

GUIDE METHODOLOGIQUE

**pour la programmation et la mise en œuvre
des appuis budgétaires dans les pays tiers**

MARS 2002

AIDCO

DEV

RELEX

SOMMAIRE

GLOSSAIRE	P.
PREAMBULE	P.
INTRODUCTION	P.
1. LES DIFFERENTS INSTRUMENTS D'APPUI BUDGETAIRES ET D'APPUI INSTITUTIONNEL	
1.1. Les appuis budgétaires macro-économiques	P.
1.1.1. Objectifs globaux	
1.1.2. Eligibilité	
1.1.3. Eléments pour la mise en œuvre d'un appui budgétaire	
1.1.4. Les types d'appuis	
1.1.4.1. Appuis urgents de stabilisation/réhabilitation	
1.1.4.2. Appuis aux réformes économiques et à la réduction de la pauvreté	
1.1.4.3. Appuis complémentaires ad hoc : appui macro-économique dans un cadre régional	
1.1.5. Notions d'appui budgétaire direct et indirect et d'appui budgétaire ciblé et non ciblé	
1.2. Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles	P.
1.2.1. Objectifs globaux	
1.2.2. Critères d'éligibilité	
1.2.3. Les types d'appuis	
1.2.3.1. Appuis aux programmes sectoriels (SWAP)	
1.2.3.2. Appuis à la sécurité alimentaire (facilité devise)	
1.2.3.2.1. Objectifs	
1.2.3.2.2. Cohérence avec les autres instruments budgétaires	
1.2.4. Modalités de financement d'un programme sectoriel (SWAP)	
1.3. Les appuis institutionnels d'accompagnement	P.
2. PROGRAMMATION	P.
3. IDENTIFICATION/ INSTRUCTION DU PROGRAMME	P.
3.1. Objectifs	
3.2. Type de coordination recherchée (cofinancement, etc.)	
3.3. Analyse du cadre macro-économique et négociation du programme	
3.4. Appréciation des finances publiques	
3.5. Modalité d'appui à retenir	
3.6. Calendrier indicatif, tranches de déboursement et conditions de déboursement	
3.7. Indicateurs de performance	

3.8. Besoins d'assistance technique

4. FINANCEMENT DU PROGRAMME

4.1. Fiche d'identification

4.2. Rédaction proposition de financement/ document de 'Mesures proposées'

4.3. Assistance technique- Préparation des termes de références

4.4. Revues- Audits- Préparation des termes de référence

4.5. Processus QSM

4.6. Comité de financement

4.7. Signature Convention de financement

4.8. Élément contractuel complémentaire

5. MISE EN ŒUVRE

P.

5.1. Démarrage du projet

5.2. Décaissement première tranche- revue des conditions préalables éventuelles

5.3. Suivi du programme

5.4. Revue à mi-parcours du programme

5.5. Vérification indicateurs de performances- support statistique- enquêtes complémentaires- Préparation termes de référence

5.6. Déblocage des tranches suivantes (constitution du dossier de décaissement

5.6.1. Modalités FED

5.6.2. Modalités MEDA

5.6.3. Modalités Sécurité alimentaire

5.6.4. Modalités ALA

5.7. Déblocage tranche spécifique

6. Appréciation des finances publiques et audits

6.1 Audit financier et technique

6.2 Contrôle de la partie devises (PGI/PSI et sécurité alimentaire)

7. EVALUATION

8. ANNEXES

- Annexe 1** **Tableau récapitulatif des différentes étapes et de la responsabilité des acteurs**
- Annexe 2** **Communication de la Commission 2000 (58); « Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives »**
- Annexe 3** **Schéma de référence pour une mission d'identification/instruction**
- Annexe 4** **Schéma documents d'instruction de programmes**
Schéma de proposition de financement pour programmes d'appui aux réformes économiques et à la réduction de la pauvreté
- Annexe 5** **Exemples de protocoles d'accord avec d'autres bailleurs de fonds**
- Annexe 6** **Exemples de termes de référence pour l'appréciation des finances publiques**
- Annexe 7** **Assistance technique - exemples de termes de références**
7a Termes de référence AT- Suivi des DCRP et programmes de réformes économiques
7b Termes de référence AT- Suivi des finances publiques et exécution budgétaire
7c Termes de référence AT- Appui à la mise en œuvre du programme de sécurité alimentaire (facilité devises)
- Annexe 8** **Appui aux systèmes d'information et enquêtes statistiques ponctuelles - Capacité d'interprétation et suivi des résultats – exemples de termes de références**
8a Exemple de termes de référence : Mission d'étude des indicateurs pour la mise en œuvre du programme Communautaire d'appui au programme d'ajustement structurel
8b Exemple de termes de référence : AT long terme aux systèmes d'information dans le secteur santé
- Annexe 9** **Audit – exemples de termes de référence**
9a Audit financier et technique
9b Contrôle de la partie devises (PGI/ PSI/ Sécurité alimentaire)
- Annexe 10** **Exemples d'observations faites par les audits et mesures correctives négociées**
- Annexe 11** **Format de rapport pour le suivi semestriel de la gestion des appuis budgétaires indirects et des appuis budgétaires directs ciblés**

- Annexe 12** **Formats Convention de financement- Lettre officielle**
12a Format Convention de financement
12b Format lettre officielle (facilité devises)
- Annexe 13** **Indicateurs de performance**
13a Exemples d'indicateurs de performance
13b Exemple de fiche sur un indicateur
13c Exemple de modalités d'application
- Annexe 14** **Schéma de référence pour une mission de revue à mi-parcours du programme- Termes de référence et format de rapport**
- Annexe 15** **Informations sur HIPC**
- Annexe 16** **Classement de documents au siège, en délégation et au niveau des autorités nationales**
-

ENCADRES

- Encadré 1** Extraits des documents de politiques communes à toutes les régions
- Encadré 2** Extraits des bases légales spécifiques
- Encadré 3** Les spécificités du processus de transition vers la Zone de Libre Echange entre l'UE et les pays MEDA
- Encadré 4** Modalités PGI/ PSI/ Appui à la sécurité alimentaire
- Encadré 5** Fongibilité des fonds dans un contexte budgétaire
- Encadré 6** Les ressources d'appui macro-économique dans l'accord de Cotonou

SCHEMAS ET DIAGRAMMES

- Schéma 1** Les différents types d'appuis macro-économiques
- Schéma 2** Les critères déterminants le ciblage ou le non ciblage des appuis budgétaires
- Schéma 3** Récapitulatif du processus d'instruction des programmes d'appui budgétaire
- Schéma 4** Récapitulatif du processus de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire
-

GLOSSAIRE ET ACRONYMES

AA : Accord d'association
ACP : Afrique Caraïbes Pacifique
ALA : Amérique latine et Asie
APER : Accord Partenariat Economique Régional
BAD : Banque Africaine de Développement
BID : Banque Inter-américaine de Développement
CARDS : Community Assistance to Reconstruction, Development and Stabilization
CIS : Consultations interservices
CSP : Country Support Paper
DCPE /PFP : Document Cadre de Politique Economique/ Policy Framework Paper
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (pour les pays IDA)
dQSG : Directorate Quality Support Group
MEDA : Pays méditerranéens (processus de Barcelone)
FED : Fonds européen de Développement
HIPC : Highly Indebted Poor Countries
IBW : Institutions de Bretton Woods
IDA : International Development Association
IDG : International Development Goal/ Objectifs Internationaux de Développement
MEURO : Million d'EURO
NEI : Nouveaux Etats Indépendants
OLAF : Office de Lutte Anti-Fraude
ON : Ordonnateur National (du FED)
oQSG : Office Quality Support Group
PAPS : Programme d'Appui aux Politiques Sectorielles
PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability Programme
PEM : Public Expenditure Management System
PFR : Pays à faibles revenus
PGI/ PSI : Programme général d'Importation/ Programme Sectoriel d'Importation
PIN : Programme Indicatif National
PIR : Programme Indicatif Régional
PMA : Pays en développement les moins avancés
PNG : Position Nette du Gouvernement
PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRSC :Poverty Reduction Support Credit (BM)
PRGF :Poverty Reduction and Growth Facility (FMI)
PRSP : Poverty Reduction Strategy Paper (même chose que le DSRP)
QSM : Quality Support Measure
SPA : Strategic Partnership with Africa (auparavant Special Program of Assistance for Africa)
SWAP : Sector Wide Approach
TACIS : Technical Assistance for the Community Independent States (NEI et Mongolie)
TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

PREAMBULE

L'opportunité d'élaborer ce guide pratique s'inscrit dans le nouveau contexte de travail caractérisé par le changement de responsabilités et de compétences au sein des DGs RELEX, AIDCO et DEV, entre le siège et les délégations et par les nouvelles orientations découlant de l'accord de Cotonou, de la nouvelle base légale ALA en préparation, ainsi que des recommandations de la Cour des comptes et les contrôles du Parlement européen. Egalement, la généralisation progressive dans les pays en développement des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté – DSRP (pour les pays IDA), constituent le nouveau cadre de référence en particulier pour la plupart des appuis budgétaires apportées par la Commission et en général pour les stratégies par pays.

Le présent guide vise à proposer des orientations claires pour la mise en œuvre des différents types d'appuis budgétaires, en tenant compte de la diversité de l'expérience acquise et des enseignements qui en ont été tirés, afin de proposer des lignes directrices ouvertes pour l'ensemble des régions géographiques.

Dans ce contexte ce guide est un des éléments de l'exercice d'harmonisation des modes de faire et de renforcement des capacités internes ; exercice qui comporte également un programme de formation (siège et délégations) dans ce domaine et d'autres outils d'appui à la mise en œuvre.

A cet égard, le travail de conception du guide a pu être réalisé en s'appuyant sur l'ensemble de la documentation existante relative aux appuis budgétaires dans les différentes zones géographiques, notamment les bases légales existantes, les communications et résolutions du conseil et du parlement, les notes de travail des services concernés, les rapports de la cour des comptes, les rapports d'audits globaux, les différentes notes d'orientations, d'instruction et de travail, mais aussi différents articles et documents d'autres partenaires au développement. Il s'appuie également sur une large concertation des services concernés et sur des contributions substantielles de chacun d'eux.

Ce guide se veut un document vivant, évolutif, ouvert et qui devrait être remis à jour régulièrement en partant des orientations politiques élaborées par les DG DEV/RELEX et de l'expérience sur le terrain capitalisée au niveau du réseau thématique sur l'appui budgétaire par un groupe de travail spécifique. Il sera complété ultérieurement par des guides méthodologiques visant en particulier les programmes sectoriels dans les domaines prioritaires (santé, éducation, etc.) et par des travaux spécifiques sur les indicateurs de performance.

Ce guide donne les répartitions de responsabilités pour tout le cycle du programme entre les Délégations et le siège dans le scénario pre-deconcentration et post-deconcentration (cf annexe 1)

INTRODUCTION

L'intérêt des appuis budgétaires, outre leur impact macro-économique, résident notamment dans une plus grande efficacité que l'aide projet dans les secteurs à forte intervention de l'état (secteurs sociaux) et de lutte contre la pauvreté, une meilleure appropriation (« ownership »), un appui à la bonne gouvernance, de meilleurs effets structurants, une meilleure maîtrise du phénomène de fongibilité de toute aide et un renforcement à la démocratie (transparence, participation, etc.). Ces appuis supposent d'être soigneusement accompagnés afin d'identifier leurs risques, les limiter et de s'assurer de l'impact de ce type de programme.

Les appuis budgétaires sont devenus un instrument essentiel de la coopération de la Communauté européenne ces dernières années. Cette tendance devrait encore s'accroître dans les années à venir et se généraliser à l'ensemble des régions (les extraits des documents de politiques communs à toutes les régions et les extraits des bases légales spécifiques ont été présentés dans les encadrés 1 et 2 à la fin du chapitre), tout en tenant compte de la diversité des situations des pays partenaires.

Les appuis budgétaires diffèrent profondément des aides apportées aux projets de développement. Cette différence doit être prise en compte dans l'analyse des impacts et l'évaluation des programmes. Elle doit l'être aussi pour comprendre les modalités de mise en œuvre de ces appuis, identifier leurs faiblesses et les améliorer.

Dès le début de son intervention dans les appuis budgétaires, la Commission a mis un accent particulier sur les secteurs sociaux dans la mise en œuvre des programmes.

La Commission a souligné aussi l'importance de porter une attention au rythme et à la séquence des réformes : tout ne peut être mené en même temps et des priorités doivent être établies. Elle a insisté aussi sur l'appropriation par les pays des réformes.

Les résultats parfois insuffisants des appuis budgétaires aux réformes sur l'amélioration des conditions de vie des populations et la fréquence et la gravité des dysfonctionnements constatés dans la gestion des finances publiques ont amené la Commission à réexaminer ses modes de faire. Ces réorientations ont été dessinées dans la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 4/02/2000 ([Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives](#); COM 2000 58) et ont été mises en œuvre à partir de l'année 2000.

Cette communication (cf annexe 2) a souligné la nécessité de faire évoluer progressivement les objectifs et les modes de faire en matière d'appui budgétaire dans les directions suivantes :

- Renforcer l'objectif de la réduction de la pauvreté et d'une meilleure répartition des fruits de la croissance;
- Appuyer des améliorations substantielles dans la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires;

- Appuyer des réformes fiscales efficaces, équitables et réalistes;
- Appuyer le développement du secteur privé, moteur essentiel de la croissance économique.

En ce qui concerne l'évolution des modes de faire et la gestion de l'instrument, la Communication souligne:

- L'importance d'une meilleure intégration de l'instrument dans les cadres bilatéraux de coopération ;
- L'abandon progressif de l'utilisation des programmes généraux d'importation en faveur de l'appui budgétaire direct ;
- La nécessité que la Commission tienne toute sa place, aux côtés des Etats membres, auprès des Institutions de Bretton Woods. Les pays partenaires ne doivent pas être inutilement surchargés d'exigences multiples et divergentes car il ne peut y avoir qu'un seul programme de réformes économiques dans un pays donné ;
- L'importance croissante de programmes sectoriels spécifiques ou liés à la mise en place des accords d'association ;
- La nécessité de mécanismes de suivi et d'évaluation améliorés, d'une plus grande transparence, d'une meilleure conception des programmes et appropriation par les pays partenaires. Le développement d'indicateurs de performance est envisagé, ce qui pourrait conduire à la mise en place d'allocations déterminées en fonction des performances obtenues.

La mise en œuvre de ces orientations sera faite avec flexibilité et progressivité, de manière à prendre en compte la diversité des situations des pays partenaires.

Les appuis budgétaires ont fait l'objet d'un examen par la Cour des Comptes¹ et l'Internal Audit Service² en 2000/2001.

La Cour des comptes note qu'il faut « être conscient des risques inhérents [aux appuis budgétaires], insister pour que ces risques soient évalués au travers d'audits des dépenses publiques et s'efforcer d'en réduire progressivement l'ampleurs en encourageant la mise en œuvre effective des réformes dans les pays, notamment par une action concertée de la communauté des bailleurs de fonds ». De même, la Cour note « les limites de l'efficacité du ciblage [...] » et recommande « l'élaboration de lignes directrices claires pour mieux apprécier les progrès dans la gestion des finances publiques ainsi que la qualité de la dépense sans la quelle les objectifs des programmes risquent de ne pas être atteints ». Elle souligne en outre, que « le suivi de la qualité de la gestion des finances publiques et des politiques sectorielles au travers d'indicateurs de performances ont élargi et compliqué le champ du suivi [et implique] de définir les compétences et ressources humaines nécessaires, au siège et dans les délégations, pour le suivi de l'utilisation des aides budgétaires ».

¹ [Rapport spécial n°5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires](#) (7ième et 8ième FED). Observations préliminaires sur les appuis macro-financiers et les appuis à l'ajustement structurel dans les pays MEDA.

² Rapport IAS 4/7/2001

Le but de ces lignes directrices est d'accompagner ces évolutions profondes. Les évolutions ne sont pas certainement terminées et nous sommes au milieu d'un processus d'apprentissage qui nécessite une flexibilité et une capacité permanente d'évolution.

Encadré n°1**Extraits des documents de politiques communs à toutes les régions****Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : 'Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives'- 04/02/2000- COM(2000) :**

« A la fois dans les pays ACP et dans les pays méditerranéens il y eu un développement progressif vers des réformes économiques plus profondes par rapport aux mesures traditionnelles de stabilisation économique.[...] Au-delà de l'appui à la stabilisation du cadre macro-économique, au maintien des dépenses sociales et à l'intégration régionale, la Communauté se concentrera plus qu'auparavant sur un champ élargi et approfondi de réformes structurelles et sectorielles :

- Réduction de la pauvreté [...]*
- Appui à une gestion saine des finances publiques [...]*
- Appui aux réformes fiscales [...]*
- Appui au développement du secteur privé [...]* »

Résolution du Conseil du 18/05/2000 sur les réformes économiques et ajustement structurel dans les pays en développement :

« Tenant compte des évolutions importantes qui sont intervenues ces dernières années dans le contexte international et dans le domaine du développement (entre autre le lancement des initiatives HIPC et PRSP par les institutions financières internationales) et, en particulier, de l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté, le Conseil appuie la préparation et la mise en œuvre, par les pays bénéficiaires, d'une nouvelle génération de réformes économiques, autant dans les pays ACP et ceux de la région méditerranéenne que dans les pays d'Asie et d'Amérique Latine. Il ne peut y avoir qu'un seul programme de réformes macro-économiques dans un pays donné. Ce programme doit être reconnu et appuyé au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux ou convenu par ces donateurs, même s'il ne doit pas nécessairement être soutenu financièrement par eux. Le Conseil encourage la Commission à participer et à avoir un rôle actif dans ce processus, tout en prenant en compte les préoccupations et les spécificités de l'appui communautaire ».

Communication de la Commission sur la politique de développement du 26/04/2000 COM(2000)212

« L'appui aux politiques macro-économiques, ayant un lien explicite avec les stratégies de réduction de la pauvreté, en particulier les programmes sectoriels dans les domaines sociaux [constitue] un domaine d'appui prioritaires de la coopération au développement de la Communauté qui privilégie de la lutte contre la pauvreté ».

Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique de développement du 10/11/2000

« La commission s'est engagée dans un processus de refonte de sa gestion de l'aide extérieure [...]. Celui-ci doit avoir une implication sur les instruments de l'aide communautaire. L'introduction d'une programmation glissante, favorisant la prise en compte des besoins et des performances des pays bénéficiaires, ainsi que leur évolution dans le temps, le recours accru aux appuis sectoriels et à l'aide budgétaire directe, lorsque les conditions le permettent et qu'un contrôle a posteriori peut-être

mis en place, sont susceptibles de contribuer à une gestion et à une allocation plus efficace des ressources. A cet égard, les nouvelles modalités du partenariat ACP-CE peuvent être considérées comme exemplaires. »

Encadré n°2 Extraits des bases légales spécifiques

Accord de Cotonou :
Article 60 champ d'application des financements
Article 61 nature des financements
Article 66 appui à l'allégement de la dette
Article 67 appui à l'ajustement structurel
Article 68 soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation

Annexe II du règlement MEDA : Le règlement MEDA n°2698/2000 (MEDA II) précise que le pays concerné doit entreprendre un programme de réformes agréé par les IBW ou mettre en œuvre des programmes reconnus analogues, en concertation avec les institutions, mais non nécessairement soutenus financièrement. Il est tenu compte de la situation économique du pays au niveau macro-économique (endettement, charge du service de la dette, balance des paiements, situation monétaire, niveau du produit brut par habitant et taux de chômage) et au niveau, des réformes sectorielles en vue de la création d'une zone de libre échange avec la Communauté européenne.

Règlement Sécurité Alimentaire n° 1292 (du 27 juin 1996)

Article 2 Alinea 5
Article 12

1. LES DIFFERENTS INSTRUMENTS D'APPUIS BUDGETAIRES ET D'APPUI INSTITUTIONNEL LIE

On appelle appui budgétaire un appui direct ou indirect au budget des états bénéficiaires géré dans le respect des procédures budgétaires nationales

Tous les appuis budgétaires³ représentent un appui à la balance des paiements et un financement du déficit budgétaire pour les pays bénéficiaires.

Les appuis budgétaires macro-économiques ont été aussi appelés appuis à l'ajustement structurel ⁴, appuis aux réformes économiques, appuis budgétaires pour la réduction de la pauvreté. Ils portent sur l'ensemble du cadre macro-économique et budgétaire des pays bénéficiaires.

Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles comprennent les appuis budgétaires effectués dans un cadre sectoriel spécifique (sécurité alimentaire, santé, éducation, transports, etc.).

³ Documents de référence pour les aspects macro-économiques (ref : documents pour la formation coopération économique et ajustement organisé par la DG DEV).

⁴ La terminologie « d'ajustement structurel » est considérée comme désuète, car elle renvoie fortement à l'idée d'un ajustement imposé par l'extérieur. L'on utilisera le plus souvent, y compris dans ce document, les termes d'appui aux « réformes économiques » et d'appui « macro-économique ». Dans le futur, notamment dans le cadre des DSRP, le terme le plus approprié sera « appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté »

1.1. Les appuis budgétaires macro-économiques

Selon les termes du [règlement MEDA II](#)⁵ et de l'[Accord de Cotonou](#)⁶ les pays entreprenant des programmes de réformes économiques approuvés et/ou financés par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux (les IBW), sont considérés comme étant éligibles à un appui budgétaire macro-économique financé sur ressources communautaires (Budget ou FED). Cela implique concrètement que les pays éligibles à ce type d'appui doivent disposer d'un cadre macro-économique à moyen terme viable (ou un DSRP pour les pays IDA) appuyé (mais pas nécessairement financièrement) par les IBW.

D'une façon générale, le besoin de combler le déficit de financement extérieur des pays en question, y compris des besoins aigus de réduction de la charge de leur dette, est un des éléments pouvant justifier ce type d'appui. Cependant, d'autres besoins de nature budgétaire, notamment ceux relatifs à la couverture financière des politiques économiques et sociales agréées avec les bailleurs de fonds, seront également prises en compte.

Dans le cas des pays ACP, les orientations de la Commission en matière de programmation du 9ème FED ont par ailleurs clarifié que l'appui macro-économique peut être prévu dans les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) en complément du ou des secteurs de concentration choisis.

Dans le cas des pays MEDA, le processus de Barcelone induit l'accompagnement des mutations institutionnelles et structurelles, de nature à assurer la convergence des conditions socio-politiques nécessaires à la création d'une zone de prospérité partagée. Les programmes d'appui macro-économique et sectoriel constituent les instruments de coopération privilégiés pour favoriser cette mise à niveau.

Il n'y a pas en revanche de référence précise à des appuis budgétaires pour des réformes économiques [dans le règlement ALA](#)⁷, mais le Conseil a explicitement encouragé l'appui aux programmes de réformes économiques dans les pays ALA⁸, ainsi que le recours accru à l'appui budgétaire⁹.

⁵ Règlement (CE) n°2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) n°1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen

⁶ Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000-Article 67 alinea 4. Les Etats ACP entreprenant des programmes de réformes reconnus et appuyés au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux ou qui sont convenus avec ces donateurs, mais qui ne sont pas nécessairement soutenus financièrement par eux, sont considérés comme ayant automatiquement satisfait aux conditions requises pour l'obtention d'une aide à l'ajustement.

⁷ Règlement (CEE) n°443/92 du 25 février 1992 relatif à l'assistance technique et financière et la coopération économique avec les pays en développement d'Asie et d'Amérique Latine. Un nouveau règlement est en préparation.

⁸ [Résolution du Conseil du 18/05/2000 sur les réformes économiques et ajustement structurel dans les pays en développement](#) :

⁹ [Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique de Développement du 10/11/2000](#)

Les aides budgétaires macro-économiques susmentionnées (i.e. celles accordées aux pays ACP et MEDA), malgré certaines similarités, poursuivent des objectifs différents de ceux des opérations d'aide macro-financière exceptionnelle à certains pays géographiquement et politiquement proches de l'UE (aux pays européens candidats à l'adhésion, aux pays des Balkans Occidentaux, à certains pays de la CEI ainsi qu'à certains pays tiers méditerranéens). Les premières s'inscrivent dans le contexte de la coopération financière régulière de la Communauté avec les pays tiers, destinée à soutenir leur processus de développement, alors que l'aide macro-financière, accordée sur la base de décisions ad hoc du Conseil fondés sur l'article 308, est de nature exceptionnelle et davantage conçue pour faire face à de situations de difficultés macro-économiques graves au niveau de la balance de paiements ou des finances publiques.

La présent guide méthodologique ne traite pas des modalités de mise en œuvre de l'assistance macro-financière dont la mise en œuvre est assurée entièrement par la DG ECFIN, selon des procédures spécifiques (associant notamment le Comité Economique et Financier). L'assistance macro-financière exceptionnelle peut prendre la forme de prêts ou de dons en fonction du niveau de revenu des pays bénéficiaires et de leur capacité d'endettement. Dans le premier cas, les ressources mises à la disposition des pays bénéficiaires sont empruntées par la Communauté sur les marchés financiers; dans le second, elles proviennent du Budget général de la Communauté et sont inscrites dans les lignes budgétaires spécifiques. Le règlement CARDS¹⁰ prévoit explicitement la possibilité de transférer une partie de ressources budgétaires qui lui sont allouées afin de financer des aides macro-financières exceptionnelles. Par contre, les appuis budgétaires ne peuvent pas s'envisager dans le cadre du règlement actuel TACIS¹¹.

1.1.1. Objectifs globaux

Les appuis budgétaires macro-économiques sont accordés en appui aux stratégies nationales de développement en cohérence avec les objectifs de la politique de développement de la Communauté. Ces objectifs sont (1) le développement durable, (2) l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, et (3) un engagement à combattre les inégalités. Ces trois objectifs contribuent à leur tour à la finalité de la politique de développement de la Communauté, qui est l'éradication de la pauvreté.

Les appuis budgétaires macro-économiques soutiennent des réformes structurelles visant à assurer la viabilité des politiques de croissance et d'équité (entre autres par exemple toute réforme entreprise par le pays tiers visant à améliorer sa stabilité macro-économique et consolider les grands équilibres macro-économiques, à

¹⁰ [Règlement \(CE\) n°2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000](#) relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la république fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine

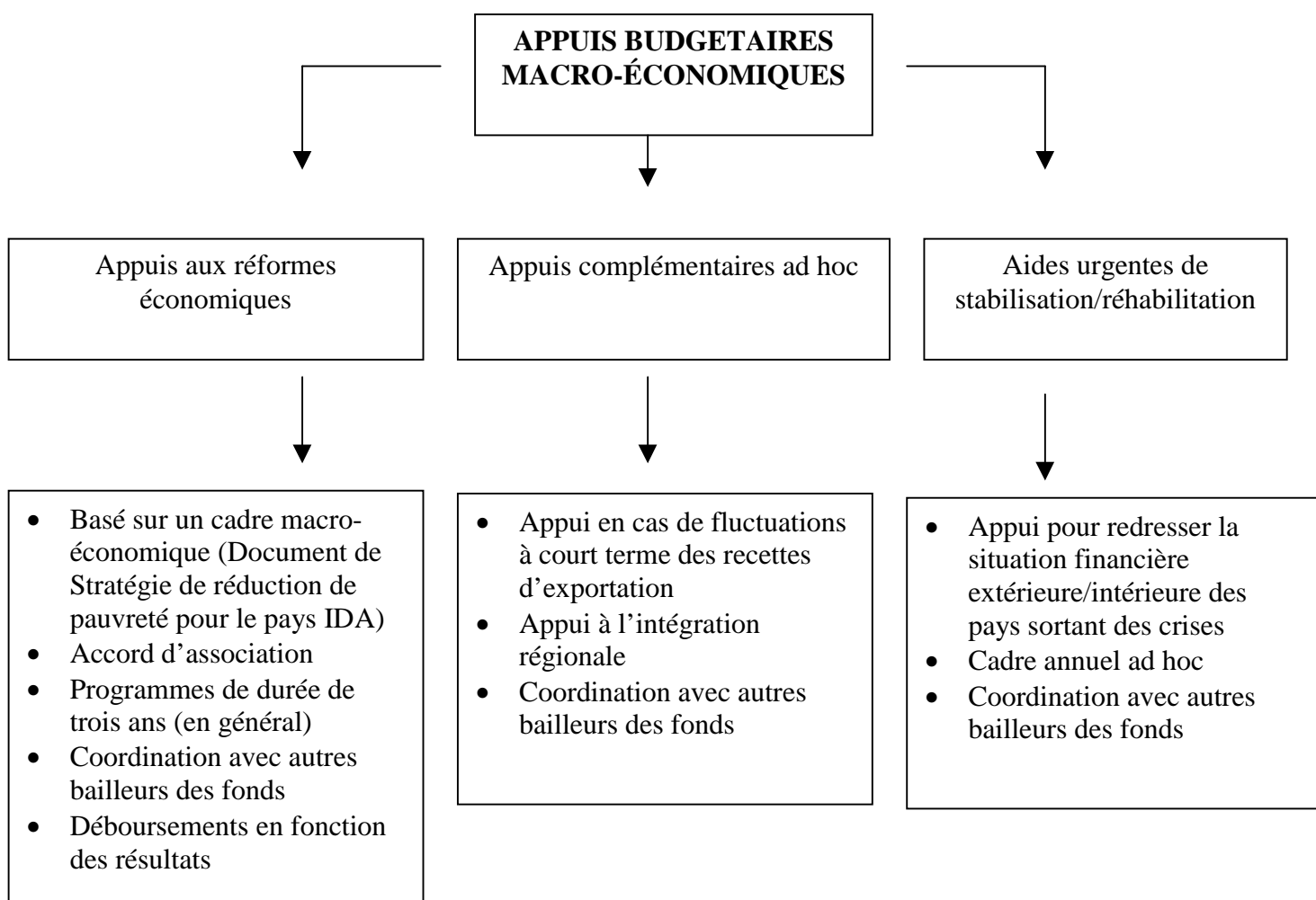
¹¹ Les appuis budgétaires ne peuvent s'envisager dans le cadre du règlement actuel TACIS- [Règlement du Conseil \(CE, EURATOM\) n° 99/2000 du 29 décembre 1999 relatif à l'assistance des Etats partenaires d'Europe de l'Est et d'Asie centrale](#)

favoriser la mobilisation et la productivité des ressources de production, le degré d'ouverture et de concurrence, l'étendue et l'application du cadre légal dans lequel opère l'économie nationale)

En outre, une attention particulière pourra être accordée à l'appui aux processus d'intégration régionale entre pays tiers et d'intégration économique et commerciale entre un pays tiers et la Communauté – processus d'intégration¹² qui impliquent des réformes structurelles généralement profondes

¹² L'existence d'un processus de transition spécifique peut introduire des spécificités dans les appuis ou mettre davantage l'accent sur l'une ou l'autre des composantes des politiques économiques. C'est ainsi qu'en Méditerranée du Sud et de l'Est, [le processus de Barcelone](#) (cf. point 1.1) a conféré aux pays MEDA le statut de « pays associé », ce qui implique au delà du simple libre échange commercial la poursuite des objectifs suivants : (i) le nivellement progressif du différentiel de revenus moyens, (ii) une convergence des politiques économiques, (iii) une harmonisation des systèmes législatifs et réglementaires et (iv) l'exploitation conjointe du potentiel d'intégration régionale et de croissance de l'ensemble économique formé par l'UE et les pays de la zone MEDA.

Schéma n°1 – Les différents types d'appuis macro-économiques



1.1.2. Eligibilité

L'éligibilité à un appui communautaire aux programmes de réformes macro-économiques et sectorielles est définie par les bases légales en vigueur ([MEDA](#)¹³ et l'[Accord de Cotonou](#)¹⁴). Par ailleurs, dans sa [résolution sur les réformes économiques et l'ajustement structurel dans les pays en développement du 18 mai 2000](#)¹⁵, le Conseil a encouragé l'appui aux réformes économiques pour les autres régions en développement, notamment l'Asie et Amérique Latine, suivant la même logique d'éligibilité des bases légale MEDA et Cotonou.

¹³ **Règlement MEDA n°2698/2000 (MEDA II), Annexe II Point 1. b)** Les critères d'éligibilité ci-après doivent être satisfaits :

- Les pays concernés doivent entreprendre un programme de réformes agréés par les institutions de Bretton Woods ou mettre en oeuvre des programmes reconnus comme analogues, en concertation avec ces institutions, mais non nécessairement soutenus financièrement par elles, en fonction de la portée et de l'efficacité des réformes.
- Il est tenu compte de la situation économique du pays au niveau macro-économique (endettement, charge du service de la dette, balance des paiements, situation budgétaire, situation monétaire, niveau du produit brut par habitant, taux de chômage) et au niveau des réformes sectorielles, en vue de la création d'une zone de libre échange avec la Communauté européenne.

¹⁴ **Article 61 de l'Accord de Cotonou:** l'aide budgétaire directe en appui aux réformes macro-économiques et sectorielles est accordée lorsque :

- a) la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace ;
- b) des politiques sectorielles ou macro-économiques bien définies établies par les pays et approuvées par se principaux bailleurs de fonds ont été mis en place ;
- c) les règles de marchés publics sont connues et transparentes .

Article 67 de l'Accord de Cotonou:

Alinea 1 : Le présent accord apporte un appui aux réformes macro-économiques et sectorielles mises en oeuvre par les Etats ACP. Dans ce contexte, les parties veillent à ce que l'ajustement soit économiquement viable et socialement et politiquement supportable. Un appui est apporté dans le contexte d'une évaluation conjointe par la Communauté et l'Etat ACP concerné des réformes qui sont mises en oeuvre ou envisagées au niveau macro-économique ou sectoriel et vise à permettre une appréciation globale des efforts de réforme. Le déboursement rapide est l'une des caractéristiques principales des programmes d'appui.

Alinea 3 : Les Etats ACP entreprenant ou envisageant des réformes sur le plan macro-économique ou sectoriel sont léligibles à l'appui à l'ajustement strucutrel compte tenu du contexte régional, de leur efficacité et de l'incidence possible sur la dimension économique du développement, et sur les difficultés économiques et sociales rencontrées.

Alinea 4 : Les Etats ACP entreprenant des programmes de réformes reconnus et appuyés au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux ou qui sont convenus avec ses donateurs, mais qui ne sont pas nécessairement soutenus financièrement par eux, sont considérés comme ayant automatiquement satisfait aux conditions requises pour l'obtention d'une aide à l'ajustement.

¹⁵ **Résolution du Conseil du 18 mai 2000 :** Le Conseil appuie la préparation et la mise en oeuvre, par les pays bénéficiaires, d'une nouvelle génération de réformes économiques, autant dans les pays ACP et ceux de la région Méditerranée que dans les pays d'Aise et d'Amérique latine. Il ne peut y avoir qu'un seul programme de réformes macro-économiques dans un pays donné. Ce programme doit être reconnu et appuyés au moins par les principaux bailleurs de fonds multilatéraux ou convenus par ces donateurs, même s'ils ne doivent pas nécessairement être soutenus financièrement par eux. Le Conseil encourage la Commission à participer et à avoir un rôle actif dans ce processus, tout en prenant en compte les préoccupations et les spécificités de l'appui communautaire.

1.1.3. Eléments pour la mise en œuvre d'un appui budgétaire

La Commission analyse la portée et les modalités de son appui à un processus de réformes sur base des éléments suivants, qui doivent être jugés satisfaisants:

- Les Etats bénéficiaires entreprennent ou envisagent d'entreprendre un programme de réformes agréé par les Institutions de Bretton Woods, ou mettent en œuvre des programmes reconnus comme analogues en concertation avec ces institutions, mais non nécessairement soutenus financièrement par elles.
- La portée et l'efficacité des réformes (pour les pays concernés, le DSRP).
- L'évaluation de la situation macro-économique grâce à l'analyse des éléments suivants :
 - La mise en œuvre des politiques macro-économiques et sectorielles établies par le pays.
 - La gestion des finances publiques et en particulier les règles de marchés publiques
 - Les paramètres macro-économiques fondamentaux (endettement, charge service de la dette, balance des paiements, situation budgétaire, situation monétaire, niveau de produit brut par habitant et taux de change).

Cette analyse sera basée sur les situations constatées et les perspectives d'amélioration.

1.1.4. Les types d'appuis

Les appuis budgétaires macro-économiques peuvent, en raison du cadre dans lequel ils s'insèrent, présenter des caractéristiques plus spécifiques en termes de stabilisation financière/réhabilitation ou d'appui aux réformes structurelles et à la réduction de la pauvreté. En ce sens, il est utile de distinguer les types d'appui suivants :

1.1.4.1. Aides urgentes de stabilisation/réhabilitation

Ce type d'appui est destiné aux pays sortant de crises politiques, civiles, internes ou externes ou de catastrophes naturelles et qui ont besoin d'un appui urgent pour redresser leur situation financière extérieure (notamment service de la dette) et intérieure (notamment frais de réhabilitation des infrastructures et de fonctionnement de la machine administrative). Dans ces cas il n'est pas approprié de prévoir des appuis de longue durée, nécessitant des cadres de dépenses à moyen terme et des stratégies définies. Il est avant tout nécessaire d'envisager un apport rapide de devises et de ressources pour financer le budget, contre un nombre limité de réformes structurantes essentielles.

Souvent ces types d'appui s'articulent autour d'un programme annuel, éventuellement d'une seule tranche, basé sur des conditions préalables basées sur l'adoption préalable d'un plan de stabilisation financière et de redressement économique.

