les partenaires répertoriés et d'aligner les appuis apportés sur un programme de réforme mené par le pays.

L'établissement d'une **stratégie à moyen terme en matière de recettes (SMTR)**<sup>201</sup> pourrait offrir un cadre particulièrement pertinent pour la planification, les réformes et l'assistance à moyen terme. Une SMTR est une feuille de route de haut niveau de la réforme du système fiscal sur une période de 4 à 6 ans – dotée d'un volet

199 Voir [http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16\\_35/sr\\_revenue\\_in\\_africa\\_fr.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_35/sr_revenue_in_africa_fr.pdf).

200 Se référer, à cet égard, aux exigences en matière d'établissement de rapports applicables à la gestion des finances publiques, à la transparence et au contrôle du budget, et aux politiques macroéconomiques.

201 Voir [https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I\\_B%20Aid%20Effectiveness\\_MTRS%20Summary.pdf](https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I_B%20Aid%20Effectiveness_MTRS%20Summary.pdf) et [https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I\\_B%20Aid%20Effectiveness\\_MTRS%20Draft%20Concept%20Note.pdf](https://www.taxcompact.net/documents/itc-ati-tax-and-development-conference-2017/conference/day-1/Breakout%20Session%20I_B%20Aid%20Effectiveness_MTRS%20Draft%20Concept%20Note.pdf)

politique, administratif et juridique. Elle incarne la stratégie mise en place par un gouvernement pour mobiliser des recettes à l'aide d'un système fiscal en mesure de financer ses propres dépenses et de garantir la soutenabilité macroéconomique, tout en reflétant les considérations de redistribution et en créant les incitations appropriées pour le développement économique et social. La SMTR devrait constituer un document public, dans la mesure où une large consultation des acteurs concernés par le système fiscal est souhaitable pour son élaboration, y compris afin de promouvoir la redevabilité pour toutes les parties. La SMTR devient ainsi un effort piloté par le gouvernement et soutenu au plus haut niveau politique, et que le pays s'est approprié. Ce dernier point est fondamental, compte tenu de la vaste portée du système fiscal. Certains pays pourraient souhaiter recevoir un soutien extérieur pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur SMTR. L'élaboration et la mise en œuvre de la SMTR peuvent naturellement bénéficier du soutien de partenaires de coopération pour autant qu'elle reste alignée sur la stratégie définie par le gouvernement (y compris en termes de séquençage).

Les domaines de collaboration peuvent inclure aussi bien la politique en matière de recettes que l'administration des recettes et le cadre juridique correspondant, y compris la lutte contre l'optimisation ou l'évasion fiscale, tant au niveau national qu'international, de même que la lutte contre les flux financiers illicites qui découlent de l'évasion fiscale.

Les réformes relatives à la MRFN et à la fiscalité relèvent de problématiques structurelles et qui s'inscrivent dans la durée, pour lesquelles des facteurs externes peuvent avoir une influence significative (la fluctuation des cours internationaux des matières premières, par exemple). Les améliorations ne se traduisent pas souvent immédiatement par des résultats mesurables mais constituent plutôt des processus à moyen et long termes. Ce sont des aspects à prendre en compte lors de la conception des contrats d'appui budgétaire. Plus particulièrement, le choix des indicateurs doit reposer sur des améliorations mesurables et suivre un calendrier raisonnable.

Compte tenu de ce qui précède, le soutien des pays partenaires pour l'amélioration de la mobilisation des ressources financières nationales à travers un appui budgétaire sera articulé en fonction des étapes suivantes:

- l'évaluation de la MRFN dans un pays;
- la prise en compte de la MRFN lors de la conception du contrat d'appui budgétaire; et
- la prise en compte de la MRFN lors de l'exécution du contrat d'appui budgétaire.

### 3.1 *Évaluation de la MRFN dans un pays*

Afin d'identifier et éventuellement soutenir les réformes essentielles qui feront l'objet d'un dialogue solide et approfondi, une compréhension rigoureuse du contexte entourant la MRFN est indispensable. Pour parvenir à ce stade, un engagement constant auprès des acteurs concernés (tels que les autorités fiscales, le ministère des finances, l'institution supérieure de contrôle, le parlement, la société civile, le secteur privé ou d'autres partenaires de coopération) est nécessaire afin d'élaborer une analyse parfaitement étayée.

Il n'existe pas de diagnostic universel. Les informations recueillies auront des implications diverses selon les contextes. L'évaluation de la MRFN est propre au pays et le dialogue avec les autorités est particulièrement important pour alimenter cette analyse. Une évaluation TADAT des forces et des faiblesses de l'administration fiscale sera généralement un bon point de départ pour établir une base objective et informée pour un soutien et dialogue. Comme pour l'analyse PEFA, et en tenant dûment compte de la séquence entre les deux évaluations, l'utilisation du TADAT est recommandée à toutes les délégations.

Une analyse de la MRFN devrait couvrir un large éventail de sujets, dont les impôts, les recettes douanières et les recettes provenant des ressources naturelles. Elle devrait de préférence se structurer autour de trois grandes dimensions: **la politique fiscale nationale, l'administration fiscale nationale et la dimension internationale**. Il convient également de mener cette analyse dans le cadre de l'évaluation de la gestion des finances publiques ou des politiques macroéconomiques en général, ou en lien étroit avec cette évaluation. Elle peut, par exemple, couvrir les points suivants<sup>202</sup>:

202 Il s'agit d'une liste indicative et non exhaustive de points à prendre en considération, à adapter en fonction du contexte du pays.

*Politique fiscale nationale*

- identifier les interlocuteurs locaux et la manière dont ils interagissent (par exemple, l'administration nationale/locale responsable de la fiscalité, des douanes, des mines ou des forêts; des organismes, agences spécialisés et des organisations de la société civile actives dans ce domaine);
- compiler les informations publiques officielles disponibles (informations générales sur les impôts ainsi que des données moins agrégées telles que les ratios des impôts au PIB, les impôts directs/indirects ou des ventilations à l'échelle nationale/locale). Il convient également d'évaluer les infrastructures existantes permettant de faciliter le paiement des taxes ou des droits (l'administration en ligne, par exemple) et de fournir des informations accessibles/publiques (concernant le type d'impôts, les bases juridiques, le calendrier de paiement ou les points de contact au sein de l'administration via le site internet du ministère des finances ou de l'administration fiscale, par exemple). Il y a également lieu de déterminer si certains programmes publics destinés à améliorer la conformité fiscale ou les connaissances des contribuables sont en place et s'il existe une politique de communication publique;
- examiner si des réglementations fiscales ou sur les recettes font l'objet d'une mise à jour régulière et si ces informations sont complètes et facilement accessibles aux contribuables. Il convient également d'évaluer si certains régimes fiscaux sont définis dans d'autres codes, tels que le code des investissements ou le code minier, et s'ils sont actualisés et cohérents les uns par rapport aux autres;
- évaluer le niveau de coopération et de partage des informations entre les administrations fiscales, notamment en ce qui concerne les informations ayant trait aux contribuables;
- examiner les incitations fiscales (également appelées « dépenses fiscales ») et vérifier si elles sont régulièrement évaluées et si cette évaluation est publiée (existe-t-il une « zone franche » dans le pays et les autorités peuvent-elles en identifier clairement les bénéficiaires?); et
- déterminer si les politiques fiscales ou sur les recettes dans le cadre de la MRFN sont discutées au parlement et évaluer le degré d'engagement des membres du parlement en la matière.

Même si, à ce jour, aucun outil standard n'est disponible pour l'analyse de la politique fiscale, le FMI et la Banque mondiale développent actuellement un cadre d'évaluation de la politique fiscale (CEPF).

*Administration fiscale nationale*

- vérifier si des évaluations relatives à l'administration des recettes ont été effectuées récemment, telles que les évaluations diagnostics d'administration fiscale (TADAT), les analyses des écarts au niveau de l'administration fiscale (RA-GAP), l'outil d'information fiscale de l'administration des recettes (RA-FIT) et/ou les analyses des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA). Il convient de répertorier les principales faiblesses identifiées et de revoir en conséquence les plans d'actions élaborés;
- déterminer la taille et la structure de l'administration fiscale (par exemple, la segmentation des contribuables en fonction de leur taille: grands, moyens et petits) ainsi que la structure générale des recettes perçues (par exemple, la part des recettes globales fournie par les 50 ou 100 plus grandes entreprises, ou encore la part de la TVA dans le montant total des recettes collectées);
- savoir si l'administration bénéficie de renforcement de capacités de la part des institutions internationales, d'autres partenaires et/ou d'entités privées. Il y a lieu de déterminer si le pays bénéficie d'une assistance technique financée par l'UE dans le domaine fiscal ou douanier, telle que celle possible au titre du fonds fiduciaire thématique du FMI pour la mobilisation des recettes, du fonds fiduciaire thématique du FMI pour la gestion des richesses en ressources naturelles, du soutien programmatique global de la Banque mondiale aux industries extractives, ou fournie par le centre régional d'assistance technique compétent du FMI;
- déterminer si le pays prend part à l'initiative de l'OCDE relative aux statistiques des recettes publiques visant à fournir des données fiables et comparables sur les taxes perçues.

### *Dimension internationale*

- évaluer la structure de l'administration mise en place pour traiter des questions fiscales internationales, y compris dans le cadre de conventions fiscales internationales/régionales (existence ou non d'un service spécifique, par exemple);
- vérifier si le pays figure sur la liste de l'UE et/ou de l'OCDE en tant que juridiction non coopérative ou s'il est présent dans la liste du groupe d'action financière (GAFI)<sup>203</sup>;
- évaluer le niveau de conformité par rapport aux normes du forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales<sup>204</sup>;
- vérifier si le pays participe au cadre inclusif de l'OCDE relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (BEPS)<sup>205</sup>;
- évaluer la manière dont les autorités traitent des questions fiscales avec des organisations régionales telles que les commissions économiques régionales (CEDEAO, COMESA, SADC);
- évaluer dans quelle mesure un dialogue est instauré entre l'administration des recettes et, d'une part, les différents forums régionaux (le forum sur l'administration fiscale africaine, le centre de rencontre des dirigeants d'administrations fiscales ou le Centro interamericano de administraciones tributarias) et, d'autre part, les partenaires internationaux; et
- vérifier si le pays a adhéré à l'initiative fiscale d'Addis-Abeba.

L'OCDE élabore actuellement un outil de diagnostic transfrontalier (CBDT) spécifique afin d'évaluer le degré d'engagement international en matière fiscale.

### *Engagement aux côtés de partenaires et d'autres parties*

- passer en revue, le cas échéant, le dialogue sur la MRFN entre les donateurs et les organisations officielles ou de l'administration compétents, et évaluer également si la MRFN est régulièrement examinée au sein de l'un ou l'autre groupe de coordination des partenaires de coopération (en lien avec la gestion des finances publiques, la transparence, le secteur privé, les échanges commerciaux ou la réforme du service public, par exemple);
- savoir si la Cour des comptes nationale a procédé à une évaluation quelconque en matière fiscale;
- déterminer si la société civile au niveau national/international est activement associée aux mécanismes de suivi et redevabilité en matière de recettes et, le cas échéant, déterminer le domaine ciblé (taxation, douanes, industries extractives, par exemple).

### *3.2 Prise en compte de la MRFN lors de la conception du contrat d'appui budgétaire*

La mobilisation des ressources financières nationales doit être analysée dans le cadre de **l'évaluation de l'éligibilité** à l'octroi de contrats d'appui budgétaire.

**Stabilité macroéconomique** – la mobilisation des ressources financières nationales a une forte influence sur la stabilité macroéconomique. La capacité du pays à se reposer sur des recettes prévisibles est fondamentale. Celle-ci a un lien direct avec la fourniture de services publics et les investissements publics. Comme le démontre toute crise des matières premières, les pays qui sont dépendants des recettes issues de ressources naturelles ne tirent pas toujours parti de la phase d'expansion des cycles pour améliorer la mobilisation des ressources financières nationales et sont souvent confrontés à de sévères chocs qui nuisent gravement à leur stabilité macroéconomique en cas de

203 Voir <http://www.fatf-gafi.org/fr/accueil/>.

204 Voir <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/>.

205 Voir <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/>.

chute des cours internationaux. Des informations actualisées sur le sujet devraient être disponibles notamment dans le rapport établi par le FMI au titre de l'article IV ou dans les examens des programmes effectués par le FMI.

