

Rapport spécial

**Efficacité du soutien  
accordé par l'UE  
aux secteurs prioritaires  
au Honduras**COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)

Site internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6283-7	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/940930	QJ-AB-16-030-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6285-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/86242	QJ-AB-16-030-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6261-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/296986	QJ-AB-16-030-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial****Efficacité du soutien  
accordé par l'UE  
aux secteurs prioritaires  
au Honduras**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,  
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'action extérieure, à la sécurité et à la justice. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M<sup>me</sup> Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: M<sup>me</sup> Katja Mattfolk, chef de cabinet; M. Kim Storup, attaché de cabinet; M. Alejandro Ballester-Gallardo, manager principal et M. Werner Vlasselaer, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M. Thomas Arntz, M<sup>me</sup> Aurelia Petliza et M<sup>me</sup> Ainhoa Pérez-Infante.



*De gauche à droite: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz et A. Petliza.*

## Points

### Sigles et acronymes

### I - VIII Synthèse

### 1 - 9 Introduction

1 - 4 **Le Honduras doit faire face à d'importants défis en matière de développement**

5 - 9 **Le Honduras est le premier bénéficiaire de l'aide au développement accordée par l'UE en Amérique centrale**

### 10 - 11 Étendue et approche de l'audit

### 12 - 62 Observations

12 - 20 **Globalement, l'approche de l'UE était pertinente et bien coordonnée, mais elle n'était pas suffisamment ciblée**

13 - 16 Les stratégies de l'UE ont porté sur des besoins importants, mais les fonds ont été répartis entre de trop nombreux domaines

17 - 20 Malgré l'existence d'une bonne structure de coordination des donateurs, les tâches ne sont pas encore réparties de manière efficace

21 - 31 **L'appui budgétaire est généralement venu soutenir des stratégies nationales pertinentes, mais la gestion de la Commission a présenté quelques faiblesses**

22 - 23 L'appui budgétaire est généralement venu soutenir des stratégies nationales pertinentes et crédibles

24 - 30 L'octroi d'un appui budgétaire comportait des risques substantiels que la Commission est parvenue à atténuer dans une certaine mesure

31 La délégation de l'UE ne possédait pas l'expertise nécessaire pour gérer les opérations d'appui budgétaire sur place

32 - 38 **Les actions de l'UE ont généralement produit les réalisations escomptées, mais les faiblesses affectant les outils de suivi ont fait obstacle à l'évaluation des résultats obtenus**

33 - 35 Les réalisations escomptées ont généralement été obtenues, avec des retards essentiellement imputables à une conjoncture difficile

36 - 38 Malgré l'utilisation de différents outils, le suivi de la performance a présenté quelques faiblesses

- 39 - 45 **La Commission a consenti de réels efforts pour instaurer un dialogue politique constructif, ce qui a contribué à des changements positifs**
- 40 - 42 La Commission a mis au point des stratégies de dialogue politique pertinentes pour la plupart des secteurs prioritaires
- 43 - 45 Le dialogue politique de la Commission a facilité la mise en œuvre des actions de l'UE et s'est traduit par des améliorations tangibles
- 46 - 62 **Dans un contexte national difficile, les actions de l'UE ont contribué à certaines évolutions positives, mais la situation globale au Honduras reste préoccupante**
- 47 - 56 Le niveau de pauvreté a augmenté
- 57 - 59 Le soutien de l'UE a entraîné des réformes dans le domaine de la gestion des forêts, mais l'incidence globale n'est pas encore perceptible
- 60 - 62 Le soutien de l'UE a permis à la justice et aux organismes publics de sécurité de coopérer plus étroitement, mais la situation du pays demeure critique

## 63 - 67 **Conclusions et recommandations**

**Annexe I — Carte du Honduras**

**Annexe II — Enveloppes indicatives allouées aux secteurs prioritaires au Honduras pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020**

**Annexe III — Soutien bilatéral en faveur du Honduras: décisions prises au cours de la période 2007-2015**

**Annexe IV — Conditions définies dans les conventions de financement pour les actions de l'UE**

## **Réponses de la Commission**

**APN:** Soutien au plan national (*Apoyo al Plan Nacional*)

**DSP:** Document stratégique par pays (instrument de programmation pluriannuelle)

**EuroFor:** Programme d'appui européen au secteur forestier (*Programa de apoyo europeo al sector forestal*)

**Eurojusticia:** Promouvoir une justice rapide et efficace au Honduras (*Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras*)

**Eurosan:** Sûreté alimentaire, nutrition et résilience dans le couloir de la sécheresse (*Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco*)

**Madigep:** Mesures de soutien au développement institutionnel et à la gestion des politiques publiques (*Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas*)

**MOSEF:** Projet de modernisation du secteur forestier du Honduras (*Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras*)

**OMS:** Organisation mondiale de la santé

**Paapir:** Programme d'appui à l'administration publique et à l'intégration régionale (*Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional*)

**Papsac:** Programme d'appui budgétaire sectoriel eau et qualité (*Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad*)

**PASS:** Programme d'appui au secteur de la sécurité au Honduras (*Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras*)

**PIB:** Produit intérieur brut

**PIN:** Programme indicatif national (la période couverte par le DSP 2007-2013 est divisée en deux PIN successifs couvrant respectivement les années 2007 à 2010 et 2011 à 2013)

**PIP:** Programme indicatif pluriannuel (objectifs stratégiques de la relation UE-Honduras pour la période 2007-2013)

**Unicef:** Fonds international de secours à l'enfance des Nations unies

**I** Le Honduras est un pays d'Amérique centrale extrêmement pauvre qui connaît une violence généralisée. Ces dernières années, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont renforcé leur coopération avec le Honduras, notamment par la signature d'un accord d'association en 2012. Le financement, par l'UE, de la coopération au développement en faveur du Honduras a pris la forme de projets et d'un appui budgétaire.

**II** Nous avons évalué l'efficacité de l'aide bilatérale au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras. Pour ce faire, nous avons analysé la gestion assurée par la Commission et la mesure dans laquelle les objectifs de l'UE en matière d'aide au développement ont été atteints. L'audit a porté sur la période 2007-2015, durant laquelle l'UE a versé 119 millions d'euros. Les secteurs prioritaires qui ont été examinés sont la réduction de la pauvreté, les forêts, ainsi que la sécurité et la justice.

**III** Nous sommes parvenus à la conclusion que l'aide au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras au cours de la période audité a été partiellement efficace. Elle a contribué à la réalisation de progrès dans ces secteurs, mais la conjoncture difficile que traverse le pays et un certain nombre de lacunes en matière de gestion ont limité son impact. Globalement, la situation dans le pays reste préoccupante. Le niveau de pauvreté a augmenté, la surface forestière a diminué, la violence reste généralisée et le taux d'homicides est très élevé.

**IV** Les actions de l'UE étaient pertinentes et ont généralement produit les réalisations escomptées, quoique avec d'importants retards pour la plupart imputables à des facteurs exogènes. L'approche de la Commission n'était pas suffisamment ciblée parce que l'aide financière était répartie entre de nombreux domaines, augmentant ainsi le risque que son impact ne soit pas optimal. Nous avons constaté que les outils utilisés par la Commission pour réaliser un suivi de la performance des actions de l'UE présentaient des faiblesses.

**V** Bien que la structure de coordination des donateurs au Honduras soit satisfaisante, la coopération a été relativement limitée dans les faits, ce qui, dans certains cas spécifiques, s'est traduit par un chevauchement des aides. La Commission œuvre néanmoins à la mise en place d'une programmation conjointe avec les États membres de l'UE à compter de 2018.

**VI** La Commission a mis au point des stratégies de dialogue afin de structurer son dialogue politique avec le gouvernement du Honduras dans différents domaines. Il s'agit là d'une bonne pratique, mais aucune évaluation écrite du degré de réalisation des objectifs fixés par ses stratégies de dialogue n'a été effectuée. Globalement, le dialogue politique mis en œuvre par la Commission a été constructif, ce qui a contribué à la réalisation des objectifs des actions de l'UE.

## VII

La délégation de l'UE au Honduras n'avait pas l'expertise nécessaire en matière de gestion macroéconomique et des finances publiques pour pouvoir gérer les opérations d'appui budgétaire. Par ailleurs, l'octroi d'un appui budgétaire au Honduras comportait des risques substantiels en raison de l'instabilité du cadre macroéconomique et de la mauvaise gestion des finances publiques. La Commission est parvenue à limiter en partie ces risques. Cependant, elle n'a pas procédé à une évaluation suffisamment structurée de l'éligibilité à l'appui budgétaire afin de démontrer que les progrès réalisés par le pays étaient conformes à des références et à des valeurs cibles clairement définies. En outre, elle n'a pas toujours réagi de la même manière lorsque le pays partenaire ne respectait pas les conditions d'éligibilité à l'appui budgétaire. Les messages contradictoires ainsi envoyés sont susceptibles de nuire à l'efficacité de l'aide.

## VIII

Nous formulons plusieurs recommandations visant à aider la Commission à améliorer l'approche de l'UE, la gestion des opérations d'appui budgétaire, la mesure de la performance des actions de l'UE et le dialogue politique dans les secteurs prioritaires.

## Le Honduras doit faire face à d'importants défis en matière de développement

### 01

Le Honduras est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure situé en Amérique centrale (voir carte à l'**annexe I**), qui compte une population de plus de 8 millions d'habitants. Depuis les élections générales organisées en novembre 2009 à la suite d'un coup d'État, le pays a été dirigé sans interruption par le même parti politique.

### 02

Le Honduras, qui occupe la 131<sup>e</sup> position sur 188 dans le classement mondial selon l'indice de développement humain des Nations unies établi en 2015<sup>1</sup>, est considéré comme ayant un développement humain moyen. Avec 68,2 % de sa population en situation de pauvreté et 39,7 % en situation d'extrême pauvreté<sup>2</sup>, le pays connaît des taux de pauvreté parmi les plus élevés d'Amérique latine. La société hondurienne est également l'une des plus inégalitaires d'Amérique latine.

### 03

Au fil des ans, le Honduras a adopté plusieurs stratégies pour relever les défis auxquels il est confronté en matière de développement (voir **encadré 1**).

1 Rapport sur le développement humain 2015, Programme des Nations unies pour le développement.

2 Selon les données de 2014 de l'institut national de statistique (*Instituto Nacional de Estadística*).

## Encadré 1

### Stratégies gouvernementales en matière de développement

En 2001, le gouvernement a adopté un document de stratégie de réduction de la pauvreté afin de cadrer l'acheminement de l'aide au développement. Le Honduras était alors le seul pays d'Amérique latine à faire cette démarche. Celle-ci devait lui permettre de bénéficier d'un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Le gouvernement a ensuite revu sa stratégie de réduction de la pauvreté entre 2006 et 2008 afin de mieux cibler les plus pauvres, mais n'a jamais adopté officiellement la stratégie modifiée.

À la suite du coup d'État de 2009, les partis politiques ont adopté un plan à long terme, les perspectives nationales pour la période 2010-2038<sup>3</sup>, et un plan à moyen terme, le plan national 2010-2022<sup>4</sup>. Le plan à long terme définit quatre objectifs généraux ambitieux d'ordre social, politique et économique à atteindre d'ici 2038. Il doit être mis en œuvre au moyen de deux plans nationaux et de sept plans gouvernementaux. Le plan national pour 2010-2022 porte quant à lui sur 11 domaines stratégiques.

3 *Visión de País 2010–2038*.

4 *Plan de Nación 2010–2022*.

## Introduction

### 04

La faible croissance et la réduction insuffisante de la pauvreté s'expliquent notamment par l'instabilité macroéconomique. Le Honduras est également un pays où règne une grande violence, son taux d'homicides par habitant figurant parmi les plus élevés au monde. Il s'agit, avec l'impunité et la corruption, d'un obstacle fondamental au développement du pays.

### Le Honduras est le premier bénéficiaire de l'aide au développement accordée par l'UE en Amérique centrale

### 05

L'UE est le deuxième partenaire commercial du Honduras après les États-Unis. En juin 2012, l'UE et ses États membres ont conclu un accord d'association avec les pays d'Amérique centrale. Cet accord comporte trois volets: le dialogue politique, la coopération et le commerce. Le volet commercial est entré en vigueur provisoirement pour le Honduras en juillet 2013; les deux autres seront mis en œuvre une fois que tous les États membres de l'UE auront ratifié l'accord.

### 06

L'UE et ses États membres ont également signé un accord de dialogue politique et de coopération avec les pays d'Amérique centrale, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014. Cet accord instaure un dialogue politique à différents niveaux et prévoit la possibilité d'une coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.

### 07

L'UE, qui figure parmi les 12 principaux donateurs au Honduras, fournit 11 % du total de l'aide officielle au développement dans le pays, ce qui la place en quatrième position. La Commission programme l'aide bilatérale de l'UE sur des périodes de sept ans. L'enveloppe globale, qui s'est élevée à 223 millions d'euros pour la période 2007-2013, a été portée à 235 millions d'euros pour la période 2014-2020 (voir **annexe II**). Les principales priorités définies pour la période 2007-2013 étaient la réduction de la pauvreté, les ressources naturelles, ainsi que la sécurité et la justice. Celles pour la période 2014-2020 sont la sécurité alimentaire (avec une attention particulière portée à l'agriculture familiale), l'emploi et le travail décent, ainsi que l'état de droit.

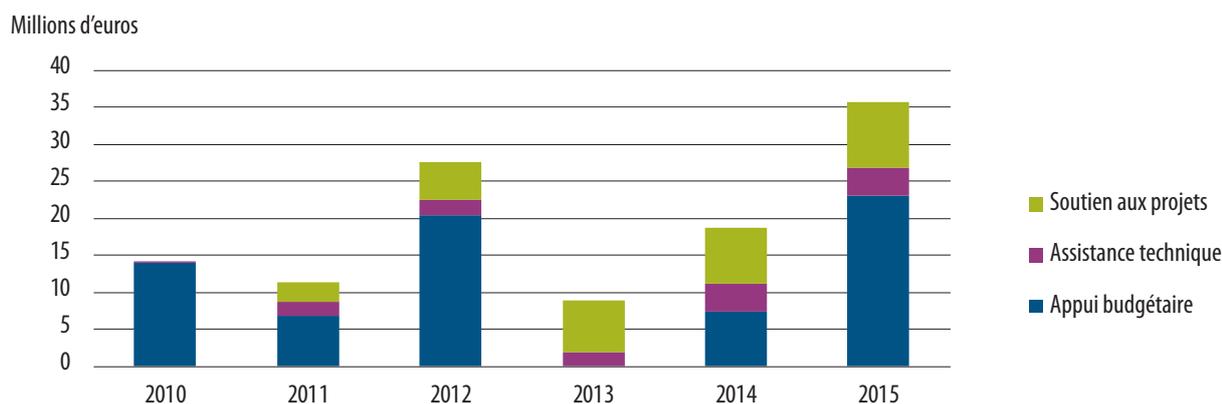
### 08

Entre 2007 et 2015, ces dotations ont donné lieu à des contrats d'un montant total de 194 millions d'euros et à des paiements qui se sont élevés à 119 millions d'euros (voir **figure 1** et **annexe III**). La moitié environ de l'aide bilatérale est versée dans le cadre de l'appui budgétaire<sup>5</sup> (général et sectoriel). L'autre moitié est mise en œuvre sous forme de projets. La Commission accompagne les actions de l'UE d'un dialogue politique.

5 L'appui budgétaire est une forme d'aide qui consiste dans le versement de fonds, par la Commission, sur le compte du Trésor public d'un pays partenaire dans le but de lui fournir des ressources budgétaires supplémentaires pour soutenir sa stratégie nationale de développement ou une stratégie sectorielle. Elle s'accompagne d'un dialogue politique, d'une évaluation de la performance et du développement des capacités.

Figure 1

### Paievements en faveur des actions de l'UE décidées au cours de la période 2007-2015



Source: Commission européenne.