La Banque Mondiale et le FMI ont des instruments spécifiques pour répondre à ces situations d'urgence. La Commission interviendra avec l'instrument global dont elle

dispose¹⁶, en concentrant son attention sur les modalités de mise en œuvre (timing, conditions, modes d'utilisation des fonds) pour faire face à ce type de situations.

1.1.4.2. Appuis aux réformes économiques et à la réduction de la pauvreté

Dans des nombreux pays l'appui financier et technique soutient une stratégie de développement à plus long terme. Dans ce cadre chaque programme d'appui macro-économique sera conçu, en principe, comme appui à la stratégie de développement et aux réformes économiques (appui au DSRP dans le cas des pays IDA ; appui aux objectifs d'association et de convergence économique avec l'union européenne pour les pays MEDA). Ces appuis s'inscrivent dans un seul cadre macro-économique et programme de réformes (DSRP pour le pays IDA), préparé par l'état bénéficiaire et appuyé par les bailleurs de fonds, et pourra donner lieu à des cofinancements ou financements parallèles avec ces derniers (BM, Etats membres UE, etc.). Les programmes sont de préférence d'une durée de trois ans en vue, d'une part, de permettre aux programmes de déboucher sur des résultats tangibles, mesurables à partir d'indicateurs de performance et, d'autre part, de s'aligner sur l'horizon temporel des DSRP et des documents de stratégie en général, ainsi que sur celui des appuis de la Banque Mondiale et du FMI (PRSC et PRGF). Cela permettra d'autre part de mieux programmer les appuis de la Commission européenne.

Les programmes accompagneront davantage que par le passé les améliorations de la gestion de finances publiques et les stratégies concourant à la réduction de la pauvreté, avec une attention particulière pour les secteurs sociaux.

Encadre n° 3 Les spécificités du processus de transition vers la Zone de Libre Echange entre l'UE et les pays MEDA

Ces spécificités introduites par ce processus de transition sont de trois ordres :

- Les besoins de réformes s'en trouvent renforcés dans le domaine fiscal, dans le domaine de la compétitivité manufacturière, dans le domaine de la formation professionnelle, dans le domaine monétaire et financier ;
- En marge des besoins éventuels de réformes particulières, la transition vers la ZLE implique que des mesures soient prises pour que les variables macro-économiques essentielles (revenus par habitant, ratios d'endettement, niveau de déficit fiscal, taux d'intérêt nominaux et d'inflation) tendent progressivement vers des niveaux compatibles avec ceux de l'UE ; cette harmonisation de cadre macro-économique entre ces deux ensembles est en effet indispensable à l'efficacité économique générale de la ZLE, toutes divergences graves de grands équilibres se traduisant nécessairement par des distorsions dans l'allocation des ressources. Le processus de Barcelone organise aussi cette convergence dans d'autres domaines (législatif pour tout ce qui touche à l'environnement, à la protection sociale, la gouvernance et aussi de manière générale pour tous les indicateurs de développement humain).

¹⁶ Dans le cas des pays ACP, des ressources pourront être allouées avec l'enveloppe B

- Une progression équilibrée et harmonieuse vers la ZLE présuppose aussi que la stabilité des taux de change réel effectif soit organisé à l'intérieur de la zone MEDA et avec l'Euro.

1.1.4.3. Les appuis complémentaires ad hoc : appui macro-économique en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation et appui macro-économique dans un cadre régional

L'instabilité des recettes d'exportation, particulièrement dans le secteur agricole et minier, peut être préjudiciable au développement des états ACP et compromettre la réalisation de leurs objectifs de développement. En cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation un soutien est prévu pour préserver les réformes et politiques macro-économiques et sectorielles qui risquent d'être compromises. La dépendance extrême des économies des états ACP vis-à-vis des exportations, notamment celles des secteurs agricole et minier, sera prise en considération pour l'allocation des ressources. Dans ce contexte les pays les moins avancés, enclavés et insulaires bénéficieront d'un traitement plus favorable. Les modalités de mise en œuvre de ce type d'appuis feront l'objet d'une note d'information spécifique.

Des appuis budgétaires basés sur des objectifs d'intégration régionale peuvent aussi exister. On peut en effet concevoir que des Etats puissent bénéficier d'appuis budgétaires complémentaires pour accompagner un processus de convergence régionale et en particulier compenser des pertes temporaires de recettes douanières liées à un processus de libéralisation régionale (mise en place d'une zone de libre échange, d'une union douanière ou d'un marché commun). [L'Accord de Cotonou](#), par exemple, prévoit de « prendre en compte les effets des coûts transitoires nets de l'intégration régionale sur les ressources budgétaires et sur la balance des paiements » (Art. 29 alinéa f). Ces appuis budgétaires régionaux doivent avoir un caractère temporaire (la perte doit ensuite être compensée par la réorganisation de la fiscalité intérieure) et autant que possible, concomitant (tous les pays doivent pouvoir bénéficier de ces compensations, afin de garantir une bonne application de la réforme régionale). On peut donc imaginer que ce type d'appui budgétaire complémentaire puisse être financé avec des fonds régionaux (Programme Indicatif Régional- PIR). En effet, l'intégration économique régionale est pour beaucoup de zones géographiques un objectif central de la stratégie régionale développée par les pays concernés et appuyé par la CE. En outre ces processus sont encouragés et devraient se renforcer avec, par exemple, les objectifs de zone de libre échange entre les différentes régions géographiques des ACP et l'UE (APER). Ces appuis budgétaires additionnels pourraient transiter soit directement via les budgets des Etats, soit éventuellement via le budget de la structure régionale concernée.

1.1.5. Notions d'appui budgétaire direct et indirect et d'appui budgétaire ciblé et non ciblé

L'appui budgétaire de la Commission a été historiquement associé au concept de "fonds de contrepartie". Ces fonds étaient notamment générés par une série d'instruments communautaires comme les PGI/PSI (Programme Général/Sectoriel d'Importations), mais aussi le Stabex, le Sysmin et l'aide alimentaire. Définis comme fonds en monnaie nationale résultant de la vente des devises (ou de biens) apportées par ces instruments, les fonds de contrepartie ont été le véhicule majeur de l'aide budgétaire de la Commission.

Il convient à l'heure actuelle d'opérer une distinction nette entre les cas où la nature de l'instrument utilisé donne lieu à constitution de contre-valeur de l'appui communautaire et ceux où il est apporté sous forme d'appui budgétaire direct. Cette distinction s'avère nécessaire pour éliminer des confusions conceptuelles (dans un cadre budgétaire unique l'identification de fonds "européens" ne répond pas à une réalité économique). Il convient d'adopter la terminologie suivante:

- « **Appui budgétaire indirect** » uniquement dans le cas de programmes d'importation PGI/PSI et aide alimentaire en nature et en facilité devises¹⁷, requérant la justification de l'utilisation des devises par des documents d'importation, ainsi que la constitution d'un fonds de contre-valeur en monnaie nationale, déposé sur un compte à double signature (Gouvernement/Commission) à la Banque centrale, sauf autorisation motivée accordée par les services compétents d'AIDCO. Cet appui budgétaire indirect pourra être ciblé ou non ciblé.
- « **Appui budgétaire direct** » dans les cas où les devises apportées au pays génèrent, certes, des ressources équivalentes en monnaie nationale, mais ne requièrent pas de justification par des dossiers d'importation, la libre convertibilité de la monnaie nationale étant assurée. On distingue alors deux possibilités :
 - L'appui budgétaire direct sera non ciblé, dans ce cas l'ouverture d'un compte à double signature pour loger ce fonds n'est pas nécessaire, celui-ci sera versé directement au compte du Trésor public à la Banque centrale.
 - L'appui budgétaire direct sera ciblé Dans ce cas il est alors logique de procéder à la constitution d'un compte à double signature logeant la contre-valeur de l'appui communautaire.

Dans la pratique le recours aux PGI/PSI sera marginal, car la grande majorité des pays disposent actuellement de monnaies librement convertibles. On entend par pays disposant d'une monnaie totalement convertible, un pays satisfaisant aux articles VIII et XIV des Statuts du Fond Monétaire International concernant la libéralisation des transactions courantes, mesures transitoires ou dérogations dûment acceptées par le FMI.

¹⁷ Dans le cadre de la sécurité alimentaire, une distinction avait été introduite entre les fonds de contrepartie provenant de la vente de produits alimentaires (on parle bien là de fonds de contrepartie) et ceux provenant de la conversion immédiate de devises en monnaie locale (on parle alors de fonds de contre-valeur).

Si le pays n'a pas encore adhéré à l'article XIV des Statuts du FMI ou s'il y a adhéré avec des dérogations ne permettant pas encore de garantir la libre conversion des transactions courantes¹⁸, il faudra alors avoir recours à un programme d'importations. Normalement s'il s'agit d'un appui macro-économique, l'instrument le plus approprié est le Programme général d'importation (PGI), sous la forme de concours en devises libérées par tranches pour financer des importations générales portant sur un large éventail de produits (liste négative d'importations). Un programme sectoriel d'importation peut-être mis en œuvre en appui à un programme d'ajustement sectoriel ou en cas de réformes macro-économiques pour obtenir un impact sectoriel plus prononcé. Un PSI prend la forme d'un concours en devises libérées par tranches pour financer des importations sectorielles (liste positive d'importations).

Encadre n°4 Modalités PGI/ PSI/ Aide à la sécurité alimentaire

Un PGI ou un PSI sert en général à financer les importations d'un pays donné sur les bases des règles suivantes :

- Règle d'origine des importations (Europe ou pays ACP- Europe ou pays PMA, PFR, PRITI pour l'aide alimentaire) et leur justification sur base d'une documentation appropriée (factures, etc.) ;
- Respect des règles de marché dans l'attribution des devises et des marchés (libre concurrence) ;
- Respect d'une liste négative (pour un PGI) ou d'une liste positive (pour un PSI-devises). Dans l'établissement de la liste négative du PGI on peut influencer les importations éligibles. Mais elle doit permettre surtout d'exclure de l'éligibilité tout produit à usage militaire, les biens de luxe, y compris le cas échéant les boissons alcoolisées et les cigarettes.

Les PSI et les PGI comportent la mise à disposition des devises généralement auprès de la Banque centrale. Les procédures d'attribution des marchés pour les PGI/PSI-devises doivent pouvoir concilier deux exigences :

- Etre suffisamment souples pour s'adapter aux procédures administratives et aux pratiques commerciales courantes des pays concernés ;
- Tenir compte, autant que possible des dispositions communautaires en matière de passation de marchés, et notamment les trois niveaux d'appel à la concurrence (appel d'offre international, consultation restreinte, marché de gré à gré).

Le financement rétroactif d'une partie limitée d'importations peut être justifié

L'appui budgétaire non ciblé est l'option qui devrait être privilégiée. En effet, la Commission et le Conseil¹⁹ ont soutenu le besoin de passer progressivement vers un ciblage plus global (par secteur, par exemple) et vers le **non ciblage de l'aide**

¹⁸ La Commission européenne évaluera au cas par cas l'importance économique de ces restrictions, y compris leur caractère temporaire.

¹⁹ [Communication de la Commission au Conseil du 27.10.1994](#) et [Résolution du Conseil du 18.05.1995](#)

budgétaire européenne. Cela pour plusieurs raisons: tout d'abord le passage dans beaucoup de pays à une situation plus normale d'exécution des budgets (et non plus étranglés par des manques aigus de liquidités), rendant donc complètement fongible toutes les ressources budgétaires; ensuite, en raison de la lourdeur des procédures de ciblage (voir encadré ci-dessous), des effets pervers qu'elle a pu parfois entraîner (retards d'exécution, fragmentation du processus budgétaire) et d'un regard maintenant plus orienté sur les résultats (outcomes) privilégié par la Commission et par le Conseil²⁰.

L'appui budgétaire ciblé, c'est-à-dire prévoyant des points d'applications spécifiques pour l'utilisation de sa contre-valeur (chapitres ou lignes budgétaires spécifiques, apurement de la dette interne, déflation de la fonction publique, etc.) est justifié par la volonté, dans le cadre de finances publiques caractérisées par des fortes tensions de trésorerie et/ou par une programmation budgétaire incomplète ou inadéquate, d'assurer l'exécution des dépenses prioritaires, particulièrement dans les secteurs sociaux, qui risqueraient sinon, de ne pas être couvertes.

Encadre n°5 Fongibilité des fonds dans un contexte budgétaire

La gestion budgétaire se fonde, entre autre, sur le principe d'unicité de caisse, impliquant que toutes les ressources financières inscrites au budget sont gérées à partir du compte unique du Trésor²¹. Ceci doit permettre une gestion financière optimale en fonction des disponibilités globales de caisse et des priorités du gouvernement. Dans ce cadre, le ciblage de l'appui budgétaire, liant certaines ressources à l'exécution de certaines dépenses spécifiques, représente déjà une entorse à la règle générale.

De plus, le ciblage de l'appui budgétaire constitue seulement en apparence une garantie que les fonds octroyés puissent effectivement servir à financer une dépense (sociale par exemple). En effet, en vertu de la fongibilité des fonds dans un budget unique, les ressources utilisées pour effectuer une dépense X libèrent un montant équivalent de ressources pouvant couvrir la dépense Y. En ce sens, il est illusoire d'établir une correspondance entre n'importe quel type de ressources rentrées dans le budget et certaines dépenses budgétaires spécifiques.

L'introduction artificielle de cette correspondance peut, par contre, engendrer des rigidités et des effets pervers, tels que: (i) retard dans l'exécution des dépenses ciblées du à l'éventuel retard de l'approvisionnement correspondant; (ii) introduction de besoins spécifiques de reporting, pesant sur la charge de travail des administrateurs; (iii) création de chaînes parallèles de financement à l'intérieur du budget qui n'ont pas nécessairement réussi à rendre plus performantes les dépenses.

²⁰ Communication de la Commission au Conseil du 04.02.2000 et [Résolution du Conseil du 18.05.2000](#).

²¹ un appui budgétaire a en principe pour effet d'augmenter la position nette du Gouvernement (PNG) et donc compte tenu de la fongibilité d'augmenter la capacité de crédits de Trésorerie de l'Etat auprès de la Banque Centrale

Enfin, l'appui budgétaire ciblé, surtout quand il s'accompagne de modalités de suivi imposées par le bailleur, diminue l'appropriation ou l'ownership du pays et tend à déresponsabiliser l'autorité nationale dans la gestion budgétaire.

Tous ces inconvénients peuvent, dans des cas de fortes tensions de trésorerie dans le budget national, être contrebalancés par la protection des dépenses ciblées. Lorsque le budget souffre d'une crise chronique de liquidité, le ciblage de certaines dépenses (sociales, par exemple) permet au moins d'assurer une priorité dans leur exécution, ce qui peut représenter un objectif en soi. Cependant, ce choix comporte les coûts indiqués ci-dessus et ne peut donc représenter la règle, mais plutôt l'exception..

Une autre justification qui a souvent accompagné la notion de ciblage a été la visibilité de l'aide apportée. Il est clair, en effet, qu'en l'absence de ciblage aucun donneur ne peut afficher ni quantifier son appui en termes d'aide apportée à un secteur spécifique.

De manière générale, donc, la préoccupation de la Commission sera plutôt d'assurer le maintien d'un certain niveau d'exécution des dépenses prioritaires (surtout dans les secteurs sociaux), notamment à travers les conditionnalités accompagnant son appui et à travers le suivi d'indicateurs de résultat. Egalement elle aidera à améliorer la gestion budgétaire prise globalement plutôt que concentrer son attention uniquement sur la fraction du budget appuyée par ses moyens.

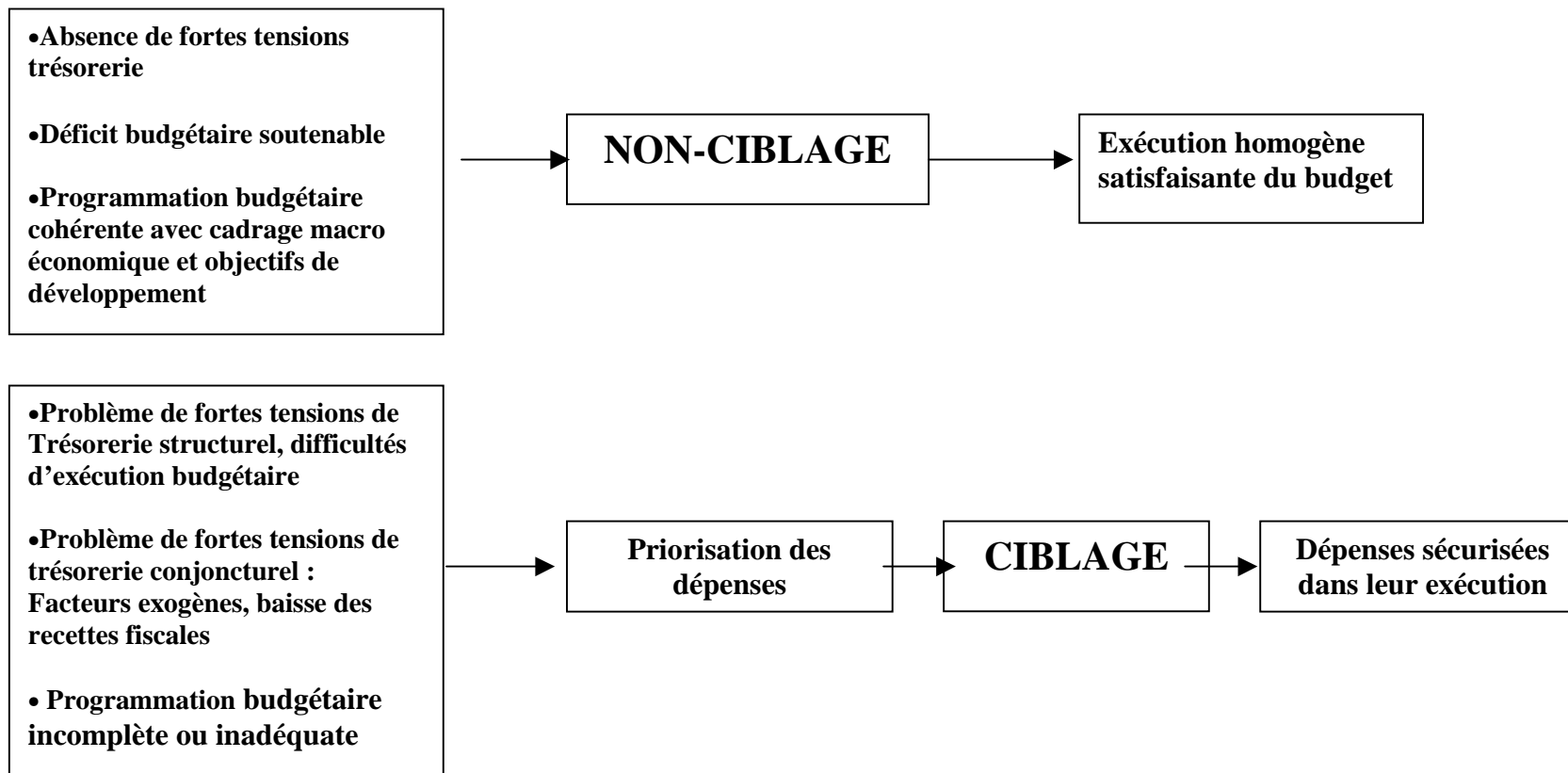
Pour les raisons esquissées dans l'encadré, le **passage à l'appui budgétaire non ciblé** est actuellement préconisé par la Commission, accompagné par un suivi de l'exécution budgétaire dans son ensemble avec une attention particulière dans les secteurs sociaux. Dans la zone MEDA, toutes les opérations d'appuis budgétaires sont non ciblées

Dans le cas d'appui budgétaire ciblé, il convient d'éviter la multiplication des modalités de mise en œuvre du ciblage en veillant à répondre à la préoccupation principale qui a suggéré le ciblage : avance au Trésor ou remboursement au Trésor. Les paiements directs (des fournisseurs de l'état) sont à exclure sauf pour le cas spécifique de paiements d'arriérés intérieurs de l'état qui peuvent être autorisés seulement dans le cadre de programmes macro-économiques, approuvés par le FMI, prévoyant une réduction d'arriérés intérieurs et une réforme effective permettant d'éviter leur résurgence.