**Gestion des finances publiques** – la gestion des finances publiques couvre aussi bien les dépenses que les recettes. Une évaluation solide de la GFP doit comporter une partie dédiée à la mobilisation des ressources. Cette large évaluation devrait reposer sur la collecte d'informations issues de sources nationales, sur des outils de diagnostic (tels que TADAT ou PEFA), des rapports d'assistance technique ainsi que sur le dialogue mené avec les autorités. En règle générale, les rapports du FMI (consultation au titre de l'article IV ou examens des programmes) contiennent également des informations sur le sujet.

**Transparence et contrôle** – les prévisions relatives aux recettes constituent une partie cruciale du budget (et des budgets révisés). Elles doivent être publiées pour l'exercice fiscal suivant. Elles devraient être réalistes. De même, les chiffres concernant les recettes effectivement perçues devraient faire l'objet d'un audit externe et être publiés.

L'utilisation, pour les contrats d'appui budgétaire, d'**indicateurs de performance relatifs à la mobilisation des ressources financières nationales**, est encouragée. Cependant, fixer des cibles quantitatives générales en matière de recettes (par exemple, un ratio par rapport au PIB) peut manquer de pertinence et masquer des problèmes spécifiques qu'il conviendrait de traiter. En effet, de telles cibles pourraient être fortement influencés par des facteurs externes ou être atteintes par le biais de mesures temporaires (en particulier, une augmentation des contrôles fiscaux) qui ne reflèteraient pas un effort réel et durable déployé par l'administration pour élargir l'assiette fiscale et permettre ainsi une collecte transparente et équitable des recettes.

Les indicateurs devraient être convenus et sélectionnés à partir des stratégies de mobilisation des ressources à moyen terme du pays ou de plans globaux similaires, là où ils existent. Les cibles visées devront être réalistes et réalisables dans le temps du contrat d'appuis budgétaires, et mesurables à l'aide d'informations pertinentes, fiables et accessibles. Ces indicateurs doivent être définis en concertation avec l'administration, dans la mesure où les données pourraient être disponibles en interne mais non publiées.

La pertinence des indicateurs dépendra du contexte local et des informations collectées lors de toute évaluation de la MRFN, notamment l'analyse TADAT. La liste indicative ci-dessous propose toutefois des indicateurs qui pourraient être pertinents dans le cadre d'un appui budgétaire.

- Base de données des numéros d'identification des contribuables – cette base de données est au cœur du travail des administrations fiscales. Elle devrait être complète et actualisée afin que les activités des contribuables soient enregistrées. La mise à jour de la base de données peut cibler une zone géographique ainsi qu'un groupe de contribuables (par exemple, des entreprises de taille moyenne). Des données fiables sont également nécessaires pour suivre chaque contribuable et pour effectuer des analyses transversales, notamment avec l'administration douanière. Ce type d'analyse devrait être encouragé, dans la mesure où il peut faciliter la détection de divergences entre le volume d'importations déclaré par les entreprises à l'administration douanière et le montant des revenus déclaré à l'administration fiscale.
- Évaluations régulières et publication des dépenses fiscales – les dépenses fiscales sont des incitations dont l'effet sur le budget des autorités est significatif dans la mesure où celles-ci renoncent volontairement à une partie de leurs recettes fiscales afin de soutenir des secteurs productifs ou sociaux. Il peut s'agir d'exonérations fiscales pour de nouvelles entreprises ou des zones franches, par exemple. Ces mesures préférentielles grèvent lourdement le budget public. De fait, de nombreux pays ne disposent pas des chiffres permettant une compréhension détaillée des coûts correspondants et des bénéfices susceptibles d'être attendus en retour. Il est dès lors nécessaire pour les autorités de garantir une parfaite clarté et transparence quant aux exonérations accordées et leur impact sur les finances publiques. L'évaluation des dépenses fiscales devrait être effectuée et publiée régulièrement, non seulement dans un souci de transparence et de redevabilité, mais également pour contribuer à l'amélioration de leur efficacité.
- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – la TVA est souvent la source de revenus la plus importante pour les autorités publiques. Comme cette taxe exige la soumission fréquente de déclarations et des versements fréquents de la part des entreprises qui collectent la taxe (et perçoivent le remboursement des crédits TVA), la régularité des déclarations et des paiements pourrait être suivie à l'aide d'un indicateur.

- Indicateurs du contrôle fiscal – il est essentiel de garantir, au début du processus de vérification, une sélection précise des contribuables à contrôler dans un souci d'efficacité et afin d'éviter de surcharger les services sous le poids de contrôles moins productifs.

### 3.3 *Prise en compte de la MRFN lors de l'exécution du contrat d'appui budgétaire*

Dans la mesure où la MRFN n'est pas uniquement une matière technique mais, par essence, une matière politique et stratégique, il convient d'intégrer soigneusement cette dimension dans le dialogue sur les politiques mené dans le cadre d'un contrat d'appui budgétaire. Un tel dialogue approfondi devrait reposer sur des rapports analytiques et des évaluations de la situation en matière de MRFN, identifiant les aspects les plus critiques de la MRFN.

Le dialogue sur les politiques devrait se centrer sur la politique fiscale, le cadre juridique, l'administration fiscale et les recettes, y compris celles provenant des ressources naturelles, afin d'en garantir une utilisation durable et efficace aux fins d'une croissance économique inclusive. Ces aspects sont essentiels à l'accroissement de la mobilisation des ressources financières nationales, au renforcement de la gouvernance et à la création d'un effet positif pour l'économie. Cependant, il n'existe pas de régime fiscal modèle, convenant à tous les pays. De plus, la mise en œuvre de l'agenda pour une bonne gouvernance fiscale dans le monde – notamment le forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements, le programme sur l'érosion de la base imposable et le transfert des bénéfices (BEPS) ou encore les problématiques soulevées par le groupe d'action financière (GAFI) dans le cas du blanchiment d'argent – doit être prise en compte, de même que le processus d'inscription potentielle sur les listes prévues par la législation de l'UE lorsqu'il est question de « juridictions fiscales non coopératives » et de lutte contre le blanchiment d'argent. Les circonstances propres au pays doivent être prises en compte afin de trouver les points pertinents à traiter dans un contexte donné et à soutenir au moyen des différentes modalités d'aide.

Afin de faciliter l'établissement de rapports sur les actions entreprises par l'UE et les autres partenaires aux fins de la MRFN dans le cadre d'appui budgétaire ou de projets de renforcement des capacités, un nouveau code a été créé par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour flécher et suivre les actions liées à la MRFN, distinct du code applicable pour la GFP, de manière à pouvoir communiquer spécifiquement sur l'aide extérieure en la matière et de suivre l'engagement visant à doubler d'ici à 2020 le soutien à la MRFN, tel qu'énoncé dans l'initiative fiscale d'Addis-Abeba.

## 4. Cas particulier des ressources naturelles pour la taxation et la gestion des recettes

Seul un petit nombre de nations ont pu exploiter pleinement le potentiel en matière de développement que représentent les ressources naturelles du pays. Cette difficulté se pose en particulier aux pays dotés d'importantes industries extractives – pétrole, gaz et ressources minérales. En principe, l'espace fiscal élargi que procurent ces ressources peut être une importante source de recettes pour le gouvernement, lesquelles peuvent à leur tour financer les biens et services publics nécessaires pour promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté. Dans la pratique, cependant, les gouvernements parviennent rarement à surmonter les difficultés institutionnelles et politiques liées aux ressources naturelles. En conséquence, les résultats en matière de développement pour ces pays ont souvent été décevants, un phénomène baptisé la « malédiction des ressources »<sup>206</sup>. Au-delà des effets négatifs potentiels qu'elles peuvent avoir sur la croissance, les ressources naturelles ont été considérées comme l'un des principaux facteurs de corruption et de troubles sociaux. Dans un certain nombre de pays, le pétrole, les diamants, les différents minerais et le bois ont été associés à la guerre civile, avec des effets dévastateurs pour l'économie et la société.

Les motifs à l'origine de ces carences sont multiples: des administrations nationales peu performantes, des législations et des réglementations défailtantes, des politiques inadaptées ou un manque d'expertise au niveau des pouvoirs publics dans la manière de traiter avec les entreprises internationales opérant dans l'industrie extractive. Le recouvrement des recettes au niveau national est souvent entravé par le comportement des acteurs concernés, à la recherche de situations de rente. 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,

206 La littérature consacrée aux effets de la richesse en ressources naturelles est abondante. Des études détaillées sont fournies par Van der Ploeg (2011), Ross (2012) et Venables (2016). De nombreux documents mettent en exergue les problèmes complexes sur le plan de la fiscalité et de l'économie politique que les pays doivent résoudre afin de pouvoir utiliser de manière bénéfique, aux fins du développement, la richesse en ressources naturelles.

de l'expérience et des compétences entre les entreprises et les pouvoirs publics, peut favoriser la corruption et conduire à une répartition déséquilibrée de la rente provenant de l'extraction des ressources. Une transparence dans les paiements versés par les industries extractives aux gouvernements (et des contrats correspondants) tend à renforcer la redevabilité nationale, diminuer les opportunités de corruption, faciliter la collecte des recettes et créer des incitations aux parties prenantes pour négocier des contrats plus justes<sup>207</sup>.

Les recettes issues de l'industrie extractive, provenant pour l'essentiel du partage de la production, des redevances ou de la taxation des revenus des sociétés pétrolières, gazières et minières, pourraient constituer la principale source de recettes pour ces pays. Un grand nombre de ces pays sont des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans lesquels les recettes provenant des ressources naturelles (principalement dans les pays riches en pétrole) représentent plus de 50 % des recettes de l'Etat ou des recettes d'exportation. La sensibilité élevée de ces pays à la volatilité du prix des ressources a souvent généré des cycles conjoncturels. Récemment encore, la chute des cours des matières premières a fortement aggravé la situation budgétaire de pays riches de ressources naturelles et a contraint ces derniers à réformer leur système fiscal afin de pouvoir faire face à une diminution sensible de leur espace budgétaire<sup>208</sup>.

Les pays ont engagé, à des degrés divers d'ambition et de réussite variables, des réformes ayant trait à la conception de la fiscalité, à l'administration des recettes, à la gestion macroéconomique et à la transparence publique des recettes provenant des ressources naturelles. Ces questions méritent une attention particulière lorsqu'il s'agit d'examiner les efforts consentis par les pays en développement ou émergents dans le domaine de la mobilisation des ressources financières nationales.

Les efforts de renforcement institutionnel que des pays vulnérables et riches en ressources naturelles ont fournis dans le but d'améliorer la transparence ont généralement eu des retours importants moyennant un investissement relativement modeste. En particulier, la visibilité publique autour des licences, contrats, accords d'investissement et autorisations régissant l'exploration, l'exploitation, le transport et l'exportation des ressources naturelles, celle autour des documents relatifs au processus d'attribution des marchés, des évaluations de l'impact social et environnemental, des comptes audités des entreprises publiques opérant dans ces secteurs, et celle autour des paiements dus et versés au gouvernement par des sociétés indépendantes actives dans ces secteurs, et autour de la propriété effective des entreprises, peut contribuer à instaurer et maintenir la crédibilité concernant la collecte et la répartition des recettes provenant des ressources naturelles.

Un certain nombre d'initiatives internationales prometteuses, soutenues par l'UE, sont apparues pour relever ces défis en promouvant la bonne gouvernance et la transparence dans les secteurs des hydrocarbures et des mines. En particulier, l'initiative **pour la transparence dans les industries extractives** (ITIE ou EITI en anglais) a permis de favoriser une meilleure gouvernance et un renforcement de la redevabilité par le rapprochement des données, et la publication dans leur intégralité, des paiements versés par les entreprises et des recettes publiques tirées de l'exploitation pétrolière, gazière et minière. L'engagement d'un pays à l'ITIE indique qu'il est disposé à respecter une norme mondiale en matière de transparence<sup>209</sup>. L'ITIE vise à renforcer les systèmes des gouvernements et des entreprises, à éclairer le débat public et à accroître la confiance parmi les acteurs concernés dans les pays riches en industries extractives, y compris les organisations de la société civile (OSC). Il convient d'encourager et de promouvoir activement<sup>210</sup> les mesures visant à préserver la marge de manœuvre des OSC afin qu'elles puissent prendre part efficacement aux mécanismes de contrôle et aux processus décisionnels à toutes les étapes de la chaîne de valeur.