## 09

En plus de la coopération bilatérale programmée, le Honduras a également bénéficié:

- de programmes de coopération régionale pour l'Amérique latine. Ceux-ci portent sur la cohésion sociale, la bonne gouvernance, le développement urbain local, l'expertise dans le secteur de l'eau, l'approvisionnement en énergie des communautés isolées et le changement climatique. L'ensemble de la dotation allouée à la région a considérablement augmenté, passant de 556 millions d'euros pour la période 2007-2013 à 805 millions d'euros pour la période 2014-2020;
- du programme sous-régional pour l'Amérique centrale, axé sur la sécurité et la justice, le changement climatique et le développement du secteur privé à des fins de création d'emplois. La dotation globale a également été sensiblement accrue, passant de 75 millions d'euros pour la période 2007-2013 à 120 millions d'euros pour la période 2014-2020;
- de 47 projets financés sur des lignes budgétaires thématiques telles que l'éducation, la décentralisation, la sécurité alimentaire et les droits de l'homme. Les dépenses concernées s'élèvent à 24 millions d'euros;
- de la facilité d'investissement pour l'Amérique latine, qui, pour le Honduras, a engagé 7 millions euros dans un projet routier, et qui prévoit d'en financer un autre dans le domaine de l'électricité;
- d'un projet d'une valeur de 1,1 million d'euros financé au titre de l'instrument de stabilité destiné à soutenir la commission pour la vérité et la réconciliation après le coup d'État de 2009 (voir point 1).

## 10

Nous avons évalué l'efficacité de l'aide au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras. Pour ce faire, nous avons analysé la gestion assurée par la Commission et la mesure dans laquelle les objectifs de l'UE en matière d'aide au développement ont été atteints. L'audit a porté sur la période 2007-2015 et a été réalisé de novembre 2015 à avril 2016. Les secteurs prioritaires qui ont été examinés sont la réduction de la pauvreté, les ressources naturelles, ainsi que la sécurité et la justice. Les fonds alloués à ces secteurs provenaient à 89 % de l'aide bilatérale versée au cours de la période 2007-2015 (voir **annexe III**).

## 11

Nos travaux d'audit ont comporté un contrôle documentaire, des entretiens avec des agents des services centraux de la Commission et du service européen pour l'action extérieure, ainsi qu'une visite au Honduras. La visite avait pour objectif de collecter des informations supplémentaires et de procéder à des entretiens avec des agents de la délégation de l'UE, des représentants des autorités nationales, des bénéficiaires, d'autres donateurs ainsi que des organisations de la société civile.

## Globalement, l'approche de l'UE était pertinente et bien coordonnée, mais elle n'était pas suffisamment ciblée

### 12

Nous avons examiné si la Commission et le service européen pour l'action extérieure ont systématiquement donné la priorité aux secteurs qui avaient le plus besoin de soutien. Nous avons également cherché à déterminer si la Commission avait coordonné son approche de façon adéquate avec celle des autres donateurs actifs au Honduras.

## Les stratégies de l'UE ont porté sur des besoins importants, mais les fonds ont été répartis entre de trop nombreux domaines

### 13

Lors de la programmation de son aide bilatérale au profit du Honduras, la Commission a ciblé un grand nombre de domaines prioritaires<sup>6</sup>. Les documents de programmation de la Commission présentaient généralement des arguments convaincants en faveur d'un engagement dans de nouveaux domaines car ils visaient à répondre à des besoins importants faisant l'objet de stratégies nationales pertinentes et crédibles. Cependant, dans certains cas, la stratégie de la Commission pour 2011-2013 prévoyait un soutien dans des domaines (tels que les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les systèmes de qualité destinés au renforcement de la compétitivité) pour lesquels le gouvernement hondurien n'avait pas adopté de stratégie sectorielle. Rien ne prouve donc que le soutien de la Commission dans ces domaines ait également constitué une priorité pour le gouvernement.

### 14

La Commission a mis en œuvre ses stratégies au moyen d'actions qui consistaient notamment en l'octroi d'une aide financière (voir **annexe III**). Les objectifs de ces actions (voir **encadré 2**) ont été définis en termes généraux, en particulier pour la réduction de la pauvreté, un secteur prioritaire pour la période 2007-2013. Celles-ci ont porté sur de nombreux domaines, parmi lesquels l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, les systèmes de qualité, les systèmes statistiques et la gestion des finances publiques. En raison de ce ciblage limité, les efforts et l'aide financière ont été répartis entre de nombreux domaines, ce qui a pu minorer leur impact potentiel. En outre, les choix stratégiques de la Commission impliquaient de fréquents changements car elle s'adaptait aux modifications des stratégies nationales. De ce fait, certains domaines n'ont bénéficié d'une aide que durant une période relativement brève. Cela a notamment été le cas pour l'enseignement de base, la santé, les systèmes de qualité ainsi que l'eau et l'assainissement, qui ont été des domaines prioritaires pendant trois ou quatre ans.

6 La Commission a mis en évidence six «secteurs prioritaires» pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. Les principaux domaines couverts étaient très divers: l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, les forêts, les énergies renouvelables, la sécurité et la justice, etc. Pour de plus amples informations, voir l'**annexe II**.

## Objectifs des actions de l'UE dans les secteurs prioritaires examinés

### Réduction de la pauvreté

APN (2009): Soutenir la mise en œuvre des plans et des stratégies nationaux en mettant l'accent sur la qualité de l'enseignement de base et des services en matière de santé visant à réduire la mortalité maternelle et infantile. Dans une moindre mesure, soutenir la réforme de la fonction publique et l'institut national de statistique<sup>7</sup>.

Papsac (2012): Améliorer les services de l'eau et de l'assainissement ainsi que la compétitivité du secteur agroalimentaire en mettant l'accent sur la qualité.

### Ressources naturelles

MOSEF (2011): Revaloriser l'institut national de conservation et de développement des forêts<sup>8</sup> et améliorer la gestion des forêts au niveau local.

EuroFor (2013): Soutenir la mise en œuvre du programme national forestier et de la foresterie communautaire.

### Sécurité et justice

PASS (2008): Soutenir le secteur de la sécurité par l'adoption d'une politique nationale en matière de sécurité et de justice, le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en place de politiques de prévention et de réintégration ainsi que l'amélioration des conditions de détention.

Eurojusticia (2013): Essentiellement axé sur la justice, ce programme vise à renforcer les capacités institutionnelles afin de poursuivre et de sanctionner la corruption et les crimes avec violence, de renforcer les contrôles internes et externes dans le secteur et d'améliorer l'accès à la justice.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística.

<sup>8</sup> Instituto de Conservación Forestal.

## 15

Les différentes activités prévues dans le cadre des actions de mise en œuvre des stratégies de la Commission étaient complémentaires et bien coordonnées avec d'autres aides de l'UE (à savoir les programmes bilatéraux, régionaux et thématiques). Par ailleurs, dans la plupart des cas, les objectifs et les activités étaient conformes aux besoins du secteur soutenu. L'audit a néanmoins permis de mettre au jour les deux exceptions suivantes:

- a) une partie de l'aide apportée par le MOSEF aux municipalités n'a pas été utilisée pour satisfaire des besoins du secteur forestier. Elle a par exemple servi à des formations aux principes d'hygiène générale, à la construction de réservoirs d'eau destinés à l'approvisionnement général, à l'installation de poubelles dans des écoles primaires, à l'aménagement de sentiers et à la construction de kiosques dans un parc urbain ainsi qu'à l'installation de panneaux solaires. En revanche, les actions de l'UE n'ont pas suffisamment visé à remédier à l'incertitude foncière, l'une des principales faiblesses du secteur forestier. Cette incertitude est due au fait que les titres de propriété des terrains forestiers ont été délivrés par trois institutions sans qu'elles ne se coordonnent. Cela nuit à la lutte contre la déforestation, les feux de forêts et l'abattage illégal;

## Observations

- b) comme d'autres donateurs, l'UE a soutenu le secteur de l'éducation en se focalisant sur l'enseignement préprimaire et de base (de la 1<sup>ère</sup> à la 6<sup>e</sup> année) plutôt que sur le troisième cycle d'enseignement primaire (de la 7<sup>e</sup> à la 9<sup>e</sup> année), que les autorités nationales considéraient pourtant comme prioritaire<sup>9</sup>.

### 16

L'assistance technique a été fournie dans le cadre des différentes actions ou, dans le cas de la réduction de la pauvreté, au moyen d'actions spécifiques<sup>10</sup>. L'assistance technique était considérée comme prioritaire par les autorités nationales. Cela a permis de prendre en compte les besoins avérés et d'éviter les doubles emplois. Cependant, la Commission ayant ciblé un grand nombre de domaines (voir points 13 et 14), les fonds disponibles n'ont pas permis de répondre aux besoins essentiels dans les secteurs prioritaires - malgré les demandes spécifiques adressées par les ministères concernés. Ces demandes avaient trait à des besoins avérés que d'autres donateurs n'avaient pas non plus pris en considération.

- a) Un certain nombre de demandes d'assistance technique émanant du ministère de la santé n'ont pas été satisfaites, comme celles concernant une étude des carences en vitamines et en minéraux de la population ou la mise au point d'un système de santé intégré et des systèmes informatiques correspondants.
- b) Seul un petit nombre d'autorités locales à qui la gestion de l'eau et de l'assainissement a été confiée ont pu bénéficier du soutien au renforcement des capacités, et certaines demandes générales d'assistance technique dans le secteur de l'eau et de l'assainissement n'ont pas été satisfaites. Les besoins non couverts concernaient l'aide à la rédaction de textes législatifs, l'élaboration de projets locaux et la mise au point d'un système informatique de gestion de l'eau.
- c) L'assistance technique fournie pour améliorer les systèmes de qualité en vue de renforcer la compétitivité n'a pas répondu à certains des principaux besoins mis en évidence par le gouvernement, comme l'élaboration d'un règlement d'exécution de la loi favorisant la qualité, la validation de méthodes de détection des résidus toxiques dans l'alimentation, la consolidation de différentes stratégies nationales et l'élaboration d'un plan stratégique pour le bureau d'accréditation hondurien.

**Malgré l'existence d'une bonne structure de coordination des donateurs, les tâches ne sont pas encore réparties de manière efficace**

### 17

Le premier mécanisme de coordination, qui réunit les principaux donateurs<sup>11</sup>, s'articule autour de trois niveaux (voir **figure 2**), notamment le niveau sectoriel, qui permet aux donateurs de partager des informations et d'échanger des vues. La Commission participe activement à plusieurs de ces groupes de travail.

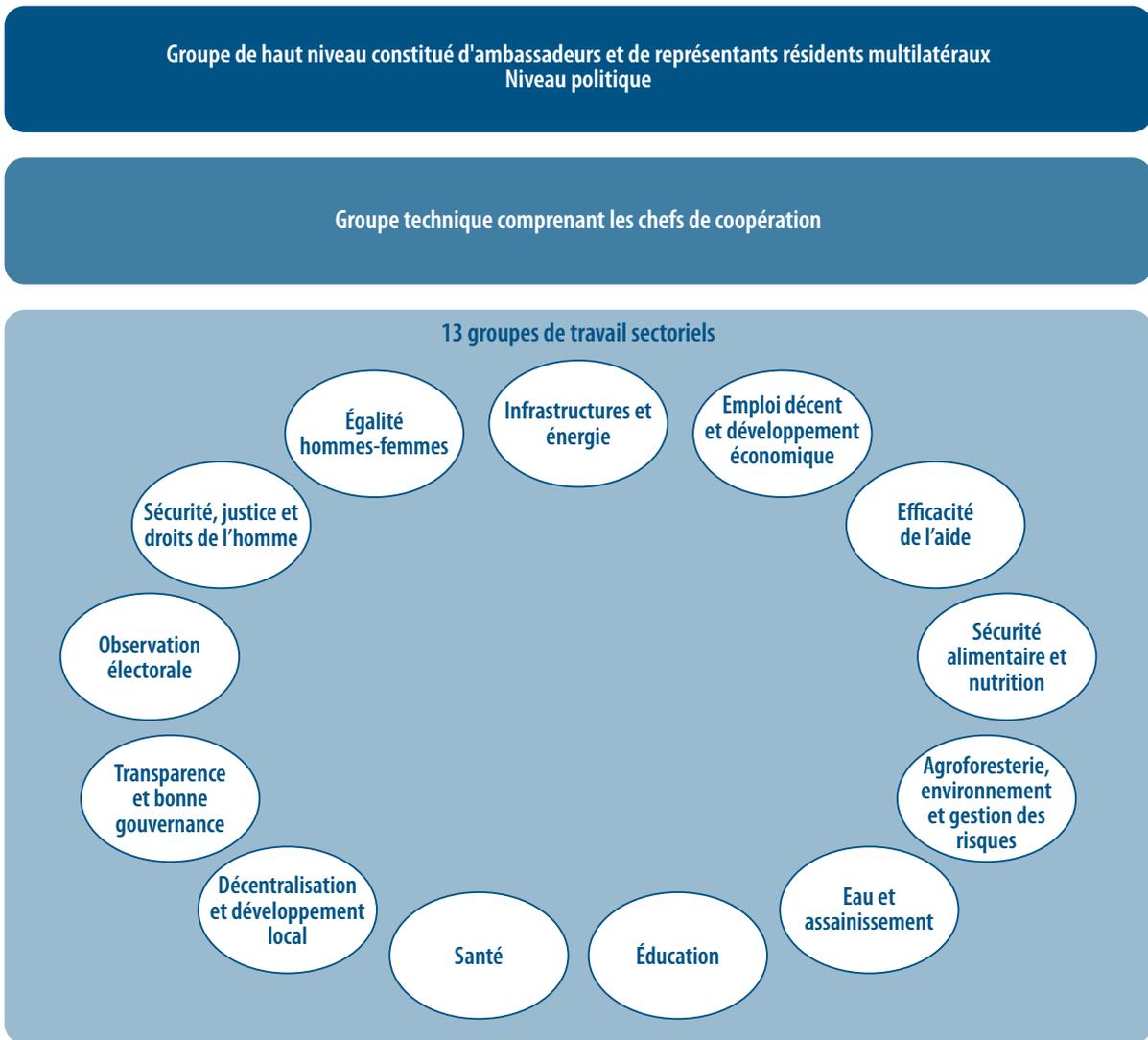
9 Voir le plan national d'éducation (*Plan de educación 2010-2014! Para el cambio ya!*).

10 Paapir et Madigep.

11 Le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Suède, la Suisse, la Banque centraméricaine d'intégration économique, la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Commission européenne.

Figure 2

Coordination des donateurs au Honduras



Source: Cour des comptes européenne.

18

La Commission a coopéré étroitement avec les États membres de l'UE, en particulier en signant des conventions de délégation avec l'Allemagne et l'Espagne, respectivement dans les secteurs de la foresterie et de la justice. Les tâches ne sont toujours pas réparties de manière efficace, mais la Commission s'efforce de mettre en place une programmation conjointe à compter de 2018<sup>12</sup>.

12 En 2013, l'UE et les États membres actifs au Honduras sont convenus d'une feuille de route pour une programmation conjointe.

**19**

La coopération avec les autres donateurs a été moins étroite. Au moment de l'audit, il n'existait pas de véritable répartition des tâches, de sorte que plusieurs donateurs ayant des approches différentes étaient actifs dans les secteurs prioritaires, en particulier l'éducation<sup>13</sup>, la santé, ainsi que l'eau et l'assainissement. Dans certains cas, cela a même conduit à un chevauchement des financements (voir **encadré 3**). Les principaux obstacles à une meilleure coordination entre les donateurs étaient le manque de coopération du gouvernement hondurien et les réticences de certains bailleurs de fonds.

13 Les donateurs se sont focalisés sur les deux premiers cycles d'enseignement primaire, tandis que le troisième cycle d'enseignement primaire et l'enseignement secondaire n'ont bénéficié que d'un soutien limité.

**Encadré 3****Chevauchement des financements**

Dans le secteur de la sécurité et de la justice, il y a eu un certain chevauchement des financements au niveau du ministère de la sécurité, où des formations dans le domaine des enquêtes criminelles ont été dispensées à la police nationale par de nombreux donateurs ayant adopté des approches et des doctrines différentes.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la moitié des municipalités n'ont bénéficié d'aucune forme de soutien, tandis qu'un grand nombre d'autres municipalités ont reçu simultanément des aides de plusieurs donateurs.

**20**

Le fait de ne pas disposer d'un bon aperçu de l'aide fournie par les donateurs a constitué un autre obstacle. Les états des lieux nécessaires n'ont pas été réalisés pour tous les secteurs (comme pour les systèmes de qualité en vue du renforcement de la compétitivité), étaient incomplets et/ou n'étaient pas souvent actualisés.

