

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 2/2005

**relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP: la gestion par la
Commission du volet «réforme des finances publiques», accompagné des
réponses de la Commission**

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE)

(2005/C 249/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Pages</i>
ABRÉVIATIONS ET TERMINOLOGIE UTILISÉES		3
RÉSUMÉ	I-V	4
Description du mécanisme	I-II	4
Audit de la Cour	III	4
Résultats de l'audit	IV-V	4
INTRODUCTION	1-2	5
DOMAINE D'AUDIT: L'AIDE BUDGÉTAIRE DIRECTE ET NON CIBLÉE	3-18	5
Définition	3-5	5
Améliorer la gestion des finances publiques: un des objectifs de l'aide budgétaire	6-8	5
Avantages: appropriation et simplification pour le pays bénéficiaire	9-11	5
Désavantage: risques liés à la faiblesse des systèmes des finances publiques nationaux	12-14	6
Mise en œuvre: une aide soumise à conditions	15	6
Dispositions réglementaires	16-18	7
CONTRÔLE DE LA COUR	19-22	7
Objectif d'audit	19-20	7
Approche d'audit	21-22	7
RÉSULTATS DES CONTRÔLES	23-74	8
Appréciation de l'état initial de la gestion des finances publiques	23-40	8
Définition du cadre méthodologique	23-30	8
Cadre méthodologique amélioré, mais à compléter	23-27	8
Interprétation dynamique des conditions d'éligibilité	28-29	9
Cohérence des programmes à mieux expliciter	30	9

	<i>Points</i>	<i>Pages</i>
Mise en œuvre du cadre méthodologique	31-37	9
Appréciations initiales généralement complètes et reliées au plan de réformes du pays	31-33	9
La lutte contre la corruption: un volet à développer	34	10
Appuis institutionnels coordonnés mais ne s'inscrivant pas toujours dans un cadre global	35-36	10
Absence de recommandations des chefs de délégation	37	11
Informations conformes à la réalité	38	11
Décisions de la Commission insuffisamment argumentées	39-40	11
Suivi de l'évolution des réformes	41-74	12
Cadre méthodologique en cours de développement	41-46	12
Rapports de suivi des délégations à améliorer	42-44	12
Indicateurs de performance en cours d'amélioration	45-46	13
Mise en œuvre du cadre méthodologique	47-68	13
Rapports de suivi des délégations incomplets	47	13
Indicateurs de performance parfois insuffisamment incitatifs	48-51	14
Coordination avec les autres bailleurs de fonds inégalement avancée suivant les pays	52-55	14
Relations avec les parlements et les institutions supérieures de contrôle à ren- forcer	56-62	15
Manque de ressources humaines de la Commission	63-68	16
Réalité: les réformes avancent, mais la qualité de la gestion des pays bénéficiaires reste encore très faible	69-71	16
Réactions appropriées de la Commission	72-74	17
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	75-89	18
Conclusions	75-83	18
Recommandations	84-89	18
ANNEXE 1 — Six tableaux illustrant l'importance des aides budgétaires		20
ANNEXE 2 — Le projet de nouveau cadre d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques ...		24
ANNEXE 3 — Les indicateurs de performance de la Commission		28
ANNEXE 4 — Bonnes pratiques en matière de coordination entre bailleurs de fonds: exemple du Mozam- bique		30
Réponses de la Commission		31

ABRÉVIATIONS ET TERMINOLOGIE UTILISÉES

ACP	— États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, signataires de l'accord de Cotonou
AFD	— Agence française de développement
BAD	— Banque africaine de développement
BM	— Banque mondiale
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (évaluation de la responsabilité financière du pays)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (revue analytique de la passation des marchés)
DFID	— UK-Department for International Development (département du Royaume-Uni pour le développement international)
DSRP	— Document stratégique de réduction de la pauvreté
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (programme de gestion et de contrôle des dépenses)
FED	— Fonds européen de développement
FMI	— Fonds monétaire international
FP	— Finances publiques
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (évaluation du risque fiduciaire)
FRPC	— Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
HIPC	— Highly Indebted Poor Country (voir PPTE)
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (harmonisation des pratiques d'audit outre-mer)
IBW	— Institutions de Bretton Woods (BM et FMI)
IFAC	— International Federation of Accountants (Fédération internationale des experts comptables)
ISA	— International Standards on Auditing (standards d'audit internationaux)
ISC	— Institution supérieure de contrôle
MoU	— Memorandum of Understanding (accord de partenariat)
OCDE	— Organisation de coopération et de développement économiques
PAF	— Performance Assessment Framework (cadre d'évaluation des performances)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (dépenses publiques et responsabilité financière)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (gestion des dépenses publiques et responsabilité financière)
PER	— Public Expenditure Review (revue des dépenses publiques)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (contrôle des dépenses publiques)
PIN	— Programme indicatif national
PFMA	— Public Finance Management Assessment (évaluation de la gestion des finances publiques)
PPARP	— Programme pluriannuel d'appui à la réduction de la pauvreté
PPTE	— Pays pauvre très endetté
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (voir DSRP)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (programme de renforcement des capacités des services publics)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (rapport sur l'observation des normes et des codes)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (système d'administration financière de l'État)

RÉSUMÉ

Description du mécanisme

I. L'aide budgétaire directe et non ciblée a pris ces dernières années une importance croissante, atteignant environ un cinquième des aides du FED. Elle présente plusieurs avantages importants — appropriation et simplification, notamment (voir points 9-11) —, mais comporte également un risque. Ce risque est différent par rapport à d'autres types d'aide (voir points 12-13), compte tenu d'objectifs plus ambitieux et dans la mesure où l'argent versé se fond dans les recettes des pays, qui le dépensent ensuite selon leurs propres systèmes de gestion généralement faibles. La philosophie de l'aide budgétaire consiste à aider les pays bénéficiaires à réduire ce risque, tout en leur permettant de gérer eux-mêmes leur développement, orienté vers la croissance et la lutte contre la pauvreté. La plupart des bailleurs de fonds s'intéressent de plus en plus à cette forme d'aide, qui diffère fondamentalement des soutiens traditionnels aux projets (voir point 11).

II. La Commission accepte de verser des aides budgétaires à des pays dont les systèmes de gestion sont faibles, à condition que des réformes soient mises en œuvre pour les améliorer (voir points 28-29), ce qui est un processus à long terme. Elle a de ce fait développé des outils qui visent non seulement à poser un diagnostic initial sur la qualité de la gestion des finances publiques et des réformes proposées, mais aussi à évaluer l'évolution de cette gestion ainsi que l'avancement de ces réformes.

Audit de la Cour

III. La présente enquête a pour objectif d'examiner comment la Commission a géré en 2003-2004 le risque lié aux finances publiques dans le cadre de l'aide budgétaire (voir point 12), en s'assurant de la qualité de la gestion des finances publiques et de l'efficacité des réformes mises en place par l'État bénéficiaire (voir points 19-20). L'audit a porté principalement sur les programmes d'aides budgétaires directes et non ciblées du FED octroyées dans le cadre de l'accord de Cotonou et s'appuie sur des vérifications effectuées au siège et dans cinq pays (voir points 21-22).

Résultats de l'audit

IV. Les outils d'analyse et de suivi, appliqués en coordination avec les autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, fournissent des informations relativement complètes permettant à la Commission de réagir de manière appropriée. Ils requièrent cependant des améliorations, tant dans leur conception (voir points 23-27 et 42-46) que dans leur mise en œuvre (voir points 31-37 et 47-68). Leur conception présente quelques faiblesses au niveau des diagnostics et des rapports de suivi pas assez complets, ni démonstratifs, et leur mise en œuvre n'est pas suffisamment coordonnée localement avec les autres bailleurs et ne s'appuie pas assez sur les parlements ni sur les institutions supérieures de contrôle des pays bénéficiaires.

V. La Cour recommande à la Commission:

- a) de mettre à jour et de compléter son guide méthodologique, y compris sur les aspects relatifs aux rapports de suivi (voir point 84);
- b) de démontrer plus explicitement l'éligibilité des pays bénéficiaires (voir point 85);
- c) d'utiliser des indicateurs de performance relatifs aux finances publiques plus incitatifs (voir point 86);
- d) de finaliser le nouvel outil d'évaluation de la qualité de la gestion des finances publiques et d'appuyer au maximum son adoption par les différents bailleurs (voir point 87);
- e) de renforcer la coopération locale entre les bailleurs de fonds (voir point 88);
- f) de renforcer ses relations avec les parlements et les institutions supérieures de contrôle des pays bénéficiaires (voir point 89).

INTRODUCTION

1. En 2000, la Cour a examiné le suivi exercé par la Commission de l'utilisation des fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires aux pays ACP ⁽¹⁾. Depuis, la Commission a remplacé ce mode d'intervention par de l'aide budgétaire, qui représente maintenant plus d'un quart des aides totales du 9^e FED (voir *tableau A en annexe 1*).

2. Le Parlement ⁽²⁾ et le Conseil ⁽³⁾ reconnaissent les avantages de l'aide budgétaire. Ils sont préoccupés par l'organisation de son contrôle et invitent la Commission à être vigilante dans le respect de l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou (voir point 18) et à assurer un suivi rigoureux de l'évolution de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires et de l'avancement des réformes visant à l'améliorer, en coordination avec les autres bailleurs de fonds.

DOMAINE D'AUDIT: L'AIDE BUDGÉTAIRE DIRECTE ET NON CIBLÉE

Définition

3. L'aide budgétaire est versée dans les budgets des États bénéficiaires pour pallier l'insuffisance de leurs ressources domestiques. Elle représente de facto un appui à leur balance des paiements et à leurs finances publiques. Actuellement, l'aide budgétaire versée par la Commission est principalement «directe» et «non ciblée». Le *tableau B en annexe 1* montre l'importance de cette aide dans le total des aides du FED. Le *tableau C en annexe 1* donne la répartition par pays.

4. L'aide est «directe», car elle alimente directement les budgets sans être la contrepartie d'une affectation des devises aux importations essentielles des pays, mécanisme généralement plus nécessaire, car la monnaie des pays bénéficiaires est presque toujours convertible et librement transférable.

5. Elle est «non ciblée», car elle se mêle indistinctement aux autres recettes budgétaires sans pouvoir être associée à des dépenses spécifiques, contrairement aux aides budgétaires ciblées, pour lesquelles l'argent du FED est versé sur des comptes spéciaux dont l'emploi requiert la signature des chefs de délégation afin d'en identifier l'utilisation. Ces dernières sont limitées ⁽⁴⁾ aux cas où les pays connaissent de fortes tensions de trésorerie.

⁽¹⁾ Voir rapport spécial n° 5/2001 de la Cour des comptes (JO C 257 du 14.9.2001).

⁽²⁾ Voir résolution du Parlement européen contenant les observations accompagnant la décision donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget des 6^e, 7^e et 8^e FED pour l'exercice 2002, publiée au JO L 330 du 4.11.2004.

⁽³⁾ Voir document du groupe ACP/FIN du Conseil n° 6107/04 du 19 février 2004, relatif à la décharge à donner à la Commission sur la gestion des 6^e, 7^e et 8^e FED pour l'exercice 2002.

⁽⁴⁾ En 2000, la Commission a reconnu les limites de l'efficacité du ciblage, notamment en raison de ses effets pervers (retards d'exécution, fragmentation du processus budgétaire), de la lourdeur des procédures de ciblage, et surtout du caractère fongible du budget.

Améliorer la gestion des finances publiques: un des objectifs de l'aide budgétaire

6. L'aide budgétaire a pour principaux objectifs la croissance et la réduction de la pauvreté, qui s'inscrivent dans les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations unies ⁽⁵⁾.

7. Au niveau de la plupart des États ACP concernés, cela se traduit par un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), établi par le pays et approuvé par les principaux bailleurs de fonds. Ce document définit sur le moyen terme les grandes orientations prises par le pays pour réduire la pauvreté de sa population.

8. Les réformes de la gestion des finances publiques sont un des aspects de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté et des appuis budgétaires directs et non ciblés du FED. Étant donné l'approche dynamique de la Commission (voir point 28), ces réformes deviennent en soi un objectif important de l'aide budgétaire.

Avantages: appropriation et simplification pour le pays bénéficiaire

9. L'aide budgétaire directe et non ciblée permet à la Commission d'entrer de plain-pied dans la problématique de la gestion des budgets nationaux, en instaurant un dialogue permanent avec les pays sur les réformes visant à améliorer cette gestion. Par un effet de levier, l'argent du contribuable européen permet d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires nationales. Cette amélioration favorise le développement en général et profite aux aides apportées aux différentes formes de projets financés par les bailleurs.

10. L'aide budgétaire devrait permettre une meilleure appropriation par les pays que l'aide versée aux différents projets. En outre, l'intégration de l'aide dans le budget la soumet de facto au contrôle du Parlement national.

11. L'aide budgétaire permet de fortement simplifier les procédures de dépenses en limitant le nombre. Venant se fondre dans les budgets nationaux, elle est dépensée selon les procédures d'exécution budgétaire des pays, alors que les projets, qui présentent des avantages par ailleurs, sont généralement mis en œuvre en dehors des budgets ⁽⁶⁾ des pays bénéficiaires et gérés selon des procédures spécifiques aux différents bailleurs ⁽⁷⁾ (voir *schéma 1*).

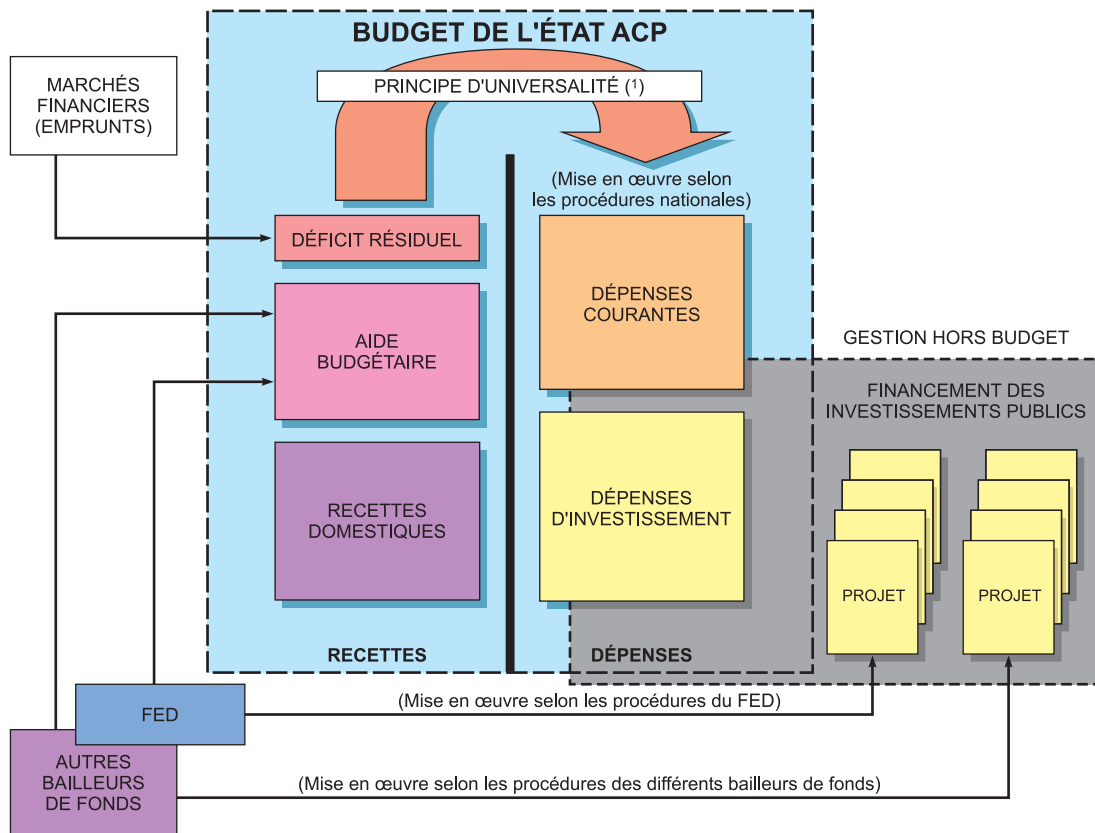
⁽⁵⁾ Voir résolution n° 55/2 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 septembre 2000.

⁽⁶⁾ Cette pratique nuit à l'exhaustivité des budgets. Toutefois, dans certains cas, les projets sont gérés en dehors des budgets, mais il en est fait état dans les comptes annuels, ce qui remédie au problème d'information.