Encourager un comportement responsable de la part des entreprises opérant dans les zones de conflit ou à haut risque peut avoir un effet socioéconomique puissant et positif dans ces régions. La communication conjointe de 2014 de la Commission européenne et de la haute représentante relative à un *approvisionnement responsable*

207 Voir Rosenblum/Maples (2009): « Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries ».

208 Par exemple, selon les estimations, la récente baisse de quelque 50 % des cours internationaux du pétrole brut entre le mois d'août 2014 et la fin 2016 entraînera au final, dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes, une baisse moyenne du PIB par habitant de 5 à 6 %.

209 La norme ITIE est mise en œuvre par 51 pays et soutenue par plus de 90 industries extractives et 900 organisations de la société civile. Les pays qui la mettent en œuvre publient des rapports ITIE annuels contenant des informations sur les recettes publiques, la production, les licences ainsi que sur les dispositions juridiques et budgétaires applicables aux entreprises d'État. Le renforcement de la transparence dans le secteur de l'extraction induit une meilleure gouvernance et une plus grande durabilité économique, environnementale et sociale, contenant de la sorte la malédiction des ressources.

210 En posant les bonnes questions, les organes de surveillance peuvent détecter et prévenir la corruption dans les secteurs pétrolier, gazier et minier. Bien que les systèmes de corruption soient souvent complexes et opaques, il existe néanmoins dans les pays riches en ressources naturelles des schémas clairs et des signes similaires de comportement problématique. L'institut pour la gouvernance des ressources naturelles a établi une liste de 12 signaux d'alerte de risques de corruption dans l'octroi des permis et l'attribution des contrats dans le secteur extractif (voir <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/12-red-flags-french.pdf>).

*en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque*<sup>211</sup> présente une approche intégrée visant à réduire les possibilités, pour les groupes armés, de se livrer au commerce d'étain, de tantale, de tungstène et d'or dans les zones de conflit; à améliorer la capacité des opérateurs européens (en particulier dans la partie « aval » de la chaîne d'approvisionnement) de respecter les audits et dispositifs d'acquisition en vigueur; et à réduire les distorsions sur les marchés mondiaux pour les quatre minerais précités originaires de zones de conflit ou à haut risque (la région des Grands Lacs, par exemple).

En ce qui concerne le secteur extractif, le dialogue sur les politiques à mener dans le cadre de l'appui budgétaire doit se concentrer de plus en plus sur la bonne gouvernance économique dans ce secteur. Il convient de recourir à des instruments tels que les plans d'action en matière de gouvernance, les examens annuels de la GFP, les évaluations PEFA et TADAT, les rapports ITIE par pays, ainsi que les rapports des missions d'assistance technique du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre du fonds fiduciaire thématique du FMI pour la gestion des richesses en ressources naturelles (MNRW-TTF), du fonds fiduciaire thématique du FMI pour la mobilisation des recettes (RM-TF) et du fonds fiduciaire multi-donateur de la Banque mondiale en appui à la programmation globale dans les industries extractives (EGPS-MDTF)<sup>212</sup>.

Il est vivement encouragé d'identifier des cibles concrètes et délimitées dans le temps pour l'amélioration de la collecte, de la gestion et/ou de la transparence des recettes provenant des ressources naturelles, comme indicateurs de performance de l'appui budgétaire.

Une façon simple de s'atteler à la question de la bonne gouvernance économique dans le secteur extractif est d'évaluer **le niveau de transparence d'un pays dans la gestion des ressources naturelles**. En contrôlant simplement si le pays met en œuvre l'ITIE et en vérifiant son statut dans le rapport ITIE, il est possible de déterminer: i) si le pays s'efforce d'améliorer le recouvrement des flux de recettes provenant des ressources naturelles ainsi que l'établissement des rapports en la matière; ii) si le pays applique le nouveau modèle du FMI pour rapporter et compiler des comptes statistiques nationaux pour les secteurs des ressources naturelles; iii) s'il s'efforce d'identifier la propriété effective des entreprises extractives opérant dans le pays; et iv) les efforts déployés pour mettre en place des mécanismes d'épargne tels que les fonds souverains ou les fonds de stabilisation permettant au pays d'atténuer les effets de la volatilité du prix des matières premières.

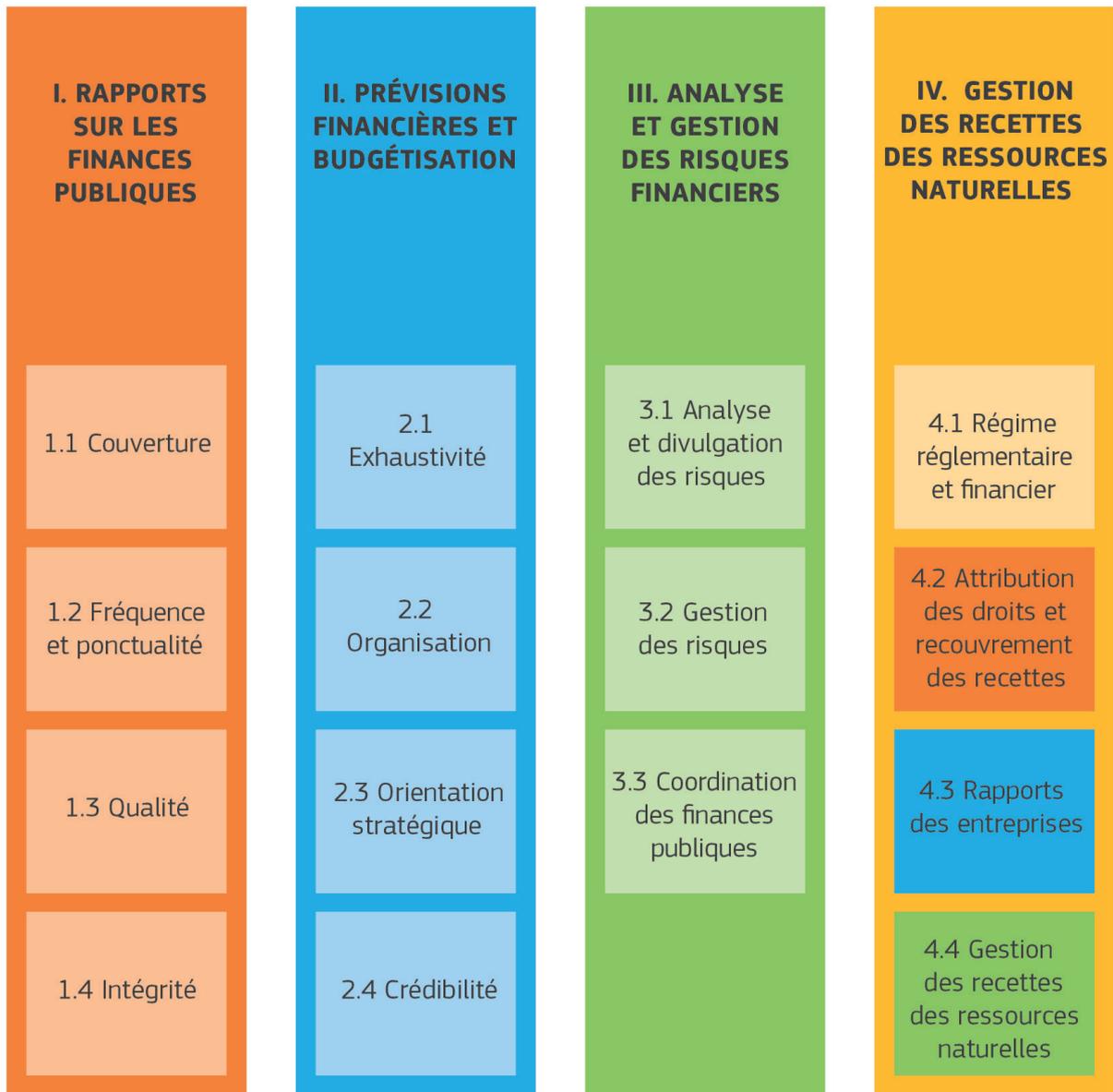
En outre, cette évaluation devrait permettre de vérifier si le pays applique le **code de transparence des finances publiques du FMI élargi aux ressources naturelles**<sup>213</sup>, lequel inclut à présent un nouveau pilier IV consacré à la gestion des recettes provenant des ressources naturelles et fournit un cadre transparent de la propriété, de l'attribution des contrats, de la taxation et de la gestion des ressources naturelles.

211 « Pour une approche intégrée au niveau de l'Union de l'approvisionnement responsable en minerais originaires de zones de conflit ou à haut risque » – JOIN(2014) 8 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0008&from=EN>.

212 D'autres instruments et outils de diagnostic privés prennent forme, tels que l'indice de gouvernance des ressources naturelles de l'institut pour la gouvernance des ressources naturelles (voir <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-gouvernance-des-ressources-naturelles-2017>).

213 Voir <https://www.imf.org/external/np/exr/consult/2016/ftc/index.htm>.

*Piliers du code de transparence des finances publiques élargis aux ressources naturelles*



Le code révisé comprend à présent des versions élargies des piliers I, II et III relatifs à l'établissement de rapports, la budgétisation et la gestion des risques dans le domaine des ressources naturelles. Le pilier IV met en évidence les problématiques de transparence spécifiques liées au régime fiscal et réglementaire régissant l'extraction des ressources naturelles, l'attribution des droits à l'utilisation des ressources naturelles, l'établissement de rapports par les entreprises engagées dans des activités d'extraction de ressources naturelles, ainsi que la gouvernance et l'exploitation des fonds provenant des ressources naturelles.

## 5. Aperçu des bases de données et des outils de diagnostic en lien avec la MRFN

Les outils ressources existants permettant d'effectuer des évaluations en matière fiscale sont décrits dans le tableau ci-dessous. La première série est constituée de bases de données accessibles au public et fournissant des données utiles aux fins de l'évaluation.

La seconde série comprend des outils et des cadres de diagnostic pour l'évaluation des pays sur une base individuelle. Même si les indicateurs utilisés dans ce contexte ne sont pas nécessairement pertinents pour l'appui budgétaire, ils sont assurément utiles en vue du dialogue sur les politiques et du contrôle.

| Bases de données   |   |
|--|---|
| Initiative de l'OCDE sur les statistiques des recettes publiques                                     | <p>Fournit des données fiables et comparables sur les recettes publiques perçues en Afrique, dans la région Asie-Pacifique, en Amérique latine et dans les Caraïbes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• statistiques des recettes publiques en Afrique (<a href="https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-africa-9789264253308-en-fr.htm">https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-africa-9789264253308-en-fr.htm</a>);</li> <li>• statistiques des recettes publiques en Asie (<a href="http://www.oecd.org/fr/fiscalite/revenue-statistics-in-asian-countries-2016-9789264266483-en.htm">http://www.oecd.org/fr/fiscalite/revenue-statistics-in-asian-countries-2016-9789264266483-en.htm</a>);</li> <li>• statistiques des recettes publiques en Amérique latine (<a href="http://www.oecd.org/fr/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm">http://www.oecd.org/fr/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm</a>);</li> </ul> |
| Série « Informations comparatives » de l'OCDE  | <p>Fournit des données sur l'administration fiscale d'un certain nombre de 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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="http://www.oecd.org/fr/ctp/administration/tax-administration-23077727.htm">http://www.oecd.org/fr/ctp/administration/tax-administration-23077727.htm</a></li> </ul>  |
| USAID Collecting Taxes Database  | <p>Contient des données à l'échelle mondiale se rapportant à 31 indicateurs différents couvrant plus de 200 pays. Elle donne une vue par pays ainsi que des références régionales, internationales et par groupe de revenus au regard desquelles il convient d'évaluer le système fiscal des pays.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="https://www.usaid.gov/data/dataset/cdeb8a1b-3440-4e88-b6cb-81b2428f8cea">https://www.usaid.gov/data/dataset/cdeb8a1b-3440-4e88-b6cb-81b2428f8cea</a></li> </ul>  |
| Évaluation de la performance des administrations fiscales (GDI - Institut allemand du développement) | <p>Offre un aperçu comparatif (avec comme année de référence 2007-2008) de la performance des administrations fiscales de plus de 175 pays, sur la base de données chronologiques agrégées et de données propres aux pays – <i>En cours d'élaboration.</i></p>  |