Bien entendu, ces choix doivent se baser sur une analyse spécifique de la situation

Il faut noter que la gestion de l'appui budgétaire appartient aux autorités des pays bénéficiaires qui se trouvent légalement chargées de l'exécution de la dépense publique et de sa comptabilisation. Avant de mettre en œuvre un appui budgétaire, il faut donc s'assurer de la fiabilité des finances publiques.

Schéma n°2 Critères déterminant le ciblage ou le non ciblage des appuis budgétaires



1.2. Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles

Des appuis budgétaires à la mise en œuvre de politiques sectorielles cohérentes, agréées avec les bailleurs de fonds (Banque mondiale, Etats membres de l'UE, etc.), pourront être mis en œuvre sous forme d'appui budgétaire sectoriel distinct des programmes macro-économiques. Ces appuis seront en général complémentaires. En effet, l'on peut difficilement envisager un appui budgétaire sectoriel en l'absence d'un programme d'appui macro-économique. Il y a, certes, des exceptions à ce schéma par exemple dans le cas de pays ayant déjà un cadre macro-économique stable et soutenable.

C'est dans ce cadre qu'un programme d'appui sectoriel peut apporter des ressources additionnelles par rapport à l'équilibre fiscal (ressources/emplois) identifié au niveau global. Ces ressources doivent financer des dépenses additionnelles (par exemple en matière de services sociaux).

La [Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique de développement du 10 novembre 2000](#) encourage dans le cadre de la réforme de la gestion de l'aide extérieure, une adaptation des instruments s'orientant vers un « *recours accru aux appuis sectoriels et à l'aide budgétaire directe...* ». L'Accord de Cotonou et le Règlement MEDA font explicitement référence à cette évolution qui deviendra l'axe central de la mise en œuvre de l'aide communautaire.

Les principaux arguments en faveur de l'approche sectorielle financée sous forme d'appui budgétaire ou sous autres formes sont:

- une meilleure appropriation par l'état bénéficiaire (« ownership ») qui développe l'approche sectorielle ;
- un dialogue autour des politiques entre les bailleurs de fonds et l'état bénéficiaire d'une plus grande envergure ²²;
- une coordination des bailleurs de fonds, permettant de tirer partie des avantages comparatifs de chacun, que ce soit sur le terrain ou au niveau central;
- un renforcement de la « capacity building » de l'état bénéficiaire ;
- une meilleure connaissance et maîtrise de l'environnement du secteur ;
- une meilleure efficacité de l'utilisation des ressources par rapport à un projet sans ancrage dans un cadre sectoriel ;
- une meilleure connaissance et prise en compte des liens avec les autres secteurs ;
- une meilleure prise en compte de la relation avec le cadre macro-économique, ainsi que de la cohérence et transparence dans la définition des priorités lors de l'affectation des ressources disponibles pour l'état ;
- une meilleure implication de la société civile ;

²² Par exemple pour un appui sectoriel santé, on pourra discuter des priorités de santé publique, de la programmation du Budget, de l'approvisionnement des médicaments, du développement des infrastructures (niveau primaire, central, etc.), la carte sanitaire, la politique de ressources humaines, l'introduction des génériques, etc.

- un monitoring plus large, plus efficace et mieux partagé par l'ensemble des acteurs (Etat, société civile, bailleurs de fonds, secteur privé, etc.).

L'expérience montre que ce type d'appuis nécessite toutefois une préparation longue, une capacité de s'impliquer en permanence dans le dialogue des politiques macro-économiques et sectorielles et est plus directement exposée à des variations du contexte politique.

1.2.1. Objectifs globaux

Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles sont accordés en appui aux stratégies nationales de développement en cohérence avec les objectifs de la politique de développement de la Communauté tels qu'énoncés au paragraphe 1.1.1. ci-dessus. (en particulier DSRP pour les pays IDA)

Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles soutiennent des réformes sectorielles dans les secteurs jugés prioritaires pour le développement durable du pays (par exemple : secteur agricole ; secteur privé ; santé ; éducation ; justice ; sécurité alimentaire ; etc).

1.2.2. Critères d'éligibilité

Des travaux ont été menés en particulier au sein du SPA²³ afin d'identifier ce qu'est un programme sectoriel et de définir les conditions minimales qu'un tel programme doit remplir. Ces travaux ont permis de définir trois critères, sur lesquels un agrément est intervenu dans la communauté des bailleurs de fonds et que l'on peut considérer comme des conditions nécessaires pour qualifier ce type d'appui de programme sectoriel.

Ces trois critères sont les suivants:

- Existence d'un document de politique sectorielle et d'un cadre stratégique global;
- Existence d'un cadre de dépense sectoriel à moyen terme et d'un budget annuel;
- Existence d'une coordination des bailleurs de fonds organisée par le gouvernement dans le secteur concerné.

A cela l'[Accord de Cotonou](#) rajoute (pour la mise en place de tout appui budgétaire) les préalables d'une gestion des dépenses publiques transparente, fiable et efficace et de règles de marchés publics connues et transparentes.

²³ [Strategic Partnership with Africa](#) : forum réunissant, sous l'égide de la banque mondiale tous les bailleurs de fonds des programmes d'appui budgétaires pour les pays d'Afrique

1.2.3. Les types d'appuis

1.2.3.1. Appuis aux programmes sectoriels (Sector Wide Approach Programme SWAP)

Le présent manuel ne peut que donner des orientations synthétiques sur les Appuis aux programmes sectoriels (SWAP). Ceux ci seront traités dans des manuels spécifiques.

L'approche sectorielle (Sector Wide Approach) cherche, dans les pays qui en ont la capacité, à limiter les faiblesses de l'approche projet en ne se préoccupant pas seulement de l'impact direct du financement d'un bailleur de fonds mais en visant à ce que l'ensemble des financements extérieurs et des ressources propres des pays appuient le développement d'une politique jugée équitable, équilibrée et satisfaisante. On évolue alors du financement d'une action ponctuelle au cofinancement, avec l'état bénéficiaire et les autres bailleurs de fonds, d'une politique sur la base d'objectifs fixés par le gouvernement lui-même et d'un programme cohérent de dépenses publiques.

La durée de ces programmes pourrait se situer autour de cinq ans. C'est actuellement le cas des programmes sectoriels mis en place en Asie.

Les modalités de financement sont dans le paragraphe 1.2.4

1.2.3.2. Appuis à la politique sectorielle de sécurité alimentaire

En novembre 1994, le Conseil européen sous proposition de la Commission a adopté une résolution concernant la sécurité alimentaire, qui insistait sur la nécessité :

- d'adopter une approche à long terme liant la sécurité alimentaire aux objectifs généraux de développement ;
- d'améliorer la cohérence globale entre les politiques et les stratégies communautaires et, notamment, de combler l'écart entre l'aide d'urgence et l'aide au développement.

Le processus de réforme a été complété en juin 1996 avec l'adoption du [Règlement \(CE\) n° 1292/96 du Conseil concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire.](#)

Plus récemment la [Communication sur la politique de développement de la Commission](#) (COM 2000) a confirmé la sécurité alimentaire comme secteur prioritaire de l'aide communautaire au développement. Dans ce cadre, l'accent a en outre été mis sur l'importance d'intégrer l'instrument aide alimentaire dans le cadre de la politique de coopération au développement et de l'utiliser en cohérence avec les autres instruments pour en améliorer son efficacité.

L'évaluation et les orientations futures du Règlement ont fait l'objet d'une [Communication de la Commission au Conseil et Parlement COM 2001 \(473\)](#) et d'une résolution du Conseil. Il est précisé que ce règlement permet :

- de disposer d'un instrument de développement spécifique pour soutenir les efforts de la Communauté concernant : (i) l'insécurité alimentaire structurelle comme première étape dans la réduction à long terme de la pauvreté de certains pays, (ii) les situations liées aux insuffisances des approvisionnements alimentaires aux niveaux national et régional, et (iii) les problèmes nutritionnels spécifiques ;
- de combler l'écart entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ;
- de remplir les engagements de la Communauté aux termes d'accords internationaux et d'initiatives multilatérales visant à établir les cadres stratégiques de la lutte contre la pauvreté. En particulier, l'aide à la réalisation des objectifs internationaux de développement (OID) et la convention relative à l'aide alimentaire (Convention de Londres)

Il convient de noter que la Convention de Londres sur l'aide alimentaire engage les Etats/organisations à fournir un quota minimum d'aide alimentaire en faveur des pays en voie de développement. La Commission est un des souscripteurs de la Convention pour 990.000 T d'équivalent céréales, ce qui représente en valeur moins de la moitié du montant alloué annuellement à la ligne budgétaire aide et sécurité alimentaire. La Convention de Londres prévoit la possibilité qu'une partie des engagements puisse être fournie sous forme de dons en espèces devant servir à l'achat de produit alimentaire pour ou par le pays bénéficiaire. C'est pourquoi, dans le cadre du règlement 1292/96 et afin d'honorer ces engagements et de limiter le recours à l'aide alimentaire en nature, les appuis budgétaires à la sécurité alimentaire seront, lorsque c'est approprié, réalisés via une facilité devise qui sera comptabilisée en équivalent céréales.

Le règlement 1292/96 prévoit en outre que les appuis à la sécurité alimentaire puissent être réalisés sous forme financière, ce qui permet, dans la limite du respect des engagements internationaux de la Commission précédemment évoqués, de réaliser des appuis budgétaires directs. Cet aspect est de plus réaffirmé dans la Résolution du Conseil du 17/12/2001 mentionné précédemment.

Les appuis budgétaires directs et indirects doivent être conçus en cohérence et en complémentarité avec les autres instruments de développement à long terme (FED).

1.2.3.2.1. Objectifs

L'aide budgétaire directe ou indirecte (facilité devises) fournit une assistance financière par le biais du budget du gouvernement à l'appui des quatre objectifs suivants visant à :

- soutenir la politique et la réforme institutionnelle relatives à la sécurité alimentaire ;
- faciliter les importations de produits alimentaires par le secteur privé ;
- promouvoir la création d'emplois et de revenus pour améliorer l'accès aux produits alimentaires ;
- renforcer les filets de sécurité

1.2.3.2.2. Cohérence avec les autres instruments budgétaires

Pour les pays disposant d'un cadre macro-économique et d'un cadre de finances publiques satisfaisantes, l'appui budgétaire au titre des programmes communautaires de sécurité alimentaire peut être affecté d'une façon globale (non ciblé) au budget. L'accent sera alors porté sur les politiques (inter)sectorielles et les réformes destinées à promouvoir la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Cependant lorsque cela s'avère souhaitable, ces fonds d'appui budgétaire peuvent être utilisés afin de soutenir des actions particulières d'appui à la sécurité alimentaire et aux politiques de lutte contre la pauvreté.

Cet appui budgétaire sectoriel permet d'engager un dialogue sur les politiques avec les Gouvernements des pays bénéficiaires sur ces questions. Le principal objectif est de promouvoir l'élaboration, l'adoption, l'appropriation et la mise en œuvre d'une politique de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté par les Gouvernements des pays bénéficiaires. Dans les pays IDA, les DSRP, se généralisant doivent constituer le cadre de référence et d'intervention générale pour la plupart des aides budgétaires au titre du [règlement 1292/96](#). Ce cadre doit également permettre de passer progressivement d'une aide budgétaire ciblée accompagnée de conditionnalités, vers un suivi d'indicateurs de performances relatif à des objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Le non ciblage de l'aide budgétaire réalisé dans le cadre du Programme Communautaire découlant de la facilité devise au titre de la sécurité alimentaire est à préconiser. Mais dans certaines situations post crise (alimentaire ; Financière) notamment caractérisées par des tensions récurrentes de trésorerie et des faibles capacités institutionnelles en matière décisionnelle de politiques sectorielles de sécurité alimentaire, l'aide budgétaire peut être ciblée pour des programmes de dépenses publiques spécifiques et assorties d'un programme de réformes dans les secteurs concernés.

Dans le cadre de budgets enclins à de fortes tensions de trésorerie, on parlera alors de « sécurisation/protection » de dépenses considérées comme prioritaires et essentielles en matière de sécurité alimentaire (services publics dans le secteur agricole...) et de lutte contre l'extrême pauvreté (filet de sécurité sociale...). De plus, l'aide budgétaire ciblée sera généralement accompagnée de conditionnalités spécifiques (rationalisation des politiques et dépenses budgétaires dans les secteurs concernées...) aux secteurs ciblés afin de maximiser l'impact de l'aide budgétaire.

1.2.4. Modalités de financement d'un programme sectoriel (SWAP)

Un programme sectoriel (SWAP) peut être financé sous différentes formes :

- **appuis budgétaires** (en suivant les procédures budgétaires de l'état),
- **fonds communs des bailleurs de fonds** (avec une procédure ad hoc commune à tous les bailleurs de fonds). On pourra parler dans ce cas d'appui budgétaire, seulement si la procédure ad hoc retenue suit la procédure budgétaire de l'état.
- **procédures spécifiques à chaque bailleur de fonds** (semblables à celles utilisées pour les projets mais en se situant dans un cadre de programmation

sectoriel commun approuvé par l'état). Dans ce cas il ne s'agit pas d'appui budgétaire.

La Commission favorisera, quand les conditions le permettent (cadre macro-économique et fiabilité des finances publiques), une évolution vers l'appui budgétaire comme modalité de mise en œuvre des ressources engagées par un programme sectoriel.

L'appui budgétaire permet une intervention dans un cadre unique facilitant une analyse plus globale et plus cohérente de la politique gouvernementale. Il favorise une plus grande appropriation des politiques par l'administration du pays et la durabilité des mesures et réformes. L'appui budgétaire permet de soutenir un dialogue plus global avec le gouvernement et facilite la coordination des interventions des bailleurs de fonds autour des procédures nationales et améliore les capacités d'absorption (procédure unique)

Des modalités intermédiaires entre l'appui budgétaire et l'appui projet – fonds communs financés par les bailleurs appuyant le programme (y compris des projets spécifiques)- sont cependant utilisées.

L'analyse au cas par cas des conditions préalables guidera le choix des modalités de financement. De plus, la position des autres bailleurs de fonds sera un critère à prendre en compte, vu la nature multi-donateurs de ces types d'appuis.

Au niveau de la modalité d'appui budgétaire, les critères à prendre en compte pour le choix de la modalité sont les mêmes que pour les programmes macro-économiques: fortes tensions de trésorerie et ou faible programmation.

Les formes suivantes pourront être possibles:

- Appui budgétaire non ciblé: dans ce cas la nature sectorielle du programme d'appui est définie par les objectifs sectoriels, les conditions de déboursement et les indicateurs de résultat retenus. Le financement peut être apporté au budget du secteur pour appuyer une politique sectorielle donnée, sans spécialement financer des dépenses spécifiques (le cas des appuis "devises" à la sécurité alimentaire est le plus fréquent). Même si nominalelement l'appui concerne un secteur dans son ensemble, il s'agit de facto d'un appui budgétaire non ciblé.
- Appui budgétaire ciblé: dans ce cas précis la nature sectorielle des objectifs et des conditions de déboursement coïncide également avec les points d'application de l'appui budgétaire. Des lignes spécifiques du budget national sont ciblées (approvisionnement en médicaments, construction d'écoles, système d'information sur les prix agricoles, etc.) afin d'appuyer la politique concernée.

1.3. Les appuis institutionnels d'accompagnement

Dans le cadre des appuis budgétaires, le besoin d'appuis institutionnels est de plus en plus ressenti.

Tous les appuis institutionnels doivent s'insérer dans un programme global d'appui, établi par le gouvernement, et appuyé par les bailleurs de fonds et devront être complémentaires à d'autres éventuels appuis financés par les autres bailleurs de fonds.

Parmi les domaines prioritaires on citera :

- Le suivi du DSRP ;
- L'amélioration des capacités de programmation budgétaire ;
- Le suivi des dépenses publiques et de l'exécution budgétaire ;
- Le suivi sectoriel ;
- Les appuis aux systèmes d'information ou le financement d'enquêtes ponctuelles ;
- Les appuis à la capacité de suivi et d'interprétation des résultats ;
- Les appuis à l'amélioration des systèmes de finances publiques ;
- Le renforcement des capacités d'audit et de contrôle interne et externe (Cour de Comptes, contrôle budgétaire et financier, renforcement du contrôle des Parlements) ;

Une attention particulière sera apportée aux appuis aux institutions de contrôle interne (exemple : contrôle interne budgétaire et financier) et de contrôle externe (exemple : la Cour des comptes de l'état).

Le suivi des indicateurs de performance peut demander des efforts de renforcement institutionnel (capacity building) supplémentaires, de renforcement statistique, d'appui à la programmation budgétaire ou au système de gestion des informations au niveau des ministères techniques, en particulier dans les secteurs clefs, etc.

Une composante d'accompagnement au niveau sectoriel pourra être prévue dans le cadre de tous les appuis budgétaires pour travailler sur les plans stratégiques de développement sectoriel à moyen terme, les programmes de travail annuels des ministères de la santé et de l'éducation et les allocations budgétaires correspondantes, les systèmes de suivi et d'évaluation de la performance sectorielle, l'implication de la société civile et des opérateurs privés. La gestion de ces composantes d'accompagnement sera assurée par les unités sectorielles.

Les appuis peuvent prendre la forme d'assistance technique locale ou externe (en privilégiant l'expertise locale quand cela est possible), d'appuis matériels, de formations ... D'autres besoins peuvent exister en fonction de l'analyse des situations spécifiques et des interventions extérieures.