**L'appui budgétaire est généralement venu soutenir des stratégies nationales pertinentes, mais la gestion de la Commission a présenté quelques faiblesses****21**

Nous avons examiné si l'appui budgétaire est venu soutenir des stratégies nationales pertinentes et crédibles. Nous avons également cherché à déterminer si les réponses aux risques liés à la fourniture de l'appui budgétaire étaient appropriées et si le personnel de la délégation de l'UE employé par la Commission était en nombre suffisant et possédait les qualifications requises pour gérer les opérations d'appui budgétaire.

## L'appui budgétaire est généralement venu soutenir des stratégies nationales pertinentes et crédibles

### 22

Une part significative de l'aide financière fournie par la Commission l'a été sous forme d'appui budgétaire (voir point 8). Cela a été le cas pour la réduction de la pauvreté à partir de 2010 (APN et Papsac), tandis que dans le secteur forestier, l'appui budgétaire est combiné au soutien aux projets depuis 2013 (EuroFor). Plus récemment, l'engagement a également été pris de recourir à cette forme d'aide afin de soutenir la sécurité alimentaire (Eurosant) à compter de 2016. Par son appui budgétaire, la Commission a soutenu dans la plupart des cas les stratégies de développement nationales (voir **encadré 1**), qui comportaient des objectifs dans les domaines concernés, ainsi que des stratégies sectorielles pertinentes et crédibles:

- a) dans le secteur de la réduction de la pauvreté, pour la période 2010-2014, le gouvernement disposait de stratégies dans les domaines de l'éducation (*Plan de educación! Para el cambio ya!*) et de la santé (*Plan nacional salud*), qui visaient toutes deux à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Le pays avait également un plan stratégique pour la modernisation du secteur de l'eau et de l'assainissement;
- b) le secteur forestier était régi par le programme national forestier 2004-2021<sup>14</sup>, lequel vise à réduire la vulnérabilité environnementale et à renforcer la capacité du secteur à contribuer à l'économie;
- c) en ce qui concerne la sécurité alimentaire, la stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, actualisée en 2010, vise à améliorer la sécurité alimentaire, la disponibilité des denrées alimentaires et le niveau de nutrition. Le président du Honduras a déclaré en 2014 que la région appelée «couloir de la sécheresse»<sup>15</sup>, touchée par une carence nutritionnelle chronique, était la priorité absolue. Le gouvernement met en œuvre sa stratégie au moyen d'un programme national appelé «Alliance pour le couloir de la sécheresse».

### 23

Il n'existait cependant aucune stratégie gouvernementale claire<sup>16</sup> en ce qui concerne l'objectif du Papsac consistant à améliorer les systèmes de qualité pour renforcer la compétitivité<sup>17</sup>. Bien que le plan national fasse état de la nécessité d'accroître la compétitivité et la productivité du pays, il ne souligne pas la nécessité d'améliorer les systèmes de qualité. La stratégie de compétitivité nationale<sup>18</sup> ne considère pas davantage l'amélioration des systèmes de qualité comme une priorité. En outre, les efforts consentis au niveau national pour améliorer les systèmes de qualité étaient fragmentés et ne s'appuyaient sur aucun budget spécifique, et les institutions concernées<sup>19</sup> n'avaient pas les compétences nécessaires pour élaborer des politiques et des réformes.

14 *Programa Nacional Forestal 2004-2021*.

15 Le *Corredor seco* est une région qui couvre la partie centrale, l'ouest et le sud du Honduras.

16 D'après les lignes directrices sur l'appui budgétaire publiées par la Commission européenne, les programmes d'appui budgétaire sectoriel sont subordonnés à l'existence de stratégies sectorielles pertinentes et crédibles.

17 Les systèmes de qualité ont trait à la normalisation, la métrologie, l'accréditation et la conformité.

18 *Estrategia nacional de competitividad*.

19 Le système national de qualité et le ministère de la planification et de la coopération extérieure.

### L'octroi d'un appui budgétaire comportait des risques substantiels que la Commission est parvenue à atténuer dans une certaine mesure

#### 24

Les risques liés à l'octroi d'un appui budgétaire au Honduras sont substantiels, en particulier du fait de l'instabilité macroéconomique et des faiblesses affectant la gestion des finances publiques, comme la fraude et la corruption. Conformément à son cadre d'évaluation des risques<sup>20</sup>, la Commission a décrit ces risques et s'est efforcée de les atténuer.

#### Stabilité macroéconomique

#### 25

La stabilité macroéconomique du pays bénéficiaire est essentielle à l'efficacité de l'appui budgétaire de l'UE. Or, la politique macroéconomique du Honduras n'était pas stable. En 2008, le Fonds monétaire international n'a pu parvenir à un accord avec le Honduras après avoir constaté que le gouvernement ne respectait pas ses recommandations relatives à la politique monétaire et de change, au contrôle des coûts et à la surveillance du système bancaire. Ce n'est qu'en octobre 2010 qu'un nouvel accord a été conclu avec le Fonds monétaire international, mais il a à nouveau été suspendu en mars 2012 à la suite d'un désaccord sur la politique macroéconomique à mettre en place, et en particulier sur la nécessité de libéraliser le marché des changes. En décembre 2014, le Fonds monétaire international et le gouvernement hondurien se sont finalement entendus sur une nouvelle politique macroéconomique, qui est mise en œuvre avec succès depuis lors. Le pays reste cependant vulnérable aux chocs extérieurs, en particulier au regard de la croissance de l'économie américaine et du prix du pétrole.

#### 26

Le dialogue, qui fait partie des mesures d'atténuation mises en œuvre par la Commission, a été particulièrement soutenu avec le ministère des finances, ce qui a également permis à ce dernier d'accroître ses compétences. L'assistance technique sert également d'autres finalités, en particulier l'analyse de situations, l'évaluation des risques et la réalisation de projections économiques. La Commission a fait de l'existence d'une politique macroéconomique crédible et pertinente axée sur la stabilité une condition préalable au décaissement des fonds (voir **annexe IV**). Cependant, ses attentes n'étaient pas clairement précisées. Elle a fait référence à un certain nombre d'indicateurs, mais n'a défini aucune valeur cible ou seuil. Les décisions de la Commission d'engager et de déboursier des fonds au titre de l'appui budgétaire ne reposaient donc pas sur une évaluation suffisamment structurée de la réalisation de progrès satisfaisants. Cette approche est particulièrement préoccupante pour les décisions prises durant les années où le Honduras n'avait pas conclu d'accord avec le Fonds monétaire international, car le risque d'instabilité du cadre macroéconomique était plus élevé (voir point 25).

20 Le cadre d'évaluation des risques a été mis en place conformément à la recommandation formulée dans le rapport spécial de la Cour n° 11/2010 «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» (<http://eca.europa.eu>) et dans le document COM(2011) 638 final du 13 octobre 2011 «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers».

## 27

Compte tenu de la situation macroéconomique en 2012 et de l'absence d'accord entre le pays et le Fonds monétaire international, la Commission a, à plusieurs reprises, suspendu ses paiements au titre de l'appui budgétaire jusqu'à ce que les perspectives en matière de stabilité macroéconomique se soient améliorées et que le Fonds monétaire international ait entrepris de négocier un nouvel accord. Cette bonne pratique a permis d'adresser au gouvernement hondurien un signal fort qui a contribué à remédier à la situation. Durant la période où elle avait suspendu son appui budgétaire<sup>21</sup>, la Commission a néanmoins signé l'accord de financement EuroFor, qui prévoyait un appui budgétaire supplémentaire. Nous considérons que les messages contradictoires ainsi envoyés sont susceptibles de nuire à l'efficacité de l'aide.

### Gestion des finances publiques

## 28

Des systèmes permettant une bonne gestion des finances publiques sont essentiels à la mise en œuvre des politiques et à la prestation des services publics, et constituent dès lors une autre condition fondamentale de l'efficacité de l'appui budgétaire. La gestion des finances publiques au Honduras est affectée par des faiblesses significatives, mais le gouvernement a adopté des plans successifs afin d'améliorer la situation. Un plan de réforme<sup>22</sup> adopté en juin 2011 ne répondait pas aux attentes de la Commission car il n'était pas suffisamment détaillé et ne comportait pas d'indicateurs et de valeurs cibles quantifiables. La Commission a jugé le plan de réforme amélioré de mai 2012 suffisamment crédible, quoique encore trop général.

## 29

La gestion des finances publiques s'est améliorée, mais moins rapidement que prévu. Globalement, elle reste déficiente. Selon la Commission, les problèmes persistants sont les suivants:

- a) les dépenses publiques sont supérieures au budget approuvé et aux recettes disponibles;
- b) le niveau des arriérés de paiement reste inconnu;
- c) le budget n'est pas intégralement géré par l'intermédiaire du compte unique du Trésor;
- d) l'efficacité de la cour des comptes hondurienne<sup>23</sup> est limitée;
- e) la plateforme électronique pour les marchés publics n'est pas transparente;
- f) le niveau de corruption reste problématique.

21 Au total, l'appui budgétaire pour les programmes APN et Papsac a été suspendu durant 17 et 23 mois respectivement.

22 *Plan para la mejora de la gestión, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014.*

23 *Tribunal Superior de Cuentas.*

## 30

La Commission a déployé des efforts pour atténuer les risques en matière de gestion des finances publiques.

- a) Elle a contribué à l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière, et l'action d'assistance technique Paapir a fourni une expertise grâce à laquelle des actions plus efficaces et plus utiles ont pu être proposées. Les capacités de la présidence, du ministère des finances et des unités de contrôle interne ont été renforcées. Une aide a également été octroyée dans le domaine de l'analyse des réformes et du respect des conditions de l'appui budgétaire. Enfin, une aide à court terme a permis d'améliorer le plan de réforme, d'établir des certificats de disponibilité budgétaire destinés à éviter les dépenses hors budget et de familiariser le personnel avec l'appui budgétaire.
- b) Depuis 2012, à la suite de l'élaboration de sa stratégie de dialogue politique (voir point 42), la Commission a renforcé le dialogue politique sur la gestion des finances publiques. Ce dialogue vise essentiellement à améliorer la gestion budgétaire et porte sur des thèmes tels que les recettes fiscales, la transparence budgétaire ainsi que les contrôles relatifs au déficit et aux dépenses du secteur public (telles que les salaires). Ce dialogue a eu des répercussions positives, notamment sur l'adoption du premier budget pluriannuel (pour la période 2016-2018) et l'instauration de certificats de dépenses afin de limiter les dépenses hors budget. Ce système de certificats prévoit que les ministères s'assurent de la disponibilité des fonds avant de prendre des engagements.
- c) La Commission a notamment fixé comme condition<sup>24</sup> l'existence d'un programme d'améliorations couvrant les priorités politiques, les programmes et projets, les réformes, les indicateurs, les valeurs cibles et les valeurs de référence. Cette exigence a contribué à l'adoption du plan de réforme 2011 (voir point 29). En ce qui concerne la mise en œuvre de ce dernier, la Commission réalise depuis 2012 des évaluations structurées de la gestion des finances publiques, ce qui permet de comparer les prévisions aux progrès obtenus. Il s'agit d'une bonne pratique mais, les prévisions n'ayant pas été définies de manière précise, l'étendue des réformes et leur date de réalisation sont incertaines (voir **encadré 4**).

24 Cette condition a été intégrée dans la convention de financement pour l'APN.

## Encadré 4

**Réformes: exemples de prévisions imprécises**

- Réduction drastique des dépenses hors budget (calendrier et ampleur de la réduction non indiqués).
- Introduction d'un système de comptabilité d'exercice (délai non précisé).
- Utilisation d'un compte unique du Trésor (délai non précisé).
- Augmentation de la couverture d'audit (valeurs cibles non indiquées).

### **La délégation de l'UE ne possédait pas l'expertise nécessaire pour gérer les opérations d'appui budgétaire sur place**

#### **31**

La gestion de l'appui budgétaire et la gestion de projets ne requièrent pas les mêmes compétences. La délégation de l'UE au Honduras ne possédait pas l'expertise nécessaire en matière de gestion macroéconomique et des finances publiques pour gérer les opérations d'appui budgétaire sur place. Jusqu'en 2013, la délégation de l'UE a été tributaire de l'aide de la délégation régionale au Nicaragua pour traiter des questions d'appui budgétaire et réaliser les analyses macroéconomiques. Bien que la délégation au Honduras puisse, dans une certaine mesure, compter sur les services centraux de la Commission, le manque d'expertise dans le pays continue à affecter la gestion de l'appui budgétaire. Cela revêt une importance particulière au Honduras, qui a bénéficié d'un appui budgétaire malgré une instabilité macroéconomique chronique (voir points 25 et 26).

### **Les actions de l'UE ont généralement produit les réalisations escomptées, mais les faiblesses affectant les outils de suivi ont fait obstacle à l'évaluation des résultats obtenus**

#### **32**

Nous avons examiné si les actions ont été mises en œuvre dans les conditions prévues et si les réalisations programmées se sont concrétisées. Nous avons également cherché à déterminer si la Commission réalise un suivi approprié de la mise en œuvre et de la performance de ses actions.

### **Les réalisations escomptées ont généralement été obtenues, avec des retards essentiellement imputables à une conjoncture difficile**

#### **33**

Les différentes activités prévues dans le cadre des actions de la Commission dans les secteurs prioritaires examinés ont généralement été menées, et la plupart des réalisations ont été obtenues. Dans le secteur de la sécurité et de la justice, cependant, une partie seulement des réalisations se sont concrétisées. Cela est dû au contexte difficile qui a suivi le coup d'État de 2009 ainsi qu'au fait que les autorités nationales ne coopéraient pas suffisamment à la mise en œuvre des projets. En conséquence, l'harmonisation du cadre juridique, l'un des principaux objectifs du programme PASS, n'a pas abouti.

#### **34**

Si les réalisations ont généralement été obtenues, la mise en œuvre a connu des retards dans tous les secteurs prioritaires à la suite du coup d'État de 2009, de l'absence d'accord entre le pays et le Fonds monétaire international au cours de la période 2012-2014 (voir point 35) et des capacités limitées des autorités nationales.

### 35

C'est dans le secteur forestier que les retards, principalement dus au coup d'État de 2009, étaient les plus perceptibles. Après l'annulation des programmes forestiers initiaux en 2009, la Commission n'a été en mesure de signer les conventions de financement du MOSEF et de l'EuroFor que durant la seconde moitié de la période de programmation (soit pas avant 2011 et 2013 respectivement), et la mise en œuvre n'a commencé qu'à la fin de cette période (en 2012 et en 2014). Par la suite, le MOSEF a également été affecté par des retards dans la conclusion des contrats et la mise en œuvre. Toutes les subventions locales et la majorité des projets concernant l'institut national de conservation et de développement des forêts ont été signés durant le mois précédant la date butoir pour la passation des contrats. De ce fait, l'aide de l'UE au secteur forestier continuera probablement à être octroyée jusqu'en 2019, alors qu'elle devait initialement prendre fin en 2014.

### **Malgré l'utilisation de différents outils, le suivi de la performance a présenté quelques faiblesses**

### 36

La Commission a utilisé différents outils pour réaliser un suivi du soutien de l'UE: indicateurs, visites sur le terrain, suivi axé sur les résultats, évaluations, etc. La sélection et l'utilisation des indicateurs ont été affectées par des faiblesses.

- a) Près de la moitié des indicateurs PASS n'étaient pas suffisamment pertinents car ils étaient sans rapport avec les objectifs de l'action.
- b) Les progrès dans la réalisation de certains objectifs des actions tels que l'amélioration de la qualité des services dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la réduction de la mortalité maternelle et infantile ainsi que la création d'emplois décents dans le secteur forestier, n'ont pas fait l'objet d'un suivi au moyen d'indicateurs.
- c) Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, les indicateurs concernaient uniquement des activités et non des réalisations, et n'étaient pas tout à fait conformes aux stratégies nationales. Ils portaient par exemple sur le nombre de personnes ayant eu nouvellement accès à l'eau et à l'assainissement ou dont l'accès a été amélioré, plutôt que sur le pourcentage de ménages au niveau national ayant accès à l'eau potable dans les zones rurales.
- d) Il était fréquent que les indicateurs ne soient pas assortis de valeurs de référence. Le fait de disposer d'un point de départ précis permet de mesurer les progrès réalisés et de déterminer si les valeurs cibles sont à la fois réalistes et suffisamment ambitieuses. Lorsque des valeurs de référence avaient été établies, elles n'étaient pas toujours fiables en raison des faiblesses affectant la collecte des données par les autorités honduriennes.
- e) Lors de nos entretiens, le gouvernement hondurien et différents ministères ont mis en doute la qualité et la pertinence des données de suivi collectées par l'institut national de statistique, qui différaient parfois de celles fournies par les ministères en question.
- f) Dans certains cas, les indicateurs n'étaient pas crédibles (par exemple, absence totale d'abattage illégal), ou n'avaient été définis qu'une fois les fonds engagés. Pour l'APN, les indicateurs et les valeurs cibles n'ont été sélectionnés qu'après la signature de la convention de financement.

