



L'appui budgétaire : un mécanisme qui renforce les capacités des pays bénéficiaires ?

L'appui budgétaire est une modalité d'aide au développement consistant à transférer des ressources vers un pays bénéficiaire à qui il appartient de déterminer l'utilisation qui en sera faite selon ses modes de programmation et de gestion de ses finances publiques. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage à atteindre un certain nombre d'objectifs fixés contractuellement avec les bailleurs. Ce mécanisme, mis en œuvre depuis la fin des années 1990, est utilisé aussi bien par les bailleurs bi que multi-latéraux et mobilise une part croissante de leurs ressources.

Alors qu'il apparaît parfois comme un mécanisme technique, il revêt une importante dimension politique de par ses ambitions et ses modalités de mise en œuvre. Cette modalité de l'aide soulève une question essentielle : à quelles conditions permet-elle de mener à bien les réformes qu'elle entend soutenir ?

I- Un mécanisme « technique » ?

Dans les années 1980, le soutien de la balance des paiements et le soutien à l'importation étaient les formes les plus courantes d'aide-programme. Dans les années 1990, l'allègement de la dette a été ajouté à la liste, et à partir des années 2000, l'appui budgétaire est devenu la modalité dominante de cette forme d'aide, distincte de l'aide-projet. L'idée était que cela produirait une forme d'aide internationale alignée sur les politiques des pays partenaires, en accord avec leurs priorités, et favoriserait ainsi l'appropriation de leur développement, c'est-à-dire leur maîtrise de leurs politiques et de leur exécution. Cela conduirait ainsi à une aide plus efficace et plus efficiente avec des résultats plus durables. On pensait également que l'instrument pourrait être utilisé pour créer un dialogue – entre bailleurs et gouvernements bénéficiaires – qui aiderait à réaliser les réformes nécessaires. L'appui budgétaire a été conçu dans le cadre de la réflexion d'ensemble sur l'efficacité de l'aide : il s'agissait à la fois d'aider les gouvernements à mettre en œuvre leurs politiques, et non d'intervenir au cas par cas, projet par projet ou programme par programme, et de renforcer leurs capacités de gestion.

Les enjeux auxquels l'appui budgétaire doit répondre

L'appui budgétaire ne se résume pas à un simple transfert de fonds visant à favoriser l'équilibre budgétaire d'un pays bénéficiaire. S'agissant par exemple de l'aide apportée par l'Union Européenne, il comprend les objectifs généraux suivants :

- 1) Promouvoir les droits de l'homme et les valeurs démocratiques.
- 2) Améliorer la gestion budgétaire, la stabilité macroéconomique, la croissance inclusive et la lutte contre la corruption et la fraude.
- 3) Stimuler les réformes sectorielles et renforcer la fourniture des services au niveau sectoriel.

- 4) Construire l'appareil de l'État dans les pays fragiles et faire face aux enjeux auxquels sont confrontés les petits États insulaires en développement et les pays et territoires d'outre-mer en matière de développement.
- 5) Mieux mobiliser les ressources financières nationales et réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide¹.

Une « mécanique » complexe

Pour être éligibles à l'appui budgétaire, les pays partenaires doivent démontrer: i) la mise en œuvre, pertinente, crédible et en bonne voie d'avancement, de politiques et de réformes nationales et/ou sectorielles favorisant la croissance durable et la réduction de la pauvreté; ii) l'existence d'un cadre de politique macroéconomique axé sur la stabilité; iii) l'existence d'un système de gestion des finances publiques transparent, fiable et efficace; iv) la transparence et le contrôle du budget². En outre, la capacité à mobiliser des ressources nationales doit être prise en considération lors de l'évaluation de la stabilité macro-économique et à la gestion des finances publiques. Au-delà de cette condition, la mobilisation des ressources nationales est aujourd'hui l'une des principales priorités des bailleurs internationaux, au titre du plan d'action d'Addis Abeba de 2015³, puisqu'il est entendu que c'est la principale source de financement du développement, bien loin devant l'aide budgétaire. L'effet de levier de l'appui budgétaire sur le développement de cette ressource est par conséquent un facteur critique de l'efficacité de cette modalité de l'aide.