| <b>Cadres d'évaluation des pays sur une base individuelle</b>   |   |
|---|---|
| <b>TADAT - outil diagnostique d'évaluation de l'administration fiscale</b>  | <p>TADAT fournit une évaluation objective de la santé des principales composantes du système d'administration fiscale d'un pays. Ce cadre couvre la plupart des fonctions, processus et institutions que l'on retrouve dans l'administration fiscale. L'évaluation des performances dans ces domaines de résultats se fonde sur 28 indicateurs de haut niveau qui reposent tous sur 1 à 4 dimensions et qui, ensemble, totalisent 47 dimensions de mesure, ce qui fait de TADAT un outil de diagnostic complet mais gérable. Les évaluations TADAT sont particulièrement utiles dans la mesure où elles permettent:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● de déterminer les forces et les faiblesses observées dans les régimes, processus et institutions de l'administration fiscale;</li> <li>● de faciliter l'adoption, par l'ensemble des parties prenantes (autorités nationales, organisations internationales, pays donateurs et fournisseurs d'assistance technique, par exemple) d'une vision partagée de la situation qui caractérise le système de l'administration fiscale;</li> <li>● de fixer le programme des réformes, y compris les objectifs de réforme, les priorités, les initiatives et les différentes étapes de la mise en œuvre;</li> <li>● de faciliter la gestion et la coordination de l'aide extérieure aux réformes, et de garantir une mise en œuvre plus rapide et plus efficiente; et</li> <li>● de suivre et d'apprécier les avancées de la réforme au moyen d'évaluations ultérieures récurrentes.</li> </ul> |
| <b>Administration des recettes - programme d'analyse de l'écart, FMI (RA-GAP)</b>   | <p>Ce programme aide l'administration des recettes à contrôler la conformité des contribuables en effectuant une analyse de l'écart fiscal dans le domaine de la TVA ou des accises.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="http://www.imf.org/-/media/Files/Publications/TNM/2017/TNM1704f.ashx">www.imf.org/-/media/Files/Publications/TNM/2017/TNM1704f.ashx</a></li> <li>● <a href="http://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/20/An-Analytical-Framework-for-Excise-Duty-Gap-Estimation-Excise-Gaps-in-Tax-Administration-44720">http://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/20/An-Analytical-Framework-for-Excise-Duty-Gap-Estimation-Excise-Gaps-in-Tax-Administration-44720</a></li> </ul>  |
| <b>Outil d'information financière des administrations fiscales, FMI / (RA-FIT) / enquête internationale sur l'administration des recettes (ISORA)</b> | <p>L'initiative RA-FIT/ ISORA a été conçue pour regrouper des données et collecter des informations provenant des administrations fiscales et douanières. Les données rassemblées comprennent des informations aussi bien quantitatives que qualitatives et englobent un ensemble de données sur les profils et les références de l'administration fiscale, des informations et des données sur les performances.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Understanding-Revenue-Administration-An-Initial-Data-Analysis-Using-the-Revenue-42951">https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Understanding-Revenue-Administration-An-Initial-Data-Analysis-Using-the-Revenue-42951</a></li> </ul>   |
| <b>Cadre d'évaluation de la politique fiscale, FMI/Banque mondiale (TPAF)</b>   | <p>Le cadre d'évaluation de la politique fiscale (TPAF) vise à fournir des informations diagnostiques sur la politique fiscale des pays et comprend des modules portant sur des questions fiscales à caractère international ou sectoriel (le secteur de l'extraction en particulier) – <i>En cours d'élaboration.</i></p>  |

| Cadres d'évaluation des pays sur une base individuelle                                     |  |
|--|--|
| Outil de diagnostic transfrontalier, OCDE  | Cet outil vise à intégrer la perspective économique dans l'analyse de l'administration et de la politique fiscales afin de mieux comprendre les vulnérabilités et les interactions transnationales et éviter de la sorte une approche compartimentée – <i>En cours de développement.</i>   |
| PEFA - indicateurs de l'administration fiscale   | <p>Les questions relatives aux recettes sont couvertes dans le cadre PEFA (<a href="https://pefa.org/french">https://pefa.org/french</a>) essentiellement par les indicateurs suivants:</p> <p>PI-3. Recettes exécutées</p> <p>PI-5. Documentation budgétaire</p> <p>PI-9. Accès public aux informations budgétaires</p> <p>PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires</p> <p>PI-15. Stratégie budgétaire</p> <p>PI-17. Processus de préparation du budget</p> <p>PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif</p> <p>PI-19. Gestion des recettes</p> <p>PI-20. Comptabilisation des recettes</p>  |
| ITIE (initiative pour la transparence dans les industries extractives) - rapports par pays | L'ITIE vise à promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources naturelles en fixant une norme mondiale en matière de transparence. L'ITIE cherche à renforcer les systèmes des gouvernements et des entreprises, à éclairer le débat public et à accroître la confiance parmi les acteurs concernés dans les pays riches en industries extractives. Les pays qui mettent en œuvre cette norme publient des rapports ITIE annuels contenant des informations sur les recettes publiques, la production, les licences ainsi que sur les dispositions juridiques et budgétaires applicables aux entreprises d'État ( <a href="https://eiti.org/fr/donnees">https://eiti.org/fr/donnees</a> ). |
| Analyse fiscale des industries extractives, FMI (FARI)                                     | <p>L'analyse FARI est réalisée du point de vue d'un investisseur étranger, c.-à-d. dans une situation très courante pour de nombreux pays en développement/ émergents riches en ressources naturelles et tributaires des investissements étrangers pour développer leurs secteurs extractifs. Ce modèle aide à déterminer la manière dont les flux de trésorerie nets générés tout au long du cycle d'un projet sont répartis entre un investisseur et le gouvernement hôte conformément au régime fiscal en vigueur.</p> <p>● <a href="http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1601.pdf">http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1601.pdf</a></p>                                     |

| <b>Cadres d'évaluation des pays sur une base individuelle</b>  |   |
|--|---|
| <b>«Administration des régimes fiscaux des industries extractives », manuel du FMI</b>   | <p>Ce manuel traite de l'administration efficace des recettes provenant des industries extractives. Il aide les décideurs politiques et les responsables dans les économies en développement/émergentes en fournissant des lignes directrices sur l'établissement d'un cadre juridique solide ainsi que sur l'organisation et les procédures permettant la gestion des recettes provenant de ces industries. Il propose des mesures visant à renforcer les capacités techniques et de gestion des pays. Il aborde également la question de la transparence et la manière de la promouvoir.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/Administering-Fiscal-Regimes-for-Extractive-Industries-A-Handbook-41040">https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/31/Administering-Fiscal-Regimes-for-Extractive-Industries-A-Handbook-41040</a></li> </ul>  |
| <b>«Comment améliorer l'administration fiscale et les cadres de perception des recettes dans le secteur minier » (en anglais), guide de la Banque mondiale</b>   | <p>Ce guide traite des redevances sur le minerai et d'autres mesures de taxation propres aux activités minières. Même si le cadre législatif établissant ces taxes dans les pays partenaires est, dans la plupart des cas, relativement moderne et globalement adéquat, les capacités administratives, les procédures et les systèmes qui sous-tendent ce cadre accusent généralement un certain retard. Ce guide donne un aperçu pratique de la manière dont il convient d'analyser et d'améliorer les cadres administratifs, les systèmes de redevances sur le minerai et d'autres taxes propres au secteur minier.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="http://documents.banquemonde.org/curated/fr/576391468330004326/How-to-improve-mining-tax-administration-and-collection-frameworks-a-sourcebook">http://documents.banquemonde.org/curated/fr/576391468330004326/How-to-improve-mining-tax-administration-and-collection-frameworks-a-sourcebook</a></li> </ul> |
| <b>Missions de diagnostic du FMI, y compris les rapports de missions menées dans le cadre du fonds fiduciaire thématique pour la gestion des richesses en ressources naturelles (MNRW-TF) et du fonds fiduciaire pour la mobilisation des recettes (RM-TF)</b> | <p>Ces rapports de mission recensent les manquements dans la politique fiscale et la performance des administrations fiscales (par rapport aux bonnes pratiques internationales) et élaborent des stratégies visant à combler les lacunes relevées. Les évaluations et les recommandations sont documentées dans des rapports analytiques formels, que les gouvernements et les donateurs utilisent comme feuilles de route pour les efforts à mener en matière de réformes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="http://www.imf.org/en/Capacity%20Development/trust-fund/MNRW-TTF">http://www.imf.org/en/Capacity%20Development/trust-fund/MNRW-TTF</a></li> <li>● <a href="http://www.imf.org/external/np/ins/english/rmtf.htm">http://www.imf.org/external/np/ins/english/rmtf.htm</a></li> </ul>   |
| <b>Missions de diagnostic de la Banque mondiale, y compris les rapports de missions menées dans le cadre du fonds fiduciaire multisoutien programmatique global de la Banque mondiale aux industries extractives (EGPS-MDTF)</b>                               | <p>Ces rapports de mission recensent les manquements dans les régimes fiscaux en vigueur dans le secteur de l'extraction et dans la performance des administrations fiscales (par rapport aux bonnes pratiques internationales) et aident à l'élaboration de stratégies visant à combler les lacunes relevées.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <a href="http://www.worldbank.org/en/programs/egps">http://www.worldbank.org/en/programs/egps</a></li> </ul>  |

## ANNEXE 12 – Évaluation des valeurs fondamentales

La présente annexe fournit des indications destinées à l'évaluation des valeurs fondamentales pour les besoins des contrats Objectifs de Développement Durable (C-ODD), des contrats de performance de réforme sectorielle (CPRS) et des contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience (CCER).

Les indications présentées dans la section B visent les C-ODD, la section C les CPRS et la section D les CCER.

### A. Pourquoi une évaluation des valeurs fondamentales?

L'engagement et le bilan des pays partenaires en rapport avec les valeurs fondamentales du traité de l'UE, que l'UE s'engage à promouvoir à travers sa politique extérieure - démocratie, état de droit et respect des droits de l'homme - constituent l'un des éléments déterminants de l'aide extérieure de l'UE, y compris pour les appuis budgétaires général et sectoriel. Ils doivent faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer si le recours à l'appui budgétaire est approprié. En outre, les conclusions de l'analyse relative aux valeurs fondamentales guideront une conception et une mise en œuvre de l'appui budgétaire fondées sur le respect des droits. L'évaluation des valeurs fondamentales est étroitement liée aux principes d'une approche fondée sur les droits visant « l'application de tous les droits ». Cette évaluation est renforcée et complétée par cette approche ainsi que par l'intégration des principes d'égalité hommes-femmes applicables à l'ensemble des contrats d'appui budgétaire.

Le **C-ODD** est un instrument destiné à soutenir des ODD spécifiques et de vastes réformes pour la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la gouvernance et une croissance inclusive, tout en témoignant d'un attachement mutuel et partagé aux valeurs fondamentales universelles. C'est pourquoi l'engagement envers les valeurs fondamentales doit être évalué comme une **condition préalable** à tout C-ODD et faire ensuite l'objet d'un suivi tout au long de la mise en œuvre. Dans le cadre des C-ODD, l'engagement à l'égard des valeurs fondamentales est évalué sur la base de la situation réelle, incluant les réformes en cours, et des résultats antérieurs.

Lorsque des **contrats de performance de réforme sectorielle** sont proposés comme la forme de soutien la plus appropriée, il convient de prendre en compte le respect des valeurs fondamentales. L'évaluation visant à 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 respecter, protéger et exercer les droits de l'homme, en partant du principe que les réformes convenues seront mises en œuvre et que les fonds de l'UE bénéficieront à la population grâce à l'amélioration de la qualité des services publics.

Dans le cas de **contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience**, l'évaluation de l'engagement des pouvoirs publics envers les valeurs fondamentales, de même que les réponses politiques qu'ils entendent adopter pour les soutenir complètement sont des aspects à prendre en compte, notamment au moment de décider de l'opportunité d'intervenir dans ces pays. Dans les situations de fragilité ou de conflit, l'UE devrait adopter **une approche prospective conjuguée à un dialogue renforcé**.