Ces appuis pourront prendre la forme, dans un souci d'appropriation par l'état, d'enveloppe financière pour des expertises techniques, d'appuis matériels et de formation à la disposition de l'administration.

2. PROGRAMMATION

Comme prévu par l'accord interservices, le travail de programmation effectué par les DG DEV/RELEX débouche sur un document appelé "Ordre de Service" qui doit faire l'objet d'un agrément/acceptation de la part d'AIDCO. Cet ordre de service contiendra les orientations essentielles du programme d'appui à préparer, financer, mettre en œuvre et évaluer par AIDCO. En ce qui concerne le montant des ressources à réserver au programme d'appui budgétaire, le cadre macro-économique discuté avec les bailleurs de fonds met en exergue les besoins de financement - et les contraintes à respecter - pour ce type d'appui. En raison, d'une part de l'ampleur des besoins de financement des pays par rapport aux ressources disponibles de la part de la CE et, d'autre part, de la nature conventionnelle du "déficit de financement", la relation entre ce dernier et le montant d'appui apporté a toujours été assez ténue. Il s'agit plutôt d'intégrer suffisamment à temps, dans les prévisions du cadre macro-économique, et en concertation avec le Gouvernement et le FMI, l'information sur les ressources financières potentiellement disponibles pour un pays donné. Sur la base de cette information, ce cadre pourra prévoir un niveau plus ou moins élevé de dépenses publiques - notamment en relation à la réduction de la pauvreté - sans pour autant mettre en cause les grands équilibres financiers.

Pour garantir l'impact des appuis et éviter l'éparpillement des interventions, il importe de respecter les principes de concentration et de masse critique. S'agissant de la masse critique, il faut assurer une cohérence entre l'ampleur de la réforme, son coût, et le montant de l'appui. Ce montant doit être apprécié globalement (c'est-à-dire la contribution communautaire avec les appuis des autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux).

Les programmes d'appui budgétaire doivent être prévus dans la programmation indicative (Country Strategy Papers).

Le processus qui caractérise l'élaboration des Country Strategy Papers est repris dans les guidelines de programmation. Le CSP doit être vu comme un instrument de dialogue politique entre la Communauté et ses partenaires qui doit s'inscrire, lorsque cela est possible, dans un cadre plus large : DSRP dans le cas de pays IDA ; Cadre harmonisé de développement ; cadre d'assistance au développement des Nations unies. La Commission a adhéré à cette démarche, et en a été un des précurseurs. Dans l'hypothèse idéale, le document de stratégie du pays, notamment le DSRP pour les pays IDA, sera la référence pour l'ensemble des bailleurs des fonds. Les lignes directrices de la programmation du 9ème FED précisent que le point de départ pour la programmation du FED sera, quand il existe, le DSRP.

La/les mission(s) d'identification/instruction des services d'AIDCO va permettre de compléter l'architecture globale du programme en cohérence avec les priorités présentées dans le PIN et dans le AA MEDA du pays. Il est important que les termes de référence de la /les mission(s) d'identification/instruction soient soigneusement préparés (cf. annexe n°3), afin que les résultats de cette mission (contenus dans le rapport de mission) puissent constituer la charpente du programme et permettre une rédaction rapide et facilitée de la proposition de financement.

Ces missions seront faites autant que possible conjointement avec les DG DEV/RELEX

Encadré n°6 Les ressources d'appui macro-économique dans [l'Accord de Cotonou](#)

Lorsque les ressources d'appui macro-économiques étaient définies par une enveloppe spéciale (Facilité d'Ajustement Structurel, sous Lomé IV) la question se posait d'une répartition de ces ressources entre les pays éligibles. La clé de répartition utilisée était basée principalement sur la notion de "déficit de financement extérieur", corrigée par une série de critères prenant en compte le niveau de pauvreté, la bonne gouvernance, les performances passées, etc. A l'heure actuelle, dans l'Accord de Cotonou, ces mêmes critères sont intégrés dans le modèle de répartition des ressources du FED entre les pays ACP, donc le montant indicatif global disponible pour un pays donné est connu à l'avance.

Le niveau d'appui macro-économique est déterminé (en plus du/des secteurs de concentration choisis) à l'intérieur de l'enveloppe globale du PIN et en relation avec le **cadre macro-économique agréé** (déficits prévisionnels des balances des paiements et des finances publiques, capacité d'absorption, etc.). Les ressources d'appui macro-économique seront prélevées à l'intérieur de **l'enveloppe A** du PIN, sans limites - supérieure ou inférieure. Egalement il est probable qu'une partie importante des ressources de **l'enveloppe B** du PIN sera aussi utilisée pour l'appui macro-économique. En effet dans le cas de ressources dégagées pour faire face à des pertes de recettes d'exportation, leur utilisation servira en priorité à combler le déficit fiscal qui en découle et à soutenir les réformes économiques en cours (art. 68 de l'Accord de Cotonou). Elles seront donc utilisées, en principe, sous forme d'appui budgétaire global. Les modalités de mise en œuvre de ce type d'appuis feront l'objet d'une note d'information spécifique.

3. IDENTIFICATION / INSTRUCTION DU PROGRAMME

Il est rappelé que toutes les opérations effectuées en Délégation ou au Siège sont placées sous l'autorité, la direction et les orientations du Directeur compétent, dans le cadre de la délégation de pouvoirs d'ordonnateur qu'il a reçu du Directeur Général.

L'appui budgétaire étant un instrument à déboursement rapide, une distinction nette entre phase d'identification et phase d'instruction des programmes n'est pas appropriée. En complément du travail préparatoire mené par les Délégations, des missions sont à prévoir. Il s'agira soit d'une mission mixte (identification/instruction, soit de deux ou plusieurs missions successives (pré-identification, identification et instruction) à définir en fonction de la spécificité des programmes et du pays ou de la région d'intervention.²⁴

Cf. en annexe 3 le schéma de référence pour les missions d'identification/instruction.

3.1. Objectifs

Ceux-ci doivent être définis en cohérence avec la présentation faite dans la partie 1.1.1. du présent guide.

3.2. Type de coordination recherchée (cofinancement, etc.)

Comme il a été dit dans la partie 2, les programmes d'appui budgétaires sont conçus, en principe comme appui à la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays (DSRP) ou plus généralement d'un cadre macro-économique et de stratégies. En ce sens ils appuieront un seul programme de réformes, soutenu par les bailleurs de fonds et pourront donner lieu à des cofinancements ou financements parallèles avec ces derniers.

En particulier, la Commission envisage de cofinancer avec la BM et les Etats membres ou d'autres bilatéraux les appuis au DSRP ou aux programmes de réformes économiques et/ou sectorielles, pour autant que la base légale de la région concernée le permette et dans la mesure où un tel cofinancement soit vu comme une priorité pour la coopération de la Commission avec le pays concerné.

Cela se concrétiserait dans la négociation d'un seul cadre d'appui comportant les mêmes objectifs, le même calendrier de déboursement et les mêmes conditionnalités/indicateurs de vérification entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds, tout en laissant à chacune d'elles l'autonomie de ses décisions financières. Cela

²⁴ Pour les zones géographiques qui font davantage la distinction entre identification et instruction, comme les pays MEDA, on retient que l'identification comprend d'abord l'état des lieux et la sélection d'un ensemble de contraintes (à la transition économique du pays concerné vers l'association et le libre échange avec l'UE), puis la détermination des réformes susceptibles de lever ces contraintes et politiquement acceptables et enfin la définition des conditionnalités, le montant et les modalités. Ensuite la phase d'instruction s'attache à valider les résultats obtenus, en définissant, en relation avec les autorités, les modalités pratiques de mise en application des réformes retenues. C'est au cours de l'instruction que se formulent les conditionnalités du programme.

pourrait être formalisé avec un protocole d'accord et un code de conduite commune à tous les bailleurs de fonds.

Cette approche sera favorisée lorsque c'est possible par la Commission européenne.

Cf. en annexe 5 des exemples des protocoles d'accord avec d'autres bailleurs de fonds.

Le protocole d'accord avec les autres bailleurs de fonds sera présenté dans une annexe de la convention de financement où les modalités pour des modifications éventuelles du protocole d'accord seront précisées, afin de garder la flexibilité du protocole d'accord.

La coordination entre la Commission et les principaux bailleurs de fonds, en particulier les IBW, est d'autant plus souhaitable lorsque le cadre d'intervention, par exemple les Accords d'Associations Euro-Méditerranéens, trace des perspectives clairement définies permettant de renforcer considérablement les synergies potentielles. Cette concertation peut s'envisager à tous les stades de la préparation et de la mise en œuvre, mais suppose au préalable de partager le diagnostic. Les programmes qui en découleront pourront être soit parallèles (négociations et gestion séparées), soit conjoints, lorsque la totalité des conditionnalités est commune.

Sur le plan opérationnel, la coordination peut se faire au moment des missions et à travers les contacts de la Délégation sur place avec les autorités du pays et les représentants des bailleurs de fonds sur place. En ce qui concerne les missions conjointes, il importe également de négocier le principe et l'organisation de ces missions conjointes entre les sièges et avec les autorités du pays.

3.3. Analyse du cadre macro-économique et négociation du programme

Un élément essentiel de l'instruction du programme d'appui est l'analyse du cadre macro-économique à moyen terme²⁵ et des politiques de lutte contre la pauvreté (pays IDA). Sur la base des éléments contenus dans les documents de référence produits par le gouvernement (en particulier le DSRP dans le pays IDA) et appuyés (non nécessairement financés) par les IBW, la Commission identifie - sans dupliquer inutilement les analyses menées par ces dernières - les contraintes principales du développement économique du pays concerné et les axes stratégiques des réformes à entreprendre. Cette analyse sera entreprise pour permettre de confirmer ou d'actualiser l'étape précédente. Il s'agit d'un processus d'analyse continu, tel que le veut le concept de programmation glissante.

²⁵ Les variables d'un cadre macro-économique à moyen terme comprennent notamment: a) taux d'inflation des prix à la consommation, b) solde primaire et global des finances publiques, c) taux de pression fiscal (en % PIB), d) taux d'intérêt réel, e) service de la dette en % des exportations, f) taux d'endettement extérieur (en % du PIB) et taux de croissance de ce taux, g) taux de croissance de la dette publique totale en % du PIB, h) taux de croissance réel du PIB, i) variation du taux de change réel effectif, j) taux de croissance de la productivité totale des facteurs, k) taux d'investissement (FBCF en % PIB) et taux ICOR, l) solde de la balance des paiements courants, m) taux de chômage et n) taux de pauvreté.

L'appui de la Commission s'insère dans le programme global de réformes à mettre en œuvre, tout en faisant valoir ses préoccupations spécifiques en matière de croissance équitable, d'intégration régionale, d'accessibilité et efficacité des services sociaux, de fiabilité de la gestion budgétaire, etc. En ce sens, elle entame une négociation avec les partenaires afin, d'une part d'influencer le programme global de réformes et d'autre part de définir les modalités de mise en œuvre de son appui budgétaire.

Le programme d'appui budgétaire lui-même sera lié à l'appréciation de la mise en œuvre du programme de réformes par le FMI.

3.4. Appréciation des finances publiques

L'appréciation des finances publiques du pays bénéficiaire est une des étapes fondamentales pour la mise en œuvre d'un appui budgétaire de la Communauté européenne. En effet, **il faut s'assurer au préalable et au cours de tout appui que la direction suivie par le pays dans le cadre des réformes des finances publiques peut être jugée satisfaisante.**

L'amélioration de la qualité/efficacité de la dépense publique est un des éléments les plus importants de l'analyse à faire dans la phase d'identification du programme. En même temps l'amélioration de la qualité/efficacité de la dépense publique est également un des objectifs prioritaires de l'appui budgétaire communautaire. Cet objectif est normalement repris d'une façon systématique dans le cadre des indicateurs de performance.

Concernant les finances publiques, la Commission devra au préalable et au cours de tout appui budgétaire recueillir l'information existante²⁶ et la systématiser, en couvrant les aspects suivants:

- Description et analyse des pratiques du **cadre légal et institutionnel**, du processus budgétaire et des procédures budgétaires en vigueur, y inclus les règles des marchés publics, et des réformes en cours;
- Analyse des **flux financiers**, globalement et par secteur avec une attention particulière dans les secteurs sociaux, et des contraintes affectant la programmation budgétaire, l'exécution budgétaire (nécessaire notamment pour le choix du type d'appui budgétaire à mettre en œuvre ; ciblé ou non ciblé);
- Analyse et appréciation de modes de **suivi, reporting, contrôle** interne et externe du processus budgétaire;
- Situation du cadre légal et institutionnel dans le pays, du contrôle démocratique et de la lutte contre la corruption;
- Sélection d'**indicateurs clé** de l'efficacité/efficience budgétaire.

Ce diagnostic de la situation devra être dynamique et faire état des perspectives d'amélioration de la situation pour déterminer si la direction suivie par le pays peut être jugée satisfaisante.

²⁶ [L'Accord de Cotonou](#) stipule à l'art. 61 que l'aide budgétaire est accordée lorsque "la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace" et lorsque "les règles des marchés publics sont connues et transparentes". L'appréciation de la qualité des dépenses publiques est donc une étape préalable et un processus continu.

Les méthodologies pour effectuer ce type d'analyse sont à l'heure actuelle multiples (CFAA ; RDP ; CPAR ; ROSC ; audits ; HIPC tracking exercice ; etc etc). Plusieurs travaux auquel la Commission est associée sont en cours pour favoriser l'établissement au niveau international d'une méthodologie satisfaisante : travaux au sein du DAC/OECD ; travaux au sein du SPA avec la Commission Economique pour l'Afrique et travail au sein du PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Programme)²⁷

Toutefois un certain nombre de principes de base, correspondant aux engagements et responsabilités de la Commission et à l'expérience acquise peuvent déjà être avancé :

a) L'appréciation de la qualité des dépenses publiques doit porter à la fois sur l'analyse de la situation existante et sur les perspectives d'amélioration. En particulier elle doit faire état de tout **programme d'amélioration des finances publiques préparé par le Gouvernement du pays** (y inclus les éventuelles matrices de mesures correctives) **et du rôle joué par la communauté des bailleurs de fonds.** Ce programme devra souligner le plan d'action pour la mise en oeuvre des réformes qui fera l'objet d'un suivi particulier par la Commission.

b) L'amélioration de la qualité/efficacité des finances publiques sera dans la plupart des cas un des objectifs majeurs de l'appui budgétaire communautaire. Les indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis devront donc être spécifiés.

c) Cette appréciation devra figurer dans la proposition de financement et en annexe de la Convention de Financement.

d) L'appréciation des finances publiques doit s'appuyer sur des travaux déjà réalisés par le pays avec ou sans d'autres bailleurs de fonds [exemple : Rapports de la Cour de Comptes et du Contrôle Financier ; Country Financial Accountability Assessment (BM) ; Revue des Dépenses Publiques (BM) www1.worldbank.org/publicsector/pe; Country Procurement Assessment Review (BM) ; [Questionnaire sur la Transparence Des Finances Publiques \(IMF\)](#) (voir également : <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>) ; Code de Transparence dans la gestion des Finances Publiques au sein de l'UEMOA ; Travaux Préparatoires des IBW dans le cadre de l'initiative HIPC www1.worldbank.org/publicsector/tracking.pdf; audits réalisés par la CE]

Dans les pays (ou les régions) n'ayant jamais bénéficié d'appui budgétaire communautaire et où les informations disponibles au niveau des autres bailleurs de fonds sont extrêmement réduites un exercice de diagnostic préalable devra être effectué par la Commission si possible conjointement avec des autres bailleurs de fonds (exemple TOR en annexe 6a).

Pour tous les autres pays, où la plupart des informations nécessaires pour l'appréciation sont déjà disponibles et peuvent être recueillies d'une façon

²⁷ Le Comité du pilotage du PEFA est présidé conjointement par la Banque mondiale et la Commission européenne. La Banque mondiale a la charge de la gestion de l'équipe de travail. Des missions conjointes DEV/AIDCO pourront participer aux travaux à certaines occasions.

systématique, l'appréciation initiale sera basée sur les travaux sus-mentionnés et pourra s'appuyer sur des tests de conformités ou des audits ayant déjà été réalisés (exemple TOR en annexe 6b).

e) **L'appréciation initiale** devra indiquer les travaux complémentaires qui devront éventuellement être développé au cours du programme à la fois en terme de diagnostic complémentaire et travaux d'approfondissement et en terme de mesure des évolutions. **Parmi les travaux complémentaires à effectuer au cours des programmes la Commission s'attachera à que des audits financiers ou de tests de conformité se basant sur des techniques d'audit soient réalisés en particulier dans les secteurs sociaux et, dans la mesure du possible, sur une base annuelle.**

f) Ces travaux seront prévus de façon coordonnée et dans toute la mesure du possible de façon conjointe avec les autres bailleurs de fonds intéressés, notamment les Etats Membres et la Banque Mondiale.

g) Les autorités de l'état et en particulier les organismes du contrôle interne et externe seront associés à ces exercices, pour favoriser l'internalisation du diagnostic et des recommandations éventuelles pour améliorer l'efficacité des systèmes des finances publiques. La participation des autorités du pays concourt au processus à long terme d'amélioration de la capacité du pays à gérer des appréciations du cadre des finances publiques et à prendre les mesures correctives qui s'imposeraient. La Commission européenne pourra appuyer le renforcement institutionnel particulièrement au niveau des organes de contrôle.

h) La Commission européenne favorisera toutes les initiatives des états bénéficiaires pour présenter les résultats des travaux d'appréciation et des mesures correctives qu'ils entendent prendre pour répondre aux problèmes identifiés, en particulier les initiatives qui pourraient concerner les structures démocratiques du pays et la société civile.

i) Cette appréciation représente une base fondamentale sur laquelle pourront être développés, à long terme, tous les aspects repris dans l'outil de « Country Disclosure Statement » proposé par le IAS. La réflexion sur l'application pratique d'un country disclosure statement doit être poursuivie en concertation avec les autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale.

Les Délégations seront responsables de réunir les informations nécessaires sur la qualité de la gestion des finances publiques du pays, faisant éventuellement recours à de l'assistance technique spécialisée (cfr annexe 6) et à des expertises approfondies.

Le chef de Délégation élaborera une recommandation sur la qualité de la gestion des finances publiques et sur les perspectives d'amélioration de celle-ci, que sera soumise à l'attention du Directeur géographique compétent d'AIDCO. La décision conséquente, d'établir une proposition de financement ou non, sera prise par AIDCO après consultation préalable DEV/RELEX dans le respect des dispositions de l'accord interservices

Le programme d'appui budgétaire lui-même sera assorti de conditions préalables (réformes en matière de finances publiques), si la Commission le juge opportun, et comportera des mécanismes de suivi des progrès envisagés dans le cadre des réformes des finances publiques que les Délégations auront à activer avec l'appui du siège.