D'une manière générale, les appuis budgétaires peuvent être globaux ou porter spécifiquement sur un secteur déterminé (éducation, santé, agriculture, etc.). Ces appuis sont versés par tranches fixes ou variables⁴. Les tranches fixes correspondent à un montant fixé à l'avance dans la convention de financement. Elles sont versées intégralement (si toutes les conditions sont remplies) ou elles ne sont pas versées du tout (si une ou plusieurs conditions ne sont pas satisfaites). Les tranches variables portent sur une valeur maximale, qui est précisée à l'avance dans la convention de financement. Elles sont décaissées en totalité ou en partie, le montant décaissé étant basé sur la performance réalisée par rapport aux objectifs préétablis ou aux indicateurs de performance désignés.

Ces indicateurs, qui peuvent être qualitatifs ou quantitatifs, sont définis en accord avec les autorités du pays bénéficiaire : indicateurs globaux pour les appuis budgétaires généraux (existence d'un plan de lutte contre la pauvreté, publication de lois ou de décrets, ratios macro-économiques), indicateurs sectoriels pour les appuis budgétaires sectoriels (par exemple, taux de mortalité infantile pour le secteur de la santé). Les indicateurs sont formulés *ex ante* et supposent le plus souvent la mise en place de dispositifs spécifiques de mesure. Leur suivi doit être assuré par l'administration du pays bénéficiaire. Il convient de souligner que si les indicateurs liés à un appui budgétaire global sont souvent standards, les indicateurs liés à un appui sectoriel sont, eux, spécifiques, et ne seront pas nécessairement réutilisés lors de la mise en place d'un autre appui budgétaire.

¹ Commission européenne, Lignes directrices sur l'appui budgétaire (septembre 2012).

² Les conditions d'octroi d'une aide budgétaire directe sont régies par l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou pour les FED et par les règles communes de mise en œuvre (titre II, article 4, paragraphe 2) et le règlement financier (articles 186 et 258 des modalités d'application pour le budget général).

³ Adopté lors de la Troisième conférence internationale sur le financement du développement.

⁴ Il n'y a pas de règles strictes concernant la ventilation entre tranches fixes et tranches variables. S'agissant de l'UE, les directives en matière d'appui budgétaire indiquent que « Comme point de départ, une composante fixe de 60% et une composante variable de 40% pourrait être envisagée, mais ce rapport dépendra du contexte du pays et la possibilité de contrats 100% fixes ou 100% variables reste ouverte.

Par ailleurs, la mise en œuvre des appuis budgétaires est souvent accompagnée de projets d'assistance technique, visant à renforcer les capacités des administrations chargées de la mise en œuvre et du suivi des programmes de réformes. Il s'agit aussi bien des ministères des finances qui doivent disposer de personnels et de moyens permettant de programmer les crédits conformément aux priorités, de suivre et d'anticiper les dépenses, de les contrôler et d'en rendre compte... que des ministères sectoriels pour les fonctions de gestion financière. L'appui budgétaire peut ainsi faire naître des besoins d'expertise, mais ils sont en général plus ponctuels et plus réduits que dans des aides-projets.

Des montants significatifs

S'agissant de l'Union européenne, fin 2015, 261 contrats d'appui budgétaire étaient en cours dans 88 pays. Globalement, l'Afrique subsaharienne était le premier bénéficiaire de l'appui budgétaire, avec des engagements s'élevant à six milliards d'Euros (sur un total d'engagements de 12,7 milliards d'Euros). Entre 2010 et 2014, la part des engagements au titre de l'appui budgétaire dans l'ensemble de l'aide publique au développement octroyée par l'UE a oscillé entre 8,6% et 18,2%, tandis que pour les Etats membres, la part moyenne de ces engagements allait de 1,6% à 2,8% au cours de la même période. L'appui budgétaire représente environ 20% des décaissements de fonds de l'UE dans le domaine de coopération au développement⁵. Cette modalité d'intervention n'est pas réservée aux pays en développement bénéficiant de l'intervention du Fonds européen de développement (FED). Ainsi, les dernières données montrent qu'un tiers des fonds attribués par la Commission en appui budgétaire vont vers la zone de voisinage (Est et Sud).

II- Quelles leçons ?

