

Programme pour le changement: l'avenir de la politique de développement de l'UE

2012/2002(INI) - 13/10/2011 - Pour information

L'appui budgétaire constitue un instrument majeur de la politique globale de développement de l'UE à l'égard des pays partenaires. Il implique un dialogue avec les pays partenaires, des transferts financiers vers le compte du trésor public du pays partenaire, l'évaluation des performances et le renforcement des capacités, sur la base du partenariat et de la responsabilité mutuelle. Il vise avant tout à renforcer l'efficacité de l'aide et à réaliser les objectifs fixés en matière de développement durable.

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

À la suite d'une [communication sur l'appui budgétaire](#) en 2000, la Commission s'est lancée dans une approche axée sur les résultats fondée sur des indicateurs. Elle **maintient aujourd'hui son engagement en faveur d'opérations d'appui budgétaire axées sur les résultats** et entend renforcer davantage l'évaluation des progrès accomplis et le suivi des résultats, notamment en utilisant des indicateurs de processus.

Défis et objectifs à atteindre : l'appui budgétaire de l'UE doit être fourni pour servir de vecteur de changement en vue de répondre aux **5 principaux défis et objectifs suivants en matière de développement**.

1. **Promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques** : dans le cadre de l'appui budgétaire général de l'UE, la Commission vise à favoriser la responsabilité nationale et à renforcer les mécanismes de contrôle nationaux, première étape pour améliorer la gouvernance et le respect des valeurs fondamentales. Lorsque l'engagement du pays partenaire vis-à-vis des valeurs fondamentales se détériore de manière significative, une stratégie de réponse adéquate et coordonnée au niveau de l'UE et des États membres doit être définie et mise en œuvre. Sauf s'il apparaît de manière patente que les intérêts financiers et la réputation de l'UE doivent être protégés, auquel cas l'appui budgétaire général peut être immédiatement suspendu, la réponse de l'UE à cette détérioration devrait être progressive et proportionnée. S'il y a lieu, des mesures visant à limiter l'incidence de la stratégie de réponse sur les populations pauvres devraient être élaborées conjointement par l'UE et ses États membres, en coopération avec d'autres donateurs de pays tiers. Il devrait être possible, dans ce cas, d'ajuster le volume d'une tranche fixe et/ou réaffecter les fonds à des programmes sectoriels, acheminer les fonds aux groupes cibles par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou renforcer d'autres modalités d'octroi de l'aide telles que les projets. Afin de mieux refléter ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire général de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats de bonne gouvernance et de développement**».
2. **Amélioration de la gestion financière, de la stabilité macroéconomique, de la croissance inclusive et de la lutte contre la corruption et la fraude** : l'appui budgétaire, et notamment les «contrats de bonne gouvernance et de développement», devraient être utilisés pour **renforcer les systèmes publics de base, tels que la gestion des finances publiques et l'administration publique**. Dans le cadre de son objectif visant à améliorer les systèmes publics de base, notamment la passation des marchés publics, l'appui budgétaire contribuera à lutter contre la corruption et les

délits liés à la fraude. Les pays partenaires devraient s'engager à informer la Commission, ainsi que l'ensemble des partenaires de manière générale, lorsque des allégations relatives à d'éventuels cas de fraude ou de corruption sont portées à la connaissance des autorités nationales.