### B. Contrats Objectifs de Développement Durable

*À quel moment évaluer les valeurs fondamentales?*

Pour tout C-ODD, l'engagement vis-à-vis des valeurs fondamentales en tant que condition préalable doit être évalué par les délégations avant la phase d'identification et l'évaluation doit être soumise au comité de pilotage de l'appui budgétaire et de l'assistance financière. Cette évaluation sera préparée par les délégations et examinée par le SEAE en consultation avec les DG DEVCO et NEAR, préalablement à sa soumission au comité de pilotage.

L'évaluation devrait être succincte (4 pages). Les documents d'action comporteront une section résumant la conclusion relative à cette condition préalable.

Ultérieurement, l'engagement envers les valeurs fondamentales fera l'objet d'un suivi à l'aide du cadre de gestion des risques, pendant les phases d'élaboration et de mise en œuvre.

### **Comment évaluer les valeurs fondamentales lorsqu'un C-ODD est envisagé?**

Cette analyse devrait reposer sur les stratégies pays actualisées en matière de droits de l'homme et de démocratie, et sur les rapports de mise en œuvre correspondants, ainsi que sur d'autres sources telles que les rapports des missions d'observation électorale de l'UE, les rapports politiques préparés par les délégations, les feuilles de route de la société civile, des documents en accès libre des Nations unies, dont les résolutions par pays du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, les rapports du rapporteur spécial et les observations finales des organes de suivi des traités. Elle devrait également s'appuyer sur les études d'analyse en matière d'égalité hommes-femmes, sur les rapports élaborés par les organes de surveillance, sur d'autres informations provenant des systèmes régionaux et des institutions nationales de défense des droits de l'homme, le cas échéant, ainsi que sur les rapports et témoignages d'organisations de la société civile, et 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 réalisée durant la phase de programmation; elle sera en outre utilisée pour répondre aux questions figurant dans le cadre de gestion des risques.

Dans un souci de coordination et de cohérence, les États membres de l'UE devraient être consultés pendant le processus, en particulier ceux qui fournissent également un appui budgétaire.

L'évaluation des valeurs fondamentales devrait s'effectuer en 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 relativement aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit.

Évaluer la position du pays par rapport aux principaux critères de référence ci-dessous:

- **Engagements internationaux**<sup>214</sup>, y compris dans le domaine des droits de l'homme (à savoir la signature, la ratification, la transposition et la mise en œuvre des principales conventions internationales ou régionales et de leurs protocoles, les recommandations de l'examen périodique universel, les organes de surveillance des traités et les recommandations des rapporteurs spéciaux) et coopération avec les organismes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme.
- **Démocratie**: crédibilité et transparence des processus électoraux, équilibre des pouvoirs, latitude laissée à la société civile, liberté d'expression en ligne et hors ligne, liberté d'association et de réunion, et indépendance des médias.
- **État de droit**: indépendance des pouvoirs judiciaires, accès à la justice pour tous, y compris le droit à un procès équitable et à une procédure régulière, système d'application des lois, justice transitionnelle, impunité.
- **Droits de l'homme**: peine de mort, torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, esclavage et servitude, droits des femmes et des enfants, non-discrimination.

Si l'évaluation menée à la première étape n'est pas satisfaisante, le pays concerné ne sera pas éligible à l'octroi d'un C-ODD. Dans ce cas, une analyse plus détaillée au titre de la seconde étape n'est donc pas nécessaire.

#### **Seconde étape**

Si l'évaluation effectuée à la première étape concernant les principaux critères de référence est satisfaisante, il sera procédé à une analyse plus approfondie dans une seconde étape. Cette évaluation devrait s'appuyer sur les questions suivantes:

214 Par exemple, dans le domaine des droits de l'homme, 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 (CEDAW), la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la convention relative aux droits de l'enfant (CDE) ainsi que la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Dans le domaine du droit international humanitaire, les protocoles 1 et 2 additionnels aux conventions de Genève et à la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel.

*(L'évaluation devrait être conforme à la stratégie pays en matière de droits de l'homme et de démocratie et à ses rapports de mise en œuvre).*

### **Démocratie**

- 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? Le gouvernement est-il réceptif à cet égard?
- 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?
- Comment le parlement exerce-t-il ses principaux pouvoirs (fonctions législatives, compétence décisionnelle concernant le budget national, surveillance des actions du pouvoir exécutif/gouvernement et capacité de révoquer le pouvoir exécutif, contrôle des forces militaires)?
- Quels sont les principaux enjeux pour la société civile? Les libertés d'expression, d'association et de réunion sont-elles garanties? Les défenseurs des droits de l'homme disposent-ils d'un espace suffisant pour promouvoir et protéger leurs droits et leurs libertés fondamentales? Les personnes investies de responsabilités ont-elles la capacité de respecter, protéger et exercer les droits de l'homme?
- De manière plus générale, les droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion sont-ils respectés?
- 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 organisations de femmes et les acteurs concernés sont-ils confrontés à des difficultés propres au contexte (concernant la législation et la pratique, l'accès au financement, y compris en provenance de l'étranger, des restrictions à l'enregistrement, des restrictions à la liberté de réunion)?

### **L'état de droit**

- Le système en place est-il propice à un système judiciaire performant? La corruption constitue-t-elle un obstacle? Le cas échéant, des mesures adaptées sont-elles prises pour y remédier?
- Le système judiciaire garantit-il le droit à un procès équitable et à une procédure régulière?
- 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 l'état de droit, tout en respectant les droits de l'homme? Les conditions de détention dans les prisons respectent-elles la dignité humaine? Le système tient-il compte de la dimension de genre?
- L'impunité est-elle combattue?

### **Droits de l'homme**

- Lorsqu'elles existent, les institutions nationales (médiateur, commission des droits de l'homme) exercent-elles leur mission en toute indépendance? Leur pouvoir consultatif est-il reconnu?
- 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 l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap, ou toute autre condition (telle que prévue par la loi) est-il garanti de manière efficace? Si tel n'est pas le cas, quels sont les principaux problèmes?
- Quels sont les principaux problèmes relevés en rapport avec les droits sociaux, économiques et culturels?

- Les droits de la femme et de l'enfant sont-ils reconnus et protégés efficacement? Quels sont les principaux problèmes (en particulier, la santé sexuelle et reproductive et les droits en la matière, la propriété de biens et la succession, le droit de la famille et la violence à l'encontre des 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 ou de problème (droits relatifs à la terre, droits environnementaux, 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, à travers des programmes de réforme ou des plans d'action pertinents, des mesures visant à remédier aux principales contraintes et faiblesses répertoriées ci-dessus?
- Ces mesures sont-elles crédibles en termes d'engagement politique et de qualité du processus de réforme, et sont-elles réalistes sur le plan de leur mise en œuvre?
- Quels sont les antécédents du pays en la matière et des progrès satisfaisants ont-ils été enregistrés compte tenu de ses ressources et de ses capacités?
- Comment évaluez-vous la probabilité qu'un conflit violent puisse compromettre le respect des valeurs fondamentales?

### **Recommandation générale**

Sur la base de cette analyse, la délégation déterminera si la condition préalable à l'octroi d'un C-ODD est respectée et devra faire état de toute question qui:

- nécessite un suivi particulier au sein du cadre de gestion des risques;
- devrait être abordée lors du dialogue sur l'appui budgétaire ou lors du dialogue politique;
- devrait être prise en considération au moment de la formulation de l'appui afin de renforcer le C-ODD dans ses objectifs, de promotion de la redevabilité nationale, de renforcement des mécanismes et systèmes nationaux de contrôle, et en tant que base pour l'amélioration de la gouvernance, y compris le respect des valeurs fondamentales.

## **C. Contrats de performance de réforme sectorielle**

En ce qui concerne les CPRS proposés, l'adhésion générale aux valeurs fondamentales sera examinée dans le contexte du cadre de gestion des risques (catégorie des risques politiques) et un résumé devra être présenté dans le document d'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 BSSC/FAST est nécessaire afin que celui-ci puisse mettre en balance les préoccupations liées aux valeurs fondamentales avec la nécessité de garantir et de protéger la fourniture de services vitaux en faveur de la population, ainsi que d'autres bénéfices potentiels, et décider de la sorte si un CPRS 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 problématiques les plus importantes, **pertinentes pour le secteur concerné**, qui se dégagent de l'analyse sectorielle, y compris de l'analyse de la dimension de genre propre au secteur, devraient être mises en évidence dans le document d'action et prises en compte dans le CPRS.

L'approche fondée sur les droits de l'homme au niveau sectoriel devrait s'articuler autour des points ci-dessous.

1. Une indication de la mesure dans laquelle le pays traite les questions tenant aux droits de l'homme au niveau sectoriel, à travers l'adhésion du pays au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à la convention des droits de l'enfant (CDE), à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des

femmes (CEDAW) et à la convention relative aux droits des personnes handicapées, ainsi qu'à d'autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

2. Dans le cas de bénéficiaires de l'IAP, une évaluation de la mesure dans laquelle le bénéficiaire met en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociétales et économiques indispensables pour rapprocher le pays des valeurs de l'UE et permettre un alignement progressif sur les règles, normes, politiques et pratiques de l'UE ayant trait à l'État de droit, aux droits fondamentaux et à la démocratie, en vue d'une adhésion à l'UE.
3. Lorsque les organes chargés de la supervision des traités et d'autres mécanismes de surveillance des droits de l'homme ont formulé des recommandations à l'attention du pays considéré, comment celles-ci ont-elles été suivies au niveau sectoriel?
4. 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, ainsi que dans la répartition et la fourniture des ressources et des services publics (égalité des chances)?
5. Comment l'accès aux services du secteur est-il garanti pour les femmes, les enfants et les groupes vulnérables, dont les LGBTI (lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués), les personnes handicapées, les populations autochtones, les personnes appartenant à des groupes ethniques et minoritaires, et les personnes défavorisées (disponibilité et accessibilité)?
6. De quelle manière les détenteurs de droits sont-ils consultés et peuvent-ils exprimer leur point de vue? Sont-ils autorisés à prendre une part active aux décisions qui les concernent directement, comme la conception, la mise en œuvre et le suivi des interventions sectorielles (participation et inclusion)?
7. 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)?
8. Quelle est la qualité des services sectoriels destinés à la population (droits des usagers à un processus d'amélioration de la qualité)?

### **Recommandation générale**

Sur la base de cette analyse, les délégations détermineront si les questions relatives aux valeurs fondamentales devraient être traitées dans le cadre du CPRS et, le cas échéant, de quelle manière. Elles préciseront 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 politique; et
- les questions à prendre en considération dans la conception du contrat.

## **D. Contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience**

En ce qui concerne les CCER proposés, le respect général des valeurs fondamentales est examiné dans le contexte du cadre de gestion des risques (catégorie des risques politiques) et un résumé est présenté dans le document d'action.

L'évaluation des valeurs fondamentales pour le contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience devrait adopter une approche prospective afin de motiver, le cas échéant, l'opportunité d'une intervention (annexe 9, section 3.2.). Une évaluation prospective devrait examiner la présence de signes clairs et tangibles témoignant d'un réel engagement (renouvelé) en faveur d'une amélioration de la situation. Ces signes clairs pourraient prendre, par exemple, la forme d'un accord de paix ou d'un autre type de règlement politique considéré comme l'expression sincère d'une volonté politique.

Les États en situation de fragilité ne viennent pas tous de sortir d'une crise ou de s'engager sur la voie de la transition. Le chemin à parcourir pour sortir d'une situation de fragilité en consolidant la paix et l'État est un long processus, qui peut se prolonger. En pareil cas, la probabilité d'améliorations réelles pourrait être démontrée par

des antécédents positifs. Si tel n'est pas le cas, l'analyse doit évaluer 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 une gouvernance démocratique — voir annexe 2).

Comment évaluer les valeurs fondamentales lorsqu'un CCER est envisagé?

### **Une approche prospective**

Pour ce type de contrat, une attention toute particulière doit être accordée aux questions ci-dessous.