En 2017, la Commission européenne a produit un rapport présentant les principaux résultats des appuis budgétaires mis en œuvre par ses services. Il porte sur 263 appuis budgétaires apportés à 88 pays, pour un montant total de 12,7 milliards d'Euros⁶. Le rapport met en avant les résultats positifs comme, par exemple, le fait que, au cours des 15 dernières années, les pays bénéficiant du soutien budgétaire de l'UE ont réduit en moyenne le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté d'environ 15 points de pourcentage, ceci beaucoup plus rapidement que les pays n'ayant pas bénéficié d'un tel appui. Il note aussi que la croissance économique a été plus élevée et moins volatile dans les pays bénéficiant de soutien budgétaire, et que la situation des finances publiques a été améliorée. De même, les neuf pays dans lesquels l'UE a fourni un soutien budgétaire dans le secteur de la santé ont vu le taux de mortalité infantile (avant l'âge de cinq ans) passer de 76% en moyenne en 2005 à 46% en 2015. Dans le même esprit, le rapport note que la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire se sont améliorées dans les pays où l'UE est intervenue sous forme de soutien budgétaire. Les résultats des évaluations effectuées selon les critères PEFA (norme internationale d'évaluation des performances de la gestion des finances publiques)⁷ confirment l'effet positif sur le renforcement des capacités financières des Etats bénéficiaires du recours à l'appui budgétaire.

⁵ Cour des Comptes Européenne, *L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne*, 2016.

⁶ « Budget support : trends and results 2017 », Commission européenne https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget-support-trends-results-2017_en.pdf

⁷ Les critères retenus sont la fiabilité budgétaire, la sincérité et la transparence des finances publiques (le fait que le budget retrace bien les dépenses de l'Etat), la stratégie et le fait que le budget reflète des choix de politiques publiques (donc une direction et une cohérence), la prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire, la comptabilité et le reporting et enfin les contrôles externes.

Cette tendance favorable est également reflétée par l'amélioration dans la lutte contre la corruption dans les pays bénéficiant d'un soutien budgétaire. Toutefois, ce constat ne s'étend pas aux pays en situation de fragilité, c'est-à-dire qui ont connu des crises, notamment politiques, des conflits⁸, or, de nombreux pays bénéficiant de l'appui budgétaire ont traversé de telles situations.

De nombreux travaux ont été réalisés pour évaluer l'impact des appuis budgétaires⁹. Il est fort difficile d'en présenter une synthèse, tant les contextes propres à chaque pays et à chaque période sont différents. Ils permettent cependant d'identifier plusieurs traits communs à cette modalité de l'aide.

Des objectifs ambitieux pour une mise en œuvre de courte durée

Comme on l'a indiqué précédemment, les objectifs affichés (par la Commission européenne, mais aussi par les autres bailleurs) sont ambitieux. Cette ambition peut sembler excessive alors que la durée moyenne de mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire est courte (trois à quatre ans) et qu'ils interviennent par définition dans des contextes compliqués. Outre les situations d'instabilité politique, on observe le plus souvent des capacités insuffisantes des ministères des finances ou sectoriels et une communication difficile entre eux.

L'utilisation des indicateurs

La contrepartie de l'appui budgétaire est la formulation *ex ante* de conditionnalités, leur vérification au travers de la production par le pays bénéficiaire d'indicateurs appropriés, et enfin le décaissement de fonds suite à cette vérification. Ce mécanisme, simple dans son principe, rencontre souvent différentes difficultés dans sa mise en œuvre.

En premier lieu, il convient de noter que la production des indicateurs exerce souvent une forte pression sur les administrations locales et sur les systèmes d'information statistique des pays bénéficiaires, surtout s'il s'agit d'indicateurs nouveaux et/ou spécifiques, ces services manquant souvent de ressources financières et humaines pour produire les statistiques de base. Cette pression ne peut être réduite que par la mise en œuvre de projets d'assistance technique, mais ceux-ci ne sont pas systématiquement programmés, ou sont insuffisamment opérationnels. Par ailleurs, le renforcement des capacités demande du temps avant de produire des effets, qu'il s'agisse du facteur humain (mise à niveau des compétences pour un nombre suffisant de personnel formé aux techniques budgétaires modernes) ou des outils de production de données.

D'autre part, on peut s'interroger sur le recours à un système d'indicateurs pour mesurer des projets complexes, tels que, par exemple, l'appui au processus de décentralisation ou l'éradication de la corruption. Par définition, de tels processus prennent du temps, et les contraintes temporelles liées à la durée courte des appuis budgétaires sont telles que, le plus souvent, des indicateurs de processus – publication de textes réglementaires, de codes etc.- sont retenus plutôt que des indicateurs de résultat (effets obtenus).

En outre, le retard ou l'impossibilité de produire les indicateurs en question va poser un problème délicat aux bailleurs : doivent-ils appliquer strictement les clauses du contrat, et suspendre ou reporter les décaissements, avec un risque de retour en arrière ou peuvent-ils

⁸ Ce résultat mériterait une plus longue analyse, car les auteurs du rapport utilisent des indicateurs de corruption qui présentent de nombreuses fragilités, telle que la perception de la corruption.

⁹ Voir par exemple : « Joint evaluation of budget support to Ghana, 2005-2015 », Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation_ghana_bs_final_report_vol3_en.pdf

prendre en compte la dynamique des mesures engagées par le gouvernement bénéficiaire, et poursuivre leur appui ?

Les divergences entre bailleurs dans les programmes multi-bailleurs

La complexité s'accroît quand, comme c'est le cas dans différents pays, plusieurs bailleurs interviennent concomitamment¹⁰. Une évaluation d'appuis budgétaires en Zambie illustre ce problème :

« L'impact potentiel de l'appui budgétaire a été affaibli par les politiques incohérentes des partenaires de l'Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté (*Poverty Reduction Budget Support*) et les signaux contradictoires qu'ils envoient. La cause en est une différence fondamentale d'opinion sur l'objectif principal de l'aide qui visait à la fois la réduction de la pauvreté et la promotion de réformes institutionnelles. La logique d'intervention suppose que les deux objectifs peuvent se renforcer mutuellement alors qu'en pratique, leur complémentarité ne peut être considérée comme acquise. Lorsque le progrès sur l'un des objectifs a été en question, les partenaires de l'appui budgétaire ont envoyé des signaux contradictoires au gouvernement, affaiblissant ainsi leur propre position. Les partenaires n'ont pas besoin d'avoir les mêmes objectifs ou priorités, mais leurs actions ne devraient pas être contradictoires et ils devraient assurer une position commune sur des questions stratégiques¹¹».

La coordination entre partenaires techniques et financiers demeure essentielle.

Les limites des conditionnalités

Enfin, la plupart des études ont montré que les conditionnalités ne peuvent pas imposer les stratégies des bailleurs aux gouvernements qui rechignent à les adopter. Ainsi, une évaluation conjointe réalisée à la demande de l'OCDE¹² notait ainsi que « la conditionnalité crée une pression provenant des managers, pas du personnel politique. Elle se concentre sur le « quand » et le « comment » et non pas sur le « pourquoi » des réformes. Si elle fonctionne bien, elle contribue à maintenir le rythme des réformes et non pas à créer la volonté nécessaire à leur mise en œuvre ». C'est bien au gouvernement bénéficiaire de prendre l'initiative.

De son côté, la Commission européenne ne dit pas autre chose lorsqu'elle présente l'appui budgétaire comme un investissement de long terme, reposant sur un dialogue, un partenariat et la recherche de résultats.

Conclusion

En définitive, il ressort des différentes études disponibles que, s'ils obtiennent bien certains résultats, les appuis budgétaires ne suffisent pas pour mener à terme les réformes qu'ils visent à soutenir. Ils ne peuvent être efficaces que si les stratégies des gouvernements bénéficiaires et les objectifs des bailleurs de fonds sont alignés, c'est-à-dire identiques. Il apparaît aussi que la durée de ces appuis budgétaires devrait être mise en cohérence avec les objectifs affichés. Dans bien

¹⁰ Ce fut le cas notamment pour les programmes d'appui au Ghana, avec la mise en place d'un « Cadre d'appui à plusieurs bailleurs », cf, *Ghana, Volume 1, p. 13*.

¹¹ *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia (2005-2010)*, A de Kemp, J. Faust et S. Leiderer, 2012:11.

¹² Cf OCDE, « Evaluation conjointe d'appui budgétaire général 1994 – 2004 », 2016.

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/37426658.pdf>

des cas, des objectifs moins ambitieux seraient préférables. Enfin, l'appui budgétaire ne peut se substituer à l'aide projet, moins ambitieuse mais mieux ciblée. Il est d'ailleurs des aides projets qui portent spécifiquement sur la modernisation des systèmes de gestion des finances publiques.

Rédigé par Laurent Schwab.

Mai 2018

www.idefie.org