⁽⁷⁾ Cette gestion séparée prive souvent l'administration des pays de ressources humaines qualifiées, employées à gérer ces projets dans des centres de gestion ad hoc qui offrent des rémunérations élevées.

Schéma 1

Circuits des aides du FED sous la forme d'appui budgétaire ou de projets



(1) Selon le principe d'universalité, dans un budget public l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, sans affectation de recettes à une catégorie de dépenses données.

Source: Cour des comptes.

Désavantage: risques liés à la faiblesse des systèmes de finances publiques nationaux

12. Une fois versée aux pays bénéficiaires, l'aide budgétaire directe et non ciblée est utilisée selon leurs procédures budgétaires nationales, exposant l'argent du contribuable européen aux risques généralement élevés qui les affectent. Les bailleurs connaissent et acceptent ces risques pour autant que des réformes visant à améliorer ces procédures budgétaires nationales soient mises en œuvre.

13. Les réformes des finances publiques représentent un travail de longue haleine. Les bailleurs investissent sur l'avenir en acceptant de verser des aides pendant des années dans un système évolutif qui ne donne pas immédiatement de garanties suffisantes en termes de transparence, de fiabilité et d'efficacité.

14. Par ailleurs, la dépendance de ces budgets vis-à-vis des aides extérieures en général, y compris du FED (voir *tableau D* en *annexe 1*), affecte la prévisibilité budgétaire et la sécurité des recettes des pays bénéficiaires. Ce problème est, dans certains cas, accentué par le système des tranches conditionnelles et variables.

Mise en œuvre: une aide soumise à conditions

15. La Commission met en œuvre ses aides budgétaires directes et non ciblées par le biais de programmes généralement triennaux. Les fonds sont versés par tranches semestrielles ou annuelles après appréciation par la Commission du respect des conditions préalables générales (qui affectent l'ensemble d'un programme) et spécifiques (qui s'appliquent à une tranche). Certaines tranches sont variables, leur montant étant calculé sur la base d'indicateurs de performance.

Dispositions réglementaires

16. L'article 67, paragraphes 1, 3 et 4, de l'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000 (accord de Cotonou) et qui régit le 9^e FED, dispose que les États ACP qui souhaitent bénéficier d'une aide budgétaire doivent entreprendre des réformes macroéconomiques ou sectorielles, économiquement viables et socialement et politiquement supportables. Dans la pratique, si ces réformes sont soutenues par un programme des institutions de Bretton Woods (IBW), cette condition est automatiquement remplie.

17. Selon l'article 61, paragraphe 1, alinéa c), de l'accord de Cotonou, l'aide est directe pour les États ACP à monnaie convertible et librement transférable.

18. L'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou dispose que «l'aide budgétaire directe en appui aux réformes macroéconomiques ou sectorielles est accordée lorsque:

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

CONTRÔLE DE LA COUR**Objectif d'audit**

19. La présente enquête a pour objectif d'examiner comment la Commission a géré en 2003-2004 le risque lié aux finances publiques inhérent à ce type d'aides, c'est-à-dire comment elle s'est assurée de la qualité de la gestion des finances publiques et de l'efficacité des réformes mises en place par l'État bénéficiaire. Cela revient à évaluer si, d'une part lors de la prise de décision de financement des programmes, et, d'autre part, depuis le commencement de leur exécution:

- a) la Commission a défini un *cadre méthodologique* approprié lui permettant d'apprécier l'état initial de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires, ainsi que son évolution;

- b) ce cadre méthodologique a été correctement *mis en œuvre*, tant dans la phase initiale que dans la phase de suivi;

- c) les informations sur la base desquelles les décisions de financement ont été prises — puis celles présentées dans les documents de suivi — *correspondent à la réalité*; et

- d) les *décisions* de financement sont correctement argumentées et transparentes, et la Commission a eu par la suite des *réactions* appropriées.

20. En revanche, cette enquête ne vise pas à se prononcer sur l'opportunité de recourir à l'aide budgétaire plutôt qu'au financement de projets, ni à évaluer l'impact de l'aide budgétaire en terme de réduction de la pauvreté. Enfin, elle n'a pas non plus pour objectif d'auditer la gestion et la réforme des finances publiques des pays bénéficiaires, même si les analyses de documents, confrontées aux entretiens et aux visites sur place, ont conduit la Cour à faire certaines constatations sur la situation des finances publiques et sur l'avancement des réformes dans ces pays (voir points 69-71).

Approche d'audit

21. Des examens ont été effectués auprès des services centraux de la Commission, et des informations ont été recueillies auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Cinq pays ACP ont été visités (voir *tableau 1*), dans lesquels la Cour a examiné les programmes d'aide budgétaire directe et non ciblée en cours d'exécution lors de ses missions ⁽¹⁾. La sélection des pays assure une diversité des traditions de gestion des finances publiques et une bonne couverture (géographique et en valeur) des appuis budgétaires financés par la Commission.

⁽¹⁾ Les principales informations recueillies au cours des missions sur place ont été confirmées par une «conférence interministérielle sur les implications de la gestion axée sur les résultats, du cadre de dépenses à moyen terme et de l'appui budgétaire pour les finances publiques», co-organisée par le ministère de l'économie et des finances du Sénégal et l'Institut IDEA International, en partenariat avec les ministères de l'économie et des finances du Bénin, du Burkina Faso, du Cap-Vert et du Mali et les partenaires du développement (Banque mondiale, FMI, Union européenne, Canada et Pays-Bas), à laquelle ont assisté des auditeurs de la Cour.

Tableau 1

Programmes examinés dans les cinq pays visités

Pays visité	Convention de financement examinée et durée	Montant (Mio EUR)	Poids dans l'aide totale prévue au titre du 9 ^e FED
Éthiopie	n° 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 ⁽¹⁾	95	17,5 %
Mozambique	n° 6567/MOZ, 2002-2005	168 ⁽²⁾	51,7 %
Niger	n° 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Tchad	n° 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Zambie	n° 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

⁽¹⁾ En Éthiopie, l'exercice budgétaire commence en juillet.

⁽²⁾ Au Mozambique, il y a eu un avenant pour 16,4 millions d'euros supplémentaires affectés au financement des élections tenues en 2004.

Source: conventions de financement et programmes indicatifs nationaux (PIN) relatifs au 9^e FED.

22. Dans chaque pays visité, l'examen s'est basé en premier lieu sur la revue des conventions et des rapports préparés par la délégation. Ceux-ci ont été confrontés aux rapports des autres bailleurs et du gouvernement ainsi qu'aux situations constatées auprès des principaux services intervenant dans la gestion des finances publiques à différents niveaux: programmation et exécution budgétaires, reddition des comptes, contrôles internes et externes ⁽¹⁾.

RÉSULTATS DES CONTRÔLES

Appréciation de l'état initial de la gestion des finances publiques

Définition du cadre méthodologique

Cadre méthodologique amélioré, mais à compléter

23. L'office de coopération EuropeAid (EuropeAid), la direction générale du développement (DEV) et la direction générale des relations extérieures (RELEX) ont établi en mars 2002 un «guide méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers» (le guide), qui découle entre autres de recommandations précédentes de la Cour ⁽²⁾. Il

⁽¹⁾ Dans chaque pays visité ont été rencontrés la commission des finances du Parlement, différents services du ministère des finances, deux ministères dépensiers, généralement ceux de la santé et de l'éducation (des services centraux jusqu'aux entités périphériques — école ou poste de santé), les organes de contrôle interne et externe, la Banque centrale, les représentants des principaux bailleurs de fonds, des représentants de la société civile et, lorsqu'il y en avait, les organisations non gouvernementales de lutte contre la corruption.

⁽²⁾ Voir rapport spécial n° 5/2001 de la Cour des comptes, relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (JO C 257 du 14.9.2001) et rapport spécial n° 1/2002 sur l'assistance macrofinancière aux pays tiers et les facilités d'ajustement structurel dans les pays méditerranéens (JO C 121 du 23.5.2002).

demeure en 2005 le principal document de référence en la matière et marque un très net progrès par rapport à la situation antérieure. Cependant, son examen révèle des insuffisances relatives à l'appréciation initiale des finances publiques.

24. Le guide ne met pas suffisamment l'accent sur les recettes domestiques, y compris celles provenant des entreprises publiques, qui doivent être prises en considération ⁽³⁾ au même titre que les dépenses. En effet, une amélioration de la perception et du recouvrement des recettes domestiques, qui peut s'avérer moins coûteuse et plus rapidement efficace qu'une réduction des dépenses irrégulières, diminue d'autant les besoins en aides extérieures et devrait inciter davantage les contribuables à demander aux autorités nationales de rendre compte de leur utilisation.

25. Le schéma de proposition de financement donne une liste trop succincte des informations à inclure dans l'appréciation des finances publiques. Le guide devrait proposer une structure détaillée de cette appréciation, qui pourrait reprendre celle des rapports de suivi des délégations (voir point 42).

26. La partie du schéma utilisé pour l'élaboration des propositions de financement dédiée à l'éligibilité du pays bénéficiaire omet toute référence à l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou (voir point 18).

⁽³⁾ Les recettes sont souvent prises en compte dans les réformes des gouvernements (voir point 70), mais la Commission doit intégrer plus systématiquement cet aspect dans ses programmes.

27. Par ailleurs, depuis l'émission du guide en mars 2002, une dizaine de notes d'instructions ont été adressées aux délégations par différents services de la Commission. De ce fait, l'ensemble des instructions visant la mise en œuvre des opérations d'aide budgétaire est un ensemble diversifié. Il serait utile de finaliser au plus tôt la mise à jour du guide, qui est en cours, et de prévoir à intervalles réguliers la consolidation des actualisations ultérieures ⁽¹⁾.

Interprétation dynamique des conditions d'éligibilité

28. La Commission interprète de façon dynamique les conditions posées par l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou. Elle considère que les faiblesses affectant la gestion des finances publiques existant au moment de la décision de financement n'empêchent pas le lancement d'un programme d'aide budgétaire, si la volonté de réformes et ces dernières sont jugées satisfaisantes. Par conséquent, elle ne prend pas en considération uniquement la situation initiale des systèmes de gestion des finances publiques, mais également la direction suivie par le pays ⁽²⁾. Beaucoup d'autres bailleurs de fonds, notamment les institutions de Bretton Woods, se réfèrent aussi aux perspectives d'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques plutôt qu'à un seuil ou à un niveau qualitatif absolu.

29. Cette interprétation, qui permet d'étendre le champ d'application de ce dispositif, augmente de ce fait la prise de risque pesant sur l'emploi de l'argent du contribuable européen, due à l'utilisation des procédures budgétaires nationales des pays bénéficiaires. Cette interprétation implique un suivi d'autant plus rigoureux de la situation et de l'évolution de la gestion des finances publiques de ces pays.

Cohérence des programmes à mieux expliciter

30. Les programmes d'aide budgétaire directe ne mettent pas suffisamment en évidence cette direction prise par le pays et le suivi qui en est prévu. Le guide ne stipule pas que toute proposition et toute convention de financement doit garantir et faire ressortir explicitement la logique et la cohérence entre:

- a) les faiblesses de la gestion des finances publiques constatées;
- b) le programme de réformes du gouvernement;

⁽¹⁾ Entre-temps, toutes les instructions nécessaires à la gestion opérationnelle des aides budgétaires devraient être mises à la disposition des agents de la Commission sur son site intranet.

⁽²⁾ Le point 3.4 du guide indique qu'«il faut s'assurer au préalable et au cours de tout appui que la direction suivie par le pays dans le cadre des réformes des finances publiques peut être jugée satisfaisante».

- c) les appuis institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de ces réformes;
- d) les conditions générales et spécifiques (qui conditionnent l'exécution du programme), les indicateurs de performance (qui entrent dans le calcul des tranches variables) et les autres outils de suivi (qui sont pris en compte dans le dialogue avec les autorités nationales, notamment lors du renouvellement des programmes du FED).

Mise en œuvre du cadre méthodologique

Appréciations initiales généralement complètes et reliées au plan de réformes du pays

31. Dans l'ensemble, les appréciations initiales portant sur la gestion des finances publiques sont relativement complètes ⁽³⁾. S'appuyant sur des analyses et des évaluations émises avec les autres bailleurs — notamment les Institutions de Bretton Woods (IBW) — et les autorités nationales (voir *annexe 2* et points 43-44), elles rendent compte des faiblesses essentielles qui affectent la gestion des finances publiques. Elles font généralement état des perspectives d'améliorations en référence au plan de réformes ⁽⁴⁾ du pays (voir *encadré 1*).

Encadré n° 1 — Référence au plan de réformes du pays bénéficiaire

1. En Éthiopie, l'appréciation rend bien compte des améliorations prévues en reprenant les mesures planifiées dans l'«*Expenditure Management and Control Programme* ⁽¹⁾» (EMCP).

2. Au Mozambique, l'appréciation des finances publiques fait bien état des différentes réformes engagées par le gouvernement, dont la principale, adoptée fin 2002 est le «*Sistema de Administração Financeira do Estado* ⁽²⁾» (Sistafe).

⁽³⁾ L'appréciation initiale concernant le Tchad fait cependant exception. Limitée dans la proposition, elle n'existe plus dans la convention de financement, qui ne fait que reprendre de manière disséminée quelques informations succinctes.

⁽⁴⁾ Le point 3.4 a) du guide indique que «l'appréciation de la qualité des finances publiques [...] doit faire état de tout programme d'amélioration des finances publiques préparé par le gouvernement du pays (y inclus les éventuelles matrices de mesures correctives) et du rôle joué par la communauté des bailleurs de fonds. Ce programme devra souligner le plan d'action pour la mise en œuvre des réformes qui fera l'objet d'un suivi particulier de la Commission».

3. Au Niger, à la suite d'un audit du programme d'ajustement structurel effectué par la Commission en 2001 et de la suspension de l'appui budgétaire qui en a découlé, le gouvernement et la Commission ont mis en place une matrice de mesure d'amélioration de la gestion des finances publiques, dûment prise en compte dans l'appréciation initiale.

4. Au Tchad, la proposition de financement ne fait pas état du plan global de réformes des finances publiques, car celui-ci n'était alors pas encore en gestation.

5. En Zambie, l'appréciation se réfère bien au plan de réforme du gouvernement, le «Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan⁽³⁾», qui n'existait que sous la forme de projet lors de l'établissement de l'appréciation initiale.

(1) Programme de gestion et de contrôle des dépenses.

(2) Système d'administration financière de l'État.

(3) Plan d'action pour améliorer la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière.

32. L'essentiel des informations figure généralement dans les propositions et les conventions de financement, mais de manière trop disséminée. Les propositions et les conventions de financement n'explicitent pas assez systématiquement les raisons qui conduisent à conclure au respect de l'article relatif à la qualité suffisante des finances publiques, malgré les faiblesses constatées dans l'appréciation initiale de leur gestion (voir point 39). Il convient de suivre une présentation mieux formalisée et structurée afin de permettre au comité du FED⁽¹⁾ et à la Commission de s'assurer, lors du processus qui conduit aux décisions de financement, que les faiblesses importantes sont prises en considération.

33. Les programmes de réformes des gouvernements n'incluent pas systématiquement toutes les réformes — engagées, prévues ou à prévoir — nécessaires à l'établissement d'une gestion des finances publiques suffisamment transparente, fiable et efficace. Dans le cadre de son dialogue avec les autorités nationales, la Commission devrait veiller à l'établissement d'un programme d'ensemble des réformes faisant ressortir les priorités et assorti d'un calendrier réaliste et révisé régulièrement. Cette mise en perspective sur le moyen et long terme est particulièrement nécessaire dans un contexte où les gestionnaires de la Commission (au siège et dans les délégations), ainsi que ceux des pays bénéficiaires, connaissent une rotation plus rapide que la durée des réformes.

(1) Comité consultatif regroupant les représentants des États membres.

La lutte contre la corruption: un volet à développer

34. Par ailleurs, les programmes de la Commission ne prennent pas suffisamment en compte les problèmes de corruption⁽²⁾, identifiés — notamment par la Banque mondiale — comme un obstacle majeur à la lutte contre la pauvreté. Certes, l'amélioration de la gestion des finances publiques contribue en elle-même à réduire la corruption. Cependant, celle-ci doit faire l'objet d'une attention spécifique. Même si c'est un sujet sensible et difficile à traiter, il convient, en partenariat avec les États souverains et en s'appuyant sur les organisations spécialisées dans ce domaine⁽³⁾, de mesurer l'ampleur du phénomène, souvent déclinable en plusieurs catégories, et d'en comprendre le fonctionnement, afin de mettre en œuvre les mesures appropriées que les gouvernements devraient inclure dans leurs programmes de réformes.