3.5. Modalités d'appui à retenir

Le choix entre appui budgétaire direct ou indirect, ciblé ou non-ciblé, sera fait en cohérence avec la présentation faite dans la partie 1.1.5.

3.6. Calendrier indicatif, tranches de déboursement et conditions de déboursement

Les programmes d'appui macro-économique seront autant que possible d'une durée de trois ans (voir 1.1.4.2). Chaque programme triennal pourra s'articuler autour de trois tranches annuelles ou six tranches bi-annuelles, dont le montant pourra évoluer sur la base des performances obtenues. Le montant global des appuis et les recommandations en matière de calendriers seront communiquées dans les Ordres de services par les DG DEV et RELEX.

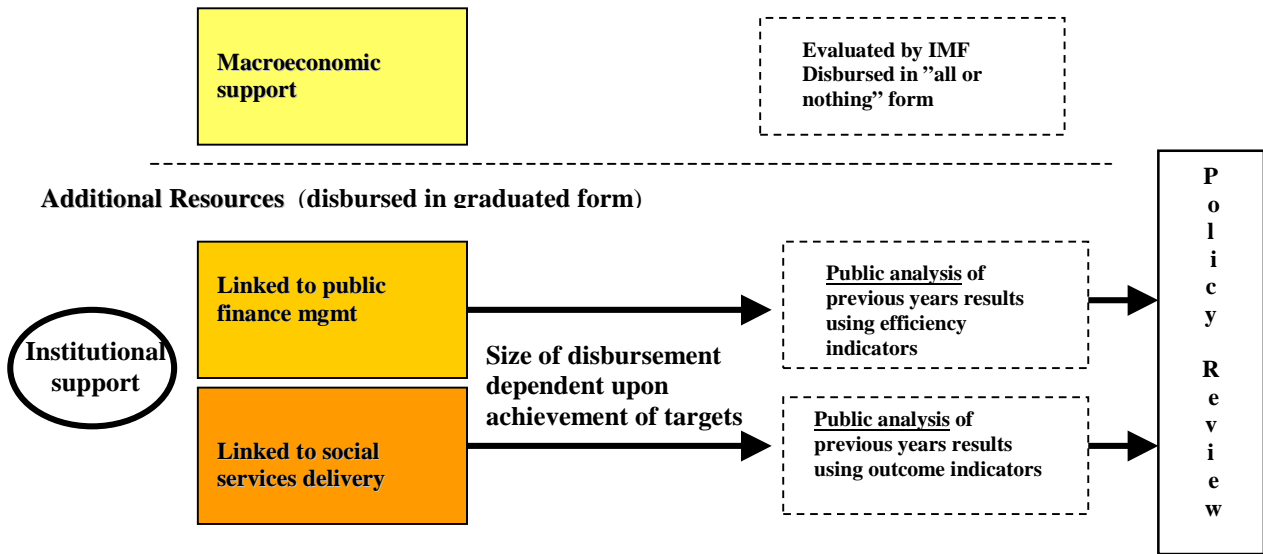
Le calendrier indicatif devra indiquer les années budgétaires sur lesquelles les tranches doivent être imputées et les périodes pendant lesquelles les tranches d'appui budgétaires seront déboursées. Le mode de comptabilisation de ces appuis budgétaires dans les opérations financières globales de l'état- TOFE (et éventuellement la prise en compte dans la Position Nette du Gouvernement- PNG) devra être discuté avec le FMI, afin de faciliter la préparation des calendriers prévisionnels de comptabilisation des appuis financiers du pays.

Le nombre et le montant des tranches, ainsi que les conditions de leur déboursement, doivent être précisés. Les tranches peuvent être :

- *«fixe» les appuis sont alors décaissés sous la forme oui/non. Ils sont liés au respect des conditionnalités générales (en général mise en œuvre satisfaisante pour le FMI du programme) ou spécifiques.*
- *«variable» les appuis sont alors décaissés de façon graduelle en fonction des performances obtenues mesurées à partir d'indicateurs convenus et de résultats fixés dans le programme. Bien que les tranches variables ne soient pas strictement liées à la mise en œuvre satisfaisante pour le FMI du programme, une démarche prudentielle est nécessaire avant toutes décisions de décaissement lorsque de difficultés de mise en œuvre du programme sont soulignées par le FMI.*
- *« mixte » la tranche se compose de deux parties : une fixe et une variable.*

Les mécanismes progressivement mis en œuvre s'inspirent du schéma suivant :

Basic Resources



Dans un cadre de programmes trisannuels, il est évident qu'un pays n'atteignant pas les conditions de décaissement de la tranche de l'année N, ne peut pas prétendre l'année suivante de bénéficier de la somme des tranches N et N+1. Un mécanisme éventuel pour retarder la libération de tranches, donnant un délai supplémentaire pour réaliser les conditions de décaissement, ainsi qu'un mécanisme d'annulation des tranches annuelles non versées doivent donc être prévus (prévoir des dates butoir pour le décaissement des tranches). Pour les pays ACP, les montants non décaissés reviendront au PIN

Pour les appuis sectoriels, le calendrier sera en principe celui du document de stratégie de référence sur lequel une coordination des bailleurs de fonds aura été organisée par le Gouvernement (document de politique sectorielle et un cadre stratégique global ou le DSRP pour les pays concernés). Les montants des tranches seront cohérents avec les besoins tels qu'ils ont été chiffrés dans le DSRP ou dans le cadre de dépenses sectoriel à moyen terme et le programme annuel de dépenses. Leur périodicité sera également en principe annuelle. Elles seront normalement variables en fonction des indicateurs de performance et des résultats fixés dans le programme. Toutefois, une tranche fixe liée notamment à des conditions préalables au démarrage du programme peut être envisagée.

La mise en œuvre de mesures/conditionnalités préalables au démarrage d'un programme peuvent également être envisagées. Ces mesures devront plutôt être générales (conclusion formelle d'un programme avec les IBW, si l'accord n'était pas encore formellement intervenu, mais en bonne voie, au moment de l'instruction du programme d'appui).

La sélection et l'articulation des conditionnalités des appuis budgétaires en zone MEDA peuvent appartenir à trois catégories : (i) actions préalables (mesures préalables utilisées pour traduire la volonté politique, ainsi que la capacité d'appropriation des réformes) ; (ii) des indicateurs de résultats et (iii) des indicateurs structurels qui mesurent la dynamique de la réforme

3.7. Indicateurs de performance

A la lumière des constats faits, les mécanismes proposés (et déjà mis en œuvre dans un nombre important de pays) visent à évoluer des conditionnalités traditionnelles (qui portaient sur la mise en œuvre de mesures par les gouvernements/conditionnalités) vers des indicateurs de performance. Ceux-ci peuvent en particulier porter sur l'amélioration des services rendus aux populations dans les secteurs de la santé et de l'éducation et sur l'efficacité de certains secteurs considérés comme prioritaires, comme la justice et surtout la gestion de finances publiques.

Le choix des indicateurs doit être fait pour chaque pays et en cohérence avec ses politiques sectorielles :

Il suppose un accord sur :

- la liste des indicateurs pertinents ;
- Les cibles pour chaque indicateur (fixées à partir de l'analyse des données passées et des ambitions affichées)
- Les mécanismes de suivi permettant de mesurer en temps utile les résultats obtenus.

L'accord sur ces éléments peut être considéré comme une conditionnalité traditionnelle.

Les expériences déjà menées sur l'utilisation et la mesure des indicateurs ont permis de tirer les leçons suivantes :

- **Cet accord** doit impliquer les services sectoriels
- **L'identification des indicateurs** doit être faite dans toute la mesure du possible dans le cadre du DSRP²⁸ ou des documents de politiques du Gouvernement et être partagés par les autres bailleurs de fonds. Ce qui veut dire que la Commission doit s'assurer en amont de l'existence de ces indicateurs dans ces documents. Il est important de ne pas imposer des indicateurs tant que le consensus sur leur utilité n'est pas acquis et que la possibilité de leur suivi n'existe pas. Leur nombre doit être limité, tout en reflétant le mieux possible les complexités sectorielles. Il est par ailleurs essentiel d'adopter une approche évolutive et de vérifier régulièrement la validité des indicateurs utilisés par rapport à ce pourquoi ils sont suivis.
- **La définition des indicateurs** doit être très précise, afin d'éviter les difficultés, voire les erreurs d'interprétation le moment venu. Les indicateurs²⁹ doivent être clairement définis, afin d'éviter les difficultés voire les erreurs d'interprétation et être mesurables.
- **La pondération entre différents secteurs** doit être réfléchie, compte tenu des implications qu'elle a en terme d'importance accordée à une composante/un

²⁸ Si un appui budgétaire macro-économique et un appui budgétaire sectoriel sont mis en place dans le même pays, il faut s'assurer de la cohérence entre les indicateurs identifiés pour chaque type d'appui. Dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel, tous les indicateurs relèvent du secteur spécifique et sont identifiés à partir du programme sectoriel. Il s'agit des indicateurs utilisés au sein du PRSP ainsi que d'autres indicateurs plus spécifiques.

²⁹ SMART Indicators : « Specific – Measurable – Accepted by all involved – Realistic – Timed »

secteur par rapport à l'autre et des conséquences en terme de décaissement financier et d'appui. Il convient de définir avec précision la proportion d'une tranche liée aux indicateurs d'un secteur particulier. La pondération des indicateurs à l'intérieur d'un secteur peut également être discutée et arrêtée au préalable.

- **Le chiffrage des objectifs** doit se faire dans un cadre de discussion et de concertation étroite avec le gouvernement, afin d'aboutir à un chiffrage des objectifs à atteindre qui soit suffisamment ambitieux pour escompter des progrès réels et suffisamment réalistes, tenant compte des évolutions passées, pour pouvoir appuyer les politiques mises en œuvre. Ceci implique une coopération étroite avec les spécialistes des secteurs concernés. Dans les cas où cela est possible, il serait intéressant de prendre en compte des valeurs de référence et d'objectifs pour la région géographique du pays concerné.
- **Le choix de l'année de référence** doit être précisément arrêté, de même que les objectifs intermédiaires lorsqu'il s'agit d'un appui sur trois ans.
- **La validation des données** doit s'accompagner de missions de mesures et d'appréciation de la qualité et de la fiabilité des données fournies. En fonction de cette évaluation, il importe ensuite de déterminer le type d'appui le plus approprié : un appui permanent pour valider systématiquement les indicateurs à chaque décision de déboursement ou des missions d'appuis institutionnels ponctuels couplées éventuellement avec des enquêtes légères au cours du programme ou un appui institutionnel de longue durée. En tout état de cause, une part de l'enveloppe financière réservée à l'appui technique dans chaque proposition de financement doit être réservée pour le support statistique et les enquêtes.
- **Le calendrier des revues** doit être établi le plutôt possible avec le pays, afin d'améliorer la prévisibilité et la programmation budgétaire des appuis. En outre, certaines statistiques requises pour les indicateurs ne sont disponibles qu'à partir d'un certain moment de l'année ; c'est le cas, dans beaucoup de pays, pour les données relatives au secteur éducation, comme le taux de réussite aux examens de fin de cycle primaire, ne sont pas disponibles avant le second semestre. Il importe donc de vérifier si le calendrier prévu pour les revues qui doit être cohérent avec la préparation budgétaire, le sera également avec la disponibilité des statistiques nécessaires pour les indicateurs.
- **L'analyse de l'évolution de la performance des pays ne doit en aucun cas être restreinte à une interprétation mécanique des indicateurs, mais doit se faire dans le cadre d'un dialogue politique approfondi avec le Gouvernement, en tenant compte de l'influence d'éventuels facteurs explicatifs internes et externes.** Toutefois l'absence non justifiée des données pour un indicateur retenu (ou la fourniture de ces données en dehors de délais raisonnables) aura comme conséquence la diminution de l'enveloppe de la tranche variable.

La plus grande transparence doit être recherchée au moment de l'identification des indicateurs, des objectifs retenus et de leur interprétation (Gouvernement, autres bailleurs de fonds, société civile...). La contribution des Délégations pour la définition de ces indicateurs sera essentielle. La plus grande cohérence est nécessaire dans le comportement et les analyses des donateurs.

Les mécanismes liant les résultats aux appuis financiers/ décaissements doivent être explicites et relativement simples, sans se limiter à une interprétation mécanique.

L'appréciation de la notion de progrès reste subjective, prenant en compte les évolutions si elles sont prometteuses. En tout état de cause cette appréciation qui doit être un outil de dialogue sur les politiques, doit être menée conjointement avec le Gouvernement. (cf. annexe 13 des exemples d'indicateurs de performance, exemple de fiche sur un indicateur et exemples de modalités d'application).

Vu le caractère novateur de cette approche pouvant lier les financements/décaissements aux résultats, la façon de calculer et pondérer les résultats pourra être revue et affinée avec l'expérience. Néanmoins, une fois le processus engagé dans un pays, il est souhaitable de le poursuivre sur le programme suivant. Pour le moment le système de notation plus utilisé est le suivant : pas de progrès (0) ; progrès (0.5) ; Objectif atteint (1.0).

3.8. Besoins d'assistance technique

En règle générale, les programmes seront accompagnés d'assistance technique

Il est recommandé de veiller à garantir une flexibilité adéquate et l'efficacité de ces appuis techniques. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'une enveloppe globale et être confiés à une seule firme sélectionnée à cet effet. Elle aurait la responsabilité de mettre à disposition les différents types d'appuis (assistant technique permanents, appuis matériels, formations, appuis ponctuels, etc.) au fur à mesure de la demande et des besoins.

Les postes d'assistants techniques permanents peuvent également être confiés à des experts individuels. Des appuis complémentaires et ponctuels peuvent être exécutés grâce aux contrats cadres transversaux où des bureaux présélectionnés par appels d'offre doivent mettre à disposition dans des délais très court des expertises ponctuelles. L'enveloppe financière pour les experts permanents et les expertises ponctuelles devra être prévue dans le programme.

Il importe de détailler et chiffrer les besoins en assistance technique à long terme à prévoir dans le cadre du programme, incluant les audits et l'évaluation. L'appui technique ne doit pas être financé comme une dépense du budget de l'état couvert par l'appui budgétaire prévu pour le pays bénéficiaire. Deux raisons à cela : (i) ne pas sortir du cadre budgétaire et (ii) assurer un suivi plus immédiat à travers l'ouverture d'un engagement secondaire.

Il est également envisageable, c'est le cas des pays MEDA, que l'assistance technique prévue par le programme se limite aux besoins de suivi et d'expertise technique de supervision. Tous les autres besoins lourds pour la réalisation des mesures envisagées sont alors recrutés par le pays bénéficiaire, sur ses ressources propres, ceci étant assimilé à un coût transitoire pour la réalisation des réformes, mais sans lien financier direct avec le programme d'appui communautaire. Les modalités et les délais de ces recrutements sont indiqués dans les documents de financement des programmes.

Pour la gestion de dispositifs plus lourds d'appui institutionnel il est nécessaire de prévoir des appuis séparés (proposition de financement spécifique).

Les audits/contrôles externes des opérations doivent être systématiquement prévus.

4. FINANCEMENT DU PROGRAMME

4.1. Fiche d'identification

Les informations contenues dans l'ordre de service (OFS) doivent pouvoir permettre de remplir déjà une fiche d'identification, même si toutes les informations ne peuvent à ce premier stade être complètes. Celle-ci pourra être complétée au cours de la phase d'instruction, afin d'être présentée à l'office Quality Support Group (oQSG) (conformément au processus de Quality Support Measures- QSM).

4.2. Rédaction proposition de financement (PF) ou document de 'Mesures proposées'

Sur la base des résultats de la mission d'instruction, la proposition de financement ou le document de projet (pour MEDA) ou d'une façon générale le document de 'Mesures proposées' sera rédigé selon les schémas présentés en annexe 4³⁰. Ces schémas sont en train d'être révisés par AIDCO

Parmi les éléments techniques constitutifs du programme, la Proposition de Financement doit en tous cas contenir (dans le texte et/ou dans les annexes) les éléments suivants:

- Analyse du cadre macro-économique et du programme de réformes (cadre de stratégie sectorielle pour les SWAPs)
- Appréciations des finances publiques
- Modalités de mise en œuvre (appui budgétaire, PGI/PSI, etc.)
- Montants, tranches et calendrier indicatif de mise en œuvre
- Conditionnalités et indicateurs de performance
- Modalités de suivi technique et financier (incluant audits et évaluation)

Le projet de proposition de financement doit être issu des discussions avec le gouvernement du pays bénéficiaire.

Les DG DEV et RELEX donnent leur accord sur cette proposition de financement, conformément à l'accord inter-services. A ce stade, les DG DEV et RELEX peuvent demander à être consultées dans la mise en œuvre de certains aspects sensibles du programme.

Une fois la préparation de la proposition de financement est terminée, elle entre dans le circuit administratif pour recevoir les approbations des services concernés.

³⁰ Le nouveau [règlement n°2698/2000 du Conseil pour MEDA](#) ne prévoit plus des propositions de financement, mais des plans de financement pour chaque pays, adoptés en règle générale annuellement. Ces plans de financement décrivent la liste des projets à financer avec suffisamment de précisions pour pouvoir se prononcer sur leur adoption. Le schéma de proposition de financement devra être simplifié pour les appuis budgétaires prévus dans les Plans de financement des pays MEDA.

Les règlements Sécurité alimentaire, ALA et TACIS, ainsi que les procédures FED, prévoient la préparation de propositions de financement

Passage au QSG (le niveau, Office ou Direction, sera décidé lors de l'examen de la fiche d'identification).

Lancement de la Consultation Inter Services (CIS).

Ensuite, et en fonction des bases juridiques, la PF, peut être soumise à l'avis des Etats Membres au sein des Comités.

4.3. Assistance technique- Préparation des termes de référence

Parallèlement à la préparation de la proposition de financement, les termes de références pour l'assistance technique de long terme doivent être préparés avec l'appui des Délégations et des unités d'AIDCO conjointement avec l'administration des pays concernés.

Le recrutement de l'assistance technique pourra être lancé sous clause suspensive avant la signature de la Convention de Financement³¹ dans les cas prévus par les procédures en vigueur (cfr : [Guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure, point 2.4.9](#)).

On trouvera en annexes 7 et 8 des exemples de terme de référence pour quelques types d'assistances techniques

4.4. Revues - Audits - Préparation des termes de référence

Suite à la préparation de la proposition de financement, les termes de références pour les audits et les revues doivent être préparés avec l'appui des Délégations et des services d'AIDCO conjointement avec l'administration des pays concernés. Dans le cadre des pays ACP, la Convention de financement doit prévoir l'application de l'article 23 alinea 6 de l'annexe 4 de l'Accord de Cotonou³² pour le recrutement de ces appuis.

On trouvera en annexes 9 et 14 des exemples de termes de référence pour les différents appuis requis.