3. **Promotion des réformes sectorielles et amélioration de la prestation des services au niveau sectoriel** : dès lors qu'il s'agit de promouvoir la prestation des services ou les réformes dans un secteur spécifique (ou un ensemble de secteurs associés) sur la base de la stratégie sectorielle d'un gouvernement partenaire, la fourniture d'un appui budgétaire sectoriel peut être décisif pour renforcer les capacités du gouvernement local. Dans ce contexte, la Commission entend recourir davantage à l'appui budgétaire sectoriel pour faire face aux contraintes sectorielles, promouvoir les réformes et améliorer la prestation des services en faveur des populations. Afin de mieux illustrer ces changements fondamentaux, l'appui budgétaire sectoriel de l'UE devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats de réforme sectorielle**».
4. **Construction de l'appareil de l'État dans les États fragiles et recherche de solutions aux défis du développement dans les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)** : les situations de fragilité exigent que des actions soient menées pour aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État. **La décision de fournir un appui budgétaire de l'UE devrait être prise au cas par cas**, sur la base d'une évaluation des bénéfices escomptés et des risques éventuels. La Commission veillera à ce que ces décisions prennent en compte la situation globale sur le plan politique et de la sécurité, les risques financiers et le coût potentiel de la non-intervention. La dynamique du changement devrait être évaluée, dans la mesure du possible, sur la base d'une **analyse conjointe de l'UE et des États membres**. Cette dernière devrait servir de base à la coordination avec les principaux partenaires au développement. Une approche progressive et fragmentée de l'appui budgétaire de l'UE devrait être privilégiée afin de s'adapter au mieux aux circonstances spécifiques et de gérer les risques. Cet appui budgétaire devrait à l'avenir porter l'appellation de «**contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État** » afin de mieux refléter ces éléments.
5. **Meilleure mobilisation des ressources financières nationales et moindre dépendance vis-à-vis de l'aide** : en programmant l'appui budgétaire de l'UE, et particulièrement les contrats de bonne gouvernance et de développement, **la Commission entend mettre davantage l'accent sur la mobilisation des ressources financières nationales, y compris celles provenant des ressources naturelles**. Dans les pays riches en ressources, l'UE devrait renforcer le soutien en faveur de programmes de réforme globaux, en favorisant l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilité en matière de ressources naturelles. En effet, **l'équité et la transparence des systèmes fiscaux** sont essentielles pour favoriser la citoyenneté et la construction de l'appareil de l'État.

Approche coordonnée de l'appui budgétaire de l'UE : l'UE devrait œuvrer de concert avec les États membres en vue notamment d'établir un «**contrat de bonne gouvernance et de développement unique de l'UE**». Une action commune permettrait d'accroître l'effet de levier du dialogue politique et du dialogue sur les actions à mener, ainsi que l'impact de l'appui budgétaire bilatéral de l'UE et des États membres sur le développement des pays partenaires. La communication fixe à cet effet une série de **principes fondamentaux sur lesquels devrait se fonder la coordination**, incluant notamment un échange systématique d'informations au minimum et la mise en place d'approches communes des mécanismes d'appui budgétaire comme but ultime.

Critères d'admissibilité à l'appui budgétaire : la Commission continuera d'appliquer les 3 critères d'admissibilité en vigueur, tout en renforçant les aspects suivants de chacun de ces critères:

1. **Cadre macroéconomique stable**: la Commission veillera tout particulièrement à ce que la politique et les objectifs budgétaires soient cohérents avec la stabilité macroéconomique et à ce que leur

gestion soit effectuée conformément à des règles saines en matière de transparence budgétaire et de niveau d'endettement soutenable. L'évaluation sera réalisée conformément à [la politique de l'UE sur la fiscalité et le développement](#).

2. **Politiques et réformes au niveau national/sectoriel:** ces dernières devraient être axées sur la croissance durable et la réduction de la pauvreté conformément à la politique proposée dans la communication intitulée «[La politique de développement de l'UE – Un programme pour le changement: accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne](#)».
3. **Gestion des finances publiques:** avant de lancer un programme d'appui budgétaire, la Commission évaluera le cadre institutionnel, législatif et réglementaire ainsi que les performances du système de gestion des finances publiques (GFP) dans le pays partenaire, afin d'établir un point de référence sur lequel se fondera l'approche dynamique et les conditions de décaissement. Dans ce contexte, la lutte contre la corruption et la fraude constituera une dimension essentielle.

La Commission introduira également **un nouveau critère d'admissibilité** :

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

Gestion des risques : la Commission renforcera son cadre de gestion des risques pour l'appui budgétaire de l'UE conformément aux recommandations de la Cour des comptes. Il s'agira notamment de suivre de près les progrès réalisés en matière de lutte contre la corruption et la fraude afin de garantir des effets positifs sur le plan du développement durable. La Commission et le SEAE élaboreront un cadre amélioré de gestion des risques, adapté au profil de risque spécifique de l'appui budgétaire, portant sur la gouvernance politique, la stabilité macroéconomique, le risque du développement, la gestion des finances publiques, la corruption et la fraude. Ce cadre constituera un instrument complémentaire majeur pour la programmation, la conception et la mise en œuvre des programmes ainsi qu'en tant que base du dialogue sur les politiques à suivre.

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