Appuis institutionnels coordonnés mais ne s'incrivant pas toujours dans un cadre global

35. Les appuis institutionnels prévus dans les conventions de financement examinées sont bien coordonnés avec les autres bailleurs de fonds, soit explicitement dans la convention, soit lors de leur mise en œuvre ultérieure. Cependant, ils ne s'inscrivent pas toujours dans un plan global d'appuis institutionnels⁽⁴⁾ qui identifie les financements prévus par les différents bailleurs (voir encadré 2).

Encadré n° 2 — Appuis institutionnels prévus dans les conventions de financement

1. En Éthiopie, la convention de financement prévoit que les 3,5 millions d'euros réservés aux appuis institutionnels seront versés à des fonds communs à plusieurs bailleurs, dont celui du «Public Service Capacity Building Programme⁽¹⁾» (PSCAP), un programme d'appui global de 400 millions USD sur cinq ans, multi-bailleurs et piloté par le Ministry of Capacity Building (MCB).

2. Au Mozambique, les 5,5 millions d'euros affectés aux appuis institutionnels sont bien attribués à des actions communes avec les principaux bailleurs. En revanche, ils ne s'inscrivent pas dans un programme global d'appui, celui-ci n'étant pas encore disponible lors de l'élaboration de la proposition de financement.

(2) La lutte contre la corruption est un élément essentiel dans l'aide au développement de la Communauté européenne, comme le stipule l'article 9, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou.

(3) Le comité d'aide au développement de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et Transparency International ont organisé en décembre 2004 un forum des partenaires au développement sur le thème «Améliorer l'efficacité des donateurs dans la lutte contre la corruption».

(4) Le point 1.3 du guide stipule que «tous les appuis institutionnels doivent s'insérer dans un programme global d'appui, établi par le gouvernement, et appuyé par les bailleurs de fonds et devront être complémentaires à d'autres éventuels appuis financés par les autres bailleurs de fonds».

3. Au Niger, le programme prévoit 1,35 million d'euros pour des actions d'assistance technique auprès du ministère de l'économie et des finances. Les actions prévues ne s'inscrivent pas dans un programme d'appui global.

4. Au Tchad, 3,7 millions d'euros sont réservés pour le renforcement institutionnel. Ce dernier n'est pas précisé, puisque les besoins dans ce domaine n'étaient pas identifiés lors de la rédaction de la proposition de financement. L'établissement d'un programme global d'appui est prévu après la finalisation, fin 2004, des conclusions du «Country Financial Accountability Assessment (2)» (CFAA).

5. En Zambie, 6,75 millions d'euros sont réservés aux appuis institutionnels. Ils s'inscrivent dans un programme global d'appui, qui toutefois n'était pas encore finalisé lors de la signature de la convention de financement. Ce programme a été signé par onze bailleurs de fonds en décembre 2004.

(1) Programme de renforcement des capacités des services publics.

(2) Évaluation de la responsabilité financière du pays.

36. Un programme global d'appui permet de calculer les besoins qui peuvent être utilement mis à la charge du FED. La Commission devrait veiller à l'établissement d'un plan assorti d'un calendrier estimatif, qui recense la totalité des actions nécessaires, quitte à faire apparaître celles qui n'ont pas encore trouvé de financement.

Absence de recommandations des chefs de délégation

37. Les recommandations des chefs de délégation telles que prévues dans le guide (1) n'ont pas été faites. Par ailleurs, il est envisagé de demander aux chefs de délégation d'inclure dans les rapports de suivi semestriels une synthèse reflétant leur opinion globale, ce qui procède partiellement de la même démarche. Dans les deux cas, il est intéressant d'obtenir formellement l'avis explicite de ceux qui sont en contact étroit et permanent avec les réalités du pays. Par conséquent, la Commission devrait maintenir cette disposition dans son guide et veiller à son application.

(1) Le point 3.4 i) du guide stipule que «le chef de délégation élaborera une recommandation sur la qualité de la gestion des finances publiques et sur les perspectives d'amélioration de celle-ci [...]. La décision consécutive, d'établir une proposition de financement, sera prise [...]».

Informations conformes à la réalité

38. Toutes les faiblesses affectant la gestion des finances publiques constatées par la Cour lors de ses missions dans les pays visités avaient été identifiées par la Commission, excepté au Tchad, où la mission a relevé un problème d'arriérés (2) qui n'était apparemment pas connu des bailleurs de fonds.

Décisions de la Commission insuffisamment argumentées

39. La Commission, après avis favorable du Comité du FED, a décidé de signer les cinq programmes examinés malgré les faiblesses de la gestion des finances publiques constatées dans les pays concernés, ce qui signifie qu'elle estimait que la direction suivie par le pays était satisfaisante. Ce jugement mériterait d'être davantage argumenté en faisant notamment apparaître comment le plan de réformes entend combler ces faiblesses (voir point 30).

40. En général, la situation initiale de la gestion des finances publiques des pays ACP présente de nombreuses défaillances. Dans certains pays visités, la Commission a été un des premiers bailleurs à accepter de prendre en charge ce risque (voir encadré 3 et tableaux E et F de l'annexe 1). Il y avait cependant toujours un programme du FMI en cours.

Encadré n° 3 — Situation des autres bailleurs en matière d'aide budgétaire non ciblée dans les cinq pays visités

1. En Éthiopie, la Commission était, en 2002, le premier bailleur à octroyer de l'aide budgétaire non ciblée. Il a été rejoint par l'«UK's Department for International Development (1)» (DFID) en 2003, puis par la Banque mondiale et l'Irlande en 2004.

2. Au Mozambique, le nombre de bailleurs qui octroient des aides budgétaires a régulièrement augmenté depuis 2000 pour atteindre une quinzaine en 2004.

(2) Ces arriérés correspondent à des prestations effectuées et facturées (donc en attente de paiement), mais contractées en dehors de tout engagement budgétaire et non comptabilisées. De ce fait, ils échappent au suivi des arriérés effectué notamment par les bailleurs de fonds. Leur montant reste à déterminer avec précision.

3. Au Niger, la Commission était, en mars 2004, le seul bailleur avec le FMI qui octroyait de l'aide budgétaire non ciblée. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD) sont intervenues à la fin 2004.

4. Au Tchad, outre la Commission, plusieurs bailleurs font de l'appui budgétaire depuis quelques années dont la BAD, l'Agence française de développement (AFD), la Banque mondiale et le FMI. Ce dernier a toutefois suspendu le renouvellement de sa facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et la Commission a suspendu son programme.

5. En Zambie, la Commission était, en mai 2004, le seul bailleur avec le FMI et la Banque mondiale qui octroyait de l'aide budgétaire. Certains bailleurs rencontrés sur place sont favorables à l'initiative de la Commission et sont prêts à participer au programme global d'appuis institutionnels, mais ne sont pas disposés à octroyer eux-mêmes des appuis budgétaires dans un avenir proche.

(1) Département du Royaume-Uni pour le développement international.

Suivi de l'évolution des réformes

Cadre méthodologique en cours de développement

41. Les principaux outils prévus pour suivre l'évolution de la gestion des finances publiques sont les rapports de suivi des délégations et les indicateurs de performance.

Rapports de suivi des délégations à améliorer

42. Le guide prévoit que la délégation assure un suivi du cadre des finances publiques et en rend compte aux services centraux de la Commission (1). Les délégations ont reçu des instructions qui précisent que les rapports de suivi semestriels doivent comprendre une description de la situation (selon un canevas donné) et un tableau de bord sur le suivi de la réforme des finances publiques (2). Les instructions représentent un effort utile

(1) Le point 5.3 du guide stipule, entre autres, que «la délégation assure le suivi de l'évolution du cadre des finances publiques à travers ses relations avec les institutions nationales (le ministère de l'économie et des finances, la Cour des comptes, la Banque centrale et la commission des finances du Parlement national), les autres bailleurs de fonds et la société civile. Elle obtient auprès de ces derniers les rapports publiés régulièrement et les envoie au siège avec commentaires. La délégation assure un suivi particulier des programmes de réforme des finances publiques entreprises par le pays et, le cas échéant, de la mise en œuvre des mesures agréées avec les bailleurs de fonds et la Commission européenne (matrice de mesures)».

(2) Le contenu et la forme des rapports de suivi semestriels sont précisés dans la note n° 24972 du 18 septembre 2003 adressée par EuropeAid C3 aux chefs de délégation.

d'encadrement, mais, à la lumière de leur première mise en œuvre (voir points 47-68), elles pourraient être améliorées et complétées en:

- a) harmonisant le canevas qui décrit la situation des finances publiques avec le cadre d'évaluation du partenariat «dépenses publiques et responsabilité financière» [Public Expenditure Financial Accountability (3) — PEFA] en cours de préparation (voir annexe 2);
- b) demandant un suivi systématique de la mise en œuvre du programme d'appuis institutionnels faisant ressortir les actions qui connaissent des difficultés ou des retards;
- c) demandant que la cohérence entre les différentes analyses (les deux ci-avant et le tableau de bord sur le suivi des réformes) soit explicitement assurée;
- d) demandant une opinion globale de la délégation complétée d'une recommandation sur la conduite à tenir;
- e) demandant que, dans la mesure du possible, tous les éléments factuels de ces rapports de suivi soient établis conjointement — ou au moins partagés — avec les autres bailleurs de fonds (chaque représentation locale rend compte à son siège. À terme, un document commun pourrait être envisagé);
- f) demandant que les autorités nationales soient associées le plus possible aux travaux d'évaluation, afin notamment de développer leur savoir-faire en matière d'audit. En revanche, le jugement de la qualité de la gestion des finances publiques doit être émis par des professionnels indépendants;
- g) ramenant la périodicité de ces rapports à un rythme annuel dans la mesure où la procédure d'alerte prévue dans le guide (4) permet de réagir en cours d'exercice.

(3) Créé en 2001, le PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, DFID, le secrétariat d'État suisse pour les affaires économiques, le ministère français des affaires étrangères, le ministère norvégien des affaires étrangères et le FMI.

(4) Le guide prévoit que les chefs de délégation doivent initier une procédure d'alerte en cas de problèmes majeurs susceptibles de mettre en difficulté le bon fonctionnement du programme.

43. Ces rapports s'appuient sur les audits et évaluations réalisés par les bailleurs et par les autorités nationales, qui connaissent d'importantes évolutions. En particulier, la Commission, en coordination avec d'autres bailleurs — la Banque mondiale notamment — développe un nouveau cadre d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques dans le cadre du PEFA (voir *annexe 2*) en vue de le substituer aux outils existants.

44. Ce cadre d'évaluation est actuellement en phase de test dans une trentaine de pays (dont dix-huit ACP). La Commission se propose comme chef de file pour quatorze d'entre eux ⁽¹⁾. Les bailleurs devraient donc disposer, à partir de 2005, d'une expérience permettant d'apporter les améliorations requises pour qu'il soit adopté et rendu opérationnel. L'examen du cadre d'évaluation effectué conduit à suggérer des améliorations (voir point 7 de l'*annexe 2*).

Indicateurs de performance en cours d'amélioration

45. Durant l'exécution de ses programmes d'aide budgétaire, la Commission utilise des indicateurs de performance (voir *annexe 3*) qui mesurent la progression de la qualité des finances publiques et des résultats sectoriels et visent principalement à inciter le pays bénéficiaire à améliorer la gestion de ses finances publiques, en rentrant en compte dans le calcul du montant des tranches variables. Le guide apporte de nombreuses précisions concernant le choix et l'utilisation des indicateurs de performance. La Commission a entamé début 2005 une réflexion afin de les améliorer.

46. Les indicateurs de performance employés ne couvrent pas tous les aspects des réformes engagées parce qu'ils seraient dès lors trop nombreux et ingérables. De ce fait, il est important de justifier les choix effectués et de faire clairement ressortir les domaines non couverts par des indicateurs en précisant s'ils ne sont pas jugés prioritaires, s'il n'a pas été possible d'identifier des indicateurs appropriés, ou si les données de base nécessaires à leurs calculs ne sont pas fiables, auquel cas elles pourraient être sécurisées à l'avenir.

Mise en œuvre du cadre méthodologique

Rapports de suivi des délégations incomplets

47. Les premiers rapports ⁽²⁾ de suivi des délégations des cinq pays visités se limitent trop souvent à une analyse statique de la gestion des finances publiques, celle-ci étant généralement de qualité et conforme au canevas fourni par le siège. Ces rapports sont incomplets puisqu'il y manque, entre autres, le tableau sur le suivi

(1) Voir la note n° 17450 du 9 juin 2004, adressée par la direction générale DEV et EuropeAid aux quatorze délégations concernées.

(2) Les rapports examinés dans les cinq pays visités étaient généralement les premiers rapports émis depuis le démarrage des programmes en cours.

de la réforme des finances publiques (voir *encadré 4*). Ils devraient être mieux exploités par les services centraux, qui n'ont pas toujours donné en retour aux délégations des instructions claires sur les dispositions à prendre.

Encadré n° 4 — Rapports de suivi dans les cinq pays visités

1. En Éthiopie, les deux rapports de suivi émis en mars et en juillet 2004 (2004-I et 2004-II) suivent le canevas du siège et donnent des informations de qualité, mais le tableau sur le suivi de la réforme des finances publiques n'a pas été rempli.

2. Au Mozambique, le premier rapport de suivi semestriel a été remis tardivement en raison des ressources humaines limitées de la délégation. Ce rapport donne des informations de qualité et suit scrupuleusement le canevas requis, mais il y manque les informations sur: la gestion des ressources humaines (point I.B.3 du rapport); le maintien de procédures dérogatoires en matière d'exécution des dépenses (point II.B.4); et le recensement des besoins les plus pressants en termes d'appui institutionnel (point III.C). Le tableau de bord sur le suivi de la réforme des finances publiques fait également défaut.

3. Au Niger, la délégation, qui a reçu tardivement les instructions relatives à la présentation des rapports, a prévu d'établir son premier rapport de suivi au deuxième semestre 2004, après la finalisation de la revue du «Public Expenditure Management and Financial Accountability ⁽¹⁾» (PEMFA).

4. Au Tchad, la délégation a envoyé au siège deux rapports de suivi semestriel, en avril 2003 et en février 2004 (pour le second semestre 2003). Ce dernier a été établi en retard en raison des ressources humaines limitées de la délégation. Le premier rapport a fait l'objet d'un bref commentaire du siège qui énumère les informations manquantes. Le second suit scrupuleusement le canevas requis mais est incomplet puisqu'il manque les informations sur le rôle du Parlement et sur les appuis institutionnels fournis par les bailleurs, ainsi que le tableau de bord sur le suivi de la réforme des finances publiques. Dans l'ensemble, les informations sont précises et font clairement ressortir les faiblesses persistantes, mais suscitent des interrogations sur la suite à donner. Par exemple:

- a) le point I.B.3 du rapport de suivi indique que «les ressources humaines sont au cœur des faiblesses de la gestion des finances publiques»;
- b) le point I.B.5 indique: «Aussi, la coordination entre bailleurs de fonds est-elle insuffisante.»

Il manque des indications sur les actions en cours, prévues ou à prévoir pour remédier à ces situations.

5. En Zambie, il n'y avait pas encore eu de rapport de suivi, étant donné que la convention de financement a été signée en juin 2004.

(1) Gestion des dépenses publiques et responsabilité financière.

Indicateurs de performance parfois insuffisamment incitatifs

48. Les indicateurs de performance sont négociés avec le gouvernement (qui cosigne la convention de financement) et sont généralement coordonnés avec les autres bailleurs de fonds. La nature et le nombre des indicateurs relatifs à la gestion des finances publiques et, partant, leur propension à encourager l'avancement des réformes, sont très variables d'un pays à l'autre.

49. Les indicateurs portant sur le niveau d'allocation ou d'exécution budgétaires, qui s'apparentent plutôt à des indicateurs d'intrant sectoriel quand ils se limitent à un secteur donné, sont relativement faciles à mesurer, mais ne sont pas les plus efficaces pour inciter les États ACP à améliorer la fiabilité, la transparence et l'efficacité de leur gestion. Les indicateurs retenus en Éthiopie, au Mozambique et en Zambie sont plutôt faibles à cet égard. En revanche, le Niger et le Tchad ⁽¹⁾ présentent des indicateurs plus incitatifs (voir encadré 5).