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. Quels sont les sources ou le contexte de ces engagements, quelle crédibilité accorder à l'engagement du gouvernement et sur quelle base repose l'adhésion plus générale de la société à ce programme?
3. Des mesures concrètes (renforcement de la confiance) ont-elles été prises, témoignant 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, il convient d'en présenter une courte évaluation;
  - b. si non, il convient d'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 éclate?
6. Afin d'évaluer la situation actuelle, qui servira de situation de référence pour le suivi de l'appui budgétaire et d'input pour le cadre de gestion des risques et la formulation du contrat, les questions soulevées en Annexe 9 devraient guider l'analyse.

### **Recommandation générale**

Sur la base de cette analyse, les délégations détermineront si l'évaluation des valeurs fondamentales confirme ou non l'opportunité d'une intervention au moyen d'un contrat d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, et s'il existe des problématiques spécifiques qui:

- nécessitent un suivi particulier à l'aide du 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 CCER dans ses objectifs et qui visent à restaurer la paix et à favoriser la transition vers une gouvernance démocratique.

## ANNEXE 13 – Dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire

Le dialogue entre l'UE, les gouvernements des pays partenaires et les autres parties prenantes constitue une activité essentielle dans le cadre de l'appui budgétaire. Il représente l'un des principaux intrants des contrats d'appui budgétaire, au même titre que le transfert de fonds et le renforcement des capacités. Le dialogue s'inscrit dans la **logique d'intervention** de l'appui budgétaire et est censé contribuer aux objectifs des contrats d'appui budgétaire. Il constitue par ailleurs, l'une des mesures utilisées pour atténuer certains des risques inhérents à l'appui budgétaire. Le dialogue devrait également rechercher des synergies avec des instruments complémentaires, tels que les financements mixtes, lorsque le dialogue peut aider à éliminer certains goulets d'étranglement spécifiques entravant les investissements, mis en évidence au préalable par la délégation de l'UE dans le cadre d'un dialogue local structuré avec le secteur privé.

La présente annexe a pour objectif d'aider le personnel de l'UE à prendre davantage conscience de l'éventail de possibilités qui s'offrent au dialogue, et de lui permettre de mener un dialogue efficace.

### **Le dialogue de l'UE doit être cohérent**

Dans un souci d'efficacité et d'efficience, l'ensemble des dialogues que l'UE mène avec le pays doit être cohérent et en ligne avec les objectifs convenus. Les objectifs du dialogue de l'UE sont directement liés aux objectifs généraux des politiques extérieures de l'UE, dont la politique de développement, la politique commerciale, étrangère et de sécurité, la politique européenne de voisinage, la politique d'élargissement et la politique migratoire. Aussi les contenus du dialogue ont-ils souvent trait à des « éléments essentiels/fondamentaux » du partenariat (par exemple, un domaine repris à l'article 8 de l'accord de Cotonou, l'un des fondamentaux du processus d'adhésion à l'UE<sup>215</sup>, les priorités du partenariat ou des documents équivalents convenus conjointement avec les gouvernements des pays partenaires au titre de la politique européenne de voisinage).

On peut distinguer deux types de dialogue: le **dialogue politique**, qui conforme au traité de Lisbonne ou à d'autres bases juridiques, couvre l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, qu'il s'agisse de la politique de développement, de voisinage ou d'élargissement, de la politique étrangère et de la politique de sécurité, ou encore de la politique migratoire. Les dialogues politiques formels se déroulent sur la base d'engagements juridiques et/ou politiques selon une séquence fixe (programmes pré négociés) et sur une base régulière. En outre, la communication d'informations préalables et de rapports aux États membres est obligatoire. La participation à ces dialogues peut également être prévue selon des formats spécifiques. Ils se tiennent généralement au niveau ministériel, lors de sommets (tandis que les réunions de préparation se tiennent au niveau des hauts fonctionnaires et des experts). Dans le contexte de l'après-Lisbonne, le haut représentant (HR) est chargé de conduire le dialogue politique avec les tiers<sup>216</sup> au nom de l'Union (article 27, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne) et s'appuie, dans l'accomplissement de son mandat, sur un service européen pour l'action extérieure (article 27, paragraphe 3). Dans les pays ACP, le dialogue politique prévu par l'article 8 se déroule généralement entre, d'une part, les chefs de mission de l'UE et, d'autre part, les représentants des pays ACP au niveau ministériel/présidentiel<sup>217</sup>. Dans le cadre de l'élargissement, le dialogue politique est mené lors des sessions des conseils d'association qui se tiennent une fois par an et qui sont généralement présidées par le haut représentant. Elles sont préparées lors des réunions du comité d'association organisées au niveau des experts et des hauts fonctionnaires.

Le **dialogue sur les politiques** couvre les secteurs spécifiques de la coopération de l'UE et soutient les efforts déployés par les pays partenaires pour atteindre les objectifs fixés dans leurs stratégies respectives. Certaines plateformes de dialogue politique peuvent inclure un dialogue sur les politiques étendu lorsque, vis-à-vis du pays partenaire, les réformes représentent un intérêt essentiel pour l'UE, par exemple dans l'optique de renforcer la résilience ou d'assurer une stabilisation. D'un autre côté, le dialogue sur les politiques peut revêtir une dimension politique (par exemple, lorsque des réformes difficiles ont un coût politique) et le dialogue politique peut être utilisé comme un levier supplémentaire pour promouvoir certaines réformes ou résoudre des problèmes qui ne l'ont pas été dans le cadre du dialogue sur les politiques. En conclusion, la cohérence des politiques exige une coordination des objectifs politiques et de développement de l'UE, lesquels devraient se renforcer mutuellement.

215 Parmi lesquels les conditions d'adhésion, telles que fixées dans les critères de Copenhague, et/ou les fondamentaux définis dans la communication intitulée « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2014-2015 », notamment l'état de droit, les droits fondamentaux, le renforcement des institutions démocratiques, dont la réforme de l'administration publique, de même que le développement économique et la compétitivité.

216 Les lignes directrices relatives à la conduite des réunions menées avec les pays tiers au titre du dialogue politique sont disponibles sur l'intranet du SEAE (pour le personnel de l'UE uniquement).

217 Des orientations spécifiques sur la conduite du dialogue politique au titre de l'article 8 avec les pays ACP sont également en cours d'élaboration.

La politique d'appui budgétaire de la Commission introduite en 2012 rend explicite la relation entre le dialogue politique et le dialogue sur les politiques en renforçant le lien entre l'appui budgétaire et les valeurs fondamentales (voir l'annexe 12). Une coordination étroite au sein des délégations entre les sections « politique » et « coopération » est importante. La consultation avec le siège est également nécessaire, en particulier lorsque le processus politique est essentiellement mené par ce dernier, par exemple dans le cas de la politique européenne de voisinage et du processus d'élargissement. Le chef de délégation et le chef de coopération assureront la cohérence entre le dialogue sur les politiques et le dialogue politique dans le pays partenaire, en étroite coopération avec les directeurs géographiques et les chefs d'unité compétents de la Commission et du SEAE.

### **Conditions pour un dialogue efficace dans le cadre de l'appui budgétaire**

**Les résultats des évaluations de l'appui budgétaire ont révélé le risque que le dialogue dans le cadre de l'appui budgétaire soit perçu par le pays partenaire comme un « coût de transaction »,** d'une valeur ajoutée limitée. Un dialogue fructueux exige qu'une série de conditions favorables soient réunies: le dialogue ne peut fonctionner correctement que s'il règne un climat de confiance entre le gouvernement et ses partenaires de coopération, et que s'il existe un accord entre toutes les parties sur le cadre entourant le dialogue sur les politiques. Selon les conclusions des évaluations de l'appui budgétaire, trois facteurs en particulier ont conduit à des résultats décevants: (1) des attentes irréalistes et une surcharge du processus de dialogue de la part des partenaires internationaux; (2) une tension entre, d'une part, un dialogue ouvert et centré sur la résolution de problèmes et, d'autre part, des mécanismes trop restrictifs quant à la définition des objectifs et au suivi des résultats liés aux conditions de décaissement; et (3) le niveau élevé des coûts de transaction associés à l'évaluation des conditions du contrat et aux processus de dialogue.

**Un dialogue sur les politiques efficace dans le cadre de l'appui budgétaire se caractérise généralement par une approche proactive, stratégique, structurée et documentée, menée par le gouvernement, et repose sur des données de suivi et d'évaluation solides, de préférence générées par le bénéficiaire** (par exemple, les rapports annuels de mise en œuvre). Il comprend quatre étapes: (1) une analyse adéquate du pays et du contexte sectoriel; (2) une définition précise des objectifs du dialogue sur les politiques; (3) la mise en place d'un cadre concerté et de ressources aux fins du dialogue; et (4) la tenue de registres appropriés et l'établissement de rapports sur le dialogue sur les politiques.

### Étape n° 1. Analyse du pays et du contexte sectoriel:

- Identification des institutions formelles: politiques publiques, structures de coordination et de dialogue, budgets de l'État, conduite de la réforme
- Identification des institutions informelles, facteurs dynamiques, structures de dialogue informelles

#### Outils:

- évaluations de l'éligibilité
- cadre de gestion des risques
- économie politique / évaluation des moteurs du changement
- analyse des parties prenantes
- analyse du budget et outils de diagnostic
- évaluation des valeurs fondamentales
- engagements du pays partenaire en matière de droits de l'homme
- évaluations des capacités
- évaluations de la société civile
- évaluations des situations de référence sectorielles
- dialogue structuré avec le secteur privé pour déterminer les principales entraves à l'investissement
- analyses des systèmes de suivi et d'évaluation
- audits de communication
- cartographie et évaluation des structures de coordination et de dialogue politiques existantes
- documents pertinents au niveau du pays et du secteur ou visites sur le terrain

**La connaissance du pays et du contexte sectoriel est une condition préalable à un dialogue sur les politiques crédible.** Elle englobe les acteurs concernés (y compris des acteurs non étatiques), le cadre institutionnel ainsi que les structures de coopération, de dialogue, de suivi et d'évaluations existantes. Une connaissance approfondie du secteur est nécessaire afin de définir le contenu technique du dialogue sur les politiques. Cette connaissance sectorielle devrait inclure une perspective dynamique afin de comprendre les moteurs du changement dans des contextes qui connaissent souvent des mutations rapides.

Les structures nationales existantes relatives à la coordination de la politique et au dialogue mené par le pays constituent la base pour l'évaluation des relations entre les différentes parties prenantes, pour l'inclusion et la représentativité des cadres existants, ainsi que pour les capacités techniques et politiques dont disposent les acteurs concernés pour amorcer le dialogue et en assurer la coordination. Un contrat d'appui budgétaire correctement aligné bénéficie de la coordination de la politique nationale et des processus de suivi et d'évaluation, ainsi que des structures de dialogue existantes entre le pays partenaire et l'UE, ses États membres et d'autres partenaires institutionnels pertinents<sup>218</sup>. Il devrait également permettre de renforcer tous ces éléments tout en évitant une certaine redondance.

L'analyse du contexte peut s'appuyer sur différents outils, lesquels peuvent comprendre l'analyse de l'économie politique, l'analyse des moteurs du changement, le cadre de gestion des risques, les documents pertinents au niveau du pays et du secteur (dans les pays bénéficiant d'une programmation conjointe, ceux-ci devraient inclure une analyse commune pertinente), les rapports d'avancement du gouvernement, les rapports

218 Par exemple, les structures mises en place dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE et des processus d'accord de stabilisation et d'association.

d'examen par les pairs, les visites sur le terrain, les outils d'analyse du budget, les audits de communication<sup>219</sup> ou encore l'évaluation des valeurs fondamentales.

**La cartographie des parties prenantes et l'analyse de l'économie politique** devraient orienter l'identification des acteurs du dialogue. Les principaux **interlocuteurs formels** pertinents pour les réformes politiques sont les ministères gouvernementaux chargés de la mise en œuvre de ces réformes. Ils devraient comprendre le ministère des finances, dans la mesure où il assure le lien entre le budget et les dotations budgétaires stratégiques, de même que les principales institutions responsables de la réforme générale de l'administration publique dans le pays (c.-à-d. le centre des institutions gouvernementales et le ministère de l'administration publique, ou son équivalent). Ces institutions sont généralement responsables de l'instauration du cadre régissant la réforme ou le renforcement général de la planification stratégique, des systèmes de ressources humaines, des systèmes en matière de responsabilité et des cadres de suivi et d'évaluation. **D'autres parties prenantes** comprennent des institutions responsables en matière de contrôle et de responsabilité (parlement, institution de contrôle des finances publiques, pouvoir judiciaire, organismes de régulation indépendants, institutions nationales de défense des droits de l'homme, médiateur), des organisations de la société civile, des partis politiques, d'autres donateurs/partenaires de coopération, des organisations internationales présentes dans le pays, des organisations du secteur privé, des universités ainsi que des entités gouvernementales infranationales. **Lorsque les structures nationales de coordination présentent des faiblesses sur le plan de l'inclusion, l'UE devrait s'efforcer de jouer un rôle de facilitateur**, en favorisant la participation des acteurs nationaux concernés aux processus politiques et budgétaires<sup>220</sup>.

