



OVIDA | AFRIDO

Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique
African Diplomacy Observatory



NOTE DE SYNTHÈSE N° 9

Evaluation de l'Appui Budgétaire Général de la Commission de l'UE aux ACP



L'Union européenne (UE) est l'un des principaux, et même le principal, donateur multilatéral d'aide publique au développement dans le monde. Pour cela, elle dispose de plusieurs instruments. La Cour des comptes européenne a procédé à un « *audit de la performance afin d'évaluer l'efficacité de la gestion, par la Commission européenne, de ses programmes d'appui budgétaire général (ABG)* ». Cet audit, intitulé *La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie*, a été publié le 16 février 2011 dans un Rapport spécial. La période étudiée court des « *engagements contractés à partir de 2001* » jusqu'à 2009. Cette Note présente quelques unes des idées maîtresses et des principales observations qui ressortent de l'audit.



L'appui budgétaire général (ABG) représente un des instruments de coopération utilisé par les partenaires au développement. Il est considéré comme « *le moyen le plus efficace pour fournir de l'aide* ». En ce qui concerne l'Union européenne (UE), cet instrument consiste « *dans le versement de fonds (...) sur le compte du Trésor public du pays partenaire dans le but de lui fournir des ressources budgétaires supplémentaires pour soutenir sa stratégie nationale de développement* », à la différence de politiques sectorielles qui peuvent quant à elles être soutenues par des appuis budgétaires sectoriels. Outre la contribution à la mise en œuvre d'actions publiques, cet appui est « *également censé contribuer à la stabilité macroéconomique, généralement considérée comme essentielle au développement et à la réduction de la pauvreté* ».

Réalités de l'ABG européenne

La politique d'aide publique des pays donateurs accorde, singulièrement depuis la Déclaration de Paris de 2005 et le Programme d'Action d'Accra de 2008, une place centrale et même primordiale à « *l'aide versée par le canal des systèmes nationaux* ». Le Programme d'Action d'Accra stipule à cet effet que « *l'utilisation des systèmes des pays partenaires – à savoir, essentiellement, l'appui budgétaire – devrait constituer à l'avenir la «solution de première intention» pour l'octroi de l'aide* ». A ce titre, l'UE s'est « *engagée à atteindre cet objectif en octroyant, d'ici à 2010, 50 % de l'aide de gouvernement à gouvernement par l'intermédiaire des systèmes nationaux* ».

Suivant ces recommandations, le Rapport note que le volume de l'appui budgétaire de l'UE devrait atteindre « *48% (...) du total des fonds versés dans le cadre du 10ème FED pour la période 2008-2013* », alors qu'il ne représentait que « *30 % (ABG 21 % et ABS 9 %) du total des financements au titre du neuvième FED pour la période 2001-2007* ».

Avantages de l'ABG

Bien que l'étude des avantages et inconvénients de l'ABG par rapport à d'autres instruments ne figurent pas parmi les objectifs de l'audit, le Rapport note tout de même qu'il possède un certain nombre d'avantages dont les principaux sont qu'il :

- Permet des volumes plus importants d'aide;
- Permet une plus grande prévisibilité de l'aide;
- Tend à renforcer l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires;
- Permet une amélioration de la gestion des finances publiques dans le pays bénéficiaire;

- Permet une meilleure planification de la part des pays bénéficiaires;
- Renforce l'obligation de rendre des comptes;
- Permet le renforcement du dialogue politique entre partenaires; et
- Permet l'harmonisation et la coordination de l'aide entre donateurs, élément d'efficacité et de réduction des coûts.

Observations de l'audit

La **première série d'observations** de l'audit porte sur les objectifs poursuivis par les programmes d'ABG de la Commission. Outre le fait que ces programmes s'inscrivent dans une optique « *de soutenir la mise en oeuvre de la stratégie nationale de développement d'un pays [en s'efforçant] d'aligner [leurs] objectifs spécifiques (...) sur ces stratégies* », l'audit conclut que les « *objectifs des programmes d'ABG tendent à être similaires pour tous les pays partenaires, alors que leur situation est différente* ». Il en ressort ainsi que les programmes d'ABG ne reflètent pas certaines des évolutions dans les pays concernés et ne prennent pas en compte les spécificités de la situation propre dans chaque pays et particulièrement les « *priorités, en constante évolution, propres à chaque pays, ni des autres programmes qui y sont financés par la Commission et par d'autres donateurs* ».

Il apparaît également que les programmes d'ABG ont concerné les quatre domaines suivants: la stabilité macroéconomique, la gestion des finances publiques (GFP), la santé et l'éducation.

Même si des améliorations ont été apportées par la suite sur ce point, l'audit observe aussi que les objectifs des programmes d'ABG « *sont, dans la plupart des cas, formulés en des termes assez généraux et ne permettent pas de déterminer clairement quels résultats les programmes sont censés obtenir et dans quels délais* », ce qui rend par exemple difficile l'évaluation des interventions.

La **seconde série d'observations** évoque une mauvaise prise en compte et des limites dans la gestion des risques, par ailleurs élevés (les risques de corruption par exemple), « *susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité* » de l'ABG, notamment ceux relatifs au fait « *que les fonds publics [puissent ne pas être] utilisés aux fins prévues* » ou encore que « *les politiques et les stratégies nationales financées (...) [puissent ne pas être] satisfaisantes* ».

L'audit note que la Commission de l'UE ne prévoit pas l'évaluation de ces risques, leur impact et encore moins de mesures pour y faire face ou les réduire une fois identifiés. Il recommande ainsi que des garanties soient assurées afin que certaines conditions soient réunies et notamment que l'ABG ne puisse être accordé par exemple « *que si la politique macro*



«-économique est saine, la politique nationale de développement bien définie et la GFP suffisamment transparente, fiable et efficace».

La **troisième série d'observations** analyse l'incidence et l'efficacité des programmes d'ABG. Ainsi, si le décaissement des fonds est de plus en plus prévisible pour les pays bénéficiaires, le rapport note que les modalités de détermination du montant alloué ne sont pas claires; problème qui associé à la détermination de montants fondée sur des objectifs eux-mêmes imprécis est susceptible de rendre inefficace les programmes. Dans un ordre d'idée similaire, il est notoire de constater que l'aide au renforcement des capacités, qui est un volet important des programmes d'ABG, environ 5% des montants totaux alloués, ne se fonde souvent pas sur une «évaluation appropriée des besoins prioritaires».

La **quatrième série d'observations** met en exergue le fait que la Commission de l'UE dans le rapport qu'elle fait à ses partenaires extérieurs de ses programmes, met plus l'accent sur les avantages potentiels de l'ABG que sur son incidence effective et son efficacité dans la réduction de la pauvreté ou dans l'amélioration des conditions de vie de populations. De plus, peu de place est souvent réservée aux résultats réels de l'appui; ce qui pose le problème du manque de réelle méthodologie d'évaluation des programmes d'ABG et d'attribution de l'effectivité et de l'efficacité et notamment du rôle de ces dernières interventions dans l'amélioration d'une situation donnée sur le terrain.

Recommandations de l'audit

Le Rapport d'audit fait enfin un certain nombre de recommandations à la Commission de l'UE dans la gestion de ses programmes d'ABG dont voici les principales:

- Sélectionner et formuler des objectifs (précis, mesurables et adossés à des délais) et des résultats escomptés;
- Adapter les objectifs aux conditions spécifiques et aux besoins exprimés par le pays bénéficiaire;
- Renforcer sa gestion des risques pour la prémunir contre les pertes, le gaspillage et l'inefficacité des programmes;
- Mettre les moyens financiers en adéquation avec les objectifs définis, les risques encourus et les avantages escomptés;
- Procéder à une évaluation des besoins prioritaires en matière de renforcement des capacités et axer son aide en fonction de cette évaluation;

- Mettre l'accent sur les domaines où l'aide aura une valeur ajoutée plus significative;

- Renforcer la gestion des conditions de décaissement des fonds;

- Etablir des rapports sur la réalisation ou non des objectifs fixés, ce qui passe également par la mise au point de méthodologie d'évaluation appropriée.

Le Rapport conclu en notant que malgré la persistance «d'insuffisance dans la méthodologie et dans la gestion des programmes d'ABG dans les pays ACP», des efforts ont été fournis par la Commission «pour améliorer son approche en matière d'octroi de l'aide dans [ce] cadre», et par conséquent que son «incidence (...) sur la réduction de la pauvreté est en définitive toutefois fonction des conditions spécifiques à chaque pays [et qu'elle] dépend également de l'efficacité avec laquelle la Commission gère ses programmes d'ABG».

L'audit fait également bien de noter qu'un «grand nombre de faiblesses» identifiées avec la Commission de l'UE pouvaient également l'être avec d'autres acteurs de l'aide publique au développement.

Source: Cour des comptes européennes, *La gestion, par la Commission, de l'Appui Budgétaire Général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie*, Rapport spécial n° 11//2010 - 16 février 2011.

A PROPOS DES NOTES D'OVIDA

Les “Notes d'OVIDA” s’inscrivent dans la volonté et l’objectif de l’Observatoire de promouvoir, rassembler et développer une expertise dans l’étude et l’analyse de certains des enjeux s’articulant autour des questions de: *Paix, Défense et Sécurité; Economie et Commerce; Droits de l’Homme;* et *Environnement*. Ces Notes portent également sur certains aspects relatifs aux canaux de la pratique diplomatique: bilatéralisme, régionalisme et multilatéralisme.

Les contributions qui en résultent devront notamment permettre de dégager des éléments de connaissance et de compréhension en offrant une réflexion, analyse & un décryptage sur des thématiques ou sur des événements et en faisant ressortir des idées maîtresses à des fins d’information et d’amélioration de la connaissance.