## Observations

### 37

Les visites sur le terrain ont également constitué un outil de suivi pour la Commission, des visites certes documentées, mais qui n'avaient pas été programmées sur la base d'une analyse des risques.

### 38

Le suivi axé sur les résultats a été réalisé par des consultants externes durant la mise en œuvre des actions ou a posteriori. Au cours de la période couverte par l'audit, un suivi a été assuré dans tous les secteurs prioritaires et pour toutes les actions ayant enregistré des progrès notables. Les consultants ont formulé des recommandations qui n'ont pas été systématiquement suivies. Dans certains cas (APN), cela s'expliquait par le fait que les recommandations n'avaient été formulées que vers la fin de la période de mise en œuvre, tandis que dans d'autres, les autorités nationales n'avaient tout simplement pas pris les mesures nécessaires à l'application des recommandations.

### **La Commission a consenti de réels efforts pour instaurer un dialogue politique constructif, ce qui a contribué à des changements positifs**

### 39

Nous avons examiné si la Commission avait une approche structurée du dialogue politique, qui prévoit des objectifs clairs, de fréquentes interactions, un enregistrement des progrès obtenus et une évaluation des résultats. Nous avons également cherché à déterminer si le dialogue politique était conforme aux objectifs des actions de l'UE et s'il était actif, constructif et suffisant pour avoir un véritable impact.

### **La Commission a mis au point des stratégies de dialogue politique pertinentes pour la plupart des secteurs prioritaires**

### 40

Les conditions du dialogue politique entre l'UE et le Honduras ont été définies dans l'accord de dialogue politique et de coopération (voir point 6) et seront à l'avenir couvertes par l'accord d'association (voir point 5). Le cadre général du dialogue politique est approprié. Depuis 2012, la délégation de l'UE au Honduras a mis au point huit stratégies de dialogue politique qui portent sur la politique macroéconomique, la gestion des finances publiques, la politique de développement, le travail décent, la sécurité alimentaire, le secteur forestier, l'eau et l'assainissement, ainsi que les systèmes de qualité pour renforcer la compétitivité.

## Observations

### 41

Les objectifs du dialogue politique sont définis dans ces stratégies, qui ont été actualisées en 2013 et en 2015. Celles-ci constituent une bonne pratique, mais sont un peu trop générales et ne précisent pas de manière suffisamment claire le nombre et le niveau des contacts requis. Par ailleurs, elles n'assurent pas une couverture complète: en effet, il n'existe pas encore de stratégie de dialogue spécifique dans le domaine de la réduction de la pauvreté, ou encore de la sécurité et de la justice.

### 42

D'importants aspects du dialogue politique sont documentés dans les rapports par pays qu'établit la délégation pour les services centraux de la Commission. Des informations concernant le dialogue sont également fournies par les gestionnaires de projets, qui, de retour de mission, soumettent les comptes rendus des réunions importantes à la Commission. Différents rapports de ce type ont été présentés. Ils portent sur des domaines tels que la santé, l'éducation, le secteur forestier et les systèmes de qualité pour renforcer la compétitivité. Cependant, la mise en œuvre des stratégies de dialogue politique n'est pas documentée de manière exhaustive. De plus, la Commission n'a pas évalué la réalisation des objectifs définis dans le cadre de ses stratégies de dialogue politique.

### **Le dialogue politique de la Commission a facilité la mise en œuvre des actions de l'UE et s'est traduit par des améliorations tangibles**

### 43

Le dialogue politique est mené par les donateurs, faute de pouvoir l'être par les autorités nationales. La Commission a déployé des efforts considérables pour instaurer un dialogue politique pertinent et constructif à tous les niveaux. Lorsque ce dialogue suppose une coordination avec d'autres donateurs, la Commission est pratiquement de toutes les initiatives. Elle participe également aux dialogues bilatéraux ou aux comités de pilotage qui supervisent les actions qu'elle finance, par exemple dans les secteurs forestier ou encore de la sécurité et de la justice. Dans l'ensemble, le dialogue mené par la Commission a été conforme aux objectifs des actions et a contribué à leur mise en œuvre.

### 44

Bien que l'UE figure parmi les principaux donateurs au Honduras, sa contribution financière durant la période examinée n'a représenté en moyenne que 0,2 % du PIB du pays. L'effet de levier qu'elle peut espérer exercer par le dialogue politique est donc limité – à titre d'exemple, il est bien inférieur à celui des États-Unis, le premier partenaire commercial du Honduras. L'impact du dialogue de la Commission n'en a pas moins dépassé le cadre des objectifs des actions. Ainsi:

- a) en plus de ses actions, le dialogue mené par la Commission dans le secteur forestier a également porté sur d'autres questions importantes, comme la lutte contre l'infestation de scolytes et les négociations en vue d'un accord de partenariat volontaire entre l'UE et le Honduras concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux. Ces négociations ont été fructueuses: par un accord, qui devrait être signé en 2016, le Honduras s'engagera à faire uniquement le commerce de produits dérivés du bois résultant d'une exploitation licite des forêts et à développer un système permettant de vérifier la légalité de son bois. Ces négociations ont également contribué au renforcement des capacités dans le secteur forestier;
- b) dans le domaine des droits de l'homme<sup>25</sup>, le dialogue politique de la Commission a largement contribué à promouvoir l'ouverture d'un bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme au Honduras. Le gouvernement hondurien a marqué son accord et l'ouverture du bureau du Haut-Commissariat est imminente. La Commission a encouragé avec succès les réformes législatives, notamment une loi sur la protection des défenseurs des droits de l'homme. Elle a également contribué à la création d'une plateforme de dialogue avec la société civile sur les droits de l'homme et d'échange avec le gouvernement.

## 45

Certains facteurs ont limité l'impact potentiel du dialogue instauré par la Commission:

- a) nous n'avons trouvé que peu d'éléments probants attestant que la Commission ait fait porter son dialogue sur certains des domaines visés par l'APN. À titre d'exemple, seul un petit nombre de réunions techniques bilatérales avec les autorités nationales ont été organisées pour surmonter les principales difficultés rencontrées pour atteindre les valeurs cibles en matière d'éducation<sup>26</sup>. Le dialogue avec d'autres donateurs dans ce domaine a porté sur des aspects généraux tels que les systèmes de gestion et la nouvelle loi sur l'éducation. Le problème des taux élevés de redoublement et d'abandon scolaire n'a pas été abordé. Par ailleurs, aucun élément probant n'atteste que le dialogue politique de la Commission a traité la question de la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de statistiques pour la période 2011-2015 ou celle de la réforme de la fonction publique, qui devaient pourtant faire partie intégrante de l'action;
- b) les autorités honduriennes n'étaient pas toujours réceptives au dialogue politique de la Commission. À titre d'exemple, malgré les efforts consentis par l'UE, le gouvernement n'a pas adopté de politique nationale dans le secteur de la sécurité et de la justice. En outre, la Commission n'est pas parvenue à faire la promotion de l'observatoire judiciaire mis en place avec l'appui de l'UE dont la visibilité et l'efficacité sont menacées par le soutien du gouvernement à la création d'un nouvel observatoire<sup>27</sup>.

25 Celui-ci est étroitement lié au domaine de la sécurité et de la justice.

26 Deux réunions en 2011, une en 2012 et une autre en 2013.

27 Cet autre observatoire relève de la Mission d'appui contre la corruption et l'impunité au Honduras, une commission internationale instituée pour enquêter sur la corruption. L'Organisation des États américains a proposé de créer cet observatoire pour une durée de quatre ans afin d'aider les autorités à mener des enquêtes et des poursuites portant sur des crimes ainsi qu'à réformer le système judiciaire.

**Dans un contexte national difficile, les actions de l'UE ont contribué à certaines évolutions positives, mais la situation globale au Honduras reste préoccupante**

**46**

Nous avons cherché à déterminer si les actions de l'UE ont eu des répercussions positives. Pour ce faire, nous avons analysé l'évolution des secteurs prioritaires et la mesure dans laquelle celle-ci est due au soutien de l'UE.

**Le niveau de pauvreté a augmenté**

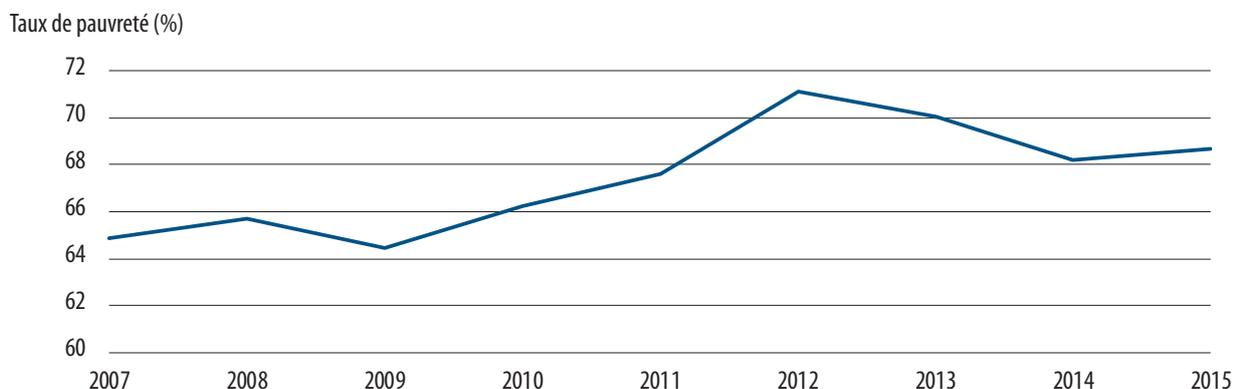
**47**

Malgré la hausse des dépenses sociales, le niveau de pauvreté, calculé sur la base du revenu et des besoins fondamentaux, a augmenté entre 2007 et 2015 (voir **figure 3**). Si la pauvreté frappe surtout les zones rurales, l'extrême pauvreté a connu une forte augmentation dans les zones urbaines. Le Honduras reste l'un des pays les plus pauvres et les plus inégalitaires<sup>28</sup> d'Amérique latine.

28 Le coefficient de Gini était de 0,58 % en 2014.

Figure 3

**Niveau de pauvreté au Honduras (en %)**



Source: Institut national de statistique.

## Éducation

### 48

Un certain nombre de résultats positifs ont été obtenus dans le domaine de l'éducation. Le ministère de l'éducation a adopté une nouvelle loi<sup>29</sup> et plusieurs règlements dans ce domaine. La communauté internationale a constaté que les principaux progrès enregistrés concernaient le respect du seuil minimum de 200 jours d'enseignement par an dans le système d'enseignement public. En outre, environ 400 établissements d'enseignement préscolaire ont été ouverts chaque année dans des zones défavorisées et, grâce à des améliorations du système de gestion des ressources humaines, il a été possible de supprimer quelque 15 000 emplois d'enseignant fictifs.

### 49

Cependant, la valeur cible pour 2015 fixée par les objectifs du millénaire pour le développement en ce qui concerne le nombre d'enfants devant terminer un cycle complet d'études primaires n'a pas été atteinte. Seules trois des sept valeurs cibles pour 2013 prévues dans le plan national 2010-2022 (voir **encadré 1**) l'ont été<sup>30</sup>. Parmi les indicateurs en matière d'éducation définis par le plan gouvernemental 2010-2014, sept n'étaient pas mesurables, dix faisaient état de progrès sensibles et 11 révélaient des résultats inférieurs aux attentes<sup>31</sup>. Aucune des huit valeurs cibles fixées par l'APN pour 2014 n'a été atteinte. Pour six d'entre elles, les résultats étaient même inférieurs à la valeur de référence<sup>32</sup>.

### 50

Aucun élément probant ne permet d'établir que l'APN a eu un impact important dans le secteur de l'éducation. Si le budget du ministère de l'éducation a considérablement augmenté entre 2007 et 2010, il a ensuite stagné durant la mise en œuvre de l'APN. L'efficacité a toutefois été accrue, l'augmentation de la dotation financière en faveur de l'enseignement préscolaire s'étant accompagnée d'une baisse des coûts salariaux, qui sont passés de 55 % des dépenses en 2007 à 49 % en 2014.

## Santé

### 51

Quatre des cinq valeurs cibles de l'APN dans le domaine de la santé ont été atteintes. Le nombre d'accouchements en institutions a augmenté, de même que le taux de soins pré- et postnataux. Le nombre de consultations médicales dans les centres ruraux était également en hausse. L'objectif global de l'APN en matière de santé a été rempli étant donné que les taux de mortalité infantile et maternelle ont légèrement diminué durant la période examinée. Néanmoins, les valeurs cibles définies dans le cadre du plan national de santé 2010-2014 et des objectifs du millénaire pour le développement n'ont pas été atteintes (voir **tableau 1**).

29 Loi générale sur l'éducation (*Ley Fundamental de Educación*).

30 Il s'agit du nombre de jours d'enseignement, du taux de fréquentation du premier cycle de l'enseignement secondaire et du nombre moyen d'années de scolarisation.

31 Selon les conclusions de la Cour des comptes hondurienne.

32 La couverture nette en ce qui concerne l'enseignement préscolaire et le troisième cycle d'enseignement de base, le niveau en mathématiques en troisième année d'enseignement de base, le taux d'enfants abandonnant le système, ainsi que le niveau en espagnol à la fin du premier et du deuxième cycles d'enseignement de base.

Tableau 1

Taux de mortalité infantile et maternelle

		Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	Taux de mortalité maternelle (pour 1 000 naissances vivantes)
Situation en 2009		26	108
Valeurs cibles	Plan national de santé 2010-2014 (valeurs cibles pour 2014)	15	60
	Objectifs du millénaire pour le développement (valeurs cibles pour 2015)	16	45
Situation en 2014		24	73

Sources: Institut national de statistique, plan national de santé et objectifs du millénaire pour le développement.

52

La hausse significative du budget du ministère de la santé au cours de la période 2007-2015 et les efforts déployés pour augmenter l'efficacité des dépenses témoignent néanmoins de l'existence d'une volonté politique. Les dépenses de l'administration centrale ont en effet diminué, la part des coûts salariaux étant passée de 18 % à 15,4 % de l'ensemble des dépenses. L'UE a contribué à ces améliorations aux côtés d'autres donateurs. Cependant, les faiblesses structurelles, les épidémies récurrentes<sup>33</sup> et la fréquence des remaniements ministériels ont empêché de nouveaux progrès.

Eau et assainissement

53

Le Honduras affiche un taux relativement élevé d'accès à l'eau (86 % des ménages en 2012) et à l'assainissement (80 % des ménages en 2012)<sup>34</sup>. Ces taux se rapprochent des objectifs du millénaire pour le développement pour 2015 (88 % et 75 % respectivement), voire les dépassent. De fortes disparités sont cependant observées entre les zones rurales et urbaines. L'eau potable représente également un défi majeur. Selon les estimations, 10 % seulement de la population rurale avait accès à de l'eau chlorée, contre 70 % de la population urbaine<sup>35</sup>.

54

Depuis le début de la mise en œuvre du Papsac en 2012, aucune amélioration n'a été relevée en ce qui concerne l'accès à l'eau du robinet (voir **figure 4**) et les taux d'assainissement<sup>36</sup> en raison de l'insuffisance des investissements<sup>37</sup>. Le budget alloué au fournisseur d'eau national<sup>38</sup> a augmenté au cours de la période 2007-2014, mais la plupart des fonds supplémentaires perçus par le prestataire de services ont été absorbés par des dépenses non discrétionnaires telles que les salaires et le remboursement de dettes.

33 Telles que celles de chikungunya, de dengue, de malaria et de zika.

34 Enquête démographique et sanitaire nationale 2011-2012, rapport gouvernemental sur le plan national 2010-2014 et *Foro Nacional de Convergencia*, une organisation de la société civile qui surveille la mise en œuvre des stratégies de développement nationales.

35 Programme national destiné à améliorer la qualité de l'eau potable, qui relève du plan national en matière d'eau potable et d'assainissement.