4.5. Processus QSM

PAS ENCORE OFFICIELLEMENT APPROUVE

Les programmes sont soumis au processus de Quality Support Measures (QSM):

³¹ Dans le cas des pays ACP, l'Ordonnateur national du FED pourra introduire la requête pour l'assistance technique avant la signature de la Convention de Financement

³² Les dispositions de cet article correspondent à celles de l'ancien article 302 de la Convention de Lomé IV et stipulent que « les Etats peuvent demander à la Commission de négocier, d'établir, de conclure et d'exécuter les marchés de services en leur nom, directement ou par l'intermédiaire de son agence compétente ».

Sur la base du Working paper présentant le Quality Support Measures du 5 juillet 2001, les étapes du processus QSM sont les suivantes :

Dans une première étape l'Office Quality Support Group (oQSG) présidé par le Directeur Général Adjoint d'AIDCO examine la fiche d'identification. L'accent est mis sur la cohérence des mesures et objectifs proposés par rapport au CSP et par rapport à des expériences comparables. A ce stade est également déterminé le niveau d'examen futur du programme : l'étape « assurance de qualité », peut être menée par le Directorate Quality Support Group (dQSG) présidé par le Directeur concerné ou par l'oQSG (Directeur général adjoint).

Après approbation de la fiche d'identification, l'unité opérationnelle procède à l'instruction et l'élaboration du programme, en prenant en compte les recommandations de l'oQSG.

Dans une seconde étape, l'oQSG ou le dQSG approprié examine « la mesure proposée » avant que celle-ci ne soit envoyée pour la consultation inter services. Ceci implique en particulier de décider si la décision de financement devra ou non être soumise à un Comité de financement. Il sera également examiné si les recommandations de l'oQSG ont été prises en compte. Si tel n'est pas le cas, une note explicative de l'unité opérationnelle devra accompagner la proposition.

Après avoir recueilli l'opinion de l'oQSG ou du dQSG, le Directeur concerné lance la consultation inter services qui inclut l'unité chargée de vérifier le format correct des mesures proposées et de vérifier si les recommandations de l'oQSG ont été prises en compte et, le cas échéant, d'examiner les justifications fournies par l'unité opérationnelle.

4.6. Comité de financement

La proposition de financement/ Plan de financement est présentée par AIDCO devant le Comité des Etats membres présidé par les DG DEV/RELEX³³. En règle générale les PF doivent être prêtes (avec les visas de tous les services compétents) 45 jours avant la date de la réunion du Comité. Dans ce laps de temps les traductions seront effectuées et les Etats Membres recevront le document avec une marge de temps raisonnable, pour l'étudier.

4.7. Signature Convention de financement

Le processus formel de décision (Commission, DG, Directeur) démarre à l'issue de ces étapes préalables. AIDCO a la responsabilité de la procédure de décision

³³ Le Comité du FED donne son avis sur les propositions de financement supérieures à 8 MEURO ou représentant 25% du programme indicatif. Entre 8 et 15 MEURO, celles-ci sont approuvées par procédure écrite. Au delà de 15 MEURO (ou lorsque cela représente plus de 25% du PIN), une procédure orale est nécessaire, conformément à l'Accord interne du 14/09/2000 relatif au protocole financier de l'Accord de Cotonou .

Le Comité MEDA ne spécifie pas de montant minimum pour l'examen des projets, ceux-ci sont souvent présentés sous forme d'allocation globales, regroupant plusieurs projets. Le nouveau règlement MEDA ne prévoient plus des propositions de financement, mais des plans de financement annuels pour chaque pays incluant l'ensemble des projets et programmes envisagés.

Le Comité ALA prévoit un montant minimum de 1 MEURO pour l'examen en procédure orale des propositions de financement

conduisant à l'adoption de la décision de financement. AIDCO est responsable pour la préparation de la Convention de financement, et dans ce dernier cas, pour recueillir la signature des parties contractantes. AIDCO devra veiller à la pleine cohérence entre la Proposition de financement et la Convention de financement. Il ne doit pas y avoir de contradiction entre les deux. Le schéma de convention de financement (en préparation au niveau de la Direction G) doit reprendre toutes les informations contractuelles, de mise en œuvre, de suivi, d'audit et d'évaluation contenues dans la proposition de financement.

En plus des éléments techniques constitutifs des programmes, les Conventions de financement préciseront, entre autres:

- Les indicateurs de performance retenus pour la modulation des tranches d'appui budgétaire, ainsi que les modalités pour leur appréciation (statistiques, enquêtes ad-hoc, pondération des résultats, etc.)³⁴ ;
- Le taux de change à utiliser pour la constitution de la contre valeur de l'appui budgétaire, sur la base d'une formulation type (*Le transfert de devises sera comptabilisé sous date de valeur de la notification du crédit sur le compte de la Banque centrale ouvert à cet effet. Le taux de change appliqué sera celui déterminé par le marché interbancaire des devises- « middle rate » le jour du transfert des devises*). Dans tous le cas (appui direct/indirect ; ciblé/non-ciblé) il est nécessaire de prévoir cette formulation type de définition du taux de change ;
- Dans le cas de l'aide ciblé la définition des dépenses éligibles pour la justification de l'aide budgétaire. Cette définition devra répondre aux critères suivants. *Les dépenses éligibles doivent être : (i) inscrites dans les budgets et/ou les tableaux des opérations financières de l'état (TOFE); (ii) ayant un lien avec des actions de réduction de la pauvreté ; (iii) respectant les procédures budgétaires en vigueur. Il pourra concerner des dépenses courantes (salaires, matériel, entretien, transferts...) ou d'investissement (y compris des contreparties nationales de projets financés par les bailleurs), ainsi que des arriérés intérieurs (audités) ;*
- Dans toute la mesure du possible l'indication des dépenses ciblées par l'appui budgétaire (dette/arriérés intérieurs, lignes spécifiques du budget national). Toujours les modalités pratiques des décaissements (avance, remboursements, rapports et/ou pièces justificatives demandées pour la justification de l'avance et pour le remboursement, etc.) devront être explicitées.
- Le rappel que le transfert de fonds doit se faire exclusivement au compte général du Trésor dans le cadre budgétaire de l'état, sauf cas spécifique de paiement des arriérés intérieurs de l'état dûment justifié (cfr page 25) et autorisé par le Siège.

³⁴ Si au stade de la Convention de financement il n'est pas encore possible de préciser toutes les spécificités concernant les indicateurs, il faut indiquer dans la Convention de financement qu'ils seront précisés dans l'élément contractuel complémentaire

- La nature et le calendrier indicatif, pour le suivi, les revues pour le décaissement des tranches, les appréciations, les audits et évaluations. Les dates butoir - de démarrage et fin des programmes - ainsi que celles liées à l'annulation éventuelle des tranches annuelles.
- L'appréciation des finances publiques doit être prévue dans une annexe de la Convention de financement (paragraphe 3.4)
- Les éventuels éléments complémentaires doivent être prévus dans la Convention de financement (paragraphe 4.8)
- Dans le cas de cofinancement avec des autres bailleurs de fonds, le protocole d'accord doit être inclus dans une annexe de la Convention de financement et la procédure de modification du protocole d'accord doit aussi être explicité (paragraphe 3.2)
- Les dispositions en matière de reporting périodique et d'archivage des documents techniques et financiers devront être prévues dans une annexe de la Convention de financement

Cf. en annexe 12 le schéma de convention de financement qui devra être complété par les travaux menés par la Direction G d'AIDCO. Cf. en annexe 16 classement des documents au siège, délégation et au niveau des autorités nationales.

4.8. Elément contractuel complémentaire

En principe, dans toute la mesure du possible, les modalités de mise en œuvre doivent être clairement prévues dans la Convention de financement (cfr paragraphe 4.7 ; Annexe 12).

Toutefois, dans les cas où un certain nombre de dispositions (pour des raisons techniques ou de calendrier budgétaire) ne peuvent pas être déjà incluses dans la Convention de Financement, une procédure contractuelle complémentaire (et explicitement prévue dans la Convention de financement) pourra être envisagée. Celle-ci se fera de préférence par échange de lettre, le protocole d'accord ou mémorandum of understanding n'étant toutefois pas exclu. Cette procédure contractuelle complémentaire pourra avoir lieu à trois niveaux :

- Au niveau de l'Ordonnateur principal : s'il y a des implications financières ;
- Au niveau de l'Ordonnateur sub-délégué (c'est-à-dire le Directeur géographique ou le Chef de Délégation pour les Délégations déconcentrées): s'il y a des implications contractuelles non financières. Par exemple la finalisation des éléments liés aux indicateurs (normes, pondération, mécanisme d'appréciation, calendrier de revue, etc ; cfr annexe 13), le cas échéant les points d'application spécifiques pour l'utilisation de l'appui budgétaire ciblé (chapitres ou lignes budgétaires spécifiques, etc.). L'agrément de l'unité économique compétente du siège sera toujours nécessaire.
- Au niveau du Chef de Délégation : pour les modalités pratiques (dates des revues, etc.).

5. MISE EN ŒUVRE

5.1. Démarrage du projet

Les actions matérialisant le démarrage du programme seront en général le lancement de la procédure de recrutement de l'assistance technique (appel d'offre, etc.) et/ ou le décaissement de la première tranche du programme. Afin toutefois de ne pas être retardés par les procédures de recrutement de l'assistance technique, et dans la mesure où les appuis budgétaires doivent rester des instruments à déboursement rapide (tenant compte des contraintes budgétaires des Etats dans le calendrier de déboursement), le recours à une clause suspensive pour le recrutement de l'assistance technique, avant même la signature de la Convention de financement, peut s'envisager dans le cas prévus par les procédures en vigueur (cfr : [Guide pratique d'attribution des contrats d'aide extérieure, point 2.4.9](#)).

La signature de la Convention de financement se fait en principe juste après la décision de financement, sauf si des conditions préalables à la signature ont été prévues. Dans ce cas, la signature de la convention de financement pourra, le cas échéant être retardée, dans les limites permises par les procédures³⁵, jusqu'à réalisation des conditions préalables. Lorsque des conditions préalables sont prévues, une note technique (préparée par AIDCO et après consultation de la DG DEV/RELEX) devra accompagner le dossier de signature de la convention de financement, indiquant que les conditions sont satisfaites et que rien ne s'oppose à la signature.

Le choix entre l'application de conditions préalables à la signature de la Convention de Financement ou préalables au déboursement de la première tranche, dépend d'une appréciation réaliste du temps nécessaire pour leur réalisation. Si les conditions préalables risquent de ne pas être respectées dans le délai de 60 jours imposé pour les pays ACP (entre la décision de financement et la signature de la Convention de financement), il est alors préférable de les appliquer au déboursement de la tranche et non pas à la signature de la Convention.

5.2. Décaissement première tranche- revue des conditions préalables éventuelles

Le décaissement de la première tranche suit plus ou moins immédiatement la signature de la convention de financement, selon que les conditions préalables ont conditionné la signature de la Convention de financement ou le déboursement même de la tranche. Dans ce deuxième cas, une décision d'habilitation sera alors nécessaire pour les pays ACP, ce qui implique une certaine rallonge des délais de mise en œuvre.

La signature de la convention de financement est donc suivie d'une demande de décaissement de la première tranche de financement par les autorités du pays bénéficiaire. La demande de décaissement est d'abord analysée par la Délégation, souvent avec l'aide apportée par l'AT ponctuelle ou permanente, puis par les services

³⁵ L'Art. 17 de l'annexe IV de [l'Accord de Cotonou](#) prévoit un délai maximum de 60 jours entre la décision de financement et la signature de la Convention de Financement

compétents d'AIDCO, après consultation préalable DG DEV/RELEX, en conformité avec les dispositions de l'accord interservices.

Dans le cas de déboursement n'impliquant pas de procédure d'habilitation (c.à d. lié automatiquement à la signature de la Convention de Financement) et sauf exception (contexte politique particulier, situation des finances publiques, etc) le décaissement est autorisé par le Directeur Géographique d'AIDCO³⁶ compétent. Dans le cas de déboursement par habilitation (conditions préalables au versement de la tranche) le décaissement est autorisé par le Commissaire.

Dans les deux cas, ensuite, la demande de décaissement est dirigée à l'Unité d'AIDCO en charge des finances ; celle-ci ordonnance le paiement ; la DG Budget veillant à la bonne exécution de ces paiements.

5.3. Suivi du programme

En matière de déconcentration, les opérations d'appui budgétaire devront répondre au même critère que toute autre opération, à savoir que *« tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles »*³⁷. Le concept opérationnel de déconcentration arrêté par les Directeurs Généraux RELEX, DEV et AIDCO le 21 mars 2001, précise en outre que *"Certaines opérations nécessitent une expertise très pointue et un degré très élevé de cohérence qui plaident en faveur d'une approche différente en matière de déconcentration, tout du moins dans un premier temps, que pour les programmes "classiques". Il s'agit plus particulièrement des programmes d'ajustement structurel et autres opérations assimilées pour lesquelles une coopération étroite entre l'Office et la Délégation sera nécessaire tout au long du cycle des opérations."*³⁸.

Pour tous les types d'appui budgétaire, le suivi par les Délégations porte sur les aspects suivants :

- **Suivi macro-économique**

La Délégation doit assurer le suivi des informations macro-économiques. Ceci implique notamment des rapports sur les missions des IBW, des notes de conjoncture trimestrielles et notes spécifiques sur les événements les plus importants. La Délégation transmet régulièrement avec commentaires les rapports économiques de la Banque Centrale, les informations sur les indices de prix publiés par l'institut de statistiques, le cas échéant les rapports de convergence économique et de surveillance multilatérale pour les pays impliqués dans un processus d'intégration régionale, etc. De l'autre côté, les services de coopération économique du siège transmettront, les rapports FMI et BM à la Délégation.

³⁶ Chef d'unité jusqu'à 5 MEURO

³⁷ [Réforme de la gestion de l'aide aux pays tiers, COM\(2000\)814/5](#), page 21, 1er paragraphe

³⁸ Concept opérationnel de déconcentration, page 2, 2ème paragraphe.

- **Suivi du cadre des finances publiques**

La Délégation assure le suivi de l'évolution du cadre des finances publiques à travers ses relations avec les institutions nationales (Ministère de l'Economie et des Finances, la Cour des comptes, la Banque centrale et la Commission des finances du Parlement national), les autres bailleurs de fonds et la société civile. Elle obtient auprès de ces institutions les rapports publiés régulièrement et les envoie au siège avec commentaires. La Délégation assure un suivi particulier des programmes de réformes de finances publiques entreprises par le pays et, le cas échéant, de la mise en œuvre des mesures agréées avec bailleurs de fonds et la Commission Européenne (matrice de mesures).

- **Suivi sectoriel**

La Délégation assure le suivi des réformes sectorielles dans les secteurs prioritaires dans le cadre du DSRP pour les pays IDA (notamment secteurs sociaux) en étroite relation avec les autorités des ministères concernés, dans le cadre des accords d'association pour les pays MEDA et d'une façon générale conformément aux stratégies sectorielles développées par le pays et soutenues par la Commission. Des notes de suivi sectoriel doivent être préparées par les délégations (préférentiellement semestriellement). Les notes doivent également faire état de l'avancement de l'exécution des dépenses inscrites au budget.

- **Suivi budgétaire**

La Délégation obtient la note de cadrage du Ministère des Finances et la transmet au siège avec commentaires. La Délégation veillera à suivre les différents arbitrages budgétaires pour les secteurs prioritaires et transmet avec commentaires le Budget (Loi de Finances) présenté par le Ministre des Finances au Parlement. Le suivi porte également sur l'exécution de ce Budget au niveau global et sectoriel (secteurs sociaux) et sur l'évolution de recettes fiscales par rapport aux prévisions. La Délégation pourra s'appuyer sur ses étroites relations avec les autorités du pays pour approfondir la connaissance du circuit de la dépense et les problématiques budgétaires du pays.

- **Suivi des transferts et des paiements**

La Délégation veille au suivi des transferts et des paiements.

Dans le cas d'un transfert direct au Trésor public, la Délégation vérifie immédiatement la créditation du compte du Trésor du montant équivalent au versement en devises effectué, conformément au taux de change de référence défini dans la Convention de financement. La Délégation demande à la Banque centrale le document d'émission du jour des taux de change utilisés et la trace bancaire de créditation du compte du Trésor.

Dans le cas de transferts sur un compte à double signature, la Délégation vérifie immédiatement la créditation du compte (taux de change) et tous les mouvements de débit (paiements) vers le compte du Trésor. La Délégation s'assure que les modalités pratiques éventuellement prévues pour les paiements dans le cas d'un appui ciblé (rapports, pièces justificatives demandées) sont remplies. La Délégation reçoit copie mensuelle des extraits bancaires et assure la réconciliation bancaire mensuelle et semestriellement envoie les tableaux récapitulatifs aux services du siège (unités coopération économique et sécurité alimentaire et unité audit des opérations externes d'AIDCO) (cf. en annexe 11). Les tableaux récapitulatifs, préparés par les autorités nationales, doivent être analysés par la délégation (soit le conseiller économique soit

le conseiller financier) avant d'être transmis au siège. Les unités au siège analyseront ces tableaux et feront des commentaires le cas échéant.

Un rapport consolidé de tableaux récapitulatifs doit être préparé à la fin de chaque année par AIDCO et annexé au rapport des états financiers du FED.

La Délégation veille à la mise à jour des signatures sur le compte.

La Délégation ne peut pas autoriser les versements à partir de ce compte à double signature autre que vers le compte du Trésor public. **Les versements de ces fonds en dehors du cadre budgétaire de l'état sont interdits** sauf pour le cas spécifique de paiement des arriérés intérieurs de l'état dûment justifié (cfr page 25) et autorisé par le Siège.

- **Suivi des vérifications (audits, évaluation, revues, etc.)**

La Délégation demande la mobilisation et assure le bon déroulement des missions de vérification en conformité avec le calendrier prévu.

- **Procédure d'alerte (Early warning procedure) / Waivers**

Dans le cadre général de suivi, si des problèmes majeurs (dérapage sur la gestion macro-économique ou budgétaire, dérapage sur conditionnalités, dérapage sur les mesures de finances publiques, retard de mise en œuvre, etc.) sont détectés par la Délégation qui peuvent mettre en difficulté le bon déroulement du programme (décaissement des tranches), le Chef de Délégation doit initier une procédure d'alerte (note au directeur géographique d'AIDCO).

Dans le cas où une requête éventuelle de « waiver » serait introduite par le gouvernement de l'état bénéficiaire, les Directeurs d'AIDCO consulteront l'Ordonnateur Principal et les DG DEV/RELEX compétentes, conformément aux dispositions prévues par l'[accord interservices](#) (point 2.5.3).