Encadré n° 5 — Indicateurs de performance relatifs à la gestion des finances publiques inclus dans les conventions de financement des cinq pays visités

1. En Éthiopie, il y a trois indicateurs finances publiques qui portent sur: le calendrier financier; l'avancement du «Government Information System Strategy ⁽¹⁾» (GISS); et le niveau d'allocation budgétaire aux secteurs santé et éducation. Ils proviennent bien du «Poverty Reduction Strategy Paper ⁽²⁾» (PRSP) et sont partagés avec les autres bailleurs.

2. Au Mozambique, il y a huit indicateurs finances publiques parmi lesquels deux portent sur la discipline budgétaire (ils visent à s'assurer que les dépenses courantes ne dépassent pas les montants budgétisés) et six sur le taux d'exécution des dépenses courantes dans les secteurs prioritaires. Ces indicateurs ne proviennent pas du «Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta ⁽³⁾» (PARPA) ni de la matrice commune des bailleurs, le «Performance Assessment Framework ⁽⁴⁾» (PAF).

3. Au Niger, il y a sept indicateurs finances publiques qui portent sur: le taux de recouvrement de la patente synthétique (une recette qui pèse sur le secteur informel et dont le taux de recouvrement est jugé anormalement bas); le taux de rejet des demandes d'engagement; le délai de mandatement; le taux de reste à payer; le taux d'apurement des crédits délégués; le taux d'exécution du transfert à la Caisse autonome du fonds d'entretien routier (CAFER); et l'allocation à cette CAFER. Certains proviennent du programme pluriannuel d'appui à la réduction de la pauvreté (PPARP), et les autres ont été convenus avec le gouvernement à la suite des défaillances constatées lors de l'audit du programme d'ajustement structurel, en 2001. Les autres bailleurs n'utilisent pas d'indicateurs mais soumettent leurs crédits à des conditions spécifiques.

⁽¹⁾ Au Tchad, les 2 indicateurs qui portent sur le taux de livraison aux structures bénéficiaires sont utiles, mais ils prévoient des contrôles sur la base des certificats de réception, ce qui n'est pas suffisant. Il faut contrôler physiquement les biens.

4. Au Tchad, il y a vingt indicateurs finances publiques: six, qui sont des conditions préalables fonctionnant comme des indicateurs, portent sur des documents que le gouvernement doit avoir présenté ou approuvé; sept portent sur des taux d'exécution budgétaire (engagement/dotation ou paiements/engagements); un sur les arriérés; deux sur les marchés publics (mode de passation des marchés et délais); deux sur l'état d'avancement de la préparation des appels d'offres et des marchés; et deux sur le taux de livraison des matériels importants aux structures bénéficiaires. Ils ne proviennent pas du DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté), car celui-ci, parmi les quatre-vingts indicateurs qu'il propose, n'en a qu'un sur la gestion des finances publiques.

5. En Zambie, il y a douze indicateurs finances publiques. Ils se concentrent sur l'établissement du budget (cohérence des allocations budgétaires avec les programmes et politiques établis, avec une attention particulière pour les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé, l'auditeur général et les programmes de réduction de la pauvreté) et sur l'exécution réelle du budget (l'approvisionnement en fonds suit l'allocation budgétaire et est lié aux rapprochements bancaires des dépenses).

⁽¹⁾ Stratégie des systèmes d'information du gouvernement.

⁽²⁾ Document stratégique de réduction de la pauvreté.

⁽³⁾ Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue.

⁽⁴⁾ Cadre d'évaluation des performances.

50. Par ailleurs, la qualité des informations figurant dans les conventions de financement sur les indicateurs n'est pas toujours suffisante. Des précisions sur la justification, la définition, le mode de calcul et les sources d'information de chaque indicateur devraient être systématiquement indiquées, comme cela est fait dans la convention de financement du Niger.

51. Il serait également utile que, à la suite de la réflexion menée en 2005 par la Commission sur les conditionnalités, celle-ci inclue dans son guide des orientations sur le poids à donner aux tranches variables et aux indicateurs de performance relatifs aux finances publiques (voir les points 4-5 de l'annexe 3).

Coordination avec les autres bailleurs de fonds inégalement avancée suivant les pays

52. Le guide insiste à juste titre sur la nécessité de travailler autant que possible de manière coordonnée avec les autres bailleurs de fonds.

53. La coordination entre bailleurs existe, d'une part, entre leurs sièges et, d'autre part, entre leurs représentations locales dans chaque pays ACP. Elle doit s'accompagner d'une bonne communication, au sein de chaque bailleur, entre ces deux niveaux. La coordination entre les sièges sur les questions regardant le suivi de la performance des finances publiques est plutôt bien organisée, sous la forme du partenariat PEFA (voir points 42-43) ⁽²⁾ dans lequel la Commission joue un rôle moteur.

⁽²⁾ Le comité de direction du PEFA, dans lequel la Commission est représentée, se réunit deux fois par an. Les résultats des travaux du PEFA sont portés à la connaissance des principaux autres bailleurs au sein des instances de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

54. La coordination locale est généralement satisfaisante, mais pas toujours suffisamment structurée (voir encadré 6). Elle est en constante évolution, parce qu'il faut du temps pour bâtir un réseau qui dépend de l'adhésion volontaire de tous les bailleurs, de plus en plus nombreux à octroyer des aides budgétaires. La Commission collabore étroitement avec les institutions de Bretton Woods, qui exercent une grande influence et disposent de moyens plus conséquents. Parmi les cinq pays visités, la coordination la plus avancée se rencontre au Mozambique, où l'expérience est relativement ancienne dans ce domaine (voir annexe 4).

Encadré n° 6 — Coordination entre les bailleurs de fonds dans les cinq pays visités

1. En Éthiopie, la coordination entre bailleurs fonctionne bien. La délégation préside le groupe informel de support budgétaire direct et participe au comité de gestion des finances publiques qui réunit mensuellement les bailleurs et le gouvernement. Tous les travaux d'évaluation sont effectués en commun, et l'Éthiopie, qui fait partie des dix-huit pays ACP pilotes du PEFA, va tester son nouveau cadre d'évaluation (voir point 44).

2. Au Mozambique, la situation, qui fournit des exemples de bonne pratique, est présentée en annexe 4.

3. Au Niger, la coordination entre bailleurs de fonds n'est pas formellement structurée, mais un dialogue satisfaisant est établi en permanence entre eux. Il y a une répartition des différents domaines des finances publiques entre la Commission (programmation, exécution et contrôle budgétaires), la Banque mondiale (marchés publics et réformes structurelles) et le FMI (cadre macroéconomique et questions monétaires).

4. Au Tchad, les représentants de la Commission, du FMI, de la Banque mondiale (BM), de la Banque africaine de développement (BAD) et de la coopération française (AFD) se rencontrent de manière informelle et participent à des évaluations communes. Ces bailleurs ont différentes perceptions du contrôle externe du pays. Alors que la Commission, le FMI et l'AFD veulent développer la Chambre des comptes, la BM appuie une autre instance de contrôle, le Collège de contrôle et de surveillance des revenus pétroliers, qui vise à sécuriser l'emploi des recettes pétrolières.

5. En Zambie, la coordination fonctionne bien. La BM, la délégation et d'autres bailleurs ont appuyé le gouvernement pour l'établissement de la revue de la gestion des dépenses publiques et responsabilité financière (PEMFA) et du plan d'action qui en découlera. En décembre 2004, un programme global d'appui pour la mise en œuvre du plan a été signé par onze partenaires. La délégation et la Norvège président le groupe de bailleurs PEMFA. Par ailleurs, la délégation est membre d'un groupe informel qui réfléchit sur la qualité des dépenses gouvernementales. Enfin, en 2004, un accord de partenariat a été signé par huit bailleurs et le gouvernement (Harmonisation in Practice — HIP), qui a principalement pour but la coordination et l'harmonisation entre bailleurs, l'alignement des bailleurs sur les procédures gouvernementales et l'engagement du gouvernement d'entreprendre les réformes nécessaires. La Commission n'a pas encore signé cet accord.

55. La Commission ne dispose pas d'informations complètes sur les aides budgétaires octroyées et versées par les autres bailleurs de fonds dans les pays bénéficiaires. Celles-ci sont difficiles à obtenir, en raison du manque d'harmonisation de la notion d'aide budgétaire et du manque d'informations fournies par certains bailleurs.

Relations avec les parlements et les institutions supérieures de contrôle à renforcer

56. La réussite des réformes de la gestion des finances publiques requiert leur appropriation par le pays à tous les niveaux, du fonctionnaire qui doit suivre de nouvelles procédures jusqu'aux plus hautes instances de l'État, sous peine de mauvaise application, voire de contournement des procédures. Cette appropriation dépend, entre autres, de la qualité des relations entre les bailleurs et les autorités nationales, notamment le gouvernement, le Parlement et l'institution supérieure de contrôle (ISC).

57. Le gouvernement, partenaire de la Commission et co-signataire des programmes d'aide budgétaire, est le principal acteur dans la conception et la mise en œuvre des réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques.

58. Le Parlement joue un rôle important dans l'avancement de ces réformes, notamment celles relatives à la programmation budgétaire ainsi qu'au suivi des rapports de contrôle des ISC. Il est fondamental de veiller autant que possible à ce que les parlements remplissent ces missions dans l'intérêt de leur pays et non sous la pression exclusive des bailleurs de fonds. D'après la Commission elle-même, c'est dans les pays où le Parlement est le plus présent que les progrès sont les plus significatifs.

59. L'ISC est le contrôleur externe chargé d'évaluer l'exécution budgétaire et la fiabilité des comptes annuels. Même si, dans la plupart des pays ACP, il faudra des années avant que l'ISC soit en mesure de remplir pleinement ses missions, il faut intégrer systématiquement les résultats des travaux des ISC ⁽¹⁾ dans l'ensemble des informations à la disposition des bailleurs de fonds, en faisant cependant en sorte qu'il n'y ait pas de lien trop étroit entre ces résultats et le montant des aides versées.

60. Le dialogue avec le gouvernement est généralement formalisé et satisfaisant ⁽²⁾. En revanche, l'implication des parlements nationaux et le dialogue avec les ISC (voir encadré 7) sont souvent insuffisants en raison de la faiblesse de leurs capacités ainsi que de leur position vis-à-vis de leurs gouvernements et des bailleurs.

⁽¹⁾ À noter que les ISC de plusieurs pays donateurs se rencontrent régulièrement au sein d'une structure de coordination appelée harmonisation des pratiques d'audit outre-mer (Harmonisation of Overseas Audit Practice — HOAP). Leur objectif est d'établir une approche coordonnée qui s'appuie sur les travaux des ISC des États bénéficiaires pour contrôler, avec l'accord de ces dernières, l'emploi des aides budgétaires versées par leurs pays respectifs.

⁽²⁾ Le dialogue avec le gouvernement est formellement prévu dans les propositions et les conventions de financement.

Encadré n° 7 — Exemples de dialogues insuffisants avec les institutions supérieures de contrôle

1. En Éthiopie, les rapports de l'auditeur général (ainsi que des auditeurs internes), rédigés en amharique, n'étaient pas exploités par les bailleurs. À la suite de la mission de la Cour, des traductions en anglais devaient être organisées afin de permettre leur utilisation, et l'auditeur général devrait être associé au comité de gestion des finances publiques, qui regroupe les représentants des bailleurs et du gouvernement.

2. Au Mozambique, Le dialogue avec le tribunal administratif (TA) est difficile. Le TA ne se sent pas lié par l'action de la matrice du «Performance Assessment Framework ⁽¹⁾» (PAF), qui vise à supprimer sa mission de contrôle *ex-ante*. Cette matrice a été négociée par les bailleurs avec le gouvernement, et le TA indique qu'il ne peut et ne doit qu'appliquer la législation nationale.

⁽¹⁾ Cadre d'évaluation des performances.

61. La Commission, en coordination avec les autres bailleurs de fonds, doit continuer à développer une méthodologie visant à apporter des appuis institutionnels appropriés aux ISC ⁽¹⁾ et mettre en place des appuis similaires aux commissions des finances et de contrôle budgétaire des parlements.

62. Le gouvernement, contrôlé par le Parlement et l'ISC, n'est pas nécessairement le mieux placé pour discuter des mesures visant à renforcer leurs capacités. Par conséquent, il faut, dans les négociations avec le pays qui se font par le biais de son gouvernement, voir comment la Commission pourrait se rapprocher de ces deux institutions.

Manque de ressources humaines de la Commission

63. Les ressources humaines consacrées au suivi des réformes des finances publiques constatées lors des missions étaient parfois insuffisantes.

64. Les agents concernés sont presque toujours économistes (c'est également le cas pour les représentants locaux des autres bailleurs). Ce profil est adapté mais mériterait d'être diversifié lorsqu'une délégation dispose de plusieurs agents affectés à l'aide budgétaire.

⁽¹⁾ Des agents de la Cour ont participé à un séminaire organisé en décembre 2004 par la Commission sur le thème du développement des capacités des ISC.

65. Les services centraux ont des ressources estimées insuffisantes par les chefs d'unités concernés. La Cour considère que les montants en jeu et l'importance du sujet justifieraient une évolution dans ce domaine, et que la rationalisation de l'emploi des ressources disponibles permettrait d'améliorer la situation ⁽²⁾.

66. Par ailleurs, certaines tâches comme l'analyse des propositions de financement et des rapports de suivi des délégations devraient être systématisées en introduisant des listes de contrôles ⁽³⁾, afin d'assurer l'exhaustivité et l'homogénéité des travaux effectués et de faciliter leur revue.

67. La Commission devrait poursuivre ses efforts d'approfondissement de la formation de ses agents en matière de finances publiques ⁽⁴⁾.

68. Enfin, l'échange d'expériences ainsi que l'identification et la diffusion des meilleures pratiques, organisés entre les délégations de l'Afrique de l'Ouest, doivent être étendus aux autres régions.

Réalité: les réformes avancent, mais la qualité de la gestion des pays bénéficiaires reste encore très faible

69. Les missions dans les cinq pays n'ont pas révélé d'écarts significatifs entre les informations fournies par la Commission et les situations constatées sur place (excepté pour le problème mentionné au point 38).

⁽²⁾ Le fait que le suivi de la gestion des finances publiques soit partagé entre l'office de coopération EuropeAid et la direction générale du développement (DEV) n'est pas optimal et ne fonctionne que grâce aux bonnes relations interpersonnelles existantes.

⁽³⁾ Liste standard des points à contrôler permettant de s'assurer de l'analyse complète et systématique des documents et d'identifier par qui les contrôles ont été effectués.

⁽⁴⁾ Des agents de la Cour ont assisté aux trois formations principales sur l'aide budgétaire organisées par la Commission pour ses agents (deux formations sur l'aide budgétaire macroéconomique — cours de base et niveau avancé — et une formation sur l'aide budgétaire sectorielle).

70. Les systèmes de gestion des finances publiques présentent de nombreuses faiblesses ⁽¹⁾, souvent accentuées aux niveaux périphériques comme les communes, et les aides budgétaires demeurent exposées à un risque élevé de mauvaise utilisation. Cependant, de nombreuses et importantes réformes visant à limiter ce risque sont en cours et les efforts des États bénéficiaires dans ce domaine sont perceptibles. Des progrès ont pu être constatés dans la programmation budgétaire (plus cohérente avec la stratégie de réduction de la pauvreté); l'exécution des recettes ⁽²⁾ et des dépenses (avec notamment des circuits simplifiés et souvent informatisés, une gestion de trésorerie plus rationnelle et des règles d'attribution des marchés publics plus rigoureuses); la reddition des comptes (plus rapide), et les contrôles interne et externe (voir encadré 8).

Encadré n° 8 — Principales réformes relatives à la gestion des finances publiques en cours en 2004 dans les cinq pays visités

1. En Éthiopie, le programme de gestion et de contrôle des dépenses (EMCP) comprend huit projets en cours qui couvrent le cadre légal des finances, le programme des dépenses publiques, la réforme budgétaire (programmation et suivi), la réforme comptable, la gestion de la trésorerie, le système d'informations financières et les contrôles interne et externe.

2. Au Mozambique, la principale réforme porte sur le système de l'administration financière de l'État (Sistafe). Commencée récemment avec retard, elle couvre notamment: la simplification des circuits des dépenses et des recettes, la rationalisation de la trésorerie, l'informatisation des dépenses, la classification budgétaire, la clôture et l'audit des comptes, l'inspection générale des finances, les procédures budgétaires et la programmation à moyen terme. À cela s'ajoutent une réforme des procédures d'approvisionnement et une réforme des recettes fiscales et douanières. Cette dernière est en phase d'achèvement, et les recettes domestiques sont passées de 9 % à environ 14 % du produit intérieur brut entre 1996 et 2004.

3. Au Niger, une nouvelle nomenclature budgétaire et un nouveau plan comptable ont été adoptés et sont en phase de mise en œuvre. Les textes légaux et réglementaires régissant le cycle budgétaire sont en train d'être mis à jour, et des réformes concernant la perception des recettes, les marchés publics et la Chambre des comptes sont en préparation.

⁽¹⁾ Outre une faiblesse générale liée à la capacité des administrations des pays bénéficiaires, des faiblesses affectent fréquemment, par exemple, l'attribution des marchés, le suivi des achats (absence de comptabilité «matière» et d'inventaire), la gestion de la trésorerie, la comptabilité, les outils de gestion, ou encore les procédures et les moyens des services de contrôle internes et externes.

⁽²⁾ Les recettes domestiques sont de facto souvent prises en compte dans les réformes des gouvernements, même si la Commission ne les intègre pas suffisamment dans son guide (voir point 24).

4. Au Tchad, des réformes ont été entreprises concernant notamment la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme, les lois de finances, l'introduction de budgets-programmes, l'informatisation et la rationalisation du circuit de la dépense, les marchés publics, les recettes fiscales et douanières et le développement d'outils de gestion.

5. En Zambie, une série de réformes est en cours de mise en œuvre concernant la restructuration des services, le système de rémunération des fonctionnaires, la décentralisation et la gestion comptable et financière des finances publiques (PEMFA), organisée en douze domaines qui couvrent l'ensemble du cycle budgétaire. L'informatisation de la gestion financière est déjà effectuée, et le gouvernement a établi en 2004 un budget basé sur les activités, en lien avec la programmation à moyen terme ainsi que des plafonds mensuels pour les transferts de fonds.

71. Étant donné leur étendue et leur complexité, ces réformes requièrent beaucoup de temps, d'autant plus que les capacités des administrations chargées de les mettre en œuvre, généralement très faibles, provoquent souvent des retards. Il est encore trop tôt pour pouvoir constater des résultats significatifs durables, même si le suivi mis en place notamment par la Commission fait apparaître des résultats intermédiaires partiels plutôt positifs.

Réactions appropriées de la Commission

72. Chaque convention de financement est un contrat qui engage la Commission et le pays bénéficiaire. L'évolution de la qualité de la gestion des finances publiques d'un pays bénéficiaire peut conduire la Commission à adopter quatre types de réactions. Elle peut suspendre un programme unilatéralement, le modifier en accord avec le pays concerné, réagir dans le cadre de l'exécution du programme et orienter l'élaboration du programme suivant. Les réactions de la Commission sont appropriées et cohérentes avec son approche dynamique (voir point 28). Ainsi, la Commission a suspendu le paiement de la première tranche (fixe) de 20 millions d'euros au Tchad à la suite d'une rupture du programme du FMI ⁽³⁾.

73. Lorsque le versement d'une tranche variable est inférieur au maximum prévu, le reliquat reste affecté au pays bénéficiaire, ce qui réduit le caractère incitatif des tranches variables. Il serait plus efficace de prévoir que les reliquats soient perdus pour le pays.

⁽³⁾ Les négociations sur la 6^e revue du programme financé par la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) entre le Fonds monétaire international et le gouvernement à la fin de 2003 n'ont pas débouché sur un accord. Ce programme FRPC arrivant à échéance le 6 janvier 2004 sans être reconduit, le Tchad n'était dès lors plus automatiquement éligible à l'aide budgétaire, selon l'article 67, paragraphe 4, de l'accord de Cotonou.

74. Les réformes de la gestion des finances publiques étant un processus à moyen ou à long terme, chaque renouvellement de programme devrait être une occasion d'ajuster les conditions de l'aide budgétaire (conditions préalables, indicateurs et pondération des tranches variables) en fonction des progrès accomplis et des nouvelles priorités. Il est trop tôt pour observer les réactions qui interviendront à ce stade dans les cinq pays visités.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

75. L'audit de la Cour permet d'apporter les réponses suivantes aux questions posées au point 19.

76. La Commission a défini un **cadre méthodologique** lui permettant d'apprécier l'état initial de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires, ainsi que son évolution (voir points 23 et 41). Ce cadre, qui marque un progrès par rapport à la situation antérieure, est toutefois incomplet (voir points 24 et 26) et insuffisamment précis (voir point 25). Il ne contribue pas à expliciter la cohérence et la logique des programmes d'aide (voir point 30). Le guide n'est pas mis à jour (voir point 27). Les instructions concernant les rapports de suivi sont également incomplètes, même si des améliorations significatives ont déjà été apportées par la Commission (voir point 42).

77. Ce cadre méthodologique a été **mis en œuvre** de manière plutôt satisfaisante dans la phase initiale malgré la prise en compte insuffisante de la corruption, l'absence de recommandations des chefs de délégation et, parfois, de cadre global d'appuis institutionnels (voir points 31-37). La situation est moins satisfaisante dans la phase de suivi, dont les rapports des délégations sont trop statiques et incomplets et les indicateurs de performance parfois insuffisamment incitatifs (voir points 47-51).

78. Ces processus sont complexes et délicats à mettre en œuvre parce qu'ils s'appliquent à des États souverains dont l'appropriation des réformes constitue un facteur de réussite sur lequel la Commission peut peser, mais dont elle n'a pas la maîtrise.

79. La Commission n'a pas non plus la maîtrise de la coordination entre les bailleurs de fonds, dans laquelle elle joue cependant un rôle moteur au niveau des sièges, principalement avec la Banque mondiale, dans le cadre du PEFA (voir point 43). Cependant, la coordination dans les pays ACP reste plus difficile, ce qui risque d'affecter notamment la mise en œuvre du cadre d'évaluation du PEFA sur le terrain.

80. Les informations sur la base desquelles les décisions de financement ont été prises — puis celles présentées dans les documents de suivi — **correspondent à la réalité**. De ce fait, les faiblesses affectant les systèmes de gestion des finances publiques sont généralement bien connues par la Commission (voir points 38 et 69-71).

81. Les **décisions** de financement et les **réactions** en cours de programme de la Commission sont appropriées compte tenu de son interprétation dynamique de l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou (voir point 28), sachant que celle-ci augmente la prise de risque, du moins à court terme, ce qui rend d'autant plus nécessaire un suivi rigoureux de sa part.

82. En revanche, ces **décisions** sont insuffisamment argumentées (voir point 39). Les propositions et les conventions de financement ne font pas suffisamment ressortir la cohérence entre les faiblesses de la gestion des finances publiques constatées, les programmes de réformes des gouvernements, les appuis institutionnels nécessaires à la mise en œuvre de ces réformes et les outils de suivi, y compris les conditions préalables et les indicateurs de performance (voir point 30). Ce manque de mise en évidence de la cohérence et de mise en perspective, ainsi qu'une présentation insuffisamment formalisée et structurée ne garantit pas que le comité du FED peut s'assurer que toutes les faiblesses sont prises en considération (voir points 32-33).

83. Les réformes accompagnant les aides budgétaires directes et non ciblées requièrent beaucoup de temps. Il est encore trop tôt pour pouvoir constater des résultats significatifs durables, même si le suivi mis en place notamment par la Commission fait apparaître des résultats intermédiaires partiels plutôt positifs (voir points 69-71). Ainsi, les risques auxquels les aides budgétaires sont exposées (voir point 12), qui préoccupent le Parlement et le Conseil (voir point 2), demeurent en grande partie d'actualité. Les recommandations suivantes devraient permettre une meilleure gestion de ces risques.

Recommandations

84. La Commission devrait mettre à jour son guide méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers en y intégrant les instructions appropriées émises depuis mars 2002 (voir point 27) et en y apportant les améliorations nécessaires, afin notamment d'assurer la cohérence, au sein de chaque programme d'aide, entre les faiblesses constatées, les réformes visant à les améliorer, les appuis institutionnels et les outils de suivi (voir point 30). En outre, les problématiques liées aux recettes domestiques, y compris celles provenant des entreprises publiques (voir point 24), ainsi qu'à la corruption (voir point 34) doivent être davantage prises en compte. Il convient également d'y intégrer les améliorations relatives aux rapports de suivi des délégations (voir point 42).

85. La Commission devrait disposer d'une démonstration plus formalisée et structurée du respect de l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou en explicitant les raisons qui la conduisent à estimer que la direction prise par le pays bénéficiaire est satisfaisante, compte tenu des faiblesses de la gestion des finances publiques constatées dans l'appréciation initiale (voir points 39-40).

86. La Commission devrait employer des indicateurs de performance qui incitent véritablement les pays bénéficiaires à faire avancer leurs réformes, et qui soient davantage orientés vers des résultats traduisant l'amélioration de la gestion (voir point 49).

87. La Commission doit faire tout son possible pour faire aboutir le cadre d'évaluation de la performance des finances publiques développé dans le cadre du PEFA (voir point 43). Cet important effort de coordination entre bailleurs doit être amélioré en tenant compte des résultats qui seront obtenus à l'issue de la phase de tests, ainsi que des suggestions de la Cour (voir point 7 de l'annexe 2), notamment celle qui porte sur les tests des contrôles. Il est important que ce cadre soit prochainement adopté et mis en œuvre par les bailleurs, notamment ceux qui participent à ce partenariat.

88. La coordination entre les représentants locaux des bailleurs devrait être renforcée au niveau de la réalisation des appréciations, des évaluations et des audits; de la mise en œuvre des appuis institutionnels; et de l'emploi des conditions et des indicateurs de performance, sachant que chaque bailleur conserve sa liberté de décision en ce qui concerne le versement de ses aides (voir point 54).

89. Les relations avec les autorités des États bénéficiaires devraient être systématiquement structurées et élargies, au-delà des gouvernements, aux parlements et aux institutions supérieures de contrôle, dont les capacités doivent être renforcées pour leur permettre de réaliser les réformes qui les concernent et de contrôler celles qui relèvent du pouvoir exécutif. Pour cela, il faut, dans les négociations avec le pays qui se font avec le gouvernement, voir comment la Commission pourrait se rapprocher du Parlement et de l'ISC (voir points 56-62).

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 29 et 30 juin 2005.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

ANNEXE 1

SIX TABLEAUX ILLUSTRANT L'IMPORTANCE DES AIDES BUDGÉTAIRES

Tableau A

Poids de l'aide budgétaire ⁽¹⁾ dans les aides du FED (engagements et paiements) de 1999 à 2004

(millions d'euros)

	Année	Total des aides budgétaires ⁽²⁾	Total des aides du FED	Poids de l'aide budgétaire dans les aides du FED
		A	B	C = (A / B)
Engagements	1999	276,93	2 693,00	10,28 %
	2000	1 350,20	3 757,41	35,93 %
	2001	386,50	1 554,16	24,87 %
	2002	595,60	1 768,39	33,68 %
	2003	972,80	3 395,83	28,65 %
	2004	469,40	2 375,15	19,76 %
Paiements	1999	206,48	1 275,00	16,19 %
	2000	587,62	1 548,16	37,96 %
	2001	672,90	2 067,86	32,54 %
	2002	570,21	1 852,72	30,78 %
	2003	615,20	2 179,47	28,23 %
	2004	724,42	2 197,84	32,96 %

⁽¹⁾ Sous forme d'ajustement structurel avant l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou.⁽²⁾ Instrument PPTE (pays pauvres très endettés) inclus.

Source: chiffres de la Commission.

Tableau B

Poids des aides budgétaires directes et non ciblées pour 2003 et 2004

(millions d'euros)

	2003		2004	
	Engagements	Paiements ⁽¹⁾	Engagements	Paiements ⁽¹⁾
A) Aides budgétaires directes non ciblées	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Aides budgétaires directes ciblées	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Aides budgétaires indirectes	0,00	8,02	43,60	26,52
D) Total des aides budgétaires hors initiative PPTE (A + B + C)	772,80	406,23	469,40	624,42
E) Initiative PPTE ⁽²⁾	200,00	208,97	0,00	100,00
F) Total des aides budgétaires du FED (D + E)	972,80	615,20	469,40	724,42
G) Total des aides du FED	3 395,83	2 179,47	2 375,15	2 197,84
Poids de l'aide budgétaire directe et non ciblée dans le total des aides budgétaires du FED (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Poids de l'aide budgétaire directe et non ciblée dans le total des aides du FED (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

⁽¹⁾ Les paiements viennent s'imputer aux engagements de l'exercice ou aux engagements restant à liquider des exercices antérieurs.⁽²⁾ L'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) vise à alléger la dette externe des pays concernés. Elle s'apparente dans son effet aux aides budgétaires, mais ne bénéficie pas du même dispositif de contrôle. Les engagements et paiements sont enregistrés dans les comptes du FED lorsqu'ils sont effectués vers la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque mondiale (BM).

Source: chiffres de la Commission.

Tableau C

Montant par pays des aides budgétaires du FED (engagements et paiements), pour 2003 et 2004 (hors PPTE)

(millions d'euros)

Pays	2003		2004	
	Engagements	Paiements ⁽¹⁾	Engagements	Paiements ⁽¹⁾
Bénin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Cameroun	0,00	8,86	0,00	0,00
Cap-Vert	0,00	9,00	5,80	5,50
Djibouti	0,00	4,50	0,00	0,00
Éthiopie	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Jamaïque	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenya	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagascar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritanie	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambique ⁽²⁾	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger ⁽²⁾	90,00	24,25	0,00	27,25
Ouganda	0,00	24,50	0,00	24,50
République centrafricaine	0,00	0,00	0,00	11,90
République démocratique du Congo	106,00	4,60	0,00	105,70
Rwanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé e Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Sénégal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzanie	114,00	68,50	0,00	31,50
Tchad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambie ⁽²⁾	128,50	28,68	0,00	50,99
Total	772,80	406,23	469,40	624,42

⁽¹⁾ Les paiements viennent s'imputer aux engagements de l'exercice ou aux engagements restant à liquider des exercices antérieurs.

⁽²⁾ En 2004, les paiements incluent les montants de tranches variables au Mozambique (9,1 Mio EUR), au Niger (8,25 Mio EUR) et en Zambie (29,5 Mio EUR).

Source: chiffres de la Commission.

Tableau D

Pour les cinq pays visités, poids des aides budgétaires (FED et autres bailleurs) dans le budget national, en 2004

(millions d'euros)

Pays	Budget du pays ⁽¹⁾	Aides budgétaires payées par la Commission	Aides budgétaires payées par les autres bailleurs	Total des aides budgétaires payées	Poids du total des aides budgétaires payées
	A	B	C	D = B + C	D / A
Éthiopie	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambique	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Tchad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambie	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

⁽¹⁾ Pour le Tchad, le montant du budget concerne l'année 2003.

Source: chiffres de la Commission.

Tableau E

Part de l'aide budgétaire sur l'aide totale versée par les principaux bailleurs dans quinze pays d'Afrique ⁽¹⁾ en 2003

Bailleur	Part de l'aide budgétaire sur l'aide totale
Banque mondiale ⁽²⁾	48,1 %
Royaume-Uni	34,2 %
Commission européenne	30,7 %
Pays-Bas	27,8 %
Suède	21,5 %
Suisse	19,2 %
Banque africaine de développement	16,5 %
Italie	16,0 %
Irlande	15,2 %
Norvège	14,5 %
Canada	12,0 %
Danemark	10,1 %
Allemagne	6,4 %
Finlande	3,9 %
France	2,3 %
Japon	1,0 %
Moyenne pondérée	25,7 %

⁽¹⁾ Les quinze pays concernés sont: Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone et Tanzanie.⁽²⁾ L'aide de la Banque mondiale correspond essentiellement à des prêts.

Source: SPA — Partenariat stratégique avec l'Afrique — Étude sur l'alignement de l'appui budgétaire et de l'appui à la balance des paiements par rapport aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté — projet final du 7 février 2005.

Les chiffres de ce document sont des estimations approximatives et rudimentaires.

Tableau F

Aides budgétaires payées par différents bailleurs en 2004 dans les cinq pays visités

(millions d'euros)

Bailleur	Éthiopie		Mozambique		Niger		Tchad		Zambie	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Commission européenne	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Banque mondiale ⁽¹⁾	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Fonds monétaire international ⁽¹⁾	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Banque africaine de développement	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Allemagne	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgique	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Canada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Danemark	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finlande	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
France	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlande	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italie	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Japon	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norvège	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Pays-Bas	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portugal	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Royaume-Uni	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suède	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Suisse	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Total	281,38	100,0 %	190,25	100,0 %	71,32	100,0 %	22,00	100,0 %	265,99	100,0 %

⁽¹⁾ Cette aide correspond à des prêts.

Source: chiffres de la Commission.

ANNEXE 2

**LE PROJET DE NOUVEAU CADRE D'ÉVALUATION DES SYSTÈMES DE GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES**

1. Les rapports de suivi des délégations s'appuient sur les diagnostics et évaluations existants. Les principaux outils traditionnels visant à évaluer la qualité des finances publiques, souvent développés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, sont le «Country Financial Accountability Assessment (1)» (CFAA), le «Public Expenditure Review (2)» (PER), le «Report on the Observance of Standards and Codes (3)» (ROSC), le «Country Procurement Assessment Report (4)» (CPAR), le «Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)» (HIPC AAP), le «Fiduciary Risk Assessment (6)» (FRA), et le «Public Expenditure Tracking Survey (7)» (PETS). Dans certains pays, comme en Éthiopie, les bailleurs ont développé localement des outils de substitution.

2. Devant cette multitude d'évaluations, à la fois lourdes à mettre en œuvre et parfois difficiles à exploiter, il devenait nécessaire de les rationaliser dans un rapport unique. Ce nouvel outil, qui doit non pas s'ajouter aux précédents, mais les remplacer, veut être commun à tous les bailleurs et applicable à tous les pays (pas seulement aux pays ACP). Il doit permettre de donner une image suffisamment exhaustive de la gestion des finances publiques d'un pays, couvrant notamment tous les risques majeurs liés à la programmation ainsi qu'à l'exécution budgétaire, à la reddition des comptes et aux contrôles internes et externes.

3. C'est pourquoi le «Public Expenditure Financial Accountability (8)» (PEFA) a mis en chantier en 2004 un nouveau cadre d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (le cadre d'évaluation). Le cœur de cet outil est un ensemble de vingt-huit indicateurs qui visent à évaluer l'adéquation et le bon fonctionnement des procédures, des systèmes et des institutions relatifs à la gestion des finances publiques (voir *tableau G*).

Tableau G

**Indicateurs types relatifs à la gestion des finances publiques développés dans le cadre du partenariat PEFA
(Public Expenditure Financial Accountability)**

A. PERFORMANCES DES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	
1.	Déficit budgétaire total au regard du budget initialement approuvé.
2.	Composition des dépenses budgétaires réelles au regard du budget initialement approuvé.
3.	Recettes publiques totales au regard du budget initialement approuvé.
4.	Stock d'arriérés; nouveaux arriérés accumulés au cours du précédent exercice.
B. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES INTERSECTORIELLES: EXHAUSTIVITÉ ET TRANSPARENCE	
5.	Caractère exhaustif des mesures de contrôle des risques budgétaires agrégés.
6.	Capacité des rapports budgétaires à faire état de toutes les dépenses importantes engagées au titre de l'action publique, y compris celles financées par les bailleurs de fonds.
7.	Caractère adéquat des informations sur les prévisions budgétaires, le budget et l'exécution du budget contenues dans la documentation budgétaire.

(1) Évaluation de la responsabilité financière du pays.

(2) Revue des dépenses publiques.

(3) Rapport sur l'observation des normes et codes.

(4) Revue analytique de la passation des marchés.

(5) Pays pauvres très endettés — évaluation et plan d'actions.

(6) Évaluation du risque fiduciaire.

(7) Contrôle des dépenses publiques.

(8) «Dépenses publiques et responsabilité financière». Créé en 2001, le PEFA est un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID), le secrétariat d'État suisse pour les affaires économiques, le ministère français des affaires étrangères, le ministère norvégien des affaires étrangères et le Fonds monétaire international. La Commission, qui en est membre depuis l'origine, y joue un rôle moteur.

-
8. Classification administrative, économique, fonctionnelle et programmatique du budget.
9. Recensement des dépenses budgétaires affectées à la réduction de la pauvreté.
-
10. Publication et diffusion des principales informations sur les finances publiques et des rapports de vérification des comptes.
-
- C. CYCLE BUDGÉTAIRE**
-
- C i) *Planification à moyen terme et élaboration du budget*
-
11. Caractère pluriannuel de la planification budgétaire, de l'élaboration de la politique des dépenses publiques et de l'élaboration du budget.
-
12. Caractère ordonné du processus d'élaboration du budget et participation au processus.
-
13. Coordination de la budgétisation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.
-
14. Examen rigoureux par les autorités législatives de la loi de finances annuelle.
-
- C ii) *Exécution du budget*
-
15. Efficacité des mesures de planification, de gestion et de suivi des flux de trésorerie.
-
16. Procédures applicables à la gestion et à l'enregistrement de la dette et des garanties.
-
17. Capacité des ministères et des organismes dépensiers à planifier et à engager des dépenses conformément aux budgets initiaux/révisés.
-
18. Éléments attestant que les unités dépensières reçoivent dans les délais prévus, et en toute transparence, les ressources inscrites au budget.
-
19. Efficacité des systèmes de contrôle interne.
-
20. Efficacité des procédures de vérification interne.
-
21. Efficacité des mesures de contrôle des états de paie.
-
22. L'existence d'un système transparent de passation des marchés, qui est partie intégrante du système de gestion des finances publiques et qui est basé sur un cadre réglementaire favorisant la concurrence, l'optimisation des dépenses et l'efficacité des contrôles.
-
- C iii) *Procédures comptables et rapports financiers*
-
23. Régularité des activités de rapprochement des données et respect des délais prévus en la matière.
-
24. Qualité et diffusion des rapports infra-annuels sur l'exécution du budget et respect des délais prévus en la matière.
-
25. Qualité des états financiers vérifiés présentés aux autorités législatives et respect des délais prévus en la matière.
-
- C iv) *Responsabilité financière, vérification et contrôle externes*
-
26. Portée et nature des rapports de vérification externe.
-
27. Suites données aux rapports de vérification externe par l'exécutif ou l'entité ayant fait l'objet de la vérification.
-
28. Examen rigoureux par les autorités législatives des rapports de vérification externe.
-

Source: PEFA. Projet révisé du cadre d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques du 12 février 2004.

4. Cette approche connaît deux limites connues et acceptées par les bailleurs. D'une part, elle ne débouche pas sur des recommandations dans la mesure où cela nécessiterait probablement une analyse plus approfondie des causes des problèmes constatés. D'autre part, elle n'aborde pas la problématique de l'efficacité et de l'efficience des finances publiques.

5. Ces indicateurs, notés de A (meilleure note possible) à D, sont qualitatifs et couvrent généralement un domaine assez large qui peut se décliner en plusieurs aspects. À titre d'exemple, l'évaluation de l'indicateur n° 22, qui porte sur l'existence et la transparence des systèmes d'approvisionnement en services, travaux et fournitures, prévoit notamment l'examen de la réglementation en vigueur, la bonne application de ces règles (par exemple la publication d'appels d'offres), l'efficacité des systèmes de contrôle et la comparaison des prix payés pour les marchés publics avec ceux pratiqués sur le marché privé.

6. Le rapport standard proposé par le cadre d'évaluation prévoit que ces indicateurs s'accompagnent d'informations plus générales sur le pays et ses systèmes de gestion et, surtout, d'une description du programme gouvernemental des réformes de la gestion des finances publiques, en indiquant dans quelle mesure ces dernières couvrent les faiblesses identifiées via les indicateurs.
7. L'examen du cadre d'évaluation effectué conduit à suggérer les améliorations suivantes:
- a) certains indicateurs incluent l'évaluation de systèmes de gestion ou de contrôle. Lorsqu'un système est jugé faible, son évaluation peut se réduire à des entretiens et à des examens limités. En revanche, pour pouvoir conclure qu'un système fonctionne, il faut nécessairement s'appuyer sur des contrôles plus approfondis incluant des tests des contrôles ⁽¹⁾;
 - b) il serait utile de prévoir que les causes des faiblesses qui peuvent être identifiées sans investigations significatives supplémentaires soient systématiquement décrites, afin de mieux cibler le programme de réformes du gouvernement, qui vise à remédier aux faiblesses;
 - c) douze indicateurs proposent de s'appuyer, entre autres, sur des indices chiffrés (représentant des écarts, des délais, des montants ou des pourcentages) (voir *tableau H*). Les résultats de ces indices devraient systématiquement figurer dans les rapports d'appréciation, et certains d'entre eux pourraient être utilisés comme indicateurs de performance dans les programmes de la Commission;
 - d) l'indicateur n° 3, qui porte sur les recettes publiques, devrait inclure une analyse comparative entre les recettes domestiques encaissées et leur montant raisonnablement attendu en fonction de l'activité du pays (en confrontant, par exemple, le niveau des importations et les droits de douane encaissés);
 - e) l'indicateur n° 25, qui porte sur les états financiers audités, prévoit d'examiner leur certification émise par l'institution supérieure de contrôle (ISC). Il serait utile d'examiner également ses travaux et son opinion en matière de légalité et de régularité des opérations sous-jacentes, et de bonne gestion financière, tout en restant prudent sur leur exploitation;
 - f) l'indicateur n° 26, qui porte sur l'audit externe, devrait inclure une analyse sur l'adéquation entre les moyens de l'ISC et ses missions;
 - g) il conviendrait d'ajouter un indicateur visant à évaluer la réalité et la qualité des prestations comptabilisées, en incluant, dans le cas des achats centralisés, la problématique de leur livraison jusqu'aux bénéficiaires finals ⁽²⁾;
 - h) il conviendrait d'ajouter un indicateur visant à évaluer la lutte contre la corruption en examinant ce qui est mis en œuvre pour l'identifier, l'analyser et la combattre ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Les tests des contrôles, précédemment appelés tests de conformité, font partie des normes d'audit internationalement reconnues. Voir notamment les normes ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 et 530 de l'IFAC (International Federation of Accountants).

⁽²⁾ Dans le cadre de cet indicateur, le taux de livraison aux bénéficiaires finals des biens achetés de manière centralisée pourrait être retenu comme indice.

⁽³⁾ Dans le cadre de cet indicateur, des indicateurs de perception comme ceux de Transparency International pourraient être retenus comme indices.

Tableau H

Données déterminantes (indices) associées aux indicateurs, proposées dans le cadre d'évaluation

Indicateurs concernés	Données déterminantes (indices)
1	— Écart entre le déficit budgétaire total prévu et le déficit réel, calculé en pourcentage des dépenses inscrites au budget — Écart entre le solde budgétaire primaire (avant intérêts) prévu et le solde réel, calculé en pourcentage des dépenses inscrites au budget
2	— Écart moyen entre les dépenses réelles et prévues calculé sur la base d'une classification fonctionnelle — Écart moyen entre les dépenses réelles et prévues calculé sur la base d'une classification économique — Écart moyen entre les dépenses réelles et prévues calculé du point de vue administratif — Instabilité budgétaire (valeur médiane des changements intervenus d'une année sur l'autre dans la politique budgétaire et dans chaque classification fonctionnelle ou administrative au cours des quatre exercices précédents: l'évolution de la politique budgétaire s'exprime en pourcentage du budget)
3	— Recettes effectives minorées des recettes prévues et exprimées en pourcentage du budget
4	— Montant des arriérés calculé en pourcentage des dépenses totales
10	— Nombre de jours écoulés entre la fin du trimestre considéré et la publication du rapport budgétaire trimestriel
14	— Nombre de jours dont disposent les autorités législatives pour examiner la loi de finances
18	— Pourcentage des ressources prévues que reçoivent les unités de services déconcentrées
19	— Taux d'erreur relevé dans les opérations financières courantes
22	— Les prix payés par le secteur public pour les biens, travaux et services sont comparables à ceux payés par le secteur privé pour des articles similaires
24	— Nombre de jours écoulés entre la fin du trimestre considéré et la diffusion auprès des administrations publiques du rapport budgétaire trimestriel
25	— Nombre de mois écoulés entre la fin de l'exercice et la présentation aux autorités législatives des états financiers
26	— Nombre de mois écoulés entre la publication des rapports de vérification externe et l'achèvement des travaux du comité parlementaire chargé de l'examiner

Source: PEFA. Projet révisé de cadre d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques du 12 février 2004.

ANNEXE 3

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA COMMISSION

1. Le point 3.7 du guide méthodologique apporte de nombreuses précisions concernant le choix et l'utilisation des indicateurs de performance. En particulier, il précise que «l'identification des indicateurs doit être faite dans toute la mesure du possible dans le cadre du DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté) ou des documents de politiques du gouvernement et être partagés par les autres bailleurs de fonds». Il stipule que les indicateurs doivent être SMART (spécifiques, mesurables, acceptés, réalistes, suivis dans le temps).

2. Les indicateurs de performance inclus dans les programmes de la Commission peuvent être classés dans différents domaines dont les principaux sont les secteurs sociaux comme la santé ou l'éducation et la gestion des finances publiques (indicateurs FP). Seule cette dernière catégorie est examinée dans le cadre du présent audit. L'annexe 13a du guide fournit à titre d'exemple une quarantaine d'indicateurs de performance dont sept sont spécifiques aux finances publiques (voir le *tableau I*).

Tableau I

Liste de sept indicateurs de performance relatifs aux finances publiques proposés comme exemple dans l'annexe 13a du guide de la Commission

Écart entre les inscriptions budgétaires et les objectifs affichés au niveau sectoriel
Taux d'exécution du budget (global et par secteur prioritaire)
Part du budget allant aux structures les plus périphériques (par enquête)
Coûts unitaires de produits de consommation dans les marchés publics/coûts unitaires achats locaux du secteur privé (ou bailleurs de fonds) (par enquête)
Délais de paiement des fournisseurs
Pourcentage de non-respect des procédures
Délais dans la clôture des comptes et approbation de la loi de règlement/décharge budgétaire

3. La tendance est d'établir conjointement avec le gouvernement et les bailleurs une liste d'indicateurs dans laquelle chacun puise ceux qu'il souhaite utiliser plus particulièrement. Les objectifs sont de déterminer des indicateurs pleinement acceptés par le pays et d'éviter d'avoir une multitude d'indicateurs différents pour chaque bailleur.

4. Les indicateurs de performance (type et nombre) retenus ont été décidés au cas par cas. Leur nombre traduit généralement le volume des tranches variables lié aux finances publiques (voir *tableau J*).

Tableau J

Poids des indicateurs de performance dans les tranches variables des cinq programmes examinés.

(millions d'euros)

	Tranches variables				Indicateurs de performance			
	Montant total	Montant lié aux indicateurs finances publiques	Montant lié aux indicateurs sectoriels	Poids de la partie finances publiques dans le montant total	Nombre total	Nombre d'indicateurs finances publiques	Nombre d'indicateurs sectoriels	Poids des indicateurs finances publiques dans le nombre total
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Éthiopie	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambique	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Tchad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambie	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Source: conventions de financement.

5. Selon la Commission, le poids des tranches variables (voir *tableau K*) est accru lorsque la volonté des autorités nationales d'améliorer la gestion de leurs finances publiques mérite d'être «encouragée».

Tableau K

Poids des tranches variables dans les cinq programmes examinés

(millions d'euros)

	Montant total du programme	Appui budgétaire				Dépenses connexes	
		Total tranches	Tranches fixes	Tranches variables		Appuis institutionnels	Audits
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Éthiopie	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambique	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Tchad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambie	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Source: conventions de financement.

6. Parmi les cinq pays visités, trois ont déjà reçu des tranches variables. À chaque fois, les indicateurs de performance relatifs à la gestion des finances publiques ont conduit à verser moins que le montant maximum prévu (voir *tableau L*).

Tableau L

Impact des indicateurs de performance sur le montant des tranches variables payées dans les pays visités

(millions d'euros)

Catégorie d'indicateurs de performance	Selon la convention de financement		Selon l'évaluation		
	Nombre d'indicateurs prévus	Montant maximum prévu	Nombre d'indicateurs atteints	Montant versé	Montant non versé
Tranche variable 2003 du programme du Mozambique					
Finances publiques	8	5	5	3,50	1,50
Secteurs sociaux	14	5	9	3,20	1,80
TOTAL	22	10	14	6,70	3,30
Tranche variable 2004 du programme du Mozambique					
Finances publiques	8	7	4	4,20	2,80
Secteurs sociaux	14	7	10	4,90	2,10
TOTAL	22	14	14	9,10	4,90
Tranche variable 2004 du programme du Niger					
Finances publiques	5	8	3	4,50	3,50
Secteurs sociaux	7	8	4	3,75	4,25
TOTAL	12	16	7	8,25	7,75
Tranche variable 2004 (2^e) du programme de Zambie					
Finances publiques	11	30	5 (*)	8,25	21,75
Tranche variable 2004 (3^e) du programme de Zambie					
Finances publiques	8	10	5	5,00	5,00
Secteurs sociaux	8	20	7	16,25	3,75
TOTAL	16	30	12	21,25	8,75
TOTAL GÉNÉRAL	83	100	52	53,55	46,45

(*) Parmi ces cinq indicateurs, quatre n'ont été atteints que partiellement.

Source: documents d'évaluation de tranches versées.

ANNEXE 4

**BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE COORDINATION ENTRE BAILLEURS DE FONDS:
EXEMPLE DU MOZAMBIQUE**

1. La coordination entre bailleurs et avec le gouvernement est régie par un accord de partenariat (Memorandum of Understanding — MoU). Signé en avril 2004, il comptait seize membres fin 2004. Il inclut une matrice (PAF — Performance Assessment Framework) qui vise à suivre l'évolution des réformes, assortie d'actions/indicateurs sur trois ans (2004-2006) révisables annuellement.
 2. En principe, les bailleurs s'interdisent d'utiliser des indicateurs de performance qui ne sont pas inclus dans cette matrice (il y a toutefois des dérogations, notamment pour la Commission, qui avait inclus ses indicateurs dans son programme avant la signature du MoU).
 3. Il existe également une matrice qui reprend les engagements des bailleurs vis-à-vis du gouvernement. Elle comprend une vingtaine d'actions à réaliser regroupées en six thèmes: prévisibilité des aides budgétaires; alignement et harmonisation des indicateurs; réduction de la charge administrative induite par les missions; transparence; coordination des appuis institutionnels; et adaptation des montants versés sous la forme d'aides budgétaires.
 4. Le groupe de bailleurs a une présidence tournante (assurée par la Suisse lors de la mission) et une «troïka» composée des présidents actuel, précédent et suivant.
 5. Le dialogue avec le gouvernement prend la forme d'un comité de direction (steering committee) qui comprend des représentants du gouvernement et la «troïka +», c'est-à-dire la troïka (tournante) plus, en permanence, la Banque mondiale et la Commission. Il se réunit tous les deux mois et, plus fréquemment, durant les périodes de revue conjointes, en avril et en septembre.
 6. Les bailleurs s'interdisent de mener des audits ou des évaluations en dehors de ces deux revues conjointes afin de ménager l'administration.
 7. Les réunions entre les bailleurs sont organisées à trois niveaux: au niveau des chefs de mission (pour les questions politiques), des chefs de coopération (pour l'identification des priorités) et des économistes (pour le suivi technique).
 8. Les économistes travaillent par groupes thématiques dont les bailleurs se sont répartis la responsabilité. Le domaine «finances publiques» comprend les groupes portant sur le système administratif et financier de l'État (Sistafe), les revenus (impôts, taxes et droits de douanes), l'approvisionnement et l'audit. La délégation est responsable du groupe «audit» et participe activement à tous les autres, à l'exception du groupe «revenus» dont elle se tient informée.
 9. À côté du domaine «finances publiques», il existe d'autres groupes sur l'analyse budgétaire (auxquels la délégation participe), le suivi du programme de réduction de la pauvreté, la réforme du secteur public (qui inclut l'aspect corruption), etc. La délégation envisage de participer au groupe «réforme du secteur public» comme simple observateur (car elle n'en finance pas les actions).
 10. L'évaluation de la gestion des finances publiques (PFMA) établie en septembre 2004 a été effectuée en suivant le cadre d'évaluation du PEFA (voir l'annexe 2), à ceci près qu'elle a été réalisée conjointement avec le gouvernement.
-

RÉPONSES DE LA COMMISSION**RÉSUMÉ**

I. L'aide budgétaire a pour finalité de favoriser la croissance et de réduire la pauvreté des populations. Les bailleurs de fonds qui l'utilisent pensent que, sous certaines conditions d'éligibilité, elle est d'une plus grande efficacité que d'autres types d'aide en renforçant les capacités des gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des réformes aux niveaux macro-économique, sectoriel ou des finances publiques. De ce point de vue, l'aide budgétaire est aussi une réponse aux risques qui pourraient affecter l'aide extérieure fondée sur l'aide aux projets. Les aides budgétaires sont donc multidimensionnelles. Celles de la Commission au bénéfice des pays ACP portent une attention aussi grande aux questions de santé ou d'éducation qu'à la question, essentielle aussi, des finances publiques. Le rapport de la Cour porte sur ce dernier volet et doit être resitué dans ce contexte plus global.

II. D'une manière générale, la Commission accepte d'apporter des aides à des pays dont les structures administratives sont faibles, c'est vrai des finances publiques comme de beaucoup d'autres domaines, l'objectif poursuivi dans le développement étant justement de réduire ces faiblesses. Au cours des années, la Commission a, comme le note la Cour, sensiblement amélioré sa capacité de suivi de la situation dans le domaine des finances publiques, prenant souvent l'initiative vis-à-vis des autres bailleurs de fonds.

III. Pour la Commission, le risque doit être défini comme «tout ce qui peut faire obstacle à la réalisation des objectifs» [SEC(2004) 318 du 12.3.2004]. Ainsi les risques doivent être mesurés au regard des ambitions et des objectifs affichés. Ils sont donc difficiles à établir sans prendre en compte les objectifs finaux (la lutte contre la pauvreté) et les multiples dimensions de ce type d'appui.

IV. La Commission partage l'observation de la Cour sur les progrès intervenus dans le développement, par la Commission, d'outils d'analyse et de suivi. Cela lui a permis de fournir des informations conformes à la réalité et de réagir de manière appropriée. Des améliorations peuvent certainement encore être apportées en tenant compte du rapport coût/bénéfice de ces dernières, de l'équilibre entre les contrôles et l'action de la Commission, et de l'importance à donner aux autres dimensions d'un programme (la Commission accorde une très grande importance aux secteurs sociaux dans le cadre des aides budgétaires).

V. D'une manière générale, les recommandations de la Cour sont acceptées et correspondent à des actions déjà en cours.

- a) Le guide méthodologique est en cours d'actualisation et devrait être finalisé en 2005.
- b) Il explicitera mieux la question d'éligibilité des pays.
- c) La recherche d'indicateurs de performances incitatifs est une constante.
- d) et e) Les travaux du PEFA sont en cours de finalisation, et la Commission a joué et continuera de jouer un rôle majeur dans la coordination des différents bailleurs, y compris au niveau local, sur les questions de gestion des finances publiques.
- f) La Commission entend promouvoir le rôle des parlements et des ISC, dans le respect de l'indépendance des pouvoirs des différentes institutions et à la lumière de l'accord de Cotonou.

INTRODUCTION

1. À la suite du rapport spécial 5/2001 et en cohérence avec ses recommandations, la Commission a évolué *inter alia* vers des aides budgétaires non ciblées.

2. Comme l'a noté la Cour dans son RS 5/2001 (paragraphe 62, recommandation 1 e), la Commission n'est pas responsable des erreurs de gestion des départements nationaux qui mettent en œuvre leur budget. Elle a en revanche le devoir d'assurer un suivi rigoureux de l'évolution de la gestion des finances publiques, et c'est précisément ce à quoi elle s'emploie.

DOMAINE D'AUDIT: L'AIDE BUDGÉTAIRE DIRECTE ET NON CIBLÉE

3.-6. L'aide budgétaire vise à apporter aux pays les ressources leur permettant de réduire la misère des populations. Dans cette optique, elle appuie la mise en œuvre de réformes essentielles. Dans le cadre de cet appui, la Commission est tenue de vérifier que toutes les conditions imposées au bénéficiaire ont été respectées avant d'effectuer le paiement en faveur de l'État bénéficiaire. Conformément à ce que font les autres bailleurs de fonds (en particulier les institutions de Bretton Woods), cette aide n'est effectivement généralement plus ciblée.

7. Les aides communautaires s'inscrivent en général en appui aux DSRP. Elles ont pris depuis les années 2000 une forme nouvelle, orientée sur les résultats. Le montant des appuis varie (tranche variable) avec la réalisation d'objectifs en terme d'amélioration des services (vaccination, accouchements assistés, fréquentation des écoles, par exemple) ou des finances publiques. C'est ce dernier volet qui a fait l'objet du présent rapport.

9. L'aide budgétaire donne aux bailleurs de fonds qui l'utilisent la légitimité nécessaire pour dialoguer sérieusement avec les pays sur la manière dont est géré l'ensemble des ressources de l'État. Son ambition est très supérieure à celle d'une aide de type projet dont l'impact se limite en général à la bonne réalisation d'un investissement.

10. Alors que les projets mettent en œuvre des procédures parallèles difficiles à gérer par les États bénéficiaires, les aides budgétaires permettent de renforcer les procédures nationales.

11. Complexe à mettre en œuvre pour les bailleurs de fonds, ce type d'aide est certainement plus simple pour les pays bénéficiaires. Par là même, il limite les inefficacités liées à la multiplication des procédures ou à la dispersion des actions.

12. La Commission estime que l'aide budgétaire présente, quand les conditions sont remplies, des avantages élevés pour l'argent du contribuable européen, qui justifient les risques liés à la faiblesse des systèmes des finances publiques nationaux. Par ailleurs, le risque que les aides budgétaires n'aient pas d'impact sur la réduction de la pauvreté est pris très sérieusement en compte par la Commission. La Commission gère ce risque par le biais des conditions préalables qu'elle met à ces appuis. Elle peut aussi arrêter les appuis en cours ou les diminuer, en fonction de la performance du pays. En résumé la Commission s'efforce, de l'adoption à la mise en œuvre du programme, de mettre en place des outils de contrôle adéquats et d'un coût raisonnable par rapport aux risques encourus et aux ressources humaines dont elle dispose (voir *infra* réponse aux points 63 et 65).

13. L'amélioration de la gestion des finances publiques, élément essentiel du développement, est au cœur des appuis budgétaires et vise précisément à renforcer la transparence, la fiabilité et l'efficacité de cette gestion. L'amélioration de la gestion des finances publiques contribue aux objectifs de réduction de la pauvreté.

14. La question de la dépendance vis-à-vis de l'aide est un problème général qui va au-delà de l'aide budgétaire. Par ailleurs, le système des tranches variables est considéré par l'OCDE comme une bonne pratique pour limiter la volatilité de ces aides.

15. La gestion du risque lié aux aides budgétaires se fait par l'intermédiaire des conditions d'élaboration et de mise en place de ces appuis: conditions d'éligibilité prévues dans la proposition de financement, de démarrage, de mise en œuvre précisées dans la convention de financement, permettant à la Commission de décider ou non d'apporter ce type d'aides, de les suspendre en cours de route ou d'en augmenter ou d'en diminuer les montants.

CONTRÔLE DE LA COUR

19 (a, b, c, d) L'enquête de la Cour se concentre sur la gestion des finances publiques. C'est une dimension très importante pour la Commission, mais ce n'est pas la seule. L'attention au moment de l'élaboration, puis de la mise en œuvre des appuis, se porte aussi sur d'autres éléments très importants: la situation macro-économique, les politiques de santé et d'éducation, la capacité du pays à suivre les indicateurs de performances, la qualité des DSRP. Les risques liés à l'aide extérieure sont décrits dans le document SEC(2004) 318 de la Commission, comme «tout ce qui peut faire obstacle à la réalisation des objectifs». Ces risques doivent donc «toujours être mesurés en relation avec les objectifs ultimes à atteindre».

20. L'enquête de la Cour n'a pas pour objectif de mesurer l'impact sur la réduction de la pauvreté. Toutefois, la Commission souligne que les recommandations et analyses de la Cour doivent aussi être examinées à la lumière du nécessaire équilibre qui doit être préservé entre les différents volets traités par l'aide budgétaire, y compris son objectif final. Dans certains pays, il peut être justifié de porter autant d'attention à la vaccination des enfants ou à la fréquentation des centres de santé qu'aux finances publiques. C'est ce qui explique le poids variable donné, selon les pays, aux indicateurs santé, éducation et finances publiques.

RÉSULTATS DES CONTRÔLES

23. Le guide qui, comme le souligne la Cour, a constitué un très net progrès par rapport à la situation antérieure, a été conçu comme un document évolutif. Sa révision est en cours. Les conclusions de l'enquête de la Cour étaient attendues pour procéder à la révision portant sur la question de la gestion des finances publiques.

24. La question des recettes est importante. Elle fait d'ailleurs partie de tous les programmes appuyés par la Commission et fera partie des indicateurs PEFA. Dans la répartition des rôles entre bailleurs de fonds, cette question est suivie par le FMI. La Commission cherche à éviter de dupliquer le travail fait par cette institution et concentre son attention sur les domaines dans lesquels elle a une réelle valeur ajoutée.

25. La structure de la partie des propositions de financement portant sur les finances publiques peut être améliorée, elle devra toutefois rester dans les limites de l'équilibre optimal entre les différents volets du programme et ne devra pas se faire au détriment des informations concernant les secteurs sociaux.

26. Le respect des critères d'éligibilité peut être rendu plus explicite qu'il ne l'est actuellement.

27. L'actualisation du contenu du guide a été régulièrement faite sous forme de notes d'instructions aux délégations. Les notes les plus importantes sont aussi sur le site intranet de la Commission. Il est prévu de consolider l'ensemble dans la prochaine version du guide et de développer le site.

28. Comme les autres bailleurs de fonds qui apportent des aides budgétaires, la Commission appuie ses propositions et décisions d'éligibilité à l'appui budgétaire sur l'analyse de la situation initiale et des perspectives crédibles d'amélioration de la situation. Cette analyse conduit la Commission à être sélective dans ses interventions.

29. Cette interprétation dynamique de l'article 61.2 pourrait augmenter le risque à court terme. Cependant, la sélectivité qu'elle induit, fondée sur le sérieux (reconnu par la Cour) des diagnostics et sur la volonté réformatrice des États bénéficiaires couplée au renforcement de leurs capacités, permet de circonscrire et de gérer ce risque. En outre, la Commission estime que le fait d'avoir une connaissance rigoureuse de la situation initiale et des perspectives crédibles d'amélioration accroît la probabilité d'avoir un impact de l'appui budgétaire à la fois sur l'amélioration des finances publiques et sur la réduction de la pauvreté.

30. La cohérence souhaitée par la Cour sera mieux explicitée tout en gardant un équilibre raisonnable entre les tâches de contrôle, de description et l'action de la Commission, et un équilibre entre les différents volets d'une proposition de financements (en particulier ceux relatifs aux secteurs sociaux). Enfin, la Commission continuera de privilégier une approche ciblée sur les aspects du programme des réformes qu'elle juge prioritaires à court et moyen terme, en justifiant ces priorités.

32. La Cour observe que l'essentiel des informations figure généralement dans les propositions de financement. Un effort sera poursuivi pour que ces informations soient moins disséminées, plus formalisées et structurées et que les liens soient mieux explicités, tout en restant dans le domaine du raisonnable.

33. Les propositions de financement incluent, comme le note la Cour, les réformes essentielles. Il est difficile d'être totalement exhaustif dans la description des réformes, d'autant que le même exercice devrait être fait pour les autres secteurs faisant l'objet de l'attention de la proposition de financement: situation macro-économique, santé, éducation, statistique, suivi évaluation du CSRP, pour ne citer que les secteurs que l'on retrouve systématiquement. Il n'est pas non plus sûr que des descriptions systématiquement exhaustives aient une réelle valeur ajoutée.

34. La corruption est un fléau qui fait l'objet de toute l'attention de la Commission. La lutte contre la corruption est d'ailleurs inscrite à l'article 9 de l'accord de partenariat de Cotonou. La question de la corruption est donc mise au centre de la coopération plutôt qu'au sein d'un instrument particulier. Une clause standard de lutte contre la fraude/corruption est d'ailleurs incluse dans tous les modèles de conventions de financement, y compris celui utilisé pour l'aide budgétaire. Comme le souligne la Cour, l'immense avantage de l'aide budgétaire est que celle-ci s'attaque à une des sources potentielles principales de la corruption dans de nombreux pays ACP: la gestion des finances publiques. La Commission fera part des informations dont elle dispose sur les autres domaines de la corruption [justice, police, institution supérieure de contrôle (ISC) ...], pour peu que ces informations soient jugées sérieuses et crédibles, dans les propositions de financement.

35.-36. L'existence de plans formalisés décrivant les besoins et les appuis institutionnels est souhaitable dans tous les secteurs. Ces plans sont de la responsabilité des États. La Commission apporte son appui, et continuera de le faire, à leur élaboration. Mais ces plans n'existent pas toujours, ne sont pas toujours exhaustifs et sont difficiles à mettre à jour en permanence. Dans l'appui qu'elle apporte à l'élaboration de ces plans, la Commission s'efforce de faire en sorte que les priorités soient clairement identifiées, y compris celles qui font l'objet d'un financement du FED.

37. L'avis favorable des chefs de délégation, prévu dans le guide, est donné implicitement au moment de la transmission des propositions de financement qui contiennent tout le cadre des indicateurs et des conditions repris ensuite in extenso dans les conventions de financement. La Commission prévoit que les rapports semestriels incluent, en conclusion, une opinion globale explicite sur la situation des finances publiques et leurs perspectives d'amélioration.

38. La Cour reconnaît que la Commission avait identifié, à une exception près, toutes les faiblesses constatées au cours de son examen. L'exception porte sur des «arriérés d'engagements» au Tchad, dans le cadre d'un programme qui avait été suspendu par la Commission et qui ne faisait donc plus l'objet du même suivi.

Le gouvernement s'est attaché à prendre un certain nombre de mesures correctives. La Commission veillera à suivre l'effet de ces réformes.

39. La Cour note que les décisions de la Commission ont été prises sur la base d'une connaissance exacte des situations (point 31) et des évolutions essentielles prévues (point 38). La Commission veillera à apporter une argumentation plus étoffée à l'appui de ses décisions.

40. Dans tous les pays visités la Commission est intervenue après le FMI et y opère avec la Banque mondiale et, dans la majorité des cas, avec d'autres bailleurs. D'une manière générale, les bailleurs de fonds (à l'exception des États-Unis) évoluent dans un sens favorable aux appuis budgétaires. Les questions de visibilité, de retour de l'aide font partie des éléments pris en considération.

42. La Commission, qui a introduit un instrument de suivi systématique de la gestion des finances publiques, a prévu, à la lumière des leçons tirées de la première vague de ces rapports, de les améliorer. Ces améliorations:

- a) prendront en compte la situation décrite par les indicateurs «PEFA»;
- b) incluront un suivi synthétique de la mise en œuvre des programmes d'appuis institutionnels;
- c) incluront une analyse de la cohérence entre les faiblesses de la situation et les réformes et appuis prévus;
- d) incluront une conclusion globale de la délégation;

- e) demanderont que les éléments factuels de ces rapports continuent d'être partagés avec les autres bailleurs de fonds;
- f) prévoient que les autorités nationales continuent d'être associées le plus possible aux travaux d'évaluation;
- g) ramèneront la périodicité, sauf cas particulier nécessitant un suivi plus rapproché, au rythme annuel proposé par la Cour.

43. Ces rapports s'appuient déjà sur les évaluations les plus récentes.

44. Le cadre d'évaluation a été testé, en grande partie par la Commission. Il est en cours de finalisation. Il est prévu des ajustements au bout d'une période probatoire d'un an. Certaines suggestions de la Cour ont déjà été discutées avec les autres bailleurs de fonds.

45. La définition d'indicateurs de performances pertinents fait l'objet de l'attention permanente de la Commission. C'est une des raisons pour lesquelles elle a procédé à l'évaluation rétrospective de son expérience sur les tranches variables.

46. Une des leçons tirées de cet examen est que les indicateurs, pour être efficaces, doivent être en nombre limité et ne peuvent pas couvrir tous les domaines. Ils doivent porter sur des éléments jugés essentiels. Le suivi de la Commission ne se limite pas pour autant à ces seuls indicateurs, comme le montre la structure du rapport de suivi demandé aux délégations.

47. Les rapports de suivi sont en évolution. Dans les premiers rapports les délégations ont décrit les situations actuelles, donnant peut être l'impression d'être trop «statiques». Les rapports suivants doivent se focaliser davantage sur les dynamismes. Ils ont été exploités par les services centraux, qui vont améliorer le retour formel vis-à-vis des délégations.

48. L'incitation, pour un gouvernement, à réformer ne dépend pas que de la pertinence des indicateurs de performance. Elle est aussi liée à d'autres facteurs tels que le montant des appuis, l'ensemble de la conditionnalité des bailleurs de fonds, l'efficacité de la coordination de ces derniers, etc. La Commission négocie les indicateurs avec les gouvernements et cherche à se coordonner systématiquement avec les autres bailleurs. La Commission estime qu'il est normal que la nature et le nombre des indicateurs relatifs à la gestion des finances publiques varient selon la situation des pays.

49. Les niveaux d'allocation et d'exécution du budget, en particulier des budgets des secteurs de la santé et de l'éducation, sont, pour la Commission, des éléments essentiels à surveiller quand elle apporte un appui budgétaire. Le fait qu'ils soient faciles à suivre est plutôt une qualité qu'un handicap. Ils doivent certes être complétés par un nombre réduit d'indicateurs choisis en fonction de la situation particulière des pays.

50. Quand cela est nécessaire, des précisions doivent être apportées sur la définition, le mode de calcul et les sources d'information de chaque indicateur.

51. Le poids à donner aux tranches variables et aux indicateurs de performance relatifs aux finances publiques dépend de nombreux éléments: dépendance vis-à-vis de l'appui spécifique, fragilité ou non de la situation économique, situation des secteurs de la santé et de l'éducation, leçons des programmes précédents... Dans le cas des cinq pays observés par la Cour, il est clair que le poids des indicateurs finances publiques a été proportionnel à la faiblesse des systèmes (représentant de 59 % du programme en Zambie à 7 % en Éthiopie).

52. La coordination avec les autres bailleurs de fonds, que ce soit au niveau des sièges ou au niveau local, a toujours été au cœur des préoccupations de la Commission.

53. Cette coordination s'est développée au sein du programme PEFA, initié par la Commission et la Banque mondiale, mais aussi du partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) et de l'OCDE-CAD.

54. Au niveau local, comme l'observe la Cour, la coordination est plutôt bonne. La formalisation est sûrement nécessaire quand un grand nombre de partenaires apportent des appuis (Mozambique), elle ne l'est pas forcément quand ce nombre est réduit. La Commission a pris le leadership dans plusieurs domaines (par exemple en exigeant le suivi d'indicateurs de résultats) et a été souvent à l'initiative des groupes de bailleurs de fonds. Dans d'autres domaines, elle respecte le partage des rôles entre différents bailleurs de fonds (suivi de la situation macro-économique et des recettes par le FMI, par exemple).

55. Il est exact qu'il est parfois difficile, y compris pour les pays bénéficiaires et le FMI, d'avoir une situation précise des financements des aides des autres bailleurs de fonds.

56. La réussite des réformes requiert l'appropriation de celles-ci par tous les acteurs concernés.

58. La Commission est consciente du rôle important des parlements nationaux et de la nécessité de le promouvoir et de le renforcer. Toutefois, sa capacité à intervenir dans ce domaine ne doit pas être surestimée, car la répartition et l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement est un problème qui a directement trait à la souveraineté de l'État bénéficiaire. Il ne peut donc être abordé qu'avec prudence, eu égard au respect de l'indépendance des différentes institutions de l'État bénéficiaire et à la lumière de l'accord de Cotonou.

59. La situation des ISC est, elle aussi, extrêmement variable selon les pays. Toutefois, à chaque fois que c'est possible, la Commission cherche généralement à intégrer les informations utiles provenant de leurs travaux.

60. L'encadré 7 donne un exemple du dialogue, pas toujours aisé, que la Commission a développé au Mozambique avec une ISC. Dans ce cas le tribunal administratif a rappelé aux bailleurs de fonds qu'il était une institution autonome.

61. La Commission a, à plusieurs reprises, appuyé et apporté des appuis institutionnels aux ISC. Un projet de document de stratégie a été envoyé aux délégations.

62. La possibilité pour la Commission de se rapprocher des parlements et des ISC doit être examinée au cas par cas, avec prudence, et à la lumière de l'accord de Cotonou. Il s'agit d'un domaine très sensible, qui touche à la souveraineté nationale et qui doit être appréhendé dans le respect des règles nationales qui fixent la répartition et l'équilibre des pouvoirs entre les institutions.

63. Un équilibre doit être trouvé entre les ressources humaines chargées du suivi, du contrôle et celles qui ont un rôle actif dans le dialogue des politiques, entre celles qui suivent les finances publiques et celles qui suivent les indicateurs sociaux ou le cadre macro-économique.

65. La Commission est consciente qu'elle s'est fixé des objectifs ambitieux par rapport aux ressources humaines dont elle dispose. Elle souligne que l'accroissement des tâches, tel que préconisé dans le rapport, risque d'accentuer cet écart.

66. La Commission est en train de développer des listes de contrôle telles que proposées par la Cour.

67. La Commission poursuivra ses efforts de formation.

68. Les échanges entre les délégations seront favorisés sur la base des meilleures pratiques.

69. Voir la réponse de la Commission au point 38.

70. La Commission partage l'observation de la Cour selon laquelle de nombreux progrès ont été constatés dans la gestion des finances publiques dans les pays ayant bénéficié des aides budgétaires, ce qui est conforme aux objectifs poursuivis. Ceci conforte la Commission dans ses choix. L'impact d'une amélioration de la gestion du budget porte sur l'ensemble des ressources du gouvernement et non sur les financements communautaires. Il faut noter que ces améliorations doivent être consolidées et poursuivies, ce qui plaide en faveur d'une poursuite des efforts.

71. Il convient de noter que c'est notamment sous l'impulsion des programmes d'aide budgétaire que la réforme globale des finances publiques est véritablement à l'ordre du jour. Dans un tel contexte, que la Cour des comptes fasse état «de résultats intermédiaires partiels plutôt positifs» est un élément favorable à mettre en partie au crédit de l'aide budgétaire.

72. Chaque convention de financement contient le détail des conditions et des résultats (mesurés par les indicateurs) attendus et constitue l'engagement juridique contractuel entre l'État bénéficiaire et la Commission. Les réactions de la Commission correspondent à une gestion du risque qui lui semble approprié. Ainsi, dans un des cinq cas observés par la Cour, la Commission a suspendu son appui. Dans les autres, elle a fait varier le montant de son appui en fonction de l'évolution d'indicateurs de performances qui ne portent d'ailleurs pas sur les seules finances publiques mais aussi sur les services sociaux rendus aux populations les plus pauvres, aux femmes et aux enfants.

73. Au terme ou en cours, le cas échéant, de chaque programme, les ressources non décaissées à cause du non-respect de conditions, ou de la non-atteinte de résultats, sont dégagées et reversées au programme indicatif national (PIN). Cette non-consommation de ressources est toutefois généralement sanctionnée au cours de la revue à mi-parcours ou de la revue finale, qui permettent le cas échéant de réduire le montant du PIN. Le caractère incitatif des tranches variables demeure donc entier.

74. Les conditionnalités, le poids des tranches et des indicateurs respectifs sont revus à chaque nouveau programme, comme le montre la revue des appuis faite récemment par la Commission.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

76. La Cour observe que la Commission a défini un *cadre méthodologique* qui marque un très net progrès par rapport à la situation antérieure (point 23). Elle considère que ce cadre peut être complété et précisé sur certains points (points 25 et 26). En particulier il sera possible de mieux faire ressortir la cohérence et la logique des programmes (point 30). Les actualisations du cadre méthodologique qui ont été faites seront consolidées dans une nouvelle version du guide sur laquelle les services travaillent et qui inclura une actualisation des rapports de suivi (point 42).

77. La Cour a observé que le cadre méthodologique a été *mis en œuvre* de manière plutôt satisfaisante et que les indicateurs de performance sont en cours d'amélioration. Certains domaines peuvent encore être complétés ou précisés. La Commission souligne qu'un équilibre doit être recherché entre les différentes composantes d'un appui budgétaire: l'attention à la question des secteurs sociaux devrait en particulier rester une priorité. L'aide budgétaire continuera de s'attaquer à une des sources principales potentielles de la corruption: les déficiences de la gestion des finances publiques.

Les rapports des délégations sont appelés à évoluer dans un sens plus dynamique.

79. La coordination est une priorité pour la Commission, que ce soit entre les sièges ou au niveau local, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du cadre d'évaluation du PEFA. Dans le domaine des aides budgétaires, la Commission est active dans tous les cadres de coordination.

80. L'examen de la Cour reconnaît que les informations sur la base desquelles les décisions de financement ont été prises — puis celles présentées dans les documents de suivi — *correspondent à la réalité*.

81. La Commission note que la Cour ne remet pas en question son interprétation de l'article 61 paragraphe 2, de l'accord de Cotonou. La sélectivité des appuis de la Commission, induite par cette interprétation axée sur la solidité des diagnostics et la volonté réformatrice de l'État bénéficiaire permet de circonscrire et de gérer le risque mentionné par la Cour.

82. La Commission continuera à améliorer la présentation des programmes, en faisant mieux ressortir les cohérences internes tout en gardant un équilibre raisonnable entre les différentes composantes d'un programme (qui ne se limite pas à la seule question des finances publiques), en étant attentive à l'équilibre à respecter entre les travaux de suivi, de contrôle et les interventions plus actives vis-à-vis des gouvernements et des autres bailleurs de fonds, enfin en prenant en compte le coût et le bénéfice attendus d'une information plus exhaustive.

83. Plusieurs éléments indiquent des évolutions favorables dans la gestion des finances publiques, dans un grand nombre de pays bénéficiant des aides budgétaires. Concernant la question du risque, défini, dans son «document de travail sur la description des risques liés à l'aide extérieure», comme «tout ce qui peut faire obstacle à la réalisation des objectifs», elle estime que les «risques doivent toujours être mis en relation avec les objectifs ultimes à atteindre».

84. L'actualisation du guide méthodologique est en cours. Les recommandations de la Cour étaient attendues afin d'intégrer celles qui sont jugées pertinentes par la Commission. Les instructions mettront l'accent sur la nécessité de mieux faire ressortir la cohérence des actions. La Commission note que ses choix et la cohérence des actions n'ont pas été mis en cause par l'examen de la Cour. La lutte contre la corruption, en particulier celle qui touche l'utilisation des fonds publics, est et restera au cœur des programmes. Certaines propositions d'amélioration du rapport de suivi seront prises en compte par la Commission. En matière de recettes, la Commission exprime des réserves, non sur l'intérêt intrinsèque de cette problématique, mais sur la valeur ajoutée qu'elle peut apporter dans l'analyse de ce domaine très bien couvert par le FMI.

85. Il est prévu que le prochain guide aidera à apporter, au cas par cas, une démonstration plus formalisée du respect de l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou.

86. La Commission s'attachera à utiliser les indicateurs de performances les plus incitatifs possible et orientés vers les résultats, même s'il est toujours difficile de mesurer le niveau d'incitation véritable.

87. La Commission fait déjà tout son possible, c'est même une priorité, pour faire aboutir le cadre d'évaluation de la performance des finances publiques développé dans le cadre du PEFA dont elle est à l'origine. Cependant, cela dépend aussi de la position des autres bailleurs de fonds. À un certain stade, le développement d'une approche commune doit passer par l'acceptation de compromis.

88. Depuis de longues années, la Commission a cherché à favoriser la coordination au niveau local, étant à l'initiative d'un grand nombre de cadres conjoints de bailleurs de fonds

apportant des aides budgétaires. Le modèle préconisé par la Commission prévoit de laisser à chaque bailleur sa liberté de décision.

89. Le rôle des parlements et des ISC est essentiel. Toutefois, la possibilité pour la Commission de se rapprocher de ces institutions doit être examinée avec prudence, dans le respect de la souveraineté des pays et des règles nationales fixant la répartition et l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Elle doit être aussi analysée à la lumière de l'accord de Cotonou.