## Étape n° 2. Définition des objectifs du dialogue

- Identification: définir les objectifs à atteindre et les lacunes à combler avant la conclusion de la convention de financement, sur la base des résultats issus du dialogue politique et stratégique de l'UE
- Formulation: définir les résultats escomptés, les conditions
- Mise en œuvre: examiner les progrès accomplis et mettre à jour les objectifs
- Évaluation: résultats et enseignements tirés

### Outils:

- documents de conception du programme
- logique d'intervention du programme
- plan de dialogue glissant
- cadres d'évaluation de la performance
- cadre de gestion des risques
- conclusions pertinentes du BSSC/FAST
- rapports d'avancement du gouvernement
- rapports annuels de la DUE sur l'éligibilité
- évaluation des valeurs fondamentales

**Les objectifs du dialogue de l'UE devraient soutenir les objectifs généraux et spécifiques du contrat d'appui budgétaire, en prenant en considération l'analyse effectuée au niveau du pays et du secteur ainsi que les risques recensés** à l'aide du cadre de gestion des risques et, le cas échéant, l'évaluation des valeurs fondamentales, de même que le dialogue politique et sur les politiques de l'UE mené avec le pays partenaire et les différents acteurs concernés. L'intensité de l'effort dépendra de l'étape à laquelle se trouve le cycle du programme.

**La phase d'identification** du contrat permet de comprendre le contexte stratégique et politique, d'évaluer le degré de préparation à l'octroi d'un contrat d'appui budgétaire et de proposer le champ d'application du contrat. Au cours

219 L'audit de communication est un processus visant à recenser les forces et les faiblesses d'une organisation en matière de communication interne et externe. Il évalue les pratiques de communication de l'organisation, la mesure dans laquelle les parties prenantes ciblées sont bien informées au sujet de l'organisation et de ses politiques, ainsi que le degré de fonctionnement des processus de communication existants, et formule des recommandations d'améliorations.

220 Voir le document « Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires », série « outils et méthodes » de la DG DEVCO, mai 2014 (voir <https://europa.eu/capacity4dev/public-governance-civilsociety/documentencourager-la-participation-de-la-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-aux-processus-politiques-et-budg%C3%A9taires>).

de cette phase, les négociations porteront sur les questions qui devront faire l'objet d'un accord pendant la phase de formulation de manière à permettre la conclusion de la convention de financement. Il existe d'importantes opportunités pour le dialogue sur les politiques, en particulier lorsque le cadre sur les politiques est déjà en évolution. À ce stade, les domaines susceptibles d'être couverts dans le dialogue sur les politiques peuvent inclure les éléments suivants:

- les critères généraux d'éligibilité à l'octroi de l'appui budgétaire de l'UE, dans la perspective de prendre les mesures nécessaires afin que ces critères soient respectés au moment de l'approbation du contrat;
- l'évaluation du niveau d'engagement politique en faveur de la ou des réformes en question, afin de juger de la crédibilité des changements de politiques proposés et de la durabilité potentielle du processus de réforme; les efforts menés à ce stade dans le cadre du dialogue, peuvent viser à renforcer l'engagement des acteurs publics et non étatiques à l'égard des objectifs de politiques;
- le caractère inclusif du processus de consultation et le degré de participation à la prise de décisions;
- les efforts visant à orienter la politique de manière constructive lorsque d'importantes lacunes en matière de contenu subsistent dans la formulation de la politique;
- l'appréciation des systèmes de suivi et d'évaluation mis en place au niveau du pays et du secteur, dans la mesure où ils jouent un rôle prépondérant en permettant la définition des objectifs, la réalisation de progrès et la production d'informations sur les résultats. L'amélioration du cadre de suivi et d'évaluation pendant la phase d'élaboration peut faire l'objet de négociations; et
- les progrès accomplis par le pays partenaire dans la concrétisation des engagements pertinents pris en matière de droits de l'homme.

Parallèlement aux objectifs du contrat d'appui budgétaire, le **cadre de gestion** des risques est un outil de gestion permettant d'identifier, de manière structurée, les priorités aux fins du dialogue, dans le but notamment de réduire les principaux risques. **Des questions transversales** telles que la dimension relative à l'égalité hommes-femmes, la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits ou encore la prise en compte de l'environnement et du changement climatique figurent également parmi les sujets pouvant naturellement être abordés dans le dialogue. En outre, le renforcement de la participation de la société civile aux processus politiques, la garantie de l'efficacité des systèmes de coordination, de suivi et d'évaluation, l'assurance de l'efficacité des systèmes gouvernementaux de reporting, ainsi que les efforts visant à assurer la communication stratégique et la visibilité autour de la politique gouvernementale et de l'appui de l'UE, sont autant de domaines qu'il convient généralement d'intégrer au dialogue.

**Durant la phase de formulation**, l'objectif est de parvenir, avec le pays partenaire, à une compréhension commune plus détaillée en ce qui concerne les résultats escomptés, les conditions spécifiques applicables et la conception du contrat d'appui budgétaire. L'expérience a démontré que l'imposition de conditionnalités a un effet limité. Il est dès lors nécessaire d'aboutir à un consensus avec les partenaires sur les questions fondamentales à aborder et de décider de l'opportunité d'imposer des conditionnalités pour faciliter la réalisation des objectifs poursuivis. **L'importance accordée aux indicateurs et aux conditions ne doit pas l'être aux dépens d'un dialogue plus large sur les solutions politiques**, et ne pas empêcher les parties de suivre les évolutions à un niveau sectoriel plus large ou d'analyser les politiques sous-jacentes. Pendant la phase d'élaboration, les objectifs essentiels du dialogue sont intégrés dans la logique d'intervention présentée dans le document d'action. Certains objectifs essentiels du dialogue sur les politiques devraient être fixés dans la logique d'intervention au niveau des produits directs. À la fin de la phase d'élaboration, un plan glissant peut être établi pour le dialogue (voir ci-dessous). Ce plan glissant est ensuite actualisé pendant la phase de mise en œuvre.

Pendant la **phase de mise en œuvre**, le dialogue a un objectif double: premièrement, examiner les progrès accomplis au regard des conditions générales et des conditions spécifiques éventuelles, en passant en revue ce qui a été réalisé et en tirant donc des enseignements de la mise en œuvre des politiques. En règle générale, le cadre de suivi et de reporting du gouvernement sur ses politiques devrait fournir les informations et les rapports requis pour une évaluation approfondie du progrès réalisé et pour un dialogue effectif sur les politiques. Deuxièmement, l'évaluation du progrès permet habituellement de revoir les objectifs, priorités et finalités politiques à la lueur des résultats obtenus. Les priorités du dialogue sur les politiques devraient dès lors faire l'objet d'une mise à jour régulière dans le cadre de la préparation des dossiers de paiement au titre de l'appui budgétaire et tenir compte également des recommandations formulées par le BSSC/FAST.

**L'évaluation** des contrats d'appui budgétaire porte essentiellement sur la contribution de l'aide budgétaire aux résultats, et vise à tirer des enseignements en conséquence. Pour pouvoir démontrer l'incidence du dialogue, il est essentiel que le processus soit bien documenté au cours de chaque phase (c'est-à-dire les phases d'identification, d'élaboration et de mise en œuvre).

**Le dialogue est plus efficace quand des priorités sont fixées.** Les demandes d'informations spécifiques sont d'autant plus réduites que les contrats d'appui budgétaire sont alignés que, sur les processus politiques nationaux existants, tandis que les efforts visant à influencer les objectifs seront plus efficaces s'ils sont consacrés prioritairement à un nombre limité de questions essentielles, non seulement pour cibler les intérêts du partenaire mais également pour tenir compte des contraintes en matière de capacités. **Les objectifs du dialogue peuvent être conçus et contrôlés dans le cadre des mesures d'atténuation des risques prévues par le CGR ou, le cas échéant, détaillés dans le plan glissant élaboré pour le dialogue sur les politiques** (voir le tableau ci-dessous). Ce plan peut être établi pendant la phase d'élaboration d'un contrat d'appui budgétaire, servant ainsi de base pour la définition et le suivi des activités menées dans le cadre du dialogue sur les politiques. Il peut également faire l'objet d'une mise à jour régulière.

### Exemple de plan annuel pour le dialogue sur les politiques portant sur la gestion des finances publiques dans le cadre d'un CPRS

| Objectif pour 201x   | Interlocuteur(s) principal(aux)                      | Forum principal  | Qui  | Progrès réalisés  |
|--|--|--|--|---|
| <b>Operational level</b>   |  |  |  |   |
| 1. Participation des OSC aux groupes de travail pertinents                               | Ministère des finances                               | Groupe de travail X  | Gestionnaire de la délégation UE                                       | X réunions organisées avec la participation d'OSC   |
| 2. Améliorer la transparence au niveau de la mise en œuvre de la politique (sectorielle) | Ministère des finances                               | Groupe de travail X  | Gestionnaire de la délégation UE                                       | Le ministère des finances publie sur son site internet le rapport annuel d'avancement sur la GFP  |
| 3. Améliorer la prise en compte des questions environnementales dans le secteur public   | Ministère des finances, ministère de l'environnement | Groupe de travail X  | Gestionnaire de la délégation UE                                       | Préparation d'un cahier des charges relatif à un contrat d'assistance technique sur la budgétisation environnementale / la législation sur les marchés publics reconnaît la place des aspects environnementaux dans les appels d'offres |
| 4. Plan d'action pour l'apurement des arriérés   | Directeur du Trésor, ministère des finances          | Groupe de travail X  | Gestionnaire de la délégation UE                                       | Plan d'action finalisé et arriérés réduits de 20 % par rapport à la situation de référence  |
| <b>Niveau stratégique</b>  |  |  |  |   |
| 1. Faire en sorte que les OSC soient incluses dans les mécanismes de coordination        | Ministère des finances, OSC X, Y, Z                  | Réunions d'examen semestrielles, réunion avec les OSC x au sein de la délégation | Chef de la section « économie »,<br>Chef de la section « coopération » | X réunions organisées avec la participation d'OSC, résultat de la réunion de la DUE avec les OSC: l'OSC x déclare vouloir se joindre au groupe de travail sur xxx.  |

|  |  |   |   |  |
|--|--|---|---|--|
| 2. Préparation d'un projet de loi sur la passation de marchés publics dans le cadre d'un processus inclusif et fondé sur des données probantes | Bureau du premier ministre/<br>ministère des finances,<br>société civile,<br>secteur privé | Réunions d'examen semestrielles,<br><br>Réunions informelles  | Chef de la section « économie »,<br><br>Chef de la section « coopération »  | Organisation de réunions de consultation interministérielle et publique sur le document de réflexion<br><br>Préparation de l'analyse d'impact budgétaire lié aux coûts de mise en œuvre de la loi<br><br>Finalisation du projet de loi |
| <b>Niveau politique</b>  |  |   |   |  |
| 1. Adoption des amendements apportés à la loi sur la Cour des comptes nationale (visant à garantir l'indépendance financière)                  | Ministère des finances/Cour des comptes nationale  | Réunion dans le cadre du dialogue sur la GFP /groupe spécial sur la réforme de l'administration publique, visite du directeur, visite de la DG BUDG<br><br>Réunions informelles | Les services de la CE <sup>221</sup> , le chef de la section « coopération et affaires politiques », le chef d'unité, le directeur, le chef de délégation | Adoption de la nouvelle loi  |

### Étape n° 3. Mise en place du dialogue et allocation des ressources

- Accord sur les structures et les niveaux de dialogue
- Accord sur le processus de dialogue
- Ressources allouées au dialogue

#### Outils:

- annexe sur le dialogue sur les politiques jointe à la convention de financement (proposition)
- plan de dialogue glissant
- assistance technique
- facilité de dialogue ou de coopération technique
- organigramme sectoriel

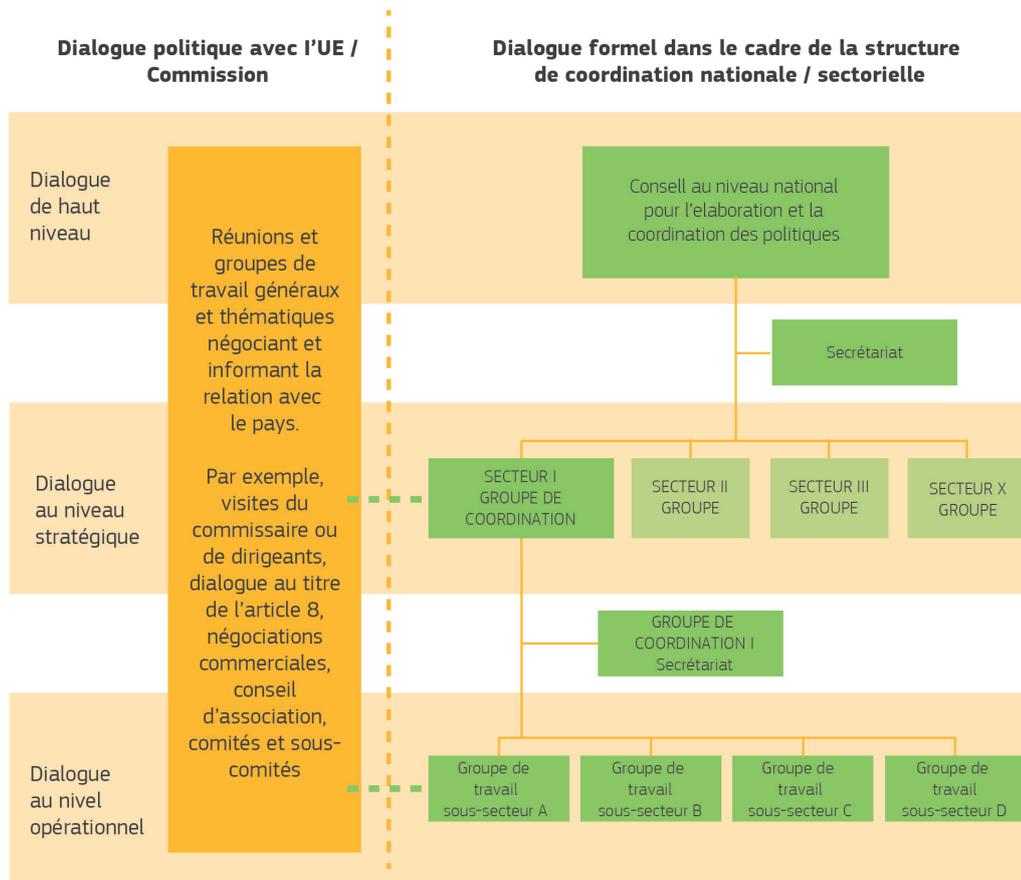
Le dialogue est mené à tous les niveaux, c'est-à-dire par tous les membres du personnel dans le cadre de leurs responsabilités. Le dialogue mené au niveau **opérationnel** comprend l'interaction courante entre la délégation de l'UE, les coordinateurs de la réforme dans les ministères et les agences qui la mettent en œuvre, et les groupes de travail techniques.

Le dialogue au niveau **stratégique** devrait être mené par le gouvernement et consiste en des réunions formelles et régulières avec les institutions compétentes et les acteurs externes, dont la Commission, mais également (lorsque cela est pertinent) avec des partenaires de coopération, des IFI et d'autres organisations internationales. Les moments clés pour le dialogue mené au niveau stratégique sont le second semestre de l'année de mise en œuvre, lorsque les plans de l'année suivante sont examinés, ainsi que le début de l'exercice budgétaire, lorsque le projet de rapport d'avancement du gouvernement pour l'exercice précédent est examiné.

Le **dialogue de haut niveau** se déroule sous la direction des responsables politiques élus dans le pays, avec les représentants compétents disponibles au niveau de l'UE.

<sup>221</sup> Dans ce cas-ci, ces services peuvent inclure les bureaux responsables de la réforme de l'administration publique (DUE et siège), des experts thématiques, les DG de tutelle (BUDG, HR).

Le dialogue est un processus continu, qui se déroule dans des contextes tant formels qu'informels. **La mise en place du processus de dialogue suppose que les acteurs aient été identifiés et que le cadre du dialogue ait été défini.** Le dialogue formel doit être décrit pendant la conception du contrat et peut, dans certains pays, faire l'objet d'un accord formel et être intégré comme annexe dans la convention de financement. La description du dialogue formel devrait mentionner les acteurs, les structures, les processus et le contenu du dialogue sur les politiques, et expliquer la manière dont les structures sont liées, dans le pays, aux autres plateformes du dialogue de l'UE. **Le principe directeur pour ce type d'accord devrait être l'harmonisation et l'alignement par rapport aux processus politiques et budgétaires nationaux.** En outre, le cadre devrait s'efforcer de garantir le caractère inclusif du dialogue en associant les différentes parties prenantes pertinentes pour les contrats d'appui budgétaire, dont les organes/acteurs intervenant en matière de contrôle et de responsabilité (parlements, institution supérieure de contrôle, société civile), et en dotant celles-ci des moyens d'action nécessaire. Le graphique ci-dessous présente un exemple de structures de coordination et de dialogue aux fins du dialogue sur les politiques et politique:



Il convient de noter que les évaluations de l'appui budgétaire ont démontré que le processus du dialogue est souvent mieux élaboré que son contenu. **L'importance accordée aux processus du dialogue ne doit pas l'être aux dépens du contenu.** Ces évaluations ont en outre souligné l'importance des canaux informels tels que les activités sociales, les retraites, les missions communes ou des réunions informelles.

**Un dialogue effectif exige un investissement suffisant en ressources humaines** de la part de toutes les parties participantes. Les délégations, soutenues par le siège (à savoir le SEAE, les DG de tutelle, les bureaux responsables des chapitres concernés, et, le cas échéant, les experts thématiques), sont censées être dotées des compétences, de l'expertise et des incitations indispensables pour s'engager dans un dialogue crédible. De même, les gouvernements partenaires et les autres parties prenantes doivent mobiliser les ressources nécessaires, tant au niveau de l'expertise technique que des compétences de contrôle et de coordination. Un appui complémentaire peut, au besoin, être fourni pour la mise en place des structures nécessaires si le niveau de capacité est insuffisant dans le pays partenaire. Dans certains cas, des structures consacrées à la coordination entre le bénéficiaire et les donateurs peuvent se justifier. Tel est le cas de la facilité de dialogue UE-Afrique du Sud.

### Facilité de dialogue UE-Afrique du Sud

La facilité de dialogue soutient le dialogue et la coopération dans les matières bilatérales, régionales, africaines et mondiales entre le Gouvernement d'Afrique du Sud, l'Union européenne et ses États membres. Ce mécanisme est conçu pour soutenir aussi bien le dialogue existant que le dialogue émergent en fournissant l'assistance technique et les ressources en fonction des coûts correspondants. Par l'entremise de l'unité de gestion du programme, la facilité de dialogue soutient la mise en place et le développement de plateformes de dialogue fonctionnelles. Ce mécanisme fournit un large éventail de services d'appui au dialogue, couvrant l'assistance technique, les ressources pour les missions, les ateliers, les réunions, les enquêtes ou la rédaction de documents de fond.

#### Étape n° 4. Enregistrement et établissement de rapports

- Enregistrement des principaux événements dans le cadre du dialogue
- Établissement de rapports réguliers sur les progrès accomplis au regard des objectifs du dialogue

##### Outils:

- aide-mémoire conjoints
- cadre de gestion des risques
- note de transmission du dossier de décaissement signée par le chef de délégation
- plan de dialogue glissant
- rapports de consultance
- comptes rendus des réunions
- correspondance, notes d'information, comptes rendus de mission ou autres documents

Afin de tirer des enseignements du dialogue et de fournir des données probantes sur les réalisations du contrat pendant les évaluations, il est primordial de documenter les principales activités du dialogue et de contrôler l'effet des messages sur les politiques dans les secteurs d'intervention de l'UE, d'où la nécessité de décrire dans le cadre de la conception de l'appui budgétaire la manière dont le dialogue sur les politiques sera documenté.

Une matrice glissante pour le dialogue sur les politiques (voir ci-dessus) peut servir de base à la communication des progrès accomplis au regard des objectifs du dialogue, complétée par le compte rendu des principales réunions afin d'enregistrer les événements les plus significatifs dans le cadre de ce dialogue. Les réunions d'examen conjointes formelles revêtent une importance particulière pour l'appui budgétaire. En effet, ces réunions permettent, d'une part, de parvenir à un accord sur le degré de progression par rapport aux conditions générales et aux indicateurs de tranche variable et, d'autre part, de convenir des objectifs futurs et des résultats escomptés. En outre, il est important de consigner les notes d'information, les rapports de mission ou la correspondance pertinente échangée.

**Il convient pour les délégations de l'UE de tenir (au minimum) un registre des principales réunions organisées et de la correspondance échangée dans le cadre du dialogue, en lien direct avec les conditions de l'appui budgétaire, et de fournir dans la note de transmission du dossier de décaissement un rapport d'avancement succinct sur les objectifs du dialogue.** Lorsque le cadre de gestion des risques envisage le dialogue comme une mesure d'atténuation, il y a lieu de décrire brièvement les objectifs spécifiques du dialogue ainsi que les progrès réalisés.

## **Conclusion**

La réussite d'un contrat d'appui budgétaire dépend essentiellement de la fiabilité de l'analyse politique et de la continuité du dialogue mené avec le pays partenaire à chaque étape du contrat: la probabilité que la conception du contrat soit solide et que la mise en œuvre soit efficace sera d'autant plus grande que les discussions sur les politiques à mener sont précoces et approfondies. Les points d'entrée pour le dialogue varient en fonction du contexte sectoriel, des capacités et des intérêts en jeu. Cependant, il est possible de définir des facteurs communs pour l'établissement des fondements d'un dialogue fructueux.

### **Sept facteurs propices à un dialogue effectif**

1. Une connaissance solide du pays et du secteur est la base qui permet d'établir et de mener un dialogue effectif et crédible, et d'apporter une valeur ajoutée aux pays partenaires.
2. Les objectifs ciblés par le dialogue se limitent aux principaux objectifs réalisables et sont décrits dans un plan de dialogue glissant.
3. Le dialogue est doté de ressources appropriées et associe l'ensemble des acteurs concernés.
4. Le dialogue respecte les principes d'appropriation et mobilise des compétences non techniques de manière à instaurer la confiance.
5. Le dialogue est aligné sur la structure de coordination existante au niveau du pays/secteur ainsi que sur le cycle décisionnel/budgétaire.
6. L'harmonisation réduit les coûts de transaction et ajoute du poids au dialogue. Un cadre de coordination, de suivi et de communication des politiques (sectorielles) solide et défini par le pays est de nature à soutenir un dialogue fondé sur des éléments probants.
7. Bien que la portée du dialogue soit variable, les facteurs propices favorisent la volonté des acteurs de s'impliquer dans le dialogue.



## **Comment prendre contact avec l'Union européenne?**

### **En personne**

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: [https://europa.eu/european-union/contact\\_fr](https://europa.eu/european-union/contact_fr)

### **Par téléphone ou courrier électronique**

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone: via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),
- au numéro de standard suivant: +32 22999696;
- par courrier électronique via la page [https://europa.eu/european-union/contact\\_fr](https://europa.eu/european-union/contact_fr)

## **Comment trouver des informations sur l'Union européenne?**

### **En ligne**

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse [https://europa.eu/european-union/index\\_fr](https://europa.eu/european-union/index_fr)

### **Publications de l'Union européenne**

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local ([https://europa.eu/european-union/contact\\_fr](https://europa.eu/european-union/contact_fr)).

### **Droit de l'Union européenne et documents connexes**

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

### **Données ouvertes de l'Union européenne**

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.