5.4. Revue à mi-parcours du programme

Les revues à mi-parcours des programmes ou revues pour les décaissements des tranches (pour les programmes tri-annuels, deux revues devraient être nécessaires pour le décaissement de la deuxième, puis de la troisième tranche) seront menées par les Délégations avec l'appui des unités compétentes d'AIDCO³⁹ et sur la base des informations, documentations et analyses fournies par le Gouvernement. Afin de permettre la plus grande efficacité de ces missions, mais aussi une cohérence d'approche et d'appréciation des programmes, il est important que ces missions soient préparées en amont (termes de référence de la mission, note d'orientation) et suivent un schéma précis de rapport de mission/ aide mémoire. La préparation suffisamment en amont permet également aux autorités du pays concerné de préparer les documents nécessaires pour l'examen du programme d'appui. Dans la mesure du possible les

³⁹ Les unités « coopération économique » d'AIDCO pour les appuis macro-économiques, les unités sectorielles d'AIDCO pour les appuis sectoriels en étroite association avec les unités coopération économique pour les aspects macro et l'analyse du cadre des finances publiques, AIDCO/F/5 pour la sécurité alimentaire. En outre, pour les appuis macro-économiques et de réduction de la pauvreté, des missions conjointes pourront être organisées avec les unités « coopération économique » et « développement social ». De même que si besoin est, les unités en charge de l'intégration régionale pourront également être associées.

missions devraient être organisées à chaque revue annuelle de la mise en œuvre du DRSP (pays IDA). Dans le cas de mission conjointe avec d'autres bailleurs de fonds, il est également nécessaire de pouvoir faire parvenir suffisamment à l'avance les termes de référence de la mission aux autres partenaires, afin d'assurer la meilleure coordination possible et de permettre une répartition des tâches des participants de la mission qui soit optimale.

Un schéma de termes de référence de revue à mi-parcours du programme est présenté en annexe 14.

5.5. Vérification indicateurs de performances- support statistique- enquêtes complémentaires- Préparation termes de référence

L'analyse des données peut nécessiter une analyse technique pour bien comprendre les facteurs qui ont permis l'évolution de l'indicateur, y compris les facteurs exogènes qui peuvent avoir influencé négativement ou positivement l'évolution de l'indicateur. La seule appréciation quantitative ne permet pas toujours cette finesse d'analyse. Si l'analyse montre qu'un indicateur a été fortement influencé d'une manière négative par des facteurs exogènes, il pourra être neutralisé sur l'initiative du Gouvernement et approbation de la Commission par les unités compétentes. La neutralisation vise à éviter de pénaliser l'action de l'état. La neutralisation d'un indicateur entraîne la repondération des autres indicateurs restants.

Un exemple de termes de référence de support et d'enquêtes statistiques est présenté en annexe 8. Un exemple de termes de référence d'assistance technique de longue durée est présenté dans la même annexe.

Les discussions avec les autorités devront permettre de disposer des résultats des indicateurs de performance retenus dans le cadre de l'appui communautaire, en cohérence avec le cadre stratégique à moyen terme (DSRP pour le pays IDA), par rapport aux normes et aux sentiers de progression préalablement fixes. Les discussions se feront par secteur et impliqueront les ministères techniques concernés ainsi que le Ministère des Finances, la Délégation et les autres bailleurs de fonds. L'examen de ces résultats devra permettre soit de valider les statistiques fournies par le pays soit de demander et de définir une expertise statistique complémentaire. Toute cette vérification sera menée de façon conjointe avec le Gouvernement et, en cas de cofinancement avec les bailleurs de fonds concernés. La Commission gardera toutefois son autonomie en matière de décision de décaissement.

5.6. Déblocage des tranches suivantes (constitution du dossier de décaissement)

5.6.1. Modalités FED

En fonction du type de tranche (conditionnée, variable en fonction des indicateurs, etc.) l'Ordonnateur National du FED demande le décaissement en justifiant les conditions/indicateurs. La Délégation analyse la demande et exprime son avis. Le service d'AIDCO (directeur géographique compétent) émet son appréciation, après

consultation préalable de la DG DEV. Dans le cas positif, les services d'AIDCO constituent le dossier de décaissement. Celui-ci est composé par :

- La requête de l'ON avec les coordonnées bancaires pour effectuer le virement ; ainsi que les documents analysés et les dossiers d'appui.
- L'appréciation de la Délégation
- La Convention de Financement
- Un projet de note à la signature du Directeur d'AIDCO dirigée au Commissaire.
- La fiche bleue d'habilitation
- Un projet de lettre du Commissaire communicant l'ON l'accord de décaissement
- Tout autre document nécessaire à prouver la satisfaction des critères établis dans la Convention de Financement (Accord du Board du FMI et de la Banque Mondiale, actes législatifs, mesures, indicateurs, audits, etc).

Ce dossier suit un circuit administratif recevant les visas nécessaires

5.6.2. Modalités Budget

MEDA

Après la mission de supervision réalisée par AIDCO qui a comme objectif (i) le constat des réalisations effectives des actions préalables, (ii) l'appréciation du respect des indicateurs de résultats et (iii) l'appréciation de l'existence d'une masse critique d'indicateurs structurels accomplis positivement, le service d'AIDCO (directeur géographique compétent) émet son appréciation, après consultation préalable de la DG RELEX. Dans le cas positif, les services d'AIDCO constituent le dossier de décaissement. Ce dossier suit un circuit administratif recevant les visas nécessaires.

Modalités sécurité Alimentaire

Le décaissement de la deuxième tranche est précédé par la « revue à mi-parcours, qui analyse l'état du programme et la satisfaction des critères retenus dans les documents contractuels (Lettre Officielle) La revue est menée par des experts indépendants. La Commission prend les décisions qu'elle estime nécessaires sur la base du rapport des experts, elle est, bien évidemment, libre dans son jugement et peut aller à l'encontre des conclusions des experts. Dans le cas d'une appréciation positive par la Commission, le service compétent constitue le dossier de décaissement. Celui-ci est composé de :

- Requête de l'autorité compétente du pays bénéficiaire (autorité ayant reçu la Lettre Officielle), incluant la satisfaction des critères établis dans les documents contractuels (Lettre officielle et Protocole d'Accord), ainsi que les coordonnées bancaires.
- Les conclusions de la revue à mi-parcours.
- L'appréciation de la Délégation.
- L'appréciation du service compétent.
- Un projet de note du Directeur du service compétent au service financier donnant instruction pour le paiement.

Ce dossier suit un circuit administratif recevant les visas nécessaires.

Modalités ALA

Dans le cas des programmes sectoriels des pays ALA, le décaissement est autorisé après vérification de la réalisation des indicateurs de performance, tels qu'ils sont spécifiés dans la Convention de financement.

5.7. Déblocage tranche spécifique

Des tranches liées à des initiatives ayant trait à l'intégration régionale, ont été mise en œuvre dans plusieurs pays (par exemple : tranche flottante UEMOA, en faveur des pays de la sous-région, lors de la création du Tarif Extérieur Commun et désarmement tarifaire interne ; Tranche CBI (Cross Board Initiative de COMESA, déclenchée lors de baisses des tarifs douaniers des pays membres).

Ce type de tranches pourrait demeurer valable, afin d'inciter les efforts d'intégration régionale. Cette modalité peut s'avérer utile, lorsque des événements particuliers interviennent et auxquels il faut répondre rapidement et avec un déclenchement facile (de type : « oui/non »)

6. APPRECIATION DES FINANCES PUBLIQUES ET AUDITS

Comme précédemment expliqué dans le paragraphe 3.4, l'appréciation des finances publiques du pays bénéficiaire est une des étapes fondamentales pour la mise en œuvre d'un appui budgétaire de la Communauté européenne. En effet, il faut s'assurer au préalable et au cours de tout appui que la direction suivie par le pays dans le cadre des réformes des finances publiques peut être jugée satisfaisante.

Ces travaux seront prévus de façon coordonnée et dans toute la mesure du possible de façon conjointe avec les autres bailleurs de fonds intéressés, notamment les Etats Membres et la Banque Mondiale.

Parmi les travaux permettant d'apprécier la qualité de la gestion des finances publiques (voire paragraphe 3.4), la Commission s'attachera à ce que des audits financiers ou de tests de conformité soient réalisés en particulier dans les secteurs sociaux et dans la mesure du possible sur une base annuelle. **La Commission s'attachera également à effectuer le suivi régulier du cadre de réformes des finances publiques qu'aura été convenu.**

Dans le cas où les états membres ou les IBW auraient effectué des audits ou des tests de conformité sur les dépenses budgétaires dont les résultats sont jugés satisfaisants par le Directeur compétent, le même Directeur pourra décider de ne pas procéder à des audits ou tests de conformité supplémentaires pour ce qui concerne les appuis budgétaires non ciblés.

Les modalités pratiques d'application des orientations prévues ci-dessus, ainsi que dans l'annexe 9, pourront être adaptées aux réalités de chaque pays et région, en fonction du degré d'appréciation de la gestion des finances publiques. Ces adaptations devront être explicitement approuvées par le Directeur Géographique responsable au sein d'AIDCO et seront détaillées dans la Proposition de Financement.

6.1 Audit financier et technique

Dans la phase de mise en œuvre des **audits financiers et techniques** peuvent constituer des compléments d'appréciation importants. Il ne s'agit pas au cours de ces audits de se substituer aux organes de contrôle externe de l'état ou de certifier les comptes de gestion de l'état. Ces audits ont pour objectif principal de se forger une opinion sur la légalité, la régularité et la conformité des dépenses de l'état. A ces contrôles il convient d'associer des contrôles de matérialité afin de valider l'exécution physique du Budget général de l'état et le respect du principe de « value for money ».

Les conditions spéciales et modalités spécifiques qui figureraient dans les conventions de financement doivent également être prises en compte dans les critères de contrôle.

Sauf dans des cas particuliers (paiement d'arriérés intérieurs par exemple), la Commission supprimera les contrôles a priori qui n'ont pas montré leur efficacité.

- Aides Budgétaires ciblées :

Dans ce cas il est recommandé de cibler l'ensemble d'un chapitre ou sous-chapitre budgétaire d'un département ministériel ou d'une région/province (crédits délégués) afin de garantir la cohérence de l'action mais également d'éviter que, à terme, les auditeurs ne doivent trier les dépenses soumises à leur contrôle pour en isoler celles potentiellement éligibles aux financements communautaires.

Les auditeurs limiteront leurs travaux aux chapitres et sous-chapitres budgétaires qui auront été ciblés et ce pour la période sous revue. Il convient sur base de sondages significatifs, standard élevé, de se forger une opinion sur la légalité, la régularité et la matérialité des dépenses concernées et de déterminer ainsi le niveau de dépenses éligibles. Si, sur base des résultats de ces sondages, il apparaissait que les montants transférés ne peuvent être totalement justifiés et/ou sont entachés d'irrégularités, la Commission européenne engagera un dialogue avec le gouvernement et une procédure contradictoire qui pourra aboutir à un plan d'action et à une démarche de reversement des sommes non éligibles dans le compte à double signature.

Un exemple de termes de référence figure en annexe 9a.

- Aides budgétaires non ciblées :

Il s'agira comme prévu au paragraphe 3.4 d'audits financiers et techniques ou de tests de conformité utilisant des techniques d'audit. Ces travaux doivent permettre de porter un jugement plus global sur la gestion des finances publique en particulier dans les secteurs sociaux or sur certaines dépenses budgétaires particulières sur base de travaux de contrôles pouvant toucher toutes les catégories de dépenses. Il est recommandé d'associer à ce type d'audit des fonctionnaires de la Cour des comptes (Auditor General dans les pays anglophones) et/ou de l'Inspection des Finances (Internal Audit Department) particulièrement dans les pays où des faiblesses ont été identifiées au sein des organes de contrôle (capacity building). Actuellement, les travaux d'audits menés par la Commission sur ses aides budgétaires ne couvrent pas les aspects liés à la Recette⁴⁰.

Ces travaux d'audit effectuer dans le cadre du suivi des appuis budgétaires non ciblées empruntent pour une large part les diligences menées dans le cadre de la certification des comptes de l'état sans pour autant s'y substituer, tous les secteurs de l'état n'étant pas couverts par un tel audit.

S'agissant des dépenses dans le contexte des aides budgétaires non ciblées, force est de constater que nos appuis ne représentent qu'un pourcentage, souvent faible, des dépenses générales de l'état. L'objectif de ces audits n'est certainement pas d'auditer

⁴⁰ L'appréciation et le contrôle des recettes des pays bénéficiaires restent aujourd'hui un domaine traité par le FMI. Dans le cadre des audits, il est recommandé de mener des travaux sur la recette en concertation avec le FMI.

des dépenses jusqu'à ce que le montant de dépenses éligibles atteignent les sommes transférées. En effet, les auditeurs ne devraient pas rencontrer de difficulté pour justifier des sommes transférées. Il convient sur base de sondages significatifs, standard élevé, de se forger une opinion sur la légalité, la régularité et la matérialité des dépenses exécutées. Cette vérification devra couvrir un échantillon de dépenses ayant un impact particulier sur la réduction de la pauvreté, pour vérifier le progrès dans la gestion des finances publiques. Des ratio(s) de bonne exécution (suivant les règles du budget de l'état) de ces dépenses pourraient être établis entre autres indicateurs de performance permettant de déterminer les modalités et le niveau des décaissements/appuis futurs. Dans le cas de résultats négatifs de tels audits les causes feront l'objet d'une analyse approfondie et les conséquences spécifiques seront déterminées dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement de l'état bénéficiaire

Un exemple de terme de référence figure en annexe 9a.

6.2 Contrôle de la partie devises

Dans le pays à monnaie non convertible (PGI/PSI) et dans le cas des programmes de sécurité alimentaire, il sera nécessaire de procéder également, d'une façon systématique au contrôle de la correcte justification de l'utilisation des devises (cf. exemple de termes de référence en annexe 9b).

7. EVALUATION

L'évaluation des programmes d'appuis budgétaires consiste à faire l'analyse de l'efficacité, de l'efficacité, de l'impact et de la viabilité des programmes d'appuis, pour vérifier la conformité des effets avec les objectifs identifiés dans la Convention de financement.

L'évaluation tiendra compte de la préparation du programme, de son exécution, y compris des données pertinentes produites par les systèmes de suivi, d'audit et de contrôle, tout en mettant l'accent de l'analyse sur les effets et l'impact du programme.

Comme un programme de support budgétaire est, par sa nature, un exercice qui est mené conjointement avec les autres bailleurs de fonds du programme, il en découle que l'évaluation devrait être faite conjointement avec eux. A défaut, elle doit être étroitement coordonnée avec les autres bailleurs de fonds intervenant dans le programme. Pour ce faire, il est important de se conformer aux principes d'évaluation reconnus au niveau international.

La méthodologie élaborée par l'unité évaluation, et qui est disponible sur le site web : <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>, se base sur les principes d'évaluation de l'OCDE/CAD, utilisé par tous les bailleurs de fonds les plus importants du monde. En attendant des lignes directrices éventuelles plus spécifiques au sujet des supports budgétaires, toute évaluation devra être conduite selon ces normes.

Schéma n°3 Récapitulatif du processus d'instruction des programmes d'appui budgétaire

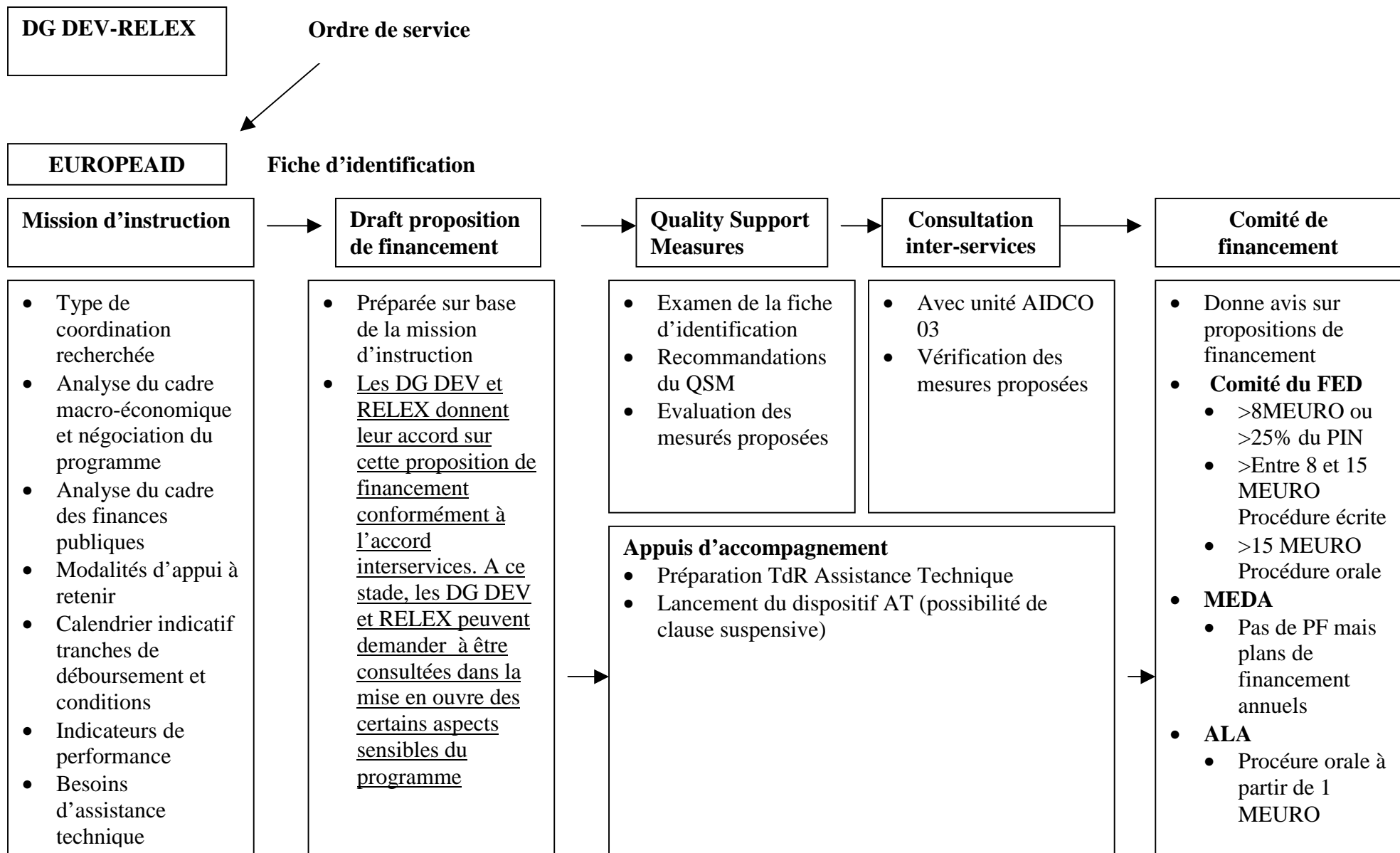


Schéma n°4 Récapitulatif du processus de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire