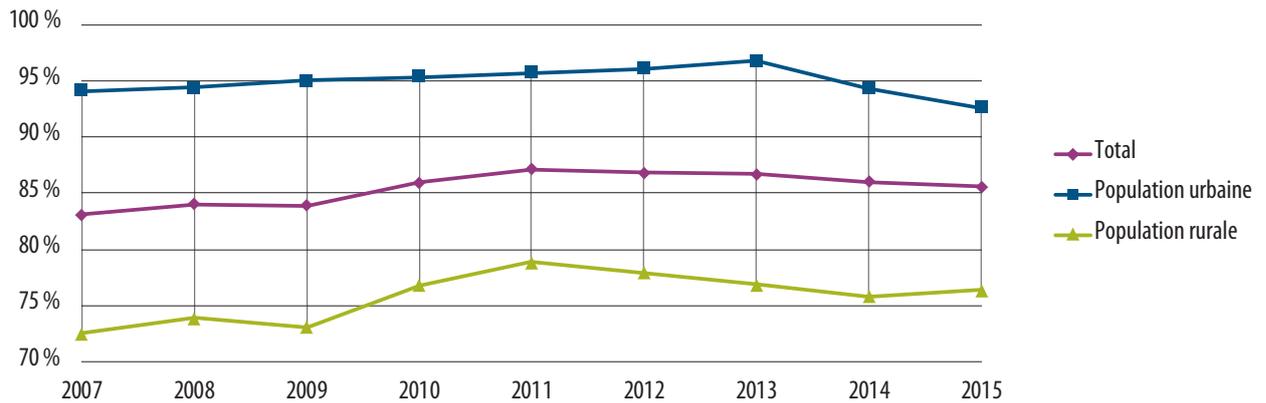
36 Programme commun OMS/Unicef de surveillance de l'eau et de l'assainissement pour le Honduras, actualisé en juin 2015, et données fournies par l'Institut national de statistique.

37 Banque mondiale, 2013. *Honduras – A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services* (Examen des dépenses publiques du Honduras: décentralisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement).

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Figure 4

Ménages ayant accès à l'eau du robinet au Honduras



Source: Institut national de statistique.

55

Dans ce contexte, la contribution de l'UE à ce secteur a été relativement limitée. Grâce à des fonds provenant de plusieurs donateurs, les autorités nationales ont donné accès à l'eau et à l'assainissement à 13 957 personnes. Elles ont également renforcé 20 conseils municipaux des eaux et de l'assainissement ainsi que des unités locales de surveillance et de contrôle, instauré trois conseils de bassins hydrographiques et approuvé le plan national en matière d'eau potable et d'assainissement ainsi que les règles financières y afférentes.

Systèmes de qualité pour renforcer la compétitivité

56

Les valeurs cibles du Papsac ont été atteintes. Ces objectifs de réalisations concernaient le nombre de processus accrédités, de producteurs certifiés et de campagnes de sensibilisation. Cependant, l'impact final de ce soutien sur la compétitivité des produits honduriens ne peut être mesuré. Il y a lieu de penser qu'il a été plutôt limité. Entre 2012 et 2015, le volume des exportations a légèrement augmenté, mais leur valeur globale a diminué. Le volume des exportations vers l'UE a été fluctuant, mais le record de 2011<sup>39</sup> est resté inégalé malgré la conclusion de l'accord d'association en 2012 (voir point 5).

39 2 800 millions de kilogrammes représentant un montant total de 2 100 millions de dollars (source: Banque centrale du Honduras).

### Le soutien de l'UE a entraîné des réformes dans le domaine de la gestion des forêts, mais l'incidence globale n'est pas encore perceptible

#### 57

Le soutien de l'UE au secteur forestier a entraîné de nouvelles réformes. Le soutien aux projets, combiné à la possibilité de bénéficier d'un appui budgétaire sectoriel de l'UE, a accéléré l'élaboration et l'adoption en 2013 d'une politique sectorielle unique qui a renforcé l'autonomie de l'institut national de conservation et de développement des forêts. Le soutien de l'UE a également permis de mener des réformes visant à améliorer la gouvernance dans ce secteur par le renforcement de la gestion des forêts au niveau municipal et par la simplification des procédures administratives.

#### 58

L'incidence globale des réformes est encore limitée. De fait, la surface forestière du Honduras a diminué, passant de 59 % en 2011 à 48 % en 2014<sup>40</sup>. Ce phénomène a également affecté la biodiversité et tient principalement au recul de la superficie soumise à une gestion des forêts, comme en témoigne la baisse du nombre de plans de gestion des forêts<sup>41</sup>. En conséquence, un hectare sur deux ne faisait plus l'objet d'un plan de gestion. Le traitement de certaines questions transversales telles que les feux de forêt s'en est trouvé d'autant plus compliqué. Le nombre d'incendies et la superficie affectée ont régulièrement augmenté depuis 2012.

#### 59

La visibilité encore limitée de l'impact des réformes s'explique notamment par les faits suivants:

- a) le renforcement de l'institut national de conservation et de développement des forêts a été affecté par des retards législatifs. Par conséquent, l'institut n'était pas encore pleinement opérationnel au moment où EuroFor a été lancé. L'occasion a ainsi été manquée de gagner en efficacité dans la mise en œuvre de la politique forestière en général et d'EuroFor en particulier;
- b) les autorités nationales ont très peu mis à profit les ressources budgétaires supplémentaires provenant de l'appui de l'UE pour réaliser les objectifs du secteur forestier<sup>42</sup>;
- c) le secteur a dû faire face à d'autres défis considérables, comme l'infestation de scolytes (voir paragraphe 44, sous a)).

40 Annuaires statistiques du Honduras relatifs au secteur forestier (*Anuarios Estadísticos Forestales*) pour 2011 et 2014.

41 Un plan de gestion des forêts est un document technique, juridique et opérationnel qui explique comment réaliser une gestion durable d'une forêt spécifique durant une période minimale de cinq ans. Il comprend des objectifs, un plan d'investissement et un programme d'action.

42 Le montant des fonds transférés chaque année par le Trésor public hondurien à l'institut national de conservation et de développement des forêts n'a augmenté ni en 2013 ni en 2014. Une augmentation a été enregistrée en 2015 (1,3 million d'euros), mais le montant en cause était nettement inférieur à celui de l'appui budgétaire versé par l'UE à ce stade (1,8 million d'euros).

**Le soutien de l'UE a permis à la justice et aux organismes publics de sécurité de coopérer plus étroitement, mais la situation du pays demeure critique**

**60**

Depuis 2011, la lutte contre la violence, l'impunité et la corruption s'est considérablement intensifiée au Honduras. Des progrès ont pu être réalisés grâce à l'aide de l'UE. Les comités de pilotage PASS et Eurojusticia ont amélioré les échanges d'informations entre la justice et les organismes publics de sécurité, l'une des répercussions positives étant la conclusion d'accords interinstitutionnels, notamment en matière de formations communes. La coordination interinstitutionnelle reste cependant limitée par le fait que chaque institution a sa propre stratégie. De surcroît, les initiatives en faveur, d'une part, de l'adoption d'une politique nationale unique dans le secteur de la sécurité et de la justice et, d'autre part, de l'harmonisation du cadre juridique se sont soldées par des échecs en raison des faiblesses institutionnelles et du contexte difficile qui a suivi le coup d'État de 2009.

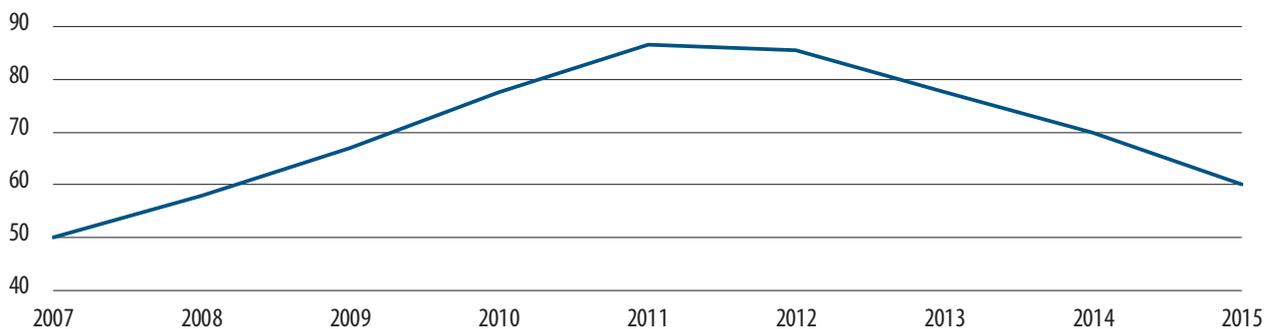
**61**

La violence généralisée reste un problème. Si le taux d'homicides ne reflète pas exactement la situation générale en matière de sécurité, il constitue un indicateur important (voir **figure 5**). Malgré une baisse depuis 2012, le taux d'homicides reste très élevé pour la région (moins de 30 morts pour 100 000 habitants en Amérique centrale) et par rapport au niveau mondial (moins de 10 morts pour 100 000 habitants<sup>43</sup>).

43 Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Global Study on Homicide 2013* (Étude mondiale sur l'homicide 2013), disponible à l'adresse suivante: <https://www.unodc.org/gsh/>.

Figure 5

**Taux annuel d'homicides pour 100 000 habitants au Honduras**



Source: Police hondurienne.

### 62

La baisse du taux d'homicides peut être interprétée de différentes manières. Le gouvernement privilégie la manière forte, recourant par exemple à la police militaire au lieu de mettre davantage l'accent sur la prévention. Si les activités de prévention et le renforcement des organismes publics de sécurité ont pu contribuer à cette baisse, il n'existe aucun élément de preuve concret en ce sens. La contribution financière de l'UE ayant été relativement modeste et certains des principaux objectifs du PASS n'ayant pas été atteints, l'impact du financement de l'UE a probablement été assez limité.

## 63

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné l'efficacité de l'aide au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras. Nous avons constaté que, malgré un contexte national difficile, les actions de l'UE étaient pertinentes, et qu'elles ont généralement produit les réalisations escomptées et contribué à certaines évolutions positives dans ces secteurs. Globalement, la situation dans le pays reste néanmoins préoccupante. Le niveau de pauvreté a augmenté, la surface forestière a diminué, la violence reste généralisée et le taux d'homicides est très élevé. Nous avons également constaté que la gestion de l'aide de l'UE assurée par la Commission présentait des faiblesses. Sur la base de ces éléments, nous sommes parvenus à la conclusion que l'aide au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras a été partiellement efficace.

## 64

L'approche de la Commission en matière d'aide au développement au Honduras était focalisée à juste titre sur les domaines dans lesquels les besoins sont importants, et qui faisaient pour la plupart l'objet de stratégies nationales pertinentes et crédibles. Cependant, en raison de la souplesse de cette approche, plusieurs domaines n'ont bénéficié de l'aide de l'UE que durant une période relativement limitée, ce qui a accru le risque que son impact ne soit pas optimal. Nous avons également constaté que les actions de l'UE avaient des objectifs très généraux, de sorte que l'aide financière a été répartie entre de nombreux domaines ou que certains besoins prioritaires n'ont pas été pris en considération. Bien que la structure de coordination des donateurs au Honduras soit satisfaisante, la coopération a été relativement limitée dans les faits, ce qui, dans certains cas spécifiques, s'est traduit par un chevauchement des aides. La Commission œuvre néanmoins à la mise en place d'une programmation conjointe avec les États membres de l'UE à compter de 2018 (voir points 12 à 20).

### **Recommandation n° 1 – Renforcer l'approche de l'UE par une meilleure cohérence et des actions plus ciblées**

La prochaine fois qu'elle modifiera sa stratégie de soutien aux secteurs prioritaires au Honduras, la Commission devrait renforcer son approche:

- a) en veillant à ce que le soutien aux secteurs prioritaires soit accordé pour une période suffisamment longue pour que les valeurs cibles fixées puissent être atteintes;
- b) en focalisant davantage ses actions sur un nombre plus restreint de domaines bien définis afin que les institutions à soutenir soient moins nombreuses;
- c) en continuant à œuvrer à la mise en place d'une programmation conjointe avec les États membres de l'UE et en coordonnant mieux son approche avec les autres donateurs.

## Conclusions et recommandations

### 65

La Commission a fourni une part significative de son aide financière sous forme d'appui budgétaire, soutenant ainsi généralement des stratégies nationales pertinentes et crédibles. Toutefois, la délégation de l'UE ne possédait pas l'expertise nécessaire en matière de gestion macroéconomique et des finances publiques pour gérer les opérations d'appui budgétaire sur place. Par ailleurs, l'octroi d'un appui budgétaire au Honduras comporte des risques substantiels liés au cadre macroéconomique et à la gestion des finances publiques. La Commission est parvenue à limiter en partie ces risques grâce au dialogue et à l'assistance technique, et en fixant des conditions à respecter avant le versement de l'appui budgétaire. Elle n'a pas procédé à une évaluation suffisamment structurée de l'éligibilité à cet appui afin de démontrer si la réalisation des progrès escomptés était conforme à des références ciblées clairement définies. Dans un cas, elle s'est engagée à fournir un appui budgétaire, tout en retenant des versements pour non-respect des conditions générales d'éligibilité. Le pays partenaire a ainsi reçu des messages incohérents qui ont compromis l'efficacité de l'aide (voir points 21 à 31).

### Recommandation n° 2 – Améliorer la gestion des opérations d'appui budgétaire

---

La Commission devrait continuer à améliorer la gestion de ses opérations d'appui budgétaire:

- a) en garantissant la cohérence des signaux envoyés au moment où elle prend des décisions concernant les nouveaux contrats d'appui budgétaire. Elle devrait en particulier éviter de prendre des engagements en matière d'appui budgétaire tout en retenant des versements parce que les conditions d'éligibilité liées au cadre macroéconomique et/ou à la gestion des finances publiques n'ont pas été respectées;
- b) en structurant mieux ses futures évaluations de l'éligibilité à l'appui budgétaire afin de démontrer si la réalisation des progrès escomptés est conforme à des références ciblées clairement définies;
- c) en veillant, lors de la prochaine rotation des agents des délégations, à ce que la délégation de l'UE au Honduras obtienne l'expertise nécessaire en gestion macroéconomique et en finances publiques.

### 66

La majorité des activités et des réalisations prévues dans le cadre des actions de la Commission ont été menées à bien, quoique avec d'importants retards, pour la plupart imputables à des facteurs exogènes. Le suivi de la performance assuré par la Commission a été affecté par des faiblesses concernant la sélection et l'utilisation des indicateurs, la planification des visites sur le terrain, le calendrier du suivi axé sur les résultats et le suivi des recommandations qui en découlent (voir points 32 à 38).

## Conclusions et recommandations

### Recommandation n° 3 – Améliorer la mesure de la performance des actions de l'UE

---

La Commission devrait améliorer encore la mesure de la performance des futures actions de l'UE en sélectionnant en temps utile un nombre suffisant d'indicateurs de performance pertinents et quantifiables et en fixant des valeurs de référence pour ces derniers. À cet égard, elle devrait envisager de renforcer les systèmes nationaux afin d'obtenir des données fiables sur les tendances démographiques et autres, en particulier l'institut national de statistique. Elle devrait améliorer le calendrier de son suivi axé sur les résultats et réaliser un suivi systématique des recommandations qui en découlent.

### 67

La Commission a mis au point des stratégies de dialogue afin de structurer son dialogue politique avec le gouvernement du Honduras dans différents domaines. Il s'agit là d'une bonne pratique, mais ces stratégies ont tendance à être plutôt générales et ne couvrent pas tous les domaines pertinents, comme la réduction de la pauvreté ainsi que la sécurité et la justice. De plus, la Commission n'a procédé à aucune évaluation écrite du degré de réalisation des objectifs fixés dans ses stratégies de dialogue. Globalement, la Commission a déployé des efforts importants à tous les niveaux pour instaurer un dialogue politique pertinent et constructif, ce qui a contribué à la réalisation des objectifs des actions de l'UE (voir points 39 à 45).

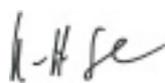
### Recommandation n° 4 – Renforcer le dialogue politique dans les secteurs prioritaires

---

La Commission devrait continuer à renforcer son dialogue politique dans les secteurs prioritaire d'ici 2018 en généralisant le recours aux stratégies de dialogue dans tous les domaines concernés. À cette fin, il conviendrait notamment de définir clairement les résultats/effets escomptés du dialogue. La Commission devrait ensuite procéder à des évaluations écrites de la mesure dans laquelle les objectifs de ses stratégies de dialogue ont été atteints.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 octobre 2016.

*Par la Cour des comptes*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Président*

## Carte du Honduras



Cartographie: Eurostat — GISCO, 06/2016

Limites administratives: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

### Enveloppes indicatives allouées aux secteurs prioritaires au Honduras pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020

Période	2007-2013		2014-2020
<b>Secteur prioritaire</b>	<b>Réduction de la pauvreté</b>		<b>Sécurité alimentaire</b>
<b>Domaines couverts</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	
	Éducation	Eau et assainissement	Agriculture familiale
	Santé	Renforcement des systèmes de qualité	
<b>Montant alloué au secteur (millions d'euros)</b>	65,5	45,5	
	<b>111</b>		<b>100</b>
<b>Secteur prioritaire</b>	<b>Ressources naturelles</b>		
<b>Domaines couverts</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	
	Forêts	Forêts	
		Sources d'énergie renouvelable	
		Efficacité énergétique	
<b>Montant alloué au secteur (millions d'euros)</b>	21	47	
	<b>68</b>		
<b>Secteur prioritaire</b>	<b>Justice et sécurité publique</b>		<b>État de droit</b>
<b>Domaines couverts</b>	PIN 1 (2007-2010)	PIN 2 (2011-2013)	Lutte contre la corruption
	Sécurité	Passage de facto de la sécurité (PASS) à la justice (Eurojusticia)	Renforcement de la participation des citoyens
<b>Montant alloué au secteur (millions d'euros)</b>	41	3	
	<b>44</b>		<b>40</b>
<b>Secteur prioritaire</b>			<b>Emploi</b>
<b>Domaines couverts</b>			Emploi décent et protection sociale
<b>Montant alloué au secteur (millions d'euros)</b>			<b>85</b>
			<b>Mesures de soutien</b>
			<b>10</b>
<b>Montant total (millions d'euros)</b>	<b>223</b>		<b>235</b>

Source: Commission européenne.

### Soutien bilatéral en faveur du Honduras: décisions prises au cours de la période 2007-2015 (montants exprimés en euros)

<i>Année de la décision</i>	<i>Intitulé du programme</i>	<i>Montant initialement alloué</i>	<i>Montant faisant l'objet de contrats au 31.12.2015</i>	<i>Montant versé au 31.12.2015</i>
<b>Programmes de la période 2007-2013</b>		<b>219 100 000,00</b>	<b>180 704 286,95</b>	<b>116 339 650,22</b>
<b>Réduction de la pauvreté</b>		<b>102 600 000,00</b>	<b>81 004 660,17</b>	<b>68 906 315,17</b>
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (Papsac)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
<b>Ressources naturelles</b>		<b>68 000 000,00</b>	<b>66 387 310,95</b>	<b>26 655 622,36</b>
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal – EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
<b>Sécurité et justice</b>		<b>36 500 000,00</b>	<b>19 148 940,82</b>	<b>10 306 872,92</b>
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) – Phase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
<b>Autres programmes de la période 2007-2013</b>		<b>12 000 000,00</b>	<b>14 163 375,01</b>	<b>10 470 839,77</b>
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (Paapir)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Réduction progressive – Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
<b>Programmes de la période 2014-2020</b>		<b>53 200 000,00</b>	<b>13 395 500,00</b>	<b>2 479 100,00</b>
<b>Sécurité alimentaire</b>		<b>30 000 000,00</b>	<b>3 997 700,00</b>	<b>799 540,00</b>
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (Eurosán)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
<b>Emploi</b>		<b>11 600 000,00</b>	<b>4 698 900,00</b>	<b>839 780,00</b>
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
<b>État de droit</b>		<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>Autre programme de la période 2014-2020 (assistance technique)</b>		<b>10 000 000,00</b>	<b>5 952 150,00</b>	<b>1 187 830,00</b>
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (Madigep)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
<b>TOTAL</b>		<b>272 300 000,00</b>	<b>194 099 786,95</b>	<b>118 818 750,22</b>

Source: Commission européenne.

**Annexe IV Conditions définies dans les conventions de financement pour les actions de l'UE**

Action	Gestion des finances publiques	Transparence et contrôle du budget	Stabilité macroéconomique	Réduction de la pauvreté	Secteur forestier
<p><b>APN</b></p>	<p>Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du programme de gestion des finances publiques. Sur la base des conclusions de l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière, présentation et mise en œuvre d'un programme pluriannuel de gestion des finances publiques comprenant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les priorités politiques;</li> <li>• les programmes et les projets;</li> <li>• les mesures politiques (réformes);</li> <li>• les indicateurs, les valeurs cibles et les valeurs de référence pour des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés;</li> <li>• un budget pluriannuel. Les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> années: réalisation et publication d'une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière.</li> </ul>		<p>Évaluation positive de la Commission concernant l'existence d'une politique macroéconomique visant à préserver la stabilité économique. Sur la base: de la présentation annuelle d'une stratégie macroéconomique actualisée faisant état des principales mesures macroéconomiques et monétaires ainsi que des résultats et de l'évolution des principales variables macroéconomiques; de la mise en œuvre satisfaisante de la politique macroéconomique et monétaire, en mettant notamment l'accent sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'inflation;</li> <li>• le niveau des réserves brutes;</li> <li>• la balance courante extérieure;</li> <li>• les recettes fiscales;</li> <li>• la dette publique.</li> </ul>	<p>Évaluation satisfaisante, par la Commission, de l'avancement de la mise en œuvre du plan gouvernemental. Sur la base: la première année, de la présentation et de la publication du plan gouvernemental; de la publication et de la présentation annuelle d'un rapport sur la mise en œuvre du plan gouvernemental comportant les informations suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• résultats obtenus quant aux valeurs cibles et aux indicateurs;</li> <li>• niveau de réalisation des politiques;</li> <li>• exécution du budget.</li> </ul>	

Annexe IV

Action	Gestion des finances publiques	Transparence et contrôle du budget	Stabilité macroéconomique	Réduction de la pauvreté	Secteur forestier
<p><b>Papsac</b></p>	<p>Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre du plan de gestion des finances publiques et/ou de la réforme de la gestion des finances publiques, en particulier en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la politique et l'administration fiscales;</li> <li>• le système intégré de gestion financière;</li> <li>• la crédibilité, la transparence, le contrôle et l'audit du budget;</li> <li>• la mise en œuvre d'une politique globale de lutte contre la corruption;</li> <li>• les systèmes d'acquisition;</li> <li>• la budgétisation adéquate des tranches de l'appui budgétaire.</li> </ul>		<p>Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique stable, et en particulier concernant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le contrôle des dépenses relatives aux traitements et salaires;</li> <li>• le contrôle de la dette flottante;</li> <li>• le déficit de l'administration centrale;</li> <li>• le service de la dette;</li> <li>• les progrès dans la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique;</li> <li>• le niveau des réserves internationales.</li> </ul>	<p>Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, présentation de rapports faisant état d'une amélioration en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le renforcement de l'autorité du conseil national pour l'eau potable et l'assainissement;</li> <li>• l'adoption de la politique sectorielle et les progrès dans la mise en œuvre de celle-ci;</li> <li>• la réactivation et le fonctionnement du comité sectoriel tripartite;</li> <li>• l'élaboration et l'approbation du plan national en matière d'eau potable et d'assainissement;</li> <li>• les progrès dans la mise en œuvre de la nouvelle loi générale sur l'eau;</li> <li>• les progrès dans la mise en œuvre de la loi-cadre sur l'eau potable et l'assainissement.</li> </ul> <p>Pour ce qui est des systèmes de qualité en vue du renforcement de la compétitivité, présentation de rapports faisant état d'une amélioration en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la mise en œuvre de la loi sur la qualité et la consolidation des activités du système national de qualité;</li> <li>• la mise en œuvre de la stratégie en matière de compétitivité;</li> <li>• la consolidation des activités du plan stratégique dans le domaine de la santé du service agroalimentaire national.</li> </ul>	

Action	Gestion des finances publiques	Transparence et contrôle du budget	Stabilité macroéconomique	Réduction de la pauvreté	Secteur forestier
<b>EuroFor</b>	<p>Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre, de manière visible, du programme pour l'amélioration et la réforme de la gestion des finances publiques, en particulier en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la politique et l'administration fiscales;</li> <li>le système intégré de gestion financière;</li> <li>la crédibilité, la transparence, le contrôle et l'audit du budget;</li> <li>la mise en œuvre d'une politique globale de lutte contre la corruption;</li> <li>les systèmes d'acquisition;</li> <li>la budgétisation adéquate des tranches de l'appui budgétaire.</li> </ul>	<p>Publication régulière d'informations budgétaires cohérentes et complètes.</p>	<p>Progrès satisfaisants dans le maintien d'une politique macroéconomique visiblement stable, en particulier en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>le contrôle des dépenses relatives aux traitements et salaires;</li> <li>le contrôle de la dette flottante;</li> <li>le déficit de l'administration centrale;</li> <li>le service de la dette;</li> <li>la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique;</li> <li>les réformes des régimes de pension et de sécurité sociale;</li> <li>les réformes des entreprises publiques.</li> </ul>		<p>Progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de la stratégie et des politiques sectorielles, observés notamment dans des rapports attestant d'une amélioration en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>le renforcement de l'autorité de l'institut national de conservation et de développement des forêts;</li> <li>la structure organisationnelle de l'institut national de conservation et de développement des forêts;</li> <li>la mise en œuvre du programme national forestier;</li> <li>le fonctionnement du conseil consultatif national des forêts en coopération avec les régions et les municipalités;</li> <li>la mise en œuvre de la législation forestière;</li> <li>la réduction du coût moyen des formalités par mètre cube de bois;</li> <li>la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre l'abattage illégal, en particulier le système informatique pour l'enregistrement, l'administration et le contrôle des forêts;</li> <li>l'accord de partenariat volontaire entre l'UE et le Honduras concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux;</li> <li>la qualité et la quantité d'informations concernant le secteur et d'informations accessibles au public relatives à la gestion de l'institut national de conservation et de développement des forêts.</li> </ul>

## Résumé analytique

### III

La Commission fait de son mieux pour aider le pays à améliorer son niveau de développement. Elle estime qu'au vu de la conjoncture difficile que connaît le pays, l'aide au développement apportée par l'Union a eu un réel impact dans les domaines d'intervention.

La Commission continuera de corriger les lacunes identifiées dans la gestion de son aide suivant les suggestions faites par la Cour. Elle souhaiterait toutefois souligner qu'il n'est pas possible de déterminer la mesure dans laquelle les «lacunes en matière de gestion» ont limité l'impact de l'aide au développement de l'Union, notamment en raison de l'existence de nombreux facteurs externes.

En ce qui concerne la surface forestière, la Commission souligne que la perte de terrains forestiers est principalement imputable à des facteurs exogènes. Par exemple, les scolytes sont responsables de la perte de 11 % des forêts du pays.

### IV

Les domaines prioritaires dans le pays ont dû être modifiés de manière flexible afin de répondre à l'évolution des besoins du pays.

Les programmes indicatifs pluriannuels de l'Union garantissent la cohérence tout en permettant une certaine flexibilité, afin de tenir comptes des nouveaux développements et des options politiques nationales. Par conséquent, il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre un programme de coopération rigide, qui ne répond pas aux priorités nationales, et un programme qui s'efforce de s'adapter à l'évolution de la situation dans les pays où se déroulent les opérations, tout en veillant à la durabilité des objectifs à long terme.

Au fil du temps, la Commission s'est concentrée sur des secteurs définis de manière plus précise, ce qui s'est traduit par des changements de priorités entre le DSP 2007/2013 et le PIP 2014/2020. Dans ce contexte, lors des négociations concernant le PIP 2014-2020, il a été convenu avec le gouvernement qu'il n'y aurait aucune rupture avec le DSP 2007-2013, et les parties intéressées honduriennes se sont déclarées très satisfaites du niveau d'alignement sur les priorités nationales.

De plus, la Commission estime qu'elle dispose d'un large éventail d'outils adéquats de suivi de la performance, notamment le dialogue politique, les missions d'observation et le suivi orienté vers les résultats.

### V

Le groupe de coordination des donateurs au Honduras (G16) constitue un outil très précieux de coordination entre les donateurs. Il a fonctionné de manière continue depuis sa création en 1998, en mettant en œuvre les principes d'efficacité de l'aide.

Le G16 a le mérite d'avoir rendu possible un dialogue politique sur le long terme entre le gouvernement du Honduras et les principaux donateurs. La coordination des donateurs au Honduras est donc bien organisée et structurée, ce qui permet d'éviter le chevauchement des efforts de coopération.

La programmation conjointe, qui devrait commencer en 2018, intensifiera encore les efforts de coopération en les faisant passer à la vitesse supérieure.

## Réponses de la Commission

### VI

Les stratégies de dialogue politique sont énoncées clairement pour les secteurs recevant un appui budgétaire dont elles constituent l'un des nombreux instruments (avec l'appui financier, l'assistance technique, le suivi, etc.).

Chaque dossier de versement de l'appui budgétaire contient une évaluation écrite du degré de réalisation des objectifs du secteur. L'impact obtenu est le résultat combiné de tous les types d'instrument et non pas uniquement du dialogue politique.

La Commission continuera néanmoins à renforcer ses mécanismes de dialogue politique, notamment ceux consistant à évaluer et suivre les progrès et la documentation adéquate de ce dialogue.

### VII

La Commission veille à ce qu'une expertise macroéconomique soit disponible à tout moment dans l'ensemble de ses délégations, sur la base d'une approche coûts/avantages. Malgré le fait que la délégation ne disposait pas d'un expert en macroéconomie et en GFP (gestion des finances publiques) sur place, jusqu'à récemment, elle a reçu de la délégation au Nicaragua une assistance technique.

De plus, la délégation de l'Union européenne au Honduras a bénéficié d'un large panel d'expertise en matière de macroéconomie et de GFP: de la part du siège, dans le cadre de missions sur le terrain, d'une assistance technique (Paapir – Programme d'appui à l'administration publique et à l'intégration régionale) et de contacts quotidiens avec le siège concernant des questions spécifiques.

En outre, la Commission a organisé des missions du siège au Honduras et à Washington afin de surveiller la situation en engageant un dialogue tant avec le gouvernement hondurien qu'avec le FMI.

De manière générale, la Commission accorde la plus grande importance au recrutement des candidats ayant le profil adéquat pour les délégations, et les membres de son personnel participent régulièrement part à des programmes de formation et à des cours de recyclage.

La délégation applique également de manière stricte et permanente les lignes directrices sur l'appui budgétaire dans le cadre de son évaluation des critères d'éligibilité.

L'appui budgétaire fourni a été cohérent et ininterrompu, et s'est fondé sur un dialogue étroit avec le pays partenaire, visant à garantir un dialogue politique constant et l'adaptation à des circonstances difficiles.

De plus, l'ensemble des dossiers de versement sont analysés avec soin et les décisions finales en la matière sont prises par le Comité directeur de l'appui budgétaire (BSSC). Le BSSC est un organe décisionnel qui documente toujours les décisions prises par ses membres.

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire permettent de respecter l'approche dynamique telle qu'elle est définie dans la communication sur l'appui budgétaire COM(2011) 638 final et les conclusions du Conseil correspondantes: «Pour tous les types d'appui budgétaire, l'UE appliquera une approche personnalisée et dynamique de l'admissibilité, en mettant l'accent sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de stratégies de réforme sectorielle crédibles et pertinentes afin d'optimiser les retombées sur le terrain» (conclusions du Conseil 9371/12).

## Observations

### 13

En ce qui concerne l'aide dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, aucune activité de coopération n'a eu lieu sur la période 2011-2013. Les actions prévues dans ce domaine par le programme indicatif national (PIN) 2007-2013 devaient assurer le suivi des actions précédentes menées dans le secteur de l'électricité, c'est-à-dire les projets Gauree et Gauree 2 (Gestion autonome et utilisation rationnelle de l'énergie électrique).

Cependant, lors de l'examen à mi-parcours (2009), le gouvernement, en la personne du ministre chargé du secteur de l'électricité, a indiqué que l'aide concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique n'était pas nécessaire. Les autorités nationales responsables du secteur de l'énergie ont observé que la loi sur les énergies renouvelables avait donné lieu à de nouvelles sources d'énergies renouvelables dans le cadre d'investissements privés.

