

Avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement

2010/2300(INI) - 19/10/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer un Livre vert sur l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers.

CONTEXTE : les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés en 2000 ont galvanisé le soutien international en faveur du développement et ont suscité d'autres initiatives visant à accroître le volume et l'efficacité de l'aide. Parmi ces initiatives figure l'appui budgétaire qui a fait l'objet dès 2000, d'une [communication](#) de la Commission.

Aujourd'hui, l'appui budgétaire est devenu un élément de plus en plus important des efforts concernant l'efficacité de l'aide. Sur la période 2003-2009, les engagements de la Commission en matière d'appui budgétaire se sont élevés à plus de 13 milliards EUR (soit 25% environ du montant total des engagements pour cette période), dont l'essentiel va aux ACP (56% des engagements), 24% aux pays de la politique européenne de voisinage, 8% à l'Asie, 6% à l'Amérique latine et 5% à l'Afrique du Sud.

Toutefois, certaines institutions, dont la Cour des comptes européenne, le Parlement européen, les parlements nationaux ainsi que la société civile, soulèvent de plus en plus de questions sur la qualité, le rapport coût-résultats et l'impact de l'appui budgétaire. C'est la raison pour laquelle, la Commission propose maintenant un Livre vert qui entend recueillir l'avis des parties concernées sur les objectifs et l'utilisation de l'appui budgétaire de l'UE dans les pays tiers, en se fondant sur l'expérience commune des 10 dernières années. Il vise également à recueillir des avis et des témoignages permettant d'améliorer l'approche de la Commission sur la question. L'avis des parties concernées est attendu pour fin décembre 2010 au plus tard.

CONTENU : le Livre vert comporte plusieurs sections. Sont en particulier abordées les questions suivantes : i) définition de l'appui budgétaire, ii) bilan de l'expérience acquise et principes clés à respecter lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'appui budgétaire. La dernière partie est consacrée aux sujets de controverse sur l'appui budgétaire et représente la partie la plus importante de ce document de consultation.

Qu'est ce que l'appui budgétaire de l'UE ? : l'appui budgétaire désigne le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe au Trésor public du pays partenaire, pour autant que celui-ci respecte les conditions de paiement convenues. Les fonds ainsi reçus font alors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci. L'UE alloue des aides budgétaires uniquement aux pays remplissant trois critères d'éligibilité : a) une politique et une stratégie nationales (ou sectorielles dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel) clairement définies, b) un cadre macroéconomique axé sur la stabilité et c) un programme crédible et approprié visant à améliorer la gestion des finances publiques en vigueur ou en cours de mise en œuvre. Tous les déboursements sont effectués sous réserve du respect permanent de ces critères d'éligibilité standard. Au moyen de l'appui budgétaire, les donateurs aident les gouvernements partenaires à financer certaines fonctions essentielles de l'État, telles que la construction d'écoles et d'hôpitaux, la rémunération des enseignants et des personnels de santé, la construction d'infrastructures, le renforcement de la sécurité et de l'État de droit,...

Évolution de l'appui budgétaire de l'UE et principaux enseignements : les premières expériences en matière d'appui budgétaire, réalisées dans les années 90, ont mis en évidence l'efficacité limitée de la conditionnalité à l'égard de la promotion des réformes, l'importance de l'appropriation des politiques par

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

Une importante évaluation de l'appui budgétaire général (ABG), réalisée en 2006 dans sept pays en développement a conclu que l'appui budgétaire avait apporté une réponse appropriée aux problèmes répertoriés en matière d'efficacité de l'aide et pouvait constituer un moyen efficace de soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'ABG a également eu une incidence positive sur l'utilisation rationnelle des dépenses publiques et sur la capacité des gouvernements, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques. Il a par ailleurs permis d'améliorer l'accès aux services dans la plupart des pays. L'évaluation n'a en revanche pas permis de constater une éviction significative de l'investissement privé ou une altération des recettes intérieures perçues, et n'a dégagé **aucune preuve manifeste de ce que les fonds versés au titre de l'appui budgétaire sont plus fortement touchés par la corruption que les autres formes d'aides**. Toutefois, cette évaluation comporte certaines réserves quant à l'incidence de l'appui budgétaire sur le recul de la pauvreté et la qualité des services de base.

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

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

Ces problèmes sont exposés en détail dans la communication, accompagnés d'un certain nombre de questions auxquelles les acteurs concernés sont invités à répondre dans le cadre du Livre vert.

Ces questions seront ensuite analysées parallèlement aux travaux entrepris pour convenir d'un ensemble d'objectifs et de principes, afin de permettre à l'appui budgétaire de mieux contribuer à :

- la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement,
- l'instauration d'une croissance soutenue,
- la réduction de la pauvreté dans les pays partenaires en développement, et
- l'intégration économique et l'association politique dans les autres pays.

Se fondant sur les résultats de ces travaux et d'autres encore, la Commission s'emploiera à améliorer la manière de concevoir et de mettre en œuvre l'appui budgétaire, dans le but de mieux coordonner les approches au sein de l'UE.