C'est la raison pour laquelle la délégation de l'UE a inclus des mesures relatives aux énergies renouvelable et à l'efficacité énergétique dans ses programmes forestiers (MOSEF et Clifor). Ces activités ont été menées en tant que mécanismes d'adaptation au changement climatique et que mesures incitatives pour la gestion des ressources forestières (et non en tant qu'interventions dans le secteur de l'énergie).

Les systèmes de qualité pour l'amélioration de la compétitivité ont constitué un élément complémentaire de la stratégie de la Commission visant à soutenir la mise en œuvre de l'accord d'association de l'Union avec l'Amérique centrale.

La signature de l'accord d'association de l'Union avec l'Amérique centrale, le 29 juin 2012, et l'application provisoire de sa partie IV à compter du 1<sup>er</sup> août 2013 justifient également l'intervention de l'Union à cet égard.

### 14

L'Union a apporté son aide dans ces secteurs car ceux-ci constituaient l'une des priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté du gouvernement (SRP).

De plus, en 2006, la délégation a participé aux discussions communes entre les donateurs et le gouvernement dans le cadre du Comité consultatif chargé de la SRP (*Consejo Consultivo de la ERP*) afin d'examiner cette stratégie. Les investissements budgétaires (fonds nationaux et étrangers) se sont concentrés dans les secteurs suivants: éducation, santé et nutrition, protection sociale, infrastructure, production et accès aux biens et gouvernance. Par conséquent, ces domaines sont également devenus des secteurs prioritaires pour les actions de coopération de l'Union.

En ce qui concerne la courte période sur laquelle l'aide a été fournie, il était nécessaire de prévoir un certain degré de flexibilité dans les programmes de l'Union pour pouvoir réagir et adapter les activités à la nouvelle situation après une crise politique provoquée par le coup d'état de 2009 (voir la réponse de la Commission au point IV).

### 15

#### a)

La Commission souligne que le secteur forestier est également lié à la gestion de l'eau et de l'assainissement et à la protection des sols. À cet égard, la délégation a estimé que l'aide fournie par le programme MOSEF aux municipalités était cohérente par rapport aux objectifs du projet.

MOSEF est le principal projet de la communauté internationale de donateurs qui renforce la coordination entre les trois institutions accordant des titres de propriété sur les terrains forestiers.

Les droits fonciers sont par nature un problème politique et représentent une préoccupation majeure dans toute l'Amérique latine. Bien que ce problème ne puisse être uniquement résolu grâce à des projets de coopération, il a été traité à l'aide d'un ensemble d'autres canaux et instruments: i) l'initiative de l'UE FLEGT (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux), qui est l'instrument le plus efficace pour encourager des réformes, ii) le dialogue politique dans le cadre des négociations pour un APV (accord de partenariat volontaire) FLEGT bilatéral avec l'Union et iii) des contrats spécifiques de fourniture d'une aide (par ex. le projet Procorredor – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

De plus, la Commission note que, dans un pays doté d'une grande diversité culturelle et d'un patrimoine culturel solide, il est possible de gérer les conflits fonciers de deux manières: la régularisation foncière et le recours à des mécanismes de consultation des communautés autochtones. L'aide de l'UE en matière de régularisation foncière constitue donc une approche progressive.

### b)

C'est au cours de la période couverte par l'audit que le Honduras a modifié sa loi sur l'éducation, pour rendre obligatoire l'enseignement primaire jusqu'à la neuvième année. Les donateurs ont aligné leur aide en conséquence.

### 16

Il y a toujours eu plus de demandes d'assistance technique que d'offres disponibles. Le mécanisme de détermination des priorités a été mis en œuvre dans le cadre de comités techniques, avec la participation de l'UE, du gouvernement hondurien et des institutions compétentes (pour la santé, la qualité, l'eau et l'assainissement).

La coordination des donateurs était bien organisée. Par conséquent, les besoins pertinents qui n'ont pas été pris en compte ont fait l'objet de la même analyse coûts/avantages.

Les domaines pertinents qui n'ont pas reçu de financement seront analysés avec soin afin de déterminer les actions ou mesures alternatives qui pourraient être prises pour les soutenir.

### Réponse commune au point 16, a) à c)

Grâce au programme axé sur la demande Paapir, la Commission a pu apporter une assistance technique aux secteurs présentant des besoins cruciaux, à la suite d'une évaluation approfondie et d'une hiérarchisation minutieuse des priorités.

La Commission souligne qu'il était impossible de répondre à toutes les demandes.

### a)

En plus de la réponse commune détaillée ci-dessus, dans le cas particulier du secteur de la santé, l'étude des carences en vitamines et en minéraux a été approuvée par le Comité technique de Paapir en 2013, mais n'a pas été réalisée par la suite.

### 18

La Commission estime que le processus visant à assurer une répartition efficace du travail entre les donateurs a bien progressé. Par exemple, la GIZ s'est chargée des questions liées au changement climatique et à la foresterie, tandis que l'Espagne s'est penchée sur les questions de gouvernance et les réformes dans le secteur de la justice.

Au niveau de la délégation, une feuille de route a été élaborée pour une programmation conjointe après 2018. À cet égard, courant 2016, une analyse de la conjoncture nationale hondurienne sera réalisée.

### 19

La Commission œuvre en permanence au renforcement de la coopération avec le gouvernement hondurien et l'ensemble des donateurs. L'essentiel de la coordination s'effectue avec les États membres de l'Union. La délégation de l'UE est également très active au sein du G16 et cherche à atteindre le meilleur degré de coordination possible avec les principaux donateurs présents au Honduras.

### Encadré 3 – Chevauchement des financements

La Commission estime que même si les approches des donateurs sont différentes, elles peuvent être complémentaires.

En ce qui concerne le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'ensemble des municipalités participant au projet ont reçu de l'aide, mais toutes n'ont pas bénéficié d'investissements dans les infrastructures. De plus, la COMAS (commission municipale sur l'eau et l'assainissement) et l'USCL (unité de suivi et contrôle local) ont été créées et couvrent l'ensemble des municipalités. L'aide aux municipalités était axée sur le renforcement des capacités dans le cadre de ces deux entités.

### 20

La délégation estime être très active dans le domaine de la coordination avec les autres donateurs, ce qui réduit le risque de chevauchement. La cartographie des donateurs est chronophage et ne constitue pas toujours l'outil le plus efficace. Confier la coordination au bénéficiaire, sur la base d'une autonomisation et d'un dialogue politique, semble produire de meilleurs résultats.

### 23

L'éligibilité du secteur a été intégralement évaluée conformément aux lignes directrices sur l'appui budgétaire. Il a été conclu sur cette base que la politique sectorielle était suffisamment crédible et pertinente pour garantir un programme d'appui budgétaire satisfaisant.

Dès lors qu'il existe suffisamment d'éléments prouvant la crédibilité et la pertinence, une politique sectorielle peut être améliorée dans le temps et renforcée. Cela fait partie d'un programme d'appui budgétaire continu et résulte du dialogue politique et de l'assistance technique.

De plus, la Commission note que l'appui aux systèmes de qualité a été mis en œuvre dans le cadre de l'accord d'association de l'UE avec l'Amérique centrale et a été validé par le gouvernement.

### 26

La Commission estime qu'une analyse structurée du critère d'éligibilité en matière de stabilité macroéconomique est importante et doit être réalisée sur la base des lignes directrices sur l'appui budgétaire.

Dans les cas mentionnés par la Cour, les progrès reposaient sur un certain nombre d'indicateurs spécifiques. L'évolution de ces indicateurs a démontré des progrès positifs et la non-détérioration de la situation malgré une conjoncture très complexe.

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire font référence à l'absence d'accord entre le gouvernement du Honduras et le FMI. Le paragraphe 5.1.2 de ces lignes directrices déclare ce que suit: «*D'un autre côté, l'absence d'un programme du FMI ne signifie pas systématiquement que le critère d'éligibilité macroéconomique n'est pas rempli [...]. Lorsqu'un programme n'est pas mis en œuvre de façon satisfaisante ou qu'aucun programme n'a été mis en place à cause d'un manque d'entente avec le FMI, un pays peut malgré tout être éligible si les objectifs de l'appui budgétaire ne sont pas mis en danger, en particulier s'agissant d'un appui budgétaire sous la forme d'un contrat de réforme sectorielle*».

Même si elle a tenu compte de la décision du FMI, la Commission a conclu que ce désaccord portant sur un point très technique et mineur n'empêchait pas une évaluation globale positive et un appui supplémentaire au gouvernement hondurien pour soutenir ses efforts visant à rétablir la stabilité macroéconomique.

### 27

La préparation du programme d'appui budgétaire pour un secteur précis peut avoir lieu alors même que d'autres programmes n'effectuent aucun versement. Cela fait partie du dialogue politique et de l'appui constants au gouvernement hondurien dans différents secteurs/politiques. Le message général est de soutenir le pays partenaire au moyen d'un appui budgétaire malgré les difficultés rencontrées dans plus d'un secteur.

De plus, la délégation a maintenu le dialogue politique durant les périodes mentionnées dans la note de bas de page, ce qui ne devrait pas être interprété comme un message contradictoire de suspension de l'appui budgétaire.

En outre, la signature d'un accord financier pour l'appui budgétaire représente également une possibilité de négociation supplémentaire pour l'Union.

La Commission ne voit aucune contradiction dans la signature d'Eurofor. Il convient de noter que ce programme contenait un élément très solide d'assistance technique, géré par la coopération déléguée. Il devait commencer immédiatement et il a été établi clairement, dans le cadre du dialogue politique, qu'aucun versement ne serait effectué tant que la situation macroéconomique n'aurait pas été stabilisée.

### 28

La Commission a fortement soutenu la réforme de la GFP au Honduras et a maintenu un dialogue très étroit et constant afin d'encourager les améliorations et les progrès dans ce domaine.

L'amélioration des finances publiques est surveillée par les exercices PEFA successifs, qui correspondent à un partenariat global entre les donateurs et le gouvernement.

### 29

Bien que la Commission reconnaisse l'existence de lacunes, des progrès notables et des améliorations progressives sont observés.

La conjoncture macroéconomique et politique dans le pays a ralenti les efforts de réforme. Des progrès ont toutefois été enregistrés. Cette évolution positive est d'autant plus pertinente, importante et difficile à réaliser vu l'environnement complexe qui caractérise le Honduras.

De plus, la Commission estime qu'il est très difficile d'adopter le rythme de réforme attendu. Malgré l'existence de ces défis, d'importantes étapes ont été franchies, notamment grâce à l'appui de l'Union, par exemple: la création de certificats de disponibilité budgétaire afin d'éviter tout écart par rapport aux dépenses prévues par les ministères compétents. Cette innovation a été introduite à la suite de missions du siège et du dialogue avec les services d'assistance technique locaux et le FMI.

### Réponse commune au point 29, a) à c)

La Commission est d'accord avec les conclusions de la Cour et déploie tous les efforts possibles pour suivre tant les politiques que les performances dans ce domaine.

Comme le note la Cour au point 30, cette évaluation précise a permis à la Commission de cibler correctement le dialogue politique et les initiatives de renforcement des capacités dans les domaines de GFP qui nécessitent le plus d'attention et en coordination avec d'autres donateurs.

Ce faisant, la Commission soutient de manière continue et cohérente les efforts du gouvernement en vue d'améliorer la performance en matière de GFP.

### d)

L'évaluation PEFA la plus récente permet de mettre en place un certain nombre d'actions afin d'améliorer cette situation. Cette question est traitée dans le cadre du dialogue politique entre la Commission et le gouvernement hondurien.

### e)

Cette question est traitée dans le cadre du dialogue politique entre la Commission et le gouvernement hondurien.

### f)

La corruption représente un défi pour la gouvernance démocratique et l'état de droit.

Dans le même temps toutefois, malgré un contexte difficile, le nouveau code pénal (*Código Penal*) est en cours de révision, avec le soutien de l'Espagne et du programme Eurojusticia (dans le cadre du processus de socialisation du nouveau projet de code pénal). De plus, un projet de lutte contre la corruption est en cours d'élaboration dans le cadre du PIP 2014-2020.

La Commission soutient également une initiative s'adressant aux jeunes et visant à leur permettre d'exercer leurs droits et de rejeter les pratiques de corruption («*Participación e incidencia a multinivel y multiactor en el marco de procesos de veeduría social en Honduras, en tema de violaciones, promoción y defensa de los derechos fundamentales de la juventud*», référence EIDHR/2015/369-295).

## 30

### c)

La Commission poursuivra ses efforts pour mieux définir les critères à l'aune desquels les progrès doivent être mesurés.

Pour certains critères (notamment la GFP), il est important de comparer les progrès réalisés au regard des premiers objectifs de la réforme; pour d'autres (en matière macroéconomique par exemple), le maintien de politiques axées sur la stabilité est suffisant pour confirmer l'éligibilité.

De plus, le dialogue politique actuel accompagnera le processus de réforme et permettra de clarifier les attentes.

### Encadré 4 – Réformes: exemples de prévisions imprécises

Voir la réponse de la Commission au point 27.

#### 31

Le responsable de la coopération et les gestionnaires de projet impliqués dans les opérations d'appui budgétaire ont suivi une formation technique concernant l'appui budgétaire et s'appuient sur leur expérience professionnelle pour vérifier l'expertise nécessaire en matière de GFP.

De plus, une solide assistance technique (Paapir) a été mise en place afin de soutenir les activités d'appui budgétaire (voir également la réponse de la Commission au point VII).

En outre, la délégation a pu bénéficier d'un large panel d'expertise en matière de GFP et de macroéconomie: de la part du siège, dans le cadre de missions sur le terrain, d'une assistance technique et de contacts réguliers avec le siège concernant des questions préoccupantes.

#### 33

En ce qui concerne le secteur de la sécurité et de la justice, certains résultats très positifs ont été obtenus malgré les difficultés particulières rencontrées dans ce secteur.

Par exemple, le lancement du programme de formation interinstitutionnel des acteurs de la justice (juges, policiers et procureurs) a rencontré un grand succès. Ce programme a été conçu et mené pour la première fois en tant que formation officielle donnant lieu à une accréditation au niveau universitaire.

De plus, l'aide fournie aux ONG et financée grâce au PASS a été mise en œuvre avec succès, de même que les éléments pour équiper les bénéficiaires.

#### 35

En raison du coup d'État de 2009, la délégation n'a pas pu continuer d'élaborer le projet, en particulier car le gouvernement n'a pas été officiellement reconnu avant la mi-2010.

Le retard dans la mise en œuvre du projet MOSEF a été en partie imputable à l'incendie qui s'est déclaré dans les bureaux de l'ICF (Institut pour la conservation des forêts), qui hébergeaient ce projet.

#### 36

##### a)

La Commission estime qu'il est nécessaire de tenir compte du contexte dans lequel s'inscrivent la conception et l'approbation du PASS. En effet, lorsque le programme a été approuvé en 2008, les objectifs du PASS étaient certes ambitieux, mais réalistes. Ces actions étaient jugées appropriées dans ce contexte.

La crise institutionnelle de 2009 qui a conduit au coup d'État a bouleversé le paysage et tous les efforts de la nouvelle administration ont été consacrés à rétablir «l'institutionnalité» de l'État hondurien. De plus, la criminalité organisée a profité du coup d'État et de ses conséquences pour renforcer son influence. Les institutions gouvernementales se sont retrouvées très affaiblies, notamment le ministère de la Sécurité, qui a fait preuve d'un manque de compétence et de volonté politique.

Au vu de tous les défis rencontrés, il convient de reconnaître que, malgré les circonstances défavorables dues à l'instabilité politique de 2009, le PASS a produit des résultats significatifs, bien qu'il n'ait pas atteint les résultats initialement escomptés.

### b)

Tous les domaines d'une politique sectorielle ne débouchent pas nécessairement sur des indicateurs spécifiques. Seul un nombre limité d'entre eux peuvent être utilisés comme indicateurs spécifiques. De plus, les progrès généraux par secteur et, par conséquent, tous les objectifs des actions font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'évaluation des progrès des politiques sectorielles.

Dans le cas de l'APN, les progrès des actions ont fait l'objet d'un suivi mais les indicateurs du plan national hondurien ont été utilisés pour rendre compte des réalisations du programme d'appui budgétaire.

### c)

Étant donné qu'au moment de la conception, les indicateurs des stratégies nationales étaient en cours de validation et n'étaient pas assez détaillés pour être mesurés, il a été nécessaire de proposer un indicateur ad hoc dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

### d)

La Commission a apporté une aide spécifique afin d'améliorer les données statistiques.

### e)

La Commission travaille avec le gouvernement afin de corriger cette situation.

### f)

En ce qui concerne l'APN, la situation politique du pays au moment de la signature de l'accord de financement n'était pas favorable à la sélection et à l'adoption d'indicateurs pour le programme.

La délégation a également signalé ce fait dans sa note explicative standard pour l'adoption de l'avenant 1 à l'accord de financement de l'APN, dans laquelle elle explique qu'en 2008 et 2009, la crise politique et économique qu'a connue le pays a empêché de négocier un accord de financement opérationnel étant donné que les conditions préalables à un programme d'appui budgétaire n'étaient plus remplies peu après que la Commission ait décidé de financer l'accord.

Par conséquent, après le rétablissement de l'état de droit dans le pays, des négociations ont été menées afin de définir les indicateurs uniquement sur la base des nouvelles stratégies du gouvernement.

### 37

Des visites de terrain sont prévues en fonction de différents critères, notamment l'établissement de priorité pour contrôler les projets ou programmes présentant des difficultés, afin de garantir une surveillance étroite et d'atténuer ainsi les risques.

Le tableau de bord ICP pour 2015 montre que le pourcentage de projets problématiques ayant fait l'objet d'une activité de suivi ou d'évaluation cette année-là est de 100 %.

La Commission suivra étroitement l'ensemble des projets présentant des risques ou des lacunes identifiés, notamment dans le cadre de visites de terrain ciblées.

### 38

Ces dernières années, la Commission a conçu une méthodologie afin de suivre l'appui budgétaire dans le cadre du suivi orienté vers les résultats et l'a testée pour la première fois au Honduras.

Bien que le suivi orienté vers les résultats réalisés pour l'APN en septembre 2013 n'ait pas débouché sur des recommandations spécifiques pour l'APN, la délégation a estimé que les observations présentées par les experts étaient utiles afin de définir et de formuler les interventions d'appui budgétaire dans le cadre du PIP 2014-2020.

La Commission réalisera une intégration systématique des recommandations du suivi orienté vers les résultats dans les programmes en cours.

### 41

L'ensemble des stratégies de dialogue élaborées par la délégation de l'UE s'inscrivent dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

La délégation continuera d'affiner son dialogue politique à l'avenir.

### 42

Les stratégies de dialogue politique sont définies pour les secteurs recevant un appui budgétaire et sont régulièrement mises à jour par la délégation de l'UE. Elles sont également prises en compte avant chaque versement de l'appui budgétaire.

De plus, en tant que telles, elles font partie d'une large gamme d'autres instruments (par exemple assistance technique et appui financier). Par conséquent, leur impact est le résultat de la combinaison de tous les types d'outils et elles ne doivent donc pas être envisagées de manière isolée.

La Commission poursuivra néanmoins ses efforts en vue d'améliorer la documentation et l'évaluation de son dialogue politique.

### 44

L'effet de levier dépend de nombreux facteurs, notamment la contribution financière ou les aspects politiques, sociaux, culturels et commerciaux. L'effet de levier ne peut être comparé à celui d'autres pays uniquement en fonction d'aspects financiers ou commerciaux.

Bien que les fonds de l'Union ne représentent qu'une petite proportion du budget du gouvernement, la Commission considère l'effet de levier réel obtenu à la lumière des capacités techniques que l'UE a été en mesure de fournir.

Par exemple, dans le cas de la GFP et de la stabilité macroéconomique, cet appui s'est avéré à la fois important et bénéfique pour le Honduras, et a permis à l'Union de disposer d'une grande influence stratégique.

### 45

#### a)

Des réunions bilatérales ont eu lieu afin d'aborder, dans le cadre du dialogue politique, les domaines soutenus par l'APN. Le dialogue politique de l'UE sur l'éducation s'est tenu dans le cadre du groupe de travail des donateurs sur l'éducation appelé MERECE. De nombreuses réunions ont été organisées tout au long de la période en question. Le nombre de réunions a été jugé suffisant et adapté aux ressources disponibles.

La stratégie de statistiques nationales et la réforme de la fonction publique ont toutes deux fait partie des indicateurs dans le cadre du programme APN. Elles ont donc dû être intégrées au dialogue politique avec les autorités honduriennes.

#### b)

L'arrivée de la mission d'appui contre la corruption et l'impunité au Honduras (Maccih) risquait de donner lieu à la création d'un observatoire différent. La forte implication de la délégation de l'UE dans la coordination avec d'autres donateurs a permis d'atténuer le risque de duplication des efforts.

L'UE fait désormais partie des donateurs de Maccih et se trouve en position de chef de file pour garantir la complémentarité dans le secteur.

### 47

L'évolution de la pauvreté doit être évaluée en tenant également compte de facteurs externes.

Il faudrait évaluer comment les niveaux de pauvreté auraient évolué sans l'impact des programmes de coopération de l'UE.

La Commission estime que sans l'intervention de l'Union, l'impact de la crise financière mondiale de 2008 sur les niveaux de pauvreté aurait été bien pire.

### 49

Les indicateurs ont été négociés avec le gouvernement sur la base d'une stratégie de réforme sectorielle nationale.

La Commission utilise l'assistance technique et le dialogue politique pour traiter ces questions.

### 50

La Commission estime que la baisse des coûts salariaux de 55 % à 49 % dans le secteur de l'éducation est déjà une réussite en soi dans un pays aussi complexe que le Honduras.

En l'absence d'une évaluation systématique de l'APN et de son impact sur l'éducation, il est assez difficile d'évaluer objectivement l'impact de l'appui budgétaire.

### 51

La Commission considère que l'APN a été l'une des interventions les plus réussies dans le secteur de la santé. Les objectifs de la convention de financement, qui sont les mêmes que ceux du Plan national de développement (*Plan de Nación*), ont été atteints pour la période 2010-2014. Les résultats sont les suivants:

- 66 % des naissances en 2013 ont eu lieu dans des établissements de santé (soit une augmentation par rapport aux 53 % de 2009). Cette augmentation représente 20 555 naissances;
- en 2013, 61 % des nouvelles mères ont eu accès à des soins postnataux dans les six semaines suivant la naissance (soit une augmentation par rapport aux 51 % de 2009);
- le taux de prévalence (pour 1 000) de diarrhée chez les enfants âgés de moins de 5 ans est tombé de 148 en 2009 à 126 en 2013;
- le taux de prévalence (pour 1 000) d'infections respiratoires aiguës (pneumonie/bronchopneumonie) chez les enfants âgés de moins de 5 ans est tombé de 49 en 2009 à 45 en 2013.

### 52

La Commission estime que les indicateurs qui pointent un progrès dans ce secteur sont très encourageants, malgré les lacunes persistantes déjà mentionnées.

### 54

L'UE est intervenue dans le secteur qui a vu une hausse de 24 % de l'accès à l'eau en zone rurale et de 45 % en matière d'assainissement en milieu rural, sur la base du programme commun de surveillance (mené par les Nations unies et réalisé tous les deux ans). Cette amélioration sensible en ce qui concerne l'accès à l'eau potable et l'assainissement en milieu rural a eu lieu sur la période 1990-2015.

### 55

Ces indicateurs sont liés aux rapports d'activité officiels pour les indicateurs spécifiques du Papsac. Ils ne représentent pas l'ensemble des résultats de la contribution de l'UE à ce secteur.

Il est important de souligner les résultats de l'intervention de l'UE dans le cadre politique sectoriel, comme l'adoption de politiques et plans opérationnels nationaux dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

De plus, l'assistance technique de l'UE a permis d'étoffer plusieurs études visant à soutenir les institutions du secteur.

### 56

L'objectif consistant à influencer le volume d'exportations du Honduras vers l'Union est très ambitieux car il dépend de facteurs externes. Les effets de l'accord d'association ne seront visibles qu'à long terme.

### 58

Cette vue d'ensemble du secteur illustre bien l'ampleur des défis à surmonter pour améliorer le secteur forestier dans un pays très vulnérable au changement climatique. Il ne fait aucun doute que l'amélioration de la gouvernance du secteur est un enjeu essentiel; il faut également garder à l'esprit le scénario et les risques en cas de non-intervention, en plus d'analyser la situation avant et après la fin du projet.

La situation est encore aggravée par la crise des scolytes qui entrave les efforts déployés dans ce secteur.

### 59

#### a)

L'institut n'a pas été pleinement opérationnel en raison de retards législatifs qui échappent au contrôle de la Commission. De plus, l'UE contribue au renforcement des institutions dans le secteur en améliorant la mise en œuvre de la politique forestière.

#### b)

Le principe de l'appui budgétaire consiste à suivre la conformité à l'aide des indicateurs, et non pas nécessairement à augmenter l'allocation budgétaire de l'institution. Il n'est pas nécessaire d'augmenter le budget de l'institution en question pour inciter le gouvernement à mettre en œuvre une stratégie sectorielle.

### 60

La violence, l'impunité et la corruption font partie des problèmes les plus difficiles à résoudre dans n'importe quel pays. La Commission estime que PASS et Eurojusticia ont contribué à apporter une réponse institutionnelle plus coordonnée. La Commission reconnaît qu'il n'a pas encore été possible de mettre en place une politique nationale unique dans le secteur de la sécurité et de la justice, mais fait de son mieux pour atteindre cet objectif à l'aide de programmes en cours de mise en œuvre et d'efforts généraux dans ce secteur.

De plus, bien que la coordination interinstitutionnelle demeure limitée, l'UE est le seul donateur à soutenir la coordination entre les trois institutions du secteur: le ministère des Droits de l'homme, de la justice, de la gouvernance et de la décentralisation (Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización); le pouvoir judiciaire (Poder Judicial) et le ministère public (*Ministerio Público*).

### 62

PASS a été élaboré dans des conditions politiques particulières. À la suite du coup d'État de 2009, la coopération a été suspendue pendant un an. Lorsqu'elle a repris, les conditions et priorités politiques avaient considérablement changé. Ces changements se sont poursuivis durant le programme en raison de l'envolée du nombre d'homicides. Le projet a été largement adapté, de manière concrète, en simplifiant le cadre logique du programme.

## Conclusions et recommandations

### 63

La Commission reconnaît l'évaluation positive de ses interventions par la Cour.

Des facteurs externes, qui échappent au contrôle de l'UE, ont une influence sur les résultats et l'impact des interventions de la Commission. La crise politique de 2009 a touché toutes les activités dans le pays. Si l'UE n'avait pas soutenu des secteurs prioritaires, les conditions dans ces secteurs auraient été encore plus difficiles.

Une nouvelle évaluation sera publiée avant la fin de l'année 2016 concernant les taux de déforestation sur la période 2000-2014. De plus, la perte de terrains forestiers est principalement due à des facteurs exogènes (comme la crise des scolytes) qui échappent au contrôle de la Commission.

### 64

La Commission estime que la coopération était encourageante.

La programmation actuelle, avec des interventions à moyen et long terme dans chaque secteur, par les mêmes institutions principales, garantit la cohérence de la coopération de l'UE et réduit le risque de compromettre son impact. La coopération déléguée et la programmation conjointe avec les États membres (Allemagne et Espagne) constituent un élément fort qui contribue à minimiser ces risques.

### Recommandation n° 1 – Renforcer l'approche de l'UE par une meilleure cohérence et des actions plus ciblées

#### a)

La Commission accepte la recommandation.

#### b)

La Commission accepte la recommandation et continuera de chercher le juste équilibre et de se concentrer sur les domaines qui garantissent l'impact le plus élevé.

#### c)

La Commission accepte la recommandation.

La délégation s'efforce déjà d'établir une programmation conjointe et redoublera d'efforts pour atteindre cet objectif d'ici à 2018.

La programmation conjointe est en cours, conformément à la feuille de route. Différentes actions sont mises en œuvre au moyen d'une coopération déléguée dans le cadre des mêmes institutions chefs de file, notamment: l'UTSAN (Unité technique chargée de la sécurité alimentaire et de la nutrition) dans le secteur de la sécurité alimentaire (UE et FAO); le ministère de l'Emploi dans le secteur de l'emploi (UE et Espagne); le ministère de l'Environnement dans le secteur forestier (UE et Allemagne).

### 65

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire fournissent des instructions très détaillées sur la gestion des risques et les outils correspondants. Le principal outil utilisé est le cadre de gestion des risques, qui a été introduit progressivement dans la gestion des programmes d'appui budgétaire au Honduras.

Lors de l'évaluation de l'éligibilité, les règles de l'appui budgétaire concernant le versement sont strictes et claires. Quatre critères d'éligibilité doivent être remplis pour qu'un versement puisse intervenir. Il s'agit notamment des progrès et développements réalisés au niveau des politiques axées sur la stabilité macroéconomique.

Le gouvernement a fait des efforts et des progrès pour essayer de soutenir et de maintenir des politiques axées sur la stabilité macroéconomique sur la base d'une analyse complète réalisée par la délégation. Les rapports d'éligibilité fournis prouvent ce point.

### Recommandation n° 2 – Améliorer la gestion des opérations d'appui budgétaire

#### a)

La Commission accepte la recommandation car elle estime que les messages envoyés au gouvernement hondurien sont déjà cohérents. À l'heure actuelle, le Comité directeur de l'appui budgétaire (BSSC) confirme les options stratégiques et autorise uniquement la délégation à mettre en place des programmes d'appui budgétaire en tenant compte du court, du moyen et du long terme de manière cohérente.

La Commission dispose d'un large éventail d'approches en matière de dialogue politique avec le Honduras. L'engagement du gouvernement à mener des réformes est un élément essentiel du dialogue politique et de l'éligibilité à l'appui budgétaire.

#### b)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission estime que cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire comprennent des instructions pour une évaluation structurée et des modèles détaillés et sont déjà appliquées de manière totale et cohérente.

Les lignes directrices permettent également de respecter l'approche dynamique, telle qu'elle est définie dans la communication sur l'appui budgétaire COM(2011) 638 final et les conclusions du Conseil correspondantes: «Pour tous les types d'appui budgétaire, l'UE appliquera une approche personnalisée et dynamique de l'admissibilité, en mettant l'accent sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de stratégies de réforme sectorielle crédibles et pertinentes afin d'optimiser les retombées sur le terrain» (conclusions du Conseil n° 9371/12).

#### c)

La Commission accepte la recommandation.

L'expertise en matière de macroéconomie et de gestion des finances publiques est un facteur de sélection du personnel qui est pris en compte lors du processus de rotation.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, un expert en appui budgétaire a été affecté à la délégation au Honduras.

De plus, la Commission continuera d'assurer une expertise supplémentaire en matière de macroéconomie et de GFP par des moyens alternatifs.

### **Recommandation n° 3 – Améliorer la mesure de la performance des actions de l'UE**

La Commission accepte la recommandation et continuera d'en tenir compte dans ses nouveaux programmes afin de renforcer le suivi sectoriel et les systèmes d'évaluation. Par exemple, le budget Eurosan soutiendra le recensement agricole national. Cela permettra de renforcer les capacités de l'Institut national des statistiques (INE).

### **67**

Les stratégies sectorielles élaborées par la délégation sont utilisées en tant qu'instruments de soutien du dialogue politique de l'UE dans les domaines de concentration. Chaque dialogue politique est documenté dans un rapport écrit. Lors de l'analyse sectorielle portant sur l'autorisation des versements, le niveau d'atteinte des objectifs est évalué.

### **Recommandation n° 4 – Renforcer le dialogue politique dans les secteurs prioritaires**

La Commission accepte la recommandation.



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### Publications gratuites:

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	17.11.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	20.7.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	25.10.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	3.11.2016

Nous avons évalué l'efficacité de l'aide bilatérale au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras. Pour ce faire, nous avons analysé la gestion assurée par la Commission et la mesure dans laquelle les objectifs de l'UE en matière d'aide au développement ont été atteints. L'audit a porté sur la période 2007-2015. Les secteurs prioritaires qui ont été examinés sont la réduction de la pauvreté, les forêts, ainsi que la sécurité et la justice.

Nous sommes parvenus à la conclusion que l'aide au développement accordée par l'UE aux secteurs prioritaires au Honduras au cours de la période audité a été partiellement efficace. Elle a contribué à la réalisation de progrès dans ces secteurs, mais la conjoncture difficile que traverse le pays et un certain nombre de lacunes en matière de gestion ont limité son impact. Globalement, la situation dans le pays reste préoccupante. Le niveau de pauvreté a augmenté, la surface forestière a diminué, la violence reste généralisée et le taux d'homicides est très élevé.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications