



Evaluation des Contrats relatifs à la Construction de l'Appareil d'Etat de l' UE (2012-2018)

Rapport Final Tome 2: Annexes

Décembre 2020

*Évaluation réalisée pour le compte de
la Commission européenne*

Ce rapport a été préparé par



**Contrat No COM 2015/Lot 1 Evaluation
N° 2018/402701**

**Cette évaluation a été commanditée par
l'Unité en charge de l'évaluation de la
Direction Générale Coopération Internationale et
Développement (Commission européenne)**

***Le rapport présente les points de vue des auteurs et ne reflète pas nécessairement les
opinions de la Commission européenne ni celles des autorités des pays concernés***

ADE SA
Rue de Clairvaux 40, Bte 101
1348 Louvain-la-Neuve (Belgique)
+32 10 45 45 10
ade@ade.eu
www.ade.eu

Table des matières

ANNEXE 1 – TERMES DE RÉFÉRENCE
ANNEXE 2 – MÉTHODOLOGIE
ANNEXE 3 – INVENTAIRE DES SBC
ANNEXE 4 – RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE
ANNEXE 5 – ANALYSE QUANTITATIVE
ANNEXE 6 – CARTOGRAPHIE DES RISQUES
ANNEXE 7 – RÉPONSES AUX QE
ANNEXE 8 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE 9 – BIBLIOGRAPHIE

Annexe 1 – Termes de Référence



EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for International Cooperation and Development

FRAMEWORK CONTRACT COM 2015

Evaluation of EU STATE BUILDING CONTRACTS 2012-2018

TERMS OF REFERENCE

November 2018

Framework contract COM 2015/ Global price

Table of contents

1	MANDATE AND OBJECTIVES	4
2	EVALUATION RATIONALE	4
3	BACKGROUND AND CONTEXT OF STATE BUILDING CONTRACTS.....	5
3.1	Background.....	5
3.2	Key features of the EU State Building Contracts	5
3.3	The EU State Building Contracts (SBCs) portfolio	7
	Funds committed and disbursed	7
	Type of Fragility addressed, Duration and Specific Objectives.....	8
	A particular risk framework	9
4	COMPREHENSIVE EVALUATION FRAMEWORK FOR BUDGET SUPPORT OPERATIONS.....	10
5	MAIN ISSUES TO BE ADDRESSED BY THE EVALUATION	12
6	SCOPE	13
6.1	Geographic scope	13
6.2	Temporal scope	13
6.3	Thematic scope.....	13
7	METHODOLOGICAL APPROACH.....	13
8	EVALUATION USERS.....	13
9	AVAILABLE INFORMATION	14
10	RESPONSIBILITY FOR THE MANAGEMENT OF THE EVALUATION	14
11	PROCESS AND DELIVERABLES	15
11.1	Synoptic table	15
11.2	Inception phase	17
	The Inception report.....	18
11.3	The Desk phase.....	19
	The Desk report	20
11.4	The Field phase.....	20
11.5	The Synthesis phase	21
11.6	The Dissemination Phase.....	22
12	THE EVALUATION TEAM	22

13	DURATION AND WORK PLAN	23
13.1	Starting period	23
13.2	Foreseen duration of the assignment in calendar days.....	24
13.3	Work Plan	24
14	OFFER FOR THE ASSIGNEMENT	24
15	TECHNICAL OFFERS EVALUATION CRITERIA	24
16	ANNEXES.....	25
	ANNEX I: Further reading.....	26
	ANNEX II: Information that will be provided to the Evaluation Team	27
	ANNEX III: Overall structure of the Final report	28
	ANNEX IV: Indicative <i>Evaluation Work Plan</i>	31

1 MANDATE AND OBJECTIVES

Systematic and timely evaluation of its programmes, spending and non-spending activities, instruments and legislation is a priority¹ of the European Commission² in order to demonstrate accountability and to promote lesson learning to improve policy and practice³.

The legal base for carrying out this external evaluation derives from Article 12 of the Common Implementing Regulation (CIR) of 2014⁴, which states that the EU should “evaluate the impact and effectiveness of its sector policies and actions and the effectiveness of programming, where appropriate by means of independent external evaluations”.

The *Evaluation of EU State Building Contracts*⁵, is part of the 2018 evaluation programme as approved by the Development Commissioner.

The general objectives of this evaluation are:

- to provide the relevant external co-operation services of the European Union and the wider public with an **overall independent assessment** of State Building Contracts as an aid delivery instrument;
- to identify key lessons and to produce recommendations to improve current and inform future choices on State Building Contracts.

2 EVALUATION RATIONALE

State Building Contracts (SBCs) were introduced in 2012 as part of the then new EU budget support policy, to be used when situations of fragility or transition require action and to help partner countries to ensure vital state functions and to deliver basic services to the population. Since 2012 its use has increased rapidly. 23 countries have or have had a SBC which represents about a quarter of the countries with whom the EU has budget support operations. At the same time the instrument attracts increasing interest of a number of European, Regional and international stakeholders, in line with the need to find suitable ways to address the needs of countries facing fragility or transition. Against this background, there is a strong case for carrying out an evaluation of the EU State Building Contracts.

The timing of the evaluation also appears to be appropriate. After six years of existence, enough evidence is being generated to be in a position to assess in depth the extent to which the objectives pursued with the State Building Contracts have been (or are in the process of being) achieved. This evaluation will be able to generate lessons on what are the factors determining their effectiveness, thus feeding useful recommendations for the design and implementation of future programmes. The evaluation is planned to

¹ EU Financial Regulation (art 27); Regulation (EC) No 1905/2000; Regulation (EC) No 1889/2006; Regulation (EC) No 1638/2006; Regulation (EC) No 1717/2006; Council Regulation (EC) No 215/2008.

² SEC(2007) 213 "Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation"

³ COM (2011) 637 final "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change"

⁴ Regulation (EU) No. 236/2014 of the European Parliament and the Council of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action.

⁵ Please, note that in 2017 the EC issued an updated version of budget support guidelines in which the term State Building Contract (SBC) was replaced by State and Resilience Building Contracts (SRBC). Since the vast majority of the programmes object of this evaluation are SBCs, in these ToRs the term SBC is chosen to refer to both SBCs and SRBCs.

start early 2019 and be finalized in the first quarter of 2020, which makes it possible to feed into future policy orientations for the cooperation with fragile or in transition partner countries.

3 BACKGROUND AND CONTEXT OF STATE BUILDING CONTRACTS

3.1 Background

The European Union (EU) began in 2012 using State Building Contracts to provide budget support to fragile and conflict affected States. Before that, in 2011, the EC issued the Communication *The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries*. In this Communication, the EC proposes budget support contracts to be differentiated to tailor responses to the particularities of the context of the partner country concerned. In 2012 the EC introduced updated guidelines on the implementation of its budget support. In these guidelines, three types of budget support were distinguished: Good Governance and Development Contracts (GGDCs)⁶, Sector Reform Contracts (SRCs)⁷ and State Building Contracts (SBCs). SBCs were to address situations of fragility and support transition processes. The introduction of SBCs was timely as it coincided with international discussions on aid effectiveness that stressed the need for more differentiation in support to partner countries and greater attention to fragile and conflict-affected situations. In a set of Conclusions adopted in 2012, the Council of the EU (i.e. the EU foreign ministers) had also noted that the SBCs should bring into practice the “New Deal” for engaging with fragile states. This New Deal had been endorsed in 2011 by the EU and member states at the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness in Busan, South Korea.

SBCs are subject to a higher degree of risk than the other types of budget support programmes and at the same time they can provide rapid support to essential state-functions in a volatile environment where the risk of non-intervention can be considerable and where the window of opportunity can close suddenly. Thus, the basic rationale of budget support in fragile countries is to intervene quickly in order to address basic needs and maintain state functions.

It is important to highlight that budget support to fragile and conflict-affected countries was not new to the EC before the introduction of State Building Contracts. Fragile states have been amongst the largest beneficiaries of budget support from the European Commission (EC). Under the 9th European Development Fund (2001-2007), half of budget support financial commitments were made to twenty countries on the current OECD list of fragile states. These countries were also programmed around 40% of the overall budget support programmed under the 10th European Development Fund (2008-2013).

3.2 Key features of the EU State Building Contracts.

The **overall objective** of State Building Contracts is not different from that of the other two existing budget support modalities (i.e. Good Governance and Development Contracts (GGDCs) and Sector Reform Contracts (SRCs)), that is, to assist the government of a partner country in eradicating poverty, promoting sustainable and inclusive growth, and consolidating and improving democratic and economic governance.

It is in the **specific objectives** where SBCs present the first particularity: SBCs focus on restoration of peace and macroeconomic stability, ensuring vital state functions and supporting a transition to democratic governance. The underlying rationale for these specific objectives is that budget support can

⁶ Please, note that in the recently issued EC 2017 budget support guidelines, Good Governance and Development Contracts (GGDCs) were renamed to Sustainable Development Goals Contracts (SDG-Cs).

⁷ Please, note that in the recently issued EC 2017 budget support guidelines, Sector Reform Contracts (SRCs) were renamed to Sector Reform Performance Contracts (SRPCs).

prevent deterioration of the social and economic situation and enable basic service provision, thus countering social tension and perpetuation of instability.

Another specificity of SBCs compared to GGDCs is that SBCs do not carry the **fundamental values precondition** for budget support. A fundamental values assessment does need to be carried out to provide information about the opportunity of intervention, but it has no mandatory weight in decisions on whether to grant an SBC. Instead, the risk of action is to be balanced with the development and basic needs implications of not engaging in fragile states.

The **length of a SBC** is also different to that of the other types of budget support. SBCs last one to two years (with the possibility of an extension, typically of one additional year), whereas the usual length of a GGDC is between three and six years. The shorter term of the SBCs is due to the specific rationale of the instrument, since it is understood to be a flexible intervention measure to provide tailored assistance for a limited time and which can be adapted once the situation changes. An SBC can be renewed in due circumstances and when the transition to an SRC or GGDC is not yet feasible.

A fourth important characteristic of SBCs is that while any country fulfilling the precondition for fundamental values is eligible to GGDC, eligibility **for SBC is assessed on a case-by-case basis**. The following five components are considered essential to informing the eligibility decision and the subsequent design of the SBC and further help to understand the main particularities of this type of budget support:

- a) *an assessment of whether the state can be considered fragile or in a fragile situation/in transition.* This assessment is done to ensure that SBC is used in the appropriate contexts, but also to assess what is driving the fragility, understand the context more deeply and guide political and policy dialogue;
- b) *an assessment of the risks and benefits of using SBC, including the identification of mitigation measures.* This should involve assessing the overall political and security situation, the financial risks and the potential cost of non-intervention. The purpose of this assessment is to inform the decision on whether to proceed with an SBC, the design of risk mitigation measures and the approach to political and policy dialogue;
- c) *a clear purpose linked to state building objectives.* The aim of this purpose statement is to more effectively target state-building objectives;
- d) *an indication of the government strategy to be supported by the SBC.* A possible aspect of this assessment is the exploration of the government's commitment to the internationally agreed Peace-building and State-building Goals (as defined in the New Deal⁸), together with general policies related to state-building, governance and promoting rights.
- e) *an indication of wider international support for the provision of budget support, particularly from the World Bank and the International Monetary Fund.* This reflects the EC's emphasis on promoting internationally coordinated responses and ensuring that macro-economic stability is a key element to SBCs.

⁸ For more information on the New Deal, see : <http://www.newdeal4peace.org/>

3.3 The EU State Building Contracts (SBCs) portfolio

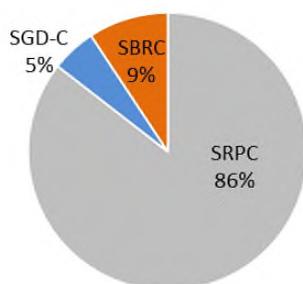
Funds committed and disbursed

Since their introduction in 2012, the use of SBCs has increased rapidly. There are currently 23 countries with a SBC, thus representing roughly a quarter of the countries receiving EU budget support. The table below presents key data on the whole SBCs portfolio.

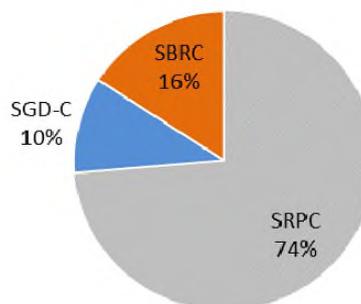
Region	State Building Contracts (2012-2018)								Disbursed 2018
	Number of operations	Total committed	Disbursed 2012	Disbursed 2013	Disbursed 2014	Disbursed 2015	Disbursed 2016	Disbursed 2017	
Afghanistan	1	200						100	98
Burkina Faso	1	120				70	50		
Burundi	1	42		18	15.5	11.7			
C.A.R.	2	70			30	17	17	20.5	18
Chad	1	22				22	22	19	15.5
Dominica	1	8.9					5.28		7.7
Fiji	1	10						11.7	
Gambia	1	25						25	
Guinea C	1	25				12	11		
Guinea B	1	18			10	7.58			30
Haiti	1	100			30	33.5	25	14.88	
Ivory Coast	1	142	55	56	17				
Liberia	2	106.6		9.7	9.8	29.2	16.5	10	6
Madagascar	1	78			65	11.5		13.5	13
Mali	2	440		120	95	40	64.5	71	
Mauritania	1	40		22		11.48			
Nepal	1	105					50	40	
Niger	1	74					51	48	21
Sierra Leone	2	114.3		12	22.6	25	23	15.8	
Somalia	1	100							
Togo	1	30.4		13.6		14.7	15.5	18.3	8
Tunisia	5	228	63	10	100	75	25	14.5	20 (frcast)
Ukraine	1	355			250		55		
Total SBCs	29	2329	118	261	645	381	431	422.18	
% SBCs/ all BS			7%	17%	40%	24%	24%	23.45%	
Total BS			1 702	1 510	1 607	1 588	1 769	1800	

The use of SBC contracts (indicated as SBRC in the graph below to reflect the new terminology) continuously increased between 2012 and 2015. Since 2016, both the total number of SBC contracts and the total SBC commitments have stabilised and in 2017 represented 9 % of the number of budget support contracts and 16 % of all budgets support commitments. The vast majority of SBCs are in west and central Africa, where fragility is still widespread.

**Budget support contracts by type
(number of contracts)**



**Budget support contracts by type
(amounts)**



The average size of an SBC is 80.6 million euros. This is significantly larger than the average size of budget support programmes and especially than the average for Sector Reform Performance Contracts. This is due to the fact that SBCs tend to respond to more significant fiscal needs.

Average size of the Budget Support contracts per Type (in million euros)

Type of Contract	Number of On-going BS programs	Amount BS commitment	Average Size
SBC	25	2.014,6	80,6
SDG-C	14	1.328,2	94,9
SRPC	231	9.351	40,5
All	270	12.693,0	47

Type of Fragility addressed, Duration and Specific Objectives

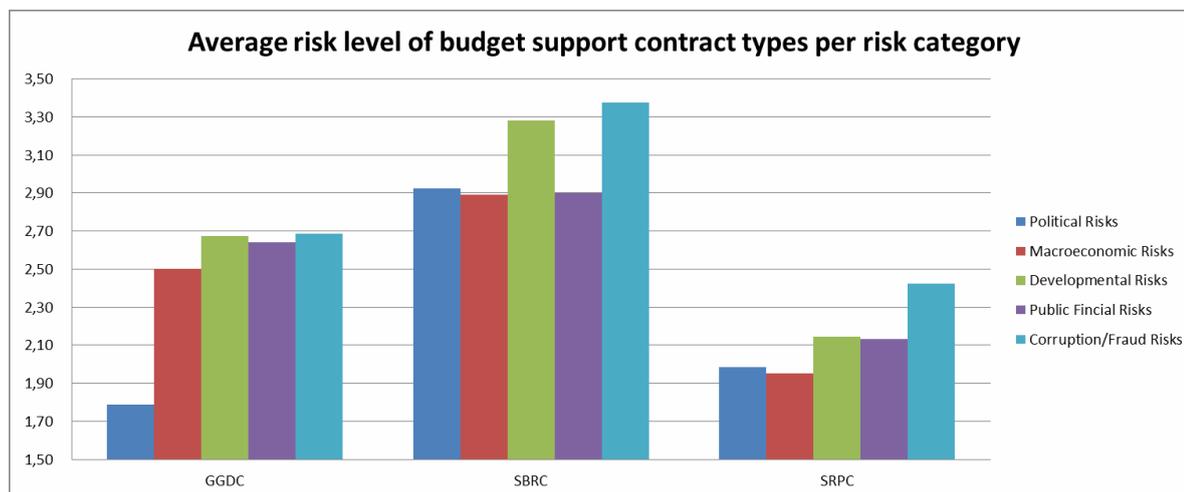
SBCs address a diverse range of situations and circumstances and, thus, they can be grouped according to the main type of fragility they address. The SBCs in Nepal, Fiji, Haiti and Dominica aim at contributing to **post-disaster reconstruction**. The programmes in Madagascar, Guinea Bissau, Tunisia, Burkina Faso, Mali, Afghanistan, Central African Republic, Ivory Coast, Gambia, Somalia and Ukraine provide support to countries **undergoing political transition/post conflict processes**. Chad and Mauritania faced **economic shocks**. Lastly, SBCs can also target situations of structural fragility, as in the cases of Haiti, Sierra Leone, Liberia, Niger and Guinea.

In the 2012 budget support guidelines, SBCs were considered for a maximum of two years, renewable once. This duration and this limited renewal can be exempted (with the agreement of the relevant approval body (the so-called Budget Support Steering Committee (BSSC))). The updated 2017 budget support guidelines allow duration up to "years, no longer limit on the number of renewal contracts, as well as the possibility to combine SRBC and Sectors Reform and Performance contract in one country. Most SBCs are designed to cover an operational phase of one or two years. Three-year programmes were approved for Haiti, Ivory Coast, Mali, Sierra Leone and Togo. And Tunisia, for instance, has developed five SBCs. With regards to their *specific objectives*, SBCs cover a wide range of domains. The most targeted one has been *Public Finance Management (PFM)*, listed as a specific objective in most programmes. *Health, Education,*

Domestic Resource Mobilisation (DRM) and Macroeconomic Stability are also among the sectors to which SBCs are most frequently directed.

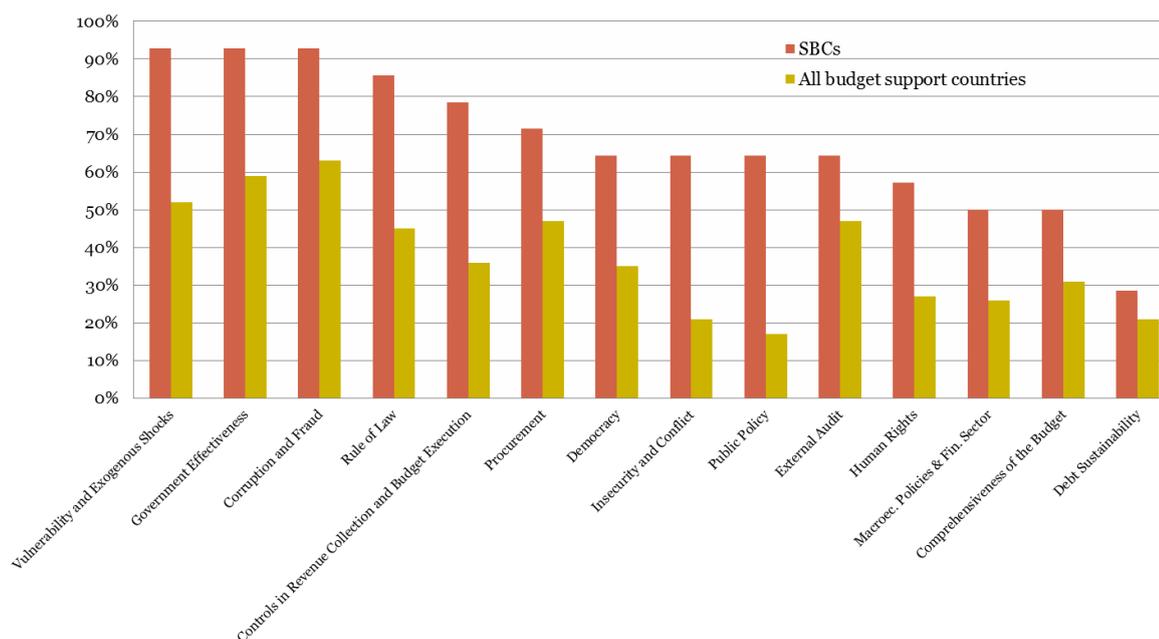
A particular risk framework

SBCs are aimed at supporting countries in fragility and it is therefore not surprising that risks (according to the 2016 EU Risk Management Framework) are assessed as being substantially above other budget support countries when comparing the three types of budget support contracts in the five main risk categories. All five risk categories are higher in the large majority of SBC countries. Corruption/fraud, developmental and political risks in these countries are particularly pronounced.



A close look at the data included in the EU Risk Management Frameworks (RMFs) reveals that the risk difference is particularly large for specific sub-categories such as vulnerability and exogenous shocks, the rule of law, controls in revenue collection and budget execution, insecurity and conflict, human rights, and public policies. The graph below shows the magnitude of these differences.

Comparing SBC risks with other EU budget support countries
(% substantial/high risk cases)



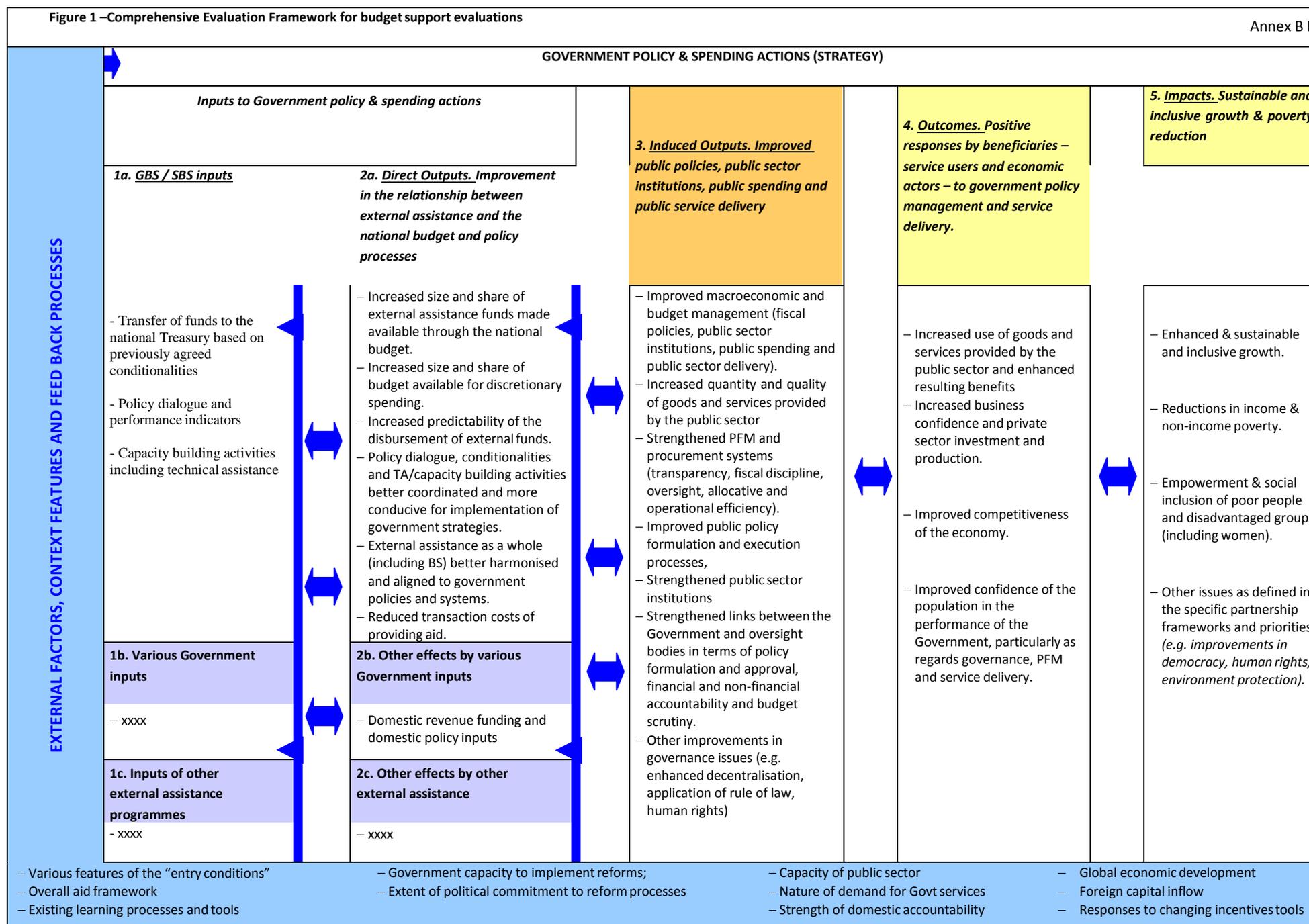
4 COMPREHENSIVE EVALUATION FRAMEWORK FOR BUDGET SUPPORT OPERATIONS

Figure 1 below depicts the generic intervention logic of budget support operations in a particular country. It constitutes the Comprehensive Evaluation Framework for budget support evaluations as included in the Methodological Approach⁹ developed by the OECD/DAC Network on Development Evaluation. This Intervention Logic identifies five levels of effects: inputs (level 1); direct outputs (level 2); induced outputs (level 3); outcomes (level 4) and impacts (level 5). These five levels are grouped in two parts. The first part groups the first three levels of the framework and covers the effects of budget support on public policy, institutions, spending and service delivery, recognising that “induced outputs” will be determined by the government and its policies beyond the budget support package. The second part considers changes in outcomes (level 4) and impacts (level 5) expected from Government policies, strategies and spending, but also influenced by a range of other factors (including other government policies, private sector and civil society initiatives, other aid programmes and external factors).

The purpose of depicting this intervention logic is to identify the overall framework for the evaluation. This is a generic one that will need to be adapted to the particularities of the SBCs evaluated during the inception phase of the evaluation. While some of the outputs/outcomes/impacts presented in the diagram are common to all budget support programmes, others are only relevant to specific ones and some programmes might seek results that are not included in this diagram. It is expected that a clearer distinction will be made during the inception phase of the evaluation.

⁹ OECD/DAC (2012), Evaluating Budget Support. Methodological Approach, Paris

Figure 1 –Comprehensive Evaluation Framework for budget support evaluations



5 MAIN ISSUES TO BE ADDRESSED BY THE EVALUATION

The evaluation will have to **go systematically through the** Comprehensive Evaluation Framework presented in section 4 of these ToRs with the **specific objective** of assessing:

- the inputs provided through SBCs over the period 2012-2018;
- the overall relevance of SBCs in view of the partner countries specific contexts, the aid policies and the related goals (including whether the design of the SBCs has taken into account the particular risks of the country as identified in the EU Risk Assessment Framework);
- the performance of SBCs inputs, in terms of **direct and induced outputs**;
- the extent to which each one of the SBCs inputs have contributed to the results identified at the outcome and impact (if appropriate) levels;
- whether in some areas and under certain specific circumstances other aid modalities (e.g. traditional projects) could have been more efficient or effective at reaching the achieved results;
- the sustainability of the results achieved by SBCs, considering both positive contributions to public policy-making and implementation processes and any (unwanted) negative side-effects which may have arisen;
- the EU SBCs coherence and complementarity with the other Development Partners (including financing institutions such as the IMF and the WB) interventions in the main areas targeted by the SBCs;
- the coherence of the EU SBCs with the EU overall strategy on fragile states. It should be assessed how the mix of aid modalities (projects, budget support, technical assistance, etc) has been used in this framework;
- the EU added value with regard to the SBCs design and implementation;
- how and to what extent and under which circumstances gender and the Rights-Based-Approach, have been mainstreamed through SBCs;

After addressing the above list of issues, the evaluation should be able to build up a *typology of SBCs effectiveness*, and conclude on whether there are **specific characteristics of SBCs** that have an influence on their likelihood of achieving the intended results. Thus, the evaluation should provide information on, for example: to what extent the SBC results depend on whether the partner country has received budget support in the past; to what extent the SBC results depend on whether international financing institutions also provide financial support to the partner country; to what extent the kind of risks identified in the EU Risk Management Framework have an influence on the SBCs results; to what extent the SBC results depend on the type of fragility addressed; to what extent SBCs are more effective for countries in fragility than for countries in transition; to what extent SBCs are more effective for countries cyclically fragile than for countries that have been structurally fragile for years and which show unwillingness to reform.

Another issue to be informed by the evaluation is how to deal with domestic accountability and, more specifically, with civil society participation in the context of SBCs. Finally, the evaluation should provide information on how to design a good SBC exit strategy.

6 SCOPE

6.1 Geographic scope

The evaluation covers all State Building Contracts financed by the European Union, in all geographical areas.

6.2 Temporal scope

The evaluation covers the State Building Contracts, already completed or still ongoing, financed by the European Union during the period **2012 to 2018**.

6.3 Thematic scope

State Building Contracts cover a wide range of domains. The most targeted one has been Public Finance Management, listed as a specific objective in a vast majority of contracts. Other areas also frequently targeted by SBCs are Health, Education, Domestic Revenue Mobilisation and Macroeconomic Stability. It is expected that the evaluation includes a mapping of all the domains in which SBCs seek to achieve results and that prioritises a number of them to present a representative assessment of the main results achieved by SBCs. Thus, which specific areas will be analysed in depth will be decided by the evaluators and the Reference Group during the inception phase of this evaluation.

7 METHODOLOGICAL APPROACH

The evaluators are required to use the standard methodology for budget support evaluation developed within the framework of the OECD/DAC¹⁰ as main basis to carry out this evaluation. This methodology combines the comprehensive evaluation framework presented in section 4 of these ToR, with its five levels of analysis, and the so-called 'three step approach'. It also includes proposals for the assessment of outcomes and impacts. In addition, the OECD/DAC methodological approach presents the methods and techniques that the Evaluation Team should apply in every step to allow for a rigorous assessment of the results of budget support. These combine qualitative analyses (building on the literature and interviews) with quantitative methods and techniques.

This evaluation framework should form the basis for the Evaluation Team's proposed set of evaluation questions. As per the guidance provided in the OECD DAC Methodological Approach, the number of evaluation questions should not exceed 12.

The Evaluation Team will need to clearly identify and formulate judgement criteria (JCs) and indicators for each of the evaluation questions (EQs) to be developed. This should provide a framework for the data collection and is to be done during the inception phase of the evaluation.

8 EVALUATION USERS

The main users of this evaluation include the EU Commissioner(s), EU Management, thematic and geographic units in DEVCO and NEAR Headquarters, EU Delegations, the European External Action Service

¹⁰ OECD/DAC (2012), Evaluating Budget Support. Methodological Approach, Paris

(EEAS), and the European Parliament. The evaluation will also be of interest to the wider international development community.

9 AVAILABLE INFORMATION

Several reviews and articles focusing on the EU SBCs have been released by development think tanks such as ODI and ECDPM. The EC has also published an internal note on the first lessons learnt from the implementation of the first SBCs. All these point to the insufficient evidence in relation to certain aspects of SBCs and identify areas where further evidence is needed. Annex I presents the references of these articles. It is expected that the evaluation takes stock of any other existing reviews, evaluations and data. This includes Evaluations and Studies, and any other information that the evaluators might discover during the process of the evaluation. A comprehensive list of already existing evaluations and studies shall be part of the Inception report.

10 RESPONSIBILITY FOR THE MANAGEMENT OF THE EVALUATION

The evaluation is managed by the Evaluation Manager, who is a member of DG DEVCO'S Evaluation and Results Unit. The progress of the evaluation will be followed closely, with the assistance of a Management Group consisting of representatives of all concerned services in the European Commission and European External Action Service, under the Evaluation and Results Unit's chairmanship. In addition to this Management Group, in-country Reference Groups (RG) will also be set up. These RGs will be integrated by members of the Government of the partner countries visited by the Evaluation Team, and by the relevant members of the EU Delegation in the partner country. There will be a RG for each partner country in the sample of countries being visited by the Evaluation Team and each RG will only follow the part of the evaluation referring to this specific partner country.

It is the responsibility of the Evaluation Manager:

- To launch and manage the evaluation contract;
- To agree on the composition of the Evaluation Team according to the ToR and to contract with the consultancy office;
- To ensure the communication with the Reference Groups to approve all the deliverables.
- To ensure that the evaluation is supported by and accompanied by the Management and the Reference Groups (since the evaluation can only be successful with the collaboration of the partner countries' Governments and particularly of the relevant Ministries). It is therefore important that the evaluators are able to communicate with the partner country in such a way that shows that the evaluation is in the interest of all the parties involved, as it seeks to contribute to an improvement of the effectiveness of budget support operations in each country.

The main functions of the Management Group are:

- To define and validate the Evaluation Questions.
- To facilitate contacts between the Evaluation Team and the EU services and external stakeholders.
- To ensure that the Evaluation Team has access to and has consulted all relevant information sources and documents related to the SBCs programmes.
- To discuss and comment on the quality of the notes and reports delivered by the Evaluation Team.

- To assist in feedback on the findings, conclusions, lessons and recommendations from the evaluation.
- To support the development of a proper follow-up plan after completion of the evaluation.

The main functions of the Reference Groups are:

- To ensure that the Evaluation Team has access to and consults all information sources and documentation on activities undertaken in the relevant partner country;
- To discuss and comment on the content and the quality of work done by the Evaluation Team regarding the *Country note* for the relevant partner country;
- To provide feedback on the findings, conclusions and recommendations of the evaluation regarding the relevant partner country.

The Management Group and the Reference Groups communicate with the Evaluation Team via the Evaluation Manager.

All meetings with the Management Group will be attended at least by the Team Leader and by one additional Senior member of the Evaluation Team. The contractor shall prepare draft minutes of all Management and Reference Groups meetings. Once approved, these minutes shall be distributed by the Evaluation Manager to the participants.

11 PROCESS AND DELIVERABLES

The evaluation process will be carried out in five phases:

- Inception
- Desk
- Field
- Synthesis
- Dissemination

The outputs/products of each phase are to be submitted at the end of the corresponding phases as specified in the synoptic table in section 11.1.

11.1 Synoptic table

The following table presents an overview of the key activities to be conducted within each phase and lists the outputs/products to be produced by the team as well as the key meetings with the Contracting Authority and the Management and Reference Groups.

Phases of the evaluation	Key activities	Outputs and meetings
<u>Inception Phase</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Initial document/data collection • Analysis of the availability and quality of the documentation • Background analysis • Inception interviews [as relevant] • Stakeholder analysis • Adaptation of the Intervention Logic (based upon available documentation and interviews) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Two days Kick-off/Inception mission with the Contracting Authority and the Management Group [In Brussels]</i> ➤ Inception report ➤ Slide presentation of the Inception Report ➤ Half a day meeting with the Management Group to present and discuss the Inception report [In

Phases of the evaluation	Key activities	Outputs and meetings
	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation Questions (with judgement criteria, indicators and methods of data collection and analysis) and evaluation matrix 	Brussels]
<u>Desk Phase</u>	<ul style="list-style-type: none"> • In-depth document analysis (focused on the Evaluation Questions) • Interviews (as relevant) • Quantitative analysis (as relevant) • Preliminary answers to the EQs • Identification of information gaps and of hypotheses to be tested in the field phase • Methodological design of the Field Phase 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desk Report ➤ Slide presentation of key findings of the desk phase ➤ <i>One day mission, including a 2-hours presentation and discussion of the Desk report with the Management Group [In Brussels]</i>
<u>Field Phase</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Gathering of primary evidence with the most appropriate tools Validation of the preliminary answers 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Initial meetings at country level, with each Reference Group and with other stakeholders (if relevant)</i> ➤ <i>Debriefing with each Reference Group [in the partner country – participation of the Evaluation Manager not necessary]</i> ➤ <i>Country Notes, with the relevant information per country visited</i> ➤ Slide presentation of key findings of the Field phase ➤ <i>One day mission, including a 2-hours presentation and discussion with the Management Group [In Brussels]</i>
<u>Synthesis phase</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Final analysis of findings (with focus on the Evaluation Questions) • Formulation of the overall assessment, conclusions and recommendations • Reporting 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Draft Final report and Executive Summary ➤ Final report ➤ Slide presentation ➤ <i>One day mission, including a 2 hours discussion of the draft Final report with the “Management Group [In Brussels]</i>
<u>Dissemination phase</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Participation in the Seminar to present and discuss the Final Report - in Brussels • Elaboration of communication material to be used on EU websites and social media (indicatively a 2-pager fact sheet both in English and in French; 10 infographics in both English and French featuring the key findings of the evaluation; a 2- 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>One day Seminar of Presentation of the Final report [In Brussels, with the presence of at least the Team Leader and another Senior evaluator]</i> ➤ <i>Communication material to be discussed, produced and shared electronically (including source files)</i>

Phases of the evaluation	Key activities	Outputs and <i>meetings</i>
	minute animated video suitable for social media summarising the conclusions of the evaluation both in English and in French with subtitles for each)	

All reports will be written in **English or in French**. The reports must be written in Arial or Times New Roman minimum 11 and 12 respectively, single spacing. Inception and Desk reports as well as the draft Final report will be delivered only electronically. The Final report will also be delivered in hard copies. The Executive Summaries in all languages required as well as the cover page photo (free of any copyright, free of charge) will be delivered separately in electronic form. The electronic versions of all documents need to be delivered in both editable and not editable format.

11.2 Inception phase

This phase finalises with the preparation and approval of the **Inception report**.

This phase aims at structuring the evaluation and at clarifying the key issues to be addressed. The phase will start with an initial background preparation, to be conducted by the evaluators from home. In this phase, the relevant documents will be reviewed (see Annex I and Annex II). This revision will be followed by a two-days *kick-off/Inception mission* to Brussels of at least the Team Leader and another Senior evaluator to meet the Evaluation Manager and the Management Group. The purpose of this mission will be to discuss the objectives of the evaluation and to make sure that the consultants have a good understanding of the expectations of the Management Group. The mission will also include a discussion on the Intervention Logic included in these ToR with a view to further refining it. It will also be an opportunity to identify and discuss the evaluation questions (drafted on the basis of the main evaluation issues presented under section 5 of these ToRs). It is expected that during this mission the evaluators carry out interviews with relevant colleagues in DECVO NEAR and EEAS. Arrangements for these interviews should be made before the start of the mission.

In this phase, based on the Intervention Logic, the evaluators will develop a narrative explanation of the logic of the SBCs that describes how change is expected to happen within the SBCs , all along its results chain, i.e. Theory of Change. This explanation should include an assessment of the evidence underpinning this logic (especially between outputs and outcomes, and between outcomes and impact), and articulate the assumptions that must hold for the SBCs to work, as well as an identification of the factors most likely to inhibit the change from happening.

Based on the Theory of Change, the evaluators will finalise i) the Evaluation Questions with the definition of judgement criteria and indicators, the selection of data collection tools and sources, ii) the evaluation methodology, and iii) the planning of the following phases.

The methodological approach will be represented in an *Evaluation Matrix*¹¹, which will be included in the Inception Report. The methodology of the evaluation should be gender sensitive, contemplate the use of sex- and age-disaggregated data and demonstrate how SBCs have contributed to progress on gender equality and on the application of the Rights Based Approach.

The Inception report

Taking into account the initial analysis of documentation and the outcome of the Inception mission, the contractor must deliver an **Inception report**, which should not be longer than 40 pages (plus annexes) and which should contain as a minimum the following elements:

- a refined intervention logic (IL) of SBCs (starting from the draft IL included in these ToRs, could have several IL diagrams, reflecting the specificities of different programmes). This will include both a diagram and a corresponding narrative;
- the validated Evaluation Questions (upon validation by the Evaluation Manager, the evaluation questions become contractually binding); a limited number of appropriate Judgment Criteria per Evaluation Question and a limited number of Quantitative and/or Qualitative Indicators for the assessment of each Judgment Criterion; the Evaluation Matrix;
- a typology of existing SBCs (by region, type of fragility addressed, specific objectives, duration, etc)
- an analysis of available information and possible information gaps and a proposal on how to fill them in.
- an assessment of the outputs planned to be delivered through SBCs (by sectors and regions);
- a proposal outlining the data which is to be collected, from which sources, and for which questions this will provide information. The proposed methods to be used for collecting the required data, as well as those to be used for analysing the data, must be clearly described. It should also be explained why the respective methods have been chosen.
- any limitations faced or to be faced during the evaluation exercise will be described, together with the corresponding mitigation measures.
- a list of activities to be examined more specifically during the desk phase, bearing in mind that activities analysed in the desk phase must be representative¹².
- a detailed Work Plan for the overall evaluation process. This Work Plan shall be in line with that proposed in the offer made following these ToR (any modifications shall be justified and agreed with the Evaluation Manager).

If necessary, the report will also suggest modifications to the composition of the Evaluation Team and/or to the evaluation's Work Plan and schedule.

The Inception report must **convince** that the Team can produce a good evaluation. It needs to show a **strong grasp of what is to be evaluated, how the experts are going to evaluate this** and an explanation of the choices made.

¹¹ The Evaluation Matrix is a tool to structure the evaluation analysis (by defining judgement criteria and indicators for each evaluation question). It helps also to consider the most appropriate and feasible data collection method for each of the questions.

¹² The representativeness must address the different dimensions outlined in section 5 of these ToR.

The Inception report will be discussed with the Management Group during a half a day meeting in Brussels. After this meeting, the Evaluation Manager will consolidate the comments made by the Management Group and will send them to the Evaluation Team for the report's revision.

The draft Inception report must be sent to the Evaluation Manager at least one week before the discussion meeting with the Management Group. The Evaluation Manager will send the consolidated comments within two weeks¹³ after the meeting. The Evaluation Team will send the new version of the Inception report within two weeks after receiving the comments, together with a table explaining how each comment has been taken into account. If needed be, more rounds of revision will take place.

11.3 The Desk phase

This phase starts after the approval of the Inception report by the Evaluation Manager and finalises with the preparation (by the contractor) and approval (by the Evaluation Manager) of the **Desk report**.

It is in this phase is when the in-depth document analysis takes place. The analysis should include a brief synthesis of the existing literature relevant to SBCs.

The analysis of the relevant documents shall be systematic and reflect the methodology developed and approved during the Inception Phase.

Selected phone or face-to-face interviews with the programmes' management and other the relevant EU and EEAS services (including staff in EU Delegations) and key partners in Brussels and in relevant partner countries may be conducted during this phase to support the analysis of secondary sources. For the same purposes, a survey could also be foreseen at this stage.

The activities to be conducted during this phase should allow for the provision of preliminary responses to each Evaluation Question, stating the information already gathered and its limitations. They will also identify the issues still to be covered and the preliminary hypotheses to be tested.

During this phase the Evaluation Team shall fine-tune the evaluation tools to be used during the Field phase.

In this phase the Evaluation Team also proposes the list of countries to be visited during the Field Phase, in agreement with the Evaluation Manager and the Management Group and in accordance with agreed criteria. The Evaluation Team is expected to undertake a **minimum of 8 field missions**. It is foreseen that the duration of each of these in-country missions is of **between 5 and 8 working days** (depending on the particularities of each country) . This choice of countries to be visited during the Field phase should be made having in mind the aim of addressing the different dimensions outlined in section 5 of these ToR.

This phase is also for the Evaluation Team to build up a detailed *Work Plan for the Field phase*, describing the preparatory steps already taken, including the list of people to be interviewed, dates and itinerary of visits, and attribution of tasks within the Evaluation Team. The Evaluation Team should bear in mind that for the field visits to be successful, enough time should be foreseen for the EU Delegations to inform and involve the relevant Government representatives (i.e. to build up the Reference Group in each country). Thus, the Work Plan for the Field phase will need the agreement of the Evaluation Manager well in advance to the missions (in principle at least two weeks before the missions start).

¹³ This period can only be guaranteed if the Evaluation Team respects the agreed timeline.

This phase will finalise with the Evaluation Team's presentation (slides presentation) of the draft Desk report to the Management Group in a two-hour presentation and discussion held in Brussels. After this meeting, the Evaluation Manager will consolidate the comments made by the Management Group and will send them to the Evaluation Team for the report's revision.

The draft Desk report must be sent to the Evaluation Manager at least one week before the discussion meeting with the Management Group. The Evaluation Manager will send the consolidated comments within two weeks¹⁴ after the meeting. The Evaluation Team will send the new version of the Desk report within two weeks after receiving the comments, together with a table explaining how each comment has been taken into account.

It is expected that during the one day mission to Brussels, the evaluators carry out interviews with relevant colleagues in DECVO, NEAR and EEAS with the aim of finalising the preparation of the Field phase. Arrangements for these interviews should be made before the start of the mission.

The Field phase cannot start without the authorisation of the Evaluation Manager, following the approval of the Desk report.

The Desk report

At the end of the Desk phase the contractor will prepare and present a *Desk report* which should include at least the following elements:

- a first analysis (mostly based on documentary evidence) setting the answers available to date and identifying the gaps that are still to be filled during the subsequent phases and the hypotheses to be tested in the Field phase.
- a list of activities to be carried out during the Field Phase, bearing in mind the need to ensure representativeness and be able to assess all issues analysed in the evaluation;
- the detailed Work Plan for the Field phase

11.4 The Field phase

The Field Phase starts after the approval of the Desk report (including the Field phase's Work Plan) by the Evaluation Manager.

The Field phase aims at validating / changing the preliminary answers formulated during the Desk phase and further completing information through primary research. The fieldwork shall be undertaken on the basis set out in the Desk report.

If any significant deviation from the agreed work plan or schedule is perceived as creating a risk for the quality of the evaluation or not respecting the end of the validity of the specific contract, these elements are to be immediately discussed with the Evaluation Manager and, regarding the validity of the contract, corrective measures undertaken.

The field missions are very important part of the assignment and the team is expected to spend on them a significant proportion of the time allocated to this phase.

¹⁴ This period can only be guaranteed if the Evaluation Team respects the agreed timeline.

In the first days of each field Mission, the Evaluation Team shall hold a briefing meeting with the Reference Group of the relevant country. Throughout the mission the Evaluation Team will use the most reliable and appropriate sources of information, respect the rights of individuals to provide information in confidence, and be sensitive to the beliefs and customs of local social and cultural environments.

For each field mission, a **Country Note** will be produced by the Evaluation Team, summarising the findings of both the respective mission and the relevant information gathered during the Desk phase for that country. Each Country Note will be drafted in the official language of that country.

At the end of each field mission, the Evaluation Team will present the relevant Country Note to the country's Reference Group. The overall findings of the Field phase will be summarised and presented to the Management Group in Brussels with the support of a **Slide** presentation (two hours meeting). It is expected that during the one-day mission to Brussels, the evaluators carry out interviews with relevant colleagues in DECVO NEAR and EEAS. Arrangements for these interviews should be made before the start of the mission.

11.5 The Synthesis phase

This phase is devoted to the preparation by the contractor of **Final report**, whose structure is described in the Annex III.

This phase entails the analysis of the data collected during the Desk and Field phases to answer the Evaluation Questions and preparation of the overall assessment, conclusions and recommendations of the evaluation.

The Evaluation Team will make sure that:

- their assessments are objective and balanced, statements are accurate and evidence-based, and recommendations realistic and clearly targeted.
- when drafting the report they acknowledge clearly where changes in the desired direction are known to be already taking place.

The Evaluation Team will deliver and then present in Brussels the **draft Final report** to the Management Group to discuss the draft findings, conclusions and recommendations. One day of presence is required of – as minimum – the Team Leader and another Senior evaluator. After this meeting, the Evaluation Manager will consolidate the comments made by the Management Group and will send them to the Evaluation Team for the report's revision.

The draft Final report must be send to the Evaluation Manager at least two weeks before the discussion meeting with the Management Group. The Evaluation Manager will send the consolidated comments within two weeks¹⁵ after the meeting. The Evaluation Team will send the new version of the Final report within three weeks after receiving the comments, together with a table explaining how each comment has been taken into account. If needed be, more rounds of revision will take place.

¹⁵ This period can only be guaranteed if the Evaluation Team respects the agreed timeline.

The Final report, including the **Executive Summary**, will not exceed 70 pages (excluding annexes). The Executive Summary will not exceed 5 pages. Both must be written in Arial or Times New Roman minimum 11 and 12 respectively, single spacing.

11.6 The Dissemination phase

Once approved, the Final Report will be presented at a 1 day Seminar in Brussels using a Slide presentation. This Slide presentation will be made available to the Evaluation Manager at least four working days before the Seminar.

The Final report in pdf format must be approved by the Evaluation Manager before it is printed. . This report (without the annexes) will then be translated by the contractor into French or English (depending on the language in which the original will be drafted).

One week before the seminar, 150 hard copies of the Final report (without annexes) and two copies of the annexes have to be printed and delivered (the exact number and language of printed reports, addressee and delivery date will be specified by the Evaluation Manager).

The purpose of the seminar is to present the results of the evaluation to the key stakeholders (Commission and EEAS staff, EU Member States, Council of the EU, European Parliament, European Court of Auditors, relevant CSOs, etc.).

The contractor shall submit the *Minutes of the seminar*. These minutes, once approved by the Evaluation Manager, will be published on Internet together with the Final report. The (if necessary) updated slide presentation will be made available to the Evaluation Manager and will also be published on Internet.

The seminar logistics (room rental, catering, etc.) costs are **not** to be included in the offer. Instead, the cost related to the presence of the experts is to be covered by the offer.

Other seminars and/or dissemination activities may be requested by the contracting authority. In case of financial implications on the total contractual amount, such request (or requests) will be formalised via a rider.

Another important dissemination activity requested in these ToR is the production of Communication Material to be used on EU websites and social media (refer to expected deliverables described in section 11.1). The Evaluation Team should involve the right expertise for that purpose and the Financial Offer should explicitly reflect the costs of this activity, including the necessary preparatory meetings to be held with the Evaluation Manager and/or the Management Group to discuss the exact purpose, content and format of this material, before the production starts. It is estimated that around 10 working days of Communication Expert(s) should be foreseen. This can be specifically budgeted in your Financial Offer under “Fees” or through the procurement of services under “other costs” or a mix of both.

12 THE EVALUATION TEAM

The **Evaluation Team** as such is expected to possess expertise in:

- development cooperation in general;
- budget support modalities;
- methods and techniques for rigorous complex evaluations, in particular for budget support evaluations;

- evaluation methods and techniques and, if possible, of evaluation in the field of external relations and development co-operation;
- previous relevant experience working with fragile countries;
- the following fields: macroeconomics, public finance management, social sectors;
- the working knowledge of at least the following language(s): English and French;

The **Team Leader** should have:

- at least three references as Team Leader for multi-disciplinary Evaluation Teams;
- strong experience of budget support modalities and budget support evaluation techniques, including experience in the application of the methodological approach for Budget Support evaluations developed within the OECD/DAC framework;
- a thorough knowledge of development co-operation;
- experience in managing complex evaluations;
- fluent English and French.

The Team Leader will participate in the overall coordination of the evaluation, provide particular support on the provision of budgetary data and analysis, and provide quality assurance of the sector experts' inputs. It is expected that the Team Leader will be an expert of category Senior.

All members of the Evaluation Team shall be committed to an effective and efficient teamwork. The offer should clearly state which of the proposed team members cover which of the above qualifications, the category of each team member and which tasks the proposed team members are supposed to take responsibility for and how their qualifications relate to the tasks (if this is not self-evident from their profile). A breakdown of working days per expert must also be provided. The team composition should be justified and the team coordination and members' complementarity should be clearly described.

The team members must be independent from the programmes/projects/policies evaluated. Should a conflict of interest be identified in the course of the evaluation, it must be immediately reported to the Evaluation Manager for further analysis and appropriate measures.

The team will have excellent writing and editing skills. The Contractor remains fully responsible for the quality of the report. Any report that does not meet the required quality will be rejected. **It is compulsory to do a quality control (including proof reading) before submission of all the reports.**

The Contractor must make available an appropriate logistical support for the experts, including their travel and accommodation arrangements for each assignment, the secretarial support, appropriate software and communication means. The experts will be equipped with the standard equipment, such as an individual laptop, computer, mobile phones, etc. No additional cost for these items may be included in the offer.

13 DURATION AND WORK PLAN

13.1 Starting period

The provisional start of the assignment is **January 2019**.

13.2 Foreseen duration of the assignment in calendar days

Maximum duration of the assignment is of **8 months** for the draft Final report ready for discussion with the Management Group and of **12 months** for the printed version of the Final report.

This overall duration includes working days, weekends, periods foreseen for comments, for review of draft versions, debriefing sessions, dissemination and distribution of outputs.

13.3 Evaluation Work Plan

As part of the technical offer, the framework contractor must fill in the Evaluation Work Plan in Annex IV. The 'Indicative dates' are not to be formulated as fixed dates but rather as days (or weeks, or months) from the beginning of the assignment (to be referenced as '0').

Sufficient forward planning is to be taken into account in order to ensure the active participation and consultation of government representatives, national / local or other stakeholders.

14 OFFER FOR THE ASSIGNMENT

The total length of the technical offer (excluding annexes) may not exceed 30 pages. Each annexed CV may not exceed 4 pages. References and data relevant to the assignment must be highlighted in bold (font minimum Times New Roman 12 or Arial 11).

The Financial Offer will be itemised to allow the verification of the fees compliance with the Framework contract terms.

The offer is expected to demonstrate the team's understanding of the ToRs in its own words.

Should the offer contain quotations, these sections must be clearly identified and sources indicated.

Offers shall be submitted within the deadline exclusively to this functional mailbox:

EuropeAid-DIR-R-CRIS-FWC-OFFERS@ec.europa.eu.

More specifically the offers are expected to provide the following information:

1. The Understanding of the Terms of Reference. This should include a brief description of the assignment as understood by the Evaluation Team, including its rationale and main objectives.
2. The evaluation approach, working method and analysis. This should include a presentation of the way in which the evaluators will approach the issues highlighted in section 5 of these Terms of Reference. The innovative character of the approach and its robustness will be carefully assessed.
3. The organization of tasks, team and timetable.

The methodology section submitted shall not contain terms such as "if time allows", "if the budget allows", "if the data are available" etc.

15 TECHNICAL OFFERS EVALUATION CRITERIA

The Contracting Authority will select the offer with the best value for money using a 80/20 weighting between technical quality and price.

Technical quality will be evaluated on the basis of the following grid:

	Maximum
Total score for Organisation and methodology	40
Understanding of ToR	10
Organization of tasks including timing and quality control mechanism	10
Evaluation approach, working method, analysis	20
Experts/ Expertise	60
Team Leader	30
Other experts	30
Overall total score	100

Any offer falling short of the technical threshold of 75 out of 100 points will be automatically rejected.

During the evaluation of the offers the Contracting Authority reserves the right to interview by phone one or several members of the Evaluation Team proposed.

16 ANNEXES

ANNEXES

ANNEX I: Further reading

- Bernardi, M., Hart, T., and Rabinowitz, G. (2015). 'EU State Building Contracts: Early lessons from the EU's new budget support instrument for fragile states', ODI: London.
- DEVCO website, all reports of our Strategic evaluations of budget support using the OECD DAC Methodological approach: https://ec.europa.eu/europeaid/node/80199_en
- European Commission (2011) '*Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels: European Commission
- European Commission (2011a) '*The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries*', Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission.
- European Commission (2012a) '*Budget Support Guidelines - Programming, Design and Management - A modern approach to Budget Support*', Directorate-General for Development and Cooperation — EuropeAid. Brussels: European Commission.
- European Commission (2017) '*Review - StateBuilding Contracts*', Unpublished internal note for Member States, Directorate-General for Development and Cooperation. Brussels: European Commission.
- European Commission (2014a) '*Operating in situations of conflict and fragility: An EU staff handbook*', December 2014, Directorate-General for Development and Cooperation. Brussels: European Commission.
- EU Court of Auditors (ECA) (2010) '*The Commission's management of general budget support in ACL, Latin American and Asian countries*', Special Report No 11, 2010. Brussels: EU Court of Auditors.
- Hauck, V., Galeazzi, G., Vanheukelom, J. (2013) '*The EU's State Building Contracts: Courageous assistance to fragile states, but how effective in the end?*', Briefing Note 60. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- IDD and Associates (2006) '*Evaluation of general budget support: Synthesis report*', May 2006, International Development Department (School of Public Policy, University of Birmingham) and Associates.
- Lawson, A (2014) '*Synthesis Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of 7 Country Evaluations of Budget Support*', study carried out on behalf of the European Commission
- OECD (2012) '*Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world*', OECD-DAC International Network On Conflict And Fragility (INCAF)
- OECD (2013) '*Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*', OECD-DAC International Network On Conflict And Fragility (INCAF)
- World Bank/African Development Bank (2011) '*Providing Budget Aid In Situations of Fragility: A World Bank – African Development Bank Common Approach Paper*'.

ANNEX II: Information that will be provided to the Evaluation Team

- CRIS¹⁶ (information on the projects), ROM¹⁷ and other databases concerning the financed projects, engagements, payments, etc.
- Legal texts and political commitments pertaining to the SBCs to be evaluated
- Country Strategy Paper and Indicative Programmes (and equivalent) for the periods covered
- Relevant national / sector policies and plans from National and Local partners and other donors
- SBCs programme identification studies
- SBCs feasibility / formulation studies
- SBCs financing agreement and addenda
- SBCs quarterly and annual progress reports and technical reports
- SBCs disbursement files
- Relevant documentation from National/Local partners and other donors
- Guidance for Gender sensitive evaluations
- Calendar and minutes of all the meeting of the Steering Committee of the SBCs
- Risk Assessment Frameworks of the SBCs
- Any other relevant document

Note: The Evaluation Team has to identify and obtain any other document worth analysing, through independent research and during interviews with relevant informed parties and stakeholders of the SBCs.

¹⁶ Common RELEX Information System

¹⁷ Results Oriented Monitoring

ANNEX III: Overall structure of the Final report

The overall layout of the **Final report** is:

- A summary (1);
- Context of the evaluation and methodology;
- Evaluation questions and their answers (findings);
- Conclusions (2); and
- Recommendations (3).

Length: the final main report may not exceed 80 pages excluding annexes. Each annex must be referenced in the main text. Additional information regarding the context, the activities and the comprehensive aspects of the methodology, including the analysis, must be put in the annexes.

The evaluation matrix must be included in the annexes. It must summarise the important responses at indicator/ judgement criteria level. Each response must be clearly linked to the supporting evidence. The matrix must also include an assessment of the quality of evidence for each significant finding. The table below presents an example of how the quality of evidence may be ranked. This is purely indicative. The contractor should present a specific approach for assessing the quality of evidence.

Ranking of Evidence	Explanation of ranking of quality of evidence
<i>Strong</i>	The finding is consistently supported by a range of evidence sources, including documentary sources, quantitative analysis and qualitative evidence (i.e. there is very good triangulation); or the evidence sources, while not comprehensive, are of high quality and reliable to draw a conclusion (e.g. strong quantitative evidence with adequate sample sizes and no major data quality or reliability issues; or a wide range of reliable qualitative sources, across which there is good triangulation).
<i>More than satisfactory</i>	There are at least two different sources of evidence with good triangulation, but the coverage of the evidence is not complete.
<i>Indicative but not conclusive</i>	There is only one evidence source of good quality, and no triangulation with their sources of evidence.
<i>Weak</i>	There is no triangulation and / or evidence is limited to a single source.

(1) Executive summary

The executive summary of the evaluation report may not exceed 5 pages (3.000 words). It should be structured as follows:

- a) 1 paragraph explaining the objectives and the challenges of the evaluation;
- b) 1 paragraph explaining the context in which the evaluation takes place;

- c) 1 paragraph referring to the methodology followed, spelling out the main tools used (data on the number of projects visited, number of interviews completed, number of questionnaires sent, number of focus groups conducted, etc.);
- d) The general conclusions related to sectorial and transversal issues on one hand, and the overarching conclusion(s) (for example on poverty reduction) on the other hand;
- e) A limited number of main conclusions should be listed and classified in order of importance; and
- f) A limited number of main recommendations should be listed according to their importance and priority. The recommendations have to be linked to the main conclusions.

The chapters on conclusions and recommendations should be drafted taking the following issues into consideration:

(2) Conclusions

- The conclusions should be substantiated by the findings of the evaluation.
- The conclusions have to be assembled by homogeneous "clusters" (groups). It is not required to set out the conclusions according to the evaluation criteria. However, all the evaluation criteria must to be covered by the conclusions.
- The general conclusions related to sectorial and transversal issues and the overarching conclusion(s) (for example on poverty reduction).
- The chapter on conclusions must enable to identify lessons learnt, both positive and negative.

(3) Recommendations

- Recommendations should be substantiated by the conclusions.
- Recommendations have to be grouped in clusters (groups) and presented in order of importance and priority within these clusters.
- Recommendations have to be realistic and operational.
- The possible conditions of implementation (who? when? how?) have to be specified and key steps/action points should be detailed when possible.

Annexes (non-exhaustive)

- Background;
- Methodological approach;
- Evaluation matrix;
- Monograph, case studies;
- List of documents consulted;
- List of institutions and persons met;
- People interviewed;
- Results of the focus group, expert panel etc.;
- Slide presentations in the country/regional seminar and the seminar minutes;
- All data bases constructed for the purpose of the evaluation.

Editing

The Final report must:

- be consistent, concise and clear;
 - be well balanced between argumentation, tables and graphs;
 - be free of linguistic errors;
 - include a table of contents indicating the page number of all the chapters listed therein, a list of annexes (whose page numbering shall continue from that in the report) and a complete list in alphabetical order of any abbreviations in the text;
 - contain a summary of maximum 5 pages (or summaries in several linguistic versions when required);
 - be typed in single spacing and printed double sided, in A4 format.
-
- The presentation must be well spaced (the use of graphs, tables and small paragraphs is strongly recommended). The graphs must be clear (shades of grey produce better contrasts on a black and white printout).
 - Reports must be glued or stapled; plastic spirals are not acceptable.
 - The contractor is responsible for the quality of translations and their conformity with the original text.

ANNEX IV: Indicative Evaluation Work Plan

Evaluation phases and stages	Deliverables	Date	Meetings/Communications
1. Inception phase			
Kick off mission	Slide presentation of the technical proposal Background analysis		Two days of meetings with the Evaluation Manager and the Management Group. In Brussels. Interviews with relevant colleagues in DG DEVCO, NEAR, EEAS
Discussion of the draft Inception report	Draft Inception report + Slide presentation		Meeting with Management Group. In Brussels.
Review of Inception report	Final Inception report		Approval of Inception report by Evaluation Manager
2. Desk phase			
Discussion draft Desk report (including the Field mission Work Plan)	Draft Desk report + Slide presentation		Meeting with the Management Group. In Brussels. Interviews with relevant colleagues in DG DEVCO, NEAR, EEAS.
Review of Desk report	Final Desk report		Approval of Desk report (including approval of the Field mission's Work Plan) Interviews with relevant colleagues in DG DEVCO, NEAR, EEAS
3. Field phase			
Field visits of the Evaluation Team to partner countries	Country notes		Interviews with Reference Groups, other relevant stakeholders, focus groups, etc. Briefing and presentation of the Country notes to the Reference Groups and EU Delegations.
Presentation of the main findings	Slide presentation		Meeting with Management Group. In Brussels. Interviews with relevant colleagues in DG DEVCO, NEAR, EEAS
4. Synthesis phase			
Writing draft Final report	Draft Final report + Slide presentation		Meeting with Management Group. In Brussels.
Review of draft Final report	Reviewed Draft Final report		Approval of Final report by the Evaluation Manager
5. Dissemination phase			
Translation of the approved Final report	Final report in EN and FF		
Printing of the Final report	Printouts Final report in FR and EN		
Seminar in Brussels	Power point presentation + minutes		Seminar with main stakeholders. In Brussels.
Preparation of the Communication material (see table in Section 11.1)	Communication material (see table in Section 11.1)		

Annexe 2 - Approche méthodologique

1. Principaux éléments méthodologiques

L'approche méthodologique retenue pour cette évaluation (cf. TdR) est basée sur l'Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire (OCDE/CAD)¹ qui prévoit un **cheminement en trois étapes organisé autour de cinq niveaux d'analyse**. Ce cheminement repose sur la logique d'intervention des AB et décrit la séquence des effets attendus de l'aide budgétaire :

- Les effets attendus des aides budgétaires sur les relations entre l'aide extérieure et le budget et les processus de politiques (produits directs) et leurs effets sur les politiques et les dépenses du gouvernement (produits indirects). Cette analyse est l'objet de l'étape 1.
- L'identification des facteurs explicatifs des changements constatés (analyse d'attribution) au niveau des résultats et impacts ciblés par les politiques et les dépenses du gouvernement. Cette analyse est l'objet de l'étape 2.
- L'identification de la cohérence entre les résultats des étapes précédentes pour faire une analyse de contribution des aides budgétaires aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que les aides budgétaires cherchaient à encourager. L'analyse de cette relation est l'objet de l'étape 3.

Le **cadre global d'évaluation des programmes d'AB** décompose ces trois différentes étapes en cinq niveaux différents tel que suit :

Tableau 1 – Cadre d'évaluation global

Etape	Niveau	Intitulé	Description
Etape 1	Niveau 1	Intrants des appuis budgétaires	Transfert de fonds vers le budget de l'Etat ; dialogue sur les politiques (y inclus le choix des critères de décaissement) ; renforcement des capacités
	Niveau 2	Produits directs des appuis budgétaires	Amélioration de la relation entre l'aide extérieure et le budget du gouvernement et les processus de politiques
	Niveau 3	Produits indirects des appuis budgétaires	Changements positifs escomptés au niveau de la qualité des politiques et des dépenses publiques, des institutions publiques et de la fourniture des services publics
Etape 2	Niveau 4	Résultats	Effets positifs prévus au niveau des bénéficiaires en réponse à la gestion de la politique et à la fourniture des services
	Niveau 5	Impacts	Effets positifs prévus sur la croissance économique durable et inclusive et sur la réduction de la pauvreté
Etape 3		Confrontation des résultats analytiques des étapes 1 et 2	Analyse de contribution des aides budgétaires aux succès et/ou aux échecs des politiques et stratégies gouvernementales par rapport aux résultats et impacts que les aides budgétaires cherchaient à encourager

¹ OCDE/CAD, *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*, 2012.

Avant d'entamer l'analyse des relations de causalité entre ces niveaux, il s'agit d'expliciter la logique d'intervention qui a sous-tendu les programmes d'AB. Cette logique d'intervention combine deux cadres séparés mais convergents : d'une part, celui du Gouvernement qui, partant des ressources dont il dispose et des politiques nationales et sectorielles adoptées, vise à promouvoir un développement inclusif et durable accompagné d'une réduction de la pauvreté et, d'autre part, celui des aides budgétaires qui cherchent à contribuer, à travers des intrants spécifiques et des produits directs et indirects, à la réalisation des résultats et impacts des politiques gouvernementales (voir figure ci-dessous).

Figure 1 – Le cadre logique d'intervention des AB

Stratégies du Gouvernement			
Impacts	<ul style="list-style-type: none"> • Développement inclusif et durable • Réduction de la pauvreté 	Appuis Budgétaires	
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Réactions positives des utilisateurs et acteurs économiques à l'offre de services et à la gestion publics 		
Produits	<ul style="list-style-type: none"> • Exécution budgétaire • Suivi des résultats • Gestion macroéconomique améliorée • Services publics améliorés • Etc. 	Produits indirects	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure gestion macroéconomique et budgétaire • Services publics améliorés • GFP renforcée • Meilleure formulation et exécution des politiques • Institutions publiques renforcées
Intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques nationales et sectorielles • Ressources budgétaires • Ressources humaines • Structures institutionnelles • Stratégies et Programmes d'Actions 	Produits directs	<ul style="list-style-type: none"> • Flux d'aide accrus via le budget • Disponibilité accrue de fonds • Meilleure prévisibilité des décaissements de ressources extérieures • Dialogue de politiques, conditions de décaissement et renforcement des capacités • Plus d'harmonisation et d'alignement • Coûts de transaction réduits
		Intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Transferts de fonds et conditions • Dialogue politique, de politiques et indicateurs • Renforcement de capacités, AT, jumelages

Source : basé sur la formation Appui Budgétaire (2012-2013) donnée dans le cadre du projet PPCM de la CE

Cette approche méthodologique est au départ conçue pour évaluer la contribution de l'ensemble des aides budgétaires mobilisées dans un même pays aux produits directs et indirects attendus et aux résultats de développement observés dans ce pays. Elle se justifie par le fait que tous les AB visent au final à appuyer une même logique d'intervention qui est celle de la politique du Gouvernement et qu'ils concourent ensemble aux résultats obtenus. Ceci n'empêche pas que chaque bailleur/programme ait ses propres spécificités, points d'attention et donc sa propre logique d'intervention. Il est donc délicat d'attribuer des résultats à une opération en particulier sachant qu'elle s'inscrit dans un ensemble d'appuis poursuivant les mêmes objectifs.

Appliquer cette approche à une évaluation transversale d'un instrument mis en œuvre dans des pays et des contextes très spécifiques et sans intégrer les autres AB a nécessité de bien délimiter son contenu et ce qu'elle peut nous enseigner. L'évaluation a d'abord visé à apprécier la mesure dans laquelle les principes d'intervention retenus par

L'UE pour les SBC ont été suivis et ont permis d'assurer la pertinence des interventions au regard des enjeux. L'efficacité des programmes a été évaluée dans les différents domaines visés par les SBC, en mettant un accent particulier sur l'évaluation des produits indirects, plus facilement repérables et délimitables et pour lesquels la contribution des SBC est plus directement « traçable ». L'analyse des résultats s'est focalisée sur certains objectifs recherchés tout en reconnaissant dès le départ qu'il était complexe d'identifier tous les facteurs ayant pu contribuer à expliquer les résultats observés (ou pas) et le rôle précis des SBC. Elle s'est appuyée sur le recours à une analyse quantitative qui a exploré des relations entre la mise en œuvre d'un SBC et les résultats observés au niveau des trois domaines d'intervention principaux des SBC : au niveau i) macroéconomique, ii) des secteurs sociaux et iii) de la gouvernance/état de droit. L'annexe 5 détaille les choix méthodologiques liés à l'analyse quantitative.

2. Logique d'intervention des SBC

Les SBC doivent être mobilisés dans des situations de fragilité et pour autant qu'ils soient en mesure de soutenir le processus de stabilisation en sortie de crise, de limiter les effets déstructurants sur les populations et sur l'économie et de contribuer à un processus de transition vers la consolidation de l'Etat et le redressement durable des institutions.

Selon la nature des fragilités, qu'elles soient exogènes ou endogènes, les SBC visent à apporter une réponse adaptée aux pays partenaires qui appuie les objectifs recherchés par le gouvernement et ses partenaires. La logique d'intervention de ces programmes ne diffère pas fondamentalement d'un contexte à l'autre. En effet, la nature des intrants et les produits directs attendus sont les mêmes. Les objectifs recherchés en termes de stabilisation et consolidation des fonctions de l'Etat s'articulent autour des quatre grands axes suivants, qui couvrent les principaux facteurs de fragilité rencontrés :

- La stabilisation macroéconomique ;
- La gestion des finances publiques ;
- L'accès à des services d'éducation et de santé ainsi que le maintien de la sécurité nutritionnelle ;
- La mise en place d'un Etat de droit fondé sur des principes démocratiques et en mesure de mettre en œuvre des politiques dans les secteurs prioritaires pour aborder les causes profondes de la vulnérabilité.

Les programmes visent à proposer une réponse adaptée au contexte de fragilité du pays, en prenant en compte le caractère multidimensionnel de la fragilité et les interdépendances entre les facteurs de fragilité et de vulnérabilité.

Les résultats visés convergent vers la préservation des moyens de subsistance des populations les plus vulnérables et de leur accès aux services sociaux, la refondation du contrat social dans un contexte de sécurité, de paix et de réconciliation et l'amorce ou le retour à une dynamique économique durable.

Le cadre d'évaluation global reconstruit à partir de l'analyse des conventions de financement des SBC et des orientations stratégiques poursuivies par l'UE est donc commun pour tous les SBC. La figure ci-dessous présente la vision schématique de la chaîne logique allant des intrants des SBC vers les produits directs et les produits indirects, puis vers les résultats et les objectifs globaux. Les thèmes spécifiques abordés et les objectifs poursuivis par les SBC liés à la transition démocratique et caractérisés par un contexte de conflit, et/ou violence sont pointés en bleu, tandis que ceux poursuivis par les SBC dans un contexte de vulnérabilité aux chocs externes sont pointés en vert. Au final, la prise en compte des facteurs de fragilité propres à chacun des contextes pourra être remarquée sur le mélange d'objectifs retenus dans chacun des domaines d'intervention visé par les SBC ainsi que selon le cycle du conflit dans lequel se positionne le SBC (alerte précoce ; prévention ; gestion de crise ; réhabilitation post-conflit²). Indépendamment des domaines plus spécifiquement visés par les SBC, ils sont sensés répondre à la fois à des enjeux de stabilisation à court terme et à des enjeux de développement à moyen/long terme.

² Cycle de conflit de l'OSCE.

Figure 2 – Cadre d'évaluation global des SBC

	Intrants	Produits directs	Produits indirects	Résultats	Impacts	
Facteurs externes, éléments de contexte et processus de retour d'information	<p>Intrants prévus des SBC décidés et mis en œuvre sur 2012-2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Diagnostic préliminaire de la situation de fragilité et Analyse des risques ❖ Transfert de fonds pour un montant total prévu de 3,57M€ ❖ Cadre de performance et différents niveaux de dialogue (politique, de politiques et sur le suivi de la performance) portant sur: <ul style="list-style-type: none"> Engagement du gouvernement relatif à la consolidation de l'Etat et la lutte contre la pauvreté monétaire et non monétaire GFP (i.e. MRN, contrôle externe, transparence, lutte contre la corruption) Statistiques Politiques sectorielles (éducation/santé, sécurité alimentaire, migration, etc.) Bonne conduite du processus électoral Indépendance de la justice Réforme du secteur de la sécurité Gouvernance économique (ressources naturelles, secteur public) Diversification de l'économie, emploi des jeunes, environnement des affaires Genre ❖ Suivi des valeurs fondamentales ❖ Assistance technique et autres appuis techniques (GFP, statistiques, reconstruction, secteurs clé) ❖ Volonté de coordination et d'harmonisation 	<p>Amélioration de la relation entre l'aide extérieure et les processus budgétaires et politiques nationaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> Volume et part d'aide extérieure dans le budget national accrus Espace fiscal élargi: Réduction du déficit budgétaire / Volume et part du budget allouables à des dépenses discrétionnaires nécessaires pour la stabilisation (macroéconomique, sociale, politique) / reconstruction accrus Coordination renforcée entre les bailleurs et entre les différentes modalités d'interventions (aide financière, appui institutionnel, dialogue de politiques) Meilleure prévisibilité des décaissements de l'aide extérieure et des moyens alloués au budget Aide extérieure plus harmonisée et alignée sur les politiques et systèmes du Gouvernement Coûts de transaction de l'aide extérieure réduits 	<p>Stabilisation macroéconomique et budgétaire à travers:</p> <ul style="list-style-type: none"> A court terme: stabilisation du taux de change, réserves extérieures, limitation du déficit de la balance courante, réduction des arriérés, financement des fonctions de base de l'Etat et des dépenses de stabilisation / reconstruction A moyen terme: mobilisation des ressources intérieures, budget traduisant la stratégie nationale, efficacité des dépenses publiques <p>GFP: fonctions essentielles assurées et renforcées à MT (crédibilité du budget, gestion de trésorerie, marchés publics, exécution budgétaire dans secteurs clés / Investissements, contrôle interne et externe, transparence et lutte contre la corruption)</p> <p>Maintien/renforcement de la fourniture de services publics de base à la population (éducation, santé, sécurité alimentaire, sécurité)</p> <p>Bonne gouvernance: programmes de réhabilitation civile, économique et sociale et réformes du cadre institutionnel et de politiques mis en œuvre dans les secteurs prioritaires pour aborder les causes profondes des conflits et la vulnérabilité, y compris la participation de la société civile :</p> <ul style="list-style-type: none"> Etat de droit et sécurité Démocratie et droits de l'homme Réconciliation Cadre réglementaire du secteur privé et politiques de diversification et systèmes pour la réduction de la vulnérabilité économique Education et santé (y incl. genre) 	<ul style="list-style-type: none"> Restauration puis consolidation de la sécurité, de la justice, et de la paix Refondation du contrat social/ confiance mutuelle maintenue et/ou accrue entre l'Etat et les citoyens (y incl. équité de genre) Maintien et renfort de la résilience pour les populations les plus vulnérables (y incl. équité de genre) Maintien de l'accès aux / Utilisation accrue des services publics de base (y incl. équité de genre) Renforcement de l'activité économique et de la diversification de l'économie 	<ul style="list-style-type: none"> Croissance économique durable Réduction de la pauvreté monétaire et non monétaire Autonomie et inclusion sociale des groupes vulnérables (y. incl. équité de genre) Sauvegarde de l'appareil d'Etat puis consolidation de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance démocratique 	
		<p>Ressources & activités gouvernementales (2012-2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> Budgets de l'Etat cumulés sur 2012-2018 Vision stratégique, politiques, stratégies et plans d'action Fonctionnement de l'appareil d'Etat : cadre juridique, réglementaire, institutionnel etc. Organisation politique et administrative 	<p>Effets produits par les activités du Gouvernement:</p> <ul style="list-style-type: none"> Budget national financé sur recettes fiscales intérieures Intrants des politiques nationales 			
		<p>Autres ressources et activités financées par</p> <ul style="list-style-type: none"> UE : Autres programmes, CRS, ECHO, autres appuis à la paix et à la sécurité (ICSP, missions PSDC) Aide extérieure, y incl. FMI, BM, BAD, Fonds dégagés par l'IPPTE (incl. IADM), etc. 	<p>Effets similaires et/ou complémentaire ou même conflictuels produits par les autres activités d'aide extérieure</p>			
	<p>CONTEXTE DE L'INTERVENTION ET FACTEURS EXTERNES</p>					
	<ul style="list-style-type: none"> Conditions d'entrée analysées avec une approche dynamique Cadre global d'aide Outils et processus d'apprentissage existants 	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité et niveau de développement institutionnel pour mettre en œuvre des réformes Ampleur de l'engagement politique envers les processus de réforme Engagement des autres bailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> Faible capacité du secteur public Nature de la demande de services publics Ampleur de la redevabilité nationale 	<ul style="list-style-type: none"> Instabilité régionale Développement économique global Réponses aux changements des mesures incitatives 		

Légende: Spécificités des SBC liées à la vulnérabilité aux chocs externes pour les pays en situation de fragilité structurelle ; Spécificités des SBC liées à la transition démocratique pour les pays en situation de fragilité structurelle, conflit, et/ou violence

Source: ADE

2.1 Les intrants

Au regard des principes d'intervention rappelés en section 3, un SBC est composé de plusieurs intrants qui forment ensemble le programme. Il s'agit d'abord du diagnostic préliminaire de la situation de fragilité et de l'analyse des risques, ensuite des transferts financiers (et de leurs modalités spécifiques), du dialogue de politiques et des indicateurs de performance retenus dans les domaines prioritaires, du suivi des valeurs fondamentales et des appuis techniques envisagés dans les secteurs visés.

Ces intrants sont mobilisés aux côtés d'autres ressources qu'il faut pouvoir identifier, en particulier les appuis budgétaires des autres bailleurs et tous les autres programmes d'intervention mis en œuvre par l'UE qui, dans des situations de fragilité, couvrent aussi bien des interventions d'ECHO, des CRS et d'autres interventions financées dans le cadre des instruments géographiques, des interventions financées dans le cadre de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), les missions et opérations de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), etc.

2.2 Les produits directs

L'intégration des SBC dans le budget de l'Etat et l'utilisation des systèmes nationaux est en soi, dans un contexte de fragilité, une décision permettant de légitimer ces systèmes publics et de faire fonctionner des circuits souvent peu respectés.

Au-delà de cette opportunité qu'offre le SBC, plusieurs produits directs feront l'objet d'une attention particulière au regard de leur importance pour les pays en situation de fragilité :

- L'ampleur de l'espace fiscal apporté par les programmes et la mesure dans laquelle il permet d'accroître le volume et la part du budget alloué à des dépenses dans les secteurs prioritaires ;
- La coordination renforcée avec les autres bailleurs (ce point sera spécifiquement approfondi dans le domaine de la stabilisation macroéconomique) ; et
- La prévisibilité des décaissements au regard des besoins de trésorerie de l'Etat.

2.3 Les produits indirects

Les enjeux en termes de stabilisation macroéconomique

La stabilité macroéconomique est une précondition pour permettre à l'Etat de mettre en œuvre sa politique de redressement et pour créer les conditions nécessaires à un processus de croissance durable. L'Etat ne peut remplir efficacement son rôle que dans un contexte de volatilité réduite du taux de change, de pressions inflationnistes limitées, de mouvements réguliers et prévisibles du taux d'intérêt, et de dette extérieure soutenable.

Un SBC peut, dans des situations transitionnelles, aider un Gouvernement en sortie de crise ou affecté par une catastrophe naturelle récente à faire face à des échéances immédiates de trésorerie ou à des remboursements d'arriérés quand les circuits normaux de financement

ont été compromis ou temporairement interrompus. Des dépenses de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ont parfois été financées par ce biais, par exemple en Guinée-Bissau. L'usage par le FMI de la Facilité Rapide de Crédit (RCF) et de l'Instrument Rapide de Financement (RFI) dans plusieurs situations de fragilité, au lieu des instruments financiers usuels, s'inscrit dans une logique similaire (FMI, 2012). De même, la pratique de concentrer fortement les décaissements en début de période est très commune dans les appuis budgétaires en situation de fragilité.

La stabilité du cadre macroéconomique à la fois exige et accompagne une politique macroéconomique prudente. Cependant, la prudence de la gestion macroéconomique doit se mesurer à l'aune des nécessités plus importantes de financement qui caractérisent un pays bénéficiaire d'un SBC, par exemple lors d'une sortie de conflit ou de crise politique ou pour la gestion des lendemains d'une catastrophe naturelle, et l'on peut se satisfaire d'une politique budgétaire et monétaire accommodante. En particulier, il est souvent accepté (parmi beaucoup d'autres, OCDE 2018) que des dépenses accrues sur des projets d'infrastructure à forte intensité de capital sont souhaitables dans un pays dans une telle situation, à des fins à la fois de reconstruction physique et de rétablissement du capital humain et social (les « projets à impact rapide », que financent souvent des actions de transition entre l'aide humanitaire et les programmes de développement).

D'autres aménagements aux politiques macroéconomiques qui peuvent être nécessaires dans les situations de fragilité sont, d'après le FMI (FMI 2012), le bon séquençage de réformes susceptibles de mettre en danger la cohésion civile et sociale, par exemple un ajustement trop rapide des dépenses liées à la fonction publique, et à l'inverse l'anticipation des réformes représentant des « gains rapides » pour la légitimité des institutions étatiques, comme celles favorables à la croissance inclusive et aux filets essentiels de protection sociale.

Dans certaines conditions, un appui budgétaire pourrait même faciliter une politique budgétaire légèrement expansionniste, avec des effets positifs – au moins à court terme – sur la croissance économique.

Le lien des appuis budgétaires avec la mobilisation des recettes domestiques est complexe. D'une part, tous les appuis budgétaires peuvent présenter des risques d'aléa moral, car leur caractère de prévisibilité – et pour beaucoup de pays, de reconduction plus ou moins régulière par l'UE – pourrait réduire les incitatifs à l'amélioration de la politique fiscale. D'autre part, s'il est entendu que les pays fragiles doivent se sevrer de leur dépendance d'un nombre limité de sources de financement, notamment l'aide au développement, et développer leurs recettes internes, il faut admettre qu'il n'y a pas encore de consensus sur les « bonnes » politiques fiscales dans les pays en développement, et plus encore dans les pays fragiles : l'élargissement de l'assiette fiscale, par exemple via l'élargissement du champ de la TVA, entretient souvent des relations malaisées avec le souhait de relancer rapidement l'investissement par un environnement des affaires attractif, voire même une certaine complaisance pour les techniques de planification et d'optimisation fiscale bien connues des multinationales (zones franches, prix de transfert, audit « tolérant » etc.).

Les ressources apportées par un SBC sont donc susceptibles de :

- Répondre de manière rapide aux déséquilibres du compte extérieur et du budget (restauration de la solvabilité à court terme) ;
- Renforcer la capacité des institutions chargées de préparer et de mettre en œuvre les politiques macro-financières orientées vers la stabilité (consolidation de la stabilité et de la résilience aux chocs futurs) :
- D'augmenter, de manière coordonnée avec le pays partenaire et les autres PTF, les moyens techniques et financiers permettant de conduire ces politiques (coordination et alignement des efforts) ;
- Renforcer la mobilisation des ressources domestiques (facteur de stabilité et d'autonomie par rapport à l'aide).

En termes de produits indirects, un SBC pourrait donner au bailleur de fonds d'une part i) un levier pour participer aux débats sur la politique budgétaire et éventuellement monétaire à mener dans la phase de stabilisation et/ou de post-catastrophe, ainsi que les réformes réglementaires, de concert avec les autres PTF et en particulier avec le FMI ; et ii) d'autre part la capacité d'influencer dans un sens positif les anticipations du secteur privé, en contribuant au rétablissement de la confiance, à l'investissement productif et à la reprise de la consommation.

Les enjeux en termes de gestion des finances publiques

Le contexte dans lequel opèrent les SBC est souvent marqué par les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques (cf. tableau ci-dessous).

PFM objective	
Fiscal discipline	<ul style="list-style-type: none"> - Lack of skills for macro-fiscal planning - Low revenue base - Lack of systems for commitment control / no hard ceilings
Efficiency and support to service delivery	<p>Ineffective internal controls</p> <ul style="list-style-type: none"> • Irregularities in payroll systems: Ghost workers • Irregularities in procurement • Tax declarations • Corruption in appropriating own (non-tax) revenues (e.g. natural resources) <p>Weakness in Treasury management</p> <ul style="list-style-type: none"> • No access to capital market • Short horizon on cash availability for service delivery • Limitations of IT in financial systems
Allocative effectiveness	<p>Budget is not a strong tool to steer policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deviation between budget estimates and annual outcomes • Planning is incremental and ad hoc, lack of a medium term focus

Dans ce cadre, les SBC chercheront en priorité à rétablir les fonctions essentielles de GFP, à savoir :

- Une gestion de trésorerie permettant de faire les arbitrages nécessaires en fonction des ressources disponibles et de maintenir à la fois la fourniture de services dans les secteurs prioritaires et la discipline fiscale ;
- Un processus de programmation budgétaire qui permette une anticipation correcte des moyens disponibles et une allocation de ces ressources en fonction des priorités retenues par l'Etat dans les secteurs prioritaires ;
- Un renforcement du système de contrôle interne pour veiller au respect des engagements pris ;
- Dans les secteurs clé, des mécanismes de passation de marché opérationnels et un bon fonctionnement de la chaîne de la dépense ; et
- Un rapportage régulier et transparent de l'exécution budgétaire ainsi que le développement d'une fonction d'audit externe.

Au-delà des effets qu'il a sur la qualité des politiques mises en œuvre, le renforcement durable du système de GFP devrait contribuer au développement d'une confiance mutuelle entre l'Etat et le citoyen ainsi qu'à l'amélioration du climat des affaires.

Les enjeux en termes d'accès à des services sociaux de base

Les secteurs sociaux ont été visés dans leurs objectifs ou leurs indicateurs par plus de la moitié des programmes SBC (le secteur éducation à travers 9 programmes mis en œuvre dans 7 pays et le secteur santé dans près de 15 programmes dans 13 pays).

L'analyse des risques présentée dans les feuilles de route préalables à la formulation des SBC concernés insiste tout particulièrement sur une forte vulnérabilité des populations dans un contexte de pauvreté profonde et sévère qui induit des risques de malnutrition pour une partie importante de la population. Plusieurs bénéficiaires des SBC font partie des pays les plus pauvres : en République centrafricaine, la pauvreté touchait, en 2012, 62% de la population et on estimait à 30% la part des ménages centrafricains en insécurité alimentaire³. Au Niger, le taux de pauvreté était estimé à 45% en 2014, tandis qu'au Tchad la malnutrition chronique touchait en 2014 40% des enfants de moins de cinq ans⁴. En Haïti, près d'un tiers des enfants de moins de cinq ans présentaient en 2013 un retard de croissance, conséquence de la malnutrition, dans un pays où la sécurité alimentaire reste très précaire⁵. Au Togo, 52,7% de la population vivait en 2014 avec moins de deux dollars par jour⁶. En Côte d'Ivoire, le taux de pauvreté identifié en 2008- avec 62% des ménages concernés en zone rurale contre

³ RCA-37458, fiche action §2.2 Contexte national.

⁴ Roadmap Programme 38489 et Rapport sur le Développement Humain, PNUD, 2014.

⁵ Source : Banque mondiale (2012a) <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. HDI de 0.456 (place161) selon estimations 2012 du Rapport sur le Développement Humain 2013 (PNUD). Cité dans Fiche Action Programme Haïti 24614.

⁶ Selon le Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) de 2014. Cité dans Feuille de route programme 38540 § Contexte.

29% en zone urbaine- était considéré comme en deçà de la situation rencontrée en 2015, conséquence probable du conflit postélectoral de 2010-2011⁷.

Cette pauvreté persistante, susceptible d'engendrer de fortes tensions sociales, et porteuse d'un risque politique manifeste (Burundi, Burkina Faso) se double d'une préoccupation majeure sur l'insertion des jeunes dans la société. Au Niger, presque 70% de la population a moins de 25 ans. Un grand nombre de ces jeunes sont *sans emploi, sans éducation, ni formation, ni véritables perspectives d'avenir, et constituent une cible privilégiée de recrutement par les groupes terroristes et autres groupes criminels qui sévissent dans la sous-région*.⁸

Les analyses de risques contenues dans les feuilles de route soulignent aussi les risques dans le domaine social d'une non intervention : c'est le cas *notamment* du Burkina Faso *où une mauvaise conduite de la transition risquerait de remettre en question les progrès que le pays a connus ces dernières années dans les domaines sociaux*⁹, du Tchad qui risque de se trouver dans *l'impossibilité de maintenir un niveau minimum d'investissements sociaux au profit de la population*¹⁰ ou de la Centrafrique, où, *le risque de non-paiement des salaires de façon prolongée pourrait réenclencher une crise sociale majeure dans un contexte très délicat*¹¹.

La réponse développée par les SBC s'est articulée sur des mesures de stabilisation, susceptibles de faire face à l'urgence, et de consolidation, susceptibles de renforcer la résilience des États en situation de fragilité menacés par les risques identifiés. Ces appuis ont été apportés en vue de l'obtention de résultats précis qui, suivant les conventions de financement ont plus particulièrement visé des objectifs de prévention des risques les plus urgents (dans une démarche de stabilisation) ou de rétablissement des services sociaux de base (dans une démarche de consolidation) ainsi que sur le renforcement des capacités du pays bénéficiaire à fournir les services sociaux de base, nécessaires à une réduction durable de la pauvreté.

Les enjeux en termes de la mise en place d'un Etat de droit

Les crises de gouvernance que traversent les Etat apparaissent alternativement comme la résultante d'une déstabilisation endogène consécutive à la survenance de conflits armés et/ou de crise politique majeure, ou comme le produit de chocs exogènes qui viennent percuter un état de faiblesse institutionnelle. L'instabilité multiforme générée accentue la pression socio-politique et les attentes populaires vis à vis des gouvernements qui, bien que fragilisés, doivent dans le même temps être porteurs de garanties. La capacité de réponse des Etats et leurs institutions constitue un élément fondamental de stabilité socio-économique vers une transition démocratique, impliquant efficacité des pouvoirs publics, transparence et redevabilité.

⁷ Feuille de route Programme 23813 RCI.

⁸ Niger 38436, DTA § résumé du programme.

⁹ Burkina-Faso-, CF_DTA, §1.3 Logique d'intervention.

¹⁰ Tchad-39310, Roadmap, § Risques, p. 14.

¹¹ RCA 40192 Roadmap, Evaluation des risques, p.12.

La logique d'intervention vise à répondre au besoin d'identification des principaux enjeux auxquels sont ou ont été confrontées les différentes catégories de pays bénéficiaires de SBC dans les domaines de la paix, de la sécurité et de la gouvernance démocratique.

- 1) Une première catégorie de pays subit une déstabilisation de leurs appareils d'Etat et de leurs systèmes de gouvernance publique en raison de facteurs endogènes liés à des pré/post conflit/ et/ou de crise/transition politique.

Les SBC visent à apporter une réponse en urgence, orientée sur une recherche de stabilisation de la situation socio-politique et sécuritaire dans le court terme. Les enjeux se concentrent sur :

- La réunion des conditions d'obtention et de consolidation de la paix, à travers un leadership de l'Etat dans la conduite d'un calendrier et d'instruments de sortie de crise axés sur la cessation des affrontements et la conduite d'un processus de réconciliation nationale ;
- Un retour de la sécurité sur le territoire national à travers la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, en complément du redéploiement des forces de défense et de sécurité ; et
- Un retour à l'ordre constitutionnel soutenu par l'organisation d'élections libres et transparentes et permis par un maillage territorial effectif de l'Etat et de ses démembrements.

Les SBC visent à soutenir une politique de consolidation et de structuration de l'Etat qui vise à adresser les enjeux de fragilité institutionnelle structurelle. Les enjeux se concentrent ici sur l'accompagnement d'une transition vers une gouvernance démocratique. Il s'agit ici de :

- garantir la non reprise de conflit et de conforter le plein exercice des fonctions régaliennes de l'Etat à travers en particulier une justice crédible et accessible, une réforme du secteur de sécurité ;
- renforcer l'efficacité des pouvoirs publics dans la gestion de l'administration et des services publics à destination des usagers, et dans la lutte contre la corruption ; et de
- garantir le respect des droits de l'homme, d'instaurer des mécanismes de transparence et de contrôle de l'action publique, et d'améliorer le climat des affaires.

- 2) Une seconde catégorie de pays, en raison de l'existence de fragilités structurelles fortes, sont déstabilisés par des chocs exogènes tels que des sécheresse, cyclone, tremblement de terre, chute/augmentation des prix de matières premières, épidémie.

Les SBC visent alors à soutenir une phase de réponse d'urgence orientée sur un enjeu de stabilisation de la situation dans le court terme. L'enjeu est d'abord d'assister l'Etat dans le maintien de l'exercice de ses fonctions essentielles et de l'accès aux services sociaux de base à destination des populations les plus vulnérables. Il s'agit de prévenir la création/l'exacerbation des conflits sociaux par une action publique en faveur de la cohésion, de l'assistance aux victimes et de la sécurité publique.

La réponse nécessite une montée en puissance de la capacité de prévention et de réponse de l'Etat et de ses agences à la récurrence des chocs externes. Enfin, l'enjeu est la capacité de l'Etat à conserver un niveau de confiance populaire en répondant aux besoins et attentes dans la gestion des conséquences de la crise, à limiter les déplacements massifs de population pour au contraire favoriser la stabilité/le retour.

Les SBC visent à soutenir une politique de consolidation et de structuration de l'Etat qui vise à adresser les enjeux de fragilités institutionnelles structurelles. Ces enjeux concernent la gestion des conséquences à moyen et long terme de la crise à travers une modernisation des institutions publiques et du système de gouvernance, comprenant un accès accru à la justice et des actions de prévention et de lutte contre la corruption, le renforcement des services sectoriels et les forces/corps opérationnels de l'Etat et de ses démembrements sur l'ensemble du territoire. L'enjeu est ensuite de renforcer les politiques sociales, l'autonomie et l'inclusion sociale et économique des groupes vulnérables. Il s'agit enfin de favoriser un renforcement des capacités de prévention et de résilience de l'Etat aux chocs externes à venir.

D'autres dimensions contribuant à l'émergence d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance peuvent être également pris en considération dans les SBC. On pense en particulier à la mise en place de politiques et de systèmes réduisant la vulnérabilité aux chocs externes, comme des mesures de diversification de l'économie, le développement de systèmes de filets protecteurs ou de systèmes de gestion et de prévention des chocs récurrents.

2.4 Les résultats/ impacts

Les résultats recherchés de la stabilisation et de la consolidation des fonctions essentielles de l'Etat sont progressifs : en phase de stabilisation, la restauration de la sécurité et de la paix, la protection des moyens de subsistance des populations les plus vulnérables et le maintien de l'accès aux services sociaux de base sont les priorités et concentrent tous les efforts.

Par la suite, la consolidation de la sécurité, de la paix et de la réconciliation, une transition vers la gouvernance démocratique, la refondation du contrat social, l'accès durable aux services de santé et d'éducation, l'amélioration du climat des affaires et l'amorce d'une diversification de l'activité économique devraient permettre au pays bénéficiaire de disposer d'un Etat de droit et d'une bonne gouvernance démocratique, de quitter la zone de vulnérabilité aigue et de disposer des capacités de résilience, débouchant sur un trend durable de croissance, accompagné d'une réduction durable de la pauvreté monétaire et non monétaire, notamment des groupes vulnérables (y compris équité de genre).

3. Les questions d'évaluation

3.1 Champ couvert par étape

Etape 1

L'étape 1 comprend l'évaluation des intrants, des produits directs et indirects des SBC (niveaux 1, 2 et 3 du cadre d'évaluation global). Elle analyse les effets directs et indirects des intrants fournis par les SBC. Plus particulièrement, elle vise à :

- Faire un inventaire et une analyse approfondie des intrants fournis, et de leurs produits directs et indirects ;
- Evaluer les relations de causalité entre les ressources fournies et leurs produits directs et indirects ; et,
- Evaluer la mesure dans laquelle ces intrants ont contribué à la mise en œuvre de mesures et de politiques permettant :
 - Dans un premier temps, la restauration ou le maintien 1) de la stabilité macro-économique, 2) de l'accès aux services de base et 3) d'une justice fonctionnelle, de la sécurité et de la paix.
 - Dans un second temps, la consolidation de la stabilité macroéconomique, du déploiement des services essentiels de l'Etat et de l'Etat de droit et la transition vers la gouvernance démocratique.

L'accent sera en particulier mis sur les dimensions qui font la spécificité des SBC par rapport aux autres AB, à savoir :

- La prise en compte effective dans la formulation des trois composantes des programmes, des facteurs de fragilité, et de leur caractère multidimensionnel et interdépendant ;
- Le suivi rapproché des risques et la manière dont ils alimentent la formulation et la mise en œuvre des programmes ;
- Le caractère flexible de l'instrument et sa capacité à apporter une réponse dans les temps requis par les besoins de la situation (rapide et/ou suffisamment longue) ;
- La prévisibilité des fonds de l'UE et la coordination des interventions de l'ensemble des PTF (transferts, appuis techniques et dialogue) ;
- Le phasage entre alerte précoce / prévention/ gestion de crise / consolidation post-conflit/désastre naturel au niveau des objectifs recherchés et dans les leviers mis en œuvre et le processus de passage de l'un à l'autre ;
- L'opportunité d'amorcer un dialogue avec le Gouvernement et d'autres acteurs sur les stratégies de sortie de crise et de réponse aux facteurs de fragilité auxquels est confronté le pays ;
- L'efficacité des SBC à apporter une réponse aux enjeux complexes de restauration/ consolidation d'une stabilité macroéconomique, juridique et sociale dans les pays en situation de fragilité.

Etape 2

L'étape 2 consiste à dresser un bilan général des résultats et impacts ciblés et à identifier leurs facteurs déterminants (internes et externes). L'objectif est de tester à travers une approche rigoureuse mêlant un travail qualitatif et quantitatif l'importance de différentes variables sur les résultats à expliquer dans les domaines visés par les SBC.

Dans une approche multi-pays, il s'agit dans un premier temps d'observer au sein des pays de l'échantillon les résultats et impacts atteints ou potentiels dans les domaines plus spécifiquement visés par les SBC, et dans un second temps, d'en analyser les facteurs déterminants.

Cette analyse se fera d'une part sur base d'une approche qualitative, pour chaque pays faisant l'objet d'une mission, à partir de la revue documentaire approfondie, de l'enquête et des missions pays. Elle sera d'autre part menée sur base d'une approche quantitative qui portera sur un ensemble plus large de pays (les 23 pays bénéficiaires et un échantillon de pays non bénéficiaires qui présentent des contextes similaires à ceux dans lesquels les SBC ont été mis en œuvre) pour les volets macroéconomiques et sociaux (voir section 5.4).

Travailler à ces deux niveaux en multi-pays permettra de comparer les liens logiques qui ont pu mener aux résultats observés et à leur durabilité et de dégager des facteurs communs, y compris portant sur des éléments de contexte, qui ont pu jouer un rôle spécifique dans l'atteinte des résultats (ou non) dans les domaines plus spécifiquement visés par les SBC.

Etape 3

En étape 3, les résultats des analyses menées dans le cadre des étapes 1 et 2 seront mis en relation et confrontés afin de déterminer la mesure dans laquelle les SBC ont pu contribuer à l'obtention des résultats et impacts constatés. Pour chacun des produits indirects des SBC identifiés lors de l'étape 1 et des résultats et impacts atteints (ou potentiels) identifiés lors de l'étape 2 et de leurs déterminants, une analyse de contribution sera réalisée avec pour objectif d'établir la force des liens entre les effets des SBC et les résultats et impacts de développement observés.

En particulier, au cours de cette étape 3, la contribution des SBC sera analysée pour chacun des 8 pays faisant l'objet d'une mission sur base des liens logiques identifiés et plus généralement en fonction des facteurs qui sont ressortis comme déterminants à travers l'analyse quantitative pour des pays présentant un contexte fragile.

3.2 Le jeu des questions d'évaluation

L'approche en trois étapes est déclinée en un jeu de onze questions d'évaluation, qui a structuré la collecte et l'analyse des données. Les questions, qui couvrent l'ensemble des critères d'évaluation du CAD de l'OCDE, ont été formulées afin d'être adaptées aux objectifs visés par les SBC ainsi qu'au contexte dans lequel l'instrument a été déployé. Chaque question d'évaluation a été structurée autour de critères de jugement et d'indicateurs y afférant, tout

en précisant les sources d'informations nécessaires pour y répondre. La structuration détaillée des questions est proposée en Annexe.

Quatre questions sont de nature transversale. Elles concernent :

- les intrants des SBC et la pertinence des appuis (QE1 se situant au niveau 1),
- les produits directs des SBC sur les flux de financement, l'espace fiscal créé, le dialogue sur les politiques et le renforcement des capacités institutionnelles (QE2 au niveau 2),
- l'efficacité de la mise en œuvre des SBC (QE10), et
- la coordination et la complémentarité avec les autres PTF et notamment les EM, et avec les autres interventions de l'UE ainsi que la valeur ajoutée de l'UE (QE11).

Quatre autres questions sont centrées sur les produits indirects des SBC dans les quatre grands domaines d'action : la stabilisation macroéconomique (QE3), la gestion des finances publiques (QE4), la restauration et le maintien de la justice, de la sécurité et de la paix (QE5) et l'accès aux secteurs sociaux (QE6).

Enfin, les résultats et impacts (niveaux 4 et 5 de l'étape 2) sont analysés en termes de résilience économique (QE7), de retour et de consolidation de la paix et de transition démocratique (QE8) et de facteurs sociaux (QE9). Ces questions couvrent également chacune sous leur dernier critère de jugement l'étape 3 de l'évaluation qui confronte les résultats des analyses des questions de l'étape 1 (QE1 à QE6) et de l'étape 2 (QE7 à QE9).

Tableau 2 – Le jeu de questions d'évaluation

Critère	#Q	Intitulé	Etape
Pertinence	Q1	Dans quelle mesure les SBC ont-ils adéquatement pris en compte la situation de fragilité des pays bénéficiaires et offert une réponse adaptée et conforme aux orientations stratégiques internationales d'intervention dans ces contextes ?	1
Efficacité	Q2	Dans quelle mesure l'espace fiscal généré par les SBC a-t-il permis au gouvernement de disposer, avec une prévisibilité accrue, de ressources budgétaires discrétionnaires plus importantes provenant de l'aide extérieure et pouvant être utilisées pour renforcer les mesures de stabilisation et de renforcement des fonctions essentielles de l'Etat ?	1
Efficacité & Durabilité	Q3	Dans quelle mesure et de quelle manière les trois composantes des SBC, de manière distincte et conjointe, ont-elles contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique et l'adoption de politiques de stabilisation à moyen terme ?	1
Efficacité & Durabilité	Q4	To what extent did the three components of SBC support improvements in the transparency, management and oversight of the country's public finances?	1
Efficacité & Durabilité	Q5	Dans quelle mesure les SBC ont-ils permis de renforcer la capacité des institutions en charge du maintien de la justice, de la sécurité et de la paix ?	1
Efficacité & Durabilité	Q6	Dans quelle mesure les trois composantes des SBC, de manière distincte et conjointe, ont-elles contribué à la mise	1

		en place de mesures en faveur du maintien/renforcement de la sécurité sanitaire et nutritionnelle, des services d'éducation et de santé et de l'accès des groupes les plus vulnérables, en combinant des approches à court terme avec des politiques de plus long terme visant les causes profondes de la fragilité ?	
Efficacité/ Impact & Durabilité	Q7	Observe-t-on une stabilisation progressive de l'économie et une reprise durable de la croissance économique ? Les facteurs de vulnérabilité économique sont-ils mieux maîtrisés sur le moyen terme ? La résilience de long terme aux chocs économiques est-elle davantage renforcée ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?	2/3
Efficacité/ Impact & Durabilité	Q8	Observe-t-on une évolution favorable en termes de retour et de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique dans les pays ayant bénéficié de SBC ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?	2/3
Efficacité/ Impact & Durabilité	Q9	Dans quelle mesure les citoyens des pays intéressés et en particulier les populations les plus vulnérables ont vu leur accès aux services de santé et d'éducation, à l'eau et à la sécurité alimentaire préservé en phase de stabilisation et ensuite durablement amélioré ? Quels sont les facteurs à la base de ces progrès, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?	2/3
Efficience	Q10	Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les moyens humains et techniques déployés par l'UE pour accompagner les SBC ont-ils permis d'atteindre les résultats visés à temps et à un coût raisonnable ?	1
Coordination, Complémentarité	Q11	Dans quelle mesure les SBC ont-ils été conçus et menés en étroite interaction avec les autres partenaires techniques et financiers et ont-ils pu jouer un rôle déclencheur/moteur dans la réponse conjointe apportée ? Dans quelle mesure l'UE a-t-elle réussi à apporter une réponse intégrée et complémentaire en mobilisant les SBC en synergie avec d'autres instruments ?	1

3.3 Les outils d'évaluation

Le cadre de collecte et d'analyse des données a couvert trois niveaux d'analyse (voir figure ci-dessous) :

- le niveau général : regroupant des thématiques d'ensemble liées au déploiement de l'instrument, telles que les orientations stratégiques d'intervention de la communauté internationale dans les pays fragiles, l'évolution du niveau de risque dans les pays bénéficiaires de SBC, l'évolution du comportement de variables d'intérêt (p.ex. taux de croissance du PIB) dans les pays bénéficiaires de SBC et dans les autres pays fragiles et non fragiles, les perceptions du personnel de l'UE sur l'instrument ;
- le niveau pays : une analyse approfondie de 15 études de cas pays dans lesquels les SBC ont été déployés. 8 pays ont fait l'objet d'une analyse documentaire, d'une analyse statistique (données budgétaires et fiscales ; indicateurs de résultats) et de missions de

terrain permettant de rencontrer les principales parties prenantes (personnel de l'UE impliqué dans la conception et le suivi des SBC, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) ;

- o le niveau programme : avec à la fois un inventaire de l'ensemble des 42 programmes déployés et une étude approfondie de 27 SBC dans le cadre des 15 études de cas pays.

Les données ont été collectées et analysées à travers des approches mixtes, s'appuyant sur des données qualitatives et quantitatives (voir tableau ci-dessous). La combinaison de ces approches a permis à l'équipe de collecter l'information nécessaire au niveau des indicateurs et de trianguler l'information émanant de plusieurs sources afin de valider (ou d'invalider) les critères de jugement tout en assurant la solidité des constats.

Figure 3 – Combinaison d'outils pour la collecte et l'analyse des données

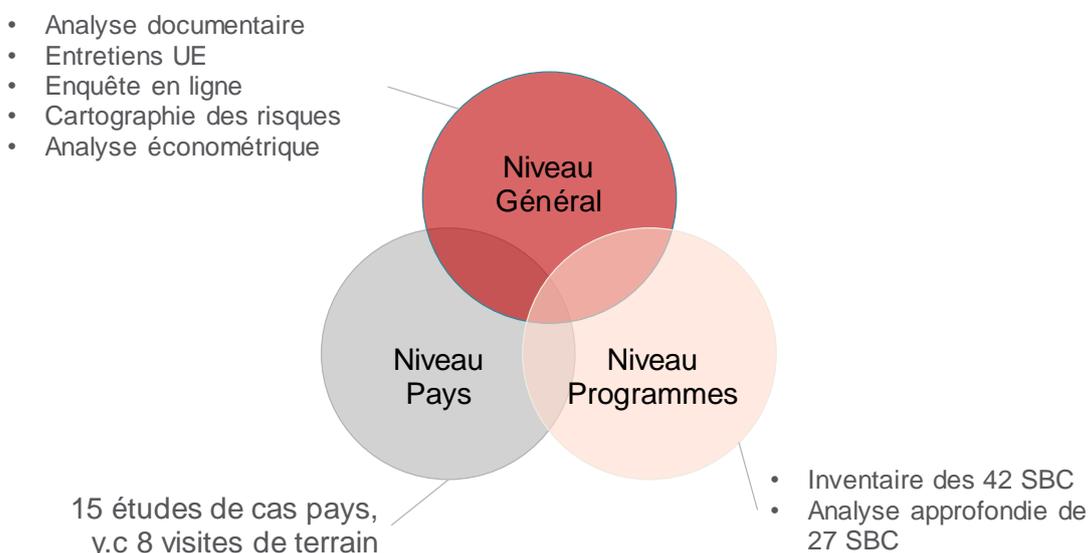


Tableau 3 – Outils pour la collecte et l'analyse des données

Outil	Etape/Niveau
Analyse documentaire de niveau général/stratégique sur les orientations stratégiques guidant l'instrument et plus généralement l'intervention des bailleurs dans les pays fragiles, etc.	Etapes 1&2 (Tous niveaux)
Entretiens avec le personnel de l'UE au siège pour collecter leurs vues sur l'instrument	Etapes 1&2 (Tous niveaux)
Enquête électronique pour collecter de façon systématique les vues du personnel de l'UE sur 6 thèmes: la pertinence des objectifs visés par les SBC, la formulation et le suivi des SBC; le dialogue de politiques mené dans le cadre des SBC; la coordination et la complémentarité avec les autres partenaires et au sein de l'UE; les principaux résultats atteints grâce à la mise en oeuvre des SBC; et le rôle spécifique joué par l'UE et les principales difficultés rencontrées.	Etapes 1&2 (Tous niveaux)
Inventaire & typologie des SBCs pour obtenir une	Etape 1/Niveaux 1&2

cartographie des 42 SBCs déployés (montants en jeu, modalités utilisées, domaines couverts par les indicateurs de TV, etc.)	
Cartographie de l'évolution des risques perçus par l'UE sur 5 plans (politique, macroéconomique, développement, GFP et corruption) pour les 23 pays bénéficiaires	Etapes 1&2/Niveaux 1, 4, 5
<p>Etudes de cas pays: analyse approfondie de 27 SBC dans 15 pays (8 pays visités (Burundi, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, RCA, RCI, Sierra Leone) et 7 analysés sur base documentaire (Afghanistan, Gambie, Guinée, Niger, Somalie, Tchad, Tunisie).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analyse de contexte - Revue approfondie des SBC - Analyse des CGR - Analyse statistique: <ul style="list-style-type: none"> o Données budgétaires et fiscales (TOFE, allocations et exécutions budgétaires au niveau sectoriel, décaissements d'AB des autres bailleurs) o Données administratives et données d'enquêtes ménage o Données macroéconomiques, sociales et relatives à la gouvernance démocratique (bases de données et index internationaux, etc.) - Entretiens & focus groups - Visite de site/observation directe 	<ul style="list-style-type: none"> - Etapes 1&2 (Tous niveaux) - Etapes 1&2 (Tous niveaux) - Etapes 1&2 (Tous niveaux) - Etape 1/Niveaux 1&2&3 - Etape 2/Niveaux 4&5 - Etape 2/Niveaux 4&5 - Etapes 1&2 (Tous niveaux) - Etapes 1&2 (Tous niveaux)
Analyse de la variance (ANOVA) pour étudier le comportement de variables d'intérêt dans les pays bénéficiaires de SBC et dans les autres pays	Etape 2/Niveaux 4&5
Régression économétrique d'un modèle d'estimation de la croissance complétant l'ANOVA pour apporter des éléments quantitatifs sur la nature des effets du SBC sur la dépense publique et ses principales composantes, et sur la croissance économique	Etape 2/Niveaux 4&5

3.3 Principaux défis de l'évaluation

Cette évaluation présente un certain nombre de défis auxquels nous avons répondu avec des mesures d'atténuation (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 4 – Défis et mesures d'atténuation

Défi 1 : couvrir le vaste champ de l'évaluation	L'évaluation couvre une période de 7 ans, au cours de laquelle un total de 42 SBC ont été mis en œuvre dans 23 pays couvrant des zones géographiques diverses.
Mesures d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> • Notre approche a couvert le champ dans sa largeur et dans sa profondeur. Nous avons utilisé un jeu commun de questions d'évaluation pour l'ensemble des programmes qui cerne le champ de la collecte et l'analyse de données. Cette matrice d'évaluation a permis de tirer les spécificités des SBC dans certains contextes tout en capturant les éléments d'ensemble valides pour l'ensemble des SBC. • Le choix du mélange des outils de collecte et d'analyse des données a permis de couvrir le champ dans sa largeur (p.ex. au travers de l'inventaire des SBC) et dans sa profondeur (p.ex. au travers des études de cas pays) (voir section 3.2).
Défi 2 : prendre en compte toutes les dimensions de la fragilité	La fragilité est multidimensionnelle par essence .
Mesures d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> • Notre approche méthodologique s'inscrit dans les travaux récents de la communauté internationale en matière d'aide aux pays en situation de fragilité, et en particulier sur le cadre multidimensionnel de la fragilité introduit par l'OCDE en 2016 (voir sections 3 et 5).
Défi 3 : dépasser les difficultés liées à l'application de l'approche méthodologique du CAD de l'OCDE	L'approche méthodologique du CAD de l'OCDE a été définie pour évaluer des opérations d'appui budgétaire conjointes déployées dans un pays. Cette évaluation vise à apprécier le SBC de l'UE en tant que modalité d'aide.
Mesures d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> • L'analyse a été centrée sur les trois domaines principaux d'intervention des SBC, à savoir la stabilisation macroéconomique, les services sociaux et la gouvernance démocratique. • 27 programmes ont été revus de façon approfondie sur les 42 qui tombent sous le champ de l'évaluation afin de pouvoir, dans la limite des ressources disponibles pour la conduite de cette évaluation. Les pays couverts par l'analyse dans lesquels des SBC ont été suspendus (p.ex. Burundi) ont permis d'approcher une forme de 'contrefactuel'. • Les analyses quantitatives ont cherché à explorer des relations entre la mise en œuvre d'un SBC et les résultats observés dans les 23 pays bénéficiaires dans les trois domaines principaux ciblés en amont par le SBC. • L'analyse n'a pas cherché à identifier tous les facteurs ayant pu contribuer à expliquer les résultats observés (ou pas) dans les 15 pays et le rôle précis des SBC dans les évolutions observées,

	reconnaissant dès le départ que cette analyse dépassait le cadre de cette évaluation.
Défi 4 : travailler dans des contextes sensibles/fragiles	Cette évaluation couvre des interventions qui ont pris place dans zones sensibles ou en situation de (post-)conflit qui posent souvent des problèmes sécuritaires.
Mesures d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> • ADE a développé et s'appuie sur des processus spécifiques pour mener des missions dans les pays en situations de fragilité • ADE a suivi de près - en lien avec la Commission - l'évolution de la situation sécuritaire dans les pays envisagés pour les missions de terrain.
Défi 5 : disponibilité et accès aux données	Dans les pays en situation de fragilité, on observe souvent un important turnover du personnel des services publics et des interlocuteurs ayant une mémoire suffisante des événements et circonstance pertinents pour analyser les programmes mis en œuvre. Cette limitation est multipliée par le nombre d'années à couvrir par l'étude. Les données quantitatives peuvent être davantage fragmentées dans ces pays caractérisés par une faiblesse des institutions.
Mesures d'atténuation	<ul style="list-style-type: none"> • Nous avons eu recours à un mélange d'outils de collecte et d'évaluation afin d'élargir notre base d'informations et d'accroître la fiabilité de l'analyse (voir section 3.2). • La triangulation des données émergeant de sources variées a également permis de garantir la fiabilité des constats.

Annexe A – Les questions d'évaluation

Il est à noter que l'ensemble des questions proposées d'étape 1 visent à apprécier la contribution des SBC aux produits directs et indirects. Elles couvrent toutes les différentes composantes des SBC : transferts financiers, dialogue, choix des conditions/indicateurs de décaissement et renforcement des capacités institutionnelles. Par souci de lisibilité, les indicateurs ne reproduisent pas systématiquement 'degré de contribution des SBC à xxx'.

QE 1	Dans quelle mesure les SBC ont-ils adéquatement pris en compte la situation de fragilité des pays bénéficiaires et offert une réponse adaptée et conforme aux orientations stratégiques internationales d'intervention dans ces contextes ?	
Etape/niveau	Etape 1, Niveau 1 : Les intrants des SBC	
Critère(s) d'évaluation :	Pertinence Autre thème : Cohérence	
Justification et champ de la QE	<p>Les lignes directrices de 2012 précisent que les SBC seront utilisés <i>'lorsque des situations de fragilité ou de transition exigent des actions pour soutenir les processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique (...) afin d'aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'Etat et à fournir aux populations les services de base'</i>. Dans le cadre des lignes directrices de 2017 et conformément à la communication conjointe sur <i>'Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE'</i> (JOIN (2017)), les SBC visent également explicitement à <i>'renforcer la résilience de l'Etat et de la société'</i>.</p> <p>Cette question cherche à évaluer la pertinence des objectifs fixés dans le cadre des SBC par rapport à l'analyse préalable de la fragilité et des risques et au regard de l'objectif global de l'instrument - à savoir la consolidation de l'Etat en vue de renforcer le processus de stabilisation et de sortie de crise du pays – et des orientations stratégiques internationales pour intervenir dans ces contextes. Dans cette optique, elle cherchera à établir si les SBC ont été conçus conformément aux principes internationaux d'intervention en situation de fragilité et aux orientations des lignes directrices de la Commission sur l'appui budgétaire de 2012 et 2017, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La décision d'octroi des SBC a reposé sur une analyse préalable de la situation de fragilité et des facteurs sous-jacents; • La formulation des SBC a pris en compte les faiblesses institutionnelles et les problèmes de capacités ainsi que l'engagement politique envers des objectifs de consolidation de l'Etat et/ou de transition démocratique ; • Une surveillance très étroite des risques et la prise en compte du coût potentiel de la non-intervention ; • L'usage de conditions plus spécifiques, d'un suivi plus étroit, d'un dialogue plus rapproché, d'une assistance technique accrue ; • Des modalités d'intervention adaptées aux objectifs fixés ; • La prise en compte de stratégie de sortie/ pérennisation évolutive. 	
critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ1.1 Les SBC ont été mis en œuvre dans des pays en situation de fragilité ou de transition et se sont appuyés sur une analyse multidimensionnelle de la fragilité et de la résilience et sur une évaluation des risques (y inclus le coût potentiel de la non-intervention), en consultation avec les principales parties prenantes	Existence d'une analyse conduite durant la phase d'identification déterminant que le pays bénéficiaire se trouve dans une situation de fragilité ou de transition
	Analyse multidimensionnelle des facteurs de fragilité et de résilience (facteurs politiques, sécuritaires économiques, sociétaux, environnementaux identifiés par l'OCDE) et de leur interaction dans les documents de d'identification et de formulation (feuille de route et autres) Appréciation et suivi des risques intégrés lors de l'identification, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des SBC (CGR) (y.c. risques liés à	

		l'atteinte d'objectifs en termes de 'gender mainstreaming' et 'gender equality' lorsque pertinent)
		Existence d'une analyse du coût potentiel de la non- intervention
		Identification et consultation des parties prenantes, en particulier de la société civile
	CJ1.2 Les SBC ont visé à restaurer et/ou consolider les fonctions essentielles de l'Etat propres à renforcer le processus de stabilisation et/ou de sortie de crise et/ou de résilience des pays de façon réaliste (stabilisation macro-financière, couverture des besoins essentiels des populations, soutien aux fonctions régaliennes premières de l'Etat, autres sources de vulnérabilité), et en veillant à prioriser les produits indirects recherchés	Degré d'adéquation entre les objectifs des SBC et les facteurs de fragilité et de résilience identifiés
		Degré d'articulation et de cohérence de la logique d'intervention, priorisation, phasage et séquençage des SBC
	CJ1.3 Les modalités d'intervention choisies ont voulu répondre de façon adaptée, coordonnée et flexible à l'évolution du contexte de fragilité ou de transition et ont été formulées sur base des analyses de fragilité menées	Processus de formulation basé sur la feuille de route
		Evolution des montants (TF/TV), durée prévue du programme, calendriers prévisionnels et effectifs de déboursement
		Prise en compte de la faiblesse des capacités institutionnelles dans le choix des conditionnalités et indicateurs de performance des SBC
		Degré de pertinence des indicateurs / conditions préalables au regard des objectifs recherchés
		Degré d'adaptabilité des contrats (avenants et changements apportés en fonction de l'évolution du contexte)
	Configuration du dialogue politique et de politiques (Ministère des finances et ministères sectoriels)	
	Inclusion d'activités de renforcement des capacités (au sein ou en complément des SBC) visant le renforcement des fonctions essentielles de l'Etat	
	Participation des parties prenantes au processus de formulation	

	CJ1.4 Les SBC prévoient une stratégie de sortie/ pérennisation évolutive en fonction du contexte	Inclusion de stratégie de sortie/de pérennisation lors de la conception des programmes et mise en œuvre de ces stratégies de sortie
	CJ1.5 La conception des SBC a pris en compte le genre et l'approche axée sur les droits de l'homme	Prise en compte du genre ('gender mainstreaming' et 'gender equality') dans la théorie du changement des programmes (y inclus indicateurs de performance choisis)
		Prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme dans la théorie du changement des programmes (y inclus indicateurs de performance choisis)
		Inclusion du genre ('gender mainstreaming' et 'gender equality') dans les thèmes à couvrir pour le dialogue politique et de politiques
		Inclusion de l'approche axée sur les droits de l'homme dans les thèmes à couvrir pour le dialogue politique et de politiques
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents d'identification/formulation (analyse initiale, feuille de route, document d'action, convention de financement y inclus DTA) des programmes ▪ Cadre de gestion des risques ▪ Analyse d'économie politique ▪ Documents relatifs au dialogue de politiques ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE (siège et délégations) et des partenaires techniques et financiers (PTF) 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Enquête ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Entretiens avec les représentants des autorités nationales, de l'UE et des PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

QE2	Dans quelle mesure l'espace fiscal généré par les SBC a-t-il permis au gouvernement de disposer, avec une prévisibilité accrue, de ressources budgétaires discrétionnaires plus importantes provenant de l'aide extérieure et pouvant être utilisées pour renforcer les mesures de stabilisation et de renforcement des fonctions essentielles de l'Etat ?	
Etape/niveau	Etape 1, Niveau 2 : Les produits directs des SBC	
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité Autre thème : Coordination	
Justification et champ de la QE	<p>Au niveau des produits directs, les SBC ne diffèrent pas vraiment des autres AB desquels sont généralement attendus une augmentation (en termes absolus et relatifs) de la part des financements extérieurs gérés directement par le gouvernement à travers son budget national ainsi que le renforcement de la prévisibilité des flux d'aide extérieure, et une diminution des coûts de transaction que l'Etat supporte par rapport à des projets dits 'classiques'. La spécificité des SBC à ce niveau est de chercher à apporter un espace fiscal qui permette de financer les dépenses jugées essentielles pour la stabilisation de l'Etat, sans mettre en danger la soutenabilité du cadre macroéconomique.</p> <p>Cette question couvrira également l'absence (ou non) d'effet de substitution des appuis budgétaires des autres PTF par le SBC européen.</p> <p>Cette question vise à analyser la mesure dans laquelle (i) l'usage du SBC/CCER par l'UE a permis d'augmenter (voire d'initier) le flux d'aide extérieure transitant par les procédures nationales et d'élargir l'espace fiscal, (ii) la prévisibilité des ressources extérieures de l'Etat a augmenté, (iii) la coordination avec les autres bailleurs de fonds qui financent des programmes d'appuis budgétaires a contribué au processus d'harmonisation et d'alignement sur les politiques de stabilisation et de consolidation de l'Etat et (iv) les SBC ont contribué à ouvrir/renforcer le dialogue (stratégique) avec le Gouvernement sur les éléments essentiels à la consolidation de l'Etat ; et (v) les SBC ont permis de réduire les coûts de transaction de l'aide extérieure.</p>	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ2.1 L'octroi des SBC a permis d'augmenter les flux d'aide extérieure gérés par les procédures budgétaires nationales et par ce biais, d'élargir l'espace fiscal pour le financement des dépenses jugées essentielles pour la stabilisation et consolidation de l'Etat	Evolution du montant et de la proportion d'aide extérieure (aide projet, fonds commun, aide budgétaire) comptabilisés dans le budget national et gérés par les procédures nationales
	CJ2.2 Les fonds provenant des SBC ont été fournis dans le respect des besoins de trésorerie de l'Etat	Contribution des SBC à l'évolution des ressources totales dont bénéficie l'Etat à travers son budget national
		Evolution des dépenses discrétionnaires effectives et du besoin de financement de l'Etat (sur base des données du TOFE)
Durée effective des programmes Fixation du calendrier de décaissement sur base des besoins de trésorerie Mise en œuvre de la chaîne de décaissement endéans le calendrier prévu Ecarts entre les prévisions et les décaissements et coûts associés à ces écarts		

		Degré d'appréciation par les autorités des modalités de décaissement au regard de la prévisibilité
	CJ2.3 La coordination avec les autres PTF octroyant des appuis budgétaires / macroéconomiques (en ce inclus les appuis techniques à la GFP) a permis d'éviter des effets de substitution et d'apporter une réponse harmonisée aux besoins de stabilisation et de consolidation de l'Etat	Prise en compte des activités des autres PTF, et notamment du FMI, dans la programmation et la mise en œuvre des SBC (fixation des montants, période de décaissement, mise en œuvre de l'AT)
		Vue des autorités nationales sur le degré de coordination et d'harmonisation de l'UE avec les PTF, et notamment le FMI, et son évolution au cours de la période
		Evolution des montants d'AB provenant des autres PTF
		Degré d'appréciation par les autorités des modalités de gestion des SBC au regard des autres instruments de l'UE et des appuis des autres PTF
	CJ2.4 Les SBC ont contribué à ouvrir/renforcer un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement sur les éléments essentiels nécessaires à la consolidation de l'Etat	Participation des parties prenantes dans le processus de formulation
		Fréquence et objet des réunions avec les autorités (aux niveaux politique et technique) dans les principaux secteurs concernés par les SBC
		Degré d'appréciation par les parties prenantes de la fréquence et de la qualité du dialogue et de son évolution
		Degré d'appropriation des SBC par les partenaires
	CJ 2.5 Les SBC ont permis de réduire les coûts de transaction dans la fourniture et la gestion de l'aide extérieure	Instance de négociation, de dialogue et de suivi des SBC coordonnée et conjointe
		Réduction des duplications des missions, réunions, etc.
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et données financières du Ministère des Finances et de la Banque Centrale ▪ Données financières des PTF sur les allocations et les décaissements des fonds de l'AB et de l'APD ▪ Rapport sur la situation des finances publiques (p. ex. PEFA) ▪ Etudes sur l'efficacité de l'aide (p. ex. du CAD de l'OCDE) ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Documents relatifs au dialogue de politiques ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

QE3	Dans quelle mesure et de quelle manière les trois composantes des SBC, de manière distincte et conjointe, ont-elles contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique et l'adoption de politiques de stabilisation à moyen terme ?	
Etape/niveau	Etape 1, Niveau 3 : Les produits indirects des aides budgétaires	
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité Durabilité Coordination	
Justification et champ de la QE	<p>L'objectif de cette question d'évaluation est de vérifier si, dans les différents cas de figure rencontrés, les ressources offertes par l'appui budgétaire ont permis, tout en veillant à assurer le séquençage des actions le plus adapté à chaque pays :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de répondre de manière rapide aux déséquilibres du compte extérieur et du budget (restauration de la solvabilité à court terme) ; ▪ de renforcer la capacité des institutions chargées de préparer et de mettre en œuvre les politiques macro-financières orientées vers la stabilité, ainsi que les réformes réglementaires et institutionnelles éventuellement nécessaires (consolidation de la stabilité et de la résilience aux chocs futurs) ; ▪ d'augmenter, de manière coordonnée avec le pays partenaire et les autres PTF, les moyens techniques et financiers permettant de conduire ces politiques (coordination et alignement des efforts) ; ▪ de contribuer à l'adoption de mesures visant à renforcer la mobilisation des ressources domestiques (facteur de stabilité et d'autonomie par rapport aux sources de financement extérieures, dont l'aide). <p>Cette question vise à analyser les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) si le SBC/CCER a contribué à satisfaire des nécessités urgentes de Trésorerie de l'État auxquelles il n'eût pas été possible de faire face d'autre manière, et/ou à apurer des arriérés extérieurs ou intérieurs et/ou à reconstituer un stock minimum de réserves ; (ii) comment les SBC ont permis, compte tenu des nécessités spécifiques d'un pays en sortie de crise, ou victime d'une catastrophe naturelle, et confrontés à des fragilités structurelles profondes, de mettre en œuvre des mesures et des politiques orientées vers la stabilité et permettant la restauration des grands agrégats macroéconomiques, comme notamment le déficit budgétaire, la masse monétaire, le taux d'intérêt directeur, le niveau de la production (PIB), le taux d'inflation, le taux de change, la dette intérieure et extérieure, de l'évolution de ces variables,; (iii) quelles réformes réglementaires structurelles ont eu lieu dans les pays qui ont bénéficié de SBC/CCER ; (iv) quelles réformes fiscales, institutionnelles (gestion des finances publiques) et éventuellement monétaires ont été menées avec l'appui des SBC/CCER, et quelle a été leur incidence sur le pourcentage des recettes fiscales sur le budget de l'État ; (v) quel a été l'apport du SBC/CCER de l'UE dans le renforcement de la capacité des institutions chargées d'identifier et de mettre en œuvre les politiques macroéconomiques, et dans quel mesure cet effort a-t-il été coordonné avec ceux du gouvernement et des autres PTF. 	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ3.1 L'octroi des SBC a contribué à gérer des situations urgentes de trésorerie.	<p>Contribution des SBC à la gestion de court terme de la trésorerie de l'État, en ce inclus des mécanismes institutionnels de régulation budgétaire</p> <p>Contribution des SBC à l'apurement des arriérés de paiement.</p>

		Contribution des SBC à la reconstitution des stocks de réserves.
	CJ3.2 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité budgétaire et monétaire du pays bénéficiaire.	<p>Évolution des grandeurs macroéconomiques comme le déficit budgétaire, la masse monétaire, le taux d'intérêt directeur, le niveau de la production (PIB), le taux d'inflation, le taux de change, la dette intérieure et extérieure.</p> <p>Politiques mises en œuvre pour restaurer à court terme la stabilité budgétaire et monétaire.</p> <p>Prise en compte des activités des autres PTF, et notamment du FMI, dans la programmation et la mise en œuvre des SBC.</p> <p>Contribution des transferts financiers réalisés à travers les SBC.</p> <p>Mécanismes en place et leur évolution pour assurer un suivi conjoint de la situation macroéconomique (dialogue global, sectoriel etc.).</p> <p>Participation de l'UE aux consultations du FMI avec les Autorités du pays. Et au dialogue sur la stabilité macroéconomique</p>
	CJ3.3 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de réformes réglementaires et institutionnelles durablement orientées vers la stabilité pendant et après les décaissements d'un SBC.	<p>Analyse des performances macroéconomiques observées depuis le SBC et prévues pour les trois prochaines années par le FMI</p> <p>Nature et motivation des décisions de politique budgétaire et monétaire, et des réformes structurelles et institutionnelles, adoptées par le Ministère des Finances et la Banque Centrale.</p> <p>Inventaire des appuis institutionnels agréés avec le pays partenaire.</p> <p>Mise en œuvre et effets des appuis institutionnels de renforcement des capacités des institutions chargées d'identifier et de mettre en œuvre les politiques macroéconomiques.</p>
	CJ3.4 Pendant les décaissements du SBC, et sous l'impulsion du SBC, le pays bénéficiaire a opéré des réformes fiscales susceptibles d'accroître la diversification de ses sources de financement et la mobilisation de ses recettes internes.	<p>Nature des décisions de politique fiscale prises par le Gouvernement.</p> <p>Pourcentage des recettes sur le budget de l'État, et leur composition.</p> <p>Pourcentage des impôts sur le budget de l'État.</p> <p>Évolution des exonérations fiscales accordées par le Gouvernement.</p>
	CJ3.5 Les pays en situation de fragilité non bénéficiaires des SBC ont adopté des mesures de stabilisation	Analyse des politiques de stabilisation menées dans un panel de pays en situation de fragilité, non bénéficiaires de SBC

	macroéconomique différentes – ou similaires – aux pays bénéficiaires des SBC.	Evolution des agrégats macroéconomiques dans un panel de pays non bénéficiaires de SBC mais présentant des contextes similaires
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et données financières du Ministère des Finances et de la Banque Centrale, surtout les tableaux des flux de trésorerie. ▪ Rapports des consultations art. IV du FMI. ▪ Rapports sur la situation des finances publiques (p. ex. PEFA). ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Documents relatifs au dialogue de politique ▪ Vues des autorités nationales, des DUE et des autres PTF ▪ Articles de la presse économique locale ▪ Enquêtes sur le moral des ménages et/ou des entrepreneurs, si elles existent 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire. ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique). ▪ Entretiens avec les autorités nationales, les DUE et les PTF, les opérateurs économiques du pays. ▪ Croisement des informations provenant de différentes sources (documents et informations orales). 	

QE4	To what extent did SBC support improvements in the transparency, management and oversight of the country's public finances?	
Etape/niveau	Step 1, level 2 and level 3 Evaluation of direct and induced outputs of SBC.	
Critère(s) d'évaluation :	Effectiveness and sustainability	
Justification et champ de la QE	<p>The improvement of the country's public financial management system should be an indirect output of the SBC resulting from meeting the specific PFM conditions included in the contract. The question aims to analyze the extent to which the SBC has supported improvements in the PFM domain, including the management by the executive, budget transparency and oversight mechanisms.</p> <p>This question includes the degree of the achievements on the stipulated PFM-related conditions. The question also encompasses analysis of the grounds on which the PFM conditionalities were selected. This includes questioning whether the conditions were based on an analysis of strengths and weaknesses of the country's PFM system and whether they were in line with the country's own PFM reform strategy (if any) and coordinated with other PFM improvement programs supported by other stakeholders in the country. In the context of fragility, it will also be considered whether the PFM conditions struck a balance between short term needs and medium-term reforms.</p> <p>In this regard, specific attention will be paid on the link between the PFM conditions and the fragility context of the country. Initial PFM weaknesses and thus remedial measures to strengthen PFM are expected to be very different for countries that have experienced destabilization of the State and countries that are destabilized by external (exogenous) shocks.</p> <p>Finally, it will be considered whether the implementation of the specific PFM conditionality and improvement in the broader PFM systems are supported by a dialogue between the EU and the partner country on PFM specific issues and, if necessary, additional technical assistance.</p>	

Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ4.1 The PFM conditions included in the SBC were justified in view of the country's PFM weaknesses, context of fragility (short term needs) and considerations on sequencing of PFM reform.	Existence of a diagnosis of the country's weaknesses in the PFM domain.
		Existence of an analysis of the country's context of fragility and the potential benefits of improvement in the PFM domain.
		Balance between a focus on short term needs (treasury management, budget programming, budget execution,...) and consideration of medium-term reforms.
		Clarity of the link between the PFM conditions and the analysis of the existing weaknesses and considerations on sequencing of PFM reform.
	CJ4.2 The formulation of the PFM conditions was adequately coordinated with the government and international stakeholders.	Alignment of the PFM conditions with the country's own PFM reform strategy (in case a PFM reform strategy was existing)
		Development of a PFM reform strategy (in case no such strategy was existent)
		Alignment of the PFM reform conditions with ongoing PFM reform efforts (whether or not supported by international stakeholders).
	CJ4.3 Clear progress is evidenced for each of the PFM conditions in line with agreed performance targets	Presence of monitoring mechanisms to evidence the achievement of the PFM conditions
		Degree of achievement of the PFM conditions within the stated time and in good quality.
		Reasonableness of the justification for modification of the PFM conditions during the implementation of the SBC (if any)
	CJ4.4 Progress in selected PFM conditions are supported by technical assistance	Degree to which PFM conditions that required technical assistance were supported by technical assistance
		Timeliness of the technical assistance.
	CJ4.5 Progress has been achieved in terms of budget transparency and oversight	Degree of progress in availability, timeliness and comprehensiveness of key budget documents as measured by PEFA indicator 5.
		Degree of progress in the oversight mechanisms as measured by PEFA indicator 18, 30 and 31.
	Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic reports on Public Finance Management and budget transparency; • Country partner's budget documentation, annual financial statements and audit reports.

	<ul style="list-style-type: none"> • Documents related to the policy dialogue (minutes of meetings); • Documents evidencing the country's achievements on the PFM conditions; • Reports from relevant technical assistance projects.
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> • Documentary analysis; • Interviews with stakeholders in the PFM domain / Ministry of Finance, Parliamentary Finance and Budget Committee, Supreme Audit institution; • Triangulation of information from documents and interviews.

QE5	Dans quelle mesure les SBC ont-ils permis de renforcer la capacité des institutions en charge du maintien de la justice, de la sécurité et de la paix ?	
Etape/niveau	Etape 1, Niveau 3 : Les produits indirects des SBC	
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité & Durabilité	
Justification et champ de la QE	<p>Cette question concerne principalement les SBC déployés dans les pays en situation de fragilité structurelle, de conflit et/ou de violence qui subissent une déstabilisation de leurs appareils d'Etat et de leurs systèmes de gouvernance publique.</p> <p>Ces situations exigent une réponse en urgence, orientée sur une recherche de stabilisation de la situation sociopolitique et sécuritaire dans le court terme, mais également une approche préventive à plus long terme pour éviter la réémergence de conflits et/ou de violence en accompagnant et renforçant le processus de restauration et/ou de consolidation de la paix et de la sécurité et en favorisant la transition démocratique.</p> <p>Au niveau des produits indirects escomptés, il est attendu que les SBC orientés sur ces objectifs soient conçus de manière à ce que leurs appuis, en termes financiers, de dialogue de politiques et de conditions, et d'accompagnement technique produisent des effets induits de nature i) d'une part à soutenir le retour à et/ou la consolidation d'un fonctionnement crédible et inclusif des institutions publiques en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice ; et ii) d'autre part à appuyer les institutions publiques dans la définition, l'adoption et la mise en œuvre de réformes dans les secteurs clé permettant d'appuyer la transition démocratique. Cette question visera à examiner la mesure dans laquelle les SBC ont contribué à l'atteinte de ces produits indirects.</p>	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ5.1 Les SBC ont contribué au retour et/ou à la consolidation du fonctionnement crédible et inclusif des institutions publiques en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice	Evolution des allocations et exécutions budgétaires aux secteurs de la justice, du maintien de l'ordre et de la sécurité
		Degré de maintien et/ou progrès des systèmes, procédures et capacités des acteurs à mettre en œuvre les éléments essentiels des Accords de paix (lorsque pertinent)
		Degré de maintien et/ou progrès des systèmes, procédures et capacités des acteurs (forces armées, police, ministères, institutions de contrôle, société civile) pour la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques de sécurité intérieure et de défense
		Degré de maintien et/ou progrès des systèmes, procédures et capacités des acteurs pour la

		définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques dans le secteur de la justice
	CJ5.2 Les SBC ont contribué à la définition et la mise en œuvre de réformes permettant d'appuyer les Etats vers un système de gouvernance démocratique	Degré de mise en œuvre du processus de décentralisation
		Degré de maintien et/ou progrès des systèmes, procédures et capacités des acteurs à organiser des élections de manière libre et transparente
		Degré de mise en œuvre de la réforme de la justice (visant un fonctionnement de la justice plus rationnel et transparent)
		Degré de mise en œuvre des mesures anti-corruption
		Degré de mise en œuvre de la réforme du système de sécurité
		Degré de renforcement des organes de surveillance en charge du respect des règles par les acteurs de la justice et de la sécurité
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et données financières des Ministère de la Justice, de l'Intérieur et de la Sécurité ▪ Documents budgétaires relatifs aux secteurs concernés ▪ Statistiques du personnel des secteurs concernés ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Documents relatifs au dialogue de politique ▪ Etudes internationales (p.ex. Rapports 'States of Fragility' de l'OCDE, Transparency International, Banque mondiale, autres PTF, etc.) ▪ Indicateurs / Index internationaux (p.ex. indicateur CPIA de la BM, 'Fragile States Index' du Fund for Peace, 'Conflict Barometer' de l'Institut d'Heidelberg, etc.) ▪ Rapports/études, articles de presse émanant d'organes de la société civile locale ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

QE6	Dans quelle mesure les SBC ont contribué à la mise en place de mesures en faveur du maintien/renforcement de la sécurité sanitaire et nutritionnelle, des services d'éducation et de santé et de l'accès des groupes les plus vulnérables, en combinant des approches à court terme avec des politiques de plus long terme visant les causes profondes de la fragilité ?
Etape/niveau	Etape 1, Niveau 3 : Produits indirects des SBC sur l'atténuation des composantes de fragilité sociale et sur la fourniture des services publics de base (sécurité alimentaire, éducation, santé)

Critère(s) d'évaluation :	Efficacité & Durabilité Autre thème : Coordination	
Justification et champ de la QE	<p>Les SBC ont été mis en place en réponse à une série de défis sociaux survenus lors de graves crises politiques, environnementales (sécheresse), économiques (conséquences négatives de l'évolution du cours des matières premières) épidémiques (Ebola), naturelles (cyclone, tremblement de terre) ou sécuritaires (proximité géographique de Boko Haram), etc.</p> <p>Ces risques sociaux sont multidimensionnels induisant une large palette de réponses par les SBC visant dans un premier temps au maintien/renforcement des services sociaux et de la sécurité sanitaire et nutritionnelle et ensuite, à les renforcer durablement. Dans cette QE, l'analyse portera sur les volets visant le renforcement de la sécurité sanitaire et nutritionnelle des plus vulnérables et les prestations de services sociaux de base (dans les secteurs de la santé et de l'éducation).</p> <p>La prise en compte des risques identifiés a suscité deux types de réponses :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Des mesures de stabilisation destinées à apporter une réponse rapide à la situation d'urgence rencontrée. ○ Des mesures de consolidation afin d'assurer un renforcement durable de ces services sur le long terme <p>L'analyse traitera, en fonction du contexte, d'une part les réponses apportées en phase de stabilisation et d'autre part, la contribution à des mesures de consolidation et à des politiques de plus long terme. Elle permettra d'évaluer si la réponse globale apportée est bien équilibrée au regard du contexte et des enjeux et si le passage de la stabilisation à la consolidation permet de contribuer à un renforcement durable de la résilience des groupes les plus vulnérables.</p>	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ6.1 STABILISATION. Les SBC ont contribué à des mesures d'urgence visant au maintien /renforcement des services de base (éducation, santé, sécurité alimentaire) et à la prise en charge des populations les plus vulnérables	- Evolution des dépenses publiques dans les secteurs éducation, santé, sécurité alimentaire (allocations budgétaires et exécution) - Mise en place par l'Etat de programmes de prise en charge des populations les plus vulnérables
	CJ6.2 STABILISATION. La combinaison des outils proposés par les SBC* a contribué au rétablissement effectif de la fourniture des services sociaux de base dans les secteurs de l'éducation et la santé.	Évolution des moyens mis à disposition des établissements de prestation de services sociaux de base dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Évolution du nombre d'établissements publics (scolaires et sanitaires) fonctionnels sur le territoire national.
	CJ6.3 CONSOLIDATION La combinaison des outils proposés par les SBC* a contribué à structurer une offre solide de services dans l'éducation et à renforcer les capacités de formulation/ exécution / suivi des politiques dans ce secteur	Statut de la mise en œuvre de la politique sectorielle éducation - Structuration de l'offre de services - Prise en compte des aspects qualité Statut de la mise en œuvre des politiques de décentralisation - Renforcement effectif de l'encadrement décentralisé des services périphériques, (ie. éloignés des grands centres urbains)

		Evolution des capacités de formulation/ exécution et suivi des politiques sectorielles
	CJ6.4 CONSOLIDATION La combinaison des outils proposés par les SBC a contribué à structurer une offre solide de services de santé et à renforcer les capacités de formulation/ exécution / suivi des politiques dans ce secteur	Statut de la mise en œuvre de la politique sectorielle santé - Structuration de l'offre de services Statut de la mise en œuvre des politiques de décentralisation - Renforcement effectif de l'encadrement décentralisé des services périphériques, (ie. éloignés des grands centres urbains)
		Evolution des capacités de formulation/ exécution et suivi des politiques sectorielles
	CJ 6.5 : CONSOLIDATION La combinaison des outils proposés par les SBC a contribué au développement de filets de sécurité renforçant la sécurité sanitaire et alimentaire et garantissant l'accès des plus vulnérables aux services sociaux de base.	Statut de la mise en œuvre des filets de sécurité : - Dispositifs de gratuité des services sociaux - Scolarisation des filles - Dispositifs d'Assurance maladie Autres.
	CJ 6.6 Les SBC ont proposé une réponse adaptée à l'évolution du contexte observé, et ont correctement accompagné le passage de la phase de stabilisation à celle de consolidation	Séquence des appuis prévus au sein des conventions et d'un programme à l'autre Evolution des indicateurs des TV et des cibles Complémentarité avec des CRS mis en œuvre dans ces secteurs.
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC, ▪ Documents relatifs au dialogue de politique ▪ Documents budgétaires ▪ Rapports sectoriels, ▪ Statistiques sectorielles ▪ Enquêtes population disponibles ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF <p>Croisement des informations provenant de différentes sources (documents et informations orales)</p>	

QE7	Observe-t-on dans le court terme une stabilisation de l'économie et une reprise durable de la croissance économique ? Les facteurs de vulnérabilité économique sont-ils mieux maîtrisés sur le moyen terme ? La résilience de long terme aux chocs économiques est-elle davantage renforcée ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?
------------	--

Etape/niveau	Etapes 2 et 3 : Niveaux 4 et 5 : Résultats et impacts réels ou potentiels de la stratégie du gouvernement sur la stabilisation et la croissance macroéconomique	
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité & Durabilité Autre thème : Impact	
Justification et champ de la QE	<p>La reprise socio-économique d'un pays en sortie de crise, ou en situation de fragilité, passe d'abord par sa stabilisation dans le court terme et le renouement avec la croissance économique. La présente question entend tout d'abord vérifier si ce processus s'est bien enclenché dans le contexte d'un SBC. Dans le plus long terme, l'objectif d'un SBC est de faciliter le renforcement de la résilience de ces pays face aux nombreux facteurs de vulnérabilité qui les menacent. L'importance des facteurs de vulnérabilité et leur interaction sont uniques à chaque pays, mais très souvent, un ou plusieurs des facteurs suivants sont à l'œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des facteurs internes, tels que le manque d'un contrat social (instabilité politique, tensions ethniques, confessionnelles ou régionales, fracture sociale), qui se traduisent par la faiblesse et le manque de capacité des institutions ; • des facteurs externes, tels que par exemple: <ul style="list-style-type: none"> - des chocs économiques, comme une détérioration des termes d'échange, un ralentissement de la demande mondiale, une crise financière internationale etc. - des catastrophes naturelles, comme les sécheresses, les criquets, les éruptions volcaniques, les inondations, les tremblements de terre etc., dont les effets sont souvent exacerbés par le changement climatique ; - des conflits régionaux, qui peuvent se traduire par un afflux de réfugiés, un effet de contagion de l'insécurité etc. <p>Cette question se concentrera tout d'abord sur les résultats qui peuvent être observés dans le court terme en termes macroéconomiques, sur l'ancrage des anticipations des agents économiques intérieurs ou extérieurs, y compris les investisseurs, les créanciers et les bailleurs de fonds, ainsi que sur l'analyse des politiques de stabilisation du gouvernement appuyées par les SBC et des facteurs externes qui ont pu contribuer à ces changements.</p> <p>Cette question analysera aussi, la mesure dans laquelle les politiques publiques appuyées par les SBC et /ou des facteurs externes ont permis la consolidation, pour le moyen et long terme, d'un environnement favorable aux changements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le retour à un sentier de croissance durable du PIB per capita, grâce à une meilleure diversification de l'économie et à une plus grande compétitivité internationale, et une diminution de l'incidence de la pauvreté ; • la consolidation du contrat social . <p>La question vise également à identifier les facteurs aptes à prévenir la rechute dans l'instabilité sur la durée, y compris le rôle joué par des politiques appuyées par les SBC, dont par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le renforcement financier des mécanismes nationaux de réponse aux chocs, du type fonds de stabilisation des recettes, fonds pour les catastrophes naturelles, fonds pour les crises alimentaires etc. ; • la mise en œuvre de politiques nationales d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, en vue de sauvegarder le capital naturel et la base physique de la production économique ; • l'adoption de réformes structurelles afin de faciliter l'insertion professionnelle ou l'entrepreneuriat des jeunes, et comment a évalué le taux de chômage formel, de la population en général et de la jeunesse. 	
	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)

Critères de jugement et indicateurs préliminaires	<p>COURT TERME</p> <p>CJ7.1 L'économie du pays s'est stabilisée dans le court terme et peut revenir – ou est revenue – à un sentier de croissance durable et équilibrée, en amorçant un processus de diversification et une amélioration de sa compétitivité.</p>	<p>Nature et motivation des décisions de court terme prises par le Gouvernement en matière budgétaire, monétaire et fiscale.</p>
		<p>Évolution de grandeurs macroéconomiques comme le taux de croissance de la production (PIB) per capita, le taux de croissance des exportations, le déficit ou l'excédent du compte des transactions courantes, les avoirs de réserve</p>
		<p>Évolution de la structure des exportations et importations</p>
	<p>COURT ET MOYEN TERME</p> <p>CJ7.2 Le contrat social s'est suffisamment consolidé – dans les formes adaptées aux facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque Pays – pour que la confiance des agents économiques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays (investisseurs, créanciers, bailleurs de fonds etc.), revienne et leurs anticipations se stabilisent</p>	<p>Nature et motivation des décisions prises par le Gouvernement en matière de stabilisation du cadre politique, de relations entre niveaux de gouvernement (gouvernement central, entités déconcentrées ou décentralisées), de consolidation de la paix et de réconciliation, de maintien de l'ordre public, éventuellement de gestion des crises régionales.</p>
		<p>Nature et motivation des décisions prises par le Gouvernement en matière commerciale et d'investissement</p>
		<p><i>Indice de Facilité de Faire des Affaires (Doing Business Index)</i>, de la Banque Mondiale, <i>Indice de la Compétitivité Globale (Global Competitiveness Index)</i>, du Forum Économique Mondial, ou autre indice international (à manier avec la prudence nécessaire)</p>
		<p>Évolution des investissements directs étrangers (IDE) dans le pays</p>
	<p>COURT ET MOYEN TERME</p> <p>CJ7.3 Les mécanismes nationaux de réponse aux chocs économiques ont été étoffés financièrement et sont opérationnels</p>	<p>Pourcentage des recettes fiscales sur le budget de l'État</p>
		<p>Composition du compte des transactions courantes du pays, notamment les revenus et les transferts</p>
		<p>Contribution du Gouvernement à des facilités budgétaires comme le fonds de stabilisation des recettes, le fonds pour les catastrophes naturelles, le fonds pour les crises alimentaires et tout autre mécanisme similaire</p>
	<p>MOYEN ET LONG TERME</p> <p>CJ7.4 La vulnérabilité aux aléas climatiques a tendance à diminuer, et l'adaptation du pays aux changements climatiques se poursuit</p>	<p>Taux de croissance des émissions de gaz à effet de serre (GES) totales et per capita</p>
		<p>Évolution du taux de déforestation annuel et/ou de la superficie dévastée par les incendies</p>
	<p>Superficie des écosystèmes fragiles restaurés, des aires effectivement protégées et/ou nombre d'ouvrages hydrauliques aménagés ou restaurés</p>	

	MOYEN ET LONG TERME	Nature des décisions de politique de l'emploi et de la formation professionnelle du Gouvernement.
	CJ7.5 La population, et les jeunes en particulier, jouissent d'un accès plus grand au marché du travail, ou à l'entrepreneuriat	Taux de chômage, surtout des jeunes
		Évolution du nombre d'entreprises créées
	CJ7.6 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui du SBC et/ou avec d'autres facteurs externes	Identification des facteurs déterminants des résultats et impacts réels ou potentiels observés
		Contribution des politiques du gouvernement avec l'appui des SBC à ces facteurs déterminants (étape 3)
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et données financières des institutions nationales de statistiques, surtout les tableaux de la comptabilité nationale. ▪ Base de données des indicateurs de développement de la Banque Mondiale. ▪ Rapports des consultations art. IV du FMI. ▪ Plan national climat et rapports sur sa mise en œuvre. ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC. Documents relatifs au dialogue de politiques. ▪ <i>Doing Business Report</i> de la Banque Mondiale, <i>Global Competitiveness Report</i> du Forum Économique Mondial. ▪ Vues des autorités nationales, des DUE et des autres PTF ▪ Articles de la presse locale. 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire. ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique). ▪ Entretiens avec les autorités nationales, les DUE et les PTF, les opérateurs économiques du pays. ▪ Croisement des informations provenant de différentes sources (documents et informations orales). 	

QE8	Observe-t-on une évolution favorable en termes de retour et de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique dans les pays ayant bénéficié de SBC ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?
Etape/niveau	Etapes 2 et 3 : Niveaux 4 et 5 : Résultats et impacts réels ou potentiels observés
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité et durabilité Autre thème : Impact
Justification et champ de la QE	<p>Le retour et la consolidation de la paix ainsi que la transition vers un système de gouvernance démocratique sont des processus poursuivis par les gouvernements des pays partenaires et encouragés par l'UE et les autres partenaires techniques et financiers. Cette question traite des évolutions constatées en matière de restauration puis consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique, ainsi que des facteurs déterminant les évolutions observées.</p> <p>Elle consiste dans un premier temps ainsi à analyser les progrès des Etats partenaires réalisés en matière de (i) consolidation de la paix créant les opportunités d'une stabilité socio-politique, (ii) stabilisation ouvrant la voie à une transition démocratique, (iii) fonctionnement institutionnel propre à garantir une gouvernance démocratique. Elle vise ensuite à analyser si les changements observés peuvent être mis en relation avec des</p>

facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement, et/ou avec d'autres facteurs externes.		
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ8.1 Un processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique est établi	Signature d'accord de paix inclusifs avec les acteurs armés non étatique, reconnu par la communauté internationale, permettant un arrêt des affrontements et constituant un cadre de réconciliation nationale
		Engagement d'un processus de désarmement, démobilisation et réinsertion permettant une diminution de la circulation des armes
		Mise en place de commission vérité, justice et réconciliation
		Accès des populations vulnérables (y compris les femmes/enfants) aux services de base, retour des personnes déplacées et réfugiées dans leurs localités d'origine
	CJ8.2 Des conditions pour une transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont observables	Déploiement des services de l'Etat et des forces de défense et de sécurité permettant l'exercice d'un contrôle public légitime sur l'ensemble du territoire
		Stabilité publique et absence de violence politique permettant l'organisation d'élections libres et transparentes dans un cadre multipartite
		Efficacité des pouvoirs publics traduite par la mesure de la qualité des services publics et du respect de l'engagement politique
	CJ8.3 Un processus de refondation du contrat social à travers une réforme institutionnelle porteuse de garantie et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'Etat est entamé	Etat de droit garantissant un accès non discriminatoire à la justice et les garanties liées à la tenue d'un procès équitables, le respect du droit des contrats
		Liberté d'expression, d'association et de presse garantissant le respect des droits civils et politiques des citoyens
		Transparence et redevabilité des institutions publiques garantissant une participation et une implication accrue des citoyens dans la gestion des affaires publiques

		<p>Politiques et dispositifs de lutte contre les actes de corruption, d'enrichissement illicite et de délinquance financière entraînant la fin de l'impunité et une baisse constatée des pratiques répréhensibles</p>
	<p>CJ8.4 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui des SBC et/ou avec d'autres facteurs externes</p>	<p>Réforme du secteur de la sécurité vers le redéploiement territorial et le contrôle démocratique des forces de défense et de sécurité</p>
		<p>Cadre juridique et outils de régulation favorables au climat des affaires et au développement du secteur privé</p>
		<p>Réduction des inégalités socio-économiques, à travers la mise en œuvre de politique de décentralisation et la diminution du niveau de pauvreté des ménages</p>
		<p>Contribution des politiques du gouvernement avec l'appui des SBC à ces facteurs déterminants (étape 3)</p>
<p>Sources d'information</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports et données financières des Ministère de la Justice, de l'Intérieur et de la Sécurité ▪ Documents budgétaires relatifs aux secteurs concernés ▪ Statistiques du personnel des secteurs concernés ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Documents relatifs au dialogue de politique ▪ Etudes internationales (p.ex. Rapports 'States of Fragility' de l'OCDE, Transparency International, Banque mondiale, autres PTF, etc.) ▪ Indicateurs / Index internationaux (p.ex. indicateur CPIA de la BM, 'Fragile States Index' du Fund for Peace, 'Conflict Barometer' de l'Institut d'Heidelberg, etc.) ▪ Rapports/études, articles de presse émanant d'organes de la société civile locale ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
<p>Méthodes analytiques</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Recueil de données qualitatives existantes ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales)

QE 9	Dans quelle mesure les citoyens des pays intéressés et en particulier les populations les plus vulnérables ont vu leur accès aux services de santé et d'éducation, à l'eau et à la sécurité alimentaire préservé en phase de stabilisation et ensuite durablement amélioré ? Quels sont les facteurs à la base de ces progrès, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?	
Etape/niveau	Etapes 2 et 3 : Niveaux 4 et 5 : Résultats et impacts réels ou potentiels de la stratégie du gouvernement sur la vulnérabilité des pays bénéficiaires et l'atténuation des risques sociaux	
Critère(s) d'évaluation :	Efficacité & durabilité Autre thème : Impact et Coordination	
Justification et champ de la QE	<p>Cette question analyse l'efficacité des politiques menées dans le domaine social pour faire face aux enjeux auxquels le pays est confronté dans le contexte de fragilité qu'il traverse, en distinguant la phase de stabilisation suivant directement la crise et la phase de consolidation qui s'inscrit dans le plus long terme.</p> <p>Elle vise ainsi à apprécier la mesure dans laquelle les politiques publiques mises en œuvre ont pu contribuer à stabiliser la situation des bénéficiaires lors de la gestion de la crise et à renforcer ensuite durablement leurs capacités de résilience et ainsi réduire le risque de tensions sociales sous-jacent et le renforcement de la résilience des groupes les plus vulnérables. Elle regardera en particulier l'évolution de la situation des bénéficiaires en termes d'accès aux services sociaux de base et aux moyens de subsistance de base, dans la phase de stabilisation et en période de consolidation, et l'évolution des indicateurs de malnutrition, de scolarisation et de santé publique. Elle identifiera plus généralement les facteurs déterminants (internes et externes) pouvant expliquer les changements observés en termes stabilisation sociale durable et de renforcement de la résilience des populations.</p>	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ9.1 Le risque d'insécurité alimentaire ou sanitaire est maîtrisé de manière plus efficace et plus durable	Evolution des indicateurs de malnutrition : <ul style="list-style-type: none"> - chez les nourrissons (insuffisances pondérale à la naissance) - et les enfants de moins de 5 ans (retards de croissance) Le pays dispose de systèmes d'alertes et de riposte lui permettant d'anticiper les risques identifiés en matière de sécurité alimentaire ou sanitaire.
	CJ9.2. L'accessibilité géographique et financière des services sociaux de base (Santé, Éducation) est renforcée	Évolution des indicateurs de fréquentation <ul style="list-style-type: none"> - des centres de santé (taux de vaccination, taux d'accouchements assistés) - des hôpitaux (taux d'occupation) - et des écoles (taux de scolarisation et de rétention des élèves) (et collèges si pertinent pour l'analyse)
CJ9.3. La capacité de résilience des populations a été durablement renforcée et le risque de tensions sociales a diminué	<ul style="list-style-type: none"> - Réévaluation des risques identifiés de tensions sociales - Efficacité des filets de sécurité développés pendant la période de stabilisation/consolidation. - Évolution de la part des filles scolarisées. - Évolution de la part des enfants scolarisés issus des familles les plus pauvres 	

	CJ9.4. Les changements observés en termes de stabilisation durable de la situation sociale des bénéficiaires et de renforcement de leur capacité de résilience peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui du SBC et/ou avec d'autres facteurs externes	<p>Identification des facteurs déterminants des résultats et impacts réels ou potentiels observés</p> <p>Contribution des politiques du gouvernement avec l'appui des SBC à ces facteurs déterminants (étape 3)</p>
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Cadres de gestion des risques et leur évolution ▪ Documents relatifs au dialogue de politique ▪ Documents budgétaires ▪ Rapports sectoriels ▪ Statistiques sectorielles ▪ Enquêtes population disponibles ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Analyse de données quantitatives (analyse statistique) ▪ Entretiens avec les représentants des autorités nationales, de l'UE et les PTF ▪ Croisement des informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

QE 10	Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les moyens humains et techniques déployés par l'UE pour accompagner les SBC ont-ils permis d'atteindre les résultats visés à temps et à un coût raisonnable?	
Etape/niveau	Etape 1, Niveaux 1-2-3	
Critère(s) d'évaluation :	Efficience Autre thème : Pertinence	
Justification et champ de la QE	L'adéquation et le rapport coût/efficacité des aspects liés i) au cadre institutionnel et de suivi, ii) aux ressources humaines et iii) aux orientations et outils déployés par l'UE aux différentes étapes du cycle du programme sont autant d'éléments qui viennent influencer l'efficacité de l'instrument. Cette question visera donc à examiner la mesure dans laquelle chacun de ces éléments a facilité (ou non) l'atteinte des objectifs escomptés des SBC à temps et à un coût raisonnable.	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ10.1 Le processus décisionnel et de suivi interne à la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	<p>Existence d'un processus décisionnel délimitant clairement les responsabilités des parties prenantes tout au long du cycle du programme</p> <p>Degré d'articulation /collaboration tout au long du cycle du programme :</p> <p>- Siège (y.c unités thématiques et SEAE) / Délégations</p>

		- entre unités au sein des Délégations (y.c. représentants du SEAE)
		Réalisation d'un suivi régulier des performances des SBC
		Qualité statistique des indicateurs utilisés pour le suivi des performances des SBC
		Vues du personnel de l'UE et des parties prenantes sur le processus décisionnel et de suivi interne à la CE
	CJ10.2 Les ressources humaines déployées par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	Existence d'une politique de ressources humaines (y compris gestion de carrières) favorisant une approche sensible aux questions de fragilité
		Personnel dédié et formé présent au siège et en délégations pour assurer le suivi des programmes y compris le dialogue de politiques
		Existence de formations et de mécanismes de partage de connaissance pour développer les compétences du personnel du siège et des délégations
		Vues du personnel de l'UE et des parties prenantes sur la quantité et la qualité du personnel de l'UE impliqué dans les SBC
	CJ10.3 Les orientations et outils déployés par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	Existence d'orientations et d'outils guidant le personnel sur l'utilisation des SBC tout au long du cycle du programme
		Existence et utilisation d'orientations et d'outils pour réaliser des analyses de fragilité
		Existence et utilisation d'orientations et d'outils pour identifier et suivre les risques potentiels
		Vues du personnel sur le degré d'adéquation de ces orientations et outils et sur la mesure dans laquelle ils ont permis une mise en œuvre efficiente de l'instrument
	Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents présentant le processus décisionnel et de suivi adopté dans le cadre des SBC ▪ Orientations et outils tels que les lignes directrices de la CE sur l'appui budgétaire et le cadre de gestion des risques ▪ Enquête ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Enquête ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

QE 11	Dans quelle mesure les SBC ont-ils été conçus et menés en étroite interaction avec les autres partenaires techniques et financiers et ont-ils pu jouer un rôle déclencheur/moteur dans la réponse conjointe apportée ? Dans quelle mesure l'UE a-t-elle réussi à apporter une réponse intégrée et complémentaire en mobilisant les SBC en synergie avec d'autres instruments ?	
Etape/niveau	Etape 1 : Niveau 1	
Critère(s) d'évaluation :	Coordination/complémentarité Autre thème : cohérence	
Justification et champ de la QE	<p>Dans un environnement marqué par des facteurs de fragilité multidimensionnels où l'Etat est structurellement faible ou affaibli par la survenance d'un choc externe, une réponse coordonnée est jugée essentielle pour en maximiser l'effet sur la stabilisation et pour éviter de faire peser des coûts de gestion de l'aide sur une administration aux capacités limitées.</p> <p>Une réponse coordonnée nécessite des décisions bien informées, basées sur des analyses partagées et une vision conjointe de la stratégie d'intervention. Elle implique une cohérence dans la mise en œuvre des différents programmes même si ceux-ci ne sont pas entièrement harmonisés. Elle nécessite aussi un suivi conjoint et un cadre de dialogue partagé, qui n'exclut pas des espaces de dialogue bilatéraux.</p> <p>Dans le cas des SBC, au-delà des efforts de coordination réalisés, se pose la question de la valeur ajoutée de l'UE, y inclus en termes du leadership que l'UE a pu endosser dans certains cas, notamment auprès des EM et des organisations multilatérales.</p> <p>Dans une situation de fragilité, l'UE reconnaît d'autant plus l'importance d'avoir une approche intégrée. L'appui budgétaire n'est pas utilisé en isolation des autres instruments. Au contraire, l'UE se doit de chercher à exploiter les complémentarités et synergies entre ses différentes interventions et à travers les dialogues politique et sur les politiques.</p>	
Critères de jugement et indicateurs préliminaires	Critères de jugement (CJ)	Indicateurs préliminaires (I)
	CJ 11.1. L'identification/formulation des SBC a été menée en étroite collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire / appui macroéconomique (essentiellement FMI, BM et BAD en Afrique Sub Saharienne) et les EM, ce qui a permis de définir des modalités d'intervention harmonisées et cohérentes ainsi qu'avec l'ensemble des services de l'UE (CE + EEAS + ECHO notamment)	Existence d'analyse conjointe des facteurs de fragilité, des risques et bénéfices attendus
		Degré de partage des analyses préalables à la décision d'octroi avec les EM en particulier avec ceux engagés dans des opérations de stabilisation
		Mécanismes en place et leur évolution pour assurer une identification et un suivi conjoint des programmes d'AB (montant, période de décaissement, assistance technique, dialogue de politiques, matrice commune, missions conjointes, etc.)
		Degré de cohérence des matrices d'indicateurs / conditions préalables
	Degré de coordination des appuis techniques dans le domaine de la GFP, politiques budgétaires, autres secteurs	
CJ11.2 Un cadre de suivi des AB et de dialogue conjoint a été instauré avec le Gouvernement dans le domaine de la politique budgétaire, de la GFP et dans les principaux secteurs couverts par les SBC	Instance de négociation, de dialogue et de suivi coordonnée et conjointe	
	Vues des autorités nationales sur le degré de coordination et d'harmonisation des PTF et son évolution au cours de la période	

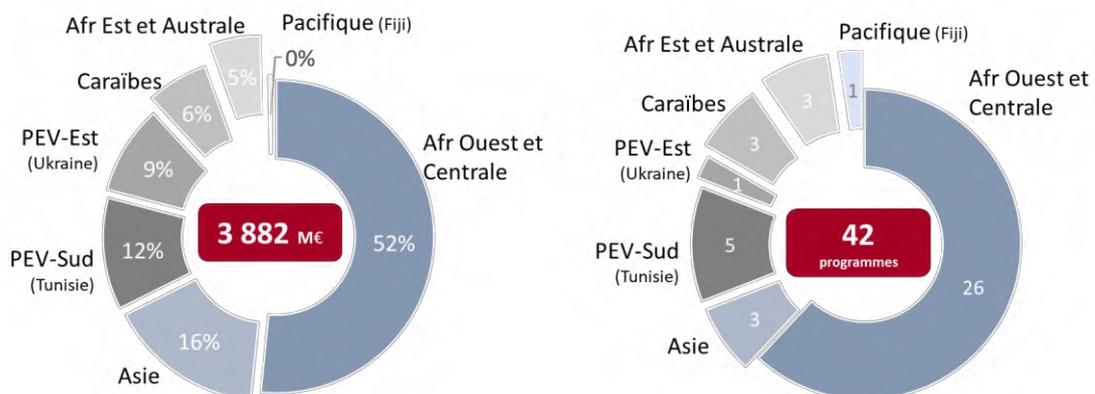
	CJ11.3 Le SBC a permis à l'UE d'avoir un rôle déclencheur/moteur dans les stratégies de réponse conjointe aux facteurs de fragilité	Rôle déclencheur du SBC sur les interventions d'autres bailleurs
		Perception par les EM et autres bailleurs des capacités financières et techniques de l'UE et de son rôle
	CJ11.4 Le SBC a permis à l'UE d'avoir d'autres type de valeur ajoutée par rapport aux interventions des autres bailleurs et aux autres instruments de l'UE	Type de valeur ajoutée apportée par le SBC (i.e. liée aux montants financiers déployés, aux modalités du SBC, etc.)
	CJ11.5 Les SBC ont été mis en œuvre en complémentarité avec les autres interventions et instruments de l'UE (aide humanitaire, PESD, éventuellement CRS complémentaires, IcSP, fonds communs, aide projet, AT, FFU) ainsi qu'avec les efforts menés sur le plan diplomatique et politique	Prise en compte des autres interventions de l'UE dans la programmation et mise en œuvre des SBC
		Degré de synergies et complémentarités entre les interventions et instruments de l'UE
		Mise en œuvre du cadre stratégique de l'approche globale
		Développement d'une approche intégrée pour le dialogue politique et de politiques
Sources d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluations et études de niveau pays ▪ Documents d'identification/formulation et dossiers de décaissement des programmes SBC ▪ Documents de programmes des autres PTF ▪ Documents relatifs au dialogue conjoint ▪ Enquête auprès des DUE ▪ Vues des représentants des autorités nationales, de l'UE et des autres PTF 	
Méthodes analytiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse documentaire ▪ Entretiens avec les autorités nationales, l'UE et les PTF ▪ Croisement d'informations provenant de différentes sources (documents et informations orales) 	

Annexe 3 – Inventaire des SBC

1. Répartition géographique des montants engagés et décaissés sur la période

Au cours de la période 2012-2018, 42 programmes SBC ont été mis en œuvre dans 23 pays, pour un montant total d'engagements de 3,88 milliards d'Euros.

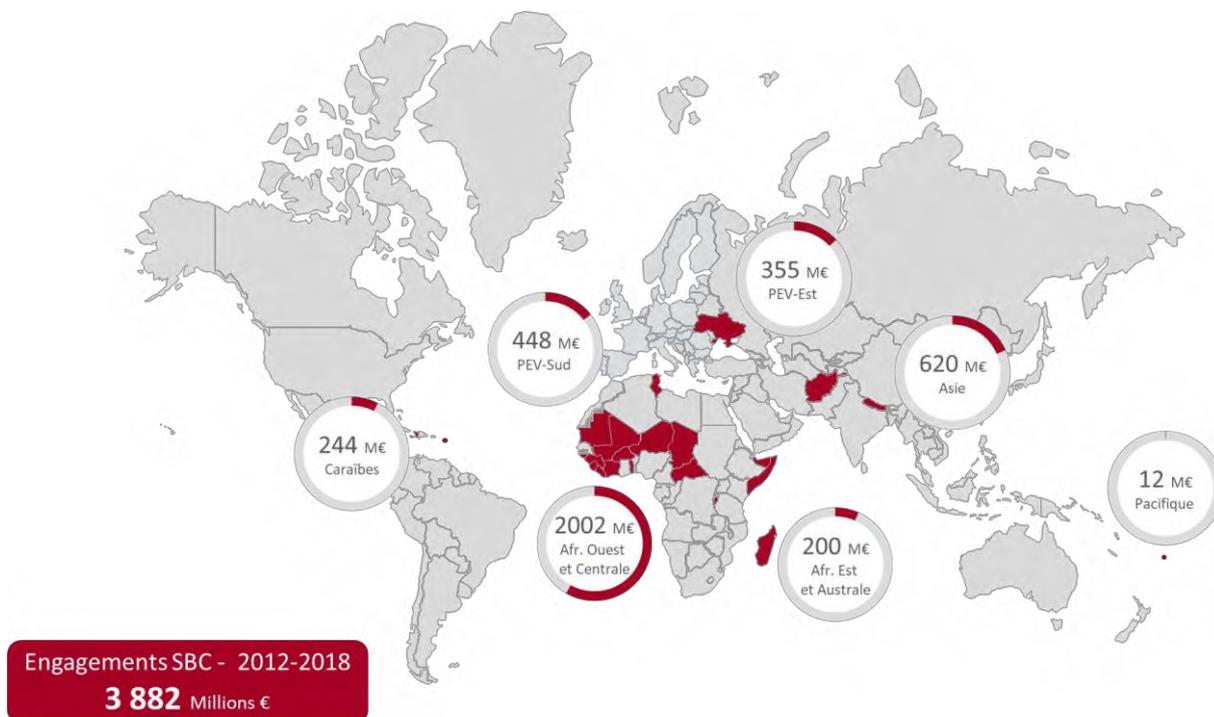
Figure 1: Répartition des programmes et engagements SBC pris de 2012 à 2018, par régions



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

L'Afrique de l'Ouest et Centrale est la région d'intervention la plus importante, regroupant 14 des pays d'intervention et 26 programmes SBC (Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sierra Leone, Tchad, Togo). En Afrique de l'Est et Australe, les SBC ont été mis en œuvre dans deux pays (Madagascar et Somalie). Les SBC ont également été utilisés en Asie (Afghanistan et Népal), dans les Caraïbes (Dominique, Haïti), dans le Pacifique (Fiji), et dans le voisinage de l'UE (Tunisie, Ukraine).

Figure 2: Montants des engagements SBC pris de 2012 à 2018, par régions (Millions d'Euros)



Source : ADE sur base des données de la BD SBC

Le Mali est le pays ayant reçu le plus d'engagements SBC, avec 3 programmes SBC pour un total de 615 millions €. L'Afghanistan arrive en deuxième position, avec 2 programmes SBC et 515 millions €. Avec 5 programmes SBC et un total de 448 millions €, la Tunisie est le troisième plus important bénéficiaire sur la période.

Figure 3: Les cinq principaux pays bénéficiaires des 42 conventions SBC

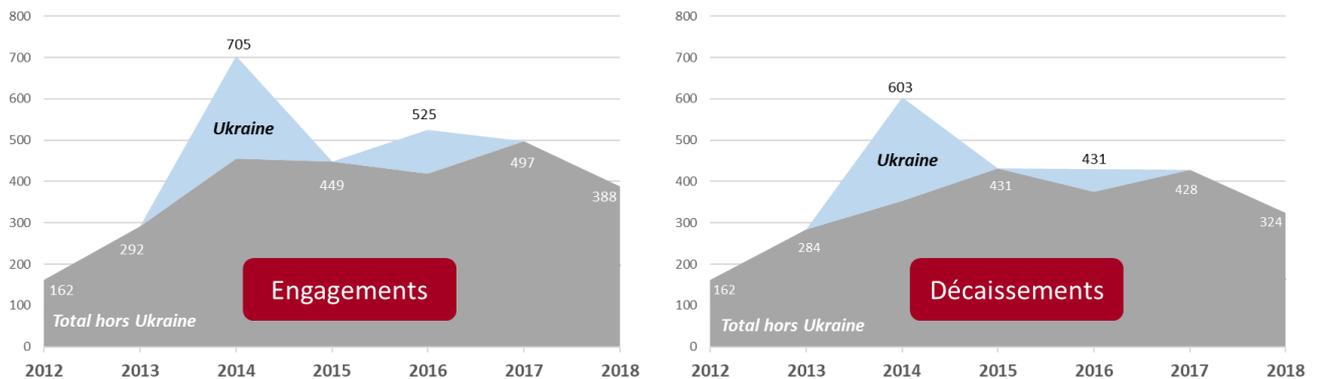
Pays	Engagements (M€)	Nb de programmes
Mali	615	3
Afghanistan	515	2
Tunisie	448	5
Ukraine	355	1
Haïti	236	2

2. Evolution des montants engagés et décaissés sur la période

Les montants engagés, 162 millions € en 2012, ont fortement augmenté en début de période pour atteindre 705 millions € en 2014. Cela a été principalement lié à une augmentation des engagements dans la région Afrique de l'Ouest et Centrale, mais aussi du fait de la première tranche du programme SBC en Ukraine. Les montants annuels engagés se sont ensuite

stabilisés autours de 500 millions € sur la période 2015-2017. L'année 2018 est en légère baisse, avec des engagements inférieurs à 400 millions €, notamment de par une baisse en Afrique de l'Ouest et Centrale et en Asie.

Figure 4: Evolution des montants SBC engagés et décaissés, 2012-2018 (Millions d'Euros)



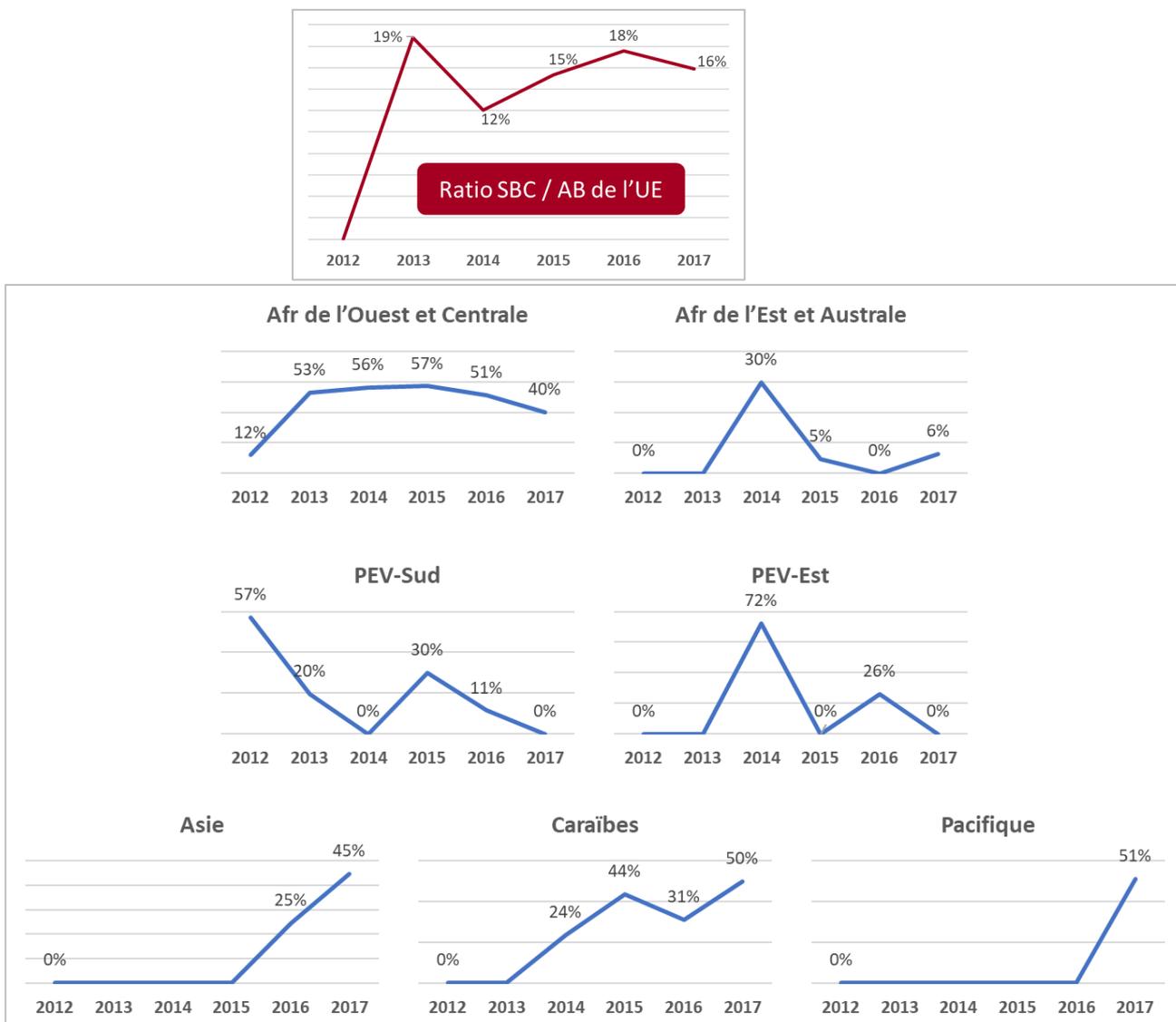
Source : ADE sur base des données de la DB SBC

Les montants du SBC Somalie et du SBC II Afghanistan seront effectivement engagés à partir de 2019, il ne se reflètent donc pas dans ces graphiques.

Fin 2017, les 25 contrats SBC en cours représentaient 16% du total des appuis budgétaires de l'UE (270 contrats)¹. La part des SBC dans le total des appuis budgétaires de l'UE varie fortement dans le temps et entre les régions géographiques. En Afrique de l'Ouest et Centrale, les SBC représentent depuis 2013 plus de la moitié des appuis budgétaires de l'UE, avec un léger fléchissement depuis 2016. Dans les zones de l'Asie, des Caraïbes et du Pacifique, alors que les SBC n'étaient peu ou pas présent avant 2015, ils représentent quasiment la moitié des appuis budgétaires de l'UE en 2017.

¹ EC, *Budget Support : Trends & Results*, 2018.

Figure 5: Evolution de la part des SBC dans le total des décaissements des appuis budgétaires de l'UE, par région (2012-2017)



Source: EC, Budget Support Annual Trends & Results

3. Principales caractéristiques des programmes

Durée

En moyenne, les programmes SBC ont une durée de mise en œuvre de 2 ans et 5 mois². On constate un léger allongement progressif de la durée des programmes au cours de la période évaluée. Ainsi les conventions signées avant 2016 avaient une durée moyenne de mise en

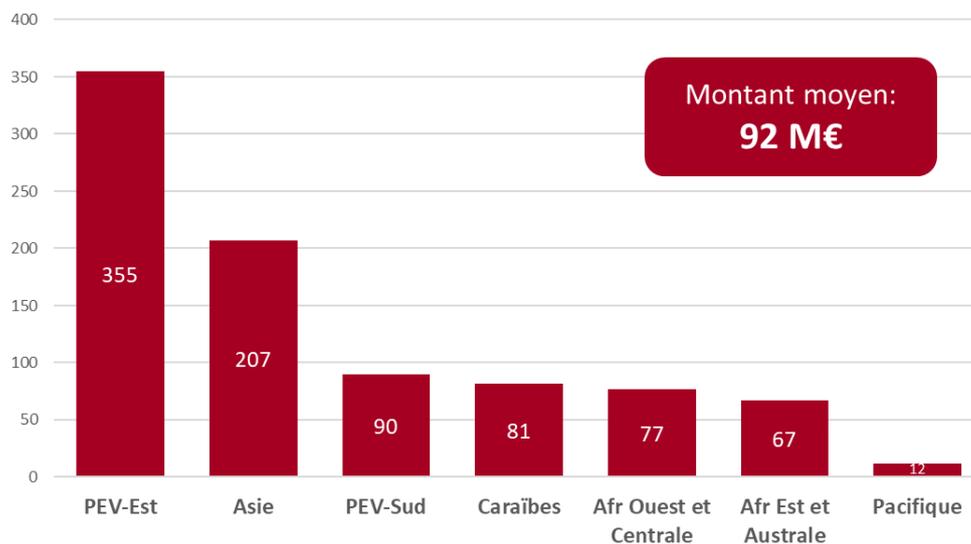
² Nombre d'années entre le premier et le dernier décaissement prévu.

œuvre de 2 ans et 3 mois. Les conventions plus récentes (à partir de 2017) sont caractérisées par une durée moyenne légèrement plus longue, de 2 ans et 8 mois.

Montant

Le montant moyen d'un programme SBC sur la période 2012-2018 est de 92 millions d'euros. La région PEV-Est se démarque avec un programme pour l'Ukraine de 355 millions €, le plus important sur la période. L'Asie présente également un montant moyen important, du fait des programmes pour l'Afghanistan de 311 et 204 millions €. En Afrique de l'Ouest et Centrale, le Mali reçoit les programmes les plus importants (programmes de 225, 220 et 170 millions €). A l'opposé, les programmes avec les plus faibles montants se trouvent en région Pacifique (Fiji, 12 millions €) et Caraïbes (Dominique, 9 millions €).

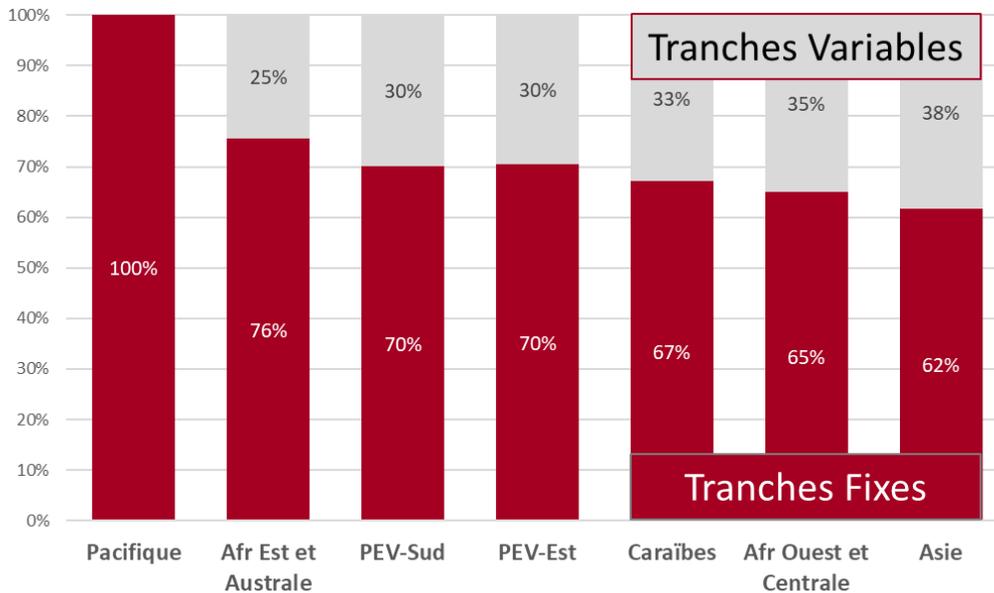
Figure 6: Montant moyen des programmes SBC par région, 2012-2018 (Millions d'Euros)



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

Au cours de la période évaluée, les tranches fixes représentent 69% des montants engagés des SBC. Les programmes présentant la part la plus basse des tranches fixes dans le total des programmes se trouvent en Asie (62%) et en Afrique de l'Ouest et Centrale (65%).

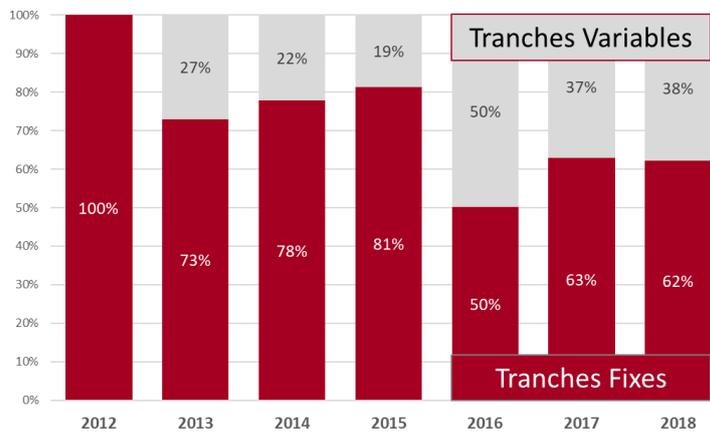
Figure 7: Composition des engagements SBC par région, 2012-2018



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

La proportion de tranches fixes prévue dans le total des programmes a progressivement baissé au cours de la période évaluée, passant de 100% des montants engagés en 2012 à 62% en 2018.

Figure 8: Evolution de la composition des engagements SBC, 2012-2018



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

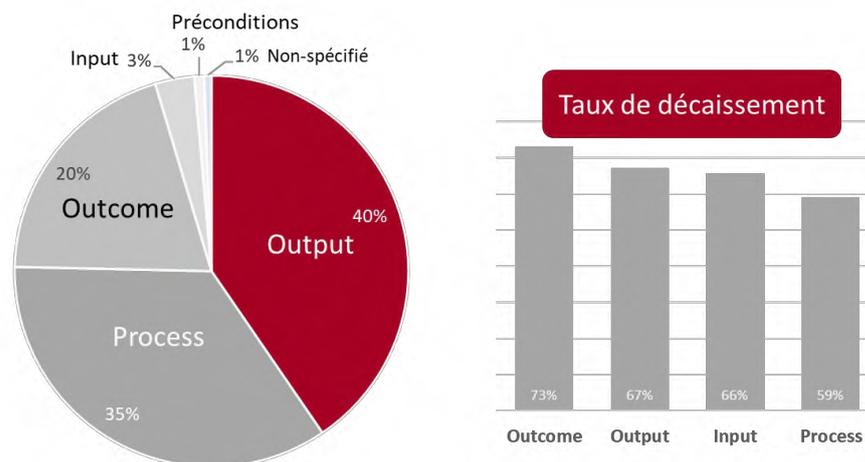
Indicateurs

La base de données des SBC 2012-2018 répertorie 407 indicateurs distincts conditionnant le décaissement de tranches variables³. En moyenne, les conventions de financement contiennent 7 indicateurs distincts par tranche variable.

Les indicateurs utilisés sont principalement des indicateurs de produits (40%) - qui mesurent les effets immédiats et concrets des mesures prises et des ressources utilisées - ainsi que des indicateurs de processus (35%) - qui sont axés sur la mise en œuvre d'une activité, d'un processus. Les indicateurs de résultats - mesurant les résultats au niveau des bénéficiaires - sont également présents à hauteur de 20%.

Les conditions de décaissement au niveau des résultats sont remplies dans trois quarts des cas, libérant une moyenne de 74% des décaissements prévus pour la période 2012-2017⁴.

Figure 9: Types d'indicateurs des tranches variables et taux de décaissement



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

4. Objectifs des programmes et domaines couverts

La cartographie des conventions de financement SBC reprend, pour chaque indicateur mentionné, son poids en termes financiers, son secteur sur base de la typologie CRS de l'OCDE, et l'ODD principal auquel il est rattaché. Prises dans leur ensemble, les tranches variables de l'ensemble des SBC fournissent une première image des secteurs/domaines visés par les SBC :

- La bonne gouvernance économique et financière (PFM, lutte contre la corruption, etc.) fait l'objet de la majorité des indicateurs de tranches variables, avec 46% des montants alloués à travers celles-ci portant sur des progrès dans ce domaine. Au sein de cet ensemble, les réformes de systèmes de GFP concentrent une grande partie des efforts

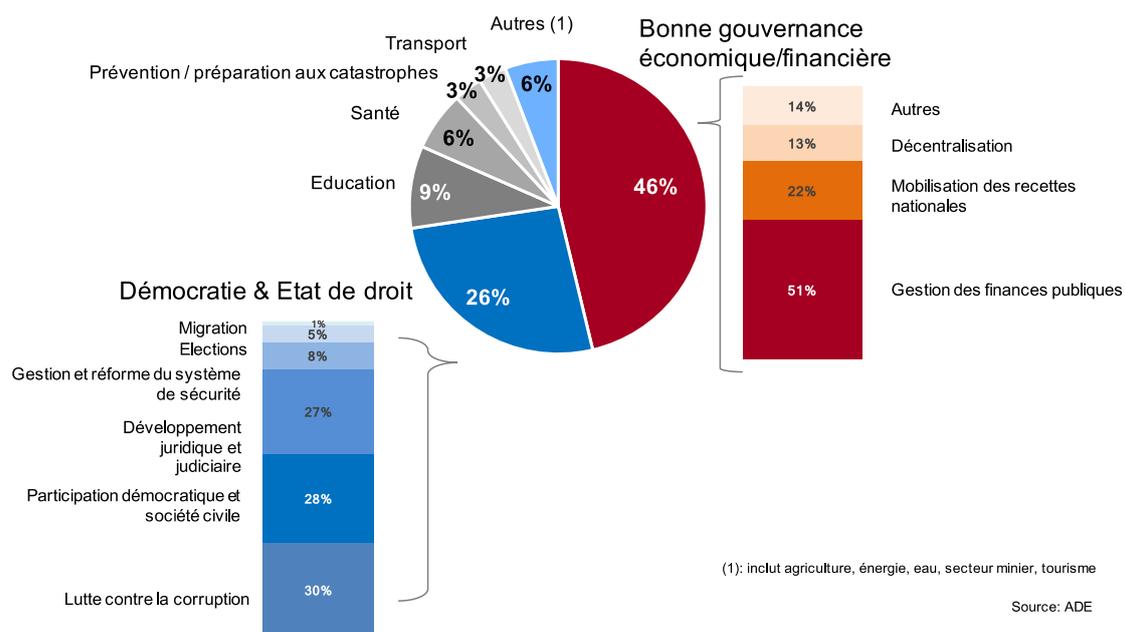
³ Lorsque le même indicateur est utilisé pour différentes tranches du programme (avec des cibles différentes ou non), il n'est comptabilisé qu'une seule fois.

⁴ Les données de décaissement pour 2018 sont incomplètes.

puisqu'elles représentent 51% des montants alloués à la bonne gouvernance économique et financière, ou encore 20% de l'ensemble des montants alloués à travers les tranches variables. La mobilisation des recettes nationales a également fait l'objet d'une attention particulière avec 22% des montants alloués à la bonne gouvernance économique et financière et 9% des montants totaux alloués au titre des tranches variables.

- Les problématiques relatives à la démocratie et à l'Etat de droit (participation démocratique, justice, sécurité, élections) concentrent également une importante partie des efforts puisqu'elles représentent 26% de l'ensemble des montants alloués à travers les tranches variables.
- Les secteurs sociaux (éducation/santé) font aussi partie intégrante du champ des SBC, avec 15% des montants des tranches variables liés à des progrès dans ces secteurs.
- A l'inverse, la prévention/préparation des catastrophes apparait de façon plus sporadique dans des contextes bien spécifiques (Népal par exemple pour la prévention).
- Enfin, les thématiques liées aux secteurs productifs (p.ex. transport, agriculture, secteur minier) et à d'autres secteurs (p.ex. eau) sont présentes au niveau des montants alloués dans le cadre des tranches variables, même si leur poids financier est modeste.

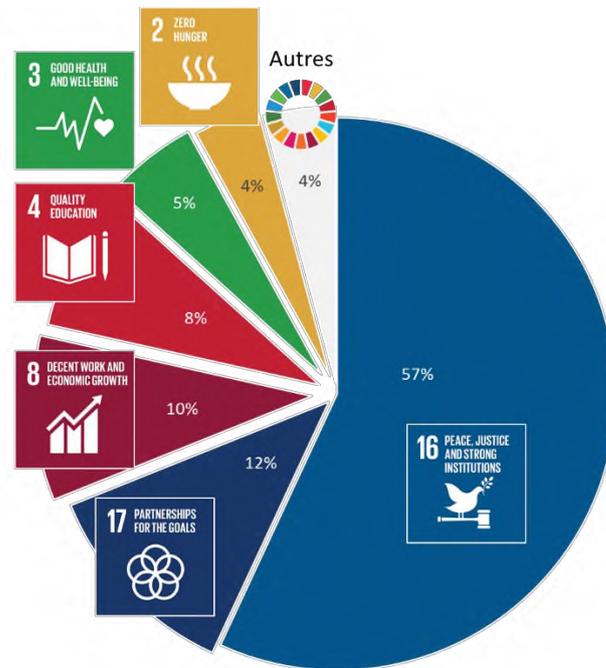
Figure 10 : Secteurs couverts par les indicateurs des tranches variables (en poids financiers des indicateurs)



Source : sur base des données de la DB SBC

De par la raison d'être intrinsèque de cet instrument financier, la majorité des tranches variables des SBC sont rattachées à l'ODD 16 (Paix, Justice, et Institutions Efficaces). L'ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs) est également important, mais reflète principalement des indicateurs généraux non classifiables. Chaque indicateur n'étant relié qu'à un seul ODD, la prise en compte des thématiques transversales comme l'égalité de genre et l'adaptation au changement climatique est sous-estimée par cette mesure.

Figure 11 : Couverture des ODD par les indicateurs des tranches variables (en poids financiers des indicateurs)



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

NB : Chaque indicateur est alloué à un seul ODD (thématique principale)

C'est pourquoi cette première analyse au niveau des indicateurs a été complétée par un décompte des marqueurs « égalité de genre » et « action pour le climat » contenus dans les Dispositions Techniques et Administratives des conventions. La figure ci-dessous montre qu'un tiers des programmes SBC vise de manière significative l'égalité de genre, mais seulement 7% visent la lutte contre le changement climatique.

Figure 12 : Couverture des thématiques transversales (nombre de programmes)



Source : ADE sur base des données de la DB SBC

NB : Chaque thématique peut être catégorisée comme : objectif principal, objectif important, ou non ciblé par le programme

Analyse au niveau pays

L'analyse par pays bénéficiaire (voir tableau ci-dessous) confirme l'importance donnée à la gestion des finances publiques (couvert par toutes les conventions), aux secteurs sociaux (plus de deux tiers des conventions) et à part égale au traitement des questions de justice/sécurité et de gouvernance économique (plus de 40% des conventions).

Il est fréquent de voir des programmes couvrant l'ensemble de ces thématiques en parallèle, ce qui confirme la mise en place d'une approche multidimensionnelle dans le cadre d'une logique d'intervention pouvant adresser plusieurs facteurs de fragilité structurels en fonction du contexte rencontré.

Le tableau fournit aussi des éléments sur l'importance des SBC dans le PIB du pays concerné et dans les recettes de l'Etat. Il permet ainsi de mettre en évidence les pays pour lesquels les dimensions de stabilisation macroéconomique sont particulièrement sensibles. Si l'on considère que les SBC ont un poids macroéconomique significatif au-delà de montants supérieurs à 2% des recettes, c'est le cas de 6 pays sur les 23 pays bénéficiaires (La RCA, la Guinée Conakry, Haïti, le Mali, le Niger et la Sierra Leone).

Tableau 1: Programmes par pays – Couverture sectorielle

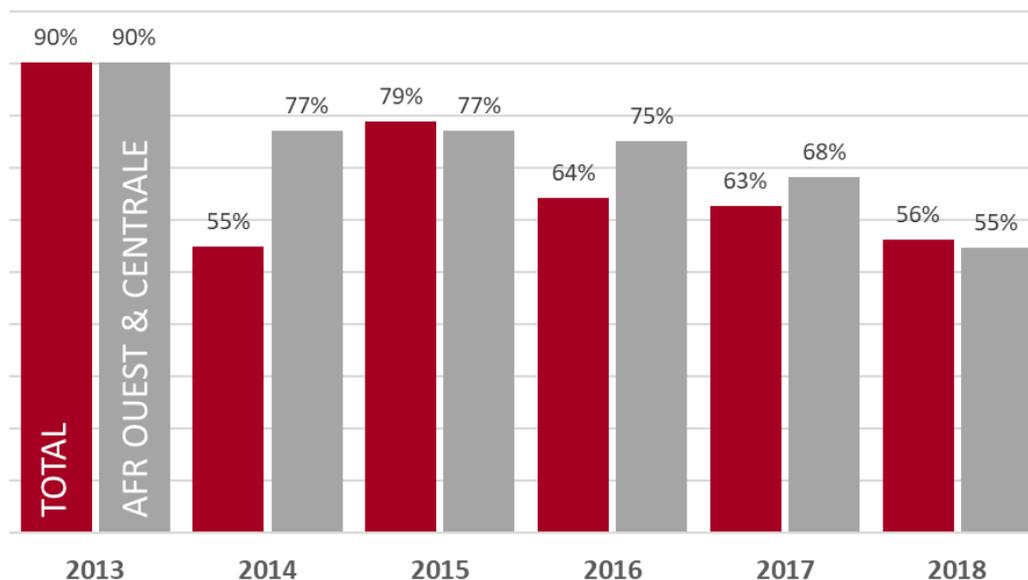
Pays bénéficiaire	Région	# programmes	Secteurs couverts (par programme)							Montant total déboursé (M€)	Part SBC dans le PIB	Part SBC dans les recettes de l'Etat
			Stabilisation	GFP	MRN	Services sociaux	Gouvernance économique*	Justice / Sécurité	Transition démocratique			
Afghanistan	ASIA	2	XX	XX	X	X	X		X	198	0,1%	0,3%
Burkina Faso	WCA	1	X	X			X	X	X	120	0,2%	0,8%
Burundi	WCA	1	X	X	X	X		X		39	0,2%	1,0%
Central African Republic	WCA	3	XXX	XXX	XX	X	X			108	0,8%	5,8%
Chad	WCA	2	XX	XX	X	X	X			103	0,1%	0,7%
Dominica	CAR	1	X	X		X				9	0,0%	0,0%
Fiji	PAC	1	X	X		X				12	0,4%	1,1%
Gambia	WCA	2	XX	XX	X			XX		50	0,2%	0,7%
Guinea (Conakry)	WCA	2	XX	XX	X	XX				55	0,5%	2,8%
Guinea-Bissau	WCA	1	X	X						18	0,0%	0,2%
Haiti	CAR	2	XX	XX	XX	XX	XX			133	2,0%	11,4%
Ivory Coast	WCA	1	X	X		X	X	X	X	130	0,3%	1,3%
Liberia	WCA	2	XX	XX	X	X	X	X		62	0,3%	1,2%
Madagascar	ESA	2	XX	XX		XX		X		105	0,1%	1,1%
Mali	WCA	3	XXX	XXX	X	XXX	XXX	XX		427	0,5%	2,8%
Mauritania	WCA	1	X	X		X		X		33	0,1%	0,4%
Nepal	ASIA	1	X	X						90	0,1%	0,3%
Niger	WCA	2	XX	XX	X	XX	XX	XX	X	198	0,4%	1,9%
Sierra Leone	WCA	3	XXX	XXX	XXX	XXX	XX			127	0,5%	3,6%
Somalia	ESA	1	X	X	X	X		X		15	0,0%	0,0%
Togo	WCA	2	XX	XX	X	XX	X		X	77	0,2%	1,1%
Tunisia	ENP-S	5	XXXXX	XXXXX		XX	XX	XXXX	XX	306	0,1%	0,5%
Ukraine	ENP-E	1	X	X			X	X	X	305	0,0%	0,1%
TOTAL		42	42	42	17	28	19	18	7	2 717		

Sources : DB AB-SBC complétée 2012-2018, WEO IMF – Le nombre de croix représente le nombre de programme couvrant cette dimension.

* lutte contre la corruption, renforcement des politiques publiques, mesures en faveur du développement du secteur privé

Décaissement

Figure 13 : Taux de décaissement des tranches variables (pour l'ensemble des régions et pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale)

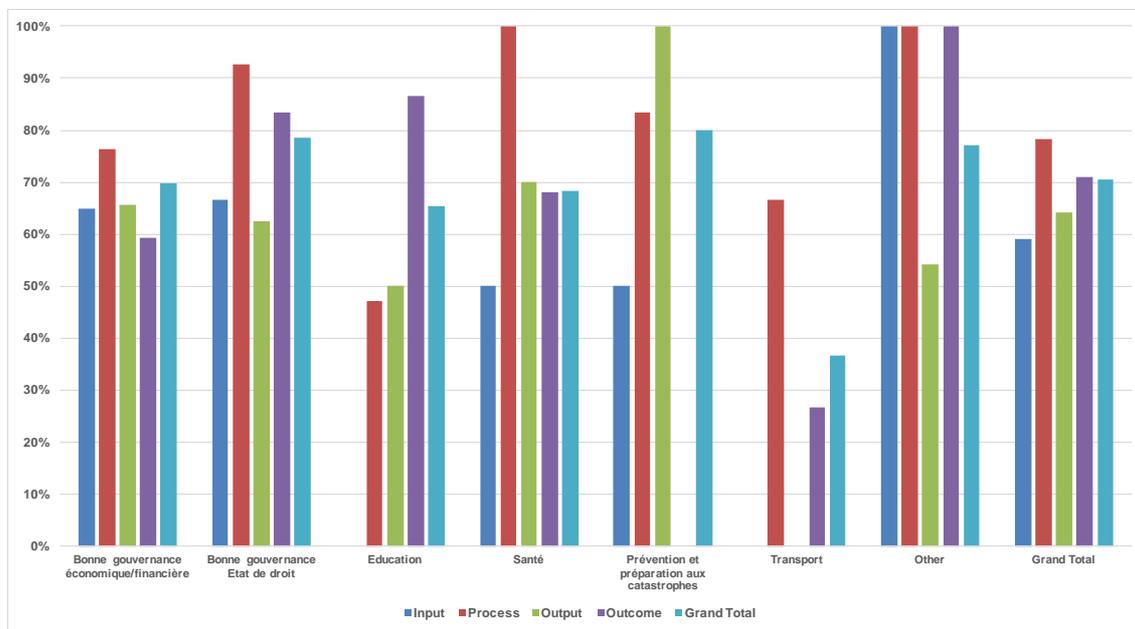


Source: ADE sur base des données de la DB SBC
Aucun décaissement en 2012.

Le taux moyen de décaissement des TV sur l'ensemble de la période est de 71%. Il fluctue d'une année à l'autre et est à moins de 60% pour l'année 2018. La proportion de TV décaissée dans la principale zone bénéficiaire des SBC, Afrique de l'Ouest et Centrale, est plus stable et plus élevée qu'en moyenne.

L'analyse des taux de décaissement des TV en fonction du secteur duquel relèvent les indicateurs permet de constater que la part décaissée des tranches variables est supérieure à 60% dans tous les secteurs hormis celui des transports. Les indicateurs visant les secteurs de la prévention/préparation aux catastrophes et de la bonne gouvernance/Etat de droit montrent les meilleures performances, avec un taux de décaissement global respectif de 80% et de 79%. Les indicateurs relatifs à la gouvernance économique et financière qui portent plus de la moitié des montants engagés dans les TV, présentent un taux d'exécution globalement satisfaisant avec un taux de 70%. Dans le secteur de la santé, la part décaissée des tranches variables est égale à 68% et dans le secteur de l'éducation elle est à 65%.

Figure 14 : Taux de décaissement des tranches variables par secteur et par type d'indicateurs (2012-2018)



Assistance technique

Sur l'ensemble des 42 programmes SBC, 30 ont prévu un volet d'assistance technique complémentaire en leur sein. Pour ces programmes, le montant moyen de l'assistance technique est de 4 millions €, et représente en moyenne 7% de la contribution globale de l'UE. La région Caraïbes se démarque avec des montants d'assistance techniques importants dans les deux SBC Haïti.

Région	Total AT	% AT / SBC	Montant moyen (Millions €)
Afr Ouest et Centrale	98	5%	4
Caraïbes	29	12%	10
Asie	20	3%	7
PEV-Sud	10	2%	2
PEV-Est	0		
Afr Est et Australe	0		
Pacifique	0		

Annexe 4 – Enquête en ligne

INTRODUCTION.....	1
1. REpondants	2
2. RESULTATS	4
2.1 Objectifs poursuivis par les SBC	4
2.2 Formulation et suivi des SBC.....	7
2.3 Dialogue de politiques.....	9
2.4 Coordination avec les bailleurs et complémentarité au sein de l'UE	10
2.5 Principaux produits indirects et résultats.....	14
2.6 Rôle de l'UE et principales leçons à tirer	18
APPENDIX	22
Formulaire d'enquête (français).....	22
Formulaire d'enquête (anglais)	40

Introduction

Dans le cadre de l'évaluation ex-post des programmes SBC de l'UE, ADE a mené une enquête en ligne afin de recueillir les avis du personnel de l'UE sur la mise en œuvre des SBC.

Cette enquête a été envoyée aux **Délégations de l'Union européenne (DUE)** et aux **services de Bruxelles (Directions géographiques DEVCO, NEAR et EEAS, et DEVCO A4 Appui Budgétaire et Gestion des Finances Publiques)** en charge des 23 pays ayant bénéficié de SBC. Il a été suggéré qu'un seul questionnaire soit complété par DUE, de préférence après consultation des différentes sections impliquées dans la mise en œuvre des SBC (Chef de coopération, section politique, section gouvernance/économie, autres sections thématiques). Pour le personnel à Bruxelles en charge du suivi de plusieurs pays, il leur a été demandé de remplir un questionnaire différent par pays.

L'équipe d'évaluation a lancé cette consultation par email, en parallèle à la réalisation des missions de terrain. Pour les 8 pays visités, les membres de l'équipe d'évaluation sur place ont sensibilisé les DUE au remplissage du questionnaire pour fournir une information complémentaire aux entretiens menés durant les missions.

L'enquête a été mise à disposition en version française et anglaise, pour tenir compte des différentes langues de travail des répondants. Elle a été diffusée à l'aide de l'outil en ligne Survey Monkey, offrant une interface utilisateur simple d'utilisation. La durée moyenne pour compléter le questionnaire a été de 31 minutes.

Le questionnaire est composé de 19 questions, dont la structure est étroitement liée aux questions d'évaluation. Chaque question fait l'objet d'une notation suivant une échelle de 0 (*absent/ pas du tout*) à 5 (*très important / entièrement*), avec la possibilité d'ajouter des

commentaires à la suite de chaque question. Après une section préalable d'identification du répondant (pays, fonction exercée et date d'entrée en fonction), le questionnaire se structure en 6 thématiques :

- Les objectifs visés par les SBC
- La formulation et le suivi des SBC
- Le dialogue de politiques mené dans le cadre des SBC
- La coordination et la complémentarité avec les autres partenaires et au sein de l'UE
- Les principaux résultats atteints grâce à la mise en œuvre des SBC
- Le rôle spécifique joué par l'UE et les principales difficultés rencontrées

L'enquête a été lancée le 11 Juin 2019. Trois relances ont été effectuées auprès des destinataires, avant de clôturer l'enquête le 22 Juillet 2019.

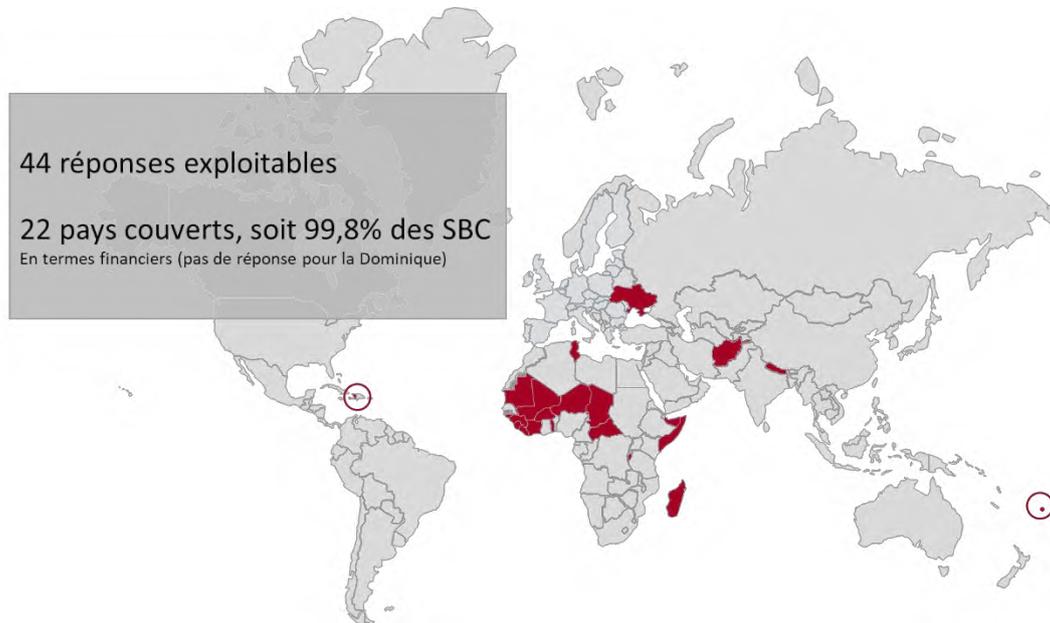


1. Répondants

Cette enquête a été diffusée au personnel de la Commission européenne impliqué dans les SBC, aussi bien à Bruxelles (Directions géographiques DEVCO, NEAR et EEAS, et DEVCO A4 Appui Budgétaire et Gestion des Finances Publiques) que dans les Délégations de l'Union européenne. Le questionnaire a été adressé à 98 personnes (34 dans les DUE, 26 au siège DEVCO et 38 au siège EEAS).

Au total, 59 réponses ont été collectées. Après suppressions des réponses non exploitables, 44 réponses sont conservées pour l'analyse. Ces réponses couvrent 22 des 23 pays bénéficiant de SBC, c'est-à-dire 99,8% des montants financiers des SBC sur la période 2012-2018.

Figure 1. Couverture géographique des répondants



Un questionnaire est considéré exploitable lorsqu'il contient une réponse à au moins une question (hors section préliminaire d'identification du répondant). Cela comprend donc des questionnaires totalement achevés mais aussi des questionnaires où seule une partie des questions ont été répondues.

A noter la présence de deux cas particuliers lors de l'analyse des réponses :

Un répondant ayant indiqué à la question sur l'identification du pays concerné « *autre pays : SEAE* », a été reclassé comme réponse pour la Tunisie à la suite d'une information reçue par email du répondant.

Un autre répondant a également indiqué « *Autre pays : EEAS* » à cette même question. Il n'a pas été possible de prendre contact avec le répondant et de rattacher ce questionnaire à un pays. La réponse a donc été considérée comme inexploitable pour l'analyse.

Au total, 24 réponses exploitables ont été collectées au niveau des DUE, 15 réponses au niveau du siège DEVCO, et 5 réponses au niveau du siège EEAS. La figure ci-dessous synthétise les réponses reçues par type de répondants. Pour rappel, le calcul d'un taux de réponse ne s'avère pas pertinent étant donné les deux facteurs suivants : (i) la suggestion faite aux répondants de ne remplir qu'un seul questionnaire par DUE ; (ii) la possibilité qu'une même personne puisse remplir plusieurs questionnaires pour les différents pays qu'elle couvre.

Figure 2. Destinataires et répondants à l'enquête



2. Résultats

Les résultats synthétiques de l'enquête sont présentés ci-dessous. Pour une lisibilité optimale il a été choisi de conserver la structure de l'enquête telle que diffusée, le lecteur est invité à se référer à l'Appendix pour la formulation exacte des questions.

Un code couleur à trois niveaux a été adopté pour faciliter la lecture des tables de synthèse et de certains graphiques.

		
De 0 à 1,9	De 2 à 3	De 3,1 à 5
<i>Exemple :</i> - <i>Très insatisfaisant à insatisfaisant</i>	<i>Exemple :</i> - <i>Plutôt insatisfaisant à plutôt satisfaisant</i>	<i>Exemple :</i> - <i>Satisfaisant à très satisfaisant</i>

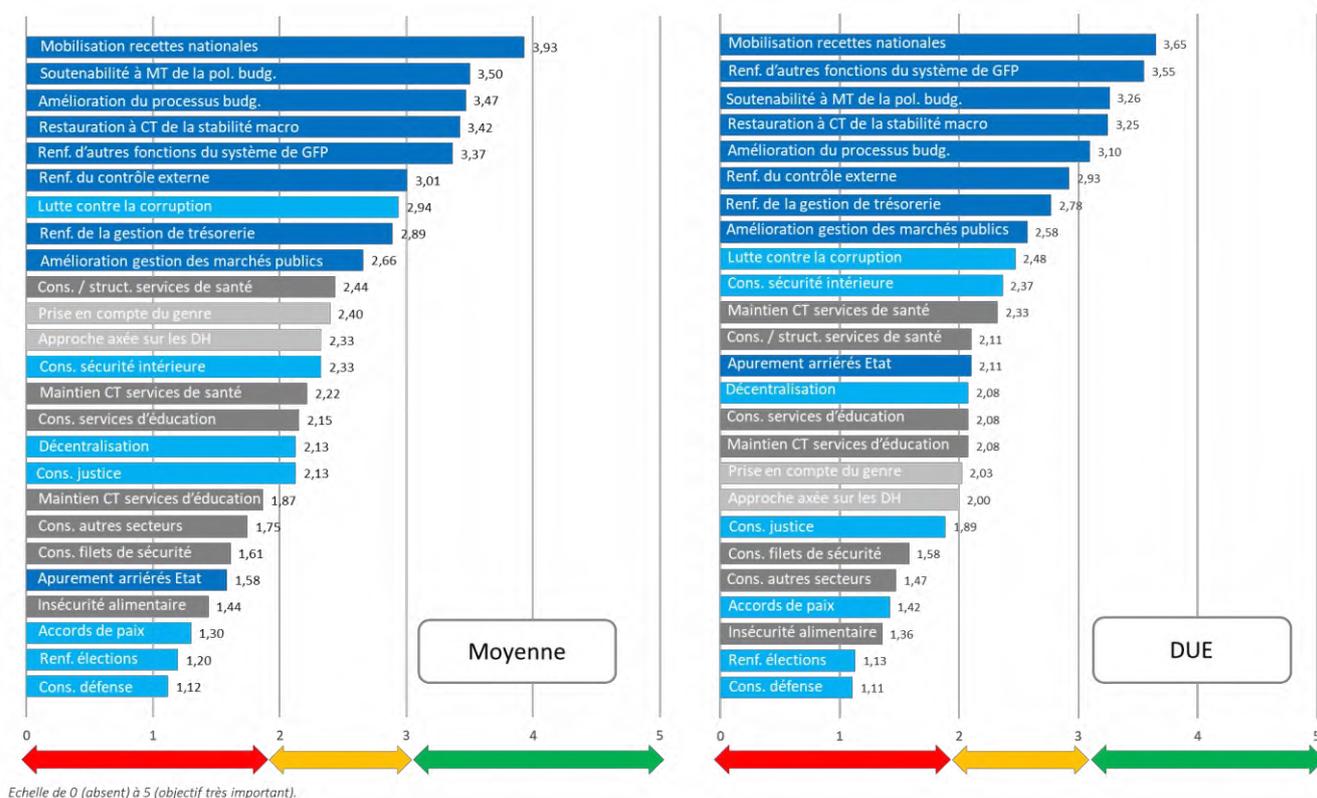
2.1 Objectifs poursuivis par les SBC

Cette première section de l'enquête identifie comment les objectifs assignés à l'instrument SBC se sont traduits dans les programmes mis en œuvre et avec quelle priorité. Au sein des quatre volets ci-dessous, les répondants devaient indiquer si les objectifs listés étaient poursuivis par le SBC et avec quel degré d'importance¹.

¹ Echelle de 0 (absent) à 5 (très important).

Sur l'ensemble de la section, le siège EEAS accorde systématiquement une importance plus grande aux différents types d'objectifs que les autres répondants (siège DEVCO et DUE).

Figure 3. Objectifs poursuivis par les SBC, par ordre d'importance



Restauration de la stabilité macroéconomique et renforcement de la GFP

Selon les répondants à l'enquête, la restauration macroéconomique et le renforcement de la gestion des finances publiques sont les **principaux objectifs** poursuivis par les SBC.

En effet, 8 des 10 objectifs considérés comme les plus importants dans les SBC concernent la stabilité macroéconomique et le renforcement de la GFP.

Au sein du système de GFP, l'amélioration de la gestion des marchés publics est considérée comme un objectif d'importance moyenne selon le siège DEVCO et les DUE (tandis que le siège EEAS le considère comme un objectif important).

Enfin, l'apurement des arriérés de l'Etat est considéré comme un objectif très faiblement poursuivi par les SBC.

Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit

Globalement selon les répondants, le maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit sont des **objectifs extrêmement modestes** lors de la formulation des SBC. Cela est

particulièrement le cas concernant les objectifs d'accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix, la remise en route/consolidation des institutions en charges de la défense, et le renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente. Ces objectifs sont en effet ceux considérés comme les trois moins importants dans la formulation des SBC.

Notons que pour les répondants du siège EEAS, à l'inverse, ces différents objectifs de maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit revêtent une grande importance dans les SBC (à l'exception de l'accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix).

Maintien et consolidation des services sociaux

D'après les répondants, le maintien et la consolidation des services sociaux (éducation de base/secondaire, santé, sécurité alimentaire, protection sociale) sont des **objectifs très peu poursuivis** dans la formulation des SBC. Cela est particulièrement le cas pour l'objectif de prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire qui est considéré comme quasiment absent.

A nouveau, on constate que les répondants du siège EEAS considèrent à l'inverse ces différents objectifs comme ayant une grande importance dans les SBC.

Thématiques transversales (genre et approche axée sur les droits de l'homme)

La prise en compte du genre et de l'approche axée sur les droits de l'homme est un **objectif d'une importance moyenne** dans les SBC selon les répondants. Les répondants du siège EEAS indiquent pour leur part une importance extrême de ces deux objectifs dans la formulation des SBC.

Table 1. Synthèse - Objectifs

	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caraiibes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est	
3. Objectifs												
3.1 Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la GFP												
1. Restauration à court terme de la stabilité macroéconomique	3,3	3,9	4,4	3,4	3,9	3,3	1,4	4,5	1,0	3,0	5,0	
2. Apurement des arriérés de l'Etat	2,1	1,2	0,0	1,6	1,6	3,0	0,8	3,0	0,0	3,0	3,0	
3. Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire	3,3	4,5	4,2	3,5	4,2	3,0	2,4	5,0	0,0	3,0	3,0	
4. Mobilisation des recettes nationales	3,7	4,6	4,4	3,9	4,2	3,3	3,2	5,0	5,0	4,0	2,0	
5. Amélioration du processus budgétaire	3,1	4,1	4,6	3,5	4,0	2,0	3,0	5,0	0,0	4,0	3,0	
6. Renforcement de la gestion de trésorerie	2,8	3,5	3,8	2,9	3,4	3,3	2,0	4,5	0,0	3,0	2,0	
7. Amélioration de la gestion des marchés publics	2,6	2,0	4,0	2,7	2,8	1,5	2,4	5,0	0,0	3,0	2,0	
8. Renforcement du contrôle externe	2,9	3,0	2,8	3,0	3,2	2,0	2,0	4,5	0,0	3,0	5,0	
9. Renforcement d'autres fonctions du système de GFP	3,6	3,0	3,3	3,4	3,3	3,5	2,4	4,5	0,0	3,0	5,0	
3.2 Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit												
1. Accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix	1,4	1,5	0,0	1,3	1,4	1,8	1,4	3,0	0,0		2,0	
2. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice	1,9	2,0	4,6	2,1	2,5	1,0	1,4	0,0	0,0	5,0	5,0	
3. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure	2,4	2,1	4,6	2,3	2,8	3,5	0,8	0,0	0,0	5,0	2,0	
4. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense	1,1	0,8	4,0	1,1	1,6	1,0	0,6	0,0	0,0	4,0	0,0	
5. Renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente	1,1	0,7	4,2	1,2	1,5	1,0	1,0	1,5	0,0	5,0	0,0	
6. Accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation	2,1	2,2	3,8	2,1	2,3	3,3	0,8	3,0	0,0	5,0	2,0	
7. Accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption	2,5	3,0	3,6	2,9	2,7	2,3	3,0	5,0	0,0	5,0	5,0	
3.3 Maintien et consolidation des services sociaux												
1. Maintien à court terme du fonctionnement des services d'éducation de base/secondaire	2,1	1,3	4,0	1,9	1,9	4,0	1,8	5,0	0,0		0,0	
2. Maintien à court terme du fonctionnement des services de santé	2,3	2,5	4,5	2,2	2,9	3,3	1,8	0,0	0,0		0,0	
3. Prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire	1,4	1,3	4,0	1,4	1,6	0,3	1,4	0,5	3,0	4,0	0,0	
4. Consolidation et structuration des services d'éducation	2,1	2,0	4,0	2,2	2,3	3,5	1,6	4,5	0,0	3,0	0,0	
5. Consolidation et structuration des services de santé	2,1	3,2	4,3	2,4	2,3	1,7	1,4	0,0	0,0	4,0	0,0	
6. Consolidation et structuration de filets de sécurité (sécurité alimentaire, protection sociale)	1,6	1,6	4,0	1,6	2,0	0,3	1,6	0,5	2,0	3,0	0,0	
7. Consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs (i.e. eau/assainissement ; transports ; etc.)	1,5	1,6	4,3	1,7	2,1	1,3	1,2	0,0	2,0	4,0	0,0	
3.4 Thématiques transversales												
1. Prise en compte du genre dans les politiques publiques de l'Etat	2,0	3,0	4,6	2,4	2,9	1,0	3,0	2,5	2,0	5,0	1,0	
2. Prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme	2,0	2,6	4,8	2,3	2,5	1,7	2,4	3,0	2,0	5,0	3,0	

2.2 Formulation et suivi des SBC

Cette section de l'enquête fournit un jugement des répondants sur la pertinence des programmes SBC au regard du contexte de fragilité, en se focalisant sur :

- Les analyses initiales de fragilité et le suivi de l'évolution du contexte ;
- La pertinence des modalités retenues ;
- La flexibilité et la mise en œuvre des programmes.

La pertinence des SBC est considérée satisfaisante par les répondants aussi bien en termes de pertinence des objectifs dans un contexte de fragilité, des modalités retenues et de la flexibilité dans la mise en œuvre.

L'évaluation mitigée de la présence d'une stratégie de pérennisation des acquis des SBC vient cependant nuancer ce constat.

Figure 4. Pertinence des objectifs des SBC mis en oeuvre dans le pays, appréciation des analyses initiales de fragilité et suivi de l'évolution du contexte

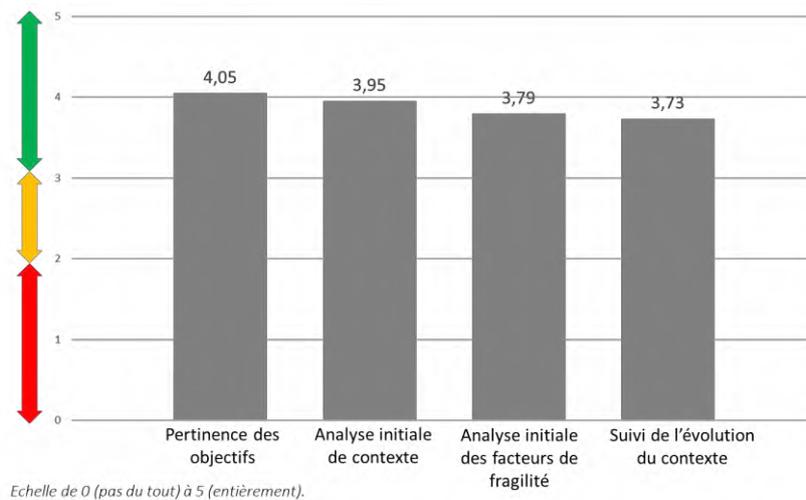


Figure 5. Pertinence des modalités retenues

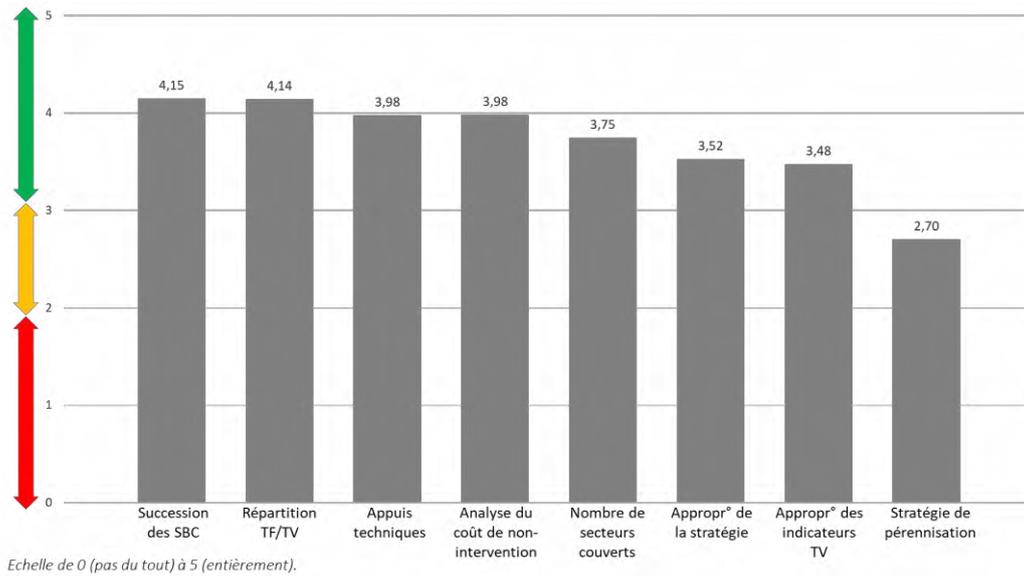


Figure 6. Flexibilité et mise en œuvre des SBC

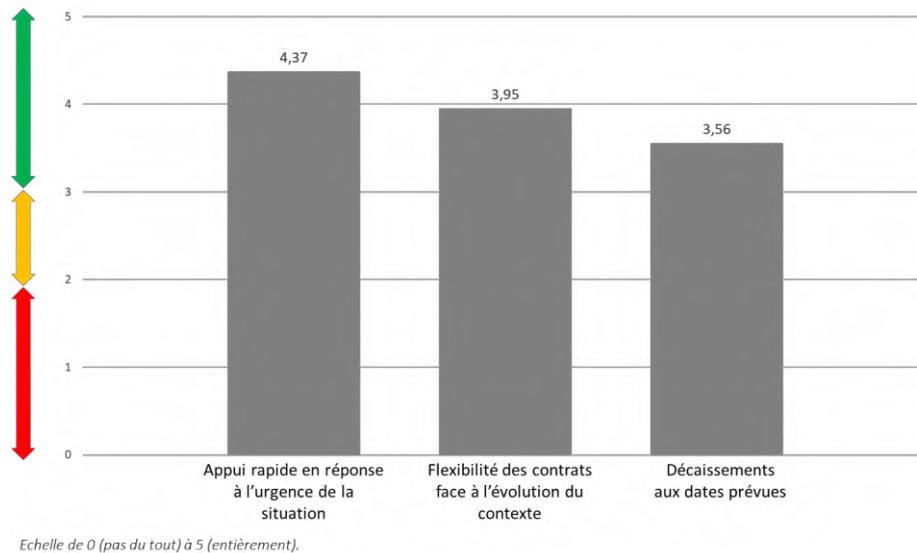


Table 2. Synthèse - Formulation

	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caraïbes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est
4. Formulation				3,9							
4.1 Pertinence des objectifs des SBC mis en oeuvre dans le pays, appréciation des analyses in	3,6	4,4	3,7	3,9	4,0	3,4	3,8	4,0	4,0	3,5	3,8
4.2 Pertinence des modalités retenues pour le(s) SBC mis en oeuvre dans le pays	3,6	4,1	3,5	3,7	3,7	3,5	4,1	3,6	5,0	3,3	3,8
4.3 Flexibilité et mise en œuvre du(des) SBC dans le pays	3,9	4,1	3,7	4,0	3,9	3,8	4,1	4,3	5,0	3,3	4,3

2.3 Dialogue de politiques

Dans cette section de l'enquête, les répondants évaluent l'apport du dialogue de politique (technique et stratégique) dans l'atteinte des objectifs des programmes et cernent le processus mis en œuvre ainsi que les difficultés rencontrées.

Les répondants considèrent que **le dialogue de politiques, aussi bien technique que stratégique, a contribué globalement à l'atteinte des objectifs des SBC.**

On observe que les notes attribuées par les DUE sont légèrement moins élevées que celles des sièges DEVCO et EEAS. Selon les DUE, le dialogue stratégique mené à travers les SBC ne permet que moyennement de couvrir la fragilité dans ses différentes dimensions.

A l'inverse, l'EEAS considère que les SBC représentent un canal de dialogue permettant de soulever des enjeux relatifs aux valeurs fondamentales et aux dimensions de la fragilité autres qu'économiques et financières. Cela pourrait refléter le fait que l'instrument SBC est un des voire le principal instrument de dialogue sur ces questions.

Figure 7. Qualité et résultats du dialogue de politiques

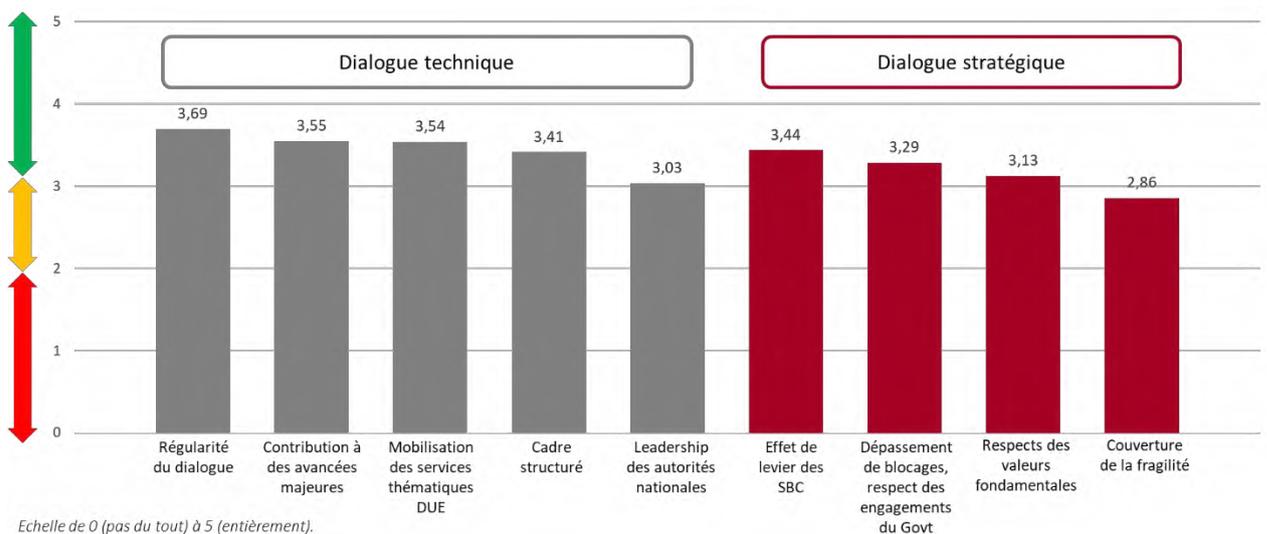


Figure 8. Qualité et résultats du dialogue de politiques – réponses des DUE

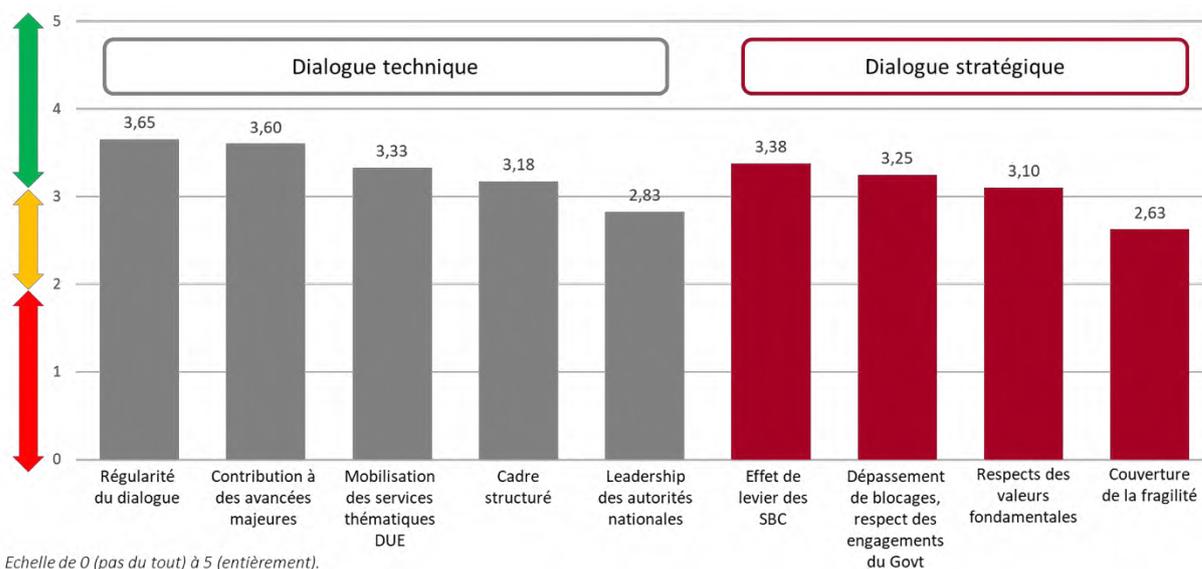


Table 3. Synthèse - Dialogue

	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caraiibes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est
5. Dialogue											
Dialogue Technique	3,3	3,8	3,7	3,4	3,5	3,8	3,6	4,4	2,6	3,8	3,8
Dialogue Stratégique	3,1	3,6	3,8	3,2	3,5	2,4	2,9	2,8	3,3	4,0	3,5

2.4 Coordination avec les bailleurs et complémentarité au sein de l'UE

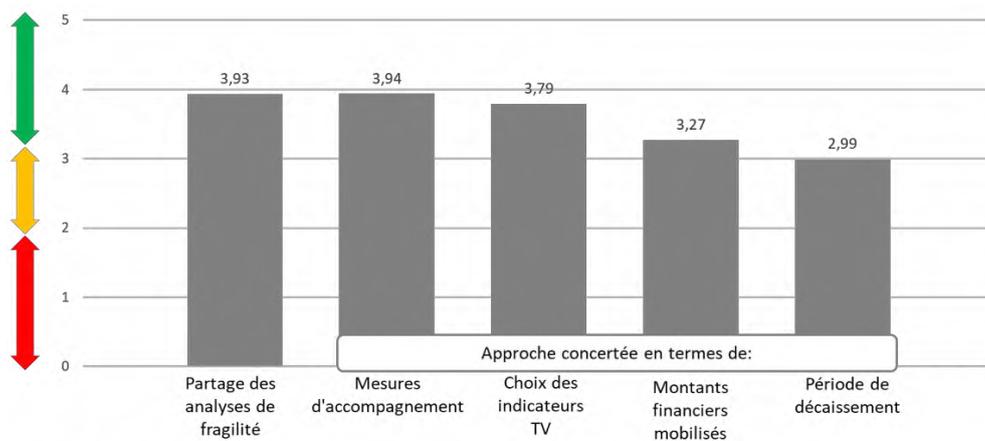
Cette section de l'enquête permet aux répondants d'apprécier le degré de coordination entre les bailleurs fournissant de l'aide budgétaire et des appuis techniques au stade de la formulation des programmes et lors de leur mise en œuvre. Les répondants fournissent également un jugement sur les synergies développées entre les SBC et d'autres interventions de l'UE dans les mêmes domaines.

Globalement, la coordination est jugée meilleure au cours de la phase de formulation que durant la mise en œuvre.

Selon les répondants, **la collaboration entre l'UE et les autres bailleurs de fonds fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la formulation des SBC est globalement satisfaisante** même si moins présente sur la fixation des montants financiers mobilisés et sur le choix des périodes de décaissement.

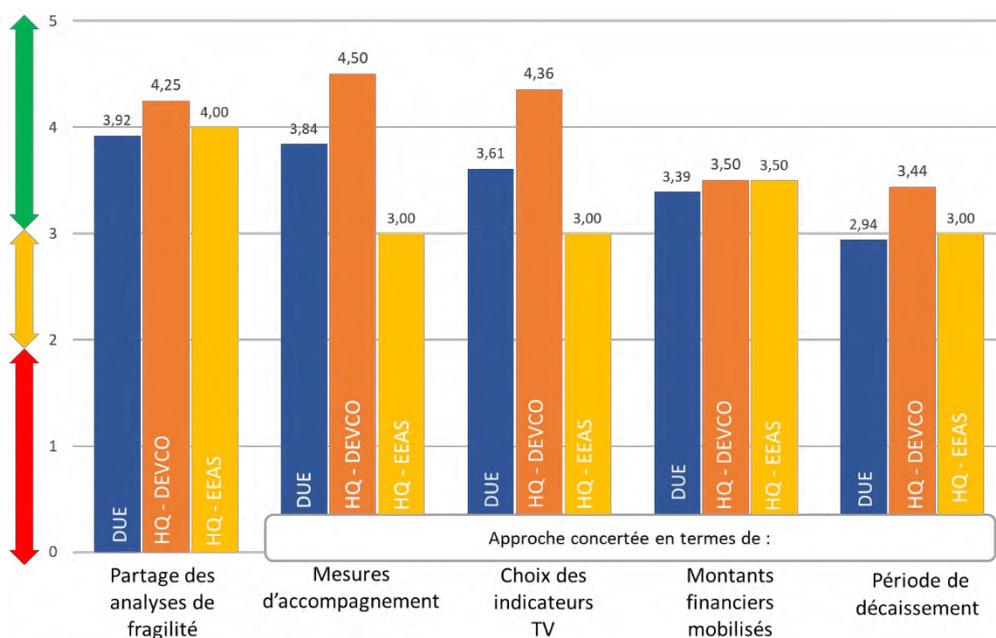
On observe que les notes attribuées par le siège DEVCO sont bien plus élevées que les notations des DUE, en particulier quant à l'identification des mesures d'accompagnement (GFP notamment) et dans le choix des indicateurs des tranches variables. La vision depuis le terrain n'est pas exactement la même que dans les bureaux de Bruxelles.

Figure 9. Coordination avec les autres bailleurs lors de la formulation des SBC



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

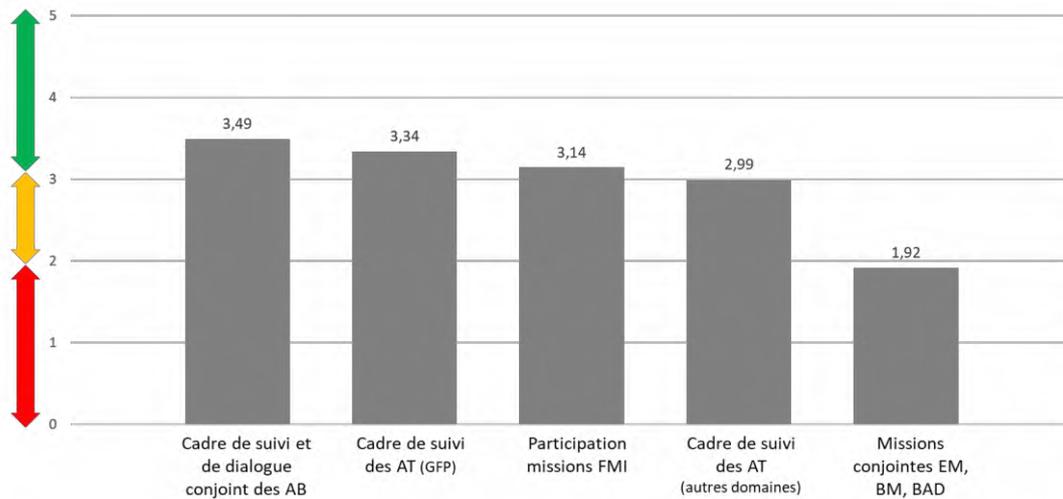
Figure 10. Coordination avec les autres bailleurs lors de la formulation des SBC (par type de répondants)



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

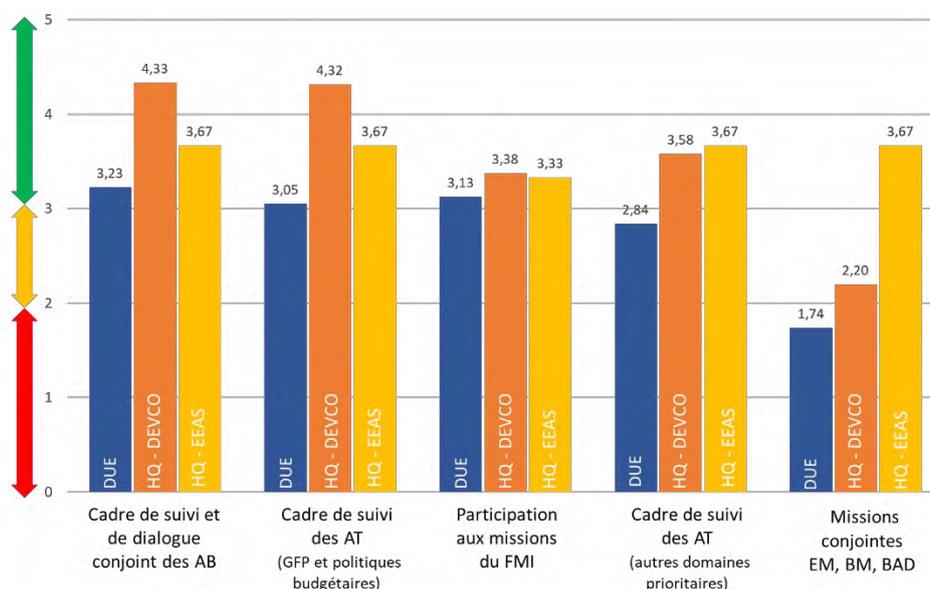
Selon les répondants, la collaboration entre l'UE et les autres bailleurs de fonds impliqués dans d'autres programmes lors de la mise en œuvre des SBC est globalement moyennement satisfaisante. Cette collaboration a été jugée faible, en particulier par les DUE, concernant la mise en œuvre de missions conjointes avec les Etats membres, la Banque mondiale, et la Banque africaine de développement et n'est pas vraiment satisfaisante pour la mise en place de cadre de suivi de l'AT et la participation aux missions du FMI. A nouveau, la perception du degré de coordination est plus élevée à Bruxelles en particulier sur l'effectivité des cadres de suivi et de dialogue conjoint et des AT.

Figure 11. Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre des SBC : mécanismes de coordination mis en place et degré d'efficacité



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

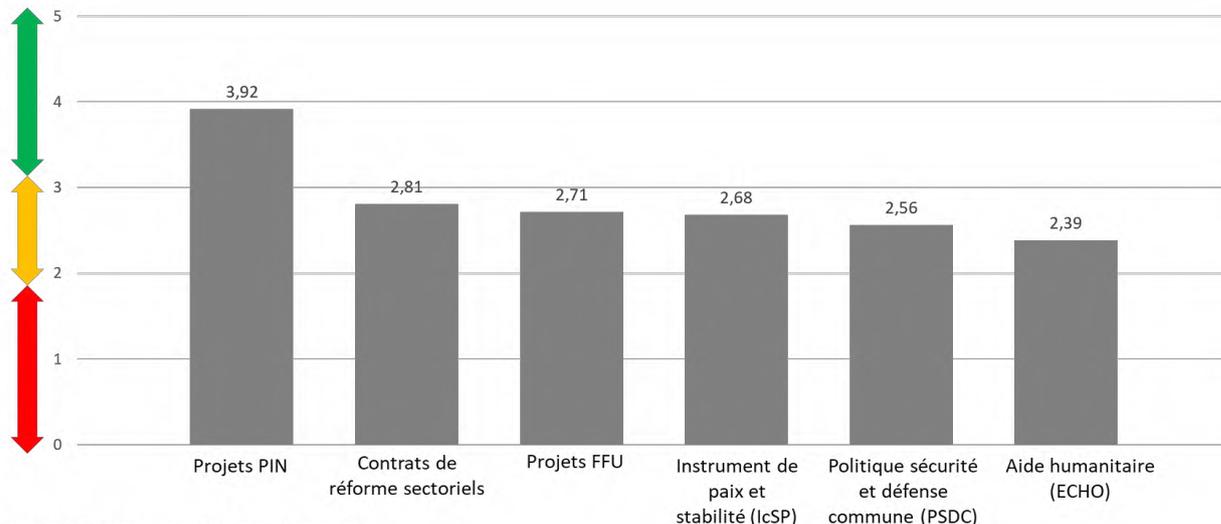
Figure 12. Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre des SBC : mécanismes de coordination mis en place et degré d'efficacité (par type de répondants)



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

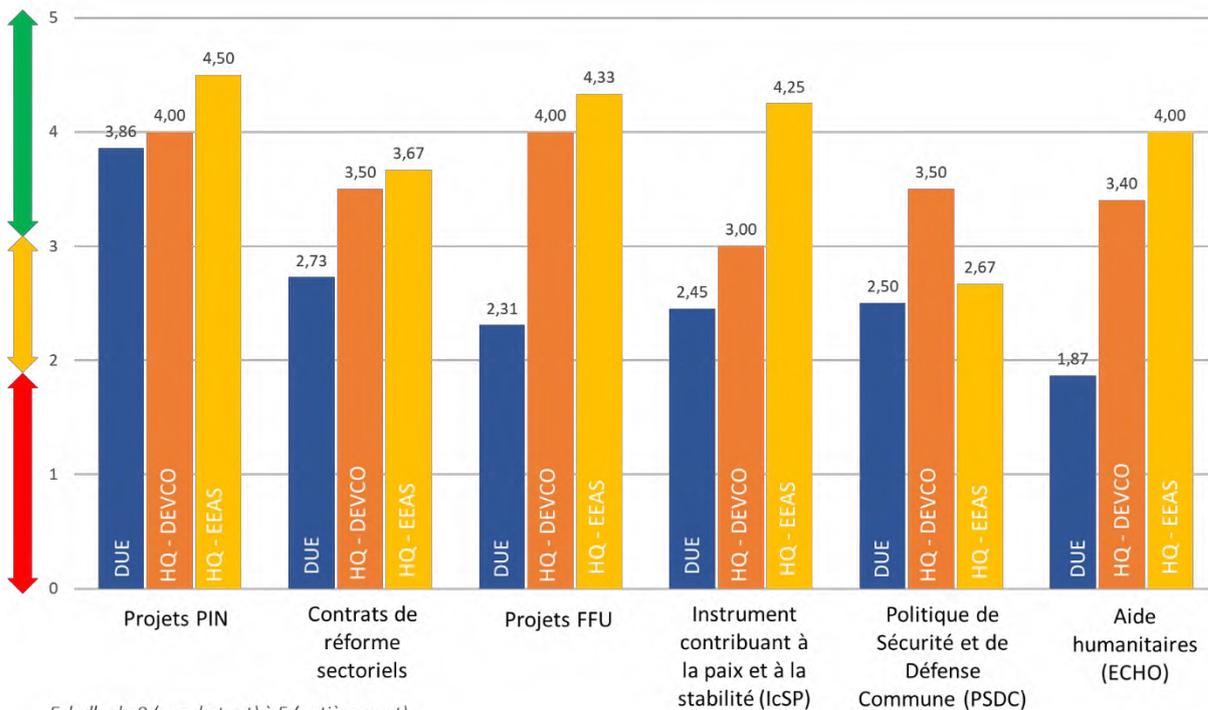
L'appréciation de la synergie dans la mise en œuvre des SBC avec les autres interventions de l'UE diffère selon le type de répondant. **Les répondants à Bruxelles estiment qu'il existe une synergie satisfaisante, alors que les DUE se montrent plus nuancées.** Pour les DUE, cette synergie est même considérée comme insatisfaisante concernant l'aide humanitaire (ECHO).

Figure 13. Complémentarités avec les autres interventions de l'UE : degré effectif de synergies dans la mise en œuvre des SBC avec les autres interventions de l'UE dans le pays



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

Figure 14. Complémentarités avec les autres interventions de l'UE : degré effectif de synergies dans la mise en œuvre des SBC avec les autres interventions de l'UE dans le pays (par type de répondants)



Echelle de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement).

Table 4. Synthèse - Coordination

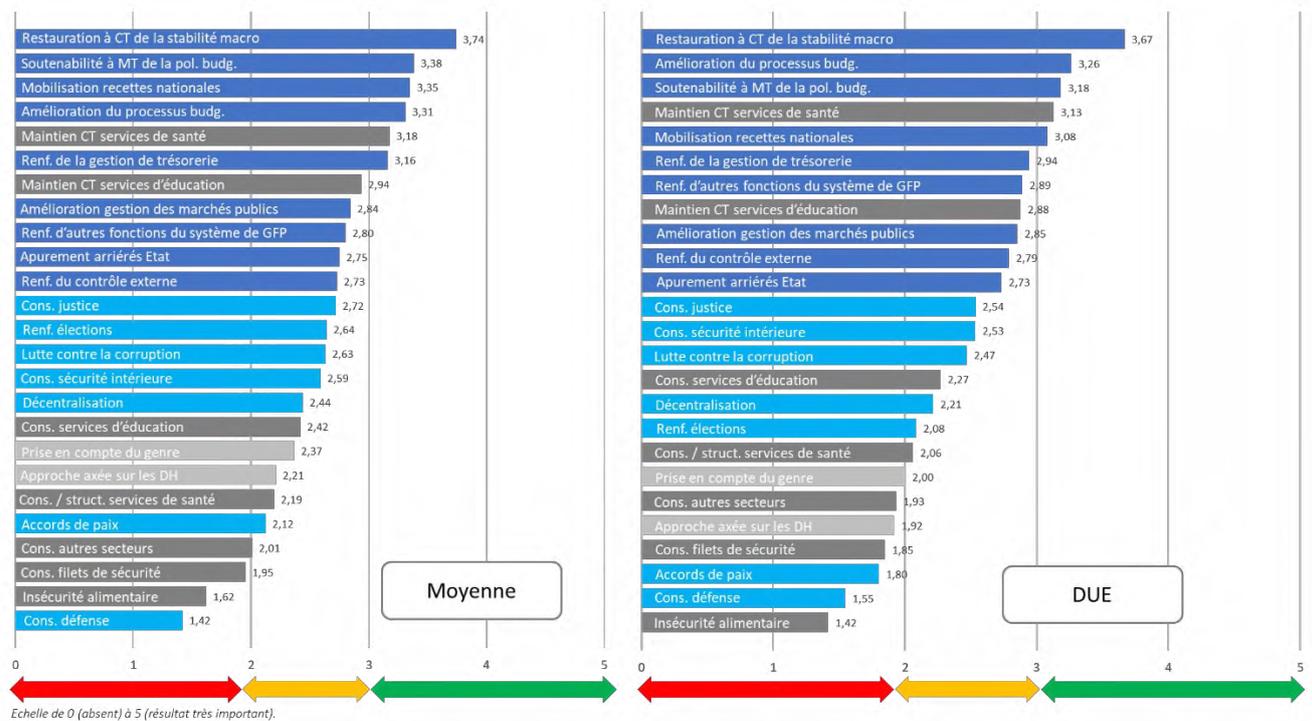
	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caribes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est
6. Coordination											
6.1 Coordination lors de la formulation des SBC mis en œuvre dans le pays	3,5	4,0	3,3	3,6	3,4	4,0	4,0	4,6	2,7	4,0	5,0
6.2 Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre du(des) SBC dans le pays	2,8	3,6	3,6	3,0	3,0	3,5	2,9	4,1	2,3	4,0	2,8
6.3 Complémentarités avec les autres interventions de l'UE	2,6	3,6	3,9	2,8	3,2	2,9	3,5	2,3	4,0	3,0	0,8

2.5 Principaux produits indirects et résultats

Cette section de l'enquête fait écho à la question relative aux objectifs poursuivis. Les répondants notent les principales avancées obtenues en termes de politiques publiques et les résultats acquis grâce à la mise en œuvre des SBC, au sein de quatre domaines :

- Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la gestion des finances publiques ;
- Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit ;
- Maintien et consolidation des services sociaux ;
- Thématiques transversales (genre et approche axée sur les droits de l'homme).

Figure 15. Résultats atteints par les SBC, par ordre d'importance



Le tableau ci-dessous montre qu'à de rares exceptions, plus un objectif a d'importance pour les SBC, plus le degré d'atteinte de cet objectif est important.

Figure 16. Objectifs poursuivis et résultats atteints par les SBC

		Objectifs poursuivis	Résultats atteints
Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la gestion des finances publiques	Mobilisation des recettes nationales	● 3,93	● 3,35
	Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire	● 3,50	● 3,38
	Amélioration du processus budgétaire	● 3,47	● 3,31
	Restauration à court terme de la stabilité macroéconomique	● 3,42	● 3,74
	Renforcement d'autres fonctions du système de GFP	● 3,37	● 2,80
	Renforcement du contrôle externe	● 3,01	● 2,73
	Renforcement de la gestion de trésorerie	● 2,89	● 3,16
	Amélioration de la gestion des marchés publics	● 2,66	● 2,84
	Apurement des arriérés de l'Etat	● 1,58	● 2,75
Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit	Accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption	● 2,94	● 2,63
	Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure	● 2,33	● 2,59
	Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice	● 2,13	● 2,72
	Accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation	● 2,13	● 2,44
	Accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix	● 1,30	● 2,12
	Renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente	● 1,20	● 2,64
	Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense	● 1,12	● 1,42
Maintien et consolidation des services sociaux	Consolidation et structuration des services de santé	● 2,44	● 2,19
	Maintien à court terme du fonctionnement des services de santé	● 2,22	● 3,18
	Consolidation et structuration des services d'éducation	● 2,15	● 2,42
	Maintien à court terme du fonctionnement des services d'éducation de base/secondaire	● 1,87	● 2,94
	Consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs (i.e. eau/assainissement ; transports ; etc.)	● 1,75	● 2,01
	Consolidation et structuration de filets de sécurité (sécurité alimentaire, protection sociale)	● 1,61	● 1,95
	Prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire	● 1,44	● 1,62
Thématiques transversales	Prise en compte du genre dans les politiques publiques de l'Etat	● 2,40	● 2,37
	Prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme	● 2,33	● 2,21

Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la gestion des finances publiques

Selon les répondants à l'enquête, la restauration macroéconomique et le renforcement de la gestion des finances publiques sont les objectifs des SBC ayant **atteints les meilleurs résultats**. En effet, 8 des 10 objectifs ayant atteints les meilleurs résultats concernant la stabilité macroéconomique et le renforcement de la GFP.

A noter que pour les répondants à Bruxelles les résultats atteints sont très importants, alors qu'ils ne sont que moyennement importants pour les répondants en délégation.

Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit

D'après les répondants, l'atteinte des objectifs des SBC en termes de maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de Droit est **mitigée**. Les DUE ont globalement un jugement plus critique que le personnel du siège.

Les DUE et le siège EEAS considèrent que les progrès en termes d'accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix ne sont pas du tout satisfaisants, alors que le siège DEVCO s'estime satisfait.

La remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense est l'objectif avec le degré d'atteinte des résultats le plus faible.

Ces deux objectifs étaient cependant préalablement cités parmi les moins importants des SBC.

Maintien et consolidation des services sociaux

D'après les répondants, l'atteinte des objectifs des SBC en termes de maintien et consolidation des services sociaux est également **mitigée**. Les DUE ont globalement un jugement plus critique que le personnel du siège.

Pour les DUE, les problématiques d'insécurité alimentaire, de consolidation et structuration de filets de sécurité, et de consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs n'ont été que très peu adressés par les SBC et il n'y a donc pas de résultats visibles dans ces domaines.

Les résultats atteints en termes de maintien à court terme du fonctionnement des services de santé et d'éducation sont satisfaisants selon les répondants. Le siège DEVCO y apporte les notations les plus hautes.

Thématiques transversales (genre et approche axée sur les droits de l'homme)

Les DUE mentionnent des résultats peu significatifs des SBC dans la prise en compte du genre dans les politiques de l'Etat et dans la prise en compte de l'approche basée sur les droits de l'homme. Pour les répondants à Bruxelles, ces résultats sont à l'inverse très satisfaisants.

Principaux résultats obtenus par les SBC

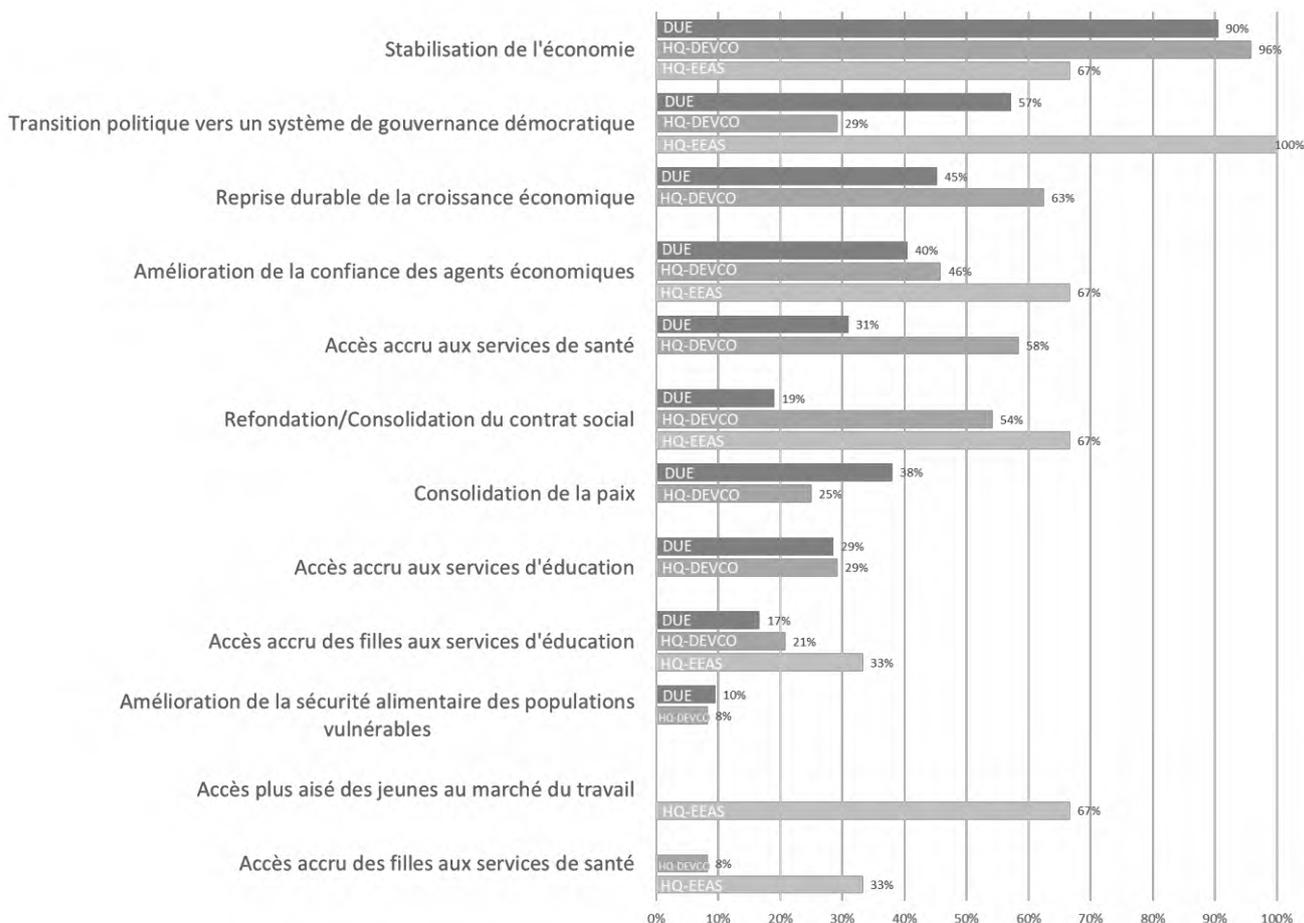
Le questionnaire offrait la possibilité aux répondants de cocher les cinq résultats les plus importants obtenus à la suite de la mise en œuvre des SBC.

On constate que la stabilisation de l'économie est le résultat le plus souvent mentionné (87%), suivi par la transition politique vers un système de gouvernance démocratique (50%), la reprise durable de la croissance économique (45%), l'amélioration de la confiance des agents économiques (43%) et l'accès accru aux services de santé (37%).

Il est intéressant de noter qu'il y a de fortes disparités entre les services dans la perception des résultats obtenus, excepté pour la stabilisation de l'économie : globalement, les DUE

sont moins positives que le Siège et en particulier sur la contribution des SBC à la reprise durable de la croissance économique, à l'accès accru aux services de santé et à la refondation/consolidation du contrat social. En revanche, les DUE sont plus positifs que DEVCO quant aux résultats obtenus en matière de transition politique vers un système de gouvernance démocratique.

Figure 17. Principaux résultats obtenus par les SBC



En pourcentage de répondants ayant cité cette réponse comme l'un des 5 principaux résultats obtenus.

Table 5. Synthèse – Résultats

	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caraïbes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est
7. Résultats											
7.1 Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la GFP											
1. Restauration à court terme de la stabilité macroéconomique	3,7	4,0	4,5	3,7	4,0	4,0	3,0	2,5	3,0	4,0	4,0
2. Apurement des arriérés de l'Etat	2,7	2,4	4,0	2,8	2,9	1,5	2,0	2,0		4,0	3,0
3. Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire	3,2	4,0	4,0	3,4	3,8	2,7	3,8	2,0	3,0	4,0	2,0
4. Mobilisation des recettes nationales	3,1	3,8	4,0	3,3	3,5	3,0	3,8	4,0	3,0	4,0	2,0
5. Amélioration du processus budgétaire	3,3	3,6	4,0	3,3	3,5	3,3	3,5	3,0	3,0	4,0	2,0
6. Renforcement de la gestion de trésorerie	2,9	3,5	4,0	3,2	3,2	3,0	4,0	3,0	3,0	4,0	2,0
7. Amélioration de la gestion des marchés publics	2,9	2,3	4,0	2,8	2,5	1,5	3,3	2,5	3,0	4,0	5,0
8. Renforcement du contrôle externe	2,8	2,5	4,0	2,7	2,7	2,0	3,5	2,5	3,0	4,0	2,0
9. Renforcement d'autres fonctions du système de GFP	2,9	2,8	4,0	2,8	2,9	2,7	3,3	2,5	0,0	4,0	3,0
7.2 Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit											
1. Accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix	1,8	3,5	0,0	2,1	2,4	2,7	3,3				0,0
2. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice	2,5	3,0	5,0	2,7	2,6	1,5	3,3	3,0		5,0	4,0
3. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure	2,5	2,9	5,0	2,6	2,9	2,3	2,0	3,0		5,0	0,0
4. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense	1,5	2,0	1,0	1,4	1,9	0,0	2,0	3,0		1,0	0,0
5. Renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente	2,1	3,0	5,0	2,6	2,4	2,0	2,3	3,0		5,0	2,0
6. Accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation	2,2	2,9	5,0	2,4	2,5	2,0	2,7	3,0		5,0	2,0
7. Accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption	2,5	2,7	5,0	2,6	2,2	3,5	3,3	3,0		5,0	4,0
7.3 Maintien et consolidation des services sociaux											
1. Maintien à court terme du fonctionnement des services d'éducation de base/secondaire	2,9	3,9	2,5	2,9	3,6	4,0	2,3	3,5		2,0	0,0
2. Maintien à court terme du fonctionnement des services de santé	3,1	3,4	2,5	3,2	3,5	4,0	2,3	2,0		2,0	0,0
3. Prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire	1,4	1,7	2,5	1,6	1,8	0,5	2,3	1,0	2,0	2,0	0,0
4. Consolidation et structuration des services d'éducation	2,3	3,6	2,5	2,4	3,0	2,5	2,7	3,5		2,0	0,0
5. Consolidation et structuration des services de santé	2,1	3,0	2,5	2,2	2,7	2,5	2,3	1,0	2,0	2,0	0,0
6. Consolidation et structuration de filets de sécurité (sécurité alimentaire, protection sociale)	1,8	2,6	2,5	2,0	2,5	0,5	2,7	1,0	2,0	2,0	0,0
7. Consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs (i.e. eau/assainissement ; transports ; etc.)	1,9	2,8	2,5	2,0	2,4	1,5	3,7	1,0	2,0	2,0	0,0
7.4 Thématiques transversales											
1. Prise en compte du genre dans les politiques publiques de l'Etat	2,0	3,9	4,3	2,4	2,9	1,5	3,3	3,0	2,0	4,0	0,0
2. Prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme	1,9	3,7	4,0	2,2	2,6	1,5	3,0	3,0	2,0	3,0	2,0

2.6 Rôle de l'UE et principales leçons à tirer

Cette dernière section de l'enquête permet de :

Cerner le rôle joué par les SBC dans la mobilisation des autres bailleurs et dans la réduction de la prévalence des facteurs de fragilité ;

Questionner les facteurs qui ont facilité/freiné la mise en œuvre de l'instrument SBC.

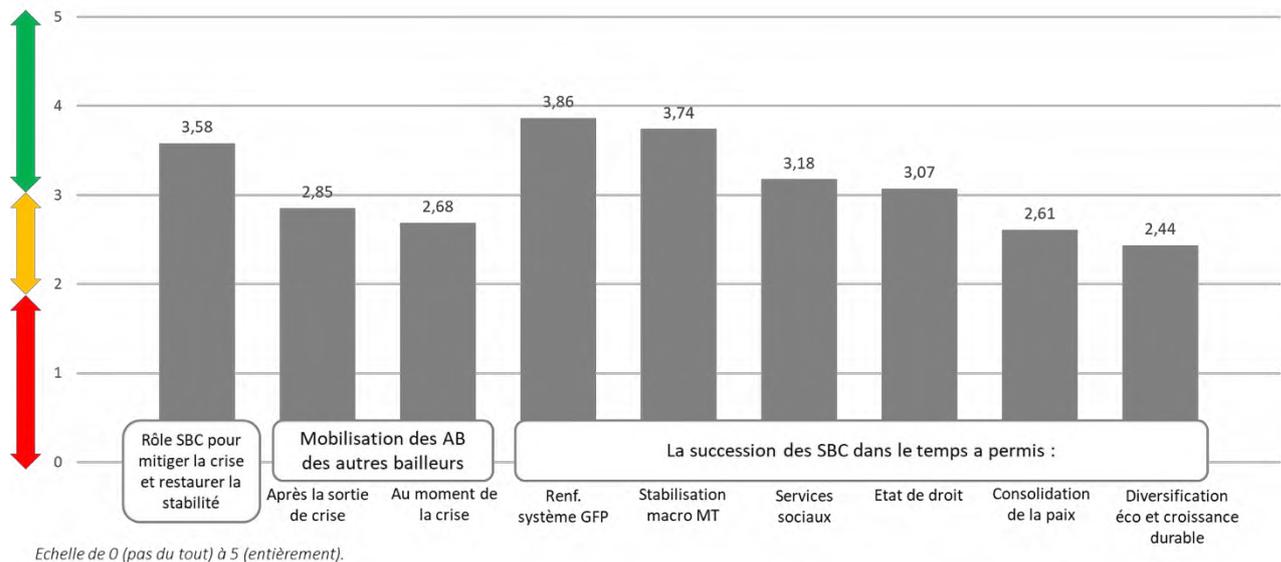
Spécificités des SBC

Globalement, le rôle de l'UE à travers l'instrument SBC est jugé déterminant pour empêcher la propagation des crises et pour restaurer/maintenir la stabilité économique, politique et sociale.

Les répondants sont unanimes sur l'importance des SBC pour permettre à l'UE de jouer un rôle déterminant dans la consolidation de la stabilisation macroéconomique à moyen terme ; le renforcement durable du système de GFP ; la mise en place d'un Etat de Droit ; le renforcement des capacités de l'Etat à délivrer des services sociaux de base. C'est moins vrai pour la consolidation de la paix et la diversification économique.

Pour les répondants à Bruxelles, les SBC ont joué un rôle déclencheur dans la mobilisation et la poursuite des appuis budgétaires des autres bailleurs. Cette affirmation est plus nuancée pour les DUE. A noter que le siège DEVCO estime que les SBC n'ont pas permis à l'UE de jouer un rôle déterminant dans la diversification de l'économie et la reprise d'une croissance durable, alors que le jugement des DUE et du siège EEAS est plus nuancé.

Figure 18. Rôle spécifique de l'UE au travers des SBC



Facteurs de succès et de blocage

Globalement, les outils déployés et les moyens mis en œuvre au niveau des DUE sont positivement perçus et ont facilité la mise en œuvre de l'instrument. Les trois facteurs qui sont les mieux notés à cet égard sont :

- La compréhension et l'analyse du contexte de fragilité et de ses implications dans les domaines visés par les SBC ;
- La coopération au sein des DUE entre les sections Gouvernance, Economie, Politique, et les autres sections thématiques ;
- La maîtrise de l'instrument SBC et de ses spécificités par le staff des DUE.

L'avis des DUE est globalement moins positif que celui du Siège, en particulier sur les appuis reçus en termes d'outils, de formation et de guidance. De plus, elles considèrent comme peu satisfaisantes, la gestion de carrière assurant une mise à disposition adéquate des compétences dans l'espace et la durée, et dans une moindre mesure leur niveau de formation sur l'instrument et les contextes de fragilité.

Le partage d'une vision commune entre DUE/Siège est globalement considérée comme donnant satisfaction mais la vision est beaucoup plus positive depuis Bruxelles que depuis les DUE.

Quatre facteurs sont globalement insatisfaisants :

- La maîtrise de l'instrument SBC par les autorités nationales
- La gestion de carrière

Les capacités disponibles au sein de l'administration (mieux jugée par les DUE qu'au Siège)

La disponibilité de données statistiques de qualité jugée très négativement en particulier par le siège DEVCO, Par contre, l'engagement politique des autorités nationales apparaît assez satisfaisant même si pouvant être plus fort.

Figure 19. Facteurs de facilitation/contraintes à la mise en œuvre de l'instrument SBC

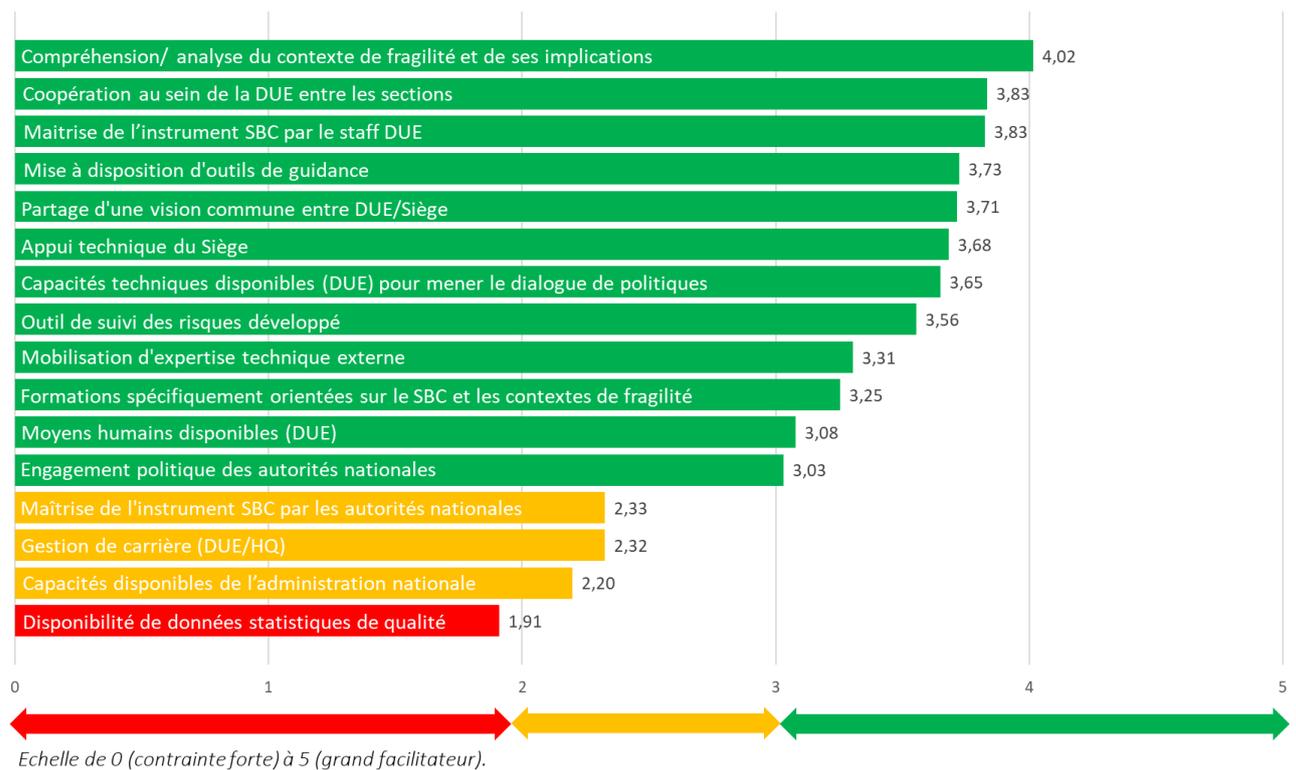


Figure 20. Facteurs de facilitation/contraintes à la mise en œuvre de l'instrument SBC – Réponses des DUE

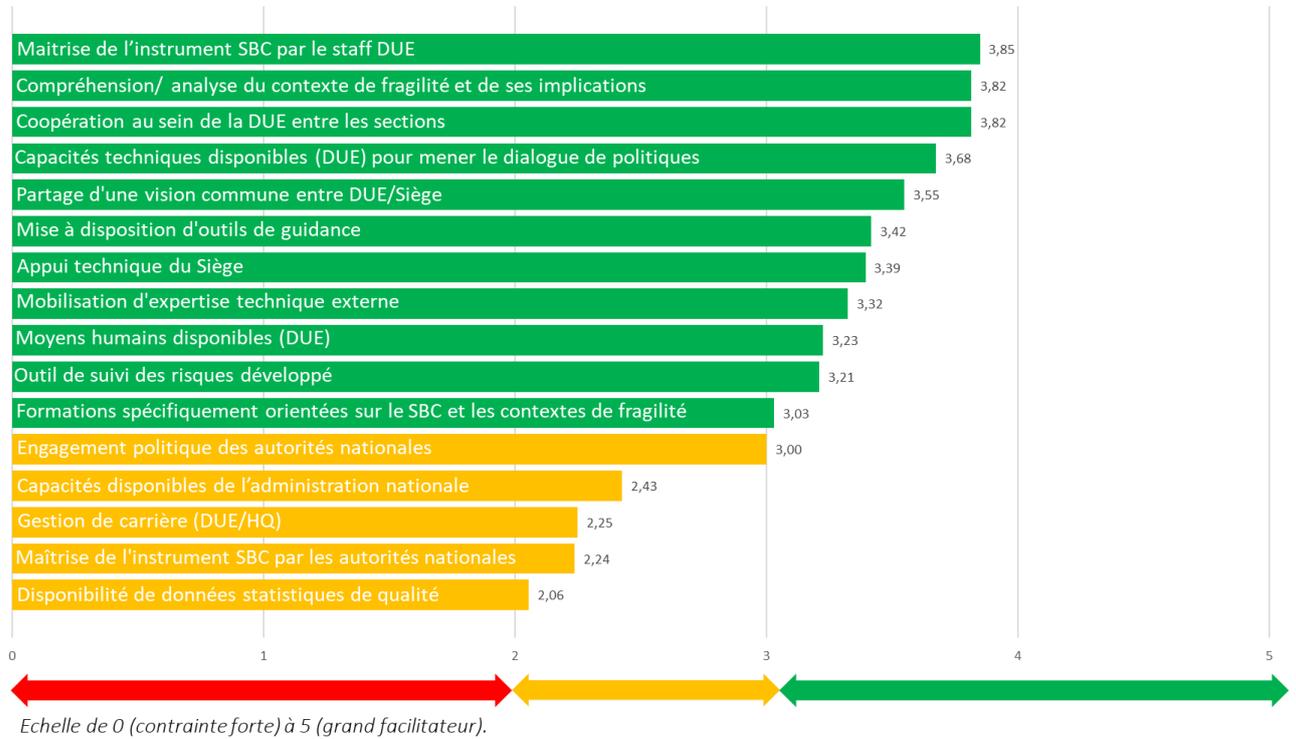


Table 6. Synthèse - Leçons

	DUE	HQ-DEVCO	HQ-EEAS	MOYENNE	Afr Ouest et Centrale	Afr Est et Australe	Asie	Caribes	Pacifique	PEV-Sud	PEV-Est	
8. Leçons												
8.1 Rôle spécifique de l'UE												
1. Le(s) SBC de l'UE a(ont) joué un rôle déclencheur dans la mobilisation des appuis budgétaires des autres bailleurs au moment de la crise / du choc	2,4	4,0	4,0	2,7	3,1	2,7	2,3	4,5	4,0	3,0	0,0	
2. Le(s) SBC de l'UE a(ont) joué un rôle moteur pour la mobilisation/poursuite des appuis budgétaires des autres bailleurs après la sortie de crise	2,5	3,7	4,0	2,9	3,3	1,0	2,3	4,5	5,0	3,0	0,0	
3. A travers le(s) SBC, l'UE a joué un rôle déterminant pour empêcher une propagation de la crise et pour restaurer/maintenir la stabilité économique, politique et sociale	3,7	3,8	4,3	3,6	3,9	3,8	3,0	3,0	5,0	3,0	4,0	
4. La succession de SBC dans le temps a permis à l'UE de jouer un rôle déterminant dans :1) la consolidation de la stabilisation macroéconomique à moyen terme	3,5	4,3	4,3	3,7	4,2	2,0	3,7	3,0	3,0	3,0	4,0	
2) la diversification de l'économie et la reprise d'une croissance durable	2,6	1,8	2,7	2,4	2,3	1,0	3,3	1,5	4,0	3,0	3,0	
3) le renforcement durable du système de Gestion des Finances Publiques	3,7	4,4	4,3	3,9	4,2	2,5	4,0	3,5	4,0	3,0	3,0	
4) le processus de consolidation de la paix	2,5	3,2	3,5	2,6	3,3	1,0	3,3	1,0			0,0	
5) la mise en place d'un Etat de droit	2,9	3,1	4,3	3,1	3,3	2,0	3,7	2,0		3,0	4,0	
6) le renforcement des capacités de l'Etat à délivrer des services sociaux de base	2,9	3,6	4,0	3,2	3,6	3,5	3,7	3,0	2,0	3,0	0,0	
8.2 Facteurs de succès / échecs												
1. Moyens humains disponibles au sein des DUE permettant une mise en œuvre efficace de toutes les composantes du(s) SBC	3,2	2,5	4,0	3,1	3,6	1,8	2,3	3,5	2,0	3,0	3,0	
2. Maitrise de l'instrument SBC et de ses spécificités par le staff des DUE	3,9	4,1	3,0	3,8	4,2	3,3	3,5	3,0	2,0	3,0	4,0	
3. Compréhension/ analyse du contexte de fragilité et de ses implications dans les domaines visés par le(s) SBC	3,8	4,5	4,3	4,0	4,4	3,5	4,0	3,5	2,0	3,0	4,0	
4. Capacités techniques disponibles au sein de la DUE pour mener le dialogue de politiques dans le cadre du(des) SBC	3,7	4,0	4,0	3,7	4,0	2,8	3,5	3,5	4,0	3,0	4,0	
5. Outil de suivi des risques (i.e. cadre de gestion des risques) développé pour guider les mesures d'atténuation et leur suivi	3,2	4,5	2,3	3,6	3,8	3,0	3,8	3,0	4,0	3,0	3,0	
6. Mise à disposition d'outils de guidance (comme les lignes directrices)	3,4	4,7	3,3	3,7	4,0	3,3	4,0	3,5	4,0	3,0	3,0	
7. Appui technique du Siège	3,4	4,9	4,0	3,7	4,1	4,0	4,0	3,5	4,0	3,0	2,0	
8. Formations spécifiquement orientées sur le SBC et les contextes de fragilité	3,0	4,5	3,5	3,3	3,7	2,5	3,3	3,5		3,0	1,0	
9. Gestion de carrière au sein des DUE/HQ assurant une mise à disposition adéquate des compétences dans l'espace et la durée	2,3	3,0	1,0	2,3	2,4	1,0	2,5	3,5		3,0	2,0	
10. Mobilisation d'expertise technique externe pour les analyses de contexte et le suivi des programmes	3,3	3,9	1,7	3,3	3,4	3,3	3,0	3,5	4,0	3,0	2,0	
11. Partage d'une vision commune entre DUE/services du Siège (partage des objectifs visés, des réalités de terrain, des difficultés rencontrées)	3,6	4,1	4,0	3,7	4,0	3,5	3,8	3,0	4,0	3,0	3,0	
12. Coopération au sein de la DUE entre les sections Gouvernance/Economie / Politique / autres sections thématiques	3,8	3,7	4,0	3,8	4,2	3,0	2,8	3,5	4,0	4,0	4,0	
13. Maitrise de l'instrument SBC et de ses spécificités par les autorités nationales	2,2	2,5	3,0	2,3	2,4	1,5	2,5	2,5	4,0	3,0	4,0	
14. Capacités et moyens techniques disponibles au niveau de l'administration nationale pour porter les réformes appuyées par le programme	2,4	2,0	3,0	2,2	2,3	2,0	2,3	1,5	4,0	3,0	3,0	
15. Disponibilité de données statistiques de qualité pour permettre un suivi effectif des indicateurs retenus pour les tranches variables	2,1	1,5	3,5	1,9	1,8	1,0	2,3	2,0	4,0	5,0	2,0	
16. Engagement politique des autorités nationales bénéficiaires	3,0	3,2	4,0	3,0	3,1	3,3	3,5	3,0	3,0	5,0	4,0	

Appendix

Formulaire d'enquête (français)

1. Merci de participer à cette enquête

Le cabinet ADE s.a a été mandaté par la Commission européenne pour conduire l'évaluation des 'State Building Contracts' (SBC) de l'Union européenne déployés sur la période 2012-2018.

Cette évaluation vise à fournir une appréciation indépendante d'ensemble des SBC en tant qu'instrument d'aide.

Cette enquête vise à recueillir votre avis sur le(s) SBC mis en œuvre dans votre pays Le questionnaire s'articule autour de six thèmes: 1) les objectifs visés par les SBC; 2) la formulation et le suivi des SBC; 3) le dialogue de politiques mené dans le cadre des SBC; 4) la coordination et la complémentarité avec les autres partenaires et au sein de l'UE; 5) les principaux résultats atteints grâce à la mise en oeuvre des SBC; et 6) le rôle spécifique joué par l'UE et les principales difficultés rencontrées.

Répondre à ce questionnaire devrait vous prendre environ 30 à 40 minutes. Nous vous remercions par avance du temps que vous y consacrerez.

Veillez noter que votre participation est essentielle pour l'évaluation.

Si certaines questions ne sont pas pertinentes pour vous, vous pouvez cocher la case 'N/A'. Veillez ceci étant à éviter l'utilisation de cette option autant que possible.'

Vos réponses sont strictement anonymes et seront traitées de façon confidentielle et agrégée par l'équipe d'évaluation. Vous pouvez consulter notre politique de confidentialité [ici](#). Vous pouvez donc vous sentir libre d'exprimer votre opinion, qu'elle soit positive ou négative.

Pour tout besoin de clarification sur les questions de cette enquête ou sur l'évaluation plus généralement, vous pouvez contacter Mme Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

2. Identification

*** Pays**

Merci de remplir un questionnaire différent par pays.

*** Fonction exercée**

*** Date d'entrée en fonction pour le pays**

Mois (MM)

Année (AAAA)

3. Objectifs poursuivis par le(s) programme(s) SBC

Ce premier thème vise à identifier comment les objectifs assignés à l'instrument SBC se sont traduits dans les 42 programmes mis en oeuvre et avec quelle priorité. Plus loin dans l'enquête, il vous sera demandé d'évaluer la mesure dans laquelle ces objectifs ont été effectivement atteints.

Quels objectifs ont été visés par le(s) SBC mis en oeuvre dans le pays, dans chacun des domaines repris ci-dessous et avec quel degré d'importance ?

* 3.1 Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la gestion des finances publiques (GFP)

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Restauration à court terme de la stabilité macroéconomique	<input type="radio"/>						
2. Apurement des arriérés de l'Etat	<input type="radio"/>						
3. Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire	<input type="radio"/>						
4. Mobilisation des recettes nationales	<input type="radio"/>						
5. Amélioration du processus budgétaire	<input type="radio"/>						
6. Renforcement de la gestion de trésorerie	<input type="radio"/>						
7. Amélioration de la gestion des marchés publics	<input type="radio"/>						
8. Renforcement du contrôle externe	<input type="radio"/>						
9. Renforcement d'autres fonctions du système de GFP	<input type="radio"/>						

Citer les **principales fonctions** du système de gestion des finances publiques qui ont été/sont **visées**

* 3.2 Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix	<input type="radio"/>						
2. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice	<input type="radio"/>						
3. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure	<input type="radio"/>						
4. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense	<input type="radio"/>						
5. Renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente	<input type="radio"/>						
6. Accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation	<input type="radio"/>						
7. Accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption	<input type="radio"/>						

Commentaires

* 3.3 Maintien et consolidation des services sociaux

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Maintien à court terme du fonctionnement des services d'éducation de base/secondaire	<input type="radio"/>						
2. Maintien à court terme du fonctionnement des services de santé	<input type="radio"/>						
3. Prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire	<input type="radio"/>						
4. Consolidation et structuration des services d'éducation	<input type="radio"/>						
5. Consolidation et structuration des services de santé	<input type="radio"/>						
6. Consolidation et structuration de filets de sécurité (sécurité alimentaire, protection sociale)	<input type="radio"/>						
7. Consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs (i.e. eau/assainissement ; transports ; etc.)	<input type="radio"/>						

Spécifier le secteur

4. Formulation et suivi des SBC

Ce thème vise à apprécier la pertinence des programmes SBC au regard du contexte de fragilité, en se focalisant sur les analyses initiales de fragilité et le suivi de l'évolution du contexte, et sur l'adéquation des objectifs fixés et des modalités retenues.

*** 4.1 Pertinence des objectifs des SBC mis en oeuvre dans le pays, appréciation des analyses initiales de fragilité et suivi de l'évolution du contexte**

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Les objectifs fixés dans le(s) SBC ont-ils répondu / répondent-ils adéquatement aux enjeux rencontrés en termes de consolidation de l'appareil d'Etat et de résilience ?	<input type="radio"/>						
2. Les analyses de contexte pays disponibles au moment de la formulation du (des) SBC étaient-elles suffisamment détaillées pour que le SBC réponde au mieux aux enjeux de la fragilité ?	<input type="radio"/>						
3. Les facteurs de fragilité propres à chaque secteur couvert par le(s) SBC ont-ils été suffisamment étayés au moment de la formulation du programme ?	<input type="radio"/>						
4. L'évolution du contexte en cours de programme fait-elle l'objet d'un suivi suffisamment détaillé pour que le(s) SBC continue(nt) à répondre au mieux aux enjeux de la fragilité ?	<input type="radio"/>						

Commentaires

*** 4.2 Pertinence des modalités retenues pour le(s) SBC mis en oeuvre dans le pays**

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. La répartition en tranche fixe/tranche variable était-elle / est-elle adéquate au regard des besoins de stabilisation et de consolidation du pays ?	<input type="radio"/>						
2. Le nombre de secteurs couvert par le(s) SBC (à travers les indicateurs de la tranche variable, le dialogue et le renforcement de capacités) était-il / est-il justifié au regard des moyens disponibles dans le programme ?	<input type="radio"/>						
3. La stratégie d'intervention proposée par le(s) SBC a-t-elle été / est-elle appropriée par les autorités nationales ?	<input type="radio"/>						
4. Les indicateurs des tranches variables ont-ils été / sont-ils appropriés par les ministères sectoriels/institutions concernées ?	<input type="radio"/>						
5. Les appuis techniques prévus répondent-ils aux priorités poursuivies par le(s) SBC ?	<input type="radio"/>						
6. Le(s) SBC prévoit-il une stratégie de pérennisation des acquis ?	<input type="radio"/>						
7. La formulation des SBC a-t-elle reposé sur une analyse du coût potentiel de la non intervention ?	<input type="radio"/>						
8. La succession de SBC a-t-elle permis d'apporter une réponse appropriée à l'évolution de la situation en vue de la consolidation des fonctions essentielles de l'Etat et/ou la résilience ?	<input type="radio"/>						

Justification

*** 4.3 Flexibilité et mise en oeuvre du(des) SBC dans le pays**

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Le(s) SBC ont-ils permis à l'UE de déployer un appui rapide répondant à l'urgence de la situation ?	<input type="radio"/>						
2. Les contrats ont-ils été / sont-ils suffisamment flexibles pour tenir compte de l'évolution du contexte (adaptation des montants, de la durée, des indicateurs, etc.) ?	<input type="radio"/>						
3. Les décaissements du(des) SBC ont-ils pu se faire aux périodes initialement prévues ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ?	<input type="radio"/>						

Justification

5. Dialogue de politiques

Ce thème vise à évaluer l'apport du dialogue de politiques (technique et stratégique) dans l'atteinte des objectifs du(des) programme(s) et à cerner le processus mis en oeuvre ainsi que les difficultés rencontrées.

* Dialogue de politiques

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Le dialogue technique sur les réformes / mesures d'urgence appuyées a-t-il contribué à des avancées majeures ?	<input type="radio"/>						
2. Le dialogue technique est-il mené de façon régulière ?	<input type="radio"/>						
3. Le dialogue technique entre l'UE et les autorités fait-il l'objet d'un cadre structuré permettant un suivi régulier des objectifs visés?	<input type="radio"/>						
4. Les autorités nationales ont-elles le leadership dans l'animation de ce dialogue technique ?	<input type="radio"/>						
5. Au sein de la DUE, les services thématiques sont-ils systématiquement mobilisés dans le cadre du dialogue technique ?	<input type="radio"/>						
6. Le dialogue stratégique entre l'UE et les autorités politiques à travers le(s) SBC a-t-il permis / permet-il de lever des blocages et de veiller au respect par le Gouvernement des engagements pris ?	<input type="radio"/>						
7. Le dialogue stratégique mené à travers le(s) SBC a-t-il permis /permet-il de couvrir la fragilité dans toutes ses dimensions ?	<input type="radio"/>						
8. Le respect des valeurs fondamentales (respect des droits humains, Etat de droit, promotion de la démocratie) a-t-il été / est-il abordé systématiquement dans le cadre du dialogue stratégique mené à travers le(s) SBC ?	<input type="radio"/>						
9. Dans quelle mesure le(s) SBC a-t(ont-)il(s) eu un effet de levier dans le cadre du dialogue politique mené par l'ambassadeur ?	<input type="radio"/>						

Justification

6. Coordination avec les bailleurs et complémentarité au sein de l'UE

Ce thème vise à apprécier le degré de coordination entre les bailleurs fournissant de l'aide budgétaire et des appuis techniques au stade de la formulation des programmes et lors de leur mise en oeuvre. Il vise aussi à évaluer les synergies développées entre le(s) SBC et d'autres interventions de l'UE dans les mêmes domaines.

* 6.1 Coordination lors de la formulation des SBC mis en oeuvre dans le pays:

Dans quelle mesure la collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la formulation du(des) SBC a-t-elle été / est-elle satisfaisante ...

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. ... Au niveau du partage des analyses de fragilité ?	<input type="radio"/>						
2. ... Pour la mise en place d'une approche concertée en termes de:	<input type="radio"/>						
i) montants financiers mobilisés ?	<input type="radio"/>						
ii) période de décaissement ?	<input type="radio"/>						
iii) choix des indicateurs des tranches variables ?	<input type="radio"/>						
iv) identification et formulation des mesures d'accompagnement (GFP et autres secteurs)	<input type="radio"/>						

Commentaires

*** 6.2 Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre du(des) SBC dans le pays:**

Dans quelle mesure la collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la mise en œuvre du(des) SBC a-t-elle été / est-elle satisfaisante ? Quels mécanismes de coordination ont-été mis en place et avec quel degré d'efficacité ?

Degré d'appréciation de 1 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Mise en place d'un cadre de suivi et de dialogue conjoint des appuis budgétaires	<input type="radio"/>						
2. Missions conjointes avec les Etats membres, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement	<input type="radio"/>						
3. Participation active aux missions du Fonds Monétaire International	<input type="radio"/>						
4. Mise en place d'un cadre de suivi des appuis techniques							
i) dans le domaine de la gestion des finances publiques / politiques budgétaires	<input type="radio"/>						
ii) dans les autres domaines prioritaires	<input type="radio"/>						

Commentaires

*** 6.3 Complémentarités avec les autres interventions de l'UE:**

Quel est le degré effectif de synergies dans la mise en œuvre du(des) SBC avec les autres interventions de l'UE dans le pays, en particulier avec :

Degré d'appréciation de 0 (pas du tout) à 5 (entièrement)

	0	1	2	3	4	5	n/a
a. Les projets mis en œuvre dans le cadre du PIN	<input type="radio"/>						
b. Les contrats de réforme sectoriels	<input type="radio"/>						
c. Les interventions menées sous la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)	<input type="radio"/>						
d. L'instrument contribuant à la paix et à la stabilité (IcSP)	<input type="radio"/>						
e. Les projets FFU	<input type="radio"/>						
f. L'aide humanitaire (ECHO)	<input type="radio"/>						

Commentaires

7. Principaux résultats

Ce thème vise à évaluer les principales avancées obtenues en termes de politiques publiques et les résultats acquis grâce à la mise en oeuvre du(des) SBC.

En écho à la question relative aux objectifs poursuivis, veuillez indiquer le degré d'atteinte des objectifs dans les différents domaines couverts suite à la mise en oeuvre du(des) SBC dans le pays:

* 7.1 Restauration de la stabilité macro-économique et renforcement de la gestion des finances publiques (GFP)

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Restauration à court terme de la stabilité macroéconomique	<input type="radio"/>						
2. Apurement des arriérés de l'Etat	<input type="radio"/>						
3. Soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire	<input type="radio"/>						
4. Mobilisation des recettes nationales	<input type="radio"/>						
5. Amélioration du processus budgétaire	<input type="radio"/>						
6. Renforcement de la gestion de trésorerie	<input type="radio"/>						
7. Amélioration de la gestion des marchés publics	<input type="radio"/>						
8. Renforcement du contrôle externe	<input type="radio"/>						
9. Renforcement d'autres fonctions du système de GFP	<input type="radio"/>						

Citer les **principales fonctions** du système de gestion des finances publiques **visées**

* 7.2 Maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix	<input type="radio"/>						
2. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice	<input type="radio"/>						
3. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure	<input type="radio"/>						
4. Remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense	<input type="radio"/>						
5. Renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente	<input type="radio"/>						
6. Accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation	<input type="radio"/>						
7. Accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption	<input type="radio"/>						

Commentaires

* 7.3 Maintien et consolidation des services sociaux

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Maintien à court terme du fonctionnement des services d'éducation de base/secondaire	<input type="radio"/>						
2. Maintien à court terme du fonctionnement des services de santé	<input type="radio"/>						
3. Prise en charge des populations souffrant d'insécurité alimentaire	<input type="radio"/>						
4. Consolidation et structuration des services d'éducation	<input type="radio"/>						
5. Consolidation et structuration des services de santé	<input type="radio"/>						
6. Consolidation et structuration de filets de sécurité (sécurité alimentaire, protection sociale)	<input type="radio"/>						
7. Consolidation et structuration de services dans d'autres secteurs (i.e. eau/assainissement ; transports ; etc.)	<input type="radio"/>						

Spécifier le secteur

*** 7.4 Thématiques transversales**

Degré d'importance de 0 (absent) à 5 (très important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Prise en compte du genre dans les politiques publiques de l'Etat	<input type="radio"/>						
2. Prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme	<input type="radio"/>						

*** 7.5 Veuillez cocher les cinq principaux résultats obtenus suite à la mise en œuvre du(des) SBC dans le pays:**

- Stabilisation de l'économie
- Reprise durable de la croissance économique
- Amélioration de la confiance des agents économiques
- Accès plus aisé des jeunes au marché du travail
- Consolidation de la paix
- Transition politique vers un système de gouvernance démocratique
- Refondation/Consolidation du contrat social (y compris accès à la justice, liberté d'expression, d'association et de presse, transparence, etc.)
- Amélioration de la sécurité alimentaire des populations vulnérables
- Accès accru aux services de santé
- Accès accru aux services d'éducation
- Accès accru des filles aux services d'éducation
- Accès accru des filles aux services de santé

*** 8.2 Dans quelle mesure les facteurs suivants ont-ils facilité ou au contraire, en raison de leur faiblesse, ont-ils affecté la mise en oeuvre du(des) SBC dans le pays ?**

Degré d'appréciation de 0 (contrainte forte) à 5 (grand facilitateur)

	0	1	2	3	4	5	n/a
1. Moyens humains disponibles au sein des DUE permettant une mise en œuvre efficace de toutes les composantes du(des) SBC	<input type="radio"/>						
2. Maîtrise de l'instrument SBC et de ses spécificités par le staff des DUE	<input type="radio"/>						
3. Compréhension/ analyse du contexte de fragilité et de ses implications dans les domaines visés par le(s) SBC	<input type="radio"/>						
4. Capacités techniques disponibles au sein de la DUE pour mener le dialogue de politiques dans le cadre du(des) SBC	<input type="radio"/>						
5. Outil de suivi des risques (i.e cadre de gestion des risques) développé pour guider les mesures d'atténuation et leur suivi	<input type="radio"/>						
6. Mise à disposition d'outils de guidance (comme les lignes directrices)	<input type="radio"/>						
7. Appui technique du Siège	<input type="radio"/>						
8. Formations spécifiquement orientées sur le SBC et les contextes de fragilité	<input type="radio"/>						
9. Gestion de carrière au sein des DUE/HQ assurant une mise à disposition adéquate des compétences dans l'espace et la durée	<input type="radio"/>						
10. Mobilisation d'expertise technique externe pour les analyses de contexte et le suivi des programmes	<input type="radio"/>						
11. Partage d'une vision commune entre DUE/services du Siège (partage des objectifs visés, des réalités de terrain, des difficultés rencontrées)	<input type="radio"/>						
12. Coopération au sein de la DUE entre les sections Gouvernance/Economie / Politique / autres sections thématiques	<input type="radio"/>						
13. Maîtrise de l'instrument SBC et de ses spécificités par les autorités nationales	<input type="radio"/>						
14. Capacités et moyens techniques disponibles au niveau de l'administration nationale pour porter les réformes appuyées par le programme	<input type="radio"/>						
15. Disponibilité de données statistiques de qualité pour permettre un suivi effectif des indicateurs retenus pour les tranches variables	<input type="radio"/>						
16. Engagement politique des autorités nationales bénéficiaires	<input type="radio"/>						

Commentaires

*** 8.3 Quelle(s) leçon(s) tirez-vous de votre expérience avec l'instrument ? Quelles pistes d'amélioration suggéreriez-vous pour l'avenir ?**

9. Soumission du questionnaire

Merci pour votre participation à cette enquête!

Pour tout besoin de clarification sur les questions de cette enquête ou sur l'évaluation plus généralement, vous pouvez contacter Mme Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

Vous pouvez utiliser l'espace ci-dessous si vous avez des commentaires additionnels à formuler :

Si vous le souhaitez, vous pouvez également nous faire parvenir des documents dans le cadre de cette étude :

Choisir un fichier

Aucun fichier n'a été choisi

Formulaire d'enquête (anglais)

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

1. Thank you for participating in this survey

ADE s.a. has been mandated by the European Commission to conduct the Evaluation of European Union State Building Contracts (SBCs) deployed over the period 2012-2018.

This evaluation aims to provide an independent overall assessment of SBCs as an aid instrument.

This questionnaire aims to collect your views on the SBC(s) implemented in your country. It is structured around six themes: 1) the objectives of the SBCs; 2) the formulation and monitoring of SBCs; 3) policy dialogue within the framework of SBCs; 4) coordination and complementarity with other partners and within the EU; 5) main results achieved through the implementation of the SBCs; and 6) the specific role played by the EU and the main difficulties encountered.

Completing this questionnaire should take you between 30 and 40 minutes. We thank you in advance for your time.

Please note that your participation is essential for the evaluation.

If some questions are not relevant to you, you can check the 'N/A' box. Kindly avoid using this option as much as possible.

Your answers are strictly anonymous and will be treated in a confidential and aggregated manner by the evaluation team. You can read our privacy policy [here](#).

You can therefore feel free to express your opinion, whether positive or negative.

Should you need any clarification on the questions in this survey or on the evaluation in general, please contact Mrs Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

2. Identification

*** Country**

Please complete a different form for each country.

Position Held

*** Date of Entry into function**

Month (MM)

Year (AAAA)

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

3. Expected objectives of SBC(s)

This first theme aims to identify how the objectives assigned to the SBC instrument have been translated into the 42 programmes implemented and with which priority. Later in the survey, you will be asked to assess the extent to which these objectives have actually been achieved.

What objectives have been pursued by the SBC(s) implemented in the country, in each of the areas listed below and to what extent?

* 3.1 Restoring macroeconomic stability and strengthening public financial management (PFM)

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Short-term restoration of macroeconomic stability	<input type="radio"/>						
Clearance of State arrears	<input type="radio"/>						
Medium-term sustainability of fiscal policy	<input type="radio"/>						
Mobilisation of national revenues	<input type="radio"/>						
Improvement in budget processes	<input type="radio"/>						
Strengthening of cash management	<input type="radio"/>						
Strengthening of external control	<input type="radio"/>						
Improvements in public procurement management	<input type="radio"/>						
Strengthening of other functions of the PFM system	<input type="radio"/>						

Identify the main functions of the public financial management system that have been/are targeted

*** 3.2 Maintenance of peace, security and the rule of law**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Support to implementation of peace agreements	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of justice	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of internal security	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of defence	<input type="radio"/>						
Strengthening systems and capacities of actors to organise elections in a free and transparent manner	<input type="radio"/>						
Support to implementation of a decentralization process	<input type="radio"/>						
Support in the development/implementation of anti-corruption measures and policies	<input type="radio"/>						

Comments

*** 3.3 Maintenance and consolidation of social services**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Maintenance in the short-term of the functioning of basic/secondary education services	<input type="radio"/>						
Maintenance in the short-term of the functioning of health services	<input type="radio"/>						
Care for people suffering from food insecurity	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of education services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of health services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of safety nets (food security, social protection)	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of services in other sectors (i.e. water/sanitation; transport; etc.)	<input type="radio"/>						

Specify the sector

*** 3.4 Cross-cutting issues**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Gender mainstreaming in the public policies of the State	<input type="radio"/>						
Taking into account the human rights-based approach	<input type="radio"/>						

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

4. Formulation and monitoring of SBCs

This theme aims to assess the relevance of SBC programmes in the context of fragility, by focusing on initial fragility analyses and monitoring of the changing context, and the adequacy of the objectives set and the modalities used.

*** 4.1 Relevance of the objectives of the SBC(s) implemented in the country, assessment of the initial fragility analyses and follow-up of the changing context**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Have the objectives set in the SBC(s) responded / are they responding adequately to the challenges encountered in terms of consolidation of the state apparatus and resilience?	<input type="radio"/>						
Were the country context analyses available at the time of the SBC(s) formulation sufficiently detailed to ensure that the SBC best responds to the challenges of fragility?	<input type="radio"/>						
Is the evolution of the context during the programme the subject of sufficiently detailed monitoring to ensure that the SBC(s) continue(s) to best respond to the challenges of fragility?	<input type="radio"/>						
Have the factors of fragility specific to each sector covered by the SBC(s) been sufficiently documented at the time of the formulation of the program?	<input type="radio"/>						

Comments

*** 4.2 Relevance of the modalities of the SBC(s) implemented in the country**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Was / is the distribution into fixed tranche/variable tranche adequate in view of the country needs to stabilise and consolidate?	<input type="radio"/>						
Was / is the number of sectors covered by the SBC(s) (through the indicators of the variable tranche, dialogue and capacity building) justified regarding the means available in the program?	<input type="radio"/>						
Was / is the intervention strategy proposed by the SBC(s) owned by national authorities?	<input type="radio"/>						
Were / are the indicators of the variable tranches owned by the relevant sectoral ministries/institutions?	<input type="radio"/>						
Do the planned technical support meet the priorities being pursued by the SBC(s)?	<input type="radio"/>						
Do(es) the SBC(s) plan a strategy to ensure the sustainability of the achievements?	<input type="radio"/>						
Was the formulation of the SBC(s) based on an analysis of the potential cost of non-intervention?	<input type="radio"/>						
Did the succession of SBCs provide an appropriate answer to the evolution of the situation with a view to consolidate the essential functions of the State and/or resilience?	<input type="radio"/>						

Justification

*** 4.3 Flexibility and implementation of the SBC(s)**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Have the SBC(s) enabled the EU to deploy rapid support responding to the urgency of the situation?	<input type="radio"/>						
Were / are the contracts flexible enough to take into account the changing context (adaptation of amounts, duration, indicators, etc.)?	<input type="radio"/>						
Were the SBC(s) disbursements able to be made during the periods initially planned? What were the main difficulties met?	<input type="radio"/>						
Les décaissements des SBC ont-ils pu se faire aux périodes initialement prévues ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ?	<input type="radio"/>						

Justification

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

5. Policy dialogue

This theme aims to assess the contribution of policy dialogue (technical and strategic) to achieving the objectives of the program(s) and to identify the process put in place as well as the difficulties encountered.

* Policy Dialogue

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Has the technical dialogue on reforms/emergency measures contributed to major advances?	<input type="radio"/>						
Is the technical dialogue conducted on a regular basis?	<input type="radio"/>						
Is the technical dialogue between the EU and the authorities subject of a structured framework allowing regular monitoring of the objectives targeted?	<input type="radio"/>						
Do national authorities have leadership in facilitating this technical dialogue?	<input type="radio"/>						
Within the EUD, are the thematic services systematically mobilised within the framework of the technical dialogue?	<input type="radio"/>						
Did / does the strategic dialogue between the EU and the political authorities conducted through the SBC(s) enable to remove blockages and monitor the Government's compliance with the commitments made?	<input type="radio"/>						
Did / does the strategic dialogue conducted through the SBC(s) make it possible to cover fragility in all its dimensions?	<input type="radio"/>						
Was / is the respect for fundamental values (respect for rights human rights, rule of law, promotion of democracy) being systematically addressed as part of the strategic dialogue led through the SBC(s)?	<input type="radio"/>						
To what extent has(have) the SBC(s) had a leverage effect within the framework of the ambassador's political dialogue?	<input type="radio"/>						

Justification

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

6. Donor coordination and complementarity within the EU

This theme aims to assess the degree of coordination between donors providing budget support and technical support at the stage of programme formulation and implementation. It also aims to assess the synergies developed between the SBC(s) and other EU interventions in the same areas.

* 6.1 Coordination during the formulation of the SBC(s) implemented in the country

To what extent collaboration with other donors providing budget support/macroeconomic support at the time of the formulation of the SBC(s) was / is satisfactory...

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
... In terms of sharing fragility analyses?	<input type="radio"/>						
... For the implementation of a concerted approach in terms of							
i) financial amounts mobilised?	<input type="radio"/>						
ii) disbursement period?	<input type="radio"/>						
iii) choice of indicators for the variable tranches?	<input type="radio"/>						
iv) identification and formulation of accompanying measures (PFM and other sectors)	<input type="radio"/>						

Comments

*** 6.2 Coordination during the monitoring and implementation of the SBCs**

To what extent collaboration with other donors providing budget support/macroeconomic support during the implementation of the SBC(s) has been / is satisfactory? What coordination mechanisms have been put in place and how effective are they?

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Establishment of a framework for joint budget support monitoring and dialogue	<input type="radio"/>						
Joint missions with the Member States, the World Bank, the African Development Bank	<input type="radio"/>						
Active participation in the missions of the International Monetary Fund	<input type="radio"/>						
Implementation of a monitoring framework for technical support:							
i) in the field of public financial management / budgetary policies	<input type="radio"/>						
ii) in the other priority areas	<input type="radio"/>						

Comments

*** 6.3 Complementarity with other EU interventions:**

What is the effective degree of synergy in the implementation of the SBC(s) with other EU interventions, in particular with :

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Projects implemented under the NIP	<input type="radio"/>						
Sector reform contracts	<input type="radio"/>						
Interventions carried out under the European Security and Defence Policy (ESDP)	<input type="radio"/>						
The Instrument contributing for Stability and Peace (IcSP)	<input type="radio"/>						
EU Emergency Trust Fund (EUTF) projects	<input type="radio"/>						
Humanitarian aid (ECHO)	<input type="radio"/>						

Comments

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

7. Main results

This theme aims to assess the main advances made in terms of public policies and the results achieved through the implementation of the SBC(s).

In response to the question regarding the objectives pursued, please indicate the degree to which the objectives have been achieved in the different areas covered by the SBC(s) following its(their) implementation:

* 7.1 Restoring macroeconomic stability and strengthening public financial management (PFM)

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Short-term restoration of macroeconomic stability	<input type="radio"/>						
Clearance of State arrears	<input type="radio"/>						
Medium-term sustainability of fiscal policy	<input type="radio"/>						
Mobilisation of national revenues	<input type="radio"/>						
Improvement in budget processes	<input type="radio"/>						
Strengthening of cash management	<input type="radio"/>						
Improvements in public procurement management	<input type="radio"/>						
Strengthening of external control	<input type="radio"/>						
Strengthening of other functions of the PFM system	<input type="radio"/>						

Identify the main functions of the public financial management system concerned

*** 7.2 Maintenance of peace, security and the rule of law**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important) .

	0	1	2	3	4	5	n/a
Support for the implementation of peace agreements	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of justice	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of internal security	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of defence	<input type="radio"/>						
Strengthening the systems and capacities of actors to organise elections in a free and transparent manner	<input type="radio"/>						
Support for the implementation of a decentralization process	<input type="radio"/>						
Support in the development/implementation of anti-corruption measures and policies	<input type="radio"/>						

Comments

*** 7.3 Maintenance and consolidation of social services**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Maintenance in the short-term of the functioning of basic/secondary education services	<input type="radio"/>						
Maintenance in the short-term of the functioning of health services	<input type="radio"/>						
Care for people suffering from food insecurity	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of education services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of health services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of safety nets (food security, social protection)	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of services in other sectors (i.e. water/sanitation; transport; etc.)	<input type="radio"/>						

Specify the sector

*** 7.4 Cross-cutting issues**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Gender mainstreaming in the public policies of the State	<input type="radio"/>						
Taking into account the human rights-based approach	<input type="radio"/>						

*** 7.5 Please check the five main results achieved as a result of the implementation of the SBC(s)**

- Stabilisation of the economy
- Sustainable recovery of economic growth
- Improving the confidence of economic agents
- Easier access for young people to the labour market
- Peace building
- Political transition to a system of democratic governance
- Re-foundation/consolidation of the social contract (including access to justice, freedom of expression, association and press, transparency, etc.)
- Improving food security for vulnerable populations
- Increased access to health services
- Increased access to education services
- Increased access to education services for girls
- Increased access to health services for girls

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

8. EU role and main lessons learnt

This last theme aims to identify the role played by SBCs in mobilising other donors and in reducing the prevalence of fragility factors.

It then questions the factors that facilitated / hindered the implementation of the SBC instrument before proposing you to draw in a few words the main lessons learnt from the implementation of the SBC(s) and to suggest ways of improvement.

* 8.1 EU specific role

How would you rate the following statements?

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
The EU SBC(s) has (have) played a triggering role in mobilising budget support from other donors at the time of the crisis / shock	<input type="radio"/>						
The EU SBC(s) has (have) played a leading role in mobilising/continuing budget support from other donors after the end of the crisis	<input type="radio"/>						
Through the SBC(s), the EU has played a key role to prevent a spread of the crisis and to restore/maintain economic, political and social stability	<input type="radio"/>						
The succession of SBCs over time has enabled the EU to play a decisive role in:							
1) the consolidation of macroeconomic stabilisation in the medium-term	<input type="radio"/>						
2) the economic diversification and the recovery of long-lasting growth	<input type="radio"/>						
3) the sustainable strengthening of the Public Financial Management System	<input type="radio"/>						
4) the peacebuilding process	<input type="radio"/>						
5) the establishment of a State governed by the rule of law	<input type="radio"/>						
6) the strengthening of the State's capacity to deliver basic social services	<input type="radio"/>						

*** 8.2 To what extent have the following factors facilitated or, on the contrary, because of their weakness, affected the implementation of the SBC(s) in the country?**

Degree of appreciation from 0 (strong constraint) to 5 (great facilitator)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Human resources available within the EUDs allowing for an effective implementation of all components of the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Mastery of the SBC instrument and its specificities by the staff of the EUD	<input type="radio"/>						
Understanding/analysis of the fragility context and its consequences in the areas covered by the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Technical capacities available within the EUD to conduct policy dialogue within the framework of the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Risk monitoring tool (i.e. risk management framework) developed to guide mitigation measures and their follow-up	<input type="radio"/>						
Provision of guidance tools (such as the BS guidelines)	<input type="radio"/>						
Technical support from Headquarters	<input type="radio"/>						
Training courses specifically oriented towards the SBC and fragile contexts	<input type="radio"/>						
Career management within the EUD/HQ ensuring the provision of adequate skills in space and duration	<input type="radio"/>						
Mobilisation of external technical expertise for context analyses and programme monitoring	<input type="radio"/>						
Sharing of a common vision between EUD/Headquarters services (sharing of objectives targeted, realities on the ground, difficulties met)	<input type="radio"/>						
Cooperation within the EUD between sections: Governance/Economy / Politics / Other thematic sections	<input type="radio"/>						
Mastery of the SBC instrument and its specificities by the national authorities	<input type="radio"/>						
Capacities and technical means available at the level of the national administration to carry out the reforms supported by the program	<input type="radio"/>						
Availability of quality statistical data enabling an effective monitoring of the indicators used for the variable tranches	<input type="radio"/>						
Political commitment of the beneficiary national authorities	<input type="radio"/>						

Comments

*** 8.3 What lesson(s) do you learn from your experience with the instrument? What improvements would you suggest for the future?**

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

9. Submission questionnaire

Thank you for completing this questionnaire !

Should you need any clarification on the questions in this survey or on the evaluation in general, please contact Mrs Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

You can use space below if you have any additional comments :

If you wish, you can also send us documents as part of this study:

Choisir un fichier

Aucun fichier n'a été choisi

Formulaire d'enquête (anglais)

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

1. Thank you for participating in this survey

ADE s.a. has been mandated by the European Commission to conduct the Evaluation of European Union State Building Contracts (SBCs) deployed over the period 2012-2018.

This evaluation aims to provide an independent overall assessment of SBCs as an aid instrument.

This questionnaire aims to collect your views on the SBC(s) implemented in your country. It is structured around six themes: 1) the objectives of the SBCs; 2) the formulation and monitoring of SBCs; 3) policy dialogue within the framework of SBCs; 4) coordination and complementarity with other partners and within the EU; 5) main results achieved through the implementation of the SBCs; and 6) the specific role played by the EU and the main difficulties encountered.

Completing this questionnaire should take you between 30 and 40 minutes. We thank you in advance for your time.

Please note that your participation is essential for the evaluation.

If some questions are not relevant to you, you can check the 'N/A' box. Kindly avoid using this option as much as possible.

Your answers are strictly anonymous and will be treated in a confidential and aggregated manner by the evaluation team. You can read our privacy policy [here](#).

You can therefore feel free to express your opinion, whether positive or negative.

Should you need any clarification on the questions in this survey or on the evaluation in general, please contact Mrs Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

2. Identification

*** Country**

Please complete a different form for each country.

Position Held

*** Date of Entry into function**

Month (MM)

Year (AAAA)

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

3. Expected objectives of SBC(s)

This first theme aims to identify how the objectives assigned to the SBC instrument have been translated into the 42 programmes implemented and with which priority. Later in the survey, you will be asked to assess the extent to which these objectives have actually been achieved.

What objectives have been pursued by the SBC(s) implemented in the country, in each of the areas listed below and to what extent?

* 3.1 Restoring macroeconomic stability and strengthening public financial management (PFM)

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Short-term restoration of macroeconomic stability	<input type="radio"/>						
Clearance of State arrears	<input type="radio"/>						
Medium-term sustainability of fiscal policy	<input type="radio"/>						
Mobilisation of national revenues	<input type="radio"/>						
Improvement in budget processes	<input type="radio"/>						
Strengthening of cash management	<input type="radio"/>						
Strengthening of external control	<input type="radio"/>						
Improvements in public procurement management	<input type="radio"/>						
Strengthening of other functions of the PFM system	<input type="radio"/>						

Identify the main functions of the public financial management system that have been/are targeted

*** 3.2 Maintenance of peace, security and the rule of law**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Support to implementation of peace agreements	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of justice	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of internal security	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of defence	<input type="radio"/>						
Strengthening systems and capacities of actors to organise elections in a free and transparent manner	<input type="radio"/>						
Support to implementation of a decentralization process	<input type="radio"/>						
Support in the development/implementation of anti-corruption measures and policies	<input type="radio"/>						

Comments

*** 3.3 Maintenance and consolidation of social services**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Maintenance in the short-term of the functioning of basic/secondary education services	<input type="radio"/>						
Maintenance in the short-term of the functioning of health services	<input type="radio"/>						
Care for people suffering from food insecurity	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of education services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of health services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of safety nets (food security, social protection)	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of services in other sectors (i.e. water/sanitation; transport; etc.)	<input type="radio"/>						

Specify the sector

*** 3.4 Cross-cutting issues**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Gender mainstreaming in the public policies of the State	<input type="radio"/>						
Taking into account the human rights-based approach	<input type="radio"/>						

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

4. Formulation and monitoring of SBCs

This theme aims to assess the relevance of SBC programmes in the context of fragility, by focusing on initial fragility analyses and monitoring of the changing context, and the adequacy of the objectives set and the modalities used.

*** 4.1 Relevance of the objectives of the SBC(s) implemented in the country, assessment of the initial fragility analyses and follow-up of the changing context**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Have the objectives set in the SBC(s) responded / are they responding adequately to the challenges encountered in terms of consolidation of the state apparatus and resilience?	<input type="radio"/>						
Were the country context analyses available at the time of the SBC(s) formulation sufficiently detailed to ensure that the SBC best responds to the challenges of fragility?	<input type="radio"/>						
Is the evolution of the context during the programme the subject of sufficiently detailed monitoring to ensure that the SBC(s) continue(s) to best respond to the challenges of fragility?	<input type="radio"/>						
Have the factors of fragility specific to each sector covered by the SBC(s) been sufficiently documented at the time of the formulation of the program?	<input type="radio"/>						

Comments

*** 4.2 Relevance of the modalities of the SBC(s) implemented in the country**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Was / is the distribution into fixed tranche/variable tranche adequate in view of the country needs to stabilise and consolidate?	<input type="radio"/>						
Was / is the number of sectors covered by the SBC(s) (through the indicators of the variable tranche, dialogue and capacity building) justified regarding the means available in the program?	<input type="radio"/>						
Was / is the intervention strategy proposed by the SBC(s) owned by national authorities?	<input type="radio"/>						
Were / are the indicators of the variable tranches owned by the relevant sectoral ministries/institutions?	<input type="radio"/>						
Do the planned technical support meet the priorities being pursued by the SBC(s)?	<input type="radio"/>						
Do(es) the SBC(s) plan a strategy to ensure the sustainability of the achievements?	<input type="radio"/>						
Was the formulation of the SBC(s) based on an analysis of the potential cost of non-intervention?	<input type="radio"/>						
Did the succession of SBCs provide an appropriate answer to the evolution of the situation with a view to consolidate the essential functions of the State and/or resilience?	<input type="radio"/>						

Justification

*** 4.3 Flexibility and implementation of the SBC(s)**

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Have the SBC(s) enabled the EU to deploy rapid support responding to the urgency of the situation?	<input type="radio"/>						
Were / are the contracts flexible enough to take into account the changing context (adaptation of amounts, duration, indicators, etc.)?	<input type="radio"/>						
Were the SBC(s) disbursements able to be made during the periods initially planned? What were the main difficulties met?	<input type="radio"/>						
Les décaissements des SBC ont-ils pu se faire aux périodes initialement prévues ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ?	<input type="radio"/>						

Justification

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

5. Policy dialogue

This theme aims to assess the contribution of policy dialogue (technical and strategic) to achieving the objectives of the program(s) and to identify the process put in place as well as the difficulties encountered.

* Policy Dialogue

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Has the technical dialogue on reforms/emergency measures contributed to major advances?	<input type="radio"/>						
Is the technical dialogue conducted on a regular basis?	<input type="radio"/>						
Is the technical dialogue between the EU and the authorities subject of a structured framework allowing regular monitoring of the objectives targeted?	<input type="radio"/>						
Do national authorities have leadership in facilitating this technical dialogue?	<input type="radio"/>						
Within the EUD, are the thematic services systematically mobilised within the framework of the technical dialogue?	<input type="radio"/>						
Did / does the strategic dialogue between the EU and the political authorities conducted through the SBC(s) enable to remove blockages and monitor the Government's compliance with the commitments made?	<input type="radio"/>						
Did / does the strategic dialogue conducted through the SBC(s) make it possible to cover fragility in all its dimensions?	<input type="radio"/>						
Was / is the respect for fundamental values (respect for rights human rights, rule of law, promotion of democracy) being systematically addressed as part of the strategic dialogue led through the SBC(s)?	<input type="radio"/>						
To what extent has(have) the SBC(s) had a leverage effect within the framework of the ambassador's political dialogue?	<input type="radio"/>						

Justification

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

6. Donor coordination and complementarity within the EU

This theme aims to assess the degree of coordination between donors providing budget support and technical support at the stage of programme formulation and implementation. It also aims to assess the synergies developed between the SBC(s) and other EU interventions in the same areas.

* 6.1 Coordination during the formulation of the SBC(s) implemented in the country

To what extent collaboration with other donors providing budget support/macroeconomic support at the time of the formulation of the SBC(s) was / is satisfactory...

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
... In terms of sharing fragility analyses?	<input type="radio"/>						
... For the implementation of a concerted approach in terms of							
i) financial amounts mobilised?	<input type="radio"/>						
ii) disbursement period?	<input type="radio"/>						
iii) choice of indicators for the variable tranches?	<input type="radio"/>						
iv) identification and formulation of accompanying measures (PFM and other sectors)	<input type="radio"/>						

Comments

*** 6.2 Coordination during the monitoring and implementation of the SBCs**

To what extent collaboration with other donors providing budget support/macroeconomic support during the implementation of the SBC(s) has been / is satisfactory? What coordination mechanisms have been put in place and how effective are they?

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Establishment of a framework for joint budget support monitoring and dialogue	<input type="radio"/>						
Joint missions with the Member States, the World Bank, the African Development Bank	<input type="radio"/>						
Active participation in the missions of the International Monetary Fund	<input type="radio"/>						
Implementation of a monitoring framework for technical support:	<input type="radio"/>						
i) in the field of public financial management / budgetary policies	<input type="radio"/>						
ii) in the other priority areas	<input type="radio"/>						

Comments

*** 6.3 Complementarity with other EU interventions:**

What is the effective degree of synergy in the implementation of the SBC(s) with other EU interventions, in particular with :

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Projects implemented under the NIP	<input type="radio"/>						
Sector reform contracts	<input type="radio"/>						
Interventions carried out under the European Security and Defence Policy (ESDP)	<input type="radio"/>						
The Instrument contributing for Stability and Peace (IcSP)	<input type="radio"/>						
EU Emergency Trust Fund (EUTF) projects	<input type="radio"/>						
Humanitarian aid (ECHO)	<input type="radio"/>						

Comments

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

7. Main results

This theme aims to assess the main advances made in terms of public policies and the results achieved through the implementation of the SBC(s).

In response to the question regarding the objectives pursued, please indicate the degree to which the objectives have been achieved in the different areas covered by the SBC(s) following its(their) implementation:

* 7.1 Restoring macroeconomic stability and strengthening public financial management (PFM)

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Short-term restoration of macroeconomic stability	<input type="radio"/>						
Clearance of State arrears	<input type="radio"/>						
Medium-term sustainability of fiscal policy	<input type="radio"/>						
Mobilisation of national revenues	<input type="radio"/>						
Improvement in budget processes	<input type="radio"/>						
Strengthening of cash management	<input type="radio"/>						
Improvements in public procurement management	<input type="radio"/>						
Strengthening of external control	<input type="radio"/>						
Strengthening of other functions of the PFM system	<input type="radio"/>						

Identify the main functions of the public financial management system concerned

*** 7.2 Maintenance of peace, security and the rule of law**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important) .

	0	1	2	3	4	5	n/a
Support for the implementation of peace agreements	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of justice	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of internal security	<input type="radio"/>						
Restarting/consolidation of public institutions in charge of defence	<input type="radio"/>						
Strengthening the systems and capacities of actors to organise elections in a free and transparent manner	<input type="radio"/>						
Support for the implementation of a decentralization process	<input type="radio"/>						
Support in the development/implementation of anti-corruption measures and policies	<input type="radio"/>						

Comments

*** 7.3 Maintenance and consolidation of social services**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Maintenance in the short-term of the functioning of basic/secondary education services	<input type="radio"/>						
Maintenance in the short-term of the functioning of health services	<input type="radio"/>						
Care for people suffering from food insecurity	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of education services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of health services	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of safety nets (food security, social protection)	<input type="radio"/>						
Consolidation and structuring of services in other sectors (i.e. water/sanitation; transport; etc.)	<input type="radio"/>						

Specify the sector

*** 7.4 Cross-cutting issues**

Degree of importance from 0 (absent) to 5 (very important).

	0	1	2	3	4	5	n/a
Gender mainstreaming in the public policies of the State	<input type="radio"/>						
Taking into account the human rights-based approach	<input type="radio"/>						

*** 7.5 Please check the five main results achieved as a result of the implementation of the SBC(s)**

- Stabilisation of the economy
- Sustainable recovery of economic growth
- Improving the confidence of economic agents
- Easier access for young people to the labour market
- Peace building
- Political transition to a system of democratic governance
- Re-foundation/consolidation of the social contract (including access to justice, freedom of expression, association and press, transparency, etc.)
- Improving food security for vulnerable populations
- Increased access to health services
- Increased access to education services
- Increased access to education services for girls
- Increased access to health services for girls

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

8. EU role and main lessons learnt

This last theme aims to identify the role played by SBCs in mobilising other donors and in reducing the prevalence of fragility factors.

It then questions the factors that facilitated / hindered the implementation of the SBC instrument before proposing you to draw in a few words the main lessons learnt from the implementation of the SBC(s) and to suggest ways of improvement.

* 8.1 EU specific role

How would you rate the following statements?

Degree of appreciation from 0 (not at all) to 5 (fully)

	0	1	2	3	4	5	n/a
The EU SBC(s) has (have) played a triggering role in mobilising budget support from other donors at the time of the crisis / shock	<input type="radio"/>						
The EU SBC(s) has (have) played a leading role in mobilising/continuing budget support from other donors after the end of the crisis	<input type="radio"/>						
Through the SBC(s), the EU has played a key role to prevent a spread of the crisis and to restore/maintain economic, political and social stability	<input type="radio"/>						
The succession of SBCs over time has enabled the EU to play a decisive role in:							
1) the consolidation of macroeconomic stabilisation in the medium-term	<input type="radio"/>						
2) the economic diversification and the recovery of long-lasting growth	<input type="radio"/>						
3) the sustainable strengthening of the Public Financial Management System	<input type="radio"/>						
4) the peacebuilding process	<input type="radio"/>						
5) the establishment of a State governed by the rule of law	<input type="radio"/>						
6) the strengthening of the State's capacity to deliver basic social services	<input type="radio"/>						

*** 8.2 To what extent have the following factors facilitated or, on the contrary, because of their weakness, affected the implementation of the SBC(s) in the country?**

Degree of appreciation from 0 (strong constraint) to 5 (great facilitator)

	0	1	2	3	4	5	n/a
Human resources available within the EUDs allowing for an effective implementation of all components of the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Mastery of the SBC instrument and its specificities by the staff of the EUD	<input type="radio"/>						
Understanding/analysis of the fragility context and its consequences in the areas covered by the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Technical capacities available within the EUD to conduct policy dialogue within the framework of the SBC(s)	<input type="radio"/>						
Risk monitoring tool (i.e. risk management framework) developed to guide mitigation measures and their follow-up	<input type="radio"/>						
Provision of guidance tools (such as the BS guidelines)	<input type="radio"/>						
Technical support from Headquarters	<input type="radio"/>						
Training courses specifically oriented towards the SBC and fragile contexts	<input type="radio"/>						
Career management within the EUD/HQ ensuring the provision of adequate skills in space and duration	<input type="radio"/>						
Mobilisation of external technical expertise for context analyses and programme monitoring	<input type="radio"/>						
Sharing of a common vision between EUD/Headquarters services (sharing of objectives targeted, realities on the ground, difficulties met)	<input type="radio"/>						
Cooperation within the EUD between sections: Governance/Economy / Politics / Other thematic sections	<input type="radio"/>						
Mastery of the SBC instrument and its specificities by the national authorities	<input type="radio"/>						
Capacities and technical means available at the level of the national administration to carry out the reforms supported by the program	<input type="radio"/>						
Availability of quality statistical data enabling an effective monitoring of the indicators used for the variable tranches	<input type="radio"/>						
Political commitment of the beneficiary national authorities	<input type="radio"/>						

Comments

*** 8.3 What lesson(s) do you learn from your experience with the instrument? What improvements would you suggest for the future?**

Evaluation of EU State Building Contracts 2012-2018

9. Submission questionnaire

Thank you for completing this questionnaire !

Should you need any clarification on the questions in this survey or on the evaluation in general, please contact Mrs Virginie Morillon (virginie.morillon@ade.eu).

You can use space below if you have any additional comments :

If you wish, you can also send us documents as part of this study:

Choisir un fichier

Aucun fichier n'a été choisi

Annexe 5 – Analyse quantitative

Table des matières

Liste des tableaux	1
1. Résumé	2
2. Objectifs et choix méthodologiques	2
3. Analyse de la variance	4
3.1. Facteurs croisés et variables d'intérêt	4
3.2. Liste des pays	5
3.3. Résultats	6
4. Régressions économétriques	14
4.1. Choix méthodologiques	14
4.2. Résultats	16
5. Annexe : Liste des variables, définition et sources statistiques	20

Liste des tableaux

Tableau 1: Variables d'intérêt retenues pour l'ANOVA	4
Tableau 2: Liste des pays de l'ANOVA	5
Tableau 3: Tests des effets inter-sujets des critères macroéconomiques	8
Tableau 4: Moyennes des indicateurs macroéconomiques par périodes et par facteurs	9
Tableau 5: Tests des effets inter-sujets des critères sociaux	10
Tableau 6: Moyennes des indicateurs sociaux par périodes et par facteurs	11
Tableau 7: Tests des effets inter-sujets des critères de gouvernance	12
Tableau 8: Moyennes des indicateurs de gouvernance par périodes et par facteurs	13
Tableau 9 : Significativité des variables du modèle	17
Tableau 10 : Effets de l'aide sur les composantes de la dépense publique	17
Tableau 11 : Modèle d'estimation de la croissance	19

1. Résumé

L'objectif de l'analyse quantitative est d'étudier les effets de la mise en œuvre des State Building Contracts (SBC) dans les 23 pays ayant bénéficié de ce type d'appui budgétaire (AB) sur la période 2012-2018. L'analyse s'intéresse plus particulièrement à trois domaines ciblés en amont par le SBC, à savoir la stabilisation macroéconomique, les services sociaux (éducation, santé) et la gouvernance/l'état de droit.

La méthodologie proposée s'articule autour de deux techniques d'analyse quantitative : l'analyse de la variance ou ANOVA d'une part et la régression économétrique d'un modèle d'estimation de la croissance d'autre part. Les analyses sont réalisées à partir des données statistiques (agrégats macroéconomiques et indicateurs sectoriels) disponibles pour les 23 pays du panel ainsi que des engagements financiers de l'Union européenne (UE) au titre des 42 SBC.

Les résultats montrent que :

- (1) L'effet des SBC se fait globalement sentir dans les trois domaines visés par les programmes mais pas au niveau de tous les facteurs testés. Sur la base de l'analyse ANOVA, on peut constater que les pays bénéficiaires de SBC ont une situation plus favorable au cours de la période 2012-2018 (i) au niveau macroéconomique en termes de la croissance du PIB/tête, du niveau des dépenses publiques courantes et en capital, d'IDE, du montant du service de la dette, de la balance courante, (ii) au niveau social en termes de niveaux de dépenses dans les secteurs éducation et santé, de taux d'accès à l'éducation primaire, de grossesses suivies et de prévalence contraceptive (iii) au niveau de la gouvernance/état de droit en termes de maintien de la cohésion et de droits de l'homme. En revanche, il n'y a pas d'effets visibles significatifs notamment sur le stock de dette, sur les avoirs extérieurs, sur les indicateurs monétaires ainsi que sur les niveaux de malnutrition, d'insuffisance pondérale, d'accouchement ou de vaccination.
- (2) Les régressions économétriques confirment certains résultats, notamment macroéconomiques, à savoir que le SBC a un effet positif sur les dépenses de consommations courantes et peut-être aussi en capital de l'administration. L'effet stabilisateur sur la croissance économique, illustré par l'ANOVA, n'est pas validé par le modèle économétrique.

2. Objectifs et choix méthodologiques

L'objectif de l'analyse quantitative est d'explorer des relations entre la mise en œuvre d'un SBC et les résultats observés au niveau de trois domaines : au niveau i) macroéconomique, ii) des secteurs sociaux et iii) de la gouvernance/état de droit.

Le CAD¹ de l'OCDE propose des orientations méthodologiques pour ce type d'analyse quantitative en se fondant sur les outils utilisés dans des évaluations pilotes menées en Tunisie, au Mali et en Zambie. Pour l'évaluation des déterminants des changements au niveau

¹ OCDE, « Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire », Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, pp. 47-49, 2011.

macroéconomique, la plupart des études utilisent la méthode de régression, soit sur données de panel (en incluant des pays voisins ayant également bénéficié d'appuis ou en réalisant l'analyse au niveau des régions), soit en coupe transversale (effets aléatoires). Pour les régressions en panel, les méthodes à effet fixe, des moments généralisés (dynamique) ou multivariée (analyse de la variance) sont utilisées en fonction des données disponibles et des besoins de l'étude. Pour la Tunisie, une analyse en grappes (cluster) est également utilisée pour identifier des facteurs spécifiques liés à la croissance économique. En Zambie, un modèle d'équilibre général calculable (EGC) permet en outre de simuler un choc d'aide budgétaire. Pour l'évaluation des déterminants des changements au niveau microéconomique (secteurs sociaux), les outils sont plus variés. On retrouve les techniques de régression (analyse en double différence dans le cas où on peut mettre en évidence un contrefactuel et régression à effet fixe/multivariée/effets aléatoires) mais également l'analyse de la corrélation (entre produits ciblés/effets et résultats), l'appariement sur le score de propension (généralement en complément des régressions pour tester leur solidité) et l'analyse d'incidence sur les bénéficiaires. Une évaluation d'un appui budgétaire sur la période 2005-2015 a également été réalisée pour le Ghana² en intégrant une approche quantitative. Celle-ci utilise les méthodes d'estimation à effet fixe en coupe transversale au niveau des districts (panel). Les variables dépendantes de la régression sont les outputs/produits visés par l'aide, la variable d'intérêt est l'aide (input) et des variables de contrôle sont identifiées. Dans la même lignée, l'étude sur le Burundi³ réalise une analyse quantitative d'une part, à partir des statistiques d'enquête du secteur de l'éducation à travers une analyse temporelle et une analyse en cross-section et d'autre part, propose une analyse des déterminants (économétrie en panel) des investissements directs étrangers (IDE).

Pour l'évaluation des SBC, il n'est pas possible d'utiliser un contrefactuel pour l'analyse statistique, ce qui élimine les outils tels que les analyses en double différences et les méthodes d'appariement des scores de propension. L'analyse portant sur 23 pays, il est par ailleurs impossible d'utiliser un modèle EGC (qui est au demeurant très coûteux à mettre en place pour un pays) ainsi qu'une analyse d'incidence sur les bénéficiaires. Ainsi, compte tenu des méthodologies généralement utilisées dans ce type d'études et des particularités de cette analyse (23 pays), il est proposé d'appliquer des techniques de régression et de coupler l'analyse entre la régression d'un modèle économétrique et une analyse de la variance afin de limiter les biais statistiques. En effet, la régression économétrique est soumise à des limites et difficultés qui biaisent les résultats, notamment dans le cas de plusieurs pays. A cet effet, elle peut être couplée avec une analyse statistique qui pourra renseigner sur la significativité des relations identifiées (Kemp, 2015⁴).

² « Joint evaluation of budget support to Ghana (2005-2015) », Final report, EU development and cooperation, 2017.

³ « Evaluation conjointe de l'aide budgétaire au Burundi (2005-2013) », Rapport final, Coopération internationale et développement Européen, 2015.

⁴ Dijkstra et Kemp (2015) « Challenges in evaluation budget support and how to solve them », *The International Journal of Theory, Research and Practice*, No. 21 (1), pp. 83-98.

3. Analyse de la variance

3.1 Facteurs croisés et variables d'intérêt

Cette technique permet d'étudier le comportement d'une variable à expliquer en fonction d'une ou de plusieurs variables nominales catégorielles, et de savoir si la moyenne de certaines variables est significativement différente dans les pays bénéficiaires de SBC et dans les autres. Il est proposé ici d'utiliser l'analyse de la variance (ANOVA) à deux facteurs croisés où la variable réponse est la variable d'intérêt (un indicateur de résultat). Le premier facteur est à deux niveaux (le pays a bénéficié de SBC, le pays a eu d'autres types d'appuis) et le deuxième facteur est à deux niveaux (pays fragile, pays non fragile).

Les variables à retenir comme variables d'intérêt sont des indicateurs d'effets/résultats qui couvrent les trois domaines d'analyse, à savoir le domaine macroéconomique, social et la gouvernance/état de droit (tableau 1). Ces 27 variables d'intérêt ont été choisies parmi celles que la littérature et l'expérience opérationnelle ont présenté comme les plus liées à l'utilisation, ou aux effets, des appuis budgétaires ou plus généralement de l'aide au développement dans les pays fragiles.

L'ANOVA est réalisée pour une base de données couvrant la période 2003-2018, ce qui permet de distinguer des sous-périodes, notamment celle pour laquelle les pays ont bénéficié des SBC. Trois périodes sont retenues : [2003-2008] [2008-2012] et [2012-2018]. Ce choix permet en effet de couvrir une période suffisamment longue (16 années) pour les besoins de l'analyse statistique, de couvrir une période en cohérence avec la problématique de l'évaluation⁵ et d'identifier des périodes significatives (crise mondiale de 2008, période au cours de laquelle les SBC ont été déployés).

Tableau 1: Variables d'intérêt retenues pour l'ANOVA

Variables macroéconomiques	Variables sociales	Variables gouvernance
1-Taux de croissance du PIB	1-Taux net de scolarisation (primaire et secondaire)	Politique – Fragile State Index (FSI)
1'- Taux de croissance du PIB/tête	2-Dépenses du secteur (santé et éducation) en % du PIB	Cohésion - FSI
2- Dépenses publiques (% PIB)	3-Taux d'insuffisance pondérale à la naissance	Social - FSI
21- Consommation finale publique (%PIB)	4-Pourcentage de grossesses suivies	Corruption Perception Index
22- FBCF publique (%PIB)	5-Pourcentage d'accouchements assistés	
3- Solde du compte courant de la BP (% PIB)	6-Taux de vaccination	

⁵ A partir de 2003, les premières lignes directrices sur l'appui budgétaire sont publiées par l'UE. Avant, des aides-programmes existaient -comme les fonds de contrepartie, les outils de stabilisation, les aides aux importations etc.- dont la philosophie était différente, et au début des années 2000 le CAD ne faisait pas encore un suivi séparé des aides budgétaires générales.

Variables macroéconomiques	Variables sociales	Variables gouvernance
4- Dette publique (% PIB) ;	7-Taux de malnutrition sévère	
5- Service de la dette (% exportations)	8-Taux de prévalence contraceptive	
6- Avoirs de réserves (en mois d'importations)		
7- Taux d'inflation (déflateur du PIB)		
8- Incidence de pauvreté		
9- Taux de change effectif réel		
10 -Investissement direct étranger (% PIB)		
11- Crédit domestique au secteur privé (% PIB)		
12- Profondeur financière (M2/PIB)		

Les sources des données statistiques (voir en annexe) sont les engagements financiers de PUE au titre des montants annuels décaissés des SBC, les World Development Indicators (WDI) de la Banque mondiale ainsi que les sites web respectifs pour le Fragile State Index (FSI) et le Corruption Perception Index (CPI). Il convient de préciser que la plupart des données choisies sont bien renseignées sur l'ensemble de la période couverte et pour les pays considérés hormis quelques variables à savoir le taux d'insuffisance pondérale, le pourcentage d'accouchements assistés et de grossesses suivies, les dépenses publiques totales et la FBCF publique pour lesquelles les séries statistiques sont incomplètes. Attendu qu'on raisonne sur des moyennes sur une période suffisamment longue, ces variables ont cependant pu être utilisées dans les analyses statistiques.

3.2 Liste des pays

Afin d'implémenter l'analyse de la variance à deux facteurs croisés (pays fragiles / pays non fragiles et pays bénéficiant d'un SBC / pays ne bénéficiant pas d'un SBC appelé « non SBC »), quatre groupes sont construits (tableau 2). Leur dispersion intra-groupe est la plus élevée possible et la dispersion inter-groupe la plus faible possible (condition nécessaire de l'ANOVA).

Tableau 2: Liste des pays de l'ANOVA

SBC + fragiles	SBC + non fragiles	Non fragiles + non SBC	Non SBC + fragiles
Afghanistan, Burundi, Cote d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, RCA, Sierra Leone, Somalie, Tchad, Togo.	Burkina Faso, Dominique, Fiji, Gambie, Tunisie, Ukraine.	Afrique du sud, Bénin, Bolivie, Botswana, Boutan, Colombie, Gabon, Ghana, Jordanie, Lesotho, Maroc, Namibie, Sénégal, Tanzanie, Tadjikistan.	Comores, Erythrée, Ethiopie, Iles Salomon, Iraq, Kenya, Myanmar, Nigeria, Ouganda, Pakistan, RDC, Soudan, Timor, Zimbabwe

Les 23 pays ayant bénéficié d'un SBC sont segmentés en deux groupes sur le critère de la fragilité à partir du classement de l'OCDE⁶. Ce même critère est utilisé pour le contrefactuel du groupe des pays n'ayant pas bénéficié de SBC et qui sont fragiles. Pour le contrefactuel des pays non fragiles, nous utilisons les scores du Fragile State Index et choisissons des pays proches dans ce classement afin de permettre une faible dispersion de l'ensemble des « pays non fragiles ».

3.3 Résultats

Encadré 1 : Synthèse des constats de l'analyse ANOVA

Le choix des 23 pays bénéficiant de SBC reflète bien des situations de fragilité particulièrement aiguë, ou au moins des vulnérabilités qui les distinguent des pays non bénéficiaires.

Les marqueurs sur lesquels ont été choisis les pays bénéficiaires de SBC sont une fragilité indéniable de leurs services publics, leur forte vulnérabilité au niveau social et certaines fragilités macroéconomiques (notamment au niveau du taux de croissance, du compte courant, de la dette et des niveaux de pauvreté).

Dans les trois domaines visés par l'instrument, un effet SBC est visible sur certaines variables :

Au niveau macroéconomique le taux de croissance du PIB par tête a diminué moins vite dans les pays bénéficiaires de SBC. Parmi les facteurs testés susceptibles de déterminer les dynamiques de croissance, quatre montrent une évolution plus favorable dans les pays bénéficiaires de SBC : les principales composantes de la dépense publique à savoir les dépenses de consommation finale et la FBCF ; les IDE en pays non fragiles ce qui pourrait signifier une plus grande confiance des agents économiques ; une diminution du service de la dette permettant de dégager des moyens de financement pour les autres dépenses publiques ainsi qu'une stabilisation du solde de la balance courante dans les pays non fragiles. En revanche, il n'y a pas d'effet SBC significatif sur le stock de la dette, le montant des avoirs extérieurs en mois d'importation et sur les indicateurs monétaires.

Au niveau social, l'octroi de SBC se ressent dans les résultats des secteurs éducation et santé. Sur la base de l'analyse des variances, les pays bénéficiaires de SBC montrent de meilleurs résultats en termes de taux d'accès à l'éducation primaire. Ce résultat peut être mis en parallèle avec l'évolution des dépenses dans le secteur de l'éducation en % PIB qui sont maintenues dans les pays bénéficiaires de SBC alors qu'elles sont en baisse dans les autres. Le constat est similaire dans le secteur de la santé où les dépenses sont significativement plus élevées dans les pays bénéficiaires du SBC⁷. Les effets sur la santé publique se font surtout sentir sur les grossesses suivies et la prévalence contraceptive. En revanche, il n'y a pas d'effet SBC sur les indicateurs mesurant l'insuffisance pondérale, les accouchements, la vaccination et la malnutrition.

Dans le domaine de la gouvernance, les pays fragiles ayant bénéficié d'un SBC n'ont globalement pas connu une dégradation de leur cohésion contrairement aux pays non bénéficiaires. Ceci ne va toutefois pas de pair avec une plus grande légitimité de l'Etat qui elle se dégrade dans les pays bénéficiaires. Le facteur qui montre un lien significatif avec l'octroi de SBC est celui relatif au respect des droits de l'homme.

Les tableaux 3, 5 et 7 présentent les résultats du modèle linéaire univarié à deux facteurs croisés pour l'ensemble des critères de résultats retenus dans cette étude⁸.

⁶ Les pays classés fragiles parmi les pays ayant bénéficié d'un SBC sont les pays qui sont systématiquement classés fragiles dans la base de données de l'OCDE (« States of Fragility ») sur la période sous revue.

⁷ Ceci suggère que l'effet des SBC se fait surtout sentir sur la répartition des dépenses entre secteurs puisqu'on ne décèle pas d'effet sur le niveau des dépenses publiques

⁸ Dans les tableaux de résultats nous ne présentons pas l'ensemble des sorties des implémentations réalisées sous SPSS, uniquement la significativité des tests.

Une première observation est que la grande majorité des indicateurs (hormis quelques indicateurs macroéconomiques) est significativement différente pour le facteur fragilité, ce qui indique que les 4 groupes (i.e. tableau 2) ont été constitués selon de bons critères méthodologiques.

Encadré 2 : Lecture et interprétation des résultats des ANOVA

L'analyse des résultats peut être réalisée en deux temps à partir des tableaux 3, 5 et 7.

Dans un premier temps, il convient de regarder quelles sont les différences significatives pour l'ensemble des périodes et ainsi voir quels critères distinguent de fait les pays SBC. Ceci permet de mettre en évidence les « marqueurs » à partir desquels les pays ont été choisis par l'UE pour mettre en place un SBC par rapport à des pays similaires en termes de fragilité. Les cellules roses indiquent une significativité à 1%, en bleu à 5% et en vert à 10%⁹. Les cellules sans couleur ne sont pas significatives.

Dans un second temps, il convient de regarder les changements opérés dès lors qu'un SBC est introduit. Ceci permet de mettre en évidence les potentiels effets/résultats en lien avec la mise en place du SBC. Ici deux cas de figure sont à analyser : 1) les résultats qui sont significatifs sur la période 2012-2018 (en couleur) et qui ne l'étaient pas durant les périodes précédentes 2) les résultats non significatifs au cours de la période 2012-2018 mais qui l'étaient auparavant (en couleur). Ces cellules sont indiquées en gras souligné dans les tableaux. Il s'agit ensuite d'observer l'évolution des statistiques descriptives (tableaux 4, 6 et 8) pour ces indicateurs. Les changements significatifs observés vont-ils vers une amélioration ou une dégradation par rapport aux autres pays/autres périodes ?

Domaine macroéconomique :

Sur toutes les sous-périodes¹⁰, de nombreux indicateurs macroéconomiques (hormis pour le niveau global de dépenses publiques¹¹, la compétitivité et l'état du système financier) sont significativement différents lorsque l'on croise un ou deux facteurs. Les pays bénéficiaires de SBC sont par ailleurs systématiquement moins performants que les autres pays pour l'ensemble des indicateurs retenus, sauf pour l'inflation, l'investissement public et les IDE (tableau 4). Ceci indiquerait que l'UE sélectionne *ex ante* les pays moins performants économiquement lorsqu'elle octroie des SBC, quel que soit leur niveau de fragilité (i.e. « marqueur » du choix des pays à appuyer).

⁹ Si la significativité <1%, on rejette l'hypothèse nulle – c'est-à-dire qu'il y a une différence significative de la variable dépendante – avec un risque d'erreur de moins de 1%.

¹⁰ Ce résultat est également significatif pour la période 2003-2010.

¹¹ Selon la définition de la comptabilité nationale, les dépenses publiques sont la somme des consommations finales + FBCF + Δ stocks + capacité/besoin de financement des APU.

Tableau 3: Tests des effets inter-sujets des critères macroéconomiques

	Indicateurs macroéconomiques	SBC	Fragile	SBC*Fragile
2008-2011	1-Taux de croissance du PIB	0,023	0,242	0,161
	1'-Taux de croissance du PIB/tête	0,021	0,557	0,701
	2-Dépenses publiques (% PIB)	0,564	0,006	0,924
	2.1- Conso. Finale publique (%PIB)	0,031	0,033	0,988
	2.2- FBCF publique (%PIB)	0,063	0,000	0,484
	3-Solde du compte courant de la BP (% PIB)	0,000	0,103	0,898
	4-Dette publique (% PIB) ;	0,113	0,026	0,232
	5-Service de la dette (% exportations)	0,252	0,107	0,544
	6-Avoirs de réserves (en mois d'importations)	0,054	0,724	0,602
	7-Taux d'inflation (déflateur du PIB)	0,020	0,302	0,841
	8-Incidence de pauvreté	0,000	0,000	0,003
	9-TCER	0,323	0,034	0,044
	10-Investissement direct étranger (% PIB)	0,069	0,469	0,362
	11-Crédit domestique au secteur privé (% PIB)	0,249	0,000	0,000
12-Profondeur financière (M2/PIB)	0,565	0,000	0,003	
2012-2018	1-Taux de croissance du PIB	0,046	0,086	0,144
	1'-Taux de croissance du PIB/tête	0,146	0,503	0,679
	2-Dépenses publiques (% PIB)	0,564	0,006	0,398
	2.1- Conso. Finale publique (%PIB)	0,103	0,186	0,114
	2.2- FBCF publique (%PIB)	0,000	0,000	0,001
	3-Solde du compte courant de la BP (% PIB)	0,000	0,103	0,037
	4-Dette publique (% PIB) ;	0,191	0,011	0,500
	5-Service de la dette (% exportations)	0,714	0,000	0,002
	6-Avoirs de réserves (en mois d'importations)	0,060	0,548	0,111
	7-Taux d'inflation (déflateur du PIB)	0,628	0,242	0,151
	8-Incidence de pauvreté	0,000	0,000	0,000
	9-TCER	0,124	0,051	0,259
	10-Investissement direct étranger (% PIB)	0,049	0,799	0,040
	11-Crédit domestique au secteur privé (% PIB)	0,477	0,000	0,000
12-Profondeur financière (M2/PIB)	0,177	0,000	0,007	

Source : résultats des ANOVA réalisés à partir de SPSS.

Au niveau du PIB par tête, les pays bénéficiaires de SBC présentent une amélioration, avec une diminution de la différence par rapport aux pays non bénéficiaires de SBC (même si leur taux reste inférieur et baisse sur la période). Le SBC induirait une forme de convergence des niveaux de développement.

Concernant les dépenses publiques¹², on n'observe pas d'effet sur le niveau total tel que mesuré par la comptabilité nationale (voir nbp 8). En revanche si on s'intéresse à la part de la consommation finale publique dans le PIB, elle observe un rattrapage pour les pays SBC par rapport aux autres (l'écart est significativement moindre). Par ailleurs, l'investissement public¹³ augmente pour les pays SBC alors qu'il diminue dans les pays non fragiles non bénéficiaires.

Pour le solde de la balance courante, il y a un effet significatif pour les pays non fragiles dont la situation s'améliore pour les pays bénéficiaires de SBC et à l'inverse, se dégrade pour les pays non bénéficiaires de SBC. Cela semble signifier que l'afflux de devises provenant des programmes SBC permet d'améliorer les transactions courantes, mais plutôt pour les pays non fragiles (cette différence d'effet peut s'expliquer par l'effet d'absorption des devises plus marqué pour les pays fragiles qui les mobilisent pour le paiement du service extérieur de la dette et les importations essentielles).

Pour les pays fragiles bénéficiaires de SBC, le service de la dette diminue significativement sur toute la période. Il est le plus faible par rapport aux autres groupes qui eux voient leur endettement augmenter sur la dernière période (2012-2019). Ceci suggère que le SBC contribue à recourir à un endettement moins coûteux.

Pour les IDE, les pays SBC fragiles en captent davantage que tous les autres pays. Par ailleurs, l'ensemble des groupes ont vu leurs IDE diminuer hormis les pays non fragiles non bénéficiaires de SBC.

Tableau 4: Moyennes des indicateurs macroéconomiques par périodes et par facteurs

			1	1'	2	21	22	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2008-2011	Pas SBC	Pas fragile	4,98	2,73	26,57	17,3	8,8	0,80	38,31	8,00	5,75	9,82	6,54	99,04	3,59	31,70	48,92
		Fragile	4,81	2,88	17,40	15,1	4,8	-3,37	13,00	6,15	5,64	11,81	10,75	98,65	3,29	26,70	41,70
		Total	4,90	2,80	23,82	16,4	7,0	-1,01	31,41	7,21	5,70	10,74	8,14	98,86	3,45	29,43	45,65
	SBC	Pas fragile	2,29	0,83	25,89	15,1	10,7	-7,21	41,25	11,21	4,15	6,38	10,75	102,6	5,04	52,79	57,17
		Fragile	4,17	1,52	21,00	13,00	5,7	-10,90	33,33	7,14	4,72	7,72	46,36	88,35	7,64	14,95	28,58
		Total	3,66	1,33	23,10	13,60	7,0	-9,74	39,67	8,36	4,50	7,35	31,37	95,48	6,93	25,27	36,38
2012-2018	Pas SBC	Pas fragile	4,18	2,16	26,80	17,0	8,5	-3,78	35,86	9,38	5,42	5,11	5,81	94,19	3,55	36,92	51,23
		Fragile	4,45	2,10	22,58	17,3	5,9	-3,21	14,00	8,30	4,96	5,41	8,73	105,6	1,97	30,18	37,37
		Total	4,33	2,13	24,90	17,1	7,2	-3,54	27,30	8,89	5,22	5,24	6,68	99,39	2,85	33,99	45,26
	SBC	Pas fragile	4,12	1,87	27,05	16,9	15,0	-5,72	57,44	12,81	3,83	7,28	6,11	92,67	3,47	54,50	64,41
		Fragile	4,29	2,03	19,71	14,8	7,3	-10,33	21,00	5,59	4,83	4,33	41,70	95,76	5,50	17,67	32,96
		Total	4,19	1,94	22,54	15,7	8,5	-8,95	53,80	7,77	4,48	5,14	24,84	94,19	4,96	27,45	41,38

Source : calculs réalisés à partir de SPSS.

¹² Il aurait été intéressant de réaliser ces tests sur le besoin de financement de l'Etat en tant que composante de la dépense publique totale mais les données statistiques ne sont pas suffisantes.

¹³ Ce résultat est toutefois à analyser avec précaution car pour de nombreux pays, notamment les non fragiles ayant bénéficiés de SBC, cette statistique n'est pas disponible ce qui peut biaiser les interprétations.

Domaine social :

Sur toute la période (2003-2019), de nombreux indicateurs sociaux sont significativement différents entre pays bénéficiaires et pays non bénéficiaires de SBC, indiquant davantage de vulnérabilité pour les pays bénéficiant de SBC (sauf pour les dépenses en éducation). Un autre « marqueur », la vulnérabilité sociale, peut donc être observé dans le choix de l'UE des pays à appuyer à travers un SBC.

Tableau 5: Tests des effets inter-sujets des critères sociaux

	Indicateurs Social	SBC	Fragile	SBC * Fragile
2008-2011	1-Taux net de scolarisation primaire	0,375	0,000	0,947
	1 ² -Taux net de scolarisation secondaire	0,473	0,000	0,153
	2-Dépenses du secteur santé en % du PIB	0,525	0,354	0,216
	2 ² -Dépenses du secteur éducation en % du PIB	0,026	0,011	0,107
	3-Taux d'insuffisance pondérale à la naissance	0,388	0,027	0,442
	4-Pourcentage de grossesses suivies	0,678	0,011	0,051
	5-Pourcentage d'accouchements assistés	0,971	0,000	0,002
	6-Taux de vaccination	0,320	0,000	0,001
	Taux de malnutrition sévère	0,296	0,104	0,000
8-Taux de prévalence contraceptive	0,003	0,149	0,000	
2012-2018	1-Taux net de scolarisation primaire	0,881	0,000	0,005
	1 ² -Taux net de scolarisation secondaire	0,137	0,000	0,112
	2-Dépenses du secteur santé en % du PIB	0,071	0,360	0,098
	2 ² -Dépenses du secteur éducation en % du PIB	0,169	0,053	0,107
	3-Taux d'insuffisance pondérale à la naissance	-	-	-
	4-Pourcentage de grossesses suivies	0,680	0,109	0,185
	5-Pourcentage d'accouchements assistés	0,680	0,000	0,003
	6-Taux de vaccination	0,005	0,000	0,014
	7- Taux de malnutrition sévère	0,296	0,000	0,000
8-Taux de prévalence contraceptive	0,064	0,014	0,880	

Source : résultats des ANOVA réalisés à partir de SPSS.

Pour l'éducation, sur la période où le SBC a été déployé, le taux d'accès à l'éducation primaire en pays fragiles bénéficiaires de SBC s'est amélioré et est devenu plus élevé qu'en pays fragiles non bénéficiaires de SBC. Ceci peut s'expliquer par le montant des dépenses du secteur éducation qui s'est maintenu en % du PIB dans les pays bénéficiaires de SBC alors qu'il a baissé dans les autres pays.

Pour la santé, les dépenses du secteur en % du PIB sont significativement plus élevées dans les pays fragiles bénéficiaires de SBC que dans les pays non-fragiles bénéficiaires de SBC et elles augmentent. La santé est donc restée une priorité dans les pays bénéficiaires de SBC, avec des ressources financières additionnelles allouées à ce secteur. Au cours de la période

sous revue, les indicateurs pour les grossesses suivies pour les pays fragiles bénéficiaires de SBC et la prévalence contraceptive pour les pays non fragiles bénéficiaires de SBC se sont améliorés significativement mais pas les autres (accouchement, vaccination).

En ce qui concerne la malnutrition, facteur lié aussi à d'autres dimensions que la santé, les effets ne sont pas significatifs¹⁴. Ces résultats tendent à montrer que si l'offre de santé a été améliorée par le SBC, des politiques multidimensionnelles visant à améliorer l'état nutritionnel de la population ont fait défaut. L'interprétation de ces résultats connaît toutefois des limites compte tenu de certaines insuffisances dans les séries statistiques¹⁵.

Tableau 6: Moyennes des indicateurs sociaux par périodes et par facteurs

		1	1'	2	2'	3	4	5	6	7	8	
2008-2011	Pas SBC	Pas fragile	87,31	58,69	5,68	5,11	9,80	83,09	77,77	86,20	18,69	47,67
		Fragile	70,27	35,42	5,57	4,74	13,00	79,08	58,07	78,65	19,47	30,64
		Total	81,45	51,88	5,63	4,97	11,67	80,92	70,11	82,71	19,01	39,52
	SBC	Pas fragile	85,15	62,23	5,46	4,87	10,00	98,00	93,92	91,58	7,96	20,33
		Fragile	67,77	24,80	6,25	3,26	16,36	69,29	41,56	68,82	24,30	19,25
		Total	74,72	39,55	6,03	3,66	14,38	75,67	65,03	74,76	19,63	19,42
2012-2018	Pas SBC	Pas fragile	89,76	58,18	5,61	4,69	10,00	86,61	82,53	88,00	16,31	40,84
		Fragile	70,46	43,19	5,37	4,59	10,00	85,40	66,11	80,33	20,58	31,09
		Total	82,00	52,85	5,50	4,65	7,00	85,97	76,38	84,46	18,17	36,17
	SBC	Pas fragile	83,30	58,55	5,67	4,75	23,00	94,00	93,40	87,31	7,80	33,75
		Fragile	76,28	32,06	6,53	3,78	15,00	81,50	51,88	69,53	25,59	22,75
		Total	78,59	36,76	6,29	3,97	10,00	83,29	67,45	74,17	20,50	25,50

Source : calculs réalisés à partir de SPSS.

Domaine de la gouvernance/état de droit :

Les pays fragiles bénéficiaires de SBC sont différents des pays non bénéficiaires avec des indices significativement plus élevés (plus vulnérables) pour l'indicateur « Politique - Services publics »¹⁶ et l'indicateur « Social »¹⁷ du FSI et sur toutes les sous-périodes¹⁸. Ceci renforce l'idée que l'UE propose des appuis de type SBC dans les pays socialement plus vulnérables, notamment au sens du FSI (i.e. forte pression démographique et présence de réfugiés), où les services publics font défaut.

¹⁴ Les statistiques pour la variable 'insuffisance pondérale' ne sont pas suffisantes pour fournir des résultats pour la dernière période sous revue.

¹⁵ Les données statistiques sont insuffisamment renseignées pour le taux d'insuffisance pondérale, le pourcentage d'accouchements assistés et de grossesses suivies sur la période considérée.

¹⁶ L'indicateur « Services publics » est la composante P2 de l'indicateur composite « Politique » du FSI.

¹⁷ L'indicateur « Social » du FSI est un indicateur composite de 3 indicateurs portant sur les « pressions démographiques », les « réfugiés et déplacés » et sur « l'intervention extérieure ».

¹⁸ Le test a également été réalisé pour la période 2003-2010 et les mêmes résultats sont observés que pour la période 2008-2011.

Tableau 7: Tests des effets inter-sujets des critères de gouvernance

	Indicateurs Gouvernance	SBC	Fragile	SBC * Fragile
2008-2011	1- Politique - FSI	0,936	0,000	0,505
	P1 Légitimité de l'Etat	0,255	0,000	0,095
	P2 Services publics	0,061	0,000	0,000
	P3 Droits de l'homme	0,684	0,000	0,986
	2- Cohésion - FSI	0,573	0,000	0,708
	3- Social - FSI	0,014	0,000	0,155
	4- Corruption Perception Index	0,982	0,000	0,123
2012-2018	1- Politique - FSI	<u>0,002</u>	0,000	0,745
	P1 Légitimité de l'Etat	<u>0,000</u>	0,000	0,000
	P2 Services publics	0,064	0,000	0,000
	P3 Droits de l'homme	<u>0,094</u>	0,000	<u>0,094</u>
	2- Cohésion - FSI	0,247	0,000	<u>0,095</u>
	3- Social - FSI	0,009	0,000	<u>0,000</u>
	4- Corruption Perception Index	0,367	0,000	0,485

Source : résultats des ANOVA réalisés à partir de SPSS.

Plusieurs changements liés à la mise en œuvre d'un SBC sont à relever (voir en gras souligné dans le tableau 7) : au niveau de l'indicateur politique - en particulier des dimensions légitimité de l'Etat et droits de l'homme -, de l'indicateur de cohésion et pour l'indicateur social.

Sur la composante « Politique » du FSI, l'indicateur politique s'améliore pour les pays non bénéficiaires de SBC (passant de 7,53 à 7,18 (voir tableau 8)) alors qu'il stagne pour les pays ayant bénéficié d'un SBC (passant de 7,97 à 7,98). L'indicateur a été analysé de manière désagrégée pour affiner cette observation. On retrouve le même résultat négatif pour la composante « légitimité de l'Etat¹⁹ », pas d'effets significatifs sur la composante « services publics » et un effet positif pour les pays fragiles bénéficiaires de SBC sur la composante « droits de l'homme ». Ceci signifie que le SBC ne parvient pas à éviter une détérioration de la légitimité de l'Etat dans les pays appuyés mais que les pays fragiles bénéficiant de SBC tendent à améliorer leurs indicateurs liés aux droits de l'homme, un effet possible – parmi d'autres facteurs – de la plus grande attention internationale à des pays qui bénéficient de cet appui.

Sur la composante « Cohésion »²⁰ du FSI, les pays fragiles bénéficiant de SBC voient une amélioration de leur indice par rapport à la période précédente (7,9 contre 8,05) et sont moins vulnérables que les pays fragiles non bénéficiaires de SBC (7,9 contre 8,04), tout en restant en deçà des performances des pays non-fragiles. On peut donc envisager que la mise en

¹⁹ Cet indicateur considère la représentativité et l'ouverture du gouvernement ainsi que sa relation avec ses citoyens (Source : site web du FSI).

²⁰ L'indicateur de cohésion du FSI est la moyenne arithmétique des 3 indicateurs suivants : C1 (Appareil sécuritaire), C2 (Elites factionnalisées), C3 (Griefs collectifs)

œuvre d'un SBC permette de ne pas connaître une dégradation de ce facteur (appareil sécuritaire/faction des élites/griefs collectifs) ou soit conditionnée à une évolution positive de ces dimensions.

Tableau 8: Moyennes des indicateurs de gouvernance par périodes et par facteurs

Période			FSI- Politique	P1	P2	P3	FSI- Cohésio n	FSI- Social	CPI
2008- 2011	Pas SBC	Pas fragile	7,000	7,066	7,236	6,678	6,284	7,196	3,38
		Fragile	8,167	8,395	8,263	8,007	8,015	7,833	2,40
		Total	7,538	7,686	7,715	7,298	7,083	7,490	2,92
	SBC	Pas fragile	6,900	7,62	6,175	6,6	6,500	5,650	3,60
		Fragile	8,294	8,29	8,753	7,922	8,058	8,102	2,16
		Total	7,977	8,138	8,167	7,622	7,704	7,545	2,49
2012- 2018	Pas SBC	Pas fragile	6,571	6,31	7,057	6,289	6,392	6,749	38,97
		Fragile	7,896	8,199	8,231	7,866	8,041	7,916	27,06
		Total	7,183	7,192	7,605	7,025	7,153	7,287	33,62
	SBC	Pas fragile	6,900	7,595	5,885	6,985	6,825	5,450	38,74
		Fragile	8,301	8,267	8,932	7,668	7,963	8,500	25,23
		Total	7,983	8,114	8,24	7,512	7,704	7,806	28,23

Source : calculs réalisés à partir de SPSS. Changement d'échelle dans la série statistique.

Sur la composante « Social » du FSI, l'indice se dégrade pour les pays bénéficiaires de SBC par rapport à la période précédente (7,80 contre 7,54) alors qu'il stagne pour les pays non bénéficiaires de SBC, et que les pays fragiles bénéficiaires de SBC restent les plus vulnérables (8,5). Ceci indiquerait que le SBC n'agit pas sur la dimension de gouvernance sociale au sens du FSI, à savoir la pression démographique, la présence de réfugiés et l'intervention extérieure. Ce résultat peut également être induit par l'effet de sélection initial (« marqueur ») des pays bénéficiaires.

4. Régressions économétriques

Encadré 3 : Synthèse des constats des régressions

Les régressions économétriques visent à compléter l'ANOVA pour apporter des éléments quantitatifs sur la nature des effets du SBC sur la dépense publique et ses principales composantes, et sur la croissance économique.

Les équations qui lient le SBC à la dépense publique et ses composantes confortent ceux issus des ANOVA. Les dépenses de consommations courantes et en capital affichent des coefficients positifs et significatifs à partir des méthodes d'estimation en panel avec effets fixes. Ces résultats sont toutefois à considérer avec précaution pour l'investissement public, la formalisation du comportement de ce dernier n'étant pas totalement satisfaisante compte tenu des données disponibles.

Dans un deuxième temps, un modèle d'estimation de la croissance, issus des travaux de la littérature sur l'analyse d'impact de l'aide qui conditionnent son efficacité à la vulnérabilité économique, est estimé. Il atteste que la vulnérabilité économique affecte négativement la croissance mais ne permet pas de conclure à un effet stabilisateur du SBC pour les pays bénéficiaires.

4.1 Choix méthodologiques

Pour les régressions économétriques réalisées, les variables dépendantes testées sont les produits/effets visés par l'aide et la variable d'intérêt est le montant décaissé du SBC ainsi que des variables de contrôle, notamment des variables liées à la fragilité/vulnérabilité des 23 pays étudiés. Deux étapes successives sont proposées. Une première vise à retenir pour les variables dépendantes les utilisations macroéconomiques directes du SBC et la seconde vise à estimer un modèle de croissance.

Estimation des effets de l'aide sur les composantes de la dépense publique :

Une première série de régressions économétriques vise à tester les effets du SBC sur la part de la dépense publique (G) dans le PIB ainsi que certaines de ses composantes à savoir la consommation finale (CF) et la FBCF publiques en pourcentage du PIB. Des variables de contrôles sont également introduites dans les estimations. Les besoins de financement de l'Etat n'ont pas pu être testés dans le modèle en l'absence de statistiques disponibles suffisantes.

Estimation des effets de l'aide sur la croissance économique :

Les analyses d'impact de l'aide ou d'efficacité de l'aide sont généralement fondées sur 3 types de méthodes quantitatives, à savoir les régressions macro-économétriques, les études microéconomiques (évaluations randomisées/expérimentations aléatoires) et les modèles d'analyse d'impact de type EGC. Pour cette étude, les deux dernières options sont difficiles à mettre en œuvre, onéreuses, et/ou les contrefactuels nécessaires à l'analyse n'existent pas. Par ailleurs, les études microéconomiques et l'analyse d'impact, bien qu'apportant aux politiques des informations utiles dans un contexte donné, ne sont pas des outils adaptés pour déterminer les effets macroéconomiques de l'aide selon sa structure et dans des contextes nationaux variés.

Nous nous tournons donc vers un modèle économétrique simple permettant de réaliser une analyse des données sur les 23 pays considérés et d'évaluer la relation de causalité entre l'appui budgétaire et les résultats visés par l'aide. Par ailleurs, cette méthodologie permet

d'isoler l'effet de l'aide budgétaire à travers la mise en évidence de comportements identiques liés à l'appui (apport d'une analyse en panel).

La plupart des études économétriques sur l'efficacité de l'aide se sont concentrées sur son lien avec la croissance économique (voir Guillaumont et Wagner (2013)²¹ pour la revue de littérature détaillée). En effet, la croissance du produit par tête est l'indicateur synthétique le plus facilement disponible et mesurable. Par ailleurs, cette approche identifie différents canaux d'ordre macroéconomique par lesquels l'aide peut directement ou indirectement influencer la pauvreté. Dans la littérature, le modèle de Burnside et Dollar (2000)²² est la référence pour l'analyse d'impact de l'aide budgétaire en termes de croissance économique. Leur contribution a introduit l'idée que les effets de l'aide sont hétérogènes, puisqu'ils peuvent dépendre de certaines caractéristiques des pays receveurs. Cette non-linéarité dans la relation entre l'aide et la croissance a été modélisée empiriquement en introduisant comme variable explicative en plus de l'aide une variable multiplicative (aide x l'indicateur correspondant à la caractéristique supposée conditionner l'efficacité de l'aide). A partir de cette approche, Guillaumont et Chauvet (2001)²³ soutiennent qu'un des principaux facteurs conditionnant l'efficacité de l'aide dans les pays receveurs correspond à la vulnérabilité économique. L'argument mis en avant est l'impact potentiellement stabilisateur de l'aide. Ainsi, dans leur modèle le terme d'aide est en interaction avec un indicateur synthétique de vulnérabilité structurelle (plutôt que de politique économique comme dans le modèle de Burnside et Dollar)²⁴.

La vulnérabilité structurelle peut être mesurée de différentes façons. Dans la littérature, elle est le plus souvent appréhendée à travers l'instabilité des exportations de biens et de services ou en utilisant un indice composite tel que l'Indice de vulnérabilité économique (EVI) des Nations unies.

Ainsi, l'équation à estimer se présente comme suit :

$$Y_{it} = \beta_1 R_{it} + \beta_2 V_{it} + \beta_3 X_{it} + \beta_4 A_{it} + \beta_5 (A_{it} * V_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

où

Y = taux de croissance du PIB réel par habitant

R = log PIB réel initial par habitant

V = Indicateur de vulnérabilité économique structurelle

X = Variable(s) de contrôle

A = SBC/PIB

Les pays retenus (i) dans l'analyse sont les 23 pays ayant bénéficié de SBC. La période sous revue est 2012-2019 pour des données annuelles (t).

²¹ Guillaumont P. et L. Wagner (2013), « L'efficacité de l'aide pour réduire la pauvreté : leçons des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays », *Revue d'économie du développement*, 2013/4, Vol.21, pp. 115-164.

²² Burnside C. et D. Dollar (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, No. 90.

²³ Guillaumont P. et L. Chauvet (2001), "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, No. 37.

²⁴ Notre approche utilise le modèle de Guillaumont et Chauvet car cette approche met en avant la vulnérabilité des pays plutôt que l'efficacité de leurs politiques économiques dans l'analyse des résultats de croissance/réduction de la pauvreté ce qui convient davantage à notre problématique et aux types de pays étudiés (les pays de la zone franc par exemple ont une inflation faible et stable et des déficits budgétaires plutôt soutenables et peu volatiles).

Plusieurs options peuvent être testées pour le choix des indicateurs de vulnérabilité et des variables de contrôle. Pour les premiers, on pourra tester les variables utilisées dans le modèle de Guillaumont et Chauvet, à savoir l'instabilité de la valeur ajoutée de l'agriculture, les termes de l'échange, l'instabilité des exportations et la taille du pays ou encore un indicateur de vulnérabilité structurelle de type CPIA. Pour les variables de contrôle exogènes, identifiées en lien avec la fragilité des pays, Burnside et Dollar utilisent le nombre d'assassinats politiques, le niveau de fragmentation ethnolinguistique et la qualité institutionnelle. Une autre option est de tester l'indicateur de cohésion du FSI.

La méthode de calcul de l'instabilité des exportations ou de la valeur ajoutée agricole provient de celle utilisée pour le calcul de l'indicateur vulnérabilité économique (EVI) développé par l'Observatoire de la compétitivité durable (OCD)²⁵. L'instabilité de la valeur ajoutée agricole mesure la vulnérabilité des pays aux chocs naturels, en particulier les effets des sécheresses et les perturbations des précipitations. Celle des exportations mesure la vulnérabilité des pays face aux chocs extérieurs. Les deux indices d'instabilité se calculent de manière similaire en régressant le logarithme des exportations de biens et services (ou de la valeur ajoutée agricole) sur une tendance T et la variable endogène retardée. L'écart-type de l'estimation est utilisé comme mesure de l'instabilité. Le score varie de 0 à 100. Le score le plus faible traduit la meilleure situation.

Méthode d'estimation économétrique du modèle :

La méthode d'estimation de régression en panel sera réalisée dans un premier temps à partir d'un modèle à effet fixe à travers l'estimateur des moindres carrés ordinaires. Dans un second temps, les estimations seront réalisées à partir d'un modèle à effet aléatoire si on suppose que la variable d'aide est endogène à travers l'estimateur des doubles moindres carrés ou l'estimateur des moindres carrés généralisés dans le cas des variables instrumentales²⁶. Ces estimations seront ensuite évaluées à partir de tests statistiques afin d'éprouver leur robustesse. Les différentes options proposées dans la note pourront être testées en fonction de la disponibilité des données pour les pays de l'analyse. On retiendra le ou les modèle(s) le(s) plus significatif(s). Les estimations économétriques couvrent l'ensemble des 23 pays ayant bénéficiés des SBC sur une période de 7 ans (2012-2018). Les données statistiques, comme pour l'ANOVA, proviennent toute des WDI de la Banque mondiale.

4.2 Résultats

Dans un premier temps, une série de variables sont testées à partir du modèle standard d'estimation de la croissance afin de retenir celles qui sont significatives compte tenu de notre base de données (tableau 9). Ceci doit permettre d'établir un modèle standard stable à partir duquel les tests et analyses pourront être effectués.

²⁵

https://competitivite.ferdi.fr/media/W1siZiIsIjIwMTcyMDQvMDcyN3hsaGduMnBnNl9NX3Rob2RvbG9naWVfZ19uX3JhbGVfT0NENlBkZjldXQ/Méthodologie%20générale_OCD.pdf?sha=14240081bbe4932e

²⁶ Toutes les variables exogènes du modèle sont utilisées comme instrument.

Tableau 9: Significativité des variables du modèle

	<i>Variables</i>	<i>EViews variables</i>	<i>Significativité</i>
	<i>Variables initiales structurelles R</i>		
1	<i>Log PIB/ tête</i>	R1	<i>Oui</i>
2	<i>Profondeur financière (M2/ PIB)</i>	R2	<i>Non</i>
3	<i>Taux de croissance de la population</i>	R3	<i>Oui</i>
	<i>Variables de contrôle X</i>		
4	<i>FSI – indicateur de cohésion</i>	X1	<i>Oui</i>
5	<i>Nombre de victimes de catastrophes naturelles</i>	X2	<i>Non</i>
	<i>Variables pour la vulnérabilité économique V</i>		
6	<i>Instabilité VA agricole (indicateur EVI)</i>	V1	<i>Non</i>
7	<i>Instabilité des exportations (indicateur EVI)</i>	V2	<i>Oui</i>
8	<i>CPLA1 - public sector management and institutions</i>	V31	<i>Non</i>
9	<i>CPLA2 - quality of public administration</i>	V32	<i>Non</i>
10	<i>Tendance des termes de l'échange</i>	V4	<i>Non</i>
11	<i>Log population</i>	V5	<i>Oui</i>

Source : résultats des régressions sous EViews.

On observe que les variables initiales traditionnellement retenues pour ce type de modèle sont significatives hormis la profondeur financière. En ce qui concerne les variables qui mesurent la vulnérabilité économique des 23 pays étudiés, seules l'instabilité des exportations et la taille du pays sont significatives compte tenu de notre base de données. Enfin pour le choix de la variable de contrôle, l'indicateur de cohésion du FSI est également significatif. On retiendra donc ces variables pour nos analyses.

Résultats des effets du SBC sur les composantes de la dépense publique

Une première série d'équations est testée afin de tenter d'isoler l'effet du SBC (variable A dans les différents modèles) sur la dépense publique ainsi que ses principales composantes (tableau 10). Les variables liées à la vulnérabilité économique et la fragilité du pays sont également introduites.

Tableau 10: Effets de l'aide sur les composantes de la dépense publique

Variables	Equation 1 sans SBC	Equation 1 avec SBC	Equation 2 sans SBC	Equation 2 avec SBC	Equation 3 sans SBC	Equation 3 avec SBC
Y	CF(%PIB)	CF(%PIB)	FBCF(%PIB)	FBCF(%PIB)	G(%PIB)	G(%PIB)
R	7,95 (0,000)***	7,15 (0,000)***	7,95 (0,0207)***	6,43 (0,0609)*	17,06 (0,0006)*** retardée	16,63 (0,0011)*** retardée
A	-	0,08 (0,0008)***	-	0,10 (0,0317)**	-	0,07 (0,6406) retardée
V2	-	-	-	-	0,25 (0,0263)** retardée	0,26 (0,0275)** retardée
X1	-	-	1,68 (0,0535)*	1,49 (0,0817)*	-	-
C	-39,77 (0,0009)***	-34,55 (0,0031)***	-57,15 (0,0188)**	-46,20 (0,0575)*	-100,57 (0,0032)***	-97,71 (0,0050)**

EViews. Méthode des moindres carrés. Effets fixes. *** coefficient significatif à 1% ; ** 5% ; * 10%.

On observe à partir des résultats des estimations que le SBC a un effet relativement faible mais significatif et positif pour expliquer l'évolution de la part des dépenses de consommation finale et d'investissement publics dans le PIB (équations 1 et 2). Ces résultats confortent ceux issus des ANOVA selon lesquels le SBC a un effet positif sur les dépenses de consommation courante et en capital de l'Etat. Des limites sont cependant à souligner pour ce qui est de l'investissement public, à la fois au niveau de la disponibilité des données statistiques mais également en ce qui concerne la formalisation du modèle, qui reste assez simple -compte tenu des limites de temps et de ressources de la présente étude- et qui ne traduit sans doute que partiellement le comportement d'investissement de l'Etat dans les 23 pays pendant la période sous revue.

L'effet n'est plus significatif dès lors que la variable expliquée concerne la dépense totale publique en pourcentage du PIB même si le coefficient associé au SBC est positif (équation 3). Ceci peut s'expliquer notamment par les effets induits sur les besoins de financement de l'Etat, mais l'insuffisance des données statistiques ne permet pas d'apporter d'éléments analytiques complémentaires à ce niveau.

Résultats des effets sur le modèle d'estimation de la croissance

A partir des variables significatives, une première série de modèles standards est testée sans introduire la variable SBC (modèle 1) afin de déterminer un modèle initial suffisamment robuste. La variable initiale structurelle retenue pour R est le log du PIB réel par habitant (R1), la variable pour la vulnérabilité économique est l'instabilité des exportations (V2) et la variable de contrôle est l'indicateur de cohésion du FSI (X1) retardé. Les résultats du modèle 1 sont présentés dans le tableau 11. L'ensemble des variables sont significatives et le modèle affiche un R^2 correct pour ce type d'analyse (35,31).

Un premier résultat intéressant qui découle du modèle d'estimation de la croissance est que la vulnérabilité économique affecte négativement la croissance tandis qu'une plus grande fragilité l'année précédente entraîne un surcroît. Ce résultat reste robuste quel que soit le modèle utilisé. Ainsi un choc de fragilité en $n-1$, qui selon l'équation 2 du tableau 10 entraîne une hausse des investissements publics la même année, est facteur de croissance économique l'année suivante (les coefficients de $X1(-1)$ sont positifs et significatifs dans le tableau 11).

Tableau 11: Modèle d'estimation de la croissance

Variables	Modèle 1 sans SBC	Modèle 11 avec SBC	Modèle 12 avec SBC*vulnérabilité
R1	18,63 (0,0001)***	19,47 (0,0001)***	19,03 (0,0001)***
A	-	-0,09 (0,1684)	0,01 (0,9161)
V2	-0,20 (0,0358)**	-0,21 (0,0260)**	-0,19 (0,0435)**
A*V2	-	-	-0,007 (0,4651)
X1(-1)	3,33 (0,006)***	3,35 (0,0005)***	3,41 (0,0004)***
C	-146,37 (0,000)***	-151,75 (0,000)***	-149,45 (0,000)***
R ²	35,31	36,27	36,54

*EVIEWS. Méthode des moindres carrés. Effets fixes. *** coefficient significatif à 1% ; ** 5% ; * 10%.*

Dans un second temps, le SBC est introduit dans les variables explicatives du modèle standard (modèle 11). Ce modèle prend ainsi en compte les sources de chocs exogènes en estimant un modèle d'instabilité de la croissance du revenu national en incluant le ratio du SBC au PIB comme variable explicative et des variables de contrôle appropriées. On observe alors que la variable du SBC a un coefficient négatif mais qu'elle n'est pas significative (proba : 0,1684 >10%). Ceci tend à montrer la non-linéarité de l'aide sur la croissance économique.

Enfin, la dernière étape vise à implémenter un troisième modèle (modèle 12) qui teste ces variables en introduisant le SBC croisé avec la vulnérabilité (SBC*V2). A cette étape, le signe du coefficient de la variable d'aide change et devient positif. Ces résultats vont ainsi dans le même sens que ceux de la littérature (Chauvet et Guillaumont) mais le coefficient de la variable SBC de notre modèle n'est cependant pas significatif. Ceci est donc une limite de notre modèle par rapport à ceux de la littérature qui visent à évaluer l'impact des aides budgétaires et qui concluent que la vulnérabilité a un effet négatif sur la croissance économique mais qu'elle tend à augmenter l'efficacité de l'aide (coefficient positif et significatif de la variable interactive aide*vulnérabilité). Selon cette littérature, que notre modèle ne confirme pas pleinement, l'aide serait donc plus efficace dans les pays les plus vulnérables. En d'autres termes, l'aide atténuerait l'effet négatif de la vulnérabilité sur la croissance par un processus stabilisateur.

Les problèmes de significativité du coefficient lié au SBC de notre modèle pourraient par ailleurs s'expliquer par les caractéristiques de notre base de données. En effet les SBC décaissés durent au minimum 2 ans et au maximum 6 ans dans les pays de notre panel pour une période qui couvre 2012-2018.

5. Annexe : Liste des variables, définition et sources statistiques

Taux de croissance du PIB/tête : World Bank WDI. Annual percentage growth rate of GDP per capita based on constant local currency

Dépenses publiques : World Bank WDI (IMF). Expense is cash payments for operating activities of the government in providing goods and services. It includes compensation of employees (such as wages and salaries), interest and subsidies, grants, social benefits, and other expenses such as rent and dividends.

Compte courant : World Bank WDI (FMI). Current account balance is the sum of net exports of goods and services, net primary income, and net secondary income.

Dettes publiques : World Bank WDI (FMI). Debt is the entire stock of direct government fixed-term contractual obligations to others outstanding on a particular date. It includes domestic and foreign liabilities such as currency and money deposits, securities other than shares, and loans. It is the gross amount of government liabilities reduced by the amount of equity and financial derivatives held by the government. Because debt is a stock rather than a flow, it is measured as of a given date, usually the last day of the fiscal year.

Service de la dette (% exportations) : World Bank WDI. Total debt service to exports of goods, services and primary income. Total debt service is the sum of principal repayments and interest actually paid in currency, goods, or services on long-term debt, interest paid on short-term debt, and repayments (repurchases and charges) to the IMF.

Avoirs de réserve (mois d'importations) : World Bank WDI (IMF). Total reserves comprise holdings of monetary gold, special drawing rights, reserves of IMF members held by the IMF, and holdings of foreign exchange under the control of monetary authorities. The gold component of these reserves is valued at year-end (December 31) London prices. This item shows reserves expressed in terms of the number of months of imports of goods and services they could pay for [Reserves/(Imports/12)].

Taux d'inflation : World Bank WDI. Inflation as measured by the annual growth rate of the GDP implicit deflator shows the rate of price change in the economy as a whole. The GDP implicit deflator is the ratio of GDP in current local currency to GDP in constant local currency.

Incidence de la pauvreté : World Bank WDI. Poverty headcount ratio at \$1.90 a day is the percentage of the population living on less than \$1.90 a day at 2011 international prices. As a result of revisions in PPP exchange rates, poverty rates for individual countries cannot be compared with poverty rates reported in earlier editions.

Taux de change effectif réel : World Bank WDI (FMI). Real effective exchange rate is the nominal effective exchange rate (a measure of the value of a currency against a weighted average of several foreign currencies) divided by a price deflator or index of costs.

Investissement direct étranger : World Bank WDI (FMI). Foreign direct investment are the net inflows of investment to acquire a lasting management interest (10 percent or more of voting stock) in an enterprise operating in an economy other than that of the investor.

It is the sum of equity capital, reinvestment of earnings, other long-term capital, and short-term capital as shown in the balance of payments.

Crédit au secteur privé : World Bank WDI (FMI). Domestic credit to private sector refers to financial resources provided to the private sector by financial corporations, such as through loans, purchases of nonequity securities, and trade credits and other accounts receivable, that establish a claim for repayment. For some countries these claims include credit to public enterprises.

M2/PIB: World Bank WDI (FMI). Broad money (% of GDP). Broad money (IFS line 35L.ZK) is the sum of currency outside banks; demand deposits other than those of the central government; the time, savings, and foreign currency deposits of resident sectors other than the central government; bank and traveler's checks; and other securities such as certificates of deposit and commercial paper.

Taux net de scolarisation primaire : World Bank WDI (UNESCO). Adjusted net enrollment is the number of pupils of the school-age group for primary education, enrolled either in primary or secondary education, expressed as a percentage of the total population in that age group.

Dépenses secteur Education (%PIB) : World Bank WDI (UNESCO). General government expenditure on education (current, capital, and transfers) is expressed as a percentage of GDP. It includes expenditure funded by transfers from international sources to government. General government usually refers to local, regional and central governments.

Dépense secteur Santé (%PIB) : World Bank WDI (WHO). Level of current health expenditure expressed as a percentage of GDP. Estimates of current health expenditures include healthcare goods and services consumed during each year. This indicator does not include capital health expenditures such as buildings, machinery, IT and stocks of vaccines for emergency or outbreaks.

Insuffisance pondérale à la naissance : World Bank WDI (UNICEF). Low-birthweight babies are newborns weighing less than 2,500 grams, with the measurement taken within the first hours of life, before significant postnatal weight loss has occurred.

Grossesses suivies : World Bank WDI (UNICEF). Pregnant women receiving prenatal care are the percentage of women attended at least once during pregnancy by skilled health personnel for reasons related to pregnancy.

Accouchements assistés : World Bank WDI (UNICEF). Births attended by skilled health staff are the percentage of deliveries attended by personnel trained to give the necessary supervision, care, and advice to women during pregnancy, labor, and the postpartum period; to conduct deliveries on their own; and to care for newborns.

Taux de vaccination : World Bank WDI (WHO & UNICEF). Child immunization, DPT, measures the percentage of children ages 12-23 months who received DPT vaccinations before 12 months or at any time before the survey. A child is considered adequately immunized against diphtheria, pertussis (or whooping cough), and tetanus (DPT) after receiving three doses of vaccine.

Malnutrition: World Bank WDI (FAO). Population below minimum level of dietary energy consumption (also referred to as prevalence of undernourishment) shows the percentage of the population whose food intake is insufficient to meet dietary energy requirements continuously.

Prévalence contraceptive: World Bank WDI (UNICEF). Contraceptive prevalence rate is the percentage of women who are practicing, or whose sexual partners are practicing, any form of contraception. It is usually measured for women ages 15-49 who are married or in union.

Cohésion - FSI : moyenne arithmétique des 3 indicateurs suivants : C1 (Appareil sécuritaire), C2 (Elites factionnalisées), C3 (Griefs collectifs). de 0 à 10 avec 3 décimales.

Politique – FSI : moyenne arithmétique des 3 indicateurs suivants : P1 (Légitimité de l'Etat), P2 (Services publics), P3 (Droits de l'homme). de 0 à 10 avec 3 décimales.

Social – FSI : indicateur composite de 3 indicateurs portant sur les « pressions démographiques », les « réfugiés et déplacés » et sur « l'intervention extérieure ». de 0 à 10 avec 3 décimales.

Corruption Perception Index : Transparency international. Indice composite à partir de 13 enquêtes et évaluations de la corruption. de 0 à 100 (Attention : changement d'échelle dans la série).

Annexe 6 – Cartographie des risques

1. Introduction

Dans le cadre de l'évaluation ex-post des programmes SBC de l'UE, ADE a réalisé une cartographie des risques auxquels sont confrontés les pays bénéficiaires de SBC.

Cette cartographie des risques est une extraction de la base de données du Cadre de Gestion des Risques (CGR, ou RMF en anglais) de l'UE sur l'appui budgétaire et la gestion des finances publiques - un outil interne d'évaluation des risques utilisé comme système d'alerte précoce des risques qui peuvent entraver la réalisation des objectifs généraux des programmes d'appui budgétaire. En tant que tel, le CGR est un élément essentiel de la politique de la Commission européenne en matière d'appui budgétaire¹.

La base de données a été construite en regroupant tous les profils de risque des 23 pays bénéficiaires de SBC dans une même matrice.

Les données couvrent les rapports d'évaluation des risques produits entre 2013 et 2018², au cours desquelles cinq catégories distinctes de risques sont mesurées :

Risques politiques	Valeurs universelles et droits fondamentaux (droits de l'homme, démocratie et état de droit), risques de conflits et d'insécurité
Risques macroéconomiques	Risques que les politiques macroéconomiques cessent d'être orientées vers la stabilité, vulnérabilité aux chocs externes
Risques en matière de développement	Risque que les politiques mises en place par le gouvernement ne soient pas poursuivies ou ne puissent pas atteindre les résultats souhaités
Gestion des finances publiques	Risques que les faiblesses du cadre réglementaire du gouvernement, de la discipline budgétaire et des systèmes de contrôle puissent conduire à une gestion inappropriée des fonds publics.
Corruption/fraude	Risques que les ressources soient détournées et que le pouvoir soit utilisé de manière abusive à des fins privées

Source : CE, *Appui Budgétaire - Lignes Directrices 2017, Annexe 7.*

¹ Voir également la présentation du CGR dans l'annexe 7 des Lignes Directrices de l'Appui Budgétaire 2017 : https://ec.europa.eu/europeaid/node/119453_en

² Pas de donnée pour l'année 2015. Information manquante sur certaines années pour 10 pays (Afghanistan, Burundi, Fiji, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée-Conakry, Madagascar, Mauritanie, Somalie, Tchad).

Chaque catégorie se voit attribuer une valeur selon quatre seuils de risque différents présentés comme suit :

#	Niveau de risque	Score	Description
1.	Elevé	< 4,5	La situation du pays induit un risque élevé pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays sont trop faibles pour empêcher l'apparition des risques. Si le risque devait survenir, il se traduirait par l'échec des objectifs contractuels et pourrait porter gravement atteinte à l'image et à la réputation de la Commission.
2.	Substantiel	< 3,5	La situation du pays comporte un risque substantiel pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays ne sont pas suffisamment solides pour se prémunir contre les principaux risques. Si ceux-ci devaient se concrétiser, leur impact perturberait fortement l'exécution du contrat ou l'obtention de résultats.
3.	Modéré	< 2,5	La situation du pays implique un risque modéré pour les contrats d'appui budgétaire. Les systèmes et les structures institutionnelles du pays devraient prévenir l'apparition du risque, mais un suivi supplémentaire sera nécessaire. Si le risque devait survenir, l'impact serait limité dans la mesure où la réalisation des objectifs ne serait que retardée ou partielle.
4.	Faible	< 1,5	La situation du pays implique un faible risque pour l'appui budgétaire, étant donné la faible probabilité que le risque se produise du fait des systèmes et des structures institutionnelles en place. Si le risque devait se produire, l'impact sur la réalisation des objectifs du contrat serait limité.

Source : CE, *Appui Budgétaire - Lignes Directrices 2017, Annexe 7.*

2. Classement des pays par niveaux de risques

Les figures ci-dessous présente le classement des pays bénéficiaires de SBC par niveau et catégorie de risque sur la période 2013-2018 selon le CGR. L'analyse de ces figures montre que :

- La majorité des pays bénéficiaires de SBC (65% ou 15 pays sur 23) présentent un niveau de risque global moyen 'substantiel' avec un score compris entre 2,5 et 3,5.
- Les régions de l'Afrique sub-saharienne (AOC et AEA) – qui regroupent la grande majorité (environ 61%) des pays bénéficiaires de SBC - sont systématiquement celles qui présentent les niveaux de risque les plus élevés.
- 21% des pays (5 pays sur 23 : le Burkina Faso, la Dominique, Fiji, le Népal et la Tunisie) présentent un niveau de risque global moyen 'modéré' (score compris entre 1,8 et 2,5).
- 3 pays bénéficiaires de SBC (Centrafrique, Somalie, Tchad) présentent un niveau de risque global moyen 'élevé' (score supérieur à 3,5).

- Aucun des pays bénéficiaires de SBC ne présente un score global moyen 'faible' sur la période (soit un score inférieur à 1,5).
- Parmi les 5 catégories de risques, les risques de corruption et fraude ont été les plus élevés, avec 21/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'. Viennent ensuite par ordre décroissant les risques en matière de développement (19/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'), les risques liés à la gestion des finances publiques (18/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'), les risques politiques (17/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'), et enfin les risques macroéconomiques (13/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé').
- Concernant le risque politique, c'est pour le sous-risque lié à l'Etat de droit que les pays bénéficiaires de SBC présentent les scores les moins bons, avec 18/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'. Les scores des autres sous-risques politiques ('droits de l'homme', 'démocratie', et 'insécurité et conflit') sont plus équilibrés, avec 13 à 14 pays sur 23 présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé' pour chacun d'entre eux.
- Concernant le risque macroéconomique, c'est pour le sous-risque 'vulnérabilité et chocs exogènes' que les pays bénéficiaires de SBC présentent les scores les moins bons, avec 21/23 pays présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé'. Les scores des autres sous-risques sont plus équilibrés, avec 12 pays sur 23 présentant un niveau de risque 'substantiel' à 'élevé' pour le sous-risque 'soutenabilité de la dette' et la majorité des pays (13/23) présentant un niveau de risque 'faible' à 'modéré' pour le sous-risque lié aux 'politiques macroéconomiques et secteur financier'.

Figure 1. Classement des pays SBC par niveau de risque (moyenne 2013-2018)

RISQUE GLOBAL		
Rang	Pays	Moyenne 2013-18
#1	Dominica	1,82
#2	Tunisia	2,12
#3	Burkina Faso	2,23
#4	Nepal	2,40
#5	Fiji	2,45
#6	Cote d'Ivoire	2,52
#7	Niger	2,59
#8	Togo	2,73
#9	Mauritania	2,87
#10	Liberia	2,93
#11	Mali	2,96
#12	Sierra Leone	3,01
#13	Ukraine	3,09
#14	Haiti	3,13
#15	Gambia	3,13
#16	Burundi	3,28
#17	Afghanistan	3,29
#18	Madagascar	3,30
#19	Guinea-Conakry	3,31
#20	Guinea-Bissau	3,48
#21	Central Afr. Rep.	3,56
#22	Tchad	3,72
#23	Somalia	3,87

Figure 2. Classement des pays SBC par types de risque (moyenne 2013-2018)

POLITIQUE		MACRO		DEVELOPPEMENT		FINANCES PUB.		CORRUPTION			
Rang	Pays	Moyenne 2013-18	Rang	Pays	Moyenne 2013-18	Rang	Pays	Moyenne 2013-18	Rang	Pays	Moyenne 2013-18
#1	Dominica	1,28	#1	Nepal	1,63	#1	Dominica	2,05	#1	Dominica	1,68
#2	Tunisia	1,94	#2	Cote d'Ivoire	1,80	#2	Fiji	2,30	#2	Tunisia	1,88
#3	Burkina Faso	2,02	#3	Burkina Faso	1,83	#3	Burkina Faso	2,33	#3	Fiji	2,50
#4	Fiji	2,14	#4	Mauritania	2,08	#4	Tunisia	2,39	#4	Burkina Faso	2,83
#5	Nepal	2,18	#5	Fiji	2,25	#5	Nepal	2,53	#5	Mali	2,88
#6	Niger	2,31	#6	Dominica	2,32	#6	Niger	2,78	#6	Niger	2,96
#7	Cote d'Ivoire	2,52	#7	Madagascar	2,39	#7	Gambia	2,85	#7	Togo	2,96
#8	Liberia	2,52	#8	Niger	2,43	#8	Togo	2,88	#8	Nepal	3,08
#9	Togo	2,54	#9	Tunisia	2,44	#9	Cote d'Ivoire	2,92	#9	Burundi	3,17
#10	Gambia	2,69	#10	Togo	2,47	#10	Ukraine	3,03	#10	Afghanistan	3,21
#11	Sierra Leone	2,76	#11	Mali	2,53	#11	Mali	3,26	#11	Cote d'Ivoire	3,25
#12	Mauritania	2,81	#12	Haiti	2,60	#12	Burundi	3,37	#12	Gambia	3,25
#13	Ukraine	2,85	#13	Liberia	2,64	#13	Guinea-Conakry	3,38	#13	Sierra Leone	3,29
#14	Haiti	2,89	#14	Sierra Leone	2,74	#14	Mauritania	3,40	#14	Afghanistan	3,50
#15	Guinea-Conakry	3,08	#15	Guinea-Conakry	2,81	#15	Guinea-Bissau	3,43	#15	Madagascar	3,58
#16	Madagascar	3,23	#16	Burundi	2,89	#16	Sierra Leone	3,52	#16	Ukraine	3,67
#17	Guinea-Bissau	3,33	#17	Afghanistan	2,92	#17	Haiti	3,55	#17	Fiji	3,69
#18	Central Afr. Rep.	3,44	#18	Ukraine	2,96	#18	Afghanistan	3,57	#18	Gambia	3,75
#19	Mali	3,59	#19	Guinea-Bissau	3,17	#19	Central Afr. Rep.	3,60	#19	Madagascar	3,79
#20	Tchad	3,60	#20	Central Afr. Rep.	3,39	#20	Liberia	3,65	#20	Guinea-Conakry	3,83
#21	Burundi	3,68	#21	Tchad	3,64	#21	Tchad	3,67	#21	Central Afr. Rep.	4,00
#22	Afghanistan	3,71	#22	Gambia	3,71	#22	Somalia	3,90	#22	Guinea-Bissau	4,00
#23	Somalia	3,71	#23	Somalia	3,92	#23	Madagascar	4,00	#23	Somalia	4,00

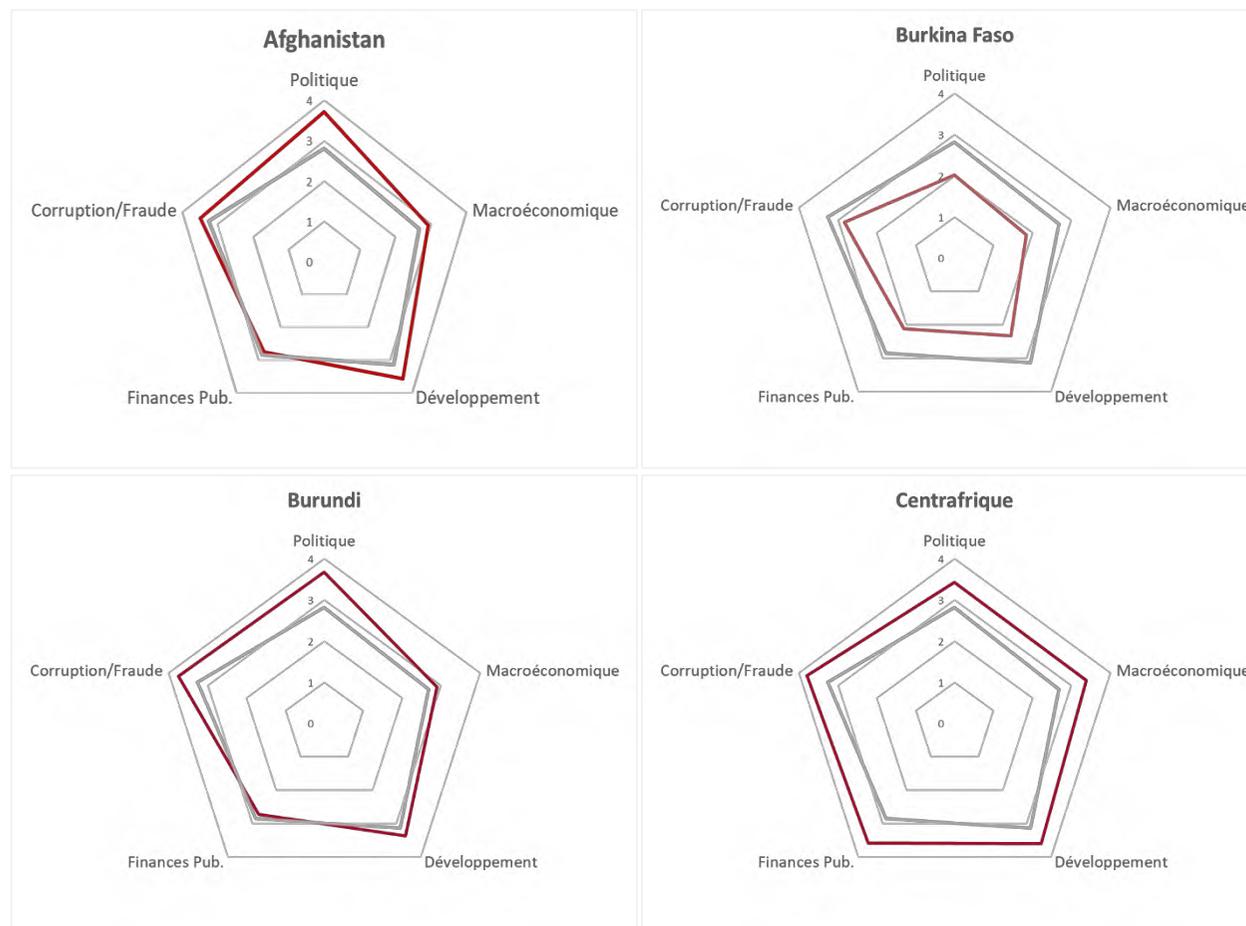
Figure 3. Classement des pays SBC par sous-catégories du risque politique (moyenne 2013-2018)

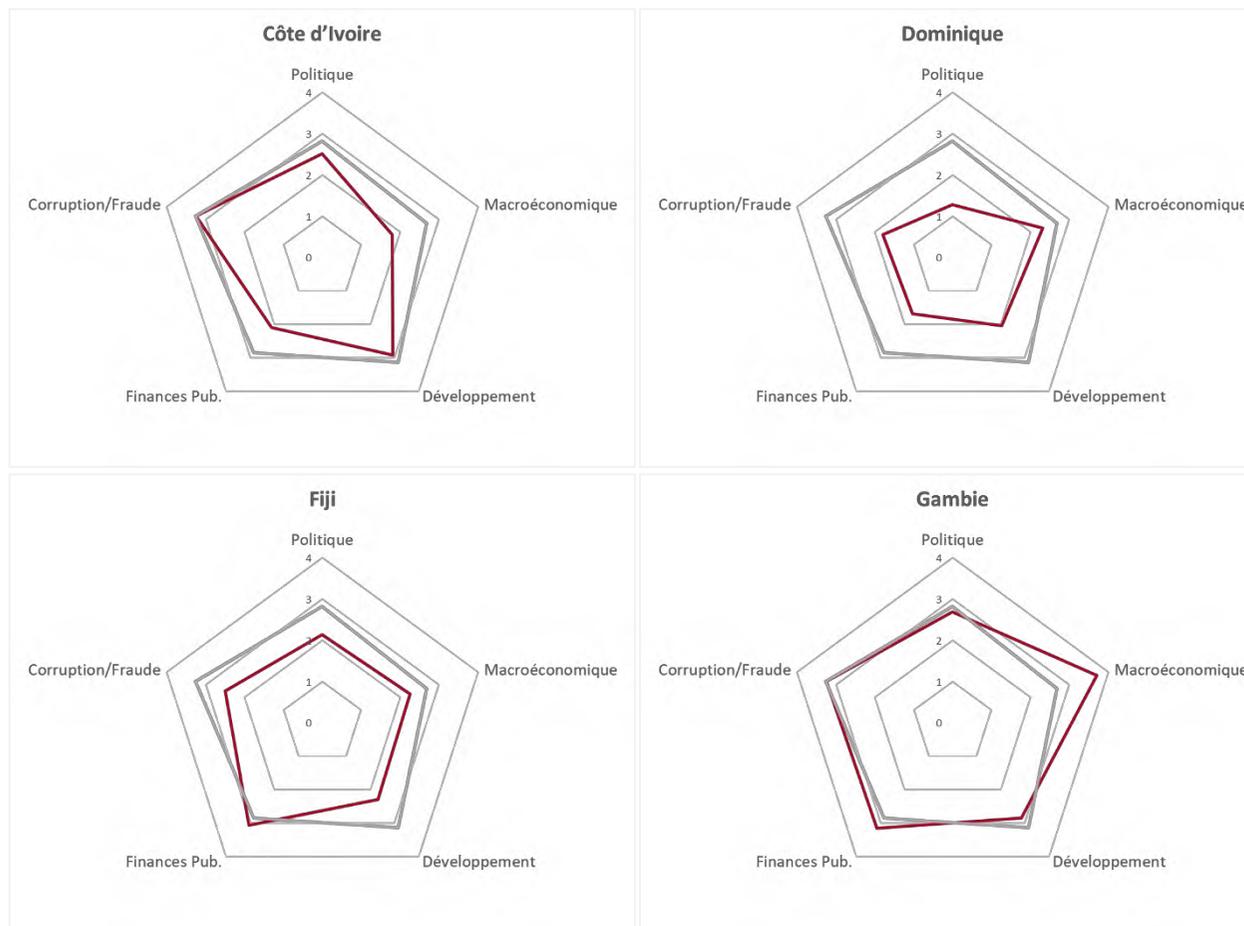
HUMAN RIGHTS					DEMOCRACY					RUE OF LAW					INSECURITY AND CONFLICT				
Rank	Country	Region		AVG	Rank	Country	Region		AVG	Rank	Country	Region		AVG	Rank	Country	Region		AVG
#1	Central African Rep.	WCA	●	1,10	#14	Central African Rep.	WCA	●	1,00	#1	Dominica	Caribbean	●	1,33	#1	Dominica	Caribbean	●	1,10
#2	Dominica	Caribbean	●	1,57	#1	Dominica	Caribbean	●	1,25	#12	Central African Rep.	WCA	●	1,40	#20	Central African Rep.	WCA	●	1,27
#3	Tunisia	ENP-S	●	1,80	#2	Tunisia	ENP-S	●	1,55	#2	Fiji	Pacific	●	2,00	#2	Togo	WCA	●	1,60
#4	Niger	WCA	●	1,80	#3	Burkina Faso	WCA	●	1,70	#3	Tunisia	ENP-S	●	2,07	#3	Fiji	Pacific	●	1,75
#5	Burkina Faso	WCA	●	1,83	#4	Niger	WCA	●	1,90	#4	Burkina Faso	WCA	●	2,47	#4	Tunisia	ENP-S	●	2,00
#6	Nepal	Asia	●	2,10	#5	Nepal	Asia	●	2,10	#5	Nepal	Asia	●	2,60	#5	Nepal	Asia	●	2,03
#7	Fiji	Pacific	●	2,17	#6	Cote d'Ivoire	WCA	●	2,20	#6	Niger	WCA	●	2,87	#6	Burkina Faso	WCA	●	2,17
#8	Togo	WCA	●	2,17	#7	Liberia	WCA	●	2,45	#7	Liberia	WCA	●	3,07	#7	Liberia	WCA	●	2,17
#9	Cote d'Ivoire	WCA	●	2,20	#8	Ukraine	ENP-E	●	2,45	#8	Togo	WCA	●	3,27	#8	Sierra Leone	WCA	●	2,23
#10	Haiti	Caribbean	●	2,57	#9	Sierra Leone	WCA	●	2,50	#9	Gambia	WCA	●	3,33	#9	Gambia	WCA	●	2,33
#11	Gambia	WCA	●	2,58	#10	Gambia	WCA	●	2,50	#10	Cote d'Ivoire	WCA	●	3,36	#10	Mauritania	WCA	●	2,50
#12	Mauritania	WCA	●	2,58	#11	Fiji	Pacific	●	2,63	#11	Sierra Leone	WCA	●	3,47	#11	Cote d'Ivoire	WCA	●	2,57
#13	Ukraine	ENP-E	●	2,60	#12	Mauritania	WCA	●	2,75	#13	Guinea-Conakry	WCA	●	3,67	#12	Haiti	Caribbean	●	2,63
#14	Liberia	WCA	●	2,63	#13	Mali	WCA	●	2,80	#14	Mauritania	WCA	●	3,67	#13	Guinea-Conakry	WCA	●	2,67
#15	Madagascar	ESA	●	2,67	#15	Haiti	Caribbean	●	3,05	#15	Madagascar	ESA	●	3,67	#14	Ukraine	ENP-E	●	2,80
#16	Sierra Leone	WCA	●	2,77	#16	Togo	WCA	●	3,10	#16	Guinea-Bissau	WCA	●	3,78	#15	Niger	WCA	●	2,90
#17	Guinea-Conakry	WCA	●	2,88	#17	Guinea-Conakry	WCA	●	3,13	#17	Ukraine	ENP-E	●	3,80	#16	Burundi	WCA	●	2,92
#18	Guinea-Bissau	WCA	●	3,28	#18	Guinea-Bissau	WCA	●	3,33	#18	Haiti	Caribbean	●	3,80	#17	Guinea-Bissau	WCA	●	2,94
#19	Tchad	WCA	●	3,39	#19	Afghanistan	Asia	●	3,50	#19	Mali	WCA	●	4,00	#18	Madagascar	ESA	●	3,00
#20	Somalia	ESA	●	3,50	#20	Somalia	ESA	●	3,50	#20	Burundi	WCA	●	4,00	#19	Tchad	WCA	●	3,11
#21	Mali	WCA	●	3,63	#21	Madagascar	ESA	●	3,58	#21	Afghanistan	Asia	●	4,00	#21	Afghanistan	Asia	●	3,67
#22	Afghanistan	Asia	●	3,67	#22	Burundi	WCA	●	3,88	#22	Tchad	WCA	●	4,00	#22	Somalia	ESA	●	3,83
#23	Burundi	WCA	●	3,92	#23	Tchad	WCA	●	3,92	#23	Somalia	ESA	●	4,00	#23	Mali	WCA	●	3,90

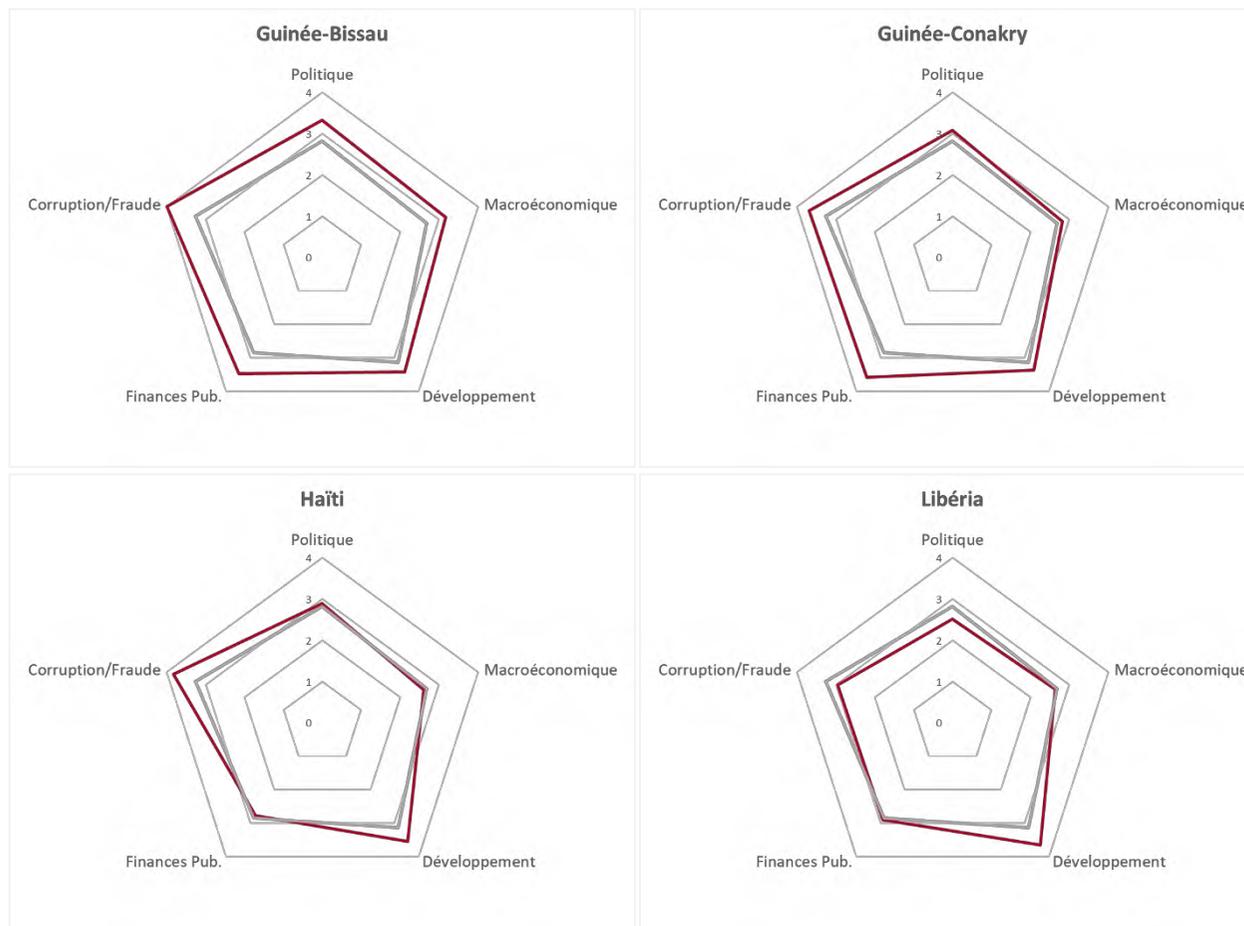
Figure 4. Classement des pays SBC par sous-catégories du risque macroéconomique (moyenne 2013-2018)

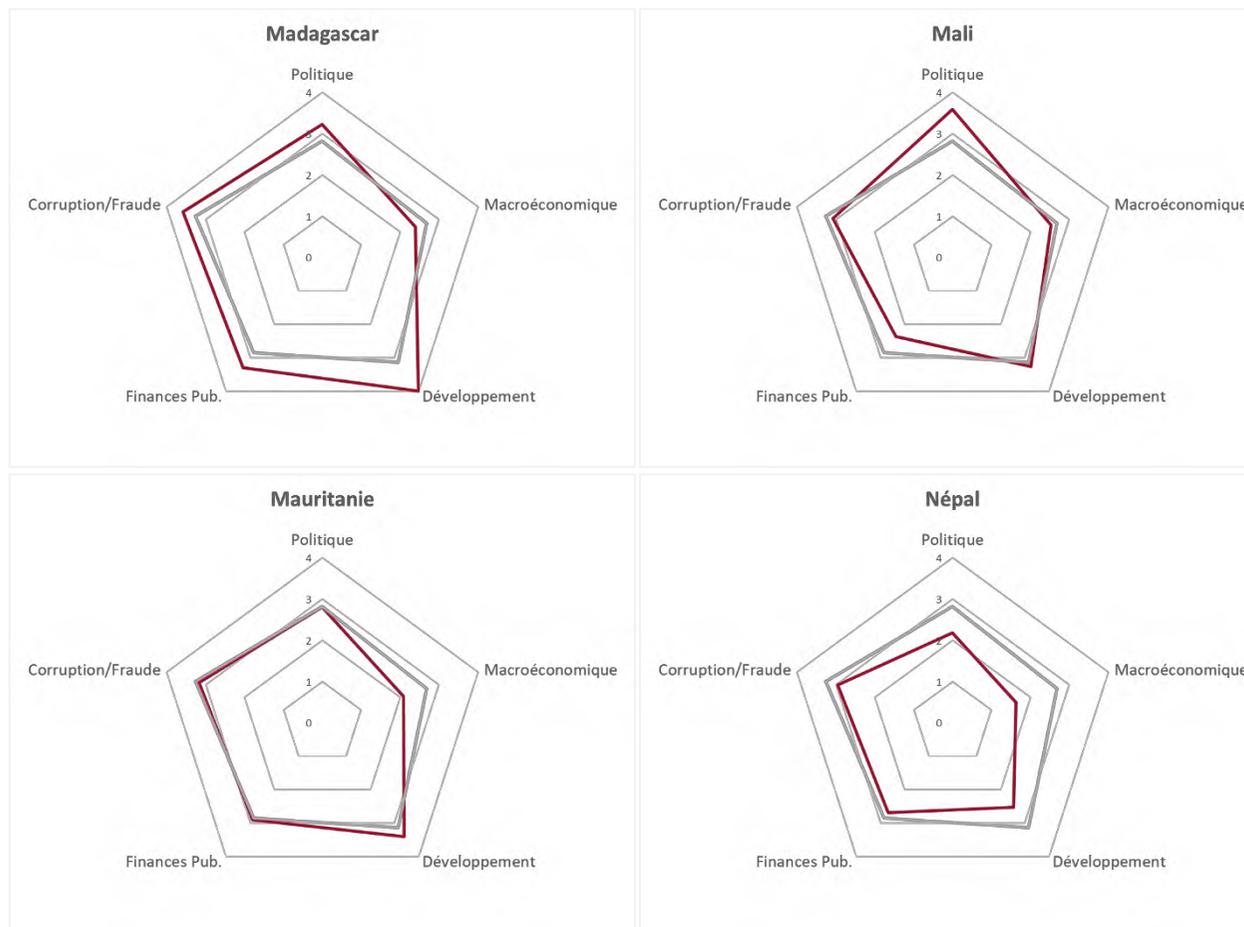
MACRO POLICIES AND FIN. SECTOR				DEBT SUSTAINABILITY				VULNERABILITY AND EXOG. SCHOCKS			
Rank	Country	Region	AVG	Rank	Country	Region	AVG	Rank	Country	Region	AVG
#1	Mauritania	WCA	1,50	#1	Nepal	Asia	1,40	#1	Nepal	Asia	1,70
#2	Burkina Faso	WCA	1,60	#2	Liberia	WCA	1,60	#2	Cote d'Ivoire	WCA	1,80
#3	Cote d'Ivoire	WCA	1,63	#3	Burkina Faso	WCA	1,80	#3	Fiji	Pacific	2,50
#4	Niger	WCA	1,70	#4	Cote d'Ivoire	WCA	2,00	#4	Burkina Faso	WCA	2,50
#5	Dominica	Caribbean	2,05	#5	Fiji	Pacific	2,00	#5	Mauritania	WCA	2,50
#6	Nepal	Asia	2,05	#6	Madagascar	ESA	2,00	#6	Madagascar	ESA	2,50
#7	Central African Rep.	WCA	2,05	#7	Niger	WCA	2,00	#7	Dominica	Caribbean	2,60
#8	Tunisia	ENP-S	2,20	#8	Sierra Leone	WCA	2,00	#8	Togo	WCA	2,70
#9	Togo	WCA	2,20	#9	Mali	WCA	2,20	#9	Tunisia	ENP-S	2,80
#10	Mali	WCA	2,20	#10	Central African Rep.	WCA	2,20	#10	Guinea-Conakry	WCA	3,00
#11	Fiji	Pacific	2,25	#11	Tunisia	ENP-S	2,40	#11	Afghanistan	Asia	3,00
#12	Haiti	Caribbean	2,25	#12	Mauritania	WCA	2,50	#12	Mali	WCA	3,10
#13	Burundi	WCA	2,25	#13	Guinea-Conakry	WCA	2,50	#13	Haiti	Caribbean	3,10
#14	Madagascar	ESA	2,67	#14	Dominica	Caribbean	2,60	#14	Central African Rep.	WCA	3,30
#15	Guinea-Bissau	WCA	2,67	#15	Togo	WCA	2,60	#15	Ukraine	ENP-E	3,40
#16	Sierra Leone	WCA	2,70	#16	Haiti	Caribbean	2,60	#16	Burundi	WCA	3,50
#17	Ukraine	ENP-E	2,70	#17	Burundi	WCA	3,00	#17	Liberia	WCA	3,50
#18	Afghanistan	Asia	2,75	#18	Afghanistan	Asia	3,00	#18	Niger	WCA	3,70
#19	Guinea-Conakry	WCA	2,94	#19	Ukraine	ENP-E	3,00	#19	Sierra Leone	WCA	3,70
#20	Gambia	WCA	3,13	#20	Guinea-Bissau	WCA	3,00	#20	Guinea-Bissau	WCA	3,83
#21	Tchad	WCA	3,25	#21	Tchad	WCA	3,67	#21	Gambia	WCA	4,00
#22	Liberia	WCA	3,35	#22	Gambia	WCA	4,00	#22	Tchad	WCA	4,00
#23	Somalia	ESA	3,75	#23	Somalia	ESA	4,00	#23	Somalia	ESA	4,00

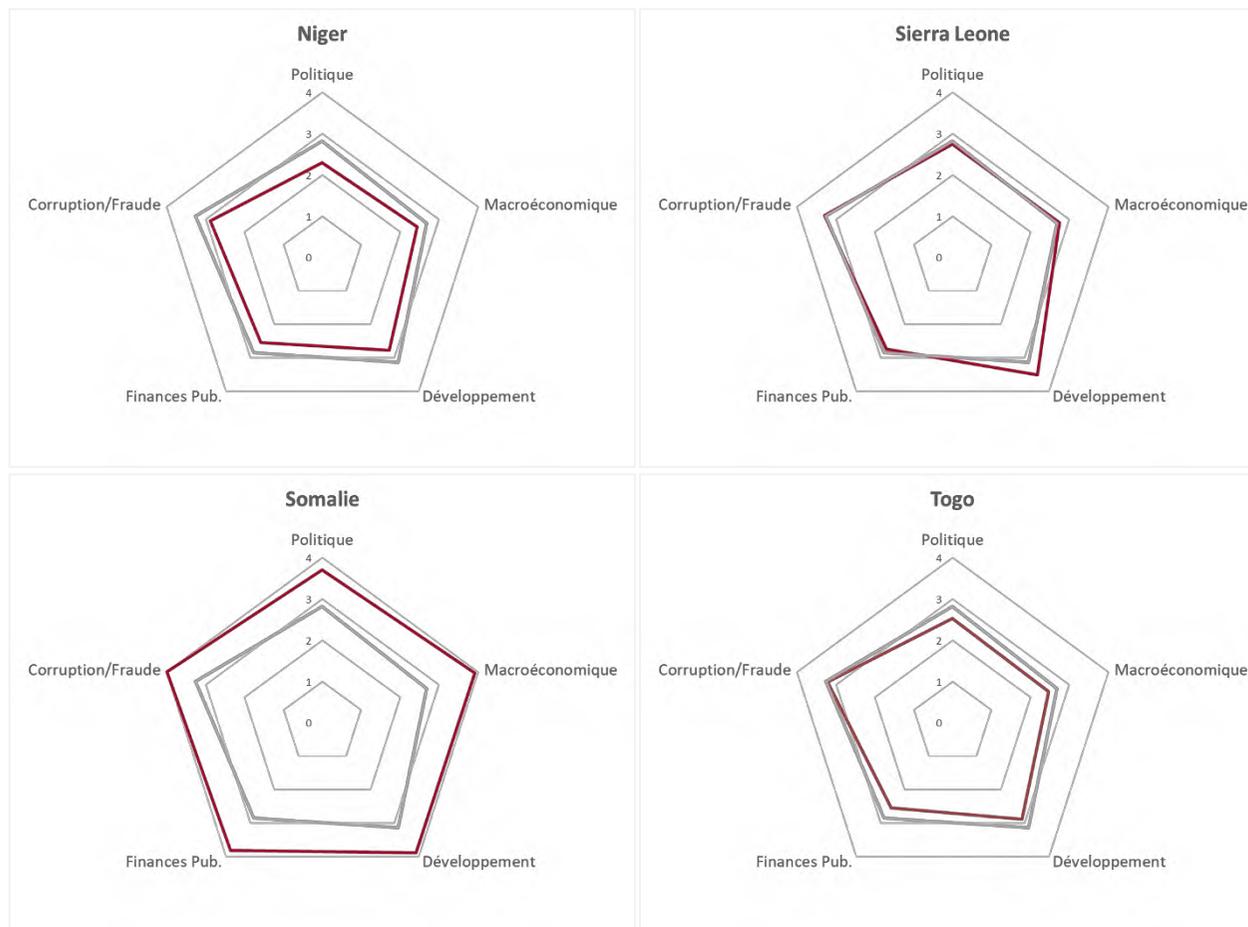
Figure 5. Types de risque par pays (moyenne 2013-2018)

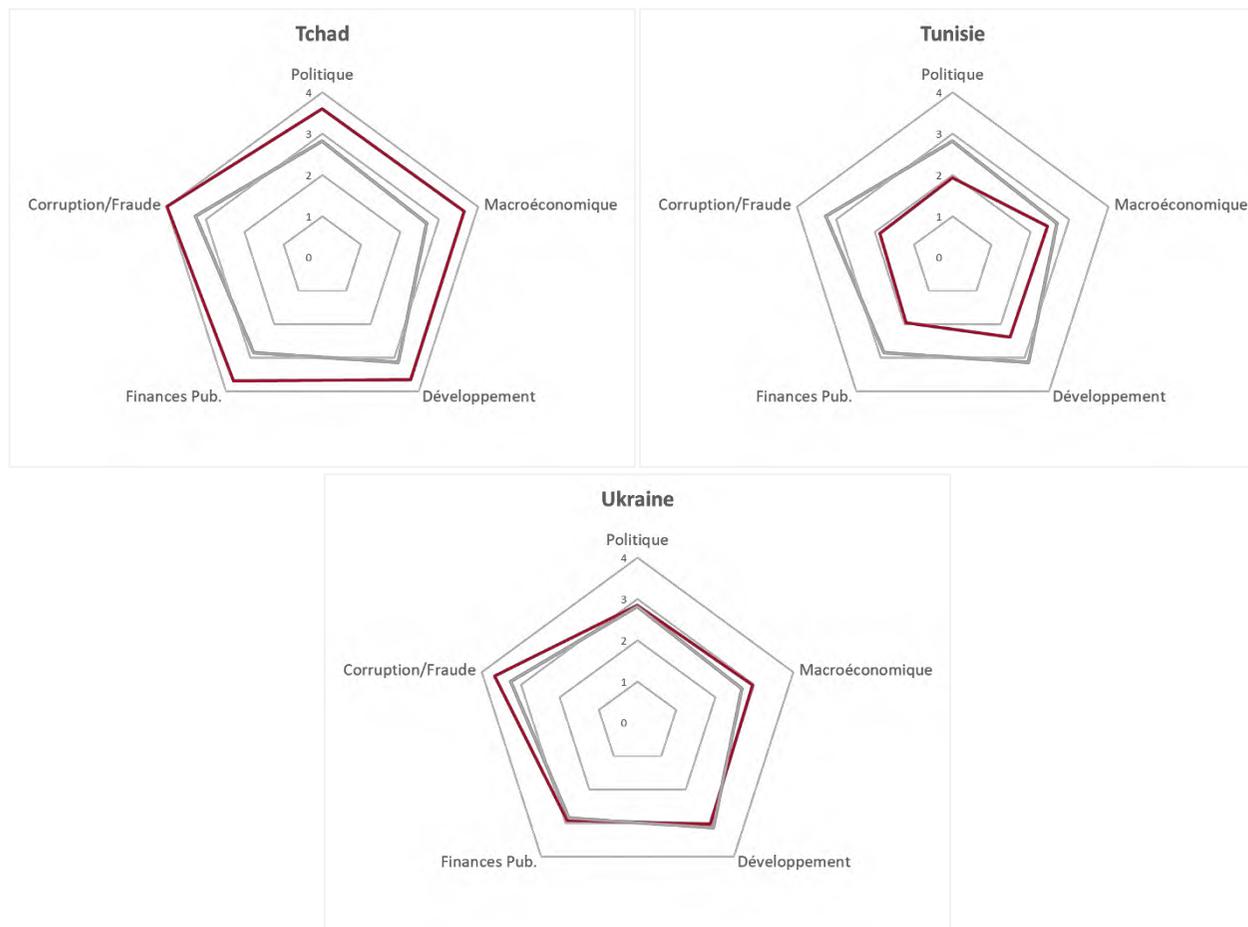












3. Evolution des niveaux de risques sur la période 2013-2018

Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution du niveau de risque global moyen pour chacun des 23 pays bénéficiant de SBC durant la période 2013-2018. Le détail sur l'évolution de chaque dimension de risque est fourni dans les tableaux successifs.

On constate une augmentation générale du niveau de risque dans les pays bénéficiaires de SBC entre 2013 et 2018, qui concerne le risque global moyen ainsi que chacune des dimensions de risques³. Cela est cependant à relativiser pour l'Afghanistan, le Népal, et l'Ukraine qui connaissent des évolutions plus nuancées.

- **Le niveau de risque global moyen pour les 23 pays bénéficiaires de SBC a augmenté en continu sur la période**, passant de 2,58 en 2013 à 3,04 en 2018, restant 'substantiel' tout au long de la période.
- **Les niveaux de risques politiques se sont accrus pour la plupart des pays** (+17% en moyenne), même si on note une stabilité ou légère amélioration pour l'Afghanistan, la Gambie, la Guinée, la Sierra Leone et la Tunisie. Les sous-risques 'droits de l'homme', 'insécurité et conflit' et 'démocratie' ont progressé entre 18% et 20% entre 2013 et 2018 tandis que celui relatif à l'Etat de droit a progressé plus modestement (+ 6%).
- **Globalement, les niveaux de risques macroéconomiques ont significativement augmenté** sur la période (+36% en moyenne). On note cependant le score stable de l'Afghanistan et de Fiji, et une légère amélioration pour Madagascar et la Gambie. Les sous-risques relatifs à la soutenabilité de la dette (+ 65%) et aux 'politiques macroéconomiques et secteur financier' (+45%) ont fortement progressé entre 2013 et 2018, tandis que ceux relatifs à la 'vulnérabilité et chocs exogènes' ont progressé de 23%.
- **Les niveaux de risques liés au développement ont également globalement augmenté** sur la période (+11,8% en moyenne). On note une légère amélioration pour la Côte d'Ivoire, le Tchad, la Tunisie et l'Ukraine, et une stabilité pour Fiji et Madagascar.
- **Les niveaux de risques liés aux finances publiques se sont globalement accrus** (+ 17,7% en moyenne). On note une légère amélioration pour la Guinée-Bissau, Haïti, le Népal, et l'Ukraine, et un score stable pour le Libéria et Fiji.
- **Les niveaux de risques de corruption et fraude ont globalement augmenté** entre 2013 et 2018 (+11,5% en moyenne). Les scores de l'Afghanistan, de la Guinée-Bissau, du Sierra Leone, et du Tchad sont cependant restés stables. Les scores du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Togo et de l'Ukraine se sont même légèrement améliorés.

³ A noter que la détérioration de la moyenne tous pays confondus (dernière ligne des tableaux) est accentuée par l'inclusion dans les CGR de pays à niveaux de risques substantiels à partir de 2016 (Afghanistan, Gambie, Madagascar, Somalie, Tchad).

Figure 6. Evolution du score moyen du CGR sur la période 2013-2018

MOYENNE DES RISQUES							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			3,26	3,32	3,28		3,29
Burkina Faso	2,11	2,31	2,19	2,34	2,37		2,23
Burundi	3,27	3,31					3,28
Central Afr. Rep.	2,71	3,72	3,81	3,80	3,54		3,56
Cote d'Ivoire	2,46	2,60	2,38	2,62	2,59		2,52
Dominica	1,60	1,69	1,88	2,03	2,15		1,82
Fiji				2,44	2,46		2,45
Gambia				3,11	3,16		3,13
Guinea-Bissau		3,34	3,49		3,62		3,48
Guinea-Conakry		3,26	3,24	3,22	3,51		3,31
Haiti	2,95	3,08	3,16	3,18	3,45		3,13
Liberia	2,52	3,15	3,21	3,07	3,15		2,93
Madagascar			3,21	3,23	3,45		3,30
Mali	2,86	3,04	2,88	2,99	3,16		2,96
Mauritania	2,79	3,10					2,87
Nepal	2,37	2,21	2,58	2,43	2,43		2,40
Niger	2,41	2,50	2,72	2,70	2,78		2,59
Sierra Leone	2,92	2,99	2,96	3,12	3,14		3,01
Somalia					3,87		3,87
Togo	2,69	2,78	2,66	2,74	2,83		2,73
Tchad			3,58	3,88	3,70		3,72
Tunisia	2,11	1,82	2,02	2,17	2,36		2,12
Ukraine	3,00	3,22	3,19	3,13	2,91		3,09
Moyenne	2,58	2,83	2,91	2,92	3,04		2,95

Figure 7. Evolution des niveaux de risques politiques (2013-2018)

POLITIQUE							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			3,77	3,71	3,65		3,71
Burkina Faso	1,96	2,00	1,92	2,13	2,21		2,02
Burundi	3,69	3,67					3,68
Central Afr. Rep.	2,58	3,46	3,50	3,77	3,54		3,44
Cote d'Ivoire	2,23	2,71	2,51	2,75	2,71		2,52
Dominica	1,10	1,29	1,38	1,29	1,50		1,28
Fiji				2,08	2,19		2,14
Gambia				2,73	2,65		2,69
Guinea-Bissau		2,85	3,50		3,65		3,33
Guinea-Conakry		3,25	3,04	2,96	3,08		3,08
Haiti	2,27	3,21	3,25	3,08	3,25		2,89
Liberia	2,25	2,85	2,60	2,65	2,54		2,52
Madagascar			3,17	3,13	3,40		3,23
Mali	3,63	3,48	3,60	3,54	3,67		3,59
Mauritania	2,90	2,85					2,81
Nepal	2,04	2,06	2,25	2,38	2,31		2,18
Niger	2,00	2,21	2,52	2,56	2,54		2,31
Sierra Leone	2,88	2,83	2,67	2,67	2,67		2,76
Somalia					3,71		3,71
Togo	2,56	2,69	2,40	2,38	2,65		2,54
Tchad			3,50	3,79	3,52		3,60
Tunisia	2,10	1,81	2,02	1,63	1,71		1,94
Ukraine	2,40	3,25	3,25	2,98	2,69		2,85
Moyenne	2,44	2,73	2,82	2,75	2,85		2,82

Figure 8. Evolution des niveaux de sous-risques politiques (2013-2018)

Country	Region	Human Rights							Democracy							Rule of Law							Insecurity and conflict							
		2013	2014	2015	2017	2018	Change	AVG	2013	2014	2015	2017	2018	Change	AVG	2013	2014	2015	2017	2018	Change	AVG	2013	2014	2015	2017	2018	Change	AVG	
Afghanistan	Asia	3,67	3,67	3,67	3,67	3,67	0	3,67	5,75	5,50	5,25	5,25	5,25	0	5,50	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	0	4,00	1,50	1,67	1,67	1,67	1,67	0	1,67	
Burkina Faso	WCA	1,67	1,67	1,67	2,17	2,00	0,33	1,85	2,00	2,00	1,50	1,50	1,50	0	1,70	2,67	2,67	2,33	2,33	2,33	0	2,47	1,50	1,67	1,67	1,67	1,67	0	1,67	
Burundi	WCA	4,00	3,83				-0,17	3,92	5,75	4,00				-1,75	3,88	4,00	4,00				0	4,00	3,00	2,83					2,92	
Central African Rep.	WCA	1,00	1,17	1,17	1,17	1,00	0	1,10	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0	1,00	1,00	1,67	1,67	1,67	1,00	0	1,40	1,00	1,67	1,67	1,67	1,00	1,00	0	1,27
Cote d'Ivoire	WCA	1,67	2,67	2,00	2,33	2,33	0,66	2,30	1,75	2,00	2,25	2,50	2,50	0,75	2,20	2,67	3,67	3,47	3,67	3,33	0	3,36	2,83	2,50	2,33	2,50	2,67	0	2,57	
Dominica	Caribbean	1,17	1,33	1,67	1,67	2,00	0,83	1,57	1,25	1,00	1,00	2,00	2,00	1,00	1,25	1,00	1,67	1,67	1,33	1,00	0	1,33	1,00	1,17	1,17	1,17	1,00	0	1,10	
Fiji	Pacific				2,17	2,17	0	2,17				2,50	2,75	0,25	2,65				2,00	2,00	0	2,00				1,67	1,67	0	1,75	
Gambia	WCA				2,00	2,67	0,67	2,35				2,75	2,25	-0,50	2,50				3,33	3,33	0	3,33				2,33	2,33	0	2,33	
Guinea-Bissau	WCA		2,83	3,33		3,67	0,84	3,25		2,75	3,50		3,75	1,00	3,33		3,67	3,67		4,00	0	3,75		2,17	3,50		3,17	0	2,94	
Guinea-Conakry	WCA		3,00	2,83	2,83	2,83	-0,17	2,86		3,00	3,00	3,00	3,00	0	3,13		4,00	3,67	3,67	3,33	0	3,67		3,00	2,67	2,33	2,67	0	2,67	
Haiti	Caribbean	2,00	2,67	2,33	2,33	3,00	0,67	2,57	2,25	3,50	3,50	3,00	3,00	-0,50	3,05	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00	0	3,80	1,33	2,67	3,17	2,50	3,00	0	2,65	
Liberia	WCA	2,33	2,83	2,67	2,67	2,67	0,34	2,65	2,00	2,75	2,25	2,75	2,50	-0,25	2,45	3,33	3,00	3,00	3,00	3,00	0	3,07	1,33	2,83	2,50	2,17	2,00	0	2,17	
Madagascar	ESA			2,67	2,50	2,83	0,16	2,67			3,50	3,50	3,75	0,25	3,55			3,67	3,67	3,67	0	3,67			2,83	2,83	3,33	0	3,00	
Mali	WCA	3,83	3,33	3,67	3,67	3,67	-0,16	3,65	3,00	2,75	2,75	2,50	3,00	-0,25	2,80	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	0	4,00	3,67	3,83	3,83	4,00	4,00	0	3,90	
Mauritania	WCA	2,50	2,67				0,17	2,55	2,75	2,75				0	2,75	3,67	3,67				0	3,67	2,67	2,33					2,50	
Nepal	Asia	2,00	2,00	2,17	2,17	2,17	0,17	2,10	2,00	1,75	2,00	2,50	2,25	0,25	2,10	2,33	2,67	2,67	2,67	2,67	0	2,60	1,33	1,83	2,17	2,17	2,17	0	2,05	
Niger	WCA	1,67	1,67	1,83	1,83	2,00	0,33	1,80	1,00	2,00	2,25	2,25	2,00	-0,25	1,90	2,67	2,67	3,00	3,00	3,00	0	2,87	2,67	2,50	3,00	3,17	3,17	0	2,90	
Sierra Leone	WCA	2,50	2,83	2,83	2,83	2,83	0,33	2,77	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	0	2,50	3,67	3,67	3,33	3,33	3,33	0	3,47	2,83	2,33	2,00	2,00	2,00	0	2,33	
Somalia	ESA					3,50	0	3,50						0	3,50					4,00	0	4,00					3,83	0	3,83	
Togo	WCA	2,17	2,17	2,00	2,17	2,33	0,16	2,17	3,25	3,25	2,75	3,00	3,25	0,25	3,10	3,33	3,67	3,33	3,00	3,00	0	3,27	1,50	1,67	1,50	1,33	2,00	0	1,60	
Tajikist	WCA				3,00	3,00	0	3,00			4,00	4,00	3,75	0,25	3,92			4,00	4,00	4,00	0	4,00				3,67	2,67	0	3,11	
Tunisie	ENP-E	1,50	2,17	2,17	1,67	1,50	-0,17	1,80	2,25	1,25	1,25	1,50	1,50	0	1,55	2,00	2,33	2,33	1,67	2,00	0	2,07	2,67	1,50	2,33	1,67	1,65	0	2,00	
Ukraine	ENP-E	1,83	2,83	2,83	2,83	2,67	-0,16	2,80	2,75	2,50	2,50	2,25	2,25	-0,25	2,45	3,67	4,00	4,00	4,00	3,33	0	3,80	1,33	3,67	3,67	2,83	2,50	0	2,80	
AVG		2,12	2,43	2,47	2,48	2,63	0,15	2,43	2,23	2,40	2,51	2,50	2,65	0,15	2,48	2,87	3,24	3,21	3,07	3,06	0	3,20	2,11	2,36	2,63	2,39	2,56	0	2,53	

Figure 9. Evolution des niveaux de risques macroéconomiques (2013-2018)

MACROECONOMIQUE							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			● 2,92	● 2,92	● 2,92		2,92
Burkina Faso	● 1,50	● 2,08	● 1,75	● 2,25	● 2,25		1,83
Burundi	● 2,83	● 3,00					2,89
Central Afr. Rep.	● 2,00	● 3,42	● 3,83	● 3,75	● 3,58		3,39
Cote d'Ivoire	● 1,75	● 1,67	● 1,63	● 2,00	● 2,00		1,80
Dominica	● 1,83	● 2,08	● 2,67	● 2,50	● 3,00		2,32
Fiji				● 2,25	● 2,25		2,25
Gambia				● 3,75	● 3,67		3,71
Guinea-Bissau		● 2,92	● 3,42		● 3,17		3,17
Guinea-Conakry		● 2,58	● 2,58	● 3,08	● 3,00		2,81
Haiti	● 2,33	● 2,58	● 2,33	● 2,42	● 3,58		2,60
Liberia	● 1,75	● 2,92	● 3,08	● 3,17	● 3,17		2,64
Madagascar			● 2,50	● 2,42	● 2,25		2,39
Mali	● 2,67	● 2,58	● 2,17	● 2,33	● 2,75		2,53
Mauritania	● 1,92	● 2,42					2,08
Nepal	● 1,17	● 1,25	● 2,42	● 2,08	● 1,67		1,63
Niger	● 2,25	● 2,42	● 2,42	● 2,58	● 2,67		2,43
Sierra Leone	● 2,67	● 2,75	● 2,58	● 2,83	● 3,17		2,74
Somalia					● 3,92		3,92
Togo	● 2,33	● 2,50	● 2,83	● 2,42	● 2,42		2,47
Tchad			● 3,25	● 3,92	● 3,75		3,64
Tunisia	● 2,33	● 2,08	● 2,50	● 2,75	● 2,67		2,44
Ukraine	● 2,58	● 3,17	● 3,42	● 3,08	● 2,92		2,96
Moyenne	2,13	2,49	2,68	2,76	2,89		2,68

Figure 10. Evolution des niveaux de risques macroéconomiques (2013-2018)

Country	Region	Macroeconomic policies and financial sector							Debt sustainability							Vulnerability and external shocks							
		2013	2014	2016	2017	2018	Change	AVG	2013	2014	2016	2017	2018	Change	AVG	2013	2014	2016	2017	2018	Change	AVG	
Afghanistan	Asia			2,75	2,75	2,75		2,75			3,00	3,00	3,00		3,00			3,00	3,00	3,00		3,00	
Burkina Faso	WCA	1,00	1,75	1,75	1,75	1,75		1,60	2,00	2,00	1,00	2,00	2,00		1,80	1,50	2,50	2,50	3,00	3,00		2,50	
Burundi	WCA	2,00	2,50					2,25	3,00	3,00					3,00	3,50							3,50
Central African Republic	WCA	2,00	3,25	3,50	3,25	2,75		2,95	2,00	3,00	4,00	4,00	4,00		3,40	2,00	4,00	4,00	4,00	4,00		3,60	
Cote d'Ivoire	WCA	1,25	1,50	1,38	2,00	2,00		1,63	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00		2,00	2,00	1,50	1,50	2,00	2,00		1,80	
Dominica	Caribbean	1,50	1,75	2,00	2,00	3,00		2,05	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00		2,60	2,00	2,50	3,00	2,50	3,00		2,60	
Fiji	Pacific				2,25	2,25		2,25				2,00	2,00		2,00				2,50	2,50		2,50	
Gambia	WCA				3,25	3,00		3,13				4,00	4,00		4,00			4,00	4,00			4,00	
Guinea-Bissau	WCA		2,75	2,25		3,00		2,67	0,00	2,00	4,00		3,00		2,25		4,00	4,00		3,50		3,83	
Guinea-Conakry	WCA		2,75	2,75	3,25	3,00		2,94	0,00	2,00	2,00	3,00	3,00		2,00		3,00	3,00	3,00	3,00		3,00	
Haiti	Caribbean	2,00	1,75	2,00	2,25	3,25		2,25	2,00	3,00	2,00	2,00	4,00		2,60	3,00	3,00	3,00	3,00	3,50		3,10	
Liberia	WCA	1,25	3,75	3,75	4,00	4,00		3,35	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00		1,60	3,00	4,00	3,50	3,50	3,50		3,50	
Madagascar	ESA			3,00	2,75	2,25		2,67			2,00	2,00	2,00		2,00			2,50	2,50	2,50		2,50	
Mali	WCA	2,50	2,25	2,00	2,00	2,25		2,20	2,00	2,00	2,00	2,00	3,00		2,20	3,50	3,50	2,50	3,00	3,00		3,10	
Mauritania	WCA	1,25	1,75					1,50	2,00	3,00					2,50	2,50	2,50					2,50	
Nepal	Asia	1,50	1,75	2,75	2,25	2,00		2,05	1,00	1,00	2,00	2,00	1,00		1,40	1,00	1,00	2,50	2,00	2,00		1,70	
Niger	WCA	1,25	1,75	1,75	1,75	2,00		1,70	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00		2,00	3,50	3,50	3,50	4,00	4,00		3,70	
Sierra Leone	WCA	2,50	2,25	2,25	3,00	3,50		2,70	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00		2,00	3,50	4,00	3,50	3,50	4,00		3,70	
Somalia	ESA				3,75			3,75				4,00			4,00					4,00		4,00	
Togo	WCA	2,50	2,50	2,50	1,75	1,75		2,20	2,00	2,00	3,00	3,00	3,00		2,60	2,50	3,00	2,50	2,50	2,50		2,70	
Tchad	WCA			2,75	3,75	3,25		3,25			3,00	4,00	4,00		3,67			4,00	4,00	4,00		4,00	
Tunisie	ENP-S	2,50	1,75	2,50	2,25	2,00		2,20	2,00	2,00	2,00	3,00	3,00		2,40	2,50	2,49	3,00	3,00	3,00		2,80	
Ukraine	ENP-E	2,75	2,50	2,75	2,75	2,75		2,70	2,00	3,00	4,00	3,00	3,00		3,00	3,00	4,00	3,50	3,50	3,00		3,40	
AVG		1,85	2,25	2,47	2,58	2,68		2,36	1,71	2,18	2,50	2,63	2,81		2,36	2,60	3,06	3,08	3,08	3,19		3,09	

Figure 11. Evolution des niveaux de risques liés au développement (2013-2018)

DEVELOPPEMENT							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			● 3,50	● 3,60	● 3,60		3,57
Burkina Faso	● 2,10	● 2,40	● 2,30	● 2,50	● 2,60		2,33
Burundi	● 3,40	● 3,30					3,37
Central Afr. Rep.	● 3,20	● 3,70	● 3,80	● 3,80	● 3,30		3,60
Cote d'Ivoire	● 3,00	● 3,10	● 2,90	● 2,80	● 2,70		2,92
Dominica	● 1,80	● 1,80	● 2,10	● 2,30	● 2,50		2,05
Fiji				● 2,30	● 2,30		2,30
Gambia				● 2,80	● 2,90		2,85
Guinea-Bissau		● 3,30	● 3,10		● 3,90		3,43
Guinea-Conakry		● 3,40	● 3,50	● 3,00	● 3,60		3,38
Haiti	● 3,50	● 3,50	● 3,60	● 3,60	● 3,60		3,55
Liberia	● 3,20	● 3,80	● 3,90	● 3,90	● 3,90		3,65
Madagascar			● 4,00	● 4,00	● 4,00		4,00
Mali	● 2,88	● 3,40	● 3,40	● 3,50	● 3,50		3,26
Mauritania	● 3,40	● 3,40					3,40
Nepal	● 2,50	● 2,30	● 2,80	● 2,30	● 2,80		2,53
Niger	● 2,50	● 2,70	● 3,30	● 2,80	● 2,90		2,78
Sierra Leone	● 3,30	● 3,50	● 3,60	● 3,60	● 3,60		3,52
Somalia					● 3,90		3,90
Togo	● 2,60	● 3,10	● 2,70	● 3,10	● 3,20		2,88
Tchad			● 3,70	● 3,70	● 3,60		3,67
Tunisia	● 2,75	● 2,00	● 2,00	● 2,10	● 2,60		2,39
Ukraine	● 3,20	● 3,20	● 2,80	● 3,00	● 2,80		3,03
Moyenne	2,89	3,05	3,17	3,09	3,23		3,15

Figure 12. Evolution des niveaux de risques liés aux finances publiques (2013-2018)

FINANCES PUBLIQUES							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			● 2,63	● 2,88	● 2,75		2,75
Burkina Faso	● 2,00	● 2,06	● 2,25	● 2,06	● 2,31		2,11
Burundi	● 2,69	● 2,81					2,73
Central Afr. Rep.	● 3,00	● 4,00	● 3,94	● 3,69	● 3,25		3,59
Cote d'Ivoire	● 1,81	● 2,25	● 2,13	● 2,31	● 2,31		2,10
Dominica	● 1,50	● 1,50	● 1,50	● 2,31	● 1,75		1,68
Fiji				● 3,06	● 3,06		3,06
Gambia				● 3,00	● 3,31		3,16
Guinea-Bissau		● 3,63	● 3,44		● 3,38		3,48
Guinea-Conakry		● 3,56	● 3,56	● 3,31	● 3,88		3,58
Haiti	● 2,88	● 2,63	● 2,63	● 2,81	● 2,81		2,77
Liberia	● 2,63	● 3,44	● 3,44	● 2,63	● 2,63		2,90
Madagascar			● 3,13	● 3,13	● 3,63		3,29
Mali	● 2,38	● 2,50	● 2,00	● 2,31	● 2,63		2,36
Mauritania	● 2,75	● 3,31					2,90
Nepal	● 3,38	● 2,44	● 2,44	● 2,38	● 2,13		2,69
Niger	● 2,56	● 2,44	● 2,38	● 2,56	● 2,81		2,55
Sierra Leone	● 2,50	● 2,63	● 2,69	● 3,25	● 3,00		2,75
Somalia					● 3,81		3,81
Togo	● 2,44	● 2,63	● 2,63	● 2,56	● 2,63		2,55
Tchad			● 3,44	● 4,00	● 3,63		3,69
Tunisia	● 1,38	● 1,69	● 1,81	● 2,63	● 2,56		1,95
Ukraine	● 3,06	● 3,00	● 3,00	● 2,81	● 2,63		2,93
Moyenne	2,46	2,74	2,72	2,83	2,90		2,84

Figure 13. Evolution des niveaux de risques de corruption et fraude (2013-2018)

CORRUPTION - FRAUDE							
Pays	2013	2014	2016	2017	2018	Evolution	Moyenne 2013-18
Afghanistan			● 3,50	● 3,50	● 3,50		3,50
Burkina Faso	● 3,00	● 3,00	● 2,75	● 2,75	● 2,50		2,83
Burundi	● 3,75	● 3,75					3,75
Central Afr. Rep.	● 2,75	● 4,00	● 4,00	● 4,00	● 4,00		3,79
Cote d'Ivoire	● 3,50	● 3,25	● 2,75	● 3,25	● 3,25		3,25
Dominica	● 1,75	● 1,75	● 1,75	● 1,75	● 2,00		1,79
Fiji				● 2,50	● 2,50		2,50
Gambia				● 3,25	● 3,25		3,25
Guinea-Bissau		● 4,00	● 4,00		● 4,00		4,00
Guinea-Conakry		● 3,50	● 3,50	● 3,75	● 4,00		3,69
Haiti	● 3,75	● 3,50	● 4,00	● 4,00	● 4,00		3,83
Liberia	● 2,75	● 2,75	● 3,00	● 3,00	● 3,50		2,96
Madagascar			● 3,25	● 3,50	● 4,00		3,58
Mali	● 2,75	● 3,25	● 3,25	● 3,25	● 3,25		3,08
Mauritania	● 3,00	● 3,50					3,17
Nepal	● 2,75	● 3,00	● 3,00	● 3,00	● 3,25		2,96
Niger	● 2,75	● 2,75	● 3,00	● 3,00	● 3,00		2,88
Sierra Leone	● 3,25	● 3,25	● 3,25	● 3,25	● 3,25		3,29
Somalia					● 4,00		4,00
Togo	● 3,50	● 3,00	● 2,75	● 3,25	● 3,25		3,21
Tchad			● 4,00	● 4,00	● 4,00		4,00
Tunisia	● 2,00	● 1,50	● 1,75	● 1,75	● 2,25		1,88
Ukraine	● 3,75	● 3,50	● 3,50	● 3,75	● 3,50		3,67
Moyenne	3,00	3,13	3,17	3,18	3,35		3,25

Annexe 7 – Réponses aux questions d'évaluation

Cette annexe propose les réponses à chacune des 11 questions d'évaluation qui ont structuré la collecte et l'analyse de l'information tout au long de l'évaluation. Chaque question détaille les constats principaux par critère de jugement. L'analyse menée a conduit à l'identification, pour chacune des questions, de facteurs de succès et de facteurs limitatifs, ainsi que de leçons à tirer.

Table des matières

QE 1 : PRISE EN COMPTE DE LA FRAGILITÉ ET CONCEPTION DES SBC

- CJ 1.1 Mise en œuvre des SBC dans des situations de fragilité ou transition et profondeur de l'analyse de la situation de fragilité et de résilience, et de l'évaluation des risques
- CJ 1.2 Pertinence des objectifs des SBC : mesure dans laquelle ils ont visé à restaurer et/ou consolider les fonctions essentielles de l'Etat propres à renforcer le processus de stabilisation et/ou de sortie de crise et/ou de résilience des pays de façon réaliste
- CJ 1.3 Pertinence des modalités d'intervention : mesure dans laquelle elles ont permis de répondre de façon adaptée, coordonnée et flexible à l'évolution du contexte de fragilité ou de transition et ont été formulées sur base des analyses de fragilité menées
- CJ 1.4 Stratégie de sortie/ pérennisation évolutive en fonction du contexte
- CJ 1.5 Prise en compte du genre et de l'approche axée sur les droits de l'homme

QE 2: PRODUITS DIRECTS DES SBC

- CJ 2.1 Contribution à l'élargissement de l'espace fiscal pour financer des dépenses jugées essentielles pour la stabilisation de l'Etat
- CJ 2.2 Meilleure prévisibilité de l'aide
- CJ 2.3 Coordination avec les autres PTFs octroyant des AB en vue d'une réponse harmonisée
- CJ 2.4 Contribution à ouvrir/renforcer un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement
- CJ 2.5 Réduction des coûts de transaction

QE 3 : CONTRIBUTION À LA STABILISATION MACRO-ÉCONOMIQUE

- CJ3.1 L'octroi des SBC a contribué à gérer des situations urgentes de trésorerie
- CJ3.2 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité budgétaire et monétaire du pays bénéficiaire.
- CJ3.3 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de réformes réglementaires et institutionnelles durablement orientées vers la stabilité pendant et après les décaissements d'un SBC.

- CJ3.4 Pendant les décaissements du SBC, et sous l'impulsion du SBC, le pays bénéficiaire a opéré des réformes fiscales susceptibles d'accroître la diversification de ses sources de financement et la mobilisation de ses recettes internes.
- CJ3.5 Les pays en situation de fragilité non bénéficiaires des SBC ont adopté des mesures de stabilisation macroéconomique différentes – ou similaires – aux pays bénéficiaires des SBC

QE 4: PUBLIC FINANCE MANAGEMENT AND TRANSPARENCY

- CJ4.1 Relevance of PFM conditions included in the SBC in view of the country's PFM weaknesses, context of fragility (short term needs) and considerations on sequencing of PFM reform.
- CJ4.2 Degree of coordination of the formulation of PFM conditions with the government and international stakeholders
- CJ4.3 Extent to which clear progress is evidenced for each of the PFM conditions in line with agreed performance targets
- CJ4.4 Extent to which progress in selected PFM conditions was supported by technical assistance
- CJ4.5 Progress achieved in terms of budget transparency and oversight

QE 5 : RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS EN CHARGE DU MAINTIEN DE LA JUSTICE, DE LA SECURITE ET DE LA PAIX

- CJ 5.1 Création, retour et/ou consolidation du fonctionnement crédible et inclusif des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice
- CJ 5.2 Contribution des SBC à la définition et à la mise en œuvre de réformes permettant d'appuyer les Etats vers un système de gouvernance démocratique

QE 6 : PRODUITS INDIRECTS DANS LES SECTEURS SOCIAUX

- CJ 6.1 Stabilisation - Contribution des SBC aux mesures d'urgence visant au maintien des services de base et à la prise en charge des populations vulnérables
- CJ 6.2 Stabilisation - Contribution des SBC au rétablissement effectif de la fourniture de services sociaux
- CJ 6.3 Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services en Éducation
- CJ 6.4 Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services de santé
- CJ 6.5 Consolidation - Contribution des SBC au développement de filets de sécurité garantissant l'accès des plus vulnérables aux services sociaux de base.
- CJ 6.6 Degré d'adaptation de la réponse des SBC à l'évolution du contexte observé, de la phase de stabilisation à celle de consolidation

QE 7 : STABILISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

- CJ7.1 L'économie du pays s'est stabilisée dans le court terme et peut revenir – ou est revenue – à un sentier de croissance durable et équilibrée, en amorçant un processus de diversification et une amélioration de sa compétitivité.
- CJ7.2 Le contrat social s'est suffisamment consolidé – dans les formes adaptées aux facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque Pays – pour que la confiance

des agents économiques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays (investisseurs, créanciers, bailleurs de fonds etc.), revienne et leurs anticipations se stabilisent.

- CJ7.3 Les mécanismes nationaux de réponse aux chocs économiques ont été étoffés financièrement et sont opérationnels
- CJ7.4 La vulnérabilité aux aléas climatiques a tendance à diminuer, et l'adaptation du pays aux changements climatiques se poursuit
- CJ7.5 La population, et les jeunes en particulier, jouissent d'un accès plus grand au marché du travail, ou à l'entrepreneuriat
- CJ7.6 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui du SBC et/ou avec d'autres facteurs externes

QE 8 : RÉSULTATS EN TERMES DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ET DE TRANSITION VERS LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

- CJ 8.1 Un processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique est établi
- CJ 8.2 Des conditions pour une transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont observables
- CJ 8.3 Un processus de refondation du contrat social à travers une réforme institutionnelle porteuse de garanties et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'Etat est entamé
- CJ 8.4 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui des SBC et/ou avec d'autres facteurs externes

QE 9 : RÉSULTATS DANS LES SECTEURS SOCIAUX

- CJ 9.1 Maîtrise du risque d'insécurité alimentaire
- CJ 9.2 Meilleure accessibilité des services sociaux de base (santé, éducation)
- CJ 9.3 Renforcement durable de la capacité de résilience des populations et diminution du risque de tensions sociales
- CJ 9.4 Liens entre les SBC et les changements observés

QE10: EFFICIENCE : CADRE INSTITUTIONNEL ET MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES DEPLOYES PAR L'UE

- CJ 10.1 Le processus décisionnel et de suivi interne à la CE a favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable
- CJ 10.2 Les ressources humaines déployées par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable
- CJ 10.3 Les orientations et outils déployés par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable

QE11 : COORDINATION ET COMPLÉMENTARITÉ

- CJ 11.1 Degré de collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique (essentiellement FMI, BM et BAD en Afrique sub-saharienne) et les EM lors de l'identification/formulation des SBC, permettant de définir des modalités d'intervention harmonisées et

- cohérentes ainsi qu'avec l'ensemble des services de l'UE (CE, SEAE et ECHO)
- CJ 11.2 Existence d'un cadre de suivi des AB et de dialogue conjoint avec le gouvernement dans le domaine de la politique budgétaire, de la GFP et dans les principaux couverts par les SBC
- CJ 11.3 et 11.4 Valeur ajoutée du SBC par rapport aux interventions des autres bailleurs et aux autres instruments de l'UE, y compris leur rôle déclencheur/moteur dans les stratégies de réponse conjointes aux facteurs de fragilité
- CJ 11.5 Degré de complémentarité des SBC avec les autres interventions et instruments de l'UE (aide humanitaire, PESD, éventuellement CRS complémentaires, IcSP, fonds communs, aide projet, AT, FFU) ainsi qu'avec les efforts menés sur le plan diplomatique et politique

QE 1 : Prise en compte de la fragilité et conception des SBC

QE 1 : PRISE EN COMPTE DE LA FRAGILITÉ ET CONCEPTION DES SBC	1
CJ 1.1 Mise en œuvre des SBC dans des situations de fragilité ou transition et profondeur de l'analyse de la situation de fragilité et de résilience, et de l'évaluation des risques	3
CJ 1.2 Pertinence des objectifs des SBC : mesure dans laquelle ils ont visé à restaurer et/ou consolider les fonctions essentielles de l'Etat propres à renforcer le processus de stabilisation et/ou de sortie de crise et/ou de résilience des pays de façon réaliste.....	6
CJ 1.3 Pertinence des modalités d'intervention : mesure dans laquelle elles ont permis de répondre de façon adaptée, coordonnée et flexible à l'évolution du contexte de fragilité ou de transition et ont été formulées sur base des analyses de fragilité menées	9
CJ 1.4 Stratégie de sortie/ pérennisation évolutive en fonction du contexte.....	13
CJ 1.5 Prise en compte du genre et de l'approche axée sur les droits de l'homme.	14

Liste des figures

Figure 1 – Risque global moyen des pays bénéficiaires de SBC (2013-2018)	4
Figure 2 – Objectifs poursuivis par les SBC, par ordre d'importance	7

QE 1	Dans quelle mesure les SBC ont-ils adéquatement pris en compte la situation de fragilité des pays bénéficiaires et offert une réponse adaptée et conforme aux orientations stratégiques internationales d'intervention dans ces contextes ?
-------------	--

Cette question analyse la pertinence des objectifs fixés dans le cadre des SBC par rapport à l'analyse préalable de la fragilité et des risques et au regard de l'objectif global de l'instrument – à savoir la consolidation de l'Etat en vue de renforcer le processus de stabilisation et de sortie de crise du pays – et des orientations stratégiques internationales pour intervenir dans ces contextes. Elle examine si les SBC ont été conçus conformément aux principes internationaux d'intervention en situation de fragilité et aux orientations des lignes directrices de la Commission sur l'appui budgétaire de 2012 et 2017, notamment s'ils ont fait l'objet: d'analyses préalables de la situation de fragilité ; d'une surveillance étroite des risques ; d'une prise en compte des faiblesses institutionnelles ; de modalités d'intervention adaptées (y inclus conditions plus spécifiques, AT accrue, dialogue plus rapproché, etc.) ; et d'une prise en compte de stratégie de sortie/pérennisation évolutive.

Résumé de la réponse à la question:

Les pays dans lesquels l'UE est intervenue via des SBC ont présenté des fragilités sur les plans macroéconomiques et sociaux ainsi qu'un niveau de risque substantiel. Les SBC ont généralement fait l'objet d'analyses préalables de la situation de fragilité et/ou de contexte relativement succinctes qui ont permis d'informer adéquatement la conception des programmes. Ces analyses n'ont ceci étant pas donné lieu à une analyse exhaustive des fragilités institutionnelles que les SBC cherchent à adresser, ni à une identification des facteurs infra-étatiques de fragilité et des sources de résilience. Une appréciation poussée

des risques a systématiquement sous-tendue l'identification/formulation des programmes, mais elle a été peu utilisée lors du suivi de la mise en œuvre des programmes. De plus, l'UE a accordé peu d'attention à l'analyse de scénarios alternatifs ou à celle des effets institutionnels, développementaux et politiques que pourrait engendrer le choix de ne pas allouer d'appui budgétaire et/ou de mobiliser d'autres modalités d'aide.

Les SBC ont globalement cherché à répondre aux facteurs de fragilité identifiés, même si la profondeur et la fréquence des analyses a été dans certains cas insuffisante pour que les programmes cernent bien les enjeux. Ils ont mis l'accent sur la restauration de la stabilité macroéconomique et le renforcement de la GFP, les objectifs liés à la restauration/amélioration des services sociaux de base et à la gouvernance démocratique étant plus secondaires. Ils ont peu adressé de façon 'englobante' la résilience de l'économie, la participation citoyenne et la vulnérabilité sociale. Leur conception a montré un ensemble de faiblesses autour des logiques d'intervention, y inclus : la formulation d'objectifs en des termes très généraux, une confusion entre les différents niveaux de la logique d'intervention, un phasage au niveau des produits indirects recherchés pas clairement explicité, certains programmes trop ambitieux au regard du contexte, l'absence d'inclusion de stratégie de sortie/pérennisation évolutive lors de la conception, etc. Les modalités d'intervention retenues ont globalement reflété les analyses de fragilité menées, avec des conditionnalités et des indicateurs de TV qui ont veillé à prendre en compte la faiblesse des capacités institutionnelles et la progression lente dans le temps de la mise en œuvre des réformes ; des indicateurs de TV globalement pertinents par rapport au contexte et aux objectifs visés par les SBC ; une répartition des montants entre TF et TV globalement pertinente, etc. Cependant, la définition des indicateurs a aussi révélé des faiblesses et les modalités liées au dialogue et à l'AT ont été peu étayées.

L'instrument SBC a généralement fait preuve de flexibilité. Il contient des éléments intrinsèques de flexibilité, y inclus l'interprétation plus souple des conditions d'éligibilité. Il a permis à l'UE d'apporter une réponse rapide face à une situation considérée comme urgente dans plus de la moitié des études de cas pays. Enfin, il a généralement démontré de la souplesse face à l'évolution du contexte (p.ex. hausse des montants engagés sur des SBC réussis, extension de durée, modification des indicateurs de TV, réallocation budgétaire de TV non entièrement décaissées, tranches spéciales pour répondre à des chocs externes précis).

Résumé de l'appréciation par CJ

QE1	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ1.1	Analyse de fragilité et des risques		<ul style="list-style-type: none"> • Pays bénéficiaires de SBC présentant des fragilités sur les plans macroéconomiques et sociaux ainsi qu'un niveau de risque substantiel • Analyses succinctes de la situation de fragilité qui ont permis d'informer la conception des SBC • Analyses systématiques et poussées des risques (CGR), surtout utilisées lors de l'identification des SBC • Pas d'analyse du coût potentiel de la non-intervention
CJ1.2	Pertinence des objectifs des SBC		<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs des SBC permettant de répondre adéquatement aux facteurs de fragilité identifiés (accent mis sur la restauration de la

			<p>stabilité macroéconomique et le renforcement de la GFP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • SBC bien ancrés dans les stratégies nationales/sectorielles mais appropriation inégale de l'instrument par les bénéficiaires • Faiblesses de conception (logique d'intervention, indicateurs, etc.)
CJ1.3	Adéquation des modalités d'intervention et flexibilité		<ul style="list-style-type: none"> • Modalités retenues (conditionnalités, montants, indicateurs, AT, dialogue) ont globalement reflété les analyses de fragilité menées, malgré certaines limites • Instrument qui a fait preuve de flexibilité
CJ1.4	Stratégie de sortie/pérennisation		<ul style="list-style-type: none"> • Non prévues mais implicites • Manque de réflexion sur des scénarios alternatifs
CJ1.5	Genre et approche axée sur les droits de l'homme		<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte moyennement satisfaisante du genre • Prise en compte faible de l'approche axée sur les droits de l'homme

CJ 1.1 Mise en œuvre des SBC dans des situations de fragilité ou transition et profondeur de l'analyse de la situation de fragilité et de résilience, et de l'évaluation des risques

Les pays dans lesquels l'UE est intervenue via des SBC ont présenté des fragilités sur les plans sociaux et macroéconomiques ainsi qu'un niveau de risque substantiel.

- L'analyse de la variance (ANOVA) (annexe 5) montre que l'UE a déployé des SBC dans des pays présentant une plus forte vulnérabilité sociale (de nombreux indicateurs sociaux étant significativement différents entre pays bénéficiaires et non bénéficiaires de SBC et les pays bénéficiaires de SBC présentant des indices plus élevés de l'indicateur « Politique - Services publics » du FSI et de l'indicateur « Social » du FSI regroupant la pression démographique, la présence de réfugiés et l'intervention extérieure) et certaines fragilités sur le plan macroéconomique, notamment au niveau du taux de croissance, du compte courant, de la dette et des niveaux de pauvreté.
- La cartographie des risques (annexe 6) montre que l'UE est généralement intervenue sous forme de SBC dans des pays présentant un niveau de risque global moyen 'substantiel' avec un score compris entre 2,5 et 3,5 (cf. figure ci-dessous) et pour lesquels le niveau de risque a augmenté depuis 2013. Elle montre i) que la majorité des pays bénéficiaires de SBC (65% ou 15 pays sur 23) présentent un niveau de risque global moyen 'substantiel' (score compris entre 2,5 et 3,5) et qu'aucun pays bénéficiaire de SBC ne présente un score global moyen 'faible' sur la période (i.e. score inférieur à 1,5), et ii) une augmentation générale du niveau de risque dans les pays bénéficiaires de SBC entre 2013 et 2018, qui concerne le risque global moyen ainsi que chacune des cinq dimensions de risques.

Figure 1 – Risque global moyen des pays bénéficiaires de SBC (2013-2018)

RISQUE GLOBAL		
Rang	Pays	Moyenne 2013-18
#1	Dominica	1,82
#2	Tunisia	2,12
#3	Burkina Faso	2,23
#4	Nepal	2,40
#5	Fiji	2,45
#6	Cote d'Ivoire	2,52
#7	Niger	2,59
#8	Togo	2,73
#9	Mauritania	2,87
#10	Liberia	2,93
#11	Mali	2,96
#12	Sierra Leone	3,01
#13	Ukraine	3,09
#14	Haiti	3,13
#15	Gambia	3,13
#16	Burundi	3,28
#17	Afghanistan	3,29
#18	Madagascar	3,30
#19	Guinea-Conakry	3,31
#20	Guinea-Bissau	3,48
#21	Central Afr. Rep.	3,56
#22	Tchad	3,72
#23	Somalia	3,87

Source : ADE, Cartographie des risques à partir des données de l'UE (cadre de gestion des risques) (Annexe 6)

L'identification des SBC a reposé sur une analyse succincte de la situation de fragilité des pays bénéficiaires, dont les constats sont généralement partagés par les autres PTF. La Feuille de Route comprend une section spécifique dédiée à l'évaluation de la situation de fragilité des pays. Il s'agit d'analyses relativement succinctes (1 à 3 pages) qui couvrent la fragilité dans ses différentes dimensions (i.e. politique, sécuritaire/droits de l'homme, macro-économique, sociale, environnementale). Ces analyses donnent un aperçu d'ensemble des principaux facteurs de fragilité, sans analyser en profondeur ces derniers (i.e. il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive de la fragilité). Elles présentent certaines limites : elles ne donnent pas une analyse exhaustive des fragilités institutionnelles que les SBC cherchent à adresser ; elles n'identifient généralement pas les sources de résilience ; elles ont la plupart du temps mis l'accent sur les facteurs de fragilités sur le plan institutionnel, sans couvrir les facteurs de fragilité infra-étatiques. Une analyse de la situation de fragilité a été réalisée pour tous les études de cas pays, avec un niveau de détail varié en fonction des pays et/ou des programmes. Les SBC conçus dans des situations d'urgence ont font l'objet d'éléments d'analyse de fragilité succincts (i.e. SBC 1 Mali, SBC 1 Guinée, Côte d'Ivoire). La profondeur des analyses s'est accrue au cours du temps, les SBC identifiés en fin de période d'évaluation faisant l'objet d'analyses plus détaillées que ceux identifiés en début de période d'évaluation. Enfin, il est à noter que les facteurs de fragilité identifiés par l'UE dans le cadre de ses analyses correspondent généralement à ceux identifiés par les autres bailleurs de fonds présents dans les pays dans le cadre de leurs analyses, sans que les analyses documentées menées par les différents partenaires soient pour autant partagées entre eux.

Les analyses de la situation de fragilité menées ont généralement permis aux SBC de répondre adéquatement aux enjeux liés aux situations de fragilité, malgré certaines limites. Les répondants à l'enquête indiquent que les analyses initiales de contexte ont été suffisamment étayées pour permettre aux SBC de répondre aux enjeux de la fragilité des pays (score moyen de 3,95/5). Dans plus d'un tiers des programmes analysés (12/32), la profondeur et la fréquence de l'analyse de la situation de fragilité et du contexte (y compris au niveau sectoriel) n'ont pas toujours été suffisantes pour cerner au mieux les enjeux dans le but d'informer la conception des SBC (cas du Mali, Burundi (voir encadré ci-dessous), Guinée, Haïti (cas de l'éducation), SBC 2 Madagascar (cas de l'électricité), Sierra Leone (insuffisance de l'analyse des capacités institutionnelles)).

Cas du Burundi - La suspension de l'AB en 2015, dans un premier temps « imposée » par les circonstances (évacuation de la DUE suite à la tentative de coup d'Etat en mai 2015), entérinée dans un deuxième temps avec l'application de l'Article 96 en mars 2016, n'a donné lieu à aucune analyse des conséquences potentielles de ce retrait. Les analyses abordent peu le volet social et les fragilités structurelles touchant les facteurs de croissance.

Les risques ont été systématiquement analysés à travers le cadre de gestion des risques (CGR). Ces analyses ont principalement été utilisées lors de l'identification des SBC mais peu pour le suivi des risques lors de la mise en œuvre des SBC. Le CGR est un outil interne à l'UE proposant une appréciation des risques par type de risque (politiques, macroéconomiques, développement, GFP, corruption/fraude). Les risques sont analysés lors de l'identification des programmes et suivis dans le cadre de la mise à jour annuelle du CGR. Ces analyses couvrent plus en profondeur les risques macroéconomiques, de gestion des finances publiques et de corruption que les risques politiques et développementaux. Les analyses du CGR sont généralement utilisées lors de l'identification des SBC, les Feuilles de route proposant un résumé des principaux risques identifiés par le CGR. Des mesures d'atténuation le plus souvent formulées de façon générale ont été identifiées pour les 15 études de cas pays¹ lors de l'identification/formulation des SBC (CGR, convention de financement, etc.). Le dialogue sur les politiques est souvent présenté comme le principal vecteur d'atténuation des risques, suivi des appuis sous forme d'assistance technique et de la coordination entre bailleurs. Les analyses du CGR n'ont la plupart du temps pas nourri le suivi des risques durant la mise en œuvre des SBC (9/15 pays - Burundi, CI, Guinée, Mali, Madagascar, Népal, Niger, Sierra Leone, Gambie). L'UE s'est généralement positionnée derrière le FMI pour le suivi du risque macroéconomique qui se déroule dans le contexte des missions du FMI. Le suivi des risques en matière de GFP/Corruption a plutôt été fait sur la base des rapports d'exécution des plans annuels de travail des programmes de réforme des finances publiques, le plus souvent accompagnés de façon substantielle par la BM.

Cas de la Côte d'Ivoire - Le cadre de gestion des risques dans son ensemble a nourri la conception du SBC, avec certains éléments du risque sécuritaire par exemple qui ont été repris dans la conception détaillée du programme. Le suivi des risques a été plus rapproché que pour d'autres pays sous revue, indépendamment des outils développés pour ce suivi, du fait que la Côte d'Ivoire bénéficiait d'une attention politique et diplomatique significative.

¹ Font exception les premiers SBC déployés au Mali et en Sierra Leone pour lesquels des mesures d'atténuation n'avaient pas été identifiées dans les conventions de financement.

L'identification des SBC n'a pas l'objet d'une analyse exhaustive documentée du coût potentiel de la non-intervention. Le coût potentiel de la non-intervention est soit non mentionné, soit très brièvement mentionné dans les 15 études de cas pays, sans analyse de scénarios alternatifs ni d'analyse plus poussée des effets institutionnels, développementaux et politiques que pourrait engendrer le choix de ne pas allouer d'AB et/ou de mobiliser d'autres modalités d'aide. A titre d'exemple, la Feuille de route du SBC pour la Somalie indique « the cost of non-intervention would definitively be high », sans aucune information additionnelle ni dans ce document ni dans les autres documents d'identification/formulation.

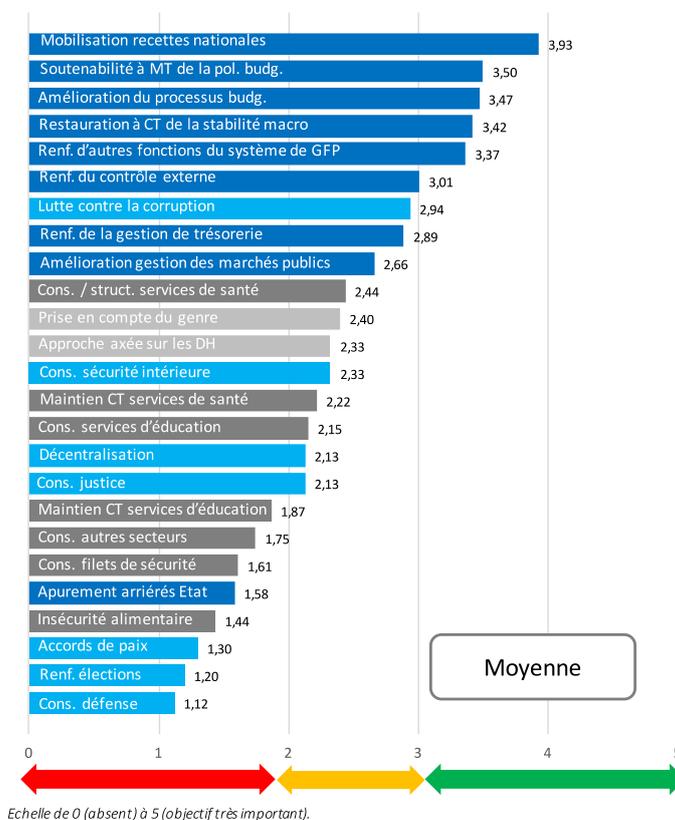
CJ 1.2 Pertinence des objectifs des SBC : mesure dans laquelle ils ont visé à restaurer et/ou consolider les fonctions essentielles de l'Etat propres à renforcer le processus de stabilisation et/ou de sortie de crise et/ou de résilience des pays de façon réaliste

Les SBC ont cherché à répondre aux facteurs de fragilité identifiés, en mettant l'accent sur la restauration de la stabilité macroéconomique et le renforcement de la GFP. Les répondants à l'enquête indiquent que les objectifs des SBC ont permis de répondre adéquatement aux enjeux rencontrés en termes de consolidation de l'appareil d'Etat et de résilience (score moyen de 4,05/5). Les 15 études de cas pays indiquent que les SBC ont cherché à répondre aux facteurs de fragilité identifiés. Les SBC ont visé à i) restaurer la stabilité macroéconomique - avec un accent important sur la mobilisation des recettes domestiques - en créant un espace budgétaire permettant de faire face à une crise politique et/ou sécuritaire (Afghanistan, CI, Guinée, Mali, Madagascar, RCA) ou une catastrophe naturelle (tremblement de terre de 2015 au Népal) ou une pandémie (p.ex. Ebola) ou un choc pétrolier (Tchad) ; et ii) restaurer et/ou consolider les fonctions essentielles de l'Etat, en appuyant le renforcement de la GFP et la provision des services sociaux de base (éducation, santé, eau/assainissement, justice, etc.). Les objectifs des SBC ont été surtout axés sur la stabilité macroéconomique, l'appui aux services sociaux de base et à la gouvernance démocratique étant plus secondaires. Ainsi, les répondants à l'enquête (cf. figure ci-dessous) indiquent que les SBC ont principalement visé à restaurer la stabilité macroéconomique et renforcer la GFP, avec la mobilisation des recettes nationales comme le principal objectif visé par les SBC (score de 3,93/5), suivi des 4 objectifs suivants cités comme les plus importants : la soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire, l'amélioration du processus budgétaire, la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique et le renforcement d'autres fonctions du système de GFP (score compris entre 3,3 et 3,5/5). Le maintien à court terme ou la consolidation des services sociaux de base dans les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé (score compris entre 1,87 et 2,44/5²) et le maintien de la paix, de la sécurité et de l'Etat de droit (score compris entre 1,12 et 2,33/5³) sont perçus par les répondants comme des objectifs secondaires des SBC.

² Les objectifs des SBC liés à la consolidation devance ceux liés au maintien à court terme des services sociaux selon les répondants à l'enquête.

³ Les objectifs liés à l'accompagnement à la mise en œuvre des accords de paix, au renforcement des systèmes pour l'organisation des élections et à la consolidation de la défense ont un score <1,3.

Figure 2 – Objectifs poursuivis par les SBC, par ordre d'importance



Source: résultats de l'enquête électronique conduite par ADE

Les SBC ont insuffisamment cherché à adresser de façon 'englobante' la résilience de l'économie, la participation citoyenne et la vulnérabilité sociale. Sur le plan économique, les SBC se sont peu attaqués à des réformes structurelles sur les secteurs productifs, la régulation et le climat des affaires, qui ont été soutenues par d'autres PTF (voir QE3 & 7). Les SBC, qui ont cherché à appuyer des canaux nationaux et formels, ont insuffisamment couverts la participation citoyenne (voir QE5 & 8). Même si le renforcement de l'Etat est placé au cœur de l'instrument, celui-ci n'a généralement pas cherché à stimuler les réponses de la société civile ni du secteur privé. Les SBC ont peu mis l'accent sur l'accompagnement d'instruments de démocratie locale et de participation citoyenne, à l'exception de l'Afghanistan, d'Haïti, et de la Tunisie. Ils ont également peu cherché à appuyer les politiques territoriales de déconcentration et de décentralisation. Enfin, même si les SBC ont cherché à prendre en charge les populations vulnérables dans des moments de crise aigüe et à renforcer leur accès à des services de base, leur logique d'intervention n'a pas été dédiée à la résorption des éléments multidimensionnels à l'origine de la vulnérabilité des populations (voir QE6 & 9). D'ailleurs, les problématiques d'insécurité alimentaire, et de consolidation et de structuration de filets de sécurité n'ont été que très peu visées par les SBC.

Le déploiement des (premiers) SBC a dans plus de la moitié des études de cas pays (9/15 pays) coïncidé avec une fenêtre d'opportunité pour appuyer un processus de renforcement de légitimité de l'Etat (Afghanistan) ou une transition politique à un moment

clé (Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, RCA), ou un processus menant vers l'appurement d'arriérés (Somalie), ou une réponse suite à catastrophe naturelle (Népal) ou sanitaire (Guinée) ou un choc extérieur (p.ex. choc pétrolier au Tchad).

Les SBC ont généralement été bien ancrés dans les stratégies sectorielles et/ou nationales et formulés conjointement avec les gouvernements des pays bénéficiaires ainsi qu'en discussion avec les principaux PTF impliqués. Les 15 cas d'études pays montrent que les parties prenantes gouvernementales ont été consultées et impliquées dans la préparation des SBC, y compris sur la définition des indicateurs et des cibles. Les répondants à l'enquête indiquent globalement une bonne appropriation de la stratégie d'intervention des SBC par les autorités nationales (score 3,52/5) et des indicateurs de TV (score de 3,48/5). L'engagement politique fort des autorités nationales bénéficiaires a été relevé comme étant un grand facilitateur dans la mise en œuvre des SBC en Somalie et en Tunisie. Par contre, l'implication de la société civile dans la conception des programmes a été plus ad hoc. Les études de cas pays révèlent également souvent une appropriation inégale des modalités d'intervention des SBC par les autorités nationales en fonction des pays bénéficiaires.

L'appui fourni dans le cadre de SBC successifs a démontré une bonne cohérence interne d'ensemble, malgré quelques faiblesses. 13/23 pays bénéficiaires (dont 11 faisant partie des études de cas pays) ont bénéficié de plusieurs (deux à cinq) SBC successifs dans le temps. La succession de SBC est perçue par les répondants à l'enquête comme ayant permis d'apporter une réponse appropriée à l'évolution de la situation en vue de la consolidation des fonctions essentielles de l'Etat et/ou la résilience (score moyen de 4,1/5). Dans la plupart des études de cas pays (8/11 pays⁴), la logique d'intervention poursuivie au travers de SBC successifs a été globalement cohérente. Les SBC formulés dans le prolongement de leurs prédécesseurs se sont inscrits dans leur continuité, en cherchant à consolider les acquis enregistrés en vue de maintenir la stabilité sur le plan économique et politique, d'accompagner les réformes structurelles en cours et de renforcer la fourniture de services sociaux. Cependant, quelques études de cas pays ont montré des faiblesses en termes de cohérence interne, qui consistent soit i) en une tendance à l'élargissement des secteurs couverts par les SBC au cours du temps (Niger, Mali, Madagascar – cf. encadré) au risque de faire du SBC un instrument 'fourre-tout', ou en ii) un changement important dans les secteurs visés par les indicateurs de TV au cours du temps (Mali, RCA, Sierra Leone), ou en iii) un changement d'approche entre SBC sans approfondissement des résultats atteints sous le SBC 1 et sans justification précise (Haïti).

Cas du Mali - Le nombre de secteurs couverts par les SBC est important et les secteurs couverts ont significativement évolué au cours du temps, au sein d'un même SBC (SBC 1) ou entre les SBC (e.g. sécurité alimentaire sous les 2 premiers SBC couverte dans le cadre d'un CRS par la suite ; inclusion de la migration et de l'emploi et couverture de la décentralisation via les secteurs sous le SBC 3 sur demande de Bruxelles ; abandon de la santé et de l'eau après le SBC 1 ; inclusion d'un indicateur sur la charge à l'essieu sous le SBC 2 uniquement pour assurer la pérennité des investissements en matière d'infrastructures réalisés sous l'enveloppe régionale.

⁴ Afghanistan, Gambie, Guinée, Madagascar, Niger, RCA, Tchad, Tunisie

La conception des SBC a montré un ensemble de faiblesses autour des logiques d'intervention :

- Les objectifs ont été formulés en des termes très généraux (15 cas d'études pays) ;
- Il existe une confusion entre les différents niveaux des logiques d'intervention détaillées dans les conventions de financement (Mali, Burundi, Tchad, Niger) ;
- Le phasage au niveau des produits indirects recherchés n'est pas clairement explicité dans les documents d'identification/formulation (Burundi, Niger, Mali, Madagascar, Népal, Tchad) ;
- Les matrices de suivi des réformes n'ont pas été systématiquement incluses dans les conventions de financement. Elles ne sont pas suivies de près durant la mise en œuvre des programmes.
- Certains programmes ont été trop ambitieux au vu du contexte et des difficultés du passé (Burundi, CI (secteur de la justice), Sierra Leone, Tchad) ;
- La profondeur et la fréquence des analyses a été dans certains cas insuffisante pour informer adéquatement la conception des SBC (cf. supra JC1.1) (Burundi, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Sierra Leone).

CJ 1.3 Pertinence des modalités d'intervention : mesure dans laquelle elles ont permis de répondre de façon adaptée, coordonnée et flexible à l'évolution du contexte de fragilité ou de transition et ont été formulées sur base des analyses de fragilité menées

Les modalités d'intervention retenues ont globalement reflété les analyses de fragilité menées, bien que les modalités liées au dialogue et à l'AT aient été peu étayées.

- a) **Le choix des conditionnalités et indicateurs de TV des SBC a généralement veillé à prendre en compte la faiblesse des capacités institutionnelles et la progression (lente) dans le temps de la mise en œuvre des réformes**, en ligne avec la « logique sous-jacente » aux SBC. La vérification des critères d'éligibilité a été plus souple que pour les autres types d'AB, avec cependant pour revers d'avoir des conditions générales insuffisamment contraignantes pour avoir un véritable effet incitatif. L'inventaire montre que les indicateurs de TV utilisés sont principalement des indicateurs de produits (40%) - qui mesurent les effets immédiats et concrets des mesures prises et des ressources utilisées - ainsi que des indicateurs de processus (35%) - qui sont axés sur la mise en œuvre d'une activité. Les 15 études de cas pays confirment ceci : les indicateurs retenus pour les SBC sous revue ont généralement consisté en un mélange d'indicateurs d'intrants et de produits directs. Le revers de cette approche a été de ne pas suffisamment inciter les autorités nationales à s'orienter sur le suivi des résultats (e.g. Mali, Guinée). Dans les cas où plusieurs SBC ont été mis en œuvre successivement, quelques indicateurs de résultats ont souvent progressivement été introduits, de façon assez adaptée dans le domaine macro-financier mais parfois de façon trop prématurée au niveau les secteurs sociaux (RCA, Haïti).

Cas de Haïti - La définition des conditions de décaissement des tranches fixes a pris en compte la situation du pays et spécifié pour chacun des critères d'éligibilité les progrès qu'il

était réaliste d'ambitionner et sur la vérification desquels l'UE se baserait pour poursuivre ou non le programme.

b) La définition des montants financiers a reflété la volonté de prendre en compte les besoins de financement des pays calculés par le FMI, tout en devant répondre à un ensemble d'autres contraintes (i.e. enveloppe disponible au sein du PIN, répartition des montants disponibles entre AB et autres instruments, progrès accomplis par les pays, etc.). L'inventaire montre que le montant moyen d'un SBC sur la période 2012-2018 est de 92M€, avec de fortes disparités par pays (Afghanistan : 200M€ en 2016 & 311M€ en 2018 versus Fiji : 12M€). Pour les pays ayant négocié un programme avec le FMI (majorité des pays bénéficiaires de SBC), le besoin de financement est calculé par le FMI, en tenant compte des objectifs de stabilisation de l'économie et des montants envisagés d'aide extérieure. Dans l'ensemble des pays étudiés, la définition des montants financiers n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie ni d'un alignement sur le chiffrage de l'appui nécessaire pour préparer et mettre en œuvre les réformes. Dans plus d'un tiers des études de cas pays (6/15 pays : Côte d'Ivoire, Gambie, Madagascar, Niger - cf. encadré -, Tchad, Somalie), les montants financiers sont discutés au sein de la convention de financement au regard du besoin de financement résiduel des opérations financières de l'État, reflétant ainsi les analyses du FMI. Plusieurs études de cas pays (Burundi, Guinée, Haïti, Madagascar (cf. paragraphe suivant)) révèlent par ailleurs des faiblesses dans la définition des montants. L'apport financier décidé dans le cadre du SBC au Burundi a été déconnecté des montants financiers décaissés dans les programmes d'ABG précédents. Les montants décidés pour les SBC en Haïti et en Guinée n'ont pas été justifiés dans les documents d'identification/formulation.

Cas du Niger - Les modalités retenues ont permis un apport financier en phase avec les besoins de stabilisation macro-budgétaire ainsi que des incitants pour appuyer la mise en place de réformes nécessaires dans le contexte de fragilité, tout au long de la période sauf en 2018 où le relais entre SBC II et SBC III a mené à une année quasiment blanche. En 2015, une tranche fixe importante a pu être rapidement mobilisée à travers le SBC au moment où le Gvt fait face à une augmentation des menaces sécuritaires et à des dépenses massives. En 2016 et 2017, le maintien d'une tranche fixe conséquente complétée par une tranche variable assez stable qui permet de capitaliser au fur et à mesure les progrès réalisés au niveau des ITV, apporte les moyens nécessaires et les incitants utiles. En parallèle, la montée en puissance des 3 CRS a permis de maintenir les apports financiers à des niveaux très élevés (près de 100 MEURO/ an de 2015 à 2018) tout en approfondissant les réformes dans les 3 secteurs concernés (éducation, justice, sécurité alimentaire).

c) La répartition des montants entre TF et TV a été globalement pertinente. L'inventaire montre que les tranches fixes ont représenté 69% des montants engagés des SBC sur la période 2012-2018. Au cours du temps, la proportion des tranches variables prévue dans le total des programmes a augmenté, passant de 0% des montants engagés en 2012 à 38% en 2018. Les régions où la part des TV dans le total des engagements a été la plus importante sont l'Asie (38%) et l'Afrique de l'Ouest et Centrale (35%). Les répondants à l'enquête indiquent que la répartition en TF/TV a été perçue comme adéquate au regard des besoins de stabilisation et de consolidation du

pays (score de 4,14/5). Les études de cas pays ont montré qu'un effort significatif a été réalisé sur la TF de la première année du SBC 1 et des SBC successifs (dans les cas où plusieurs SBC se sont succédés). A Madagascar, l'UE a fourni un effort financier significatif pour le décaissement de la TF de 2014 (65 M€ sur les 78 M€ de la CF du SBC 1), décidé en coordination avec le FMI et les autres partenaires pourvoyeurs d'appui budgétaire. Ce choix a concomitamment diminué le levier potentiel des SBC, pour la deuxième tranche (13 M€) du SBC 1 et pour le SBC 2 (30 M€ sur 2 ans).

d) Les indicateurs de TV retenus et le dialogue envisagé y afférant ont globalement été pertinents par rapport au contexte et aux objectifs visés par les SBC, malgré certaines faiblesses. Ils ont eu l'ambition de desserrer les contraintes identifiées pour la restauration des fonctions de l'État. L'accent a été principalement mis sur la gouvernance économique et financière et dans une moindre mesure sur les secteurs sociaux et la gouvernance démocratique. L'inventaire montre que 46% du poids financier des indicateurs de TV a été axé sur la bonne gouvernance économique et financière tandis que 26% a été mis sur la gouvernance démocratique et 15% sur les secteurs sociaux (éducation et santé) et. Les indicateurs ont cherché à adresser des points de réforme clé en matière de gestion des finances publiques (p.ex. Sierra Leone, Haïti) ou de services sociaux de base (p.ex. Mali, Madagascar). Cependant, un tiers des études de cas pays révèlent les faiblesses suivantes :

- Certains indicateurs et/ou cibles i) ont été trop ambitieux au regard des capacités des autorités (Népal, Mali, Sierra Leone) ou ii) se sont mal inscrits dans la logique d'intervention du SBC (p.ex. Madagascar SBC 2 - indicateur relatif au changement du mix énergétique) ou iii) ont mal reflété les analyses de contexte/fragilité (p.ex. Afghanistan : la priorité donnée aux indicateurs dans le domaine 'dépenser mieux ' n'a pas correctement reflété la bonne performance du pays en matière de gestion budgétaire et de GFP; Guinée)
- L'importance du nombre de secteurs couverts par les indicateurs : c'est notamment le cas dans 3 cas d'études pays : Mali : SBC 1 : 7 secteurs ; SBC 2 & 3 : 5 secteurs ; Guinée : SBC 2 : 5 secteurs ; Niger : SBC 1 & 3 : 5 secteurs ; SBC 2 : 6 secteurs ; même si en moyenne les indicateurs de TV ont couvert un peu plus de 3 secteurs distincts.
- Le nombre élevé d'indicateurs : en moyenne, chaque tranche variable a compris 7 indicateurs distincts. Dans quatre études de cas pays, le nombre d'indicateurs par TV a été de plus de 8, au-dessus de la limite recommandée par la guidance de l'UE de 2012 (Afghanistan (12 indicateurs), Haïti (SBC 1 : 9 indicateurs), Mali (SBC1 : 7 indicateurs dont 3 comprenant 2 sous-indicateurs chacun) ; SL (SBC 1 : 15 indicateurs TV1 et 10 indicateurs TV2)).
- Une mauvaise utilisation de la matrice dans le cas de Madagascar où les SBC ont été accompagnés d'une matrice d'actions prioritaires en matière de finances publiques et de lutte contre la corruption, actions interprétées et utilisées dans le dialogue par certains interlocuteurs chez le partenaire national comme des conditionnalités. En outre, ces actions prioritaires ont été perçues comme démesurées par rapport aux financements attendus.

- e) **Les modalités liées au dialogue envisagé ont été globalement peu étayées.** Les 15 études de cas pays montrent que les SBC ont prévu la tenue d'un dialogue politique et de politiques avec le gouvernement et les PTF. Il y a généralement peu ou pas d'information sur l'articulation du SBC avec le dialogue politique (niveau chefs de mission). Les modalités du dialogue de politiques sont décrites de façon plus ou moins précise en fonction des programmes, et ont fait l'objet de plus de détails dans les SBC formulés en fin de période d'évaluation.
- f) **Les SBC ont souvent prévu une enveloppe d'assistance technique complémentaire en leur sein, mais sans définir précisément les modalités liées à cette assistance.** 74% des SBC (31/42 programmes) ont prévu une enveloppe d'AT complémentaire. Le montant moyen prévu sous forme d'AT au sein des conventions de financement des SBC représente 5,2% du montant total engagé pour le SBC. Les 15 études de cas pays montrent que des AT ont été mobilisées au sein ou en complément des SBC. Les modalités liées à cette assistance ont généralement été définies de façon vague lors de la formulation des programmes.

L'instrument SBC a fait généralement preuve de flexibilité.

- a) L'instrument contient des **éléments intrinsèques de flexibilité** afin de prendre en compte au mieux le contexte lors de la conception des programmes, y inclus :
- o l'interprétation des conditions d'éligibilité ;
 - o le choix des indicateurs (principalement inputs/outputs) (cf. ci-dessus) ;
 - o l'introduction d'éléments spécifiques de flexibilité lors de la conception des programmes (indicateurs non spécifiés dans la CF, décaissements pluriannuels, mesures de précaution, etc. (cf. encadré)) ;

Cas de l'Afghanistan – étant donné que le cadre politique n'était pas complètement finalisé avant la signature de la CF, les indicateurs de TV n'ont pas été spécifiés dans la convention de financement. La convention a été amendée 10 mois après sa signature pour inclure les indicateurs.

Cas de la Somalie – le SBC a été rendu flexible pour prendre en compte le contexte changeant de la Somalie: i) deux décaissements prévus chaque année (au lieu d'un) pour permettre une analyse régulière des critères d'éligibilité et des indicateurs de TV ; ii) les indicateurs ont seulement été définis pour 2019 dans la convention ; les indicateurs concernant les années suivantes devant être finalisés le troisième trimestre de l'année précédente. Des mesures de précaution spécifiques ont été mises en place avant que les décaissements ne puissent être faits pour suivre et superviser l'utilisation des fonds, au niveau municipal et central (reportage par le comité de gestion de trésorerie ; approbation d'un plan de GFP par le Ministère des Finances ; reportage par un comité de gouvernance financière et par les Etats membres fédéraux).

- o l'annonce de deux SBC successifs dès la formulation du premier SBC, permettant d'assurer une continuité dès le départ (Gambie) ;
- b) Le SBC a permis à l'UE **d'apporter une réponse rapide** face à une situation considérée comme urgente dans plus de la moitié des études de cas pays (8/15 pays):

programmes préparés dans des délais courts, comprenant souvent une première TF importante sans TV, et incluant des indicateurs de TV axés sur les intrants et/ou produits directs pour les tranches suivantes (Côte d'Ivoire, Gambie, Mali, Niger, RCA, Somalie, Tchad, Tunisie)

- c) L'instrument a généralement démontré de la **souplesse face à l'évolution du contexte** : hausse des montants engagés sur des SBC successifs, extension de durée, modification des indicateurs de TV, réallocation budgétaire de TV non entièrement décaissées, tranches spéciales (Ebola tranche) pour répondre à des chocs externes précis (cf. encadré). Cependant, les programmes connaissent la même rigidité que les autres programmes d'AB pour changer les indicateurs de TV, les cibles, ou les sources de vérification.

Exemples de flexibilité de l'instrument

- Burundi : l'instrument a démontré de la souplesse à travers l'avenant introduit (augmentation de l'enveloppe, extension de la durée, réallocation budgétaire vers le renforcement de capacités, modification des ITV) mais les réorientations décidées étaient peu pertinentes (aide budgétaire ciblée, réaffectation du budget de la TV non décaissée)
- Côte d'Ivoire : des reliquats du SBC (10 M€) ont été utilisés pour financer des programmes pilotés par le PNUD & Expertise France (sécurité civile, greffée au processus DDR)
- Haïti : une tranche balai a été décidée pour répondre au tremblement de terre
- Niger : le CBGD a été transformé en SBC avec un top up de 56 M€, montrant une capacité de lever des fonds rapidement dans le cadre existant
- Sierra Leone : les montants d'AB ont été augmentés entre le premier et le second SBC pour répondre à deux chocs externes significatifs qui avaient négativement affecté la situation de fragilité du pays (prix international du minerai de fer, Ebola) ; et une tranche fixe spéciale Ebola a été décaissée en 2014 utilisant les fonds non décaissés des tranches variables de 2013 et 2014.

CJ 1.4 Stratégie de sortie/ pérennisation évolutive en fonction du contexte

Les SBC n'ont généralement pas prévu explicitement de stratégie de sortie/pérennisation évolutive en fonction du contexte lors de la conception ou de la mise en œuvre des programmes. Les répondants à l'enquête indiquent un score de 2,7/5 concernant la stratégie de pérennisation des acquis prévus. L'ensemble des 15 études de cas pays montrent que des stratégies de sortie n'ont pas été prévues lors de la conception des programmes.

Dans plus de la moitié des études de cas pays (8/15 pays), la stratégie de sortie implicite des SBC a reposé sur la poursuite des efforts déployés dans le cadre des SBC à travers une évolution vers un contrat de bonne gouvernance et développement et/ou un contrat de réforme sectorielle (Côte d'Ivoire, Guinée, Haïti, Niger, RCA, Sierra Leone) ou un nouveau SBC (Gambie, Tunisie), sans que l'articulation avec le SBC en cours soit claire.

Certains cas (Burundi, Mali) montrent que l'UE n'a pas suffisamment prévu de scénario alternatif pour faire face à une détérioration significative de la situation du

pays. Aucun plan de sortie ni de pérennisation des acquis n'a été discuté pour faire face à la détérioration brutale des conditions politiques du Burundi en mai-juin 2015 alors que le CGR montrait une aggravation du niveau de risque moyen depuis 2012, que les risques politiques étaient considérés comme 'élevés' et que le cadre macroéconomique se dégradait depuis 2013. Le Mali se trouve dans une situation de sortie de crise permanente depuis 2012. Pourtant, les conventions de financement des SBC ne prévoient pas explicitement de stratégie de sortie et/ou de pérennisation des acquis au cas où la crise deviendrait aigue.

CJ 1.5 Prise en compte du genre et de l'approche axée sur les droits de l'homme

La prise en compte du genre ('gender mainstreaming' et 'gender equality') par les SBC a été dans l'ensemble moyennement satisfaisante. L'inventaire montre qu'un tiers (14/42) des programmes SBC ont inclus le genre comme marqueur dans la convention de financement. Les répondants à l'enquête indiquent que le genre a été une préoccupation d'importance moyenne parmi les objectifs visés par les SBC (score de 2,4/5). Un tiers des études de cas pays ont accordé une attention au genre dans les modalités d'intervention retenues. Dans 4 des études de cas pays, les SBC ont inclus un indicateur de TV prenant en compte le genre (Côte d'Ivoire et Guinée : indicateur portant sur la santé de la mère et de l'enfant ; Mali : indicateur du SBC 2, repris sous le SBC 3, portant sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement fondamental et l'accès à l'école, notamment des filles ; Népal : indicateur portant une attention spécifique aux groupes vulnérables, y inclus les femmes).

Dans le cas de la Gambie, l'examen des conditions d'éligibilité pour les tranches fixes du SBC 2 a inclus une appréciation des réformes en matière de genre.

La prise en compte de l'approche axée sur les droits de l'homme a été globalement faible. Cette approche n'a pas fait l'objet d'une prise en compte explicite dans la théorie du changement des SBC (y inclus au sein des indicateurs de TV) pour l'ensemble des études de cas pays. Les répondants à l'enquête indiquent également que l'approche axée sur les droits de l'homme n'a pas été une préoccupation majeure des objectifs visés par les SBC (score de 2,3/5). Cette approche est ceci étant sous-entendue dans 40% des SBC qui ont visé à appuyer les réformes en matière de gouvernance démocratique avec des indicateurs de TV portant sur ces thématiques.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès

- Globalement, bonne appréciation de la situation de fragilité et des risques qui a nourri l'identification/formulation des programmes
- Objectifs des SBC visant à adresser les facteurs de fragilité identifiés
- SBC bien ancrés dans les stratégies sectorielles et/ou nationales et formulés conjointement avec les gouvernements des pays bénéficiaires ainsi qu'en discussion avec les principaux PTF impliqués

	<ul style="list-style-type: none"> • Logique d'intervention poursuivie dans le cadre de SBC successifs globalement cohérente et permettant d'apporter une réponse appropriée à l'évolution de la situation en vue de consolider les fonctions essentielles de l'Etat • Modalités d'intervention globalement adaptées au contexte de fragilité des pays : <ul style="list-style-type: none"> ○ Prise en compte de la faiblesse des capacités institutionnelles et de la progression (lente) dans le temps de la mise en œuvre de réformes dans le choix des conditionnalités et indicateurs de TV des ○ Pertinence de la répartition TF/TV avec une première TF importante et le montant des TV qui augmente au fil des années ○ Pertinence des indicateurs de TV par rapport au contexte et aux objectifs visés par les SBC • Flexibilité de l'instrument : éléments intrinsèques de flexibilité de l'instrument, déploiement d'une réponse rapide, souplesse face à l'évolution du contexte
<p>Facteurs limitatifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'analyse exhaustive du coût potentiel de la non-intervention • Pas d'approche 'englobante' traitant la résilience de l'économie, la participation citoyenne et la vulnérabilité sociale (dimension filets de sécurité) • Faiblesses de conception des SBC : objectifs très généraux ; confusion entre les différents niveaux de la logique d'intervention ; phasage au niveau des produits indirects recherchés pas clairement explicité ; certains programmes trop ambitieux au vu du contexte ; insuffisance de la profondeur et de la fréquence des analyses de contexte dans certains cas ; analyse insuffisante des faiblesses institutionnelles • Faiblesse dans la cohérence interne de SBC successifs dans certains cas : tendance à l'élargissement des secteurs couverts au cours du temps ; ou changement important dans les secteurs visés par les indicateurs de TV au cours du temps ; ou changement d'approche entre SBC sans approfondissement des résultats atteints sous le SBC 1 • Certaines faiblesses au niveau des indicateurs de TV : indicateurs et/ou cibles trop ambitieux ; nombre élevé d'indicateurs et de secteurs couverts par les indicateurs • Manque de détail sur le dialogue et l'AT complémentaire envisagés lors de l'identification/formulation des programmes • Absence de stratégie de sortie/pérennisation évolutive en fonction du contexte et de réflexion sur des scénarios alternatifs pour faire face à une détérioration significative de la situation du pays

Leçons à tirer

- Favoriser des analyses conjointes entre PTF des situations de fragilité
- Analyser plus en profondeur les fragilités institutionnelles auxquelles les SBC cherchent à répondre et les secteurs que les SBC vont plus spécifiquement viser
- Sur les risques : i) porter plus d'attention à l'analyse et au suivi du risque politique ; et ii) renforcer le suivi du risque durant la mise en œuvre, y compris au-delà du risque macroéconomique et fiduciaire
- Veiller à garantir une bonne cohérence entre l'analyse du contexte/de fragilité, les objectifs visés par les SBC et les indicateurs et cibles retenus pour les TV dans le cadre d'une approche 'intégrée'
- Veiller à ce que les SBC soient axés sur des points clé liés à la restauration/consolidation de l'appareil d'Etat tout en évitant de leur donner des objectifs trop ambitieux et une couverture sectorielle trop vaste. Eviter d'évoluer vers des programmes touchant un nombre trop vaste de secteurs lors de SBC réussis.
- Veiller à davantage expliciter et clarifier la logique d'intervention des SBC
- Porter davantage d'attention à la résilience
- Analyser l'espace fiscal qui est nécessaire pour préparer et mettre en œuvre les réformes envisagées plutôt que de définir l'espace fiscal en fonction des ressources que les bailleurs sont prêts à offrir
- L'inclusion d'indicateurs portant sur les secteurs sociaux devrait se limiter à appuyer la construction des prérequis pour que la mise en œuvre d'une politique sectorielle puisse être envisagée (connaissance statistique du secteur, formulation d'une politique, etc.)
- Clarifier davantage les modalités d'intervention liées au dialogue et l'AT complémentaire lors de l'identification/formulation des programmes
- Veiller à capitaliser systématiquement sur les acquis des précédents SBC et à garantir une bonne cohérence interne entre programmes dans le cas de SBC réussis
- Apporter de l'attention à la définition de stratégie de sortie et à l'examen de scénarios alternatifs lors de la formulation des SBC

Résumé du niveau d'informations collectées

CJ	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ1.1	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête électronique menée par ADE • Inventaire des SBC • Analyse quantitative • Cartographie des risques • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4
CJ1.2	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête électronique menée par ADE • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4
CJ1.3	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête électronique menée par ADE 	4
CJ1.4	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des SBC 	4
CJ1.5	<ul style="list-style-type: none"> • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4

1 : faible ; 5 : élevé

QE 2: Produits directs des SBC

QE 2: PRODUITS DIRECTS DES SBC	1
CJ 2.1 Contribution à l'élargissement de l'espace fiscal pour financer des dépenses jugées essentielles pour la stabilisation de l'Etat.....	3
CJ 2.2 Meilleure prévisibilité de l'aide	11
CJ 2.3 Coordination avec les autres PTFs octroyant des AB en vue d'une réponse harmonisée	15
CJ 2.4 Contribution à ouvrir/renforcer un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement.....	19
CJ 2.5 Réduction des coûts de transaction.....	24

Liste des tableaux

Tableau 1 – Part des SBC dans les recettes totales de l'Etat	9
Tableau 2 – Part des SBC dans le total des AB (Hors intervention du FMI).....	10

Liste des figures

Figure 1 – Part de l'AB dans l'aide allouée aux pays bénéficiaires de SBC	4
Figure 2 – Part de l'aide multilatérale dans l'aide allouée aux pays bénéficiaires de SBC	5
Figure 3 – Part de l'aide humanitaire dans l'aide bilatérale allouée aux pays bénéficiaires de SBC	5
Figures 4 et 5 – Montants décaissés avec les SBC et montants alloués via ECHO aux pays bénéficiaires de SBC	7
Figure 6 – Décalage observé dans les périodes de décaissement des TF et TV en nombre de trimestre (T) ou d'année (A).....	12
Figure 7 – Périodes de décaissement effectives des TF et TV	13
Figure 8 – Coordination des bailleurs en phase de formulation	18
Figure 9 – Coordination des bailleurs en phase de mise en oeuvre.....	18
Figure 10 – Appréciation de la qualité et des conditions du dialogue technique et stratégique	22

QE 2

Dans quelle mesure l'espace fiscal généré par les SBC a-t-il permis au gouvernement de disposer, avec une prévisibilité accrue, de ressources budgétaires discrétionnaires plus importantes provenant de l'aide extérieure et pouvant être utilisées pour renforcer les mesures de stabilisation et de renforcement des fonctions essentielles de l'Etat ?

Champ de la question : La question analyse la contribution des SBC aux produits directs attendus à savoir la mesure dans laquelle (i) l'usage du SBC/CCER par l'UE a permis d'augmenter le flux d'aide extérieure transitant par les procédures nationales et d'élargir l'espace fiscal pour assurer le financement des dépenses jugées essentielles pour la stabilisation de l'Etat, (ii) la prévisibilité des ressources extérieures de l'Etat a augmenté, (iii) la coordination avec les autres bailleurs de fonds qui financent des programmes d'appuis budgétaires a contribué au processus d'harmonisation et d'alignement sur les politiques de stabilisation et de consolidation de l'Etat et (iv) les SBC ont contribué à ouvrir/renforcer le dialogue (stratégique) avec le Gouvernement sur les éléments essentiels à la consolidation de l'Etat ; et (v) les SBC ont permis de réduire les coûts de transaction de l'aide extérieure.

Les SBC ont été en mesure d'intervenir rapidement avec des montants conséquents pour contribuer à un élargissement de l'espace fiscal, devenu indispensable dans un certain nombre de pays pour assurer leur fonctionnement en sortie de crise. Ils ont contribué à un élargissement de l'espace fiscal significatif dans la plupart des pays bénéficiaires et sur une durée d'habitude plus longue que les appuis budgétaires des bilatéraux. Cet effet a été largement amplifié par les actions concertées des bailleurs, essentiellement multilatéraux (et la France ou le Royaume Uni selon les pays) ; l'UE à travers les SBC a été un des acteurs importants de ce mouvement d'appui aux pays fragiles avec des AB.

Globalement la prévisibilité de la TF est considérée comme satisfaisante. Par contre la TV est perçue comme peu prévisible, à la fois en raison du report plus fréquent des périodes de décaissement et en raison de l'incertitude des montants qui seront décaissés et qui sont difficilement prévisibles au moment de la programmation budgétaire. L'évaluation montre l'importance d'une bonne anticipation des périodes de transferts dans des situations budgétaires très tendues, comme c'est le cas la plupart du temps en pays fragile. Des décalages même d'un trimestre peuvent entraîner des difficultés de trésorerie tout comme les décaissements en fin d'année qui sont les plus nombreux. Les retards sont généralement dus à des délais dans la soumission des requêtes de décaissement et des besoins de vérification des performances.

Les SBC ont systématiquement été intégrés dans une approche conjointe des bailleurs visant à renforcer les capacités de l'Etat pour assurer ses fonctions de base. Les réponses apportées par les bailleurs font l'objet d'une concertation qui permet un positionnement convergent des PTFs mais très rarement d'actions communes, sauf en cas de fragilité extrême (sur le plan macro-budgétaire ou dans le cas d'un risque d'instabilité majeure).

Les SBC ont constitué une opportunité unique d'ouvrir et de consolider un dialogue technique et stratégique avec les gouvernements des pays bénéficiaires. C'est surtout visible sur les questions liées aux politiques macroéconomiques (sous le leadership du FMI) et à la GFP (où l'UE a pu jouer un rôle moteur). Quand un dialogue technique de proximité a pu se mettre en place, il est très apprécié par la partie nationale qui y trouve réponses à ses questions et permet une meilleure appropriation de l'instrument. L'éparpillement du dialogue à travers le SBC sur différentes thématiques pas toujours maîtrisées en interne dans les DUE, a nuï à son efficacité.

Globalement, le niveau d'appropriation par les partenaires nationaux reste limité et problématique car

ayant un effet direct sur l'efficacité des programmes. La faiblesse des capacités techniques peut expliquer ce problème d'appropriation tout comme le manque d'une information systématique sur l'approche que poursuivent les SBC et de formations à destination de ceux qui devront en assurer le suivi et la gestion au sein des administrations.

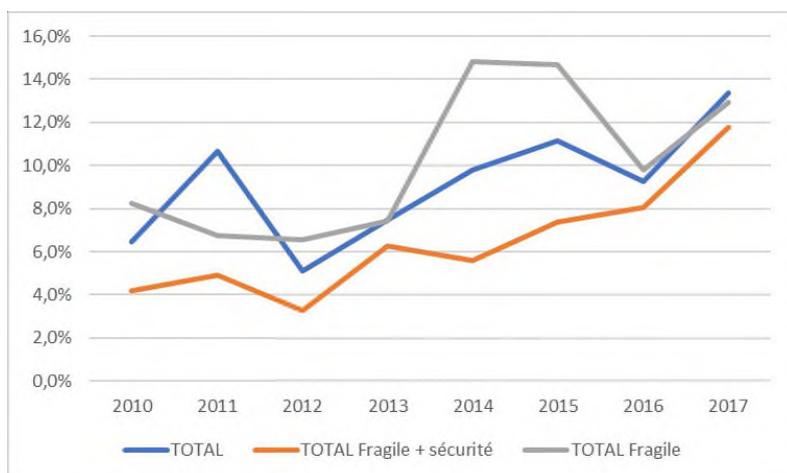
QE2	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ2.1	Contribution à l'élargissement de l'espace fiscal pour financer des dépenses essentielles		<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des flux d'AB dont le poids dans l'aide augmente en parallèle avec l'aide humanitaire • Contribution décisive à l'espace fiscal dans deux tiers des pays sous revue particulièrement marquée après le choc et amplifiée par l'intervention des autres bailleurs • Risque de dépendance pas tout à fait écarté
CJ2.2	Meilleure prévisibilité des fonds		<ul style="list-style-type: none"> • Près de 80% des décaissements réalisés dans un délai d'au plus un trimestre par rapport au calendrier prévu • TV moins prévisibles que TF • SBC considérés comme moins prévisibles que les appuis IMF/WB en raison de la TV • Majorité des décaissements effectués en T4; 7,5% seulement au premier semestre mais prise en compte croissante des besoins de trésorerie
CJ2.3	Coordination et harmonisation des réponses pour la stabilisation de l'Etat		<ul style="list-style-type: none"> • Forte coordination durant i) les crises, ii) la formulation et iii) sur les aspects macro/FP et ad hoc autrement • Connaissance limitée de l'instrument par les autres PTFs
CJ2.4	Ouverture/renforcement du dialogue stratégique et technique		<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture/intensification du dialogue technique, surtout dans les domaines budget/MRN/GFP • Dialogue stratégique moins maîtrisé et fortement dépendant du niveau d'engagement des autorités du pays partenaire
CJ2.5	Coûts de transaction		Baisse des coûts de gestion administrative Besoins accrus de ressources pour le suivi, le dialogue

CJ 2.1 Contribution à l'élargissement de l'espace fiscal pour financer des dépenses jugées essentielles pour la stabilisation de l'Etat

1. Evolution de la proportion d'aide extérieure comptabilisée dans le budget

La part de l'aide allouée sous forme d'AB dans les 15 pays de notre échantillon a considérablement augmenté, passant suivant les données du CAD, de moins de 6% de l'aide en 2012, à plus de 13% en 2017 (dernière année disponible dans les données du CAD).

Figure 1 – Part de l'AB dans l'aide allouée aux pays bénéficiaires de SBC

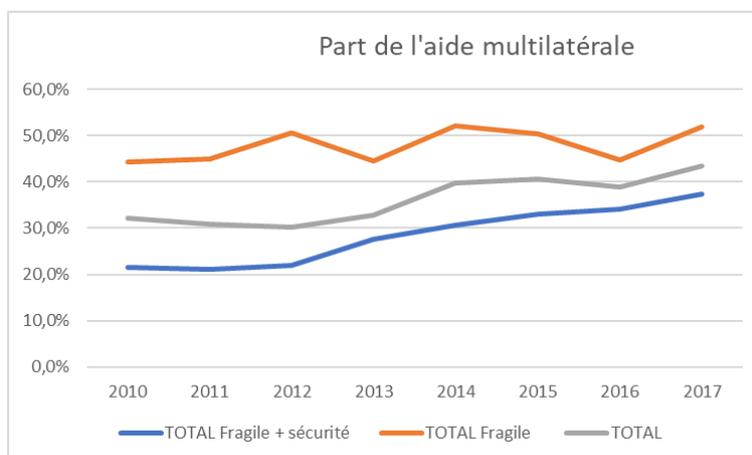


Source: données basées sur le CAD (OCDE)

Cette évolution marquante de l'aide s'est accompagnée d'un double mouvement : 1) une place croissante des multilatéraux dans l'aide allouée à ces pays ; 2) une place prépondérante et en constante augmentation de l'aide humanitaire¹.

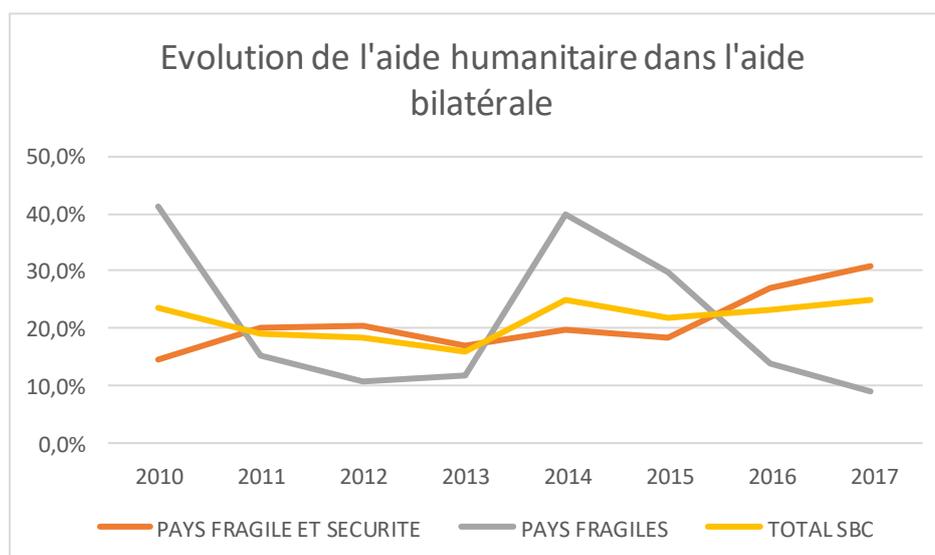
¹ Cet accroissement de l'aide humanitaire ne se limite pas à ces 15 pays même si il y est particulièrement visible et s'observe à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique Sub-Saharienne.

Figure 2 – Part de l'aide multilatérale dans l'aide allouée aux pays bénéficiaires de SBC



Source: données basées sur le CAD (OCDE)

Figure 3 – Part de l'aide humanitaire dans l'aide bilatérale allouée aux pays bénéficiaires de SBC



Source: données basées sur le CAD (OCDE)

Ces évolutions sont particulièrement visibles dans les pays fragiles connaissant des problèmes sécuritaires². L'importance de l'aide allouée par les multilatéraux dans les flux d'aide y est passée de 20% en 2012 à près de 40% en 2017. La proportion d'aide allouée sous forme d'AB a presque triplé entre 2012 et 2017 (représentant moins de 4% de l'aide totale en 2012 et approchant près de 12% en 2017). Dans le même temps, une augmentation massive de l'aide humanitaire a été observée, dont l'importance a atteint en

² Incluant l'Afghanistan, la RCA, le Tchad, le Mali, le Niger et la Somalie

2017 plus de 30% des flux d'aide bilatérale³. Dans certains pays, comme le Tchad, la RCA ou la Somalie, cette proportion dépasse largement les 40%.

Pour les pays connaissant une fragilité structurelle⁴, pouvant être amplifiée par des chocs de type climatique ou des catastrophes naturelles, la part des bilatéraux était déjà élevée en début de période et s'est maintenue autour de 50% de l'aide. La proportion de l'aide délivrée sous forme d'AB, déjà plus élevée au départ, a augmenté en tendance avec un effet marqué de la crise Ebola en 2014 et 2015 qui a conduit à un accroissement massif des appuis budgétaires au Sierra Leone et en Guinée, amplifié en 2015 par l'aide budgétaire allouée au Népal suite au tremblement de terre. La part de l'aide allouée sous forme d'aide humanitaire a fortement augmenté dans le même temps.

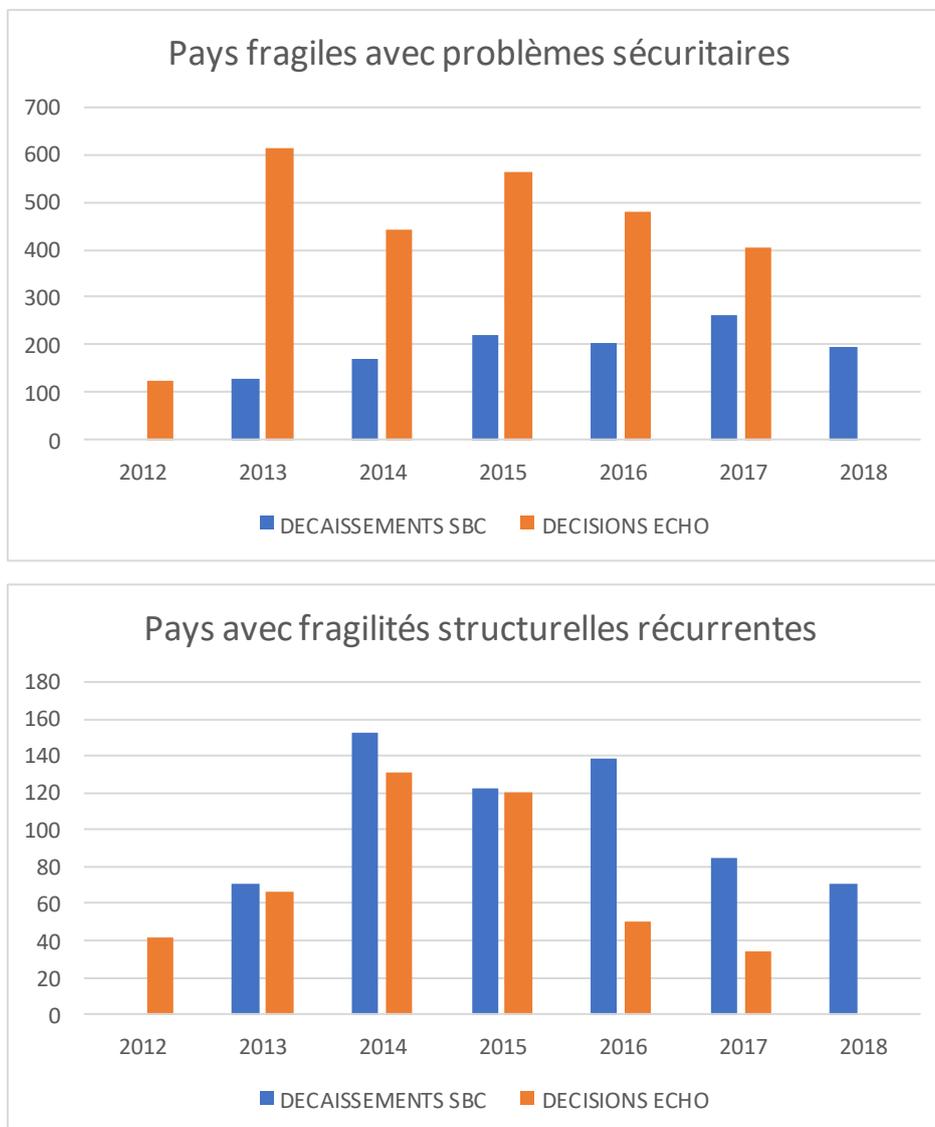
L'importance des flux d'aide humanitaire est aussi visible au sein de l'aide européenne. Globalement les engagements d'ECHO ont augmenté de 2012 et 2015 dans les pays bénéficiaires des SBC, avant de se tasser mais tout en restant supérieurs aux décaissements des SBC. Le poids de cette aide humanitaire est sans surprise prédominant dans les pays fragiles connaissant des risques sécuritaires. Cependant l'augmentation des décaissements des SBC concomitant à la baisse des engagements d'ECHO ces dernières années, a donné aux AB un poids de plus en plus proche de celui de l'aide humanitaire.

Dans les pays structurellement fragiles, pouvant être soumis à des chocs externes, l'aide budgétaire et l'aide humanitaire, connaissent des évolutions en grande partie similaires, en particulier au cours des années de survenance des chocs externes (2014 et 2015).

³ Il n'est possible d'établir cette analyse par secteur que pour les flux d'aides bilatéraux.

⁴ Incluant le Burundi, le Liberia, la Sierra Leone, la Guinée, Madagascar, le Népal

Figures 4 et 5 – Montants décaissés avec les SBC et montants alloués via ECHO aux pays bénéficiaires de SBC⁵



Source: données compilées provenant de ECHO

⁵ La fiabilité des montants pour 2017 au niveau de ECHO n'est pas tout à fait assurée, les données reçues couvrant les 9 premiers mois de l'année, le reste ayant été complétés via des données partielles disponibles sur le site de ECHO.

2. Contribution à l'évolution des ressources totales dont bénéficie l'Etat

Il est clair que les SBC ont représenté des montants très conséquents dans le budget de l'Etat dans la plupart des pays bénéficiaires et sur une durée d'habitude plus longue que les appuis budgétaires des bilatéraux (comme ce fut le cas au Sierra Leone avec le retrait soudain des Britanniques de l'aide budgétaire ou comme c'est le cas avec l'aide budgétaire française qui est allouée sous forme d'un programme annuel sous forme d'une tranche fixe).

Les entretiens de terrain et l'analyse documentaire témoignent de la contribution que les SBC ont pu apporter à l'espace fiscal des pays bénéficiaires. Dans 8 des 15 pays bénéficiaires analysés, les SBC ont représenté plus de 5 % des revenus publics durant une ou plusieurs années, avec une intervention massive dans les premières années qui suivent le choc. Le tableau suivant rappelle la part des SBC dans les recettes totales des pays étudiés, qui a eu un pic dans certains pays en sortie de crise comme la Gambie et la RCA et qui a été importante sur la durée dans des pays comme le Niger, la Sierra Leone et dans une certaine mesure le Mali.

En **Centrafrique**, les SBC ont littéralement assuré la survie de l'Etat. Le premier SBC est intervenu en 2014 alors que la masse salariale du secteur public représentait 140% des recettes fiscales. Tout au long de la période, les contributions des SBC sont restées fort importantes en proportion de la masse salariale totale (encore proche de 20% en 2018) et des recettes totales (15% en 2014 à 6% en 2018). En **Gambie**, le SBC 1 alloué sous la forme d'une tranche fixe unique a fourni une contribution essentielle pour la couverture des besoins urgents de l'Etat. Le SBC1 a été le premier AB alloué au nouveau Gouvernement gambien et a été, de ce fait, clé pour sécuriser le paiement des dépenses prioritaires de l'Etat durant la période du Staff monitored Program du FMI, qui ne comportait pas d'assistance financière.

En Côte d'Ivoire, en Haïti, au Tchad et en Guinée, l'effet élargissement des revenus de l'Etat a été moins spectaculaire en proportion des revenus mais dans le cadre d'une réponse conjointe des PTFs à des chocs externes, les SBC ont été une composante importante du soutien financier au secteur public. En **Côte d'Ivoire**, le gros des appuis budgétaires de la première phase s'est concentré en 2012-2014, et il a sans aucun doute contribué à diminuer le besoin de financement. Dans la phase d'urgence, le décaissement d'autres bailleurs, notamment l'AFD (dès avril 2011) et la BAD, ont servi à renflouer la trésorerie dans les premiers mois de vie du nouveau Gouvernement, avant que l'UE n'intervienne à partir de fin 2012. Même si l'UE n'a pas été la première à décaisser, elle a été la première, avec le FMI, à lancer un programme multisectoriel ambitieux par le biais des conditions spécifiques de décaissement, qui portaient sur une variété de domaines plus grande que dans les appuis de l'AFD et de la BAD. En **Haïti**, les SBC ont fourni un espace fiscal modeste, moins de 2,5% des recettes en 2013/13 ; néanmoins, en 2013/14 et 2014/15, années où le déficit des opérations financières de l'Etat était particulièrement déstabilisant, le décaissement des premières tranches du SBC1 a apporté un soulagement sensible aux tensions de trésorerie. Cet espace fiscal généré par le SBC de l'UE a été amplifié par l'arrivée des autres PTFs fournisseurs d'AB. Au **Tchad**, le premier SBC d'urgence (ACET 1) alloué sous forme d'une seule tranche fixe a été critique pour assurer le paiement des

fonctionnaires ; il a été, tout comme le suivant, alloué dans le cadre d'une réponse concertée des principaux bailleurs et a représenté environ 10% de l'ensemble des AB/aides financières octroyées par les bailleurs en 2016 et 2017. Les AB ont permis de limiter le rétrécissement de l'espace fiscal dû à la forte baisse des recettes en comblant environ un tiers de la baisse des recettes pétrolières en 2015 et 2016 et en permettant de rétablir en 2018 un espace fiscal plus proche de celui de 2014 (près de 20% de revenus).

Dans d'autres cas (Afghanistan et Népal en particulier), même si les montants alloués à travers les SBC ont été relativement moins importants, ils ont clairement apporté un espace fiscal additionnel pouvant financer de nouvelles dépenses discrétionnaires. En **Afghanistan**, l'UE à travers le SBC est parmi les premiers donneurs avec la BM à appuyer le GoA avec de l'AB. Le SBC représente une petite part du total des recettes (2%). Cependant, vu la faible marge de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mettre en œuvre des dépenses discrétionnaires (estimée à 6,6%), le SBC a fourni une contribution assez importante à cet espace fiscal discrétionnaire. Au **Népal**, le SBC a suivi une analyse détaillée des besoins de reconstruction (PDNA) et de leurs coûts estimés à 6,3 Mds USD. Le SBC de 100 MEURO a représenté 1,2% des moyens promis mais en raison de sa nature non liée, a contribué à donner un espace pour des dépenses discrétionnaires.

Tableau 1 – Part des SBC dans les recettes totales de l'Etat

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BURUNDI		7	3				
HAITI (2013/14)		2,2	1,9	1,4	0,8	1,9	
MADAGASCAR			5	0,9		0,7	0,5
MALI		8,14	6,09	2,12	3,33	2,95	1,88
NEPAL (2016/17)					1	1	
RCA			14,9	12,2	6,1	8,5	5,8
RCI	1,4	1,2	0,3				
SIERRA LEONE		5,6	3,6	4,4	4,8	3,4	
AFGHANISTAN						2,00	2,00
GAMBIA						13,10	10,00
GUINEE				?	0,80	0,74	0,97
NIGER		0,83	3,78	6,19	3,97	3,38	0,15
TCHAD				1,30	1,62	1,21	2,15

Les SBC ont aussi été dans des situations spécifiques de chocs politiques ou de risques très élevés, de réels déclencheurs pour mobiliser les apports sous forme d'AB des autres bailleurs (voir Gambie, Centrafrique, Mali, Côte d'Ivoire dans une moindre mesure mais aussi Afghanistan et Somalie). Le poids des SBC dans l'ensemble des AB alloués aux pays bénéficiaires a été significatif, donnant à l'UE un rôle non négligeable dans la conduite des opérations.

Tableau 2 – Part des SBC dans le total des AB (Hors intervention du FMI)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BURUNDI		32	42				
HAITI		33	48	87	22	5	
MADAGASCAR			49	16	0	13	16
MALI		57	82	39	85	74	48
NEPAL					20	20	
RCA			100	100	18,4	25,5	15,5
RCI	44,5	19,6	5,8				
SIERRA LEONE		53	13	16	24	81	
AFGHANISTAN						6	8
GAMBIA						50	40
GUINEE					16,4	44	??
NIGER		13	22	32	27	27	
SOMALIA							
TCHAD				13,1	18,5	9,8	13,9

Le risque existe qu'un apport massif de revenus sur la durée dans certains cas, amène une forme de dépendance des Etats aux financements extérieurs alloués sous forme de SBC qui au moment du retrait ou de la baisse des montants, peut à l'inverse entraîner un effet de contraction des ressources obligeant le pays à ajuster ces dépenses. Ces cas sont peu nombreux, grâce en partie à l'accroissement des ressources nationales qui a suivi la plupart des programmes SBC et qui se reflète dans le tableau, dans une baisse de la part des SBC dans les revenus publics au fur et à mesure des années.

Parmi les cas de dépendance, on relèvera celui du **Burundi** où le SBC alloué en 2013, avec des montants en baisse par rapport aux programmes précédents, a dans un contexte de retrait des bailleurs, mené à un rétrécissement de l'espace fiscal, rendant difficile l'équation budgétaire et dont l'arrêt en 2015 a aggravé les tensions budgétaires et mené à une amplification des mesures d'ajustement.

Au Mali, la contribution des SBC à l'élargissement de l'espace fiscal se remarque surtout pour les deux années qui ont suivi la crise de 2012 : l'apport des SBC aux recettes de l'Etat est très net en 2013 et 2014. L'UE est intervenue avec des montants conséquents en 2013 (120 MEURO) et 2014 (94 MEURO) qui ont ensuite baissé significativement (entre 40 et 70 MEURO selon les années). Tout au long de la période, l'UE a été le principal fournisseur d'AB : près de deux tiers de l'ensemble des dons inscrits au budget proviennent des SBC. A partir de 2015, la baisse des montants alloués à travers les SBC se conjugue avec une forte montée des recettes budgétaires, ce qui se traduit par une diminution significative de la part des SBC dans les revenus de l'Etat : de plus de 8% en 2013, celle-ci est tombée entre 2 et 4% entre 2015 et 2018.

Le risque de dépendance n'est par ailleurs pas tout à fait écarté dans des pays structurellement fragiles et fortement exposés à des risques politiques, économiques ou sécuritaires. Une réduction ou un arrêt des financements dans des pays comme le Mali, le Niger ou la RCA, est susceptible d'entraîner des ajustements budgétaires nuisant à l'exercice des fonctions essentielles de l'Etat.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervention rapide, permettant d'assurer le financement des pays en situation de crise, et avant l'intervention du FMI avec la FEC ▪ Rôle déclencheur auprès des autres bailleurs ▪ Action conjointe des PTF amplifiant l'effet espace fiscal ▪ Relais à travers une augmentation de la mobilisation des recettes nationales ▪ Appui aux dépenses discrétionnaires
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépendance pour le financement des fonctions de base de l'Etat

Leçons apprises
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les SBC ont été en mesure d'intervenir rapidement avec des montants conséquents pour contribuer à un élargissement de l'espace fiscal, devenu indispensable dans un certain nombre de pays pour assurer leur fonctionnement en sortie de crise. ▪ les SBC ont permis un élargissement de l'espace fiscal significatif dans la plupart des pays bénéficiaires et sur une durée d'habitude plus longue que les appuis budgétaires des bilatéraux. ▪ Cet effet a été largement amplifié par les actions concertées des bailleurs, essentiellement multilatéraux (et la France ou le Royaume Uni selon les pays) ; l'UE à travers les SBC a été un des acteurs importants de ce mouvement d'appui aux pays fragiles avec des AB.

CJ 2.2 Meilleure prévisibilité de l'aide mais avec une marge de progression

L'aide budgétaire peut contribuer à rendre l'aide extérieure plus prévisible, c'est-à-dire sur le moyen terme à mieux anticiper ex ante les montants qui seront alloués et intégrés au budget et à court terme, à planifier à temps et en heure les décaissements en fonction des besoins de l'Etat, et à respecter ces engagements. En contexte de fragilité, l'absence de prévisibilité pourrait accentuer l'instabilité macroéconomique et la non prise en charge de dépenses essentielles, ainsi que le recours par l'Etat à des sources de financement coûteuses pour couvrir ses besoins immédiats (par exemple, via des émissions de bons du trésor).

Les Guidelines de 2017 prennent en compte cette préoccupation en recommandant 1) de trouver un équilibre entre la dimension incitative et une trop grande imprévisibilité ou volatilité dans les décaissements (en particulier dans des contextes qui dépendent fortement

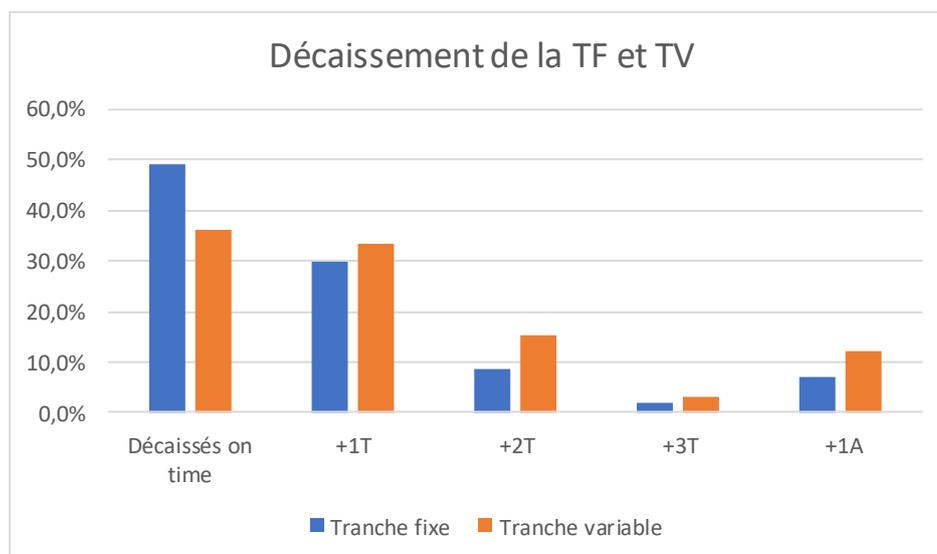
de l'aide) ; 2) de veiller à ce que les conditions, les critères, les procédures et le calendrier des décaissements soient clairement définis en collaboration avec le pays partenaire, et parfaitement compris par ce dernier, afin de renforcer la prévisibilité et le respect des cycles de planification, de budgétisation et d'information du pays ; 3) d'appliquer le principe d'un seul décaissement par an dans les situations de fragilité, planifié de manière à simplifier la gestion de la trésorerie et l'exécution du budget en lien avec la finalité du CCER, soit, dans la plupart des cas, au début de l'exercice budgétaire.

L'évaluation des SBC montre que la prévisibilité des décaissements des flux est globalement satisfaisante mais peut mieux tenir compte des besoins de trésorerie de l'Etat. L'anticipation des montants qui seront décaissés reste par contre difficile et problématique en raison des tranches variables et de l'incertitude qui entoure le montant qui sera finalement transféré sur le compte du Trésor. Globalement, les TV ont un degré de prévisibilité nettement moindre que les TF et sont plus difficiles à aligner sur le cycle budgétaire.

Les calendriers de décaissement sont respectés dans la moitié des cas et moins de 10% des décaissements sont reportés à l'année fiscale suivante. Le décaissement des TF suit davantage les calendriers prévus que celui des TV :

- 50% des décaissements de la TF sont réalisés au cours du trimestre prévu dans la convention et 30% au trimestre suivant. 80% des transferts sont donc effectués dans un délai d'au plus un trimestre.
- 36,5% des TV sont décaissées au cours du trimestre envisagé dans la CF et 33% font l'objet d'un retard d'un trimestre. 70% des transferts liés aux TV sont donc réalisés avec au maximum un trimestre de décalage.

Figure 6 – Décalage observé dans les périodes de décaissement des TF et TV en nombre de trimestre (T) ou d'année (A)

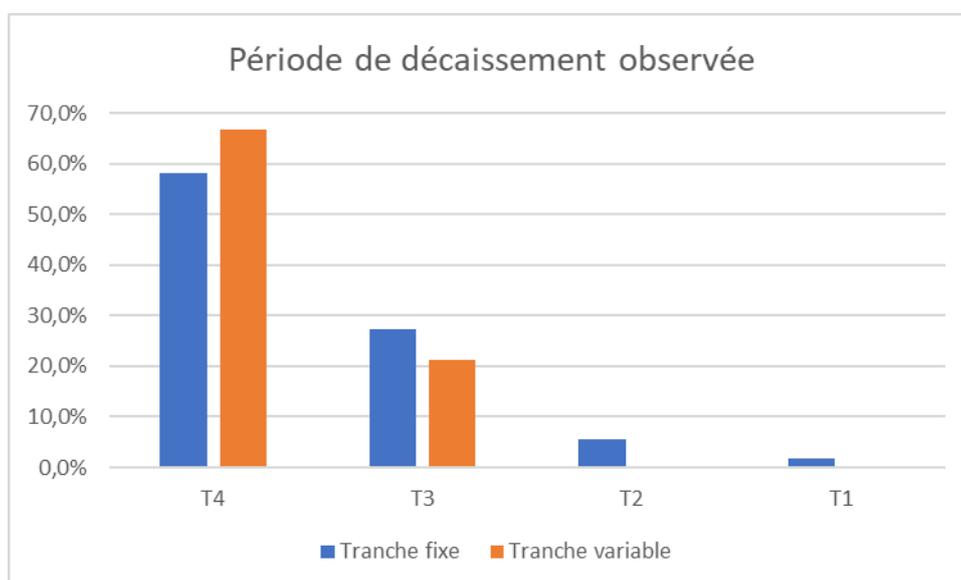


Dans 6 des 14 pays sous revue, les périodes de décaissement ont été systématiquement respectées ((Burundi, Haïti, Népal, Gambie, Niger, Somalie). Dans 6 autres, des décalages dans le décaissement d'une ou plusieurs tranches vers la fin de l'année ont été observés (Madagascar, Mali, RCA, RCI, Afghanistan, Guinée) ce qui pour certains, a entraîné des difficultés de trésorerie. En **Côte d'Ivoire**, il n'est pas clair si le SBC, qui a toujours été décaissé au mois de décembre de chaque année de mise en œuvre, à comparer aux prévisions de déboursement toujours ancrées au 3^{ème} trimestre (voir calendrier des décaissements à l'Annexe 1), a été plus ou moins efficace que d'autres AB par rapport aux besoins de trésorerie, mais certaines parties prenantes ont déploré qu'évaluer les indicateurs en juin laisse peu de temps pour la bonne instruction des dossiers. En **RCA**, avec une situation budgétaire très tendue, le non-paiement ou le paiement retardé d'un montant même modeste, crée toujours des difficultés. Les retards observés étaient dus à des remises tardives ou des justifications insuffisantes des requêtes de financement, ainsi qu'à une mauvaise anticipation du temps requis pour leur vérification. En **Afghanistan**, le décaissement prévu en début d'année fiscale a été décalé en fin d'année ce qui a compliqué l'utilisation effective au cours de l'année fiscale.

En **Sierra Leone** et au **Tchad**, les décaissements ont été suspendus suite au non-respect d'une des conditions générales (en l'occurrence, le maintien de la stabilité macroéconomique) et reporté à l'année suivante.

La recommandation contenue dans les guidelines de planifier si possible le décaissement en début d'exercice budgétaire, reste peu suivie. Les décaissements se font en grande majorité au quatrième trimestre, en particulier pour la TV. Aucun décaissement de TV n'a pu se faire au premier semestre, et seuls 7,5% des décaissements de TF ont été effectués au cours de la première moitié de l'année. Cette répartition dans le temps peut constituer une contrainte pour le Trésor au vu aussi des pratiques des autres fournisseurs d'appuis budgétaires qui dans la plupart des cas décaissent en fin d'année fiscale. Cette concentration des transferts en fin d'année, peut obliger les Etats dont les rentrées sont irrégulières, à se financer à un coût élevé en cours d'année pour couvrir leurs besoins de trésorerie.

Figure 7 – Périodes de décaissement effectives des TF et TV



Il faut toutefois souligner que récemment, les programmes dans deux pays (Niger, Somalie) ont explicitement pris en compte les besoins de trésorerie de l'Etat en prévoyant deux décaissements dans l'année: le décaissement de la TF au cours du premier semestre et le décaissement de la TV au cours du second.

Au **Mali**, à l'exception du premier décaissement intervenu très rapidement après la reprise de l'AB dès le deuxième trimestre 2013 alors que la convention a été signée en mai lors de la conférence des donateurs, les décaissements ont été tous réalisés en fin d'année, en retard par rapport aux dates prévues initialement. Suivant certains services du Ministère des Finances, ces décalages, associés à la volatilité des montants effectivement décaissés, posent des problèmes de prévisibilité et de gestion de la trésorerie.

Le principal facteur affectant la prévisibilité est l'incertitude concernant les montants de tranche variable qui seront effectivement décaissés. Ce point revient régulièrement dans les discussions sur cette question avec les services du Ministère des Finances. Ceux-ci considèrent in fine que l'aide budgétaire de l'UE et les SBC en l'occurrence, restent moins prévisibles que celle des autres bailleurs multilatéraux alors même qu'elle offre des périodes de décaissement plus larges et décaissent dans près de 80% des cas dans un délai proche de la période fixée dans la CF.

Les conséquences des déboursments tardifs dépendent du système de gestion financière en vigueur, et encore davantage de la capacité du pays à se financer ailleurs, et à pratiquer une gestion à peu près systématique de la trésorerie. Par exemple, en **Centrafrique**, les décaissements en fin d'année civile, qui correspond à l'année budgétaire, ont constitué un problème car, étant effectués alors que le budget de l'année civile suivante était déjà adopté et n'en tenait pas compte, ils ne pouvaient être engagés pour apurer des restes à payer au premier trimestre de l'année suivante. Au **Sierra Léone**, qui pratique une comptabilité de caisse – comme la presque totalité des pays sous revue – les décaissements en décembre n'ont pas eu de problème à être reportés à l'année suivante, mais ils ont été un des facteurs qui ont poussé le Gouvernement à se financer lourdement par arriérés de paiement et par emprunts internes.

Sauf quelques cas où la réception tardive des fonds a été due à des problèmes opérationnels liés au transfert des devises, de loin la cause principale a été le retard du bénéficiaire dans la soumission des pièces justificatives pour le décaissement des tranches. Cependant, le tableau ci-dessus a montré que la grande majorité des programmes planifient les décaissements pour le 3^{ème} ou 4^{ème} trimestre de l'année, et que le 4^{ème} trimestre en particulier correspond inévitablement à un pic de l'activité normale d'un Ministère des Finances (préparation du budget, engagements de fin d'années, clôture des comptes), qui est encore alourdi par les demandes de l'appui budgétaire européen.

Le principal facteur de non-décaissement, ou de décaissement reporté, est la performance insuffisante sur les conditions spécifiques, qui a caractérisé de manière particulièrement sérieuse le premier programme **sierra-léonais** (8 conditions sur 15 atteintes en 2013, et 2 sur 10 en 2014), ou le premier SBC en **Guinée** (3 conditions pleinement satisfaites sur 5 en 2016). C'est un défi implicite dans le cadre de gestion axée sur les résultats qui distingue les appuis budgétaires de l'UE de ceux du FMI, où les repères structurels ne représentent pas

des conditions sine qua non. Différents programmes SBC ont adopté des mesures d'atténuation, comme la mise en place d'avenants, la prévision d'une tranche fixe initiale plus généreuse (jusqu'à 83% du montant global du programme dans le premier SBC à **Madagascar**), le fractionnement des TV sur des indicateurs de 'valeur' plus faible, de manière à mieux écrêter le risque de non-décaissement (notamment en **Centrafrique** et au **Sierra Léone**), et une conception plus réaliste des conditions spécifiques, aux dépens de l'ambition initiale (comme au **Sierra Léone**).

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prévisibilité assez satisfaisante pour la TF ▪ Meilleure prise en compte des besoins de trésorerie de l'Etat avec deux décaissements prévus en cours d'année
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retard accusé dans la soumission des requêtes de décaissement par le pays partenaire ▪ Imprévisibilité des montants décaissés sur la TV qui ne sont pas connus au moment de l'élaboration du budget ▪ Décaissement en fin d'année fiscale

Leçons apprises

- Globalement la prévisibilité de la TF est considérée comme satisfaisante. Par contre la TV est perçue comme peu prévisible, à la fois en raison du report plus fréquent des périodes de décaissement et en raison de l'incertitude des montants qui seront décaissés et qui sont difficilement prévisibles au moment de la programmation budgétaire.
- Les périodes de décaissements ont été respectées pour plus de la moitié des tranches ce qui est globalement satisfaisant.
- Il faut toutefois souligner l'importance d'une bonne anticipation des périodes de transferts dans des situations budgétaires très tendues, comme c'est le cas la plupart du temps en pays fragile. Des décalages même d'un trimestre peuvent entraîner des difficultés de trésorerie.
- Les retards sont généralement dus à des délais dans la soumission des requêtes de décaissement et des besoins de vérification des performances.
- Les décaissements en fin d'année sont les plus fréquents et ceux qui induisent le plus de complication pour la gestion de la trésorerie de l'Etat.

CJ 2.3 Coordination avec les autres PTFs octroyant des AB en vue d'une réponse harmonisée

Ce critère de jugement se focalise sur la mesure dans laquelle les appuis budgétaires alloués au pays (en particulier les SBC) ont fait l'objet d'une approche harmonisée entre les principaux bailleurs actifs (BM, BAD, AFD, DFID) y compris le FMI, en réponse au contexte de fragilité rencontré. Les moyens et mécanismes de coordination effectivement mis en œuvre sont analysés dans la QE11.

Comme rappelé dans l'étude BAD-BM de 2011⁶, les AB sont susceptibles de « *regrouper les partenaires extérieurs et de coordonner leur action autour d'un programme commun impulsé par les pouvoirs publics... Ceci est particulièrement important pendant une transition, souvent caractérisée par de fortes hausses du volume de l'aide extérieure, un programme d'actions stratégiques lourd et une capacité réduite des pouvoirs publics. La mise au point d'un programme commun peut également réduire les risques perçus, en augmentant l'impact sur les principales questions de politique et en permettant un plus grand partage de l'information sur la gestion du risque fiduciaire* ». La coordination avec le FMI est également importante pour s'assurer que les programmes reposent sur un cadre macroéconomique crédible.

L'approche préconisée par l'UE et précisée dans les guidelines est de rechercher la coordination avec les partenaires de coopération sans pour autant chercher systématiquement une pleine harmonisation des conditions qui peut dans certains cas, ne pas s'avérer nécessaire ou pertinente. Les guidelines précisent aussi que « *dans le cas de CCER, lorsque l'appui budgétaire est fourni dans des environnements très risqués, la Commission envisagera une coordination très étroite avec le FMI, notamment si les risques et la fragilité du contexte macro budgétaire sont élevés et si un manque d'expérience ou de résultats probants en matière d'appui budgétaire peut être observé* ».

La coordination est à envisager en premier lieu au niveau des équipes pays dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des appuis budgétaires mais aussi au niveau des Sièges.

Globalement, l'évaluation montre que les bailleurs intervenant avec de l'AB partagent une vision commune de la situation, des facteurs de fragilité et des objectifs à poursuivre et formulent des programmes convergents qui amplifient l'effet agrégé des interventions. La coordination consiste d'abord en un partage d'informations et un échange sur l'analyse de contexte durant la formulation des programmes. Elle permet d'informer sur le contenu des programmes envisagés par chacun (les conditions et les actions de renforcement) et à travers le FMI, de se concerter sur les montants. L'approche est souvent convergente mais rarement conjointe. Il y a peu d'actions communes à l'exception de celles menées dans des situations d'urgence (voir le cas de la Côte d'Ivoire, du Tchad et de la Somalie). La coordination est plus poussée dans le domaine de la GFP (souvent sous l'impulsion de l'UE) mais pas assurée au-delà du moment où le besoin se fait sentir (exemple de la Sierra Leone ou du Burundi). Dans le domaine des politiques macroéconomiques, le FMI coordonne, pilote et impulse les actions des bailleurs. Les rapports entre les équipes UE et le FMI sont étroits dans ce domaine mais c'est clairement le FMI qui assure le leadership.

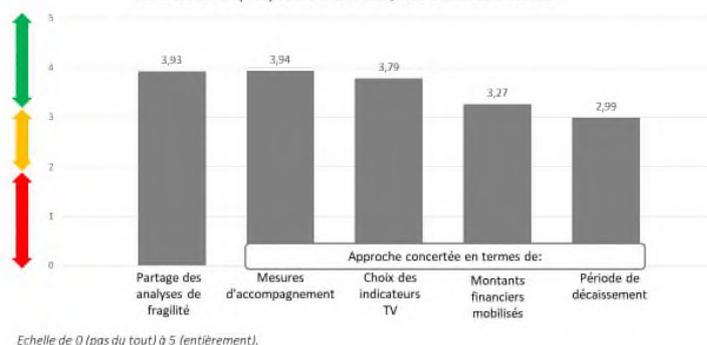
⁶ La prestation de l'aide budgétaire dans les situations de fragilité : une approche commune de la banque Mondiale et de la banque Africaine de Développement, 2011

	Approche opérationnelle commune	Dialogue régulier FMI
Afghanistan	Volonté d'harmoniser l'approche UE-BM (analyse, indicateurs). Choix d'indicateurs communs dans le cadre du SBC I et ensuite, complémentaires pour le SRBCII	Référence au programme FMI
Burundi	Appui de l'UE à la mise en place d'une structure de suivi des AB et des réformes ; a surtout permis de la transparence et de la mise en cohérence	Leadership sur le volet macro
Gambie	Approche commune BAD/BM sur les questions fragilité/résilience élargie aux autres PTF fournissant de l'AB Formulation et mise en œuvre du SBC II coordonnées et complémentaires des autres PTFs Adoption d'une matrice commune de réformes GFP avec un suivi commun Intégration d'experts FMI dans l'AT complémentaire	
Guinée	Approche coordonnée sans réglages fins des montants et du timing	
Haïti	Matrice commune des conditions relatives aux FP Partage d'information Préparation du dialogue sur les politiques	
Madagascar	Coordination sur les montants mais pas sur le séquençage des décaissements Pas de suivi conjoint des indicateurs malgré l'existence d'un cadre de partenariat 2018/29 : amélioration avec le suivi de certains indicateurs communs entre partenaires (BM/UE ; UE/FMI)	Leadership pour les montants
Mali	Concertation mais pas de décisions conjointes sur les indicateurs, montants engagés ou périodes de décaissement	Superviseur
Népal	Coordination limitée aux efforts de reconstruction	
Niger	Partage d'information Pas de processus de formulation conjoint	Rôle pivot
RCA	Pas de matrice commune de conditions (alors que BM et FMI ont un agenda de réformes partagé) Partage d'information	Dialogue continu avec le FMI
RCI	Approche opérationnelle commune durant les années post crise mais qui s'est distendue une fois l'urgence macroéconomique passée	
Sierra leone	Suspension des arrangements du MDDBS après le départ DFID avec pour effet une coordination moins poussée GFP a fait l'objet d'une coordination très poussée mais en retrait depuis la suspension du MDDBS	
Somalia	Coordination forte au moment de la formulation permettant une matrice commune de performances et des ITV entièrement alignés sur le FMI et la BM	
Tchad	Approche commune au départ des premiers programmes avec mission conjointe (BM, BAD, UE) et matrice de conditions commune Après la crise, approche plus isolée	

Ces constats se reflètent dans les résultats de l'enquête. Les services de l'UE considèrent qu'une coordination existe, assez satisfaisante en phase de formulation, débouchant sur un partage des analyses de fragilité et une approche concertée en matière de mesures d'accompagnement et de choix des indicateurs de TV, moins clairement sur les montants mobilisés et les périodes de décaissement. L'approche poursuivie est donc partagée et souvent convergente.

Figure 8 – Coordination des bailleurs en phase de formulation

6.1 Coordination lors de la formulation des SBC mis en oeuvre dans le pays: Dans quelle mesure la collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la formulation du(des) SBC a-t-elle été / est-elle satisfaisante...

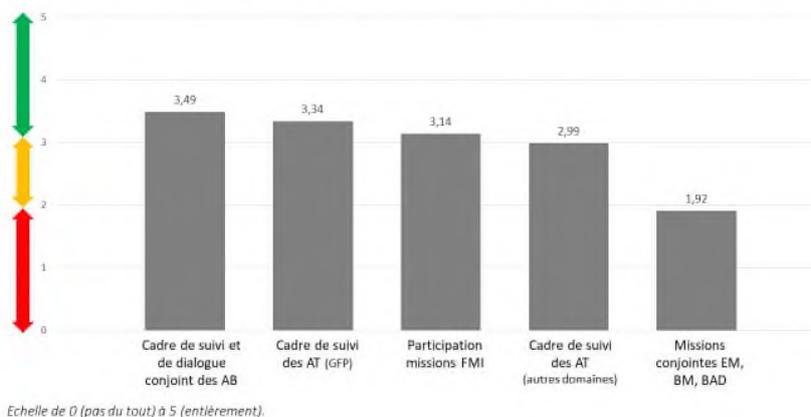


Source: enquête auprès du staff de l'UE en charge des SBC

Par contre, lors de la mise en œuvre, la coordination est jugée peu effective, en particulier par les DUE qui considèrent les cadres de suivi des AB et des AT comme relativement peu effectifs (score de 3 sur 5) et la participation à des missions conjointes très peu développée (1,7 sur 5).

Figure 9 – Coordination des bailleurs en phase de mise en oeuvre

6.2 Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre du(des) SBC dans le pays: Dans quelle mesure la collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la mise en œuvre du(des) SBC a-t-elle été / est-elle satisfaisante ? Quels mécanismes de coordination ont-été mis en place et avec quel degré d'efficacité ?



Source: enquête auprès du staff de l'UE en charge des SBC

Globalement, les autres PFTs ont une connaissance limitée de l'approche de l'UE pour la mise en œuvre des Appuis Budgétaires et du SBC en particulier. Ils ne sont pas familiers des conditions générales et spécifiques et du mécanisme des TV.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consensus sur les besoins et sur la stratégie de réponse apportée par le Gvt (en matière de GFP) ▪ Leadership reconnu du FMI dans le domaine macro
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Connaissance limitée de l'approche SBC par les autres PTFs ▪ Maintien de stratégies individuelles de certains bailleurs (BM notamment) ▪ Manque de staff qualifié au sein de la DUE

Leçons apprises
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les réponses apportées par les bailleurs font l'objet d'une concertation qui permet un positionnement convergent des PTFs mais pas d'actions communes. ▪ Une réponse conjointe/commune est possible mais les PTF la réservent aux cas de fragilité extrême (sur le plan macro-budgétaire ou dans le cas d'un risque d'instabilité majeure)

CJ 2.4 Contribution à ouvrir/renforcer un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement

La tenue d'un dialogue technique et stratégique politique et sur les politiques est une des quatre composantes des programmes d'AB dont l'importance est clairement établie par l'UE qui souligne aussi l'opportunité que donnent les programmes d'AB pour engager ce type de dialogue : « *l'appui budgétaire offre une plateforme sans pareil pour le dialogue avec le pays partenaire (gouvernement, institutions nationales de contrôle, société civile, secteur privé et autres parties prenantes) sur les politiques et leur financement, leurs objectifs et leurs résultats.* »⁷. Dans les contextes marqués par la fragilité et des niveaux de risque élevés, ce type de dialogue est primordial dans la mesure où ce sont les engagements politiques et les réformes envisagées qui permettent d'évaluer si les conditions sont réunies pour mener à bien des programmes d'AB. Comme spécifié dans les guidelines 2017, « *dans les situations de fragilité ou de conflit, l'UE devrait adopter une approche prospective doublée d'un solide dialogue politique et stratégique* ».

Ce CJ se penche sur la mesure dans laquelle les SBC ont contribué et ont été accompagnés par l'ouverture ou un renforcement de ce double dialogue technique et stratégique (ou présenté aussi comme dialogue de haut niveau, dialogue au niveau stratégique, dialogue au niveau opérationnel). Si l'importance de ces niveaux de dialogue est suffisamment mise en exergue, la manière de les initier et de les conduire est laissée à l'appréciation des DUE, en fonction des structures institutionnelles locales. Le dialogue est sensé impliquer l'UE et les autres PTF, le ministère des finances, les ministères sectoriels et quand nécessaire les plus hauts niveaux de l'Etat (primature, présidence), et porter sur les conditions générales et

⁷ Appui Budgétaire, Lignes directrices, Septembre 2017

spécifiques, les résultats, l'usage des fonds (le budget et la GFP donc) ainsi que la mise en œuvre des réformes sectorielles. Le processus doit être continu, dynamique, multi dimensionnel, non-linéaire et réfléchi...

Les éléments rassemblés au cours de l'évaluation montrent que dans tous les pays étudiés, le dialogue a été un élément central des programmes SBC et que ceux-ci ont été une courroie unique de dialogue sur les questions budgétaires, fiscales et sur le fonctionnement du système de Gestion des Finances publiques mais aussi sur le respect des valeurs fondamentales. A contrario, la suspension des programmes a eu un coût très élevé : au **Burundi**, la destruction de l'espace de dialogue est considérée comme ayant un coût plus important que la perte des transferts financiers au budget. Depuis juin 2015, il n'y a plus aucun dialogue avec le Gouvernement sur les questions gouvernance/budget/macro/FP et la DUE n'est plus en mesure aujourd'hui d'amorcer un dialogue sur ces questions, pourtant indispensable pour relancer un programme de coopération.

En première ligne, le dialogue technique a été intensifié et s'est progressivement développé en se structurant de plus en plus (à travers des plateformes de suivi ou la mise en place de comités de pilotage), dans une logique de proximité saluée par de nombreux interlocuteurs et considérée comme une spécificité de l'approche de l'UE. Les ITV ont été un des principaux vecteurs de ce dialogue. Dans plusieurs pays, comme au Mali et en Côte d'Ivoire, il a été organisé mensuellement avec un rôle moteur de la cellule de l'ON qui a coordonné la participation et le suivi des ministères impliqués. **Au Mali**, la mise en œuvre des SBC depuis le premier en 2013 a permis d'ouvrir un dialogue à la fois technique et stratégique. Le dialogue technique est mené dans un cadre structuré de façon régulière (réunions mensuelles depuis le SBC 2 autour des conditions générales et spécifiques et des indicateurs de TV avec un tableau de suivi partagé par les services techniques et la DUE, pilotées par la CONFED qui sert de relais entre la DUE et les services techniques des ministères concernés). Ce suivi mensuel est prolongé par des rencontres bilatérales avec les services chargés des mesures visées par les indicateurs. Ce dialogue dit de proximité est très apprécié par la partie malienne.

Les volets GFP et MRN ont été abordés via les ITV et dans une moindre mesure à travers le suivi de la condition générale. Le dialogue sur les politiques macroéconomiques a été plus limité car conduit par et avec l'approche du FMI. En **Haïti**, les SBC ont clairement contribué à renforcer un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement dans le domaine des finances publiques. Toutefois même dans ce domaine où le dialogue est continu et constructif, on observe un blocage important entre le travail de préparation technique des réformes qui est largement supporté par les services des administrations, et la mise en œuvre, une fois que les dossiers techniques sont préparés, qui est bloquée par les instances politiques et des intérêts particuliers de quelques gros acteurs économiques. En **RCA**, les SBC ont favorisé un dialogue technique et stratégique dans le domaine des finances publiques avec les acteurs centraux de la réforme (l'Agent Comptable Central du Trésor, la Direction générale du Budget, et la Direction générale des impôts). Le dialogue avec les ministères sectoriels a fait face à trois limitations importantes : un manque de compréhension par les départements sectoriels de ce qu'est et de ce que peut offrir un appui budgétaire, une absence de vision stratégique des secteurs, et une coordination et un dialogue difficile entre les secteurs et le ministère des finances, notamment le Budget et le

Trésor, les principaux acteurs de la chaîne de dépenses. Il faut noter que la capacité de l'UE de conduire en parallèle un dialogue politique et un dialogue sur les politiques a permis une amélioration du dialogue entre ministères sectoriels et le ministère des finances.

La portée du dialogue technique sur les questions sectorielles a été plus variable selon les cas, moins directement liée aux SBC et plus directement dépendante de l'expérience de l'UE dans ce secteur, notamment acquise à travers des projets (Madagascar, Mali). Les principales difficultés rencontrées au niveau de ce dialogue technique ont été 1) une faible appropriation des programmes par les interlocuteurs ; 2) un manque de coordination et de dialogue intersectoriels au sein des institutions nationales et en particulier entre les Ministères sectoriels et le Ministère des Finances, mais qui a pu à travers le SBC se développer petit à petit.

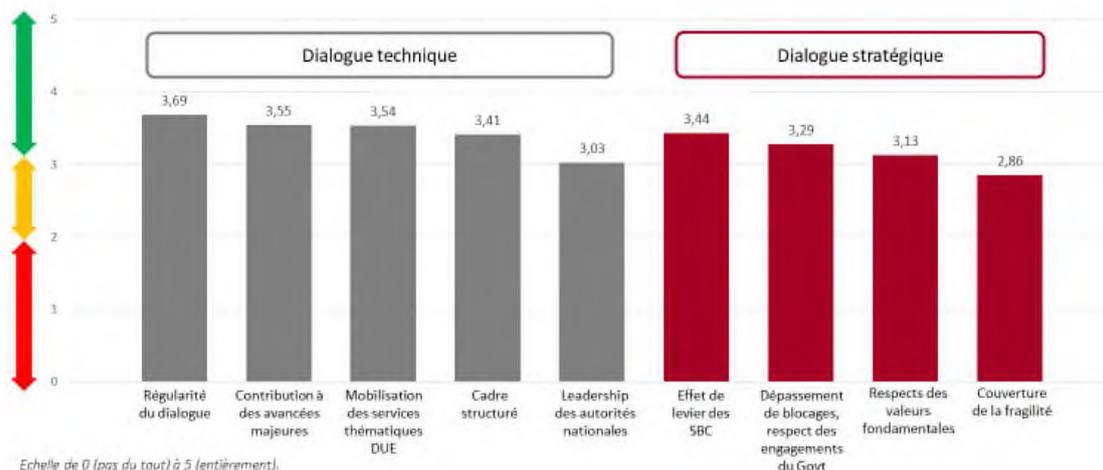
Au **Tchad**, la mise en œuvre des SBC a constitué une opportunité forte d'ouvrir un dialogue technique et stratégique avec le Gouvernement Tchadien. Le processus lancé considéré comme un facteur essentiel pour la réussite du programme et pour en limiter les risques est difficile à consolider. Au terme du premier SBC, il est signalé *que celui-ci n'a fait qu'initier une dynamique de dialogue, qui doit être maintenant approfondie tant sur la forme (régularité, compréhension de la nécessité du dialogue et de la nature de l'appui budgétaire) que sur le fond*. Dans le cadre du deuxième SBC, un comité de négociation a été mis en place par le Ministère des Finances et du Budget pour accompagner le programme d'AB. C'est un canal important pour la bonne mise en œuvre de l'appui budgétaire mais dont l'effet de levier est encore limité notamment parce que l'instrument est loin d'être approprié par les membres de ce comité (les raisons des conditions, le choix des ITV et des cibles) et qu'il est difficile de réunir régulièrement toutes les parties prenantes autour de la table dans un pays institutionnellement fragile où en plus, la rotation des cadres est très élevée.

Les services de l'UE considèrent globalement que les éléments pour mener un dialogue technique de qualité sont en place (régularité, existence d'un cadre structuré, mobilisation des différentes sections thématiques au sein des DUE) et qu'il a contribué à des avancées majeures. Les DUE ont une vision un peu moins positive que les services au siège de ce processus de dialogue (voir résultats de l'enquête), surtout au niveau de la mise en œuvre d'un cadre structuré et du rôle de leadership des autorités nationales qui est jugé peu satisfaisant.

La mise en œuvre du dialogue stratégique apparaît plus difficile et moins maîtrisable par les acteurs européens. Dans de nombreux pays, il a subi des hauts et des bas en fonction de la volonté d'engagement du gouvernement, de la sensibilité politiques des thématiques jugées prioritaires, des capacités des acteurs nationaux à mener des réformes et à maîtriser les programmes SBC. Il a néanmoins joué un rôle jugé globalement satisfaisant comme effet de levier dans le dialogue politique mené par l'ambassadeur et pour lever des blocages et veiller au respect des engagements pris dans la mise en œuvre des réformes (voir Figure ci-dessous). Dans les pays confrontés à des fragilités structurelles de longue durée, le dialogue stratégique a été considéré comme nettement moins satisfaisant, notamment par rapport à l'effet de levier et à la levée de blocages.

Figure 10 – Appréciation de la qualité et des conditions du dialogue technique et stratégique

5. Dialogue de politiques



NB : l'effet de levier s'entend comme effet de levier dans le cadre du dialogue politique mené par l'ambassadeur.

Source: enquête auprès du staff de l'UE en charge des SBC

Il faut enfin souligner que les SBC ont permis d'aborder les questions relatives au respect des valeurs fondamentales (respect des droits humains, Etat de droit, promotion de la démocratie), surtout dans les pays non fragiles et les pays fragiles soumis à des risques sécuritaires. Cependant, les SBC n'ont pas été en mesure d'intégrer plus systématiquement dans le dialogue, la fragilité à travers toutes ses dimensions, en particulier dans les pays confrontés à des fragilités structurelles de longue durée.

Cat 2 (fragilités structurelles fortes)	Burundi	Dialogue technique poursuivi jusque 2015 orienté sur les questions budgétaires, la MRN, le renforcement de la GFP Suspension des AB et de l'ensemble de la coopération avec les institutions publiques en 2015 a conduit à la disparition complète du dialogue sur les questions de gouvernance
	Gambie	Steering committee mis en place supervisant les orientations stratégiques des programmes et veillant à un dialogue technique avec l'appui de l'AT sur les thématiques des SBC. Rôle actif de l'UE dans le dialogue sur la GFP dans le cadre des 2 SBC
	Guinée	Mise sur pied d'un comité de pilotage responsable de la supervision et validation de l'orientation générale et de la ligne d'action de l'ensemble du programme, y inclut les mesures d'appui complémentaires se réunissant normalement deux fois par an
	Haïti	Dialogue poussé, continu et constructif sur la GFP mais blocage entre le travail de préparation technique et la mise en œuvre en raison d'intérêts politiques
	RCI	Dialogue rapproché avec le Gvt et les PTFs Dialogue stratégique a eu des hauts et des bas, et n'a pas permis d'aborder des conditions politiquement sensibles de l'AB (justice, sécurité)

	Madagascar	Dialogue informel plus efficace que le cadre de dialogue formel mis en place
	Népal	Dialogue technique et stratégique mené dans le cadre de la DACFC afin d'assurer la coordination des efforts de reconstruction
	Sierra Leone	Dialogue technique continu et structuré notamment grâce à l'équipe d'AT mais pas couplé avec celui du FMI, centré sur les questions de GFP (ministères sectoriels peu représentés) et appuyé sur le MDDBS avec des groupes de travail technique menant un dialogue poussé sur les aspects macro-budgétaires et GFP Suspension du MDDBS a affaibli l'ancrage institutionnel du dialogue
CAT 3 (fragiles et avec risque sécuritaire)	Afghanistan	Mise en oeuvre d'un BS Steering group permettant une revue semestrielle de la mise en œuvre des programmes et un dialogue technique sur une base mensuelle. Bon niveau d'engagement du Gvt
	CAR	Ouverture d'un dialogue technique et stratégique dans le domaine de la GFP, avec les acteurs centraux de la réforme (Trésor, DGB, DGI) Difficultés dans le dialogue avec les ministères sectoriels : manque de compréhension de l'AB ; absence de vision stratégique dans le secteur ; faiblesse de la coordination entre Ministère des Finances et ministères sectoriels mais qui s'est améliorée grâce aux SBC
	Mali	Mise en oeuvre d'un dialogue technique, régulier et structuré, prolongé par des échanges bilatéraux, avec une approche de proximité appréciée Dialogue stratégique mené par le chef de délégation ayant conduit à des avancées mais sans effet sur le niveau d'engagement du Gouvernement
	Niger	Intensification du dialogue à travers les SBC permettant d'établir des cadres de concertation sur des nouvelles thématiques (migration), de renforcer les systèmes de suivi/évaluation des politiques et d'améliorer la portée du dialogue stratégique Principales difficultés : capacités du Gvt à respecter ses engagements et à avancer dans les réformes
	Somalie	Dialogue conduit régulièrement, sous le leadership des autorités, mais manque de moyens et de capacités techniques pour mettre en œuvre les réformes et maîtrise limitée de l'instrument
	Tchad	Ouverture d'un dialogue technique et stratégique dans le cadre des AB mais difficile à consolider tant sur la forme (régularité, compréhension de la nécessité du dialogue et de la nature de l'appui budgétaire) que sur le fond Comité de négociation mis sur pied avec le SBC II pour coordonner toutes les parties. Efficacité encore limitée.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialogue technique de proximité ▪ Fonction de coordination exercée par une structure nationale reconnue dans ce rôle (comme ON) ▪ Régularité dans le suivi ▪ Mise à disposition d'une AT permettant d'alimenter techniquement le dialogue ▪ Ancrage institutionnel clair et commun à l'ensemble des bailleurs
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compréhension limitée de l'instrument par les partenaires nationaux ▪ Manque de capacités des acteurs nationaux pour la mise en

	<p>œuvre des réformes</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Engagement flottant des partenaires▪ Manque de capacités internes de la DUE▪ Eparpillement sur des secteurs moins bien maîtrisés
--	--

Leçons apprises
<ul style="list-style-type: none">▪ Les SBC ont constitué une opportunité unique d'ouvrir et de consolider un dialogue technique et stratégique avec les gouvernements des pays bénéficiaires. C'est surtout visible sur les questions liées aux politiques macroéconomiques (sous le leadership du FMI) et à la GFP (où l'UE a pu jouer un rôle moteur).▪ Le dialogue technique a généralement bien progressé et s'est structuré dans certains pays autour de l'ON. Quand un dialogue technique de proximité a pu se mettre en place, il est très apprécié par la partie nationale qui y trouve réponses à ses questions et permet une meilleure appropriation de l'instrument.▪ Globalement, le niveau d'appropriation par les partenaires nationaux reste limité et problématique car ayant un effet direct sur l'efficacité des programmes. La faiblesse des capacités techniques peut expliquer ce problème d'appropriation tout comme le manque d'une information systématique sur l'approche que poursuivent les SBC et de formations à destination de ceux qui devront en assurer le suivi et la gestion au sein des administrations.▪ L'éparpillement du dialogue à travers le SBC sur différentes thématiques pas toujours maîtrisées en interne dans les DUE, nuit à son efficacité.

CJ 2.5 Réduction des coûts de transaction

Les coûts de transaction ont évolué avec la mise en œuvre des AB et des SBC en particulier, sans qu'on puisse établir s'ils ont été au final réduits. Il est certain que les coûts administratifs ont diminué mais que les coûts de conception, de suivi, de tenue du dialogue sont conséquents et sans doute plus élevés qu'auparavant pour le pays bénéficiaire.

Du point de vue des bénéficiaires, la gestion des montants alloués n'a pas entraîné de coûts spécifiques puisqu'elle a été entièrement effectuée par le système national de gestion des finances publiques. En revanche, le montage des programmes, le suivi des conditions (notamment le choix et la mesure des ITV) ainsi que la mise en place d'un dialogue technique et stratégique, et des mesures complémentaires, ont représenté un coût non négligeable d'autant plus importants qu'il n'y a pas de matrices communes et d'harmonisation entre les bailleurs fournissant des AB ni dans les conditions, ni dans la nature des dossiers à remettre par le pays bénéficiaire.

Dans le cas des AB utilisés pour la reconstruction après une catastrophe naturelle (comme au Népal), la baisse relative des coûts de transaction est par contre clairement reconnue par les bénéficiaires.

Du point de vue de l'UE, le coût de mise en œuvre des SBC est loin d'être négligeable : les ressources mobilisées au sein des DUE tout au long du cycle des programmes sont nombreuses (section gouvernance, sections thématiques, section politique, chef de

coopération et Chef de délégation) auxquelles s'ajoutent les services du Siège impliqués dans le suivi et chargés d'instruire les dossiers pour décisions.

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ2.1	Données du CAD Données ECHO	3 CAD : base de données internationales avec données manquantes pour certains indicateurs notamment aide humanitaire des multilatéraux ECHO : manque année complète 2017 et 2018
CJ2.2	Documents de programme Dossiers de décaissement Entretiens sur le terrain	4 Manque d'informations sur les dates effectives de paiement Bordereaux de paiement pas répertoriés systématiquement
CJ2.3	Documents de programme (Feuille de route, DA) Dossiers de décaissement Avis du BSSC Entretiens menés dans le cadre des missions Entretiens au siège Enquête auprès des services de l'UE	5
CJ2.4	Documents de programme (Feuille de route, DA) Dossiers de décaissement Avis du BSSC Entretiens menés dans le cadre des missions Entretiens au siège Enquête auprès des services de l'UE	5

1 : faible ; 5 : élevé

QE 3 : Contribution à la stabilisation macro-économique

QE 3 : CONTRIBUTION À LA STABILISATION MACRO-ÉCONOMIQUE	1
CJ3.1 L'octroi des SBC a contribué à gérer des situations urgentes de trésorerie	5
CJ3.2 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité budgétaire et monétaire du pays bénéficiaire.	7
CJ3.3 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de réformes réglementaires et institutionnelles durablement orientées vers la stabilité pendant et après les décaissements d'un SBC.	19
CJ3.4 Pendant les décaissements du SBC, et sous l'impulsion du SBC, le pays bénéficiaire a opéré des réformes fiscales susceptibles d'accroître la diversification de ses sources de financement et la mobilisation de ses recettes internes.....	24
CJ3.5 Les pays en situation de fragilité non bénéficiaires des SBC ont adopté des mesures de stabilisation macroéconomique différentes – ou similaires – aux pays bénéficiaires des SBC	31

Liste des Figures

Figure 1 – Importance de l'objectif de restauration à court terme de la stabilité macroéconomique en fonction du contexte	8
Figure 2 – Evolution des dépenses courantes et Investissements publics en % PIB – Par groupe de pays	11
Figure 3 – Importance de l'objectif de soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire en fonction du contexte.....	20
Figure 4 – CPIA Economic Management Rating	21
Figure 5 – CPIA Fiscal Policy Rating	21
Figure 6 – Importance de l'objectif de mobilisation des recettes nationales en fonction du contexte	25
Figure 7 – Recettes du Gouvernement en % du PIB.....	26
Figure 8 – CPIA Efficiency of revenue Mobilisation Rating	30

Liste des Tableaux

Tableau 1 – Conditions d'emprunt des pays sur les marchés financiers.....	14
---	----

QE 3

Dans quelle mesure et de quelle manière les trois composantes des SBC, de manière distincte et conjointe, ont-elles contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique et l'adoption de politiques de stabilisation à moyen terme?

Champ de la question : L'objectif de cette question d'évaluation est de vérifier si, dans les différents cas de figure rencontrés, les ressources offertes par l'appui budgétaire ont permis, tout en veillant à assurer le séquençage des actions le plus adapté à chaque pays :

- *de répondre de manière rapide aux déséquilibres du compte extérieur et du budget (restauration de la solvabilité à court terme) ;*
- *de renforcer la capacité des institutions chargées de préparer et de mettre en œuvre les politiques macro-financières orientées vers la stabilité, ainsi que les réformes réglementaires et institutionnelles éventuellement nécessaires (consolidation de la stabilité et de la résilience aux chocs futurs) ;*
- *d'augmenter, de manière coordonnée avec le pays partenaire et les autres PTF, les moyens techniques et financiers permettant de conduire ces politiques (coordination et alignement des efforts) ;*
- *de contribuer à l'adoption de mesures visant à renforcer la mobilisation des ressources domestiques (facteur de stabilité et d'autonomie par rapport aux sources de financement extérieures, dont l'aide).*

Résumé de la réponse à la question:

Les ressources du SBC ont constitué dans certains pays, surtout au lendemain d'un choc et en conjonction avec celles du FMI et d'autres PTF, un pourcentage non négligeable du budget annuel de l'État, qui a permis de maintenir des dépenses absolument essentielles. Un effet spécifique du SBC n'est pas facile à isoler étant donné l'intervention de plusieurs partenaires, mais il a très probablement été à l'œuvre en RCA ou en Gambie. Dans d'autres cas, comme en Côte d'Ivoire, le SBC n'a pas été l'outil le plus rapide. Le SBC a beau être approuvé plus vite que d'autres formes d'AB, il n'est pas clair que ses décaissements soient, en moyenne, ni plus ni moins rapides que ceux des Trésors nationaux. Les retards sont dus presque toujours au retard du bénéficiaire dans la soumission des pièces justificatives. D'autre part, l'UE planifie bien souvent ses décaissements dans les 3 derniers mois, une période où tous les Ministères des Finances ont un pic d'activité. D'une façon générale, la plupart des pays examinés ont cité l'échec à décaisser en raison d'ITV non atteints comme une source récurrente de tensions de trésorerie, spécialement en fin d'année, qui alimente une perception de l'AB européen comme « moins prévisible ». Différentes mesures ont été mises en place par l'UE pour gérer le risque de décaissement retardé ou annulé.

Un rôle du SBC dans l'apurement des arriérés et dans l'atteinte du seuil prévu par l'initiative PPTE a pu être constaté, et dans quelques cas le SBC – et les appuis budgétaires des autres PTF – ont pu contribuer à l'amélioration de la signature de l'État (baisse des taux d'intérêt commerciaux).

Sur la politique budgétaire et macroéconomique, l'effet du SBC se voit surtout dans des décaissements relativement conséquents sur des périodes prolongées, qui créent une assurance dans la durée de financement du secteur public. L'analyse quantitative menée montre que les SBC ont bien ciblé les pays les plus faibles dans la vaste majorité des indicateurs macro. L'ANOVA montre aussi que les pays fragiles bénéficiaires de SBC font mieux que les autres groupements de pays dans l'inflation et, plus intéressant encore, dans le pourcentage des IDE sur le PIB, ce qui pourrait montrer un effet du SBC sur la confiance des investisseurs. De même, les pays fragiles bénéficiaires de SBC voient une dégrèvement statistiquement significatif du service de la dette (mais pas de son stock), et cet effet de désendettement paraît avoir facilité une meilleure sanctuarisation de la dépense de santé et d'éducation. Un effet statistiquement significatif du SBC sur la dépense publique courante semble pouvoir être démontré par l'analyse quantitative, par contre sur la dépense d'investissement

le résultat est moins robuste. Les comptes courants ne s'améliorent significativement que chez les bénéficiaires non fragiles de SBC, et une croissance significative des réserves en devises n'est pas constatée.

Le positionnement de l'UE sur la réforme de long terme de la GFP et la MRN, parfois la gestion de trésorerie, laisse le FMI à la manœuvre sur les politiques économiques de court terme (taux d'intérêt, taux d'échange), la modélisation macro, les comptes nationaux, la gestion de la dette, la gestion de la politique monétaire, et les contreparties nationales des FEC du FMI sont normalement différentes de celles des SBC. D'une façon générale, la condition générale de décaissement portant sur la politique économique orientée à la stabilité n'a pas eu un grand effet de levier ou d'incitatif, et il y a même des cas où le SBC a pu masquer pour un temps une certaine irresponsabilité budgétaire. Des conditions spécifiques portant sur la gouvernance macro sont rares, en dehors de celles sur la GFP et la MRN. L'assistance technique a pu jouer un rôle quand elle avait le profil adéquat, mais un vrai dialogue sur la gestion macro de court terme a été en grande partie laissé au FMI.

L'effet de levier de l'UE est bien plus évident dans la consolidation long terme du cadre macroéconomique, car les réformes privilégiées par les SBC sont structurantes (MRN, spécialement dépenses fiscales, contrôles internes et externes, réformes du secteur public) et bénéficient surtout aux pays dont la capacité initiale était la plus faible. Cependant, ces réformes sont de plus longue haleine et les gains en sont plus facilement réversibles par la conjoncture politique, comme le montrent le cas burundais ou les blocages posés par le législateur haïtien aux réformes fiscales et douanières. D'une façon générale, le SBC a été le gardien d'un statu quo à peu près soutenable mais n'a pas réduit le risque macroéconomique, par exemple en élargissant les marges pour poursuivre une politique de croissance. Une raison est que les autres réformes structurelles, comme les secteurs productifs, la régulation et le climat des affaires, ont été beaucoup moins touchées, et laissées d'habitude à d'autres PTF, surtout la BM ou les bilatéraux. Les cas peu fréquents où des indicateurs sectoriels du SBC ont été utilisés pour promouvoir de telles réformes n'ont guère été probants pour démontrer la valeur ajoutée de l'outil par rapport à d'autres formes d'AB, ou d'aide au sens large.

Pour ce qui est en particulier de la MRN, vue par le personnel de la Commission comme l'objectif le plus important et parmi les plus porteurs du SBC, l'effet du SBC est surtout visible en ce qu'il a résolument signalé la priorité politique de la question aux yeux de l'UE. Des conditions spécifiques visant une augmentation des recettes ont tantôt réussi tantôt échoué, et ne sauraient remplacer à elles seules les faiblesses de la volonté politique nationale. Sur le fond, les SBC ont contribué à améliorer la perception de ce qui est dû, d'où le focus sur les exonérations et les dépenses fiscales, mais n'ont guère abordé la diversification des sources de recettes, et encore moins la structuration du cadre fiscal global à des fins d'une meilleure redistribution, ou d'un agenda de croissance. Les SBC se sont souvent arrêtés à des mesures préliminaires qu'il revient désormais à d'autres outils de poursuivre (comme cela a été fait avec le GGDC en Côte d'Ivoire). L'assistance technique de l'UE est souvent considérée comme de grande qualité, mais sa gestion a parfois manqué d'un pilotage axé sur des changements mesurables et durables, apte à surmonter les défis d'économie politique qui se posent en contexte fragile.

Résumé de l'appréciation par CJ

QE3	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ3.1	Gestion de situations urgentes de trésorerie		<ul style="list-style-type: none"> SBCs souvent déployés dans des cas où le besoin de trésorerie était urgent après un choc Pays fragiles caractérisés, de gré ou de force, par une gestion opportuniste de la trésorerie Réglage fin des décaissements en fonction des besoins de caisse du bénéficiaire à améliorer
CJ3.2	Stabilité budgétaire et monétaire de court terme		<ul style="list-style-type: none"> Effet SBC visible dans l'assurance d'un financement du secteur public sur une durée conséquente Faible levier du SBC sur les politiques macroéconomiques de court terme (FMI à la manœuvre)
CJ3.3	Consolidation de long terme du cadre macroéconomique		<ul style="list-style-type: none"> Domaine de concentration des SBCs, spécialement la GFP et la MRN, où l'effet de levier de l'UE a joué à plein Contribution du SBC à maintenir un statu quo macroéconomique stable sur plusieurs années mais pas à la réduction du risque macroéconomique Politiques structurelles axées sur la croissance laissées le plus souvent aux autres acteurs, BM et bilatéraux (secteurs productifs, régulation, climat des affaires etc.)
CJ3.4	Mobilisation des recettes nationales (MRN)		<ul style="list-style-type: none"> Signal politique fort de l'UE Perception de ce qui est dû améliorée mais pas de refonte en profondeur du cadre fiscal Mise en œuvre des réformes appuyées mais résultats encore peu visibles Obstacles d'économie politique
CJ3.5	Contrefactuel : autres pays non bénéficiaires		<ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative montre un ciblage approprié des SBC sur les pays macroéconomiquement plus faibles Peu d'effet visible des SBC sur les principales variables macro, y compris la dépense publique totale, le stock de la dette, les réserves en devises

CJ3.1 L'octroi des SBC a contribué à gérer des situations urgentes de trésorerie

D'une façon générale, les pays bénéficiaires de SBC doivent mener de front plusieurs mesures, dont certaines relèvent des besoins de caisse de très court terme, d'autres de la politique budgétaire de court terme, d'autres encore des réformes structurelles de long terme, et dans les situations de volatilité qui caractérisent ces pays, le séquençage des multiples priorités est plus souvent dicté par les circonstances que par la volonté politique.

Dans l'analyse de ce critère nous allons aborder la mesure dans laquelle les SBC ont satisfait des nécessités urgentes de caisse d'un pays en sortie de crise ou en transition. **En effet, suivant les lignes directrices de 2012, un contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État a pour objectif « d'aider les pays partenaires à assurer les fonctions essentielles de l'État et à fournir aux populations les services de base », qui inclut implicitement la mise à disposition de ressources urgentes pour que l'État puisse continuer à s'acquitter de ces tâches, et notamment lorsque les tensions de trésorerie peuvent déboucher sur une accumulation significative d'arriérés de paiement sur des dépenses essentielles comme la solde ou l'approvisionnement en médicaments ou en carburant.** A l'exception partielle des SBC mis en place dans des pays à revenu moyen, la Tunisie et l'Ukraine, la volonté affichée d'assurer la caisse a existé dans l'ensemble des SBC, même ceux qui ne s'intéressaient pas prioritairement à la gouvernance macroéconomique, mais plutôt au relèvement d'un pays après une catastrophe naturelle, comme ce fut le cas en Dominique, au Népal et aux Fidji.

Il est évident qu'à priori, une plus grande dépendance des ressources d'aide budgétaire – typique des pays bénéficiaires de SBC – les rend plus importantes dans la programmation de trésorerie du Gouvernement. Un effet spécifique du SBC sur la caisse est plus difficile à démontrer, non seulement parce que les pays en sortie de crise bénéficient souvent d'appuis – y compris budgétaires – de différents partenaires, mais aussi parce que, de gré ou de force, la programmation de trésorerie dans beaucoup de pays fragiles est opportuniste, peu rigoureuse et parfois peu transparente, ce qui rend difficile de prouver que le SBC ait subvenu à des dépenses essentielles. Plus souvent, il est possible de reconstruire l'effet global sur la trésorerie qu'ont pu avoir les décaissements d'appui budgétaire des PTF dans leur ensemble.

L'« effet SBC » sur la caisse paraît néanmoins très clair en République Centrafricaine et en Gambie. En RCA, le Programme d'appui à la sauvegarde et à la consolidation de l'État centrafricain décaissa en 2014-2015, tout en assurant 15% et 12% des recettes totales de l'État, et jusqu'à 36% des émoluments des fonctionnaires, pendant et immédiatement après le pic des violences intra-communautaires et à une époque où aucun autre bailleur ne pourvut d'appui budgétaire. Dans les années suivantes, avec l'élection du Président Touadéra et la relative stabilisation du cadre politique, le poids du SBC a amorcé une lente décroissance jusqu'à 6% en 2018, mais la situation de trésorerie a été et reste tendue au cours de toute la période sous revue. Les appuis budgétaires ont incontestablement soulagé la pression, sans toutefois parvenir à éliminer, la mobilisation des recettes domestiques demeurant insuffisante malgré de réels progrès (de 5% du PIB en 2014 à 9% du PIB en 2018). De même, en Gambie, la seule tranche fixe du SBC1 fut une contribution d'urgence essentielle aux besoins budgétaires

au lendemain de l'exil de l'ancien Président Jammeh et fut la toute première assistance financière octroyée au pays, à une époque où le FMI n'intervenait que via un Staff Monitored Program, donc sans aide financière et sans approbation du Board. Au Tchad, suite à l'effondrement des recettes pétrolières, les SBC ont été octroyés dans un contexte de forte tension sur les liquidités de l'Etat, mais n'ont représenté qu'environ 10% des AB de l'ensemble des PTF (BM, BAD et France), donc le rôle du SBC doit être vu dans le contexte plus large des fonds d'urgence débloqués dans un pays dont la stabilité est jugée essentielle. Les fonds versés par les bailleurs ont contribué à desserrer quelque peu les tensions sans pour autant éviter le recours à un financement des besoins de l'Etat par le système bancaire, l'accumulation d'arriérés intérieurs et extérieurs et l'obtention de crédits à des conditions peu favorables. Par contre, en Côte d'Ivoire, qui n'a utilisé le SBC qu'en vue d'une sortie rapide de crise post-électorale, pour ensuite transiter à des appuis budgétaires d'autre nature, le SBC n'a pas été l'outil le plus flexible en termes de rapidité de décaissement, et il n'est pas évident qu'il ait contribué à régler les situations les plus urgentes de trésorerie, dès lors qu'il n'a commencé à décaisser que fin 2012, après la FEC du FMI courant 2012. Les appuis budgétaires d'urgence de l'AFD et de la BAD, eux, ont été plus spécifiquement conçus en vue d'apurer les arriérés de paiement et de subvenir aux paiements les plus urgents des salaires et des retraites en 2011 – le premier appui budgétaire de l'AFD avait été conçu avec le « Gouvernement du Golf » avant même le dénouement militaire de la crise en avril 2011.

Dans les pays qui se trouvent en fragilité structurelle plutôt qu'en post-crise, l'effet du SBC sur la caisse est moins aisé à retracer, mais il existe des situations d'urgence chronique, où le SBC continue à aider certains pays à maintenir la tête hors de l'eau.

Ainsi, le **Sierra Léone**, un pays politiquement stabilisé mais qui depuis 2013 n'a jamais dépendu du SBC pour moins de 3% des recettes de l'Etat, voire jusqu'à 6% en 2013¹, offre un contrefactuel intéressant, car l'UE a continué à y décaisser alors que le FMI avait suspendu son programme dans la deuxième moitié de 2017 et jusqu'aux élections de 2018, ce qui avait entraîné automatiquement la suspension des appuis budgétaires de la Banque Mondiale et de la BAD. Par conséquent, entre 2017 et 2018, mis à part les ressources libérées par l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), l'UE a été le seul bailleur d'appui budgétaire dans le pays. Les décaissements du SBC ont pu sauvegarder en 2017 le niveau de dépenses de 2016, un peu plus de 23% du PIB, mais n'ont pas évité au pays un emballement de la dette intérieure et extérieure.

En situation d'urgence plus ponctuelle, même les pays moins dépendants de l'AB ont pu profiter de la marge de manœuvre ouverte par le SBC, mais il est rare que les PTF parviennent à coordonner leurs décaissements pour répondre en temps réel à des besoins de trésorerie nationaux. Par exemple, au **Mali**, qui est l'un des seuls pays de la zone UEMOA à avoir respecté quasiment chaque année entre 2013 et 2017 le seuil de déficit public à 3% du PIB, le décaissement de la TF du SBC I en 2013 a sans doute contribué à lever la pression sur la trésorerie de l'Etat, affectée par l'arrêt du financement extérieur suite à la crise sécuritaire et politique de 2012. Quant à **Haïti**, où l'espace fiscal créé par le SBC représente moins de 2,5% des recettes en 2013-14, 0,4% du PIB – à comparer aux transferts privés de la diaspora haïtienne, qui représentent 15 à 20% du PIB – l'effet sur la trésorerie a été bienvenu en 2013-2014 et 2014-2015, années où le déficit des opérations financières de

¹ Le Sierra Léone est un des pays du monde les plus dépendants des appuis budgétaires des PTF, qui dans leur ensemble ont compté pour entre 15 et 20% des recettes pendant la période d'intérêt.

L'État était particulièrement déstabilisant. Il en a été de même du paiement de la première tranche fixe du SBC2 au cours de l'exercice fiscal 2018-2019, où les rentrées de l'État ont été affectées par les manifestations violentes de juillet 2018 à mai 2019. Par contre en **Guinée**, le rôle du SBC dans la gestion de l'urgence d'Ébola est plus flou. Le besoin de financement de l'État, qui s'était envolé au pic de l'épidémie, a baissé l'année de la fin de l'épidémie (2015) pour remonter plus récemment. Les appuis budgétaires dans leur ensemble ont probablement contribué dans une certaine mesure à la décade du besoin de financement constatée au lendemain d'Ébola, mais le SBC européen est vraisemblablement arrivé trop tard pour protéger les dépenses guinéennes en 2016, année où le pays était tout juste en train de sortir de l'urgence, alors même que la mobilisation des moyens pour faire face à l'urgence sanitaire était la raison d'être de PACE1².

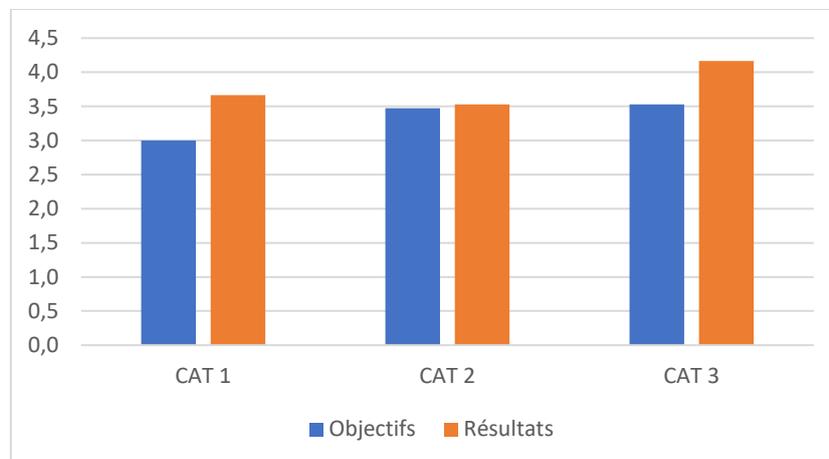
CJ3.2 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de mesures visant la restauration à court terme de la stabilité budgétaire et monétaire du pays bénéficiaire.

L'articulation des critères de jugement 3.2 et 3.3 de la présente étude, qui distingue une phase de stabilisation après un choc (court terme) et une de consolidation (moyen et long terme), ne s'adapte pas à tous les pays bénéficiaires du SBC. Par exemple, au **Sierra Léone**, la stabilisation politique et sécuritaire est un fait accompli depuis plus d'une décennie, mais la situation macroéconomique reste critique en dépit des efforts consentis par le Gouvernement et les bailleurs de fonds, pour des raisons structurelles qui dépassent de loin l'horizon temporel des SBC. Le **Burundi**, et **Haïti** dans une certaine mesure, semblent se trouver dans la pire des situations, en cumulant l'instabilité politique et sécuritaire, la vulnérabilité aux chocs de l'économie et les aléas du climat en Haïti. Il n'est pas aisé dans ces deux pays de distinguer nettement une phase de stabilisation et une de consolidation, même s'il est possible d'identifier des chocs particulièrement déstabilisants, comme la crise politique de 2015 au Burundi et l'ouragan Matthew (2016) ainsi que les émeutes de 2018 en Haïti.

Selon l'enquête en ligne que la présente étude a menée auprès du personnel du siège et des Délégations **la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique est considérée par le personnel de l'UE comme le 4^{ème} objectif le plus important porté dans les SBC (score : 3,42) et le premier en termes de résultats atteints (score : 3,74)**. La restauration à court terme de la stabilité macroéconomique est un résultat particulièrement important d'après les répondants, pour les pays fragiles confrontés à des risques sécuritaires (voir graphique ci-dessous).

² La situation actuelle de la trésorerie de l'État en Guinée est florissante, faisant même enregistrer un remboursement net à la banque centrale, alors que les emprunts nets auprès des banques commerciales ont été contenus et l'accumulation des arriérés intérieurs à 0,4% du PIB sur une base nette reste raisonnable. Cela est dû très probablement aux forts financements extérieurs reçus par le secteur minier ces dernières années, et non pas aux appuis budgétaires, qui ne représentent désormais en moyenne que 6% de l'aide publique au développement.

Figure 1 – Importance de l'objectif de restauration à court terme de la stabilité macroéconomique en fonction du contexte³



Source : Enquête

Il importe de voir à quel usage a été affectée la manne du SBC. En effet, la recherche a montré que l'aide budgétaire n'a pas uniquement un effet de dépense, c'est-à-dire son effet sur les budgets, mais aussi un effet d'absorption, c'est-à-dire un effet sur les transactions courantes, qui peut finalement aboutir à la sortie des pays bénéficiaires d'une grande partie des flux d'aide, à titre de règlement des importations, d'apurement de la dette, voire même de fuite des capitaux⁴.

La contribution des SBC à la restauration à court terme de la stabilité macroéconomique a ainsi emprunté plusieurs canaux :

- un élargissement de l'espace fiscal qui a permis suivant les cas 1) d'apurer en partie des arriérés ; 2) de stabiliser voire augmenter les dépenses de l'État ;
- un apport de devises qui a pu être utilisé pour permettre les importations prioritaires, voire accélérer le désendettement et réduire le service de la dette ;
- un regain de confiance envers les capacités de remboursement des États qui leur a permis d'obtenir des conditions d'emprunt plus favorables sur les marchés financiers.

³ Les pays bénéficiaires de SBC ont été regroupés en trois catégories afin de mieux capter les effets des SBC dans différents types de contexte: 1) les pays non fragiles (Dominique, Fiji, Tunisie, Ukraine) ; 2) les pays dans un contexte de fragilités structurelles profondes (Burundi, Burkina Faso, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Libéria, Madagascar, Mauritanie, Sierra Leone, Togo, un groupe auquel nous associons la Côte d'Ivoire, un cas d'interprétation complexe) ; 3) les pays en situation de fragilité et faisant face à un risque sécuritaire élevé entre 2012 et 2018 (Afghanistan, Somalie, Mali, Niger, RCA, Tchad).

⁴ Quelle est la part de l'effet dépense et la part de l'effet d'absorption reste une question controversée. Le cas de la fuite des capitaux a été illustré dans un livre célèbre (Ndikumana-Boyce, *La dette odieuse de l'Afrique : comment l'endettement et la fuite des capitaux ont saigné un continent*, 2013), d'après lequel 60 à 65% des prêts aux Pays africains quittent ces Pays à titre de capitaux en fuite, voire ne rentrent même pas dans les coffres des Banques centrales concernées, et restent dans les institutions financières occidentales. Deux économistes du FMI (Aiyar-Ruthbah, *Where Did all the Aid Go ?*, 2008) ont effectivement montré que la part du lion de l'aide – au sens large, y compris les prêts concessionnels – sort des Pays bénéficiaires en tant que fuite de capitaux, mais que dans le long terme, l'effet de dépense de l'aide est plus important que son effet d'absorption. En s'intéressant aux aides-programmes, qui incluent l'appui budgétaire, White-Dijkstra, *Programme Aid and Development : Beyond Conditionality*, 2003 ont conclu que ces aides ont bien accru la capacité de dépense des Gouvernements bénéficiaires, mais pas en proportion aux montants décaissés et pas nécessairement en priorité dans les secteurs sociaux.

Utilisation de l'espace fiscal élargi

Tout d'abord, la QE2 a montré que **les apports financiers des SBC ont clairement élargi l'espace fiscal et représenté des montants très conséquents dans le budget de l'État dans la plupart de ces pays, et sur une durée d'habitude plus longue que les appuis budgétaires des partenaires bilatéraux.**

Un premier niveau de constat concerne la contribution de cette manne à la **réduction des arriérés de paiement accumulés en période de crise**. En **Côte d'Ivoire**, le programme européen a certes joué un rôle moins immédiat sur les arriérés de paiement que l'intervention plus importante du FMI et surtout celle de l'AFD, le partenaire le plus visible sur ce point. Les appuis budgétaires de 2011, 2012, 2014, 2015 et 2016 de l'AFD étaient spécifiquement ciblés sur l'apurement des arriérés, qui a éliminé assez rapidement une hypothèque importante qui grevait les finances de l'État, et accéléré le passage à un mode de pilotage macroéconomique « normal ».

Un cas où l'action sur les arriérés des paiements est encore plus patente a été le **Mali**. En 2013 et 2014, le SBC I a représenté 50% de l'ensemble des AB (dons et prêts) inscrits au budget, soit environ 8 % des recettes de l'État. Cet apport de devises et de revenus pour l'État a contribué à redresser la situation de crise de 2012, qui avait conduit à une augmentation massive des arriérés, avec des effets de grave fragilisation des fournisseurs et du secteur bancaire, ainsi qu'une chute des investissements publics et une baisse des réserves extérieures. L'apport d'aide extérieure à travers le budget en 2013 et la poursuite d'une politique budgétaire prudente ont permis de relancer les dépenses tout en évitant le recours à des sources de financement non soutenables. Une partie importante des arriérés ont été remboursés en 2014-2015, si bien que le Mali est souvent cité en exemple d'une politique réussie d'absorption des arriérés. L'effet direct des appuis budgétaires, et du SBC, s'est estompé par la suite, relayé pour un temps par une politique nationale efficace de stabilisation. Malgré tout, en fin de période, en 2018, année électorale, le gouvernement a dû faire face à une baisse de ses recettes propres de près de 4 points de PIB (de 17,7% à 13,4%), qui s'expliquerait essentiellement par un manque de recouvrement des impôts dus. Ce choc important sur le plan budgétaire a été « géré » à travers un contrôle des dépenses, et notamment par un arrêt des autorisations d'engagement à partir de septembre dans certains secteurs, mais aussi par une nouvelle accumulation d'arriérés de paiement.

De manière assez similaire au Mali, l'accumulation importante des arriérés intérieurs de l'État pendant la crise à **Madagascar** a conduit à la mise en œuvre d'un programme d'apurement à moyen terme des arriérés relatifs à la période 2009-2014 (e.g. JIRAMA, TVA mines, subventions aux pétroliers, etc.). La mise en œuvre de ce programme, par ailleurs étroitement suivi par le FMI, et l'apurement des arriérés (arriérés de la compagnie minière Ambatovy; arriérés de redevances de l'entretien routier; arriérés de paiement des subventions aux communes) ont été appuyés par les matrices de FP faisant partie des deux SBC (condition générale du SBC).

Un deuxième niveau de constat porte sur la **contribution des ressources du SBC au maintien, voire au relèvement des dépenses essentielles de l'État (effet dépense).**

L'analyse quantitative et les analyses de terrain convergent et mettent en évidence un effet positif des SBC sur les dépenses de l'État, en particulier pour les dépenses courantes, même si celles-ci sont restées sous pression tout au long de la période.

L'analyse quantitative menée pour la présente étude sur base de la méthode ANOVA (voir annexe 5) indique un rattrapage de la part de la consommation finale publique dans le PIB pour les pays SBC par rapport aux autres sur les deux périodes d'étude – avant et après le SBC – c'est-à-dire l'écart entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires s'amenuise. Cet effet peut être relié à l'introduction des SBC au cours de la période 2012-2018. Par ailleurs, l'investissement public⁵ augmente pour les pays SBC alors qu'il diminue dans les pays non fragiles non bénéficiaires.

Les résultats des régressions économétriques confirment les effets positifs suggérés par l'ANOVA. Ces résultats ne sont pas robustes à l'ensemble des modèles mis en œuvre mais ils indiquent que **le SBC semble avoir un effet relativement faible mais significatif et positif pour expliquer l'évolution de la part des dépenses de consommation finale et d'investissement public dans le PIB, le résultat étant plus fiable pour la dépense de consommation finale.**

L'ANOVA montre, par ailleurs, que **le montant de la dépense d'éducation se maintient dans les pays SBC alors qu'il est en baisse dans les autres. Pour la santé, la dépense est significativement plus élevée dans les pays fragiles bénéficiaires de SBC que dans les non-fragiles bénéficiaires de SBC, et qu'elle augmente au cours de la dernière période d'étude (2012-2019).** La santé reste une priorité pour les pays fragiles lorsqu'ils reçoivent des SBC et des ressources additionnelles semblent bien avoir été allouées à ce secteur.

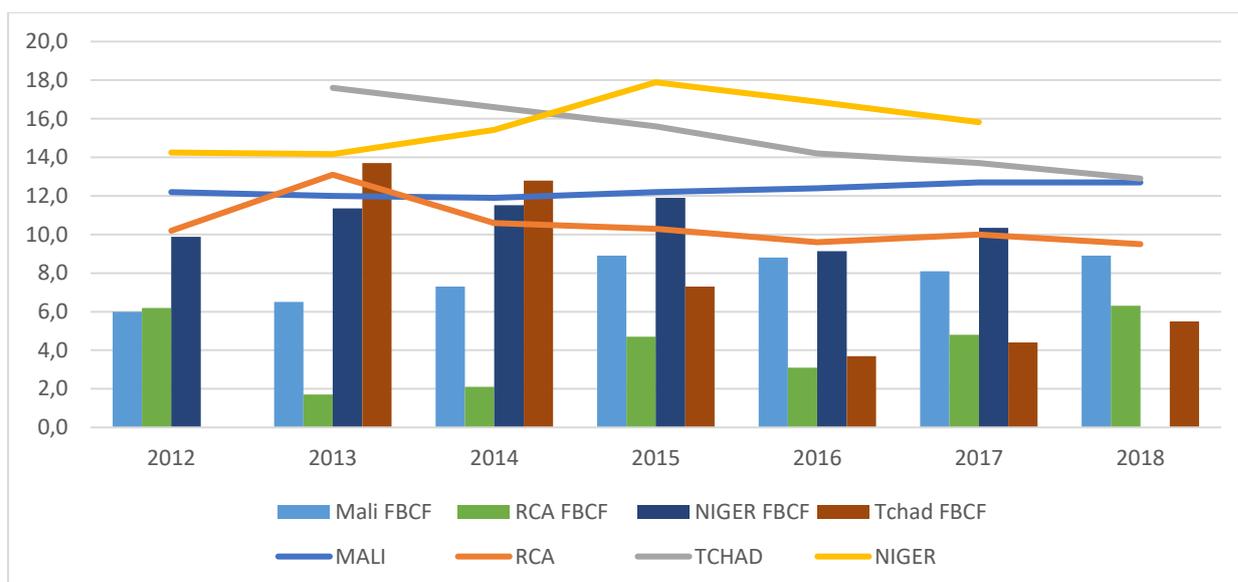
Ces résultats sont confortés par les constats tirés des missions de terrain et de l'évolution des données budgétaires. Globalement, les pays bénéficiaires de SBC ont globalement connu une stabilisation, voire dans certains cas (**Niger, Haïti**), une légère augmentation de leurs dépenses courantes en % du PIB. Les dépenses d'investissements ont été plus directement affectées par les chocs ou les crises impactant les cadres macro budgétaires. Elles sont restées à des niveaux bas en % du PIB mais avec une tendance haussière en sortie de crise. Tous les pays ont fait l'objet d'un suivi rapproché du FMI avec l'objectif de poursuivre les ajustements budgétaires afin de veiller à la stabilité du cadre macro financier. Cette pression peut expliquer cet effet maîtrise des dépenses qui est très visible dans tous les pays fragiles sous revue et qui a également conduit à un ajustement plus drastique des dépenses courantes dans des pays comme la **Gambie**, la **Guinée** et le **Tchad** où leur niveau était proche ou au-delà de 18% du PIB. Dans des pays considérés comme moins tendus sur le plan macro-budgétaire (comme le **Népal**), l'effet des AB est plus directement observable sur l'augmentation des dépenses.

Dans les **pays bénéficiaires fragiles confrontés à des risques sécuritaires élevés** dans lesquels cet effet restauration de la stabilité est considéré comme particulièrement significatif, les dépenses courantes ont été globalement maintenues en % du PIB autour du niveau de

⁵ Ce résultat est toutefois à manier avec précaution car pour de nombreux pays, notamment les non fragiles ayant bénéficiés de SBC, cette statistique n'est pas disponible, ce qui peut biaiser les interprétations.

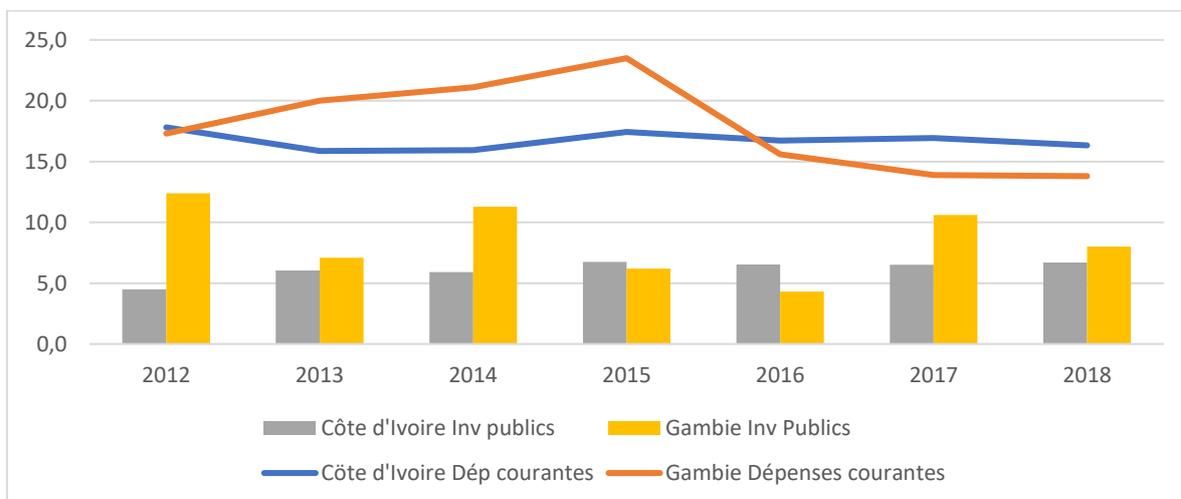
début de période (seul le **Tchad** a connu un ajustement substantiel de ce type de dépenses). Le niveau des dépenses d'investissement a été plus volatile : lors des crises, les ajustements ont d'abord visé les investissements. C'est le cas au **Mali** en 2012-2013, en **RCA** de 2013 à 2016, au **Tchad** de 2015 à 2018, et dans une moindre mesure au **Niger** en 2015. Dans tous les cas, cette période d'ajustement est suivie d'un retour progressif des dépenses d'investissements aux niveaux précédents la crise.

Figure 2 – Evolution des dépenses courantes et Investissements publics en % PIB – Par groupe de pays

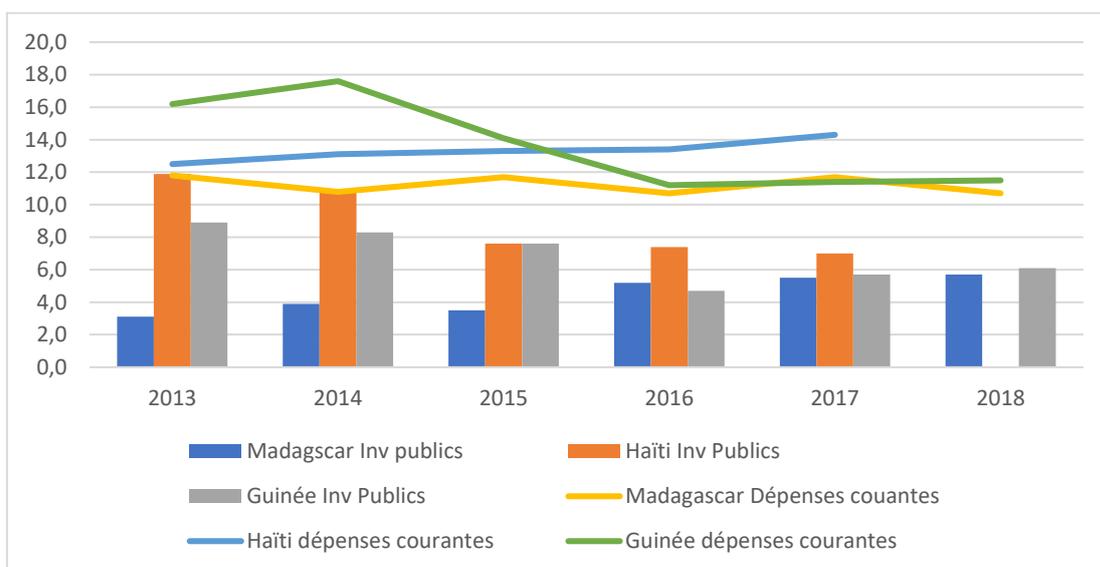


Sources : Données WDI et FMI

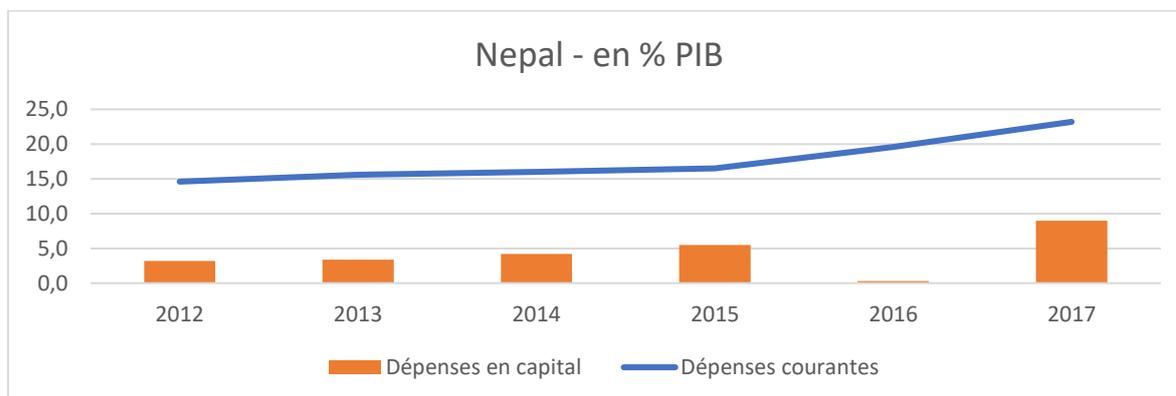
Pour les **pays ayant subi une transition politique (Côte d'Ivoire et Gambie)**, les évolutions sont plus directement corrélées à la période de crise. Tant les dépenses courantes que les investissements ont été affectés au cours de la crise. Les dépenses courantes ont été ensuite stabilisées avec dans le cas de la **Gambie**, un ajustement à des niveaux plus soutenables à moyen terme. Dans les deux cas, les investissements publics (financés par ressources propres et par ressources extérieures) sont restés à des niveaux inférieurs à 10% du PIB mais ont été orientés à la hausse (en particulier en **Gambie**).



Pour les **pays en situation de fragilité continue sur la période**, les dépenses publiques ont continué d'être sous pression et maintenues à des niveaux compatibles avec les moyens disponibles dans une logique de soutenabilité. Les dépenses d'investissements n'ont pas dépassé 8% du PIB, alors que les dépenses courantes ont évolué entre 12 et 14% du PIB.



Dans le cas du **Népal**, l'effet d'accroissement des dépenses est plus directement visible, à la fois sur les dépenses courantes et les dépenses d'investissements.



Apport en devises

La conclusion la plus cohérente avec les résultats observés de l'ANOVA est que les devises sont surtout utilisées par les pays bénéficiaires de SBC pour réduire le service de la dette, et par conséquent, un effet durable des SBC sur le montant des réserves – donc sur la résilience macroéconomique – n'est pas forcément à attendre. En effet, dans notre ANOVA, **les avoirs en devises n'augmentent pas significativement**. Par contre, l'usage des devises pour le désendettement pourrait faciliter la sanctuarisation d'une partie des dépenses sociales, qui sont plus souvent en monnaie nationale. **Si l'objectif prioritaire dans l'utilisation des devises fraîches par les Trésors concernés par les SBC semble être la stabilisation, sinon l'allègement de la dette, cela ne se fait pas entièrement aux frais de la politique sociale**⁶. Pour reprendre les termes utilisés ci-dessus, l'effet d'absorption de l'aide paraît prédominant mais l'aide aurait quand même aussi un effet dépense, notamment sur les secteurs sociaux. Il s'agirait d'un effet sur l'allocation des ressources financières plutôt que sur la stabilité ou la résilience macro.

Pour ce qui est de la consistance des réserves en devises, il n'est pas impossible qu'au **Sierra Léone**, les appuis budgétaires très conséquents entre 2014 et 2015 aient pu continuer à maintenir les réserves de change à un niveau raisonnable même au pic de la MVE, mais le déclin des importations conséquent à l'épidémie a pu avoir le même effet. En 2019, la situation des réserves se tend à nouveau, alors que les appuis budgétaires ont temporairement tari. En **Guinée**, une évaluation récente⁷ attribue la hausse de réserves internationales brutes, jusqu'à 3,5 mois de couverture des importations fin 2018, au décaissement de l'appui budgétaire de 60M\$ de la Banque mondiale et de prêts publics aux projets plus importants que prévu.

⁶ Ce qui, conjointement avec l'absence d'effet significatif sur les réserves en devises, ne serait pas de nature à réfuter entièrement la thèse de Ndikumana-Boyce sur la dette odieuse, mentionnée à la note précédente ! Il faut noter que l'augmentation de la dépense sociale a pu découler dans certains cas, notamment en **Haïti** et en **République Centrafricaine**, de l'inclusion explicite d'indicateurs de tranches variables qui portaient sur la santé plutôt que des fonds frais générés par un SBC.

⁷ Pohl Consulting & Associates, *Évaluation à mi-parcours des programmes d'appui aux finances publiques*, République de Guinée, 2019.

Allègement des conditions de financement

Il convient de signaler, avec la prudence de mise au vu de la rareté des données disponibles, que **la signature de certains pays étudiés, c'est-à dire leur capacité à obtenir sur le marché – national le plus souvent – des taux d'intérêt plus favorables semble s'être redressée pendant les années où des SBC ont eu lieu**, comme le montre le tableau suivant (où les années où les SBC ont décaissé sont surlignées)⁸.

Tableau 1 – Conditions d'emprunt des pays sur les marchés financiers

Pays	Taux d'intérêt examinés	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Afghanistan	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Monetary Policy-Related Interest Rate, Percent per Annum				1.80	1.82	0.16	0.15
Burundi	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Discount Rate, Percent per Annum	13.77	12.50	8.00	9.82	7.17		
Gambia, The	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Discount Rate, Percent per Annum		18.54	19.08				
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government Debt Securities, Treasury Bills, Percent per Annum	12.46					10.72	8.94
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Monetary Policy-Related Interest Rate, Percent per Annum	12.00	20.00	22.00	23.00	23.00	15.00	13.50
Madagascar	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government	6.92	6.67	8.43	8.96	8.38	8.74	7.63

⁸ Il faut néanmoins être très prudents dans l'interprétation de ces données, tirées des *International Financial Statistics* du FMI, car les taux d'intérêt payés sur les emprunts de l'État ne sont disponibles que pour une minorité de pays, et l'évolution du taux directeur de la Banque Centrale ne reflète pas toujours l'évolution des conditions d'emprunt de la puissance publique (voir ici même le cas du Sierra Léone). L'ANOVA mise en place pour la présente étude ne montre pas d'effet significatif lié au SBC pour le taux d'intérêt directeur.

	Debt Securities, Treasury Bills, Percent per Annum							
Nepal	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Discount Rate, Percent per Annum	1.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government Debt Securities, Government Bonds, Percent per Annum	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government Debt Securities, Treasury Bills, Percent per Annum	0.72	1.65	0.22	0.74	1.18	1.57	3.65
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Monetary Policy-Related Interest Rate, Percent per Annum	8.00	8.00	8.00	7.00	7.00	7.00	6.50
Sierra Léone	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government Debt Securities, Treasury Bills, Percent per Annum	22.40	8.05	2.37	2.06	6.28	9.96	7.95
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Monetary Policy-Related Interest Rate, Percent per Annum	20.00	10.00	10.00	9.50	11.00	14.50	16.50
Zone CEEAC (République Centrafricaine et Tchad)	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Discount Rate, Percent per Annum	4.00	3.25	2.95	2.45	2.45	2.95	
Zone UEMOA (Côte d'Ivoire, Mali, Niger)	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Securities Markets, Government Debt Securities,			6.25				

	Government Bonds, Percent per Annum							
	Monetary and Financial Accounts, Interest Rates, Central Bank Policy Rates, Monetary Policy-Related Interest Rate, Percent per Annum	3.00	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50	

Cet effet se note au moins en **Gambie**, dans les pays concernés de zone CEEAC (**RCA** et **Tchad**) et pendant quelques années du programme sierra-léonais. Lu ensemble avec le résultat de l'ANOVA sur les investissements directs étrangers, il pourrait être un signe du retour à la confiance dont les SBC sont une composante. D'après les entretiens en **Côte d'Ivoire** (FMI et MEF), les SBC et les appuis budgétaires dans leur ensemble ont été essentiels pour que le pays regagne rapidement l'accès au marché des Eurobonds dont il est l'un des rares pays d'Afrique à jouir. Un « effet SBC » similaire a été constaté au Tchad, où d'après le FMI, la proposition d'aide budgétaire des bailleurs – et donc le SBC de l'EU qui représente près de 10% du total des AB – a été un élément décisif de la décision des Boards du FMI et de la BM, tenus respectivement les 27 et 28 avril 2014, qui a accordé l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE et une remise de dette à hauteur de 1,1 Mds USD, représentant dès la période 2015-2020 une économie de 45 Mio USD sur le service de la dette. Par contre au **Burundi**, si le SBC FABRICE a contribué à assouplir la contrainte de trésorerie et à limiter les emprunts, sa suspension en 2015 n'a pas entraîné une suspension des dépenses prioritaires, essentiellement rémunérations et transferts, mais a induit l'État à augmenter le recours à des modes de financement coûteux pour l'ensemble de l'économie, et les taux se sont tendus à nouveau.

Pour ce qui est des autres variables macroéconomiques, l'ANOVA montre que **pour le solde de la balance courante le SBC a un effet significatif pour les pays non fragiles, dont la situation se dégrade pour les pays non bénéficiaires de SBC et à l'inverse s'améliore pour les pays bénéficiaires de SBC**. Cela semble signifier que l'afflux de devises provenant des programmes SBC permet d'améliorer les transactions courantes, mais plutôt pour les pays non fragiles. **Pour les pays fragiles bénéficiaires de SBC, le service de la dette diminue significativement sur toute la période**. Il est le plus faible par rapport aux autres groupes qui, eux, voient leur endettement augmenter sur la dernière période (2012-2019). Il semble que le SBC contribue à recourir à un endettement moins coûteux, ce qui confirmerait l'analyse menée plus haut. **Le stock de la dette, lui, ne diminue pas significativement**, peut-être en raison de la croissance des taux d'échange nominaux qui est visible par exemple au **Burundi**, en **Guinée** et en **Haïti**.

Contribution au maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité

Au-delà des apports financiers, la pertinence des SBC devrait aussi être appréciée à l'aune de leur effet de levier sur le maintien d'une politique macroéconomique orientée vers la stabilité, ainsi que la mise en place de mesures spécifiques de stabilisation macroéconomique. Pour ce qui est du premier aspect, **il semble difficile de prouver que la condition générale d'éligibilité macroéconomique ait eu un effet de levier. D'une part, dans les faits, elle a été interprétée le plus souvent de manière bienveillante par l'UE**, ce qui a été

franchement reconnu par deux des Délégations interviewées (Abidjan et Freetown), qui ont estimé que la Commission européenne – contrairement au FMI⁹ – manquerait d'un mandat suffisamment fort pour défendre une éventuelle suspension de l'aide budgétaire sur la seule base du critère de la politique macroéconomique.

D'autre part, certains SBC ont pu servir à pallier, voire masquer pour un temps, des cas d'irresponsabilité macroéconomique, alors même que le FMI avait déjà suspendu son programme. Un exemple en est le **Sierra Léone**, où les documents internes de l'UE ne reflètent pas la gravité des dérapages budgétaires, spécialement – mais pas seulement – en 2017 et début 2018, si bien que le programme du FMI entamé en 2017 dut être suspendu à seulement quelques mois de son démarrage, et pourtant l'UE continua d'estimer que la condition générale d'éligibilité était atteinte. D'une manière générale, ni le premier ni le deuxième SBC n'entraînèrent de mesures significatives d'amélioration de la discipline budgétaire sierra-léonaise, et il est plus probable qu'ils aient facilité les penchants dépensiers du Gouvernement avant les élections. Un vrai changement de politiques n'a été visible qu'après le programme de 2018 du FMI, lorsque le nouveau Gouvernement sorti des urnes s'est engagé à de nouveaux efforts structurels.

Un autre exemple est le **Burundi**, où les SBC et la FEC du FMI ont permis de maintenir la stabilité macroéconomique jusqu'en 2014-2015 tout en autorisant des déficits élevés (près de 13% du PIB en 2011 et 2012). A partir de 2013, quand le FMI a serré la vis et imposé une politique budgétaire et monétaire plus restrictive, les dons inscrits au budget, dont le SBC FABRICE, ont permis de maintenir un niveau de dépenses publiques proche de 25% du PIB tout en maîtrisant l'inflation jusqu'en 2015. Mais dès 2013, la condition générale d'éligibilité attaché à FABRICE n'a rien pu contre l'accumulation des signaux montrant des choix de politiques macroéconomiques controversés (politique budgétaire hésitante et dominée par des disponibilités de liquidité mal maîtrisées ; politique monétaire pas suffisamment rigoureuse). Les effets de ces décisions ont pu être masqués par les apports de FABRICE, qui au cours de cette période a représenté plus de 30% des AB, et l'arrêt des AB n'a fait que poursuivre un relâchement de la gestion macroéconomique qui a donné lieu à une instabilité croissante : accroissement des créances de la BRB sur l'État, accumulation d'arriérés intérieurs mal cernée, hausse de l'inflation, creusement de l'écart entre le taux de change officiel et le taux de change parallèle, chute des réserves extérieures se répercutant sur les capacités d'importation des biens essentiels tels que les médicaments.

Dans les pays où la politique budgétaire et monétaire est restée orientée à la stabilité, le rôle de la condition générale macroéconomique est évanescent car l'UE, contrairement par exemple au FMI, se concentre de préférence sur les réformes visant à restaurer la bonne gestion budgétaire, en premier lieu l'appui à la réforme des finances publiques et la mobilisation des ressources nationales, permettant à moyen ou long terme la limitation du déficit fiscal, et l'amélioration de la gouvernance financière et administrative par l'appui à la réforme de l'État. Dans ce sens, même si une analyse macroéconomique est toujours menée pour brosser le tableau du contexte et justifier le respect de la première condition générale, la deuxième condition générale sur la réforme des

⁹ Un FMI qui n'a d'ailleurs pas toujours vu d'un mauvais œil que l'UE veuille bien continuer à renflouer les caisses d'un pays fragile où il ne pouvait officiellement plus opérer (entretiens au Sierra Léone)...

finances publiques est toujours plus étroitement et concrètement imbriquée dans la conception d'un SBC européen que la première.

Le positionnement de l'UE laisse le FMI, accessoirement avec le financement européen via AFRITAC ou CARITAC, à la manœuvre sur la plupart des politiques et des mesures de pilotage macroéconomique de court terme, comme la gestion du taux d'intérêt et du taux d'échange, la modélisation pour la préparation du budget, les comptes nationaux, la gestion de la dette, la gestion de la politique monétaire, à la seule exception de la mobilisation des ressources nationales. Il n'y a eu dans les pays étudiés aucun ITV de nature macroéconomique qui ait couvert ces domaines, à l'exception d'une condition portant sur la situation de la masse salariale en cohérence avec la programmation convenue avec le FMI et inscrite dans la Loi de Finances 2016 dans le SBC II de la **République Centrafricaine**. Par ailleurs, l'UE ne travaille presque pas avec les directions de la modélisation et celles de la gestion de la dette des Ministères des Finances, et jamais avec les agences responsables de la comptabilité nationale, ou la banque centrale. Les rares exceptions ne sont pas très probantes : au **Burundi**, la mise en œuvre du SBC FABRICE a amené l'UE à fournir des appuis institutionnels pour renforcer le cadrage macroéconomique et le processus de préparation du budget de l'État. L'arrêt brutal du programme n'a pas permis que se poursuivent ces appuis, et aujourd'hui tous les acquis de la période précédente sont perdus, y compris le comité permanent de cadrage macroéconomique et budgétaire consisté grâce au plaidoyer de l'UE. De même, à travers FABRICE, l'UE a appuyé de 2015 à 2018 l'IDEC, l'Institut indépendant de Développement Économique du Burundi, et facilité notamment la réalisation de plusieurs études sur des questions de politique économique, notamment sur les dettes du secteur privé et sur la stratégie financière des sociétés à participation publique, pouvant alimenter le débat sur les orientations de politique économique. Aucune retombée de cet appui n'est apparente, et l'implication de la DUE dans le suivi des activités a été fort peu visible.

En partie pour des raisons institutionnelles, dont le rôle de l'Ordonnateur National dans la gestion de l'aide de l'UE, **les contreparties nationales des SBC européens sont normalement différentes de celles des FEC du FMI. Dans certains cas, la configuration du dialogue suggère que les Gouvernements bénéficiaires sont conscients de cette division du travail.** Ainsi, en **Côte d'Ivoire**, la cellule pour le suivi du programme du FMI et des appuis budgétaires à la DGE du MEF avait initialement vocation à interagir avec l'ensemble des bailleurs fournissant de l'aide budgétaire, mais finalement les différents bailleurs ont été « attribués » à des structures différentes, la DGE ne gardant que la fonction de liaison avec le FMI. Au **Sierra Léone**, c'est le Financial Secretary du MEF lui-même qui entretient les rapports avec le FMI, alors que le dossier du SBC vient d'être cédé au Ministère du Plan, qui n'existait pas avant les dernières élections. S'y ajoute probablement un problème de compétences techniques, car toutes les Délégations n'ont pas de profils de macro-économistes en mesure de mener des analyses autonomes ou originales par rapport à celles du FMI. Dans les entretiens de terrain, il n'est pas très fréquent d'avoir rencontré des cas probants d'influence du dialogue politique, ou du dialogue sur les politiques, sur les questions directement liées à la stabilisation macroéconomique, que les pays bénéficiaires identifient plus étroitement avec le FMI qu'avec l'UE.

Malgré tout, **cette fragmentation des contreparties peut poser problème**. Les appuis budgétaires, et parmi eux les SBC, sont censées être des réponses intégrées de la communauté internationale à des situations de fragilité, et les contreparties bénéficiaires en seraient les Gouvernements dans leur ensemble, qui gèrent les appuis budgétaires au niveau des grands équilibres macroéconomiques du pays (loi de finances). Cette situation idéale est loin d'exister dans tous les pays bénéficiaires de SBC, d'autant plus que l'Ordonnateur National du FED n'est pas toujours le Ministre de l'Économie et des Finances. Par exemple, en **Guinée** une évaluation récente a constaté qu'il existe une pluralité de contreparties au niveau ministériel pour chaque bailleur d'AB, au lieu d'un ordonnateur national unique au niveau du Gouvernement, ce qui accentue le manque de pilotage stratégique. En **Haïti**, où la gestion macroéconomique s'est plutôt dégradée à partir des élections de 2017 alors que la gestion financière publique tendait à l'amélioration, l'UE n'a pas su faire entendre sa voix sur les mesures de politique inadéquates, non partagées et/ou mal mises en œuvre préconisées par le FMI, notamment la mise en place de façon bâclée et à un mauvais moment de la diminution de la subvention pétrolière, qui a suscité des émeutes violentes.

L'analyse qualitative révèle certains cas ponctuels où l'assistance technique a pu jouer un rôle un peu plus influent dans le pilotage macroéconomique. En **Guinée**, on estime généralement que l'assistance technique mise à disposition pendant le deuxième SBC a pu contribuer au réglage fin de certains choix budgétaires. Dans les grandes lignes, cependant, l'amélioration de la situation macroéconomique, et notamment la maîtrise de l'inflation et la baisse des taux d'intérêt, avaient déjà commencé avant tout appui budgétaire. Si les décaissements ont pu avoir un rôle dans la limitation du choc sur les recettes observé en 2015 et 2016, le rééquilibrage des comptes publics guinéens est dû surtout à la réduction brutale des dépenses, et date d'avant ces appuis, alors qu'en 2017, en dépit des appuis en cours, quelques dérapages ont été signalés côté dépenses. **Les quelques histoires à succès dépendent davantage de la compétence d'une assistance technique particulière que d'une approche cohérente de l'UE aux questions de stabilisation macroéconomique.**

CJ3.3 Les SBC ont contribué à la mise en œuvre de réformes réglementaires et institutionnelles durablement orientées vers la stabilité pendant et après les décaissements d'un SBC.

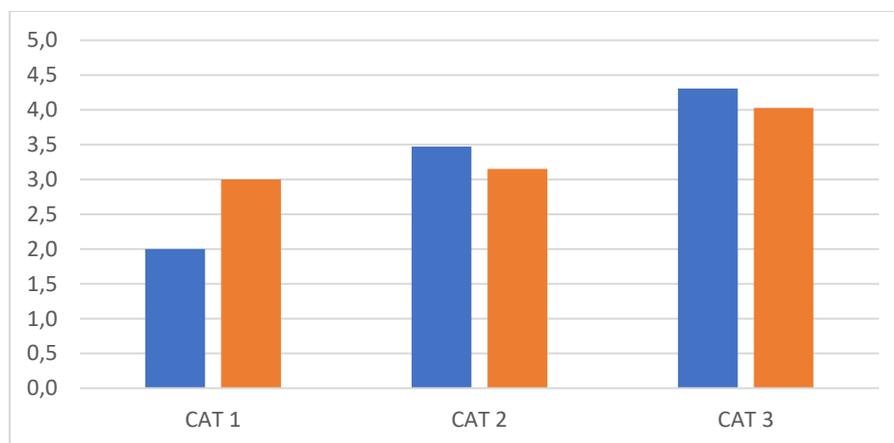
Ce critère se réfère en priorité aux réformes de politique économique ayant des effets sur la consolidation de long terme du cadre macroéconomique. Il s'agit d'un périmètre potentiellement vaste car beaucoup de réformes sont susceptibles d'y contribuer, des réformes des systèmes de gestion financière publique aux réformes structurelles visant à libérer la croissance, jusqu'aux appuis institutionnels ou de renforcement des capacités des institutions chargées d'identifier et de mettre en œuvre les politiques de développement. Le contexte spécifique du pays dicte la plus ou moins grande pertinence de chaque réforme dans la perspective des équilibres macroéconomiques, mais une mobilisation accrue des recettes nationales (MRN) est le plus souvent considérée par l'UE comme un objectif primaire, et à ce titre elle sera analysée plus systématiquement dans la section suivante (CJ3.4).

A part la MRN et quelques cas de figure sporadiques qui seront examinés plus loin, **la vaste majorité des réformes rentrant dans le périmètre de ce critère qui ont été appuyées par les SBC de l'UE concernent la gestion des finances publiques, et notamment les**

domaines de la programmation budgétaire, de la trésorerie, des contrôles, de la passation des marchés et des dépenses de personnel. Elles seront examinées dans le détail sous la QE4. Ce qu'il importe de remarquer ici c'est qu'il s'agit de réformes structurantes pour la durabilité du cadre macroéconomique d'un pays, qui bénéficient surtout à ceux dont la capacité initiale était la plus faible (**RCA, Sierra Léone, Somalie**, entre autres). Effectivement, **l'effet de levier du SBC a joué à plein dans ces domaines** : ce n'est pas par hasard que la soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire est considérée par le staff de l'UE ayant participé à l'enquête en ligne comme l'un des tout premiers objectifs du SBC (score 3,5, le deuxième le plus important) et l'un des plus importants résultats atteints (3,38, deuxième score le plus élevé). En même temps, ce sont là des réformes de plus longue haleine, dont les gains sont plus facilement réversibles par la conjoncture politique, comme le montrent le cas **burundais** ou les blocages posés par le législateur **haïtien** aux réformes fiscales et douanières. De plus, **ces réformes aident les bénéficiaires à implanter et à protéger un statu quo macroéconomique à peu près soutenable mais n'élargissent pas les marges de manœuvre pour mener une politique de croissance, d'où un risque macroéconomique qui reste à l'heure actuelle aussi haut qu'en 2012.**

Les réponses reçues du personnel de l'UE en fonction de la typologie des bénéficiaires de SBC montre que l'objectif de soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire, et les résultats perçus sur le terrain, ont été d'autant plus importants que le pays est en situation de fragilité structurelle, et surtout qu'il continue à faire face à des défis sécuritaires urgents.

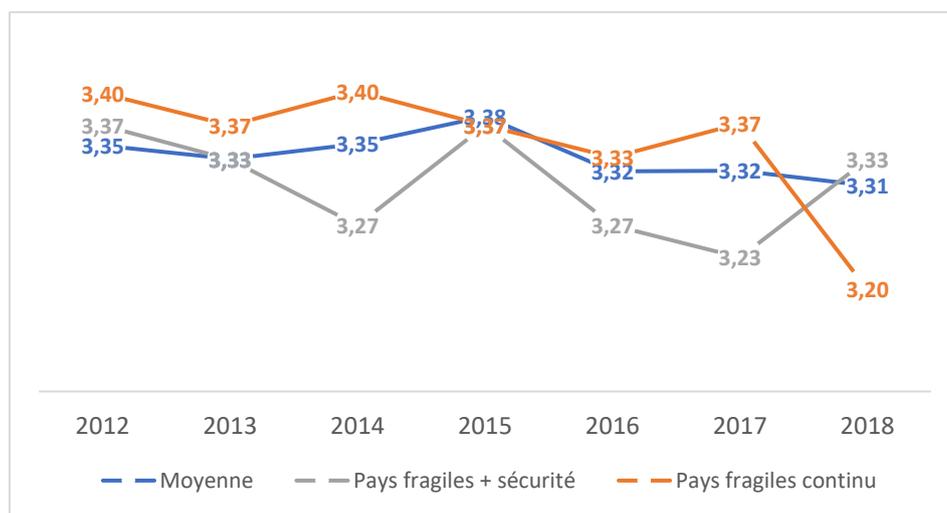
Figure 3 – Importance de l'objectif de soutenabilité à moyen terme de la politique budgétaire en fonction du contexte



Source : enquête

Il serait possible de citer beaucoup d'éléments en appui de cette dernière affirmation, mais à titre d'exemple il suffit de regarder l'évolution des scores (1 à 6) des 15 pays étudiés (sauf la **Tunisie**) au CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*), cluster « gestion économique », qui inclut la « politique de la dette », la « politique budgétaire » (définie comme la soutenabilité de court et moyen terme de la politique budgétaire, eu égard à la politique monétaire et du taux d'échange, et à la soutenabilité de la dette, et son impact sur la croissance), ainsi que la « gestion macroéconomique » (définie comme le cadre des politiques monétaires, du taux d'échange et de la demande globale).

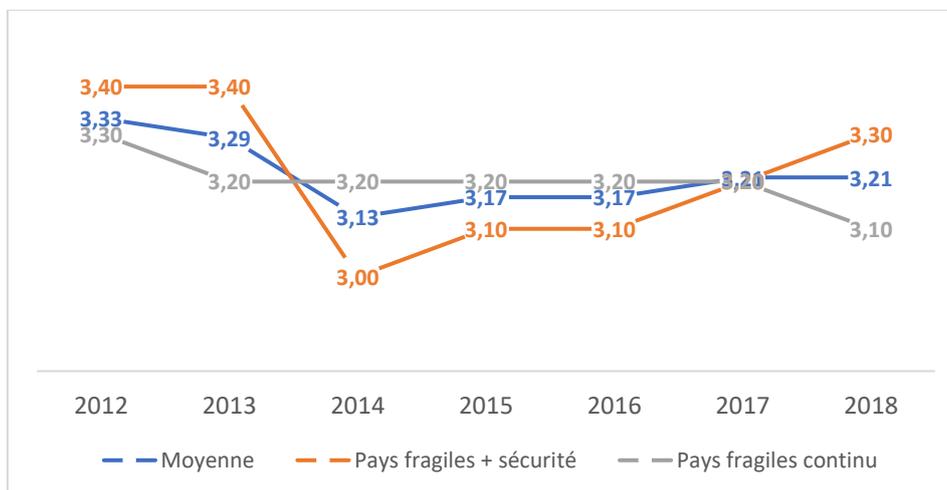
Figure 4 – CPIA Economic Management Rating



Source : WB

Le score sur la politique budgétaire, le plus à même d’être infléchi par les priorités assumées du SBC, est resté stable sur l’ensemble des pays étudiés. Globalement, on a évité des dégradations. Dans les pays fragiles faisant face à des menaces sécuritaires, on pourrait toutefois conclure à une amélioration depuis 2014, sans pour autant revenir au niveau du début de période.

Figure 5 – CPIA Fiscal Policy Rating



Source : WB

Il est vrai qu’une bonne gestion des deniers publics est une composante de la consolidation macroéconomique, mais elle n’est pas suffisante. Des systèmes solides de finances publiques ne préjugent en rien de l’efficacité de la politique économique menée. Il faut encore aborder à bras le corps la faible diversification de la plupart de ces économies, visible dans la dépendance des recettes d’exportation à un nombre limité de matières premières (la bauxite en **Guinée**, le coton et l’or au **Mali**, le minerai de fer et le bois d’œuvre au **Sierra Léone**, la noix de cajou en **Guinée-Bissau**, le nickel et les essences parfumées à **Madagascar** etc.), et

tenir compte de la vulnérabilité des recettes au contexte économique et politique et de la situation d'insécurité qui n'a pas toujours baissé sur le terrain, notamment pas au **Mali**, au **Niger**, en **Centrafrique** et en **Somalie**. Si la stabilité est évidemment une précondition pour mener une politique de croissance et de réduction de la pauvreté, le choix d'une rigueur budgétaire a un coût en termes de dépenses qui, sans amélioration notable de la qualité de la dépense, peut affecter le déploiement des facteurs de croissance par la mise en place d'investissements structurants. Néanmoins, le maintien d'une politique budgétaire assez « restrictive » tel que prônée par le FMI reste la ligne retenue par défaut par les autorités, et par l'UE. **Les SBC ont pu dans certains cas, souvent dans le cadre du dialogue sectoriel, faciliter le maintien d'un certain niveau de dépenses sociales, mais n'ont généralement pas apporté de réponse particulièrement novatrice aux dilemmes du « consensus de Washington ».**

Certes, **la reconstruction de certaines fonctions de base de la gestion financière où les SBC se sont le plus souvent engagés a été un préalable crucial pour asseoir la stabilité macroéconomique dans les cas flagrants de déliquescence de l'État.** Par exemple, en **Centrafrique**, où la capacité de l'État avait été presque annihilée par des années d'instabilité, le SBC a incontestablement promu des réformes essentielles à la fois pour le court terme et le long terme, non seulement pour ce qui est de l'amélioration dans la mobilisation des ressources domestiques, mais aussi le travail sur les lacunes dans la gestion de la trésorerie, la maîtrise de dépenses de personnel (nettoyage des fichiers de la fonction publique et de la solde), et l'inventaire des dépenses fiscales, en vue de la mise en œuvre d'une politique de réforme dans ce domaine.

Dans les contextes où la capacité de l'État était supérieure, la réussite du SBC sur la durée a pu être amoindrie par le manque d'intérêt pour d'autres réformes structurelles plus directement liées à un agenda de croissance, comme la qualité de la régulation, le travail sur les secteurs productifs, ou les réformes du climat des affaires, qui ont été laissées à d'autres partenaires, notamment la Banque Mondiale et certains bilatéraux (la France, le Royaume Uni et l'Allemagne dans les pays étudiés). En **Guinée**, par exemple, où le plaidoyer pour les réformes a été affaibli par un certain manque de dialogue de haut niveau avec le Gouvernement, notée par une évaluation récente des appuis budgétaires de l'UE¹⁰, la politique macroéconomique a été infléchié moins par les bailleurs de fonds que par les gros investissements intervenus dans le secteur minier, financés par d'importants flux d'IDE et des prêts-projets, qui ont permis au déficit du compte courant de se creuser pour atteindre 18% du PIB en 2018 et 20% du PIB en 2019. A moyen terme, c'est grâce à la tenue des exportations de produits miniers, qui devraient augmenter régulièrement d'environ 6% d'un an à l'autre, que les déséquilibres devraient se réduire. A **Madagascar**, d'importantes réformes structurelles ont été enclenchées, notamment la recapitalisation d'Air Madagascar en vue de sa privatisation et les efforts déployés pour limiter les pertes de la compagnie publique JIRAMA, mais les principaux moteurs de ces réformes ont été le FMI et la Banque Mondiale, dont le poids financier à Madagascar va grandissant à partir de 2019. De même, en **Côte d'Ivoire**, où le SBC n'a été qu'un épisode relativement court dans la gestion de l'après-crise, le défi prioritaire pour garantir la stabilité macroéconomique était la poursuite de la diversification économique, et ce sont surtout d'autres partenaires que l'UE qui se sont engagés sur des réformes de cette nature, comme le FMI, la BM et en partie l'AFD, dont le programme d'appui budgétaire de 2017 a porté sur

¹⁰ Pohl Consulting and Associates 2019 cit.

la réforme du secteur de l'électricité, avec des conditions communes avec le programme de la BM.

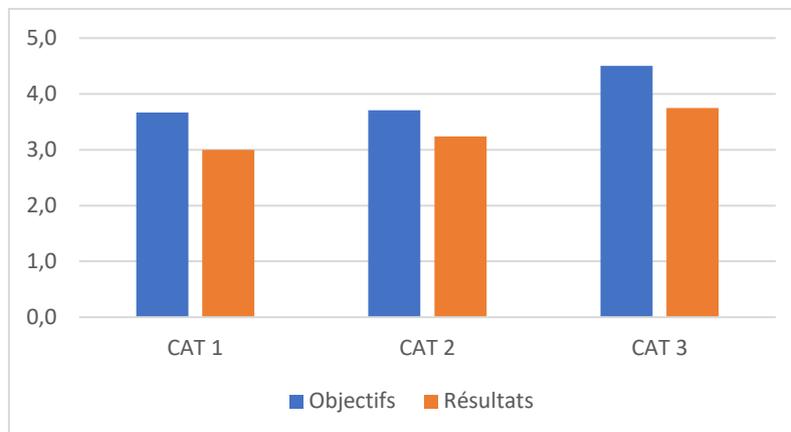
Certains SBC, surtout les plus récents, ont adopté des ITV relevant des politiques économiques structurelles autres que la gestion des finances publiques, la mobilisation des recettes internes et la réforme du secteur public. En voici un aperçu dans les quinze pays étudiés en détail :

Domaine des ITV	Pays	Année	Commentaires
Gouvernance du secteur extractif	Afghanistan	2018 et 2019	<i>Partiellement atteint</i> en 2018, encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
	Mali	2018, 2019 et 2020	Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
	Sierra Léone	2013	<i>Atteint.</i>
Politiques actives du marché du travail	Afghanistan	2019	Travail décent. Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
Entrepreneuriat	Gambie	2019	Fonds pour le développement de l'entrepreneuriat féminin. Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
Formation technique et professionnelle	Mali	2019 et 2020	Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
	Sierra Léone	2019 et 2020	Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019
Régulation des services publics	Guinée	2018 et 2019	Eau et électricité. <i>Partiellement atteint</i> en 2018, encore à vérifier en 2019
	Madagascar	2018	Diversification énergétique. <i>Atteint.</i>
	Somalie	2019	Télécom. Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
Politique de l'investissement public	Haïti	2015 et 2016	Analyse économique de l'investissement public en 2015, <i>atteint</i> . Exécution du budget d'investissement en 2016, <i>atteint</i> .
Infrastructure	Guinée	2018 et 2019	Fonds d'entretien routier. <i>Atteint</i> en 2018, encore à vérifier en 2019.
	Mali	2014	Travaux routiers HIMO. <i>Partiellement atteint.</i>
	Népal	2017	Reconstruction de l'habitat. <i>Atteint.</i>
	Sierra Léone	2014	Fonds d'entretien routier. <i>Non atteint.</i>
	Tunisie	2016	Développement portuaire. Deux indicateurs <i>partiellement atteints</i> .
Gouvernance du secteur agricole	Sierra Léone	2019 et 2020	Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
	Tchad	2017 et 2018	Effectivité des services d'appui à la production agricole. Un indicateur <i>atteint</i> , l'autre <i>non atteint</i> en 2017 ; un indicateur <i>atteint</i> , l'autre <i>partiellement atteint</i> en 2018.
Gouvernance des pêches	Somalie	2019	Encore à vérifier à la date de l'étude en 2019.
Gouvernance du tourisme	Tunisie	2018	Deux indicateurs. Pas d'information sur leur atteinte.

A la seule exception de la **Tunisie**, les rares ITV relevant de la planification économique répondent à des préoccupations autres qu'un agenda de croissance, souvent la transparence dans la gestion financière ou l'appui à des programmes sectoriels futurs ou en cours, voire le genre (en **Gambie**). **Bien que plusieurs de ces indicateurs aient été atteints, la valeur ajoutée d'un instrument généraliste comme le SBC n'est pas apparente dans des dossiers souvent techniquement complexes, où les Ministères des Finances, les contreparties habituelles des SBC, n'ont souvent ni la capacité ni la volonté de fédérer les efforts des administrations sectorielles compétentes, ni ces dernières de passer par le filtre du Ministère des Finances.** Dans certains cas, la préoccupation était d'inclure dans le budget une enveloppe sectorielle spécifique censée avoir des effets multiplicateurs, ou alors d'utiliser le SBC comme une porte d'entrée pour la structuration du secteur, souvent appuyée par un autre programme européen. Ce dernier était le cas au **Sierra Léone**, où le SBC a pu se pencher – par le biais de conditions spécifiques – sur plusieurs éléments de l'agenda structurel, notamment la gouvernance du secteur minier, la préparation des politiques et des stratégies agricoles et le secteur de la formation technique et professionnelle. Les indicateurs sur la régulation de l'électricité et de l'eau potable en **Guinée**, eux, accompagnent des initiatives plus ambitieuses d'autres PTF. Dans d'autres cas, l'indicateur ne répond pas à un vrai agenda de croissance mais à des préoccupations d'autres nature. La condition spécifique du SBC I d'**Haïti** qui préconisait une étude sur la qualité de l'investissement public s'inscrivait dans une démarche de transparence dans la passation des marchés publics, alors que la condition prévoyant la validation des contrats-plans État-Régions dans le SBC II au **Mali** visa à appuyer le processus de décentralisation, et celle relative aux travaux HIMO le processus de relèvement post-conflit. Un indicateur sur le contrôle de la charge à l'essieu au **Mali** a été une façon – échouée – de pérenniser les acquis d'un programme plus ancien d'infrastructures.

CJ3.4 Pendant les décaissements du SBC, et sous l'impulsion du SBC, le pays bénéficiaire a opéré des réformes fiscales susceptibles d'accroître la diversification de ses sources de financement et la mobilisation de ses recettes internes.

La mobilisation des recettes nationales (MRN) est vue par le staff de l'UE comme l'objectif le plus important porté par les SBC (score 3,93 sur 5) et l'un de ceux où les résultats les plus conséquents ont pu être atteints (3,35 sur 5, le troisième en ordre de réussite). C'est à nouveau dans les pays fragiles et sujets à un risque sécuritaire que ce résultat est considéré comme le mieux atteint.

Figure 6 – Importance de l'objectif de mobilisation des recettes nationales en fonction du contexte

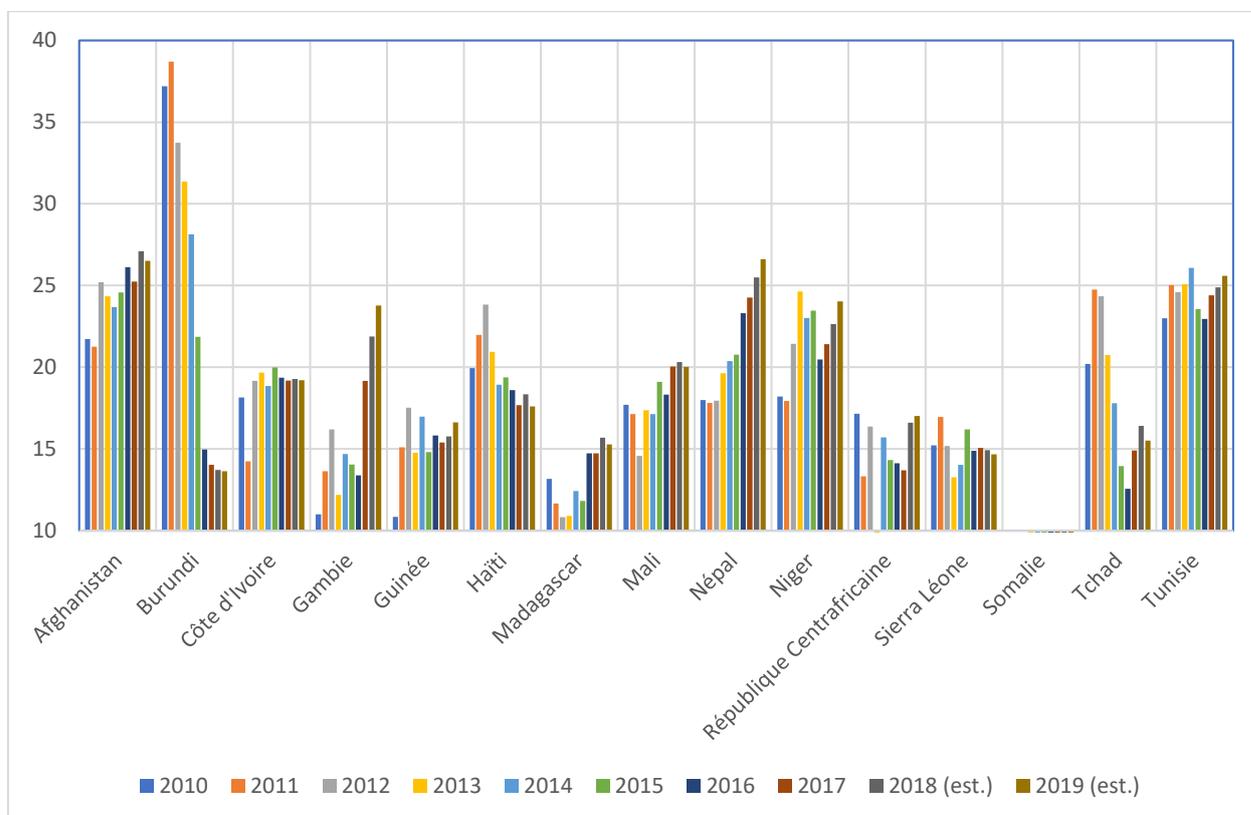
Source : enquête

A l'exception de la **Tunisie**, la MRN figure en effet dans les ITV de l'ensemble des SBC mis en place dans les 15 pays étudiés plus en détail. Bien que cette attention croissante découle en partie d'exigences politiques de redevabilité avancées par les opinions publiques des Pays bailleurs, il est indéniable¹¹ que les Pays fragiles – encore plus que d'autres – doivent se servir de leur dépendance d'un nombre limité de sources de financement, notamment l'aide publique au développement, en vue de réduire leur vulnérabilité aux fluctuations des flux financiers internationaux. Avec un ratio moyen d'impôts au PIB de moins de 14% en 2011, la capacité des Pays fragiles à mobiliser des recettes était bien moindre que la moyenne des Pays en développement (17%), et très inférieure aux Pays de l'OCDE (34%).

Malgré tout, selon l'OCDE, en 2014 le pourcentage de recettes domestiques et impôts sur le PIB s'était accru de 6% en moyenne annuelle depuis 2011, alors qu'il avait baissé de 1% pour les autres Pays. Effectivement, le graphe suivant, qui retrace l'évolution de la part des recettes du Gouvernement sur le PIB pour les quinze pays étudiés en détail, montre que la majorité des pays considérés dépasse la moyenne de 14% qu'avait identifiée en 2011 l'OCDE. L'agenda de la MRN a connu des avancées indéniables dans les choix macroéconomiques des pays fragiles pendant les dernières années.

¹¹ Voir surtout OCDE, *Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*.

Figure 7 – Recettes du Gouvernement en % du PIB



(source: FMI)

Hormis le spectaculaire décrochage du **Burundi** et la performance toute relative d'**Haïti**, la plupart des pays montrent une évolution globale encourageante, certes mâtinée de fluctuations pour certains, comme la **Gambie**, **Madagascar**, le **Sierra Léone** ou encore le **Tchad**. Quel a pu être le rôle du SBC dans cette évolution ?

Le tableau suivant donne un aperçu des ITV choisis par les SBC qui ont fait l'objet d'une étude qualitative dans le cadre de la présente évaluation.

Domaine de l'ITV	Pays	Année	Commentaires
Gouvernance du secteur fiscal	Gambie	2019	Feuille de route pour l'agence des recettes. Encore à vérifier en 2019.
	Guinée	2016	Identification des contribuables. Atteint.
	Haïti	2019	Identification des contribuables. Encore à vérifier.
	République Centrafricaine	2015, 2016, 2018	Plan d'action mobilisation recettes et son suivi en 2015 et 2016. Atteint. Actualisation du NIF en 2018. Partiellement atteint.

	Sierra Léone	2018 et 2019	Plan d'action mobilisation recettes nationales. Atteint la première année, à vérifier pour les suivantes.
	Somalie	2019	Identification des contribuables. Encore à vérifier.
	Tchad	2017	Mesures d'étude et de communication préalables : atteint. Unité de politique fiscale : non atteint.
Augmentation des recettes fiscales	Burundi	2014 et 2015	Non atteint.
	Haïti	2020	Encore à vérifier. Voir aussi les indicateurs relatifs aux recettes des gros contribuables ci-après.
	Sierra Léone	2013 et 2014, 2016 et 2017	Arriérés fiscaux en 2013 et 2014, non atteint. Déclaration des revenus dans les délais toutes les années, atteint en 2013 et 2016, partiellement atteint en 2017 et non atteint en 2014.
TVA	Afghanistan	2018 et 2019	Introduction de la TVA. Atteint en 2018, encore à vérifier en 2019.
	Côte d'Ivoire	2013	Atteint.
Exonérations fiscales	Guinée	2018	Étude sur les exonérations. Atteint.
	Haïti	2019 et 2020	Plan de réduction. Encore à vérifier.
	Mali	2016, 2017	Rapport d'étude et sa mise en œuvre. Non atteint en 2016 et 2017
	Niger	2013, 2014, 2015 et 2017	Très partiellement atteint en 2013 (révision normative), atteint en 2014, 2015 et 2017 (montant des exonérations).
	République Centrafricaine	2019	Dépenses fiscales et exonérations fiscales, Encore à vérifier à la date de l'étude.
	Tchad	2018	Rationalisation des régimes incitatifs de TVA. Non atteint.
Gros contribuables	Afghanistan	2018	Création du bureau responsable. Atteint.
	Haïti	2015 et 2016	Montant des recettes collecté par les gros contribuables. Atteint.
	Mali	2016, 2017, 2019 et 2020	Gros et moyens contribuables. Non atteint en 2016, atteint en 2017. Encore à vérifier en 2019 et 2020.
Douanes	Niger	2016	Système d'information. Atteint.
	République Centrafricaine	2018 et 2019	Système d'information. Atteint en 2018, à vérifier en 2019.
	Somalie	2019	Modernisation des douanes. Encore à vérifier.
Secteur extractif	Afghanistan	2018	Quatre sous-indicateurs dont trois atteints.
	Mali	2018	Patente des entreprises minières. Encore à vérifier.
	Sierra Léone	2013	Transparence des recettes des sociétés minières. Atteint.
Taxes foncières	Haïti	2019 et 2020	Encore à vérifier.
Taxes routières	Mali	2017	Charge à l'essieu. Non atteint.

Tout d'abord, on peut observer que la Commission européenne a répondu aux préoccupations exprimées par la Cour des Comptes européenne¹². Celle-ci avait remarqué que les évaluations faites par la Commission de la politique et de l'administration fiscale, préalables à la conception des appuis, n'avaient pas abordé des aspects comme les risques liés aux exonérations fiscales, ainsi qu'au recouvrement et au transfert des recettes fiscales et non fiscales issues des ressources naturelles. Les exonérations fiscales (**Guinée, Mali, Niger, RCA, Tchad**) et le secteur extractif (**Afghanistan, Mali, Sierra Léone**) apparaissent en effet dans plusieurs SBC.

Les études de cas montrent qu'il n'a pas suffi d'un SBC pour faire avancer un programme ambitieux de réforme fiscale si la volonté politique n'était pas présente et soutenue, mais la priorisation de la question par le SBC, et par l'ensemble des PTF, a été importante pour son effet de signal et de plaidoyer vis-à-vis du Gouvernement bénéficiaire, même si toute avancée ne peut être systématiquement attribuée aux SBC, le FMI étant normalement aussi très actif sur cette question. C'est ce que révèle l'exemple du **Sierra Léone**, où la mobilisation des recettes internes a toujours figuré depuis le premier SBC, mais toutes les conditions de décaissement n'ont pas été atteintes, en partie en raison de l'absence d'une volonté politique claire. L'orientation réformiste dans le secteur a été accentuée par le Gouvernement sorti des urnes en 2018, et le travail a repris, aux dépens d'une nette baisse dans le niveau d'ambition des ITV. Pour sa part, le **Tchad** a raté la plupart de ses décaissements liés à la satisfaction de conditions relevant de la fiscalité, en raison d'une volonté politique incertaine.

Toutefois, le SBC a dû parfois se satisfaire de mesures préalables, sans pouvoir toujours accompagner les réformes jusqu'au bout. Il s'agit en effet de réformes longues, dont la mise en œuvre et la réussite peuvent dépasser la durée d'un SBC. Par exemple, au **Tchad** il a été possible de prendre des mesures préliminaires à la réforme fiscale mais le levier du SBC n'a pas été suffisant pour la mise en place d'une unité de politique fiscale, ou d'entamer la nécessaire rationalisation des exonérations. En **Côte d'Ivoire**, où l'autorité de l'État à imposer ses choix fiscaux aux différents intérêts économiques et régionaux en jeu reste une question ouverte, la mobilisation des recettes internes demeure un défi de taille. Le SBC avait posé une condition sur la réforme de la TVA, qui a été utile au Gouvernement pour entamer une stratégie de sortie du régime exceptionnel mis en place après la crise afin de relancer l'économies. Pendant la période du SBC, et après, c'est surtout le FMI qui a mené le dialogue sur ce volet, avec l'appui – qui s'est rajouté en 2017 – d'AFRITAC, de la BAD et de la France, mais le Contrat de Bonne Gouvernance et de Développement a su prendre le relais du SBC en posant des conditions liées à la collecte de la TVA auprès des moyennes entreprises et au suivi des dépenses fiscales.

D'une façon générale, les SBC ont surtout souhaité, et ont souvent réussi, à améliorer la perception de ce qui est dû (identification des contribuables, y compris les personnes juridiques, meilleure détermination de l'assiette et – dans l'étape logique suivante – exonérations et dépenses fiscales), **mais sont restés en deçà d'un appui à une véritable structuration du cadre fiscal, que ce soit pour une meilleure redistribution, ou pour servir à un agenda de croissance. Les SBC ont promu des réformes techniques**

¹² Cour des Comptes, *L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique sub-saharienne*, 2016.

d'importance, mais celles-ci n'ont pas toujours – ou pas encore – montré leur potentiel de transformation, ni même toujours d'accroissement des recettes, qui devrait découler d'un élargissement de la base taxable, elle-même tributaire de la diversification économique¹³. Haïti a satisfait les conditions spécifiques portant sur l'augmentation des recettes fiscales en termes réels et a mené des efforts sur le fonctionnement de l'administration fiscale et en particulier, la Direction des Grands Contribuables (2015 et 2016), tout en mettant en place un plan de réduction des exonérations fiscales, approximativement 2,6% du PIB, ainsi que l'élaboration d'une base de données avec un identifiant unique des contribuables. Cependant, le pays se caractérise pratiquement par une stagnation de la part des recettes dans le PIB, voire une légère diminution par rapport au niveau atteint en 2015 et 2016.

La plupart du temps, **la contribution des appuis SBC à la performance fiscale aura été surtout déterminante sur le type de mesures fiscales adoptées, plus encore que sur le niveau global de recouvrement des recettes.** Des conditions spécifiques imposant l'atteinte d'un certain niveau ou taux de recettes ont échoué au **Burundi** et au **Sierra Léone**, mais ont réussi en **Haïti**, en **Guinée** et au **Niger**. Ce dernier pays a notamment réalisé des avancées impressionnantes sur les exonérations fiscales, qui atteignaient en 2012 près de 40% des recettes budgétaires internes. La réduction progressive des exonérations ciblée pour les tranches 2014, 2015 et 2017 a été systématiquement atteinte, ce qui a réduit l'addition à moins de 20% en 2017. Par contre en **Guinée**, l'effort de mobilisation des recettes domestiques s'est plutôt relâché entre temps, et c'est surtout la diminution des dépenses qui a stabilisé les comptes publics. Cette trajectoire semble toutefois s'inverser récemment, notamment grâce à la forte croissance économique qui gonfle les rentrées de recettes, pas toutes attribuables à des gains d'efficacité de l'administration fiscale, ou aux réformes des politiques fiscales prônées par les SBC et les autres PTF.

Les SBC ont-ils créé un aléa moral dans certains cas, au sens où leur caractère de prévisibilité a pu réduire les incitatifs à l'amélioration de la politique fiscale ? La question a été âprement débattue par la recherche en relation à l'aide au développement au sens large, et en particulier aux appuis budgétaires, ressources fongibles s'il en est¹⁴. Quelques-uns de nos cas d'étude pourraient le faire penser, notamment le **Burundi**, où les données montrent une augmentation considérable des recettes de l'État hors dons de 2008 à 2014 mais un tassement de l'effort fiscal en % du PIB depuis 2011. Les années 2013 et 2014 ont été plutôt des années de contreperformance, en raison notamment de l'adoption en 2013 d'une loi de l'impôt sur les revenus, limitant l'assiette fiscale, et qui a nécessité sous

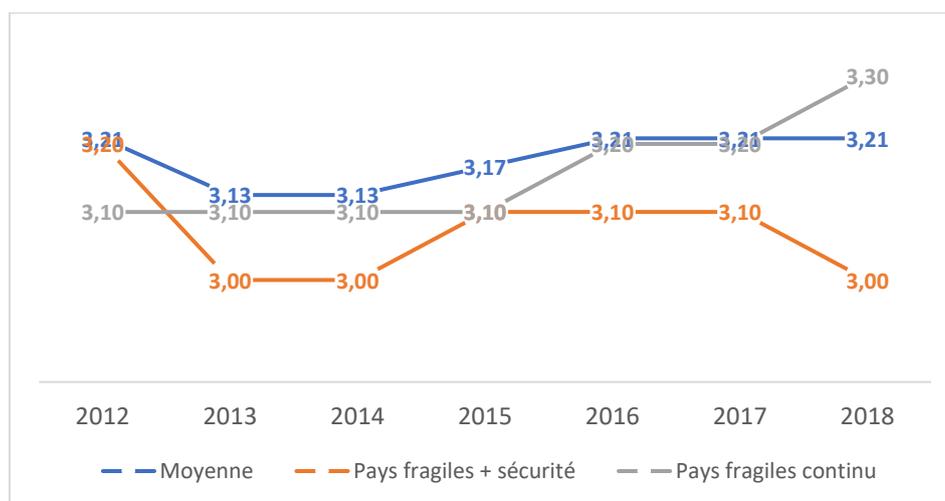
¹³ Il faut bien avouer qu'il n'y a pas encore de consensus international à toute épreuve sur les « bonnes » politiques fiscales dans les pays en développement, et moins encore dans les Pays fragiles (OECD 2013 cit.). Dans le court terme, une montée en puissance trop rapide des impôts dans des économies affaiblies peut avoir des effets négatifs sur la reprise économique des Pays en sortie de crise. D'autre part, et toujours dans le court terme, l'élargissement de l'assiette fiscale entretient souvent des relations malaisées avec le souhait de relancer rapidement l'investissement par un environnement des affaires attractif, voire même par une certaine complaisance pour les techniques de planification et d'optimisation fiscale bien connues des multinationales (zones franches, prix de transfert, audit « tolérant » etc.).

¹⁴ C'est l'un des chevaux de bataille de la résistance d'une partie de l'opinion publique des Pays riches à l'aide au développement. Il n'est pas possible de résumer, même sommairement, les résultats de la recherche, mais il suffit de remarquer que les études les plus récentes, dont Di John, *Taxation, Resource Mobilisation, and State Performance*, 2012, ne semblent pas trouver un effet significativement négatif de l'aide au développement en général sur la collecte des recettes fiscales, et il en va de même des aides-programmes, dont l'appui budgétaire, voir Mavrotas-Ouattara, *Aid Modalities and Budgetary Responses : Panel Data Evidence*, 2007.

la pression du FMI d'adopter des mesures correctrices, à travers notamment l'imposition d'une taxe sur les produits pétroliers et sur les véhicules importés. En revanche, l'arrêt des aides extérieures en 2015 a obligé le Gouvernement à augmenter en compensation la pression fiscale à travers de nombreuses taxes aux effets coûteux pour le secteur privé et la classe moyenne. Des exemples contraires où la progression des recettes fiscales est l'une des avancées majeures observée au cours de la période 2012-2018 ont par ailleurs été constatées, par exemple au **Mali**, qui a atteint l'objectif des 17% de pression fiscale fixé par l'UEMOA, et à **Madagascar** (bien que la durabilité des avancées au Mali soit sujette à caution).

L'analyse quantitative qui accompagne la présente étude ne s'est pas penchée sur le problème mais, au vu de la stabilité des scores sur l'indicateur « efficacité de la mobilisation des recettes nationales » du CPIA (voir tableau suivant), hormis le **Sierra Léone** (en amélioration) et le **Tchad** (en détérioration), **il paraît peu probable que les politiques fiscales se soient dégradées dans aucun des pays étudiés en détail, même si elles n'ont pas connu d'amélioration spectaculaire**. On peut toutefois relever que c'est dans les pays structurellement fragiles que l'amélioration est surtout visible, même si elle reste très limitée dans son ampleur.

Figure 8 – CPIA Efficiency of revenue Mobilisation Rating



Deux autres points qui se dégagent de la considération d'un certain nombre de programmes sont l'appréciation pour la qualité de l'assistance technique mise à disposition par l'UE, et en même temps le manque d'un pilotage global focalisé sur des priorités stratégiques partagées. Par exemple en **Guinée**, il semble qu'Expertise France ait su jouer un rôle catalytique pour concrétiser dans de bonnes conditions certaines des réformes fiscales qui ont bien lieu, et qui incluent la hausse temporaire de la TVA en 2016, une taxe sur les communications téléphoniques, un droit de timbres sur les véhicules importés et un renforcement des contrôles fiscaux. Une évaluation récente des appuis budgétaires européens¹⁵ estime qu'en dépit de leur grande qualité, la priorisation des appuis techniques à la Guinée a été faible, surtout dans le domaine de la MRN, en raison de la dispersion des outils utilisés (assistance technique fournie directement par l'UE et

¹⁵ Pohl Consulting and Associates 2019 cit.

indirectement via le FMI, le Secrétariat PEFA et TADAT) et d'un certain manque de focalisation et séquençage, déterminé par une approche davantage fondée sur l'offre que sur l'analyse de la demande d'appui technique. D'une façon générale, il convient de rappeler qu'il n'y a pas encore de consensus international à toute épreuve sur les « bonnes » politiques fiscales dans les pays en développement, et moins encore dans les Pays fragiles, où l'approche technocratique des agences internationales voile souvent le manque d'un consensus social et d'un débat démocratique sur la raison d'être et les finalités de l'impôt.

Il convient enfin de rappeler l'importance pour les réformes fiscales d'une bonne coopération avec le pouvoir législatif, dont les SBC tendent à ne pas s'occuper directement, afin d'éviter toute cooptation « politique » d'un outil qui se veut avant tout technique – alors que la politique rentre tout de même par la petite porte. En Haïti, même si les appuis des SBC ont contribué de manière significative à préparer le programme de réforme identifié avec la Cellule de Réforme des Finances Publiques et les PTF et à concevoir des mesures très significatives du point de vue de la stabilisation, notamment le Compte Unique du Trésor (CUT), le renforcement de la direction des grands contribuables et l'assainissement de la fiscalité douanière, les nombreux blocages politiques par l'Assemblée Nationale lorsque ces mesures demandaient l'adaptation de la législation ont en partie compromis leur mise en œuvre.

CJ3.5 Les pays en situation de fragilité non bénéficiaires des SBC ont adopté des mesures de stabilisation macroéconomique différentes – ou similaires – aux pays bénéficiaires des SBC

Telle qu'elle est posée, cette question n'est pas neutre. **La politique de rigueur budgétaire prônée dans les pays bénéficiaires de SBC a pu avoir dans certains cas des effets sociaux potentiellement néfastes et pouvant aggraver les risques de déstabilisation**, un risque qui, par exemple, se profile au Tchad et se manifeste encore plus clairement en Haïti. Le FMI dit en tenir compte dans le séquençage des réformes. **S'il n'est pas question pour le FMI de prévoir explicitement des traitements différents pour les États fragiles et pour les autres, il s'agirait plutôt (voir la *Staff Guidance Note on the Fund's Engagement with Countries in Fragile Situations*) de mieux « cibler l'engagement avec les pays en situation de fragilité sur les circonstances spécifiques au pays »,** notamment pour ce qui concerne le dialogue sur les politiques, le choix des outils de financement, l'assistance technique et la formation, ou la coordination des bailleurs de fonds. Il n'est pas apparent que la pratique du FMI se soit assouplie sur le terrain mais une réflexion interne est en cours.

Chez l'UE, il n'y a guère de trace d'une réflexion aussi sophistiquée que chez le FMI. Les lignes directrices de l'UE sur l'appui budgétaire ne contiennent pas de nuances similaires à celles de la *Staff Guidance Note* citée, et les documents-pays de l'UE ne montrent pas d'analyse fine des arbitrages qui ont pu se poser à ce niveau dans la réalité de pays aussi complexes qu'Haïti. La condition générale sur la politique macroéconomique est évaluée à la fois dans les pays bénéficiaires de SBC et les autres, et au moins formellement, elle est évaluée suivant les mêmes critères.

Le SBC en tant qu'outil spécifique de l'aide européen a-t-il été bien ciblé ? Il est possible d'apporter quelques éléments de réflexion sur cette question à partir de l'analyse quantitative. L'ANOVA mise en place pour la présente étude a montré que **les pays SBC sont systématiquement moins performants que les autres pour l'ensemble des indicateurs macroéconomiques retenus, sauf pour l'inflation et les IDE. Le ciblage du SBC semble donc pertinent dans la perspective de la fragilité macroéconomique.** Le résultat négatif sur les autres indicateurs macroéconomiques indiquerait en effet que l'UE sélectionne *ex ante* pour le SBC les pays les moins performants économiquement. Le bon résultat relatif à l'inflation dans les pays bénéficiaires peut s'expliquer en partie par la concentration de SBC en Afrique de l'Ouest, une région caractérisée, surtout dans les pays francophones et lusophones, par une grande stabilité monétaire et de faibles pressions sur les prix. La performance relativement bonne des pays SBC sur les investissements directs étrangers est un résultat intéressant et inattendu de l'analyse quantitative, où l'on pourrait lire un effet de crédibilisation du pays vis-à-vis des investisseurs qu'exerce l'intervention européenne¹⁶ (voir QE7).

Leçons à tirer

- Veiller à assurer un maximum de rapidité et de prévisibilité dans les déboursments en sortie immédiate de crise, quand les ressources du SBC peuvent être le seul outil pour éviter un effondrement de la caisse du pays bénéficiaire.
- Particulièrement en sortie de crise, veiller à un maximum de concertation opérationnelle avec les autres PTF, de manière à ce que les décaissements dans leur ensemble tiennent compte des besoins de trésorerie de l'État.
- Aborder avec plus de clarté – et le cas échéant une voix plus autonome vis-à-vis du FMI – les arbitrages qui se posent dans les pays en situation de fragilité entre la maîtrise de la dépense et les nécessités accrues de moyens que peut poser un risque sécuritaire élevé ou une sortie de crise.
- Adapter dans ce sens les lignes directrices de l'appui budgétaire, afin de prendre en compte de manière plus pénétrante et nuancée les défis spécifiques aux pays en situation de fragilité.
- Veiller à assurer une bonne communication des SBC aux prêteurs des gouvernements bénéficiaires, souvent nationaux, afin d'optimiser l'effet des appuis budgétaires sur la signature des États concernés.
- Restituer son « mordant » à la condition générale d'éligibilité macroéconomique dans les pays bénéficiaires de SBC, par exemple en élevant le profil des discussions à ce sujet à travers le dialogue politique et une implication plus importante du SEAE.
- Ne pas perdre de vue les objectifs stratégiques liés à la structuration globale du cadre fiscal dans les pays bénéficiaires de SBC, au-delà des réformes techniques, si importantes soient-elles.
- Exploiter à bon escient toute la palette des outils à la disposition de l'UE, y compris le dialogue politique de haut niveau avec le pouvoir législatif, pour surmonter les blocages en matière de réformes fiscales préconisées par les SBC.

¹⁶ Plus cyniquement, on pourrait y lire aussi un pouvoir d'attraction plus fort pour le secteur privé des pays à faible capacité de régulation et de contrôle, en dépit du risque plus élevé qui les caractérise.

- Veiller à élever la visibilité de l'UE lorsqu'il est fait recours au FMI en tant que prestataire de services d'assistance technique dans le cadre d'un SBC, soit directement soit via des agences (AFRITAC, CARITAC etc.).
- Renforcer la présence de profils de macro-économistes dans les délégations et les services du siège concernés par les SBC, et avoir recours éventuellement à des experts détachés des Ministères des Finances des Pays membres de l'UE, et/ou des Pays associés.
- Parallèlement, bien maintenir la distinction entre les fonctions de pilotage politique et stratégique des SBC par les fonctionnaires de l'UE et les fonctions de service des assistances techniques.
- Réfléchir à la possibilité et opportunité d'intégrer aux SBC des réformes structurelles autres que la seule gestion des finances publiques, qui seraient plus directement liées à un agenda de croissance (la qualité de la régulation, le travail sur les secteurs productifs, ou les réformes du climat des affaires).

Résumé du niveau d'informations collectées

CJ	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ3.1	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des SBC. • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Enquête électronique menée par ADE. • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège. 	3
CJ3.2	<ul style="list-style-type: none"> • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères 	4

	<p>d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse quantitative. Enquête électronique menée par ADE. Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	
CJ3.3	<ul style="list-style-type: none"> Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) Analyse quantitative. Enquête électronique menée par ADE. Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4
CJ3.4	<ul style="list-style-type: none"> Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) Document de la Cour des Comptes européenne sur la mobilisation des recettes nationales dans les programmes d'appui budgétaire. 	3

	<ul style="list-style-type: none">Analyse quantitative.Enquête électronique menée par ADE.Entretiens avec le personnel de l'UE au siège	
CJ3.5	<ul style="list-style-type: none">Étude des lignes directrices et autres documents de politiques de l'UE et du FMI.Analyse quantitative.	4

1 : faible ; 5 : élevé

QE 4: Public Finance Management and transparency

QE 4: PUBLIC FINANCE MANAGEMENT AND TRANSPARENCY.....	1
CJ4.1 Relevance of PFM conditions included in the SBC in view of the country's PFM weaknesses, context of fragility (short term needs) and considerations on sequencing of PFM reform.....	4
CJ.4.2 Degree of coordination of the formulation of PFM conditions with the government and international stakeholders	6
CJ4.3 Extent to which clear progress is evidenced for each of the PFM conditions in line with agreed performance targets.....	9
CJ4.4 Extent to which progress in selected PFM conditions was supported by technical assistance	12
CJ4.5 Progress achieved in terms of budget transparency and oversight	14

List of tables

Table 1 – Overview of PFM-related performance indicators linked to the VT	4
Table 2 – Frequency of VT indicators in the various PFM domains.....	5
Table 3 – Dialogue with Government and Coordination with DPs in formulating PFM conditions	7
Table 4 – Overall progress in PFM reform based on PEFA and CPIA scores	9
Table 5 – Performance on the PFM indicators linked to the VT.....	10
Table 6 – Technical assistance in the PFM domain.....	12
Table 7 – Development of performance on Budget Transparency	17
Table 8 – Development of the performance on Parliamentary Oversight.....	18
Table 9 – Development of performance on ‘Oversight by Supreme Audit Institutions’	18

EQ 4

To what extent did the three components of SBC support improvements in the transparency, management and oversight of the country's public finances?

The improvement of the country's PFM system should be an indirect output of the SBC resulting from meeting the general eligibility criteria guiding the fixed tranche and specific performance targets guiding the disbursement of the variable tranche. The question aims to analyse whether the implementation of the SBC in the various countries has met this expectation. The sub-questions relate to sensitivity of the PFM conditions and the fragility context of the countries, the coordination with the partner governments and other DPs, the results achieved in PFM (including budget transparency and oversight mechanisms) and the link with complementary technical support.

Nearly all SBCs had a strong focus on the improvement of the country's PFM system as a main pre-condition for the credibility of the state and public service delivery. The only exception is the SBC operation in Nepal that focused on relief from natural disaster. By default, progress in PFM reform was required as a general eligibility criterion for SBC. In addition, 52 % of the indicator targets linked to the variable tranche disbursement focused on PFM related issues. These PFM indicators were primarily selected in the domain of 'domestic revenue mobilisation', 'transparency' and the 'mitigation of fiduciary risks'. The

selection of the indicators was justified in the context of the SBC partner countries and were inspired by the partner country's PFM reform strategy and action plans. No specific 'fragility factor' was apparent in the selection of the PFM indicators. The issue of fragility was mainly reflected in the lower baseline of the PFM performance and relatedly, less ambitious targets. The selection of the targets followed a process of coordination between the EUD, the government and other development partners (DPs). The quality of the dialogue and donor coordination was time and place specific, but in general, the EUD was not encapsulated by joint donor frameworks and coordination focuses on information sharing. With regards to government dialogue, this is primarily carried out on a technical level and high level strategic dialogue is rare.

As required by the general eligibility criterion on the credibility and relevance of PFM reform, a PFM reform strategy was indeed in force in nearly all partner countries and inspired the selection of performance targets for the disbursement of the variable tranche. Overall, the fulfilment of these targets by the partner countries was mixed with 55% fully met and 45% either not met or partly met. The occurrence of unmet performance targets reflect that the targets were not set in a trifling manner, but reflected real challenges and reform ambitions from the side of the partner country and the EUD. The relative success in meeting the PFM targets of the VT did not improve overall PFM performance as measured by PEFA and CPLA scores. Only in two countries, modest progress in the performance of the PFM system is evidenced: Ivory Coast and Madagascar. Overall PFM performance in other countries did not change or even deteriorated in four countries (Central African Republic, Haiti, Burundi and Niger). The general eligibility criterion was thus not effective as a driver of PFM reform. It was met in all SBCs and never applied as a sanctioning mechanism.

Lack of progress is also observed in the domain of budget transparency and oversight. While in some SBC partner countries progress has been made in the area of budget transparency, public availability of fiscal information and the role of Parliament in budget scrutiny, the role of Parliament in the accountability process has either diminished or has stagnated at very low levels in all SBC partner countries (with the exception of Afghanistan). This limited role of Parliament in accountability also holds down the effectiveness of external audit by the Supreme Audit Institutions.

EQ4	Theme	Appreciation	Main findings
JC4.1	Design elements		<ul style="list-style-type: none"> • The PFM targets included in the SBCs were justified in view of the country's PFM weaknesses as reflected in the PFM strategy; • The PFM indicators primarily targeted the domains of domestic revenue mobilisation, transparency and the mitigation of fiduciary risks; • Fragility was reflected in the starting position of the PFM performance being more basic than in non-fragile transition countries. • BS Guidelines on SBC which recommend focusing on 'basic' PFM areas do not give much guidance

JC4.2	Coordination with the Government and donors		<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue primarily took place at a technical level. Strategic dialogue was rare; • Donor coordination focused on information sharing to avoid overlap and create synergies. Joint PAF matrices were generally not pursued.
JC4.3	Progress on PFM VT indicators		<ul style="list-style-type: none"> • The general eligibility criterion on PFM was met for all SBC programmes even though little overall reform progress has taken place. • Modest progress in the performance of the PFM system is evidenced for only two countries out of 15. Overall PFM performance deteriorated in four countries. • The fulfilment rate of PFM targets by the partner countries was mixed with 55% fully met and 45% either not met or partly met.
JC4.4	TA		<ul style="list-style-type: none"> • Partner countries received in nearly all SBC programmes cases complementary technical assistance in PFM using different modalities. • No single modality dominated and the BS guidelines do not indicate a preferred modality. • Alignment in time of the TA and the SBC has often been a challenge.
JC4.5	Transparency and oversight		<ul style="list-style-type: none"> • Limited progress is observed in the domain of budget transparency and oversight; • Although in a few SBC partner countries progress has been made in the area of transparency, public availability and the role of Parliament related to the budget estimates, the role of Parliament in the accountability process has either diminished or has stagnated at very low levels across all SBC partner countries; • The effectiveness of external audit is held down by the lack of government accountability to the Parliament.

CJ4.1 Relevance of PFM conditions included in the SBC in view of the country's PFM weaknesses, context of fragility (short term needs) and considerations on sequencing of PFM reform.

Nearly all SBCs had a strong focus on the improvement of the country's PFM system as a main pre-condition for the credibility of the state and public service delivery. By default, progress in PFM reform was required as a general eligibility criterion for SBC. In addition, with the exception of Nepal and Madagascar all SBCs included PFM specific performance indicators linked to the variable tranche (VT). In total, for the 15 country case studies, 52 % of the performance indicators linked to the VT (190 out 357) focused on PFM related matters, including domestic revenue mobilisation (DRM) and anti-corruption.

The following tables provide an overview of the selection of indicators for each of the fifteen country case studies. Table 1 gives the share of the number of PFM targets in the total number of targets of the VT. It also provides an appreciation of the justification of the selection of the PFM targets in view of the countries' PFM weaknesses and their context of fragility.

Table 1 – Overview of PFM-related performance indicators linked to the VT

Country	PFM targets as % of total VT targets	Justification in view of the country's PFM weaknesses context of fragility and considerations on sequencing of PFM reform
Afghanistan	69% (18 / 26)	Besides short term basic reforms (e.g. legal reform of the extractive sector), the FA included also (too) complex and advanced reforms in the domain of public investment appraisal even though the country's discretionary budget is very small.
Burundi	60% (9 / 15)	The factors of fragility and challenges for PFM reform were well identified at the outset of the program. The conditions adopted for the VTs reflected these issues.
CAR	80% (24 / 30)	The priority objectives of the SBCs were to enable the payment of civil service salaries and the clearance of domestic arrears, to improve resource mobilisation and gradually to restore the capacity to prepare, submit and execute the budget.
Chad	45% (5 / 11)	PFM as a core objective of the SBCs; many priorities identified based on the reform plan without clear sequencing. Indicators of the VT aimed to improve the expenditure chain but were not fully owned by the Ministry of Finance and not reached
Côte d'Ivoire	41% (7 / 17)	The conditions agreed at the time in the SBC were well targeted the deficiencies that needed to be addressed to restore the legitimacy of the state undermined by the electoral crisis.
Gambia	20 % (2 / 5)	No VT for SBC1 and SBC2 is only due to disburse its VT in the third quarter of 2019 (indicator related to the adoption of a single treasury account)
Guinea	33% (7 / 21)	The disbursement conditions included basic PFM components, too numerous and lacking ambition
Haiti	40% (12 / 30)	The strategic orientation on PFM in both SBCs was fully justified and shared by DPs (IMF, WB and IDB) because of the short-term risk to macroeconomic stability and the move from stabilisation to consolidation.
Madagascar	0 out of 9	The SBC did not contain PFM indicators linked to the VT, but included a matrix of prior PFM and anti-corruption actions. The matrices included more than 40 priority actions which were poorly adapted to weak national capacities.

Mali	49% (20 / 41)	The SBCs were adapted to the context of a relative strong PFM system in Mali and rightly addressed DRM, external control and corruption as the main weaknesses identified in Mali's PFM system.
Nepal	0% (0 / 5)	As the SBC focused on relief from a natural disaster and required a quick disbursement, the FA did rightly not incorporate performance indicators on PFM system improvement ¹ .
Niger	28% (12 / 43)	Although the strengthening of PFM was one of the main objectives of SBC 2 and SBC 3 with fairly strong ambitions, this was not reflected in the selection of a rather limited number of VT indicators
Sierra Leone	69% (38 / 55)	Initial SBCs included too complex and advanced reforms, the later SBCs focused on short term basics in DRM, procurement and transparency.
Somalia	60% (6 / 10)	The choice of the indicators seems relevant to Somali's PFM weaknesses.
Tunisia	77% (30 / 39)	Appreciation is not filled in grid

Table 2 shows the PFM areas targeted by the VT indicators for the SBCs implemented in the 15 country case studies. From the table, it can be derived that the PFM indicators primarily addressed the domain of domestic revenue mobilisation, transparency and the mitigation of fiduciary risks by including areas as internal control, procurement, anti-corruption and external audit. In the context of budget support, the predominance of these areas is justified. Given the importance of public servants' salaries in the total budget in fragile states, the frequency of indicators linked to the payroll management is low. Also, cash management through a Treasury Single Account has been given little attention in the PFM indicators.

Table 2 – Frequency of VT indicators in the various PFM domains

PFM domain	Number of indicators	Share of total
DRM	59	31,1%
External audit	17	8,9%
Transparency	16	8,4%
Anti-corruption	15	7,89%
Procurement	13	6,84%
Budget preparation	13	6,84%
PFM legislative framework	11	5,79%
Internal control	10	5,26%
Accounting	7	3,68%
Budget execution rate	6	3,16%
Decentralisation	6	3,16%
Payroll	5	2,63%
Public investment	3	1,58%
Cash management / Treasury Single Account	3	1,58%
Others	6	3,16%
Total	190	100,00%

¹ Budget execution of the National authority

The selection of indicators was justified from a country perspective and reflected challenges as identified in the country's PFM strategy. However, a specific 'fragility factor' was not apparent in the selection of PFM domains. The 2012 BS Guidelines required that the SBC should focus on '*core dimensions of the PFM system with a special attention to the budget cycle*' without giving much guidance on 'core dimensions' and 'acceptable performance levels' for a fragile state. In budget support arrangements with non-fragile countries, the same PFM domains proliferate. In the SBCs under review, the issue of fragility was mainly reflected in the baseline of the PFM performance being lower than in non-fragile transition countries. A few PFM indicators in the SBCs of Sierra Leone and Afghanistan were considered not to be well-adapted as they assumed a too high starting position of the country and were too advanced given the country's basic PFM context. Indicators were not always owned by national authorities (see T'chad).

Success factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Most PFM-related performance indicators included in the SBCs were justified in terms of the country's context and weaknesses; ▪ Domestic revenue mobilisation, transparency and mitigation of fiduciary risks are the main focal areas of PFM indicators.
Hindering factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lack of attention to operating a single treasury account and the payroll as two basic PFM areas with significant fiduciary risk elements. ▪ Overambitious indicators, not fully owned by national authorities

Lessons learned

- More specific guidance in the Budget Support Guidelines on basic PFM functions and expected performance levels for fragile countries on the different PFM sub-domains would support selection of the most relevant areas to be targeted through the VT indicators.

CJ.4.2 Degree of coordination of the formulation of PFM conditions with the government and international stakeholders

Although the *quality* of the dialogue and donor coordination is time and place specific, overall, the formulation of the PFM conditions has resulted from a process of coordination between the EUD, the government and other development partners.

Table 3 below provides details on the dialogue with the Government and coordination with other DPs across the 12 case study countries.

Table 3 – Dialogue with Government and Coordination with DPs in formulating PFM conditions²

Country	Dialogue with government	Coordination with Development Partners
Afghanistan	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Burundi	PFM dialogue and cooperation halted following the withdrawal of the budget support operations in 2015	The PFM coordination mechanism ended following the withdrawal of the BS operations in 2015.
CAR	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue √ Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing X Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Chad	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets X Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue. 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection √ Joint DP performance matrix in 2015
Côte d'Ivoire	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets X Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Gambia	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection √ Joint DP performance matrix
Guinea	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets X Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Haiti	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue √ Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection √ Joint DP performance matrix
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> X Existence of a PFM reform strategy X Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing X Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Mali	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Niger	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection √ Joint DP performance matrix
Sierra Leone	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing

² To be explained

	<ul style="list-style-type: none"> √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Coordination in target selection X Joint DP performance matrix
Somalia	<ul style="list-style-type: none"> √ Existence of a PFM reform strategy √ Consultation on selection of targets √ Regular technical dialogue X Regular strategic dialogue 	<ul style="list-style-type: none"> √ Active PFM DP coordination group; √ Information sharing √ Coordination in target selection √ Joint DP (EU/WB) performance matrix
Tunisia		

Table 3 shows that the formulation of the specific indicators was done in consultation with the partner government and inspired by a governmental PFM reform strategy and action plans for the 15 country case studies. During implementation, coordination and dialogue with the beneficiary government has mostly been carried out on a technical level. High level strategic dialogue has been rare. It is noted that the quality of the dialogue and coordination with the partner country is negatively affected by the capacity challenges and high turnover of staff that are more generally common in fragile countries than in stabilised countries.

In terms of coordination with other DPs, it has been expressed by joint performance frameworks only in a few cases (4/15 country case studies). In most cases, donor coordination has been less stringent and focused on information sharing to avoid duplication and support synergies. For example, the SBC of Mali did not focus on procurement as institutional capacity building in procurement was supported by the AfDB. In Sierra Leone, the EU dropped an indicator on payment arrears that was already taken up by the IMF. In terms of coordination, the EU's closest partner is the IMF. Coordination with other partners is more time and place specific. For example, in CAR a common framework exists with the IMF, but not with the WB who based its support on a reform agenda that was not agreed with the other donors while the AfDB and France offered their budget support without conditions.

Whilst a joint multi-donor framework and performance matrix is the most advanced form of coordination, it is not always a necessary condition for higher leverage. While in Haiti, the matrix was effective, the success rate of the common matrix in Sierra Leone was low and eventually abandoned. The breakdown of the joint framework in SL allowed the EUD to bring more realism to the SBC indicators and closer relations with the authorities. In Burundi, a common matrix of measures for PFM was developed bringing together all donors involved in these issues (IMF, WB, ADB, Netherlands, France, Belgium), but political instability resulted in the withdrawal of BS and donor coordination on PFM.

Success factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PFM reform strategies and action plans were available to inform the priorities for the VT performance indicators; ▪ Dialogue mechanisms at lower technical level were operational; ▪ DPs engagement in regular and transparent information sharing to avoid duplication, contradiction and create synergies.
Hindering factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Little dialogue with the government at a strategic level; ▪ Too stringent donor coordination via a joint indicator matrix that includes too complex indicators and ambitious targets.

Lessons learned

- Regular and transparent information sharing with other DPs is an acceptable mechanism for DP coordination; and
- Include high level dialogue as a condition in the FA as the current procedures are unbinding and not respected

CJ4.3 Extent to which clear progress is evidenced for each of the PFM conditions in line with agreed performance targets

While the general eligibility criterion on the credibility and relevance of a PFM reform strategy has been positively assessed for all SBC programmes, little progress in the overall PFM performance of the beneficiary countries is observed and the fulfilment rate of the PFM performance targets for the SBCs under review was mixed.

The PFM general eligibility criterion was fulfilled for all SBCs since the fixed tranches were systematically disbursed, even in cases where commitment to PFM reform was not obvious. For example, Burundi met the criterion in 2014 when the government commitment to PFM reform had evaporated. Nevertheless, even though the general eligibility criterion was not applied as a sanctioning mechanism, it signalled the need to adopt and implement a PFM reform strategy to the partner country. As shown in CJ 4.2, a PFM reform strategy was in force in all partner countries with the exception of the first SBC in Madagascar. These strategies and their action plans inspired in many cases the specific performance indicators.

By the adoption of a PFM reform strategy, it is expected that systematic PFM reforms are triggered. Table 4 provides data from Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) diagnostic reports and the World Bank Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) to evaluate this hypothesis across twelve countries.

Table 4 – Overall progress in PFM reform based on PEFA and CPIA scores

Country	Evolution PEFA scores				CPIA score on 'quality of budgetary and financial management'		
	Period	Up	No change	Down	2012	2015	2017
Afghanistan	2013 - 2018	3	18	7	3.5	3.5	3.5
Burundi	2011 – 2014	6	14	8	3.5	3.0	2.5
CAR	Not relevant: last PEFA dates from 2010				2.5	2.5	2.0
Chad	2009 - 2017	4	14	10	2.0	3.0	3.0
CoI	2013 - 2018	9	18	1	3.0	3.0	3.5
Gambia	Not relevant: one PEFA in 2015				3.5	3	3.5
Guinea	2013 - 2018	11	10	7	3.0	3.0	3.0
Haiti	Not relevant: last PEFA dates from 2012				3.0	2.5	2.5
Madagascar	2013 - 2017	12	12	4	2.0	2.5	3.0
Mali	2010 - 2016	9	11	8	3.5	3.5	3.5
Niger	2012 - 2016	7	13	8	3.5	3.5	3.0
Sierra Leone	2014 - 2018	9	12	7	3.5	3.5	3.5
Tunisia	Not relevant: last public PEFA from 2010				not available		

The data in Table 4 do not confirm the hypothesis that meeting the general eligibility criterion drives performance in PFM upwards. It shows that only in two countries, progress in the performance of the PFM system is observed based on PEFA and CPIA scores: Ivory Coast and Madagascar. PFM performance in other countries did not change or even deteriorated in four countries (Burundi, Central African Republic, Haiti, Niger).

Table 5 focuses on the fulfilment of the PFM targets that are linked to the disbursement of the variable tranche (VT). As these targets have direct financial consequences, they are expected to give stronger incentives for PFM reform than the general eligibility criterion on PFM reform. Table 5 shows the performance for ten case study countries.

Table 5 – Performance on the PFM indicators linked to the VT

Country	Nr of indicators	Results			Remarks on performance
		met	partly	not met	
Afghanistan	10	9	0	1	Condition on parliamentary approval of Law on Mining was not met for political reasons and unaligned DP opinions
Burundi	9	1	0	8	Overall lack of government commitment
CAR	21	14	4	3	The unmet targets were all part of the 4 th tranche of SBC 2 and reflected a temporary lack of government commitment
Chad	5	1	1	3	Targets in different areas were not met (tax policy unit, modification of the FMIS payment module and VAT incentive schemes)
Guinea	5	4	0	1	The target on the establishment of the Treasury Single Account was not met
Haiti	10	6	3	1	Achievements in public procurement and anti-corruption were below target
Ivory Coast	7	6	0	1	Lack of government commitment to strengthen independent external audit
Mali	14	9	0	5	Lack of government commitment to address weaknesses in internal control, external audit and anti-corruption
Niger	12	7	4	1	Specific targets are largely met, except a target on anti-corruption
Sierra Leone	30	11	2	17	Low performance in SBC 1 and second tranche SBC 2 due to complexity of indicators and lack of commitment. Success rate in SBC 3 was 85%.
Total	123	68	14	41	
	100%	55%	11%	33%	

Overall, the performance of the recipient countries under review on the PFM indicators was mixed, with 55% of VT indicators having been fully met and 45% either not met or partly met. These statistics are negatively affected by countries such as Burundi, Sierra Leone and Chad that did not meet the majority of their targets. Other countries demonstrated a more positive record in meeting the targets related to PFM indicators, albeit in none of the countries all targets were met. On the one hand, the occurrence of unmet performance targets reflect that the targets were not set in a trifling manner, but reflected real challenges and reform ambitions from the side of the partner country and the EU. On the other hand, a number of common hindering factors can be derived from the analysis of the unachieved targets. The country case studies confirm the importance of four common factors. These factors are not new and are well known from previous studies on the effectiveness of budget support operations:

- Government commitment and ownership: PFM reforms cannot be bought by the variable tranches alone but require intrinsic commitment of the government. Examples here are Sierra Leone and Mali. The higher implementation rate in the SBC-3 with Sierra Leone is for a large part explained by a fresh political commitment to international support and the accompanying reform expectations. In Mali, progress was made in the overall implementation of PFM reform in areas which were not targeted by the SBC indicators, such as performance-oriented budgeting, while the SBC targeted areas in internal and external control made the least progress.
- Relevant and timely complementary measures: Timely technical assistance provided on a flexible and demand-based basis has been influential in meeting PFM reform targets in Haiti and Sierra Leone (see also CJ4.4).
- Realism of performance targets: Performance targets should be formulated in an ambitious manner, but their realism should not be compromised. An example is the SBC in Nepal that included a budget execution target that was clearly unrealistic at the moment that the FA was signed.
- Quality of the dialogue: the availability of EUD staff that are competent in the PFM domain and actively participate in the technical dialogue can increase the effectiveness of the performance targets by engaging in the formulation and implementation process. In some of the visited delegations, the SBC task managers did not have sufficient previous work experience and training in PFM to act as a knowledgeable counterpart for the partner government.

Success factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Government commitment; ▪ Quality of the dialogue / PFM competence of EUD staff; ▪ Relevance and timeliness of complementary measures.
Hindering factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lack of government commitment; ▪ Unrealism in target setting.

Lessons learned

- While some factors that are on the side of the partner country, notably government commitment, are out of EU control, the EU could increase the effectiveness of the variable tranche by being a knowledgeable counterpart on PFM discussions. This would require that the EUD employs sufficient experienced PFM staff to manage the SBC and conduct the related policy dialogue.

CJ4.4 Extent to which progress in selected PFM conditions was supported by technical assistance

There was no single, dominant modality to complement the SBC in supporting the partner countries with the implementation of PFM technical issues. In 14 out of 15 country case studies, partner countries were supported by technical assistance in PFM. For this support, the EU used different modalities and decided on the basis of the country context.

Table 6 shows the TA modalities that complemented the SBC in 14 case study countries. Elements related to the effectiveness of this support are included when they were available.

Table 6 – Technical assistance in the PFM domain

Country	Modality of technical assistance in the PFM domain
1. Afghanistan	SBC 1 did not include complementary measures. Initially, the EUD intended to rely on ongoing interventions funded via the Afghan Reconstruction Trust Fund. During the implementation of SBC 1, the EUD reconsidered its approach and added a specific TA to support the implementation process of the 2 nd SBC.
2. Burundi	Complementary TA was deployed through a dedicated TA project (FABRICE). The project supported the implementation of the PFM reform strategy and the Good Governance and Anti-Corruption Strategy. This support was interrupted in 2015 following the suspension of the programme.
3. CAR	Specific TA was provided in support of the Treasury and domestic revenue mobilisation (in particular in the field of customs taxation, and in the identification of tax expenditure).
4. Chad	A dedicated TA project was provided as part of the SBC (ACET 2) but this support did not start until April 2018 (while ACET 2 started in December 2016).
5. Cote d'Ivoire	There was no specific TA incorporated in the SBC, but the EU funded PFM related projects related to the SBC including one-off support to the Court of Auditors and a Governance Support Programme (2014-2017). However, these programmes started late limiting their impact on the implementation of the SBC.
6. Gambia	Complementary TA to support the key actions of the Common PFM Reform Matrix has been provided through Afritac West 2 (funded by the EU).
7. Guinea	The SBC added a complementary aid package that facilitated monitoring and dialogue with the Government. In addition (but not part of the SBC), technical support is coordinated in a working group chaired by the EU. Key providers of support are the IMF and Expertise France. However, this TA did not focus on the achievement of disbursement conditions.
8. Haiti	TA was provided as complementary measure in the SBC for, among others, improving resource mobilization, transparency, local financial reform, development of a macroeconomic model and identification of tax expenditures.
9. Mali	Support for capacity building in PFM has remained fragmented, reflecting limited political will to work in the priority areas of the SBC. Institutional support provided under the 3 SBCs has been ad hoc and included the

	financing of a study on tax and customs exemptions in support of the IMF programme.
10. Madagascar	Complementary TA to the SBC was considered during the design phase but the expected synergies did not develop in practice and the programmes were separately implemented. This lack of complementary institutional support to the SBC has impeded dialogue and implementation of the SBC measures.
11. Nepal	The EUD supports the implementation of the country's PFM Reform Plan through funding of a WB-led MDTF and is not directly engaged in PFM reform.
12. Niger	Complementary TA in support of the SBCs was provided via framework contracts. The support included diagnosis (PEFA 2016 and TADAT), the formulation of a new reform strategy and institutional strengthening of the tax administration.
13. Sierra Leone	The SBC has been complemented with TA in the PFM domain during all three SBC. However, the modality has evolved from indirect management in SBC 1 (WB-managed MDTF) to direct management during SBC 2 and 3. The latter contributed to improved performance in SBC 2 and 3.
14. Somalia	Complementary TA is not included in the FA. In case the need for TA support will arise during implementation, it is envisaged to address them by separate interventions.

From Table 6 it is derived that four different modalities were used to support SBC implementation by addressing technical PFM questions:

- TA limited to the monitoring and facilitation of the dialogue. Exemplary cases are Afghanistan SBC 2 and Guinea. This type of project supported the smooth implementation of the SBC, but it did not assist the partner country in the implementation of PFM technical issues;
- TA addressing specific technical challenges in the SBC implementation. Exemplary cases are CAR, Mali, Haiti, Niger, Gambia, Guinea, Somalia. Such TA was provided via direct management (framework contracts) or indirect management (e.g. IMF or member states).
- A dedicated TA project by EU direct management that supported the partner country on all technical reforms included in the SBC performance indicators. This modality was used in Sierra Leone for the SBC 2 and 3, Burundi, Chad and Nepal.
- Reliance on ongoing technical PFM reform programs that were not directly linked to the SBC and managed either directly or indirectly. Exemplary cases are Cote d'Ivoire, Nepal, Sierra Leone SBC 1, and Afghanistan.

In the scope of this evaluation, no conclusion can be derived on the most efficient/effective modality to complement SBCs in implementing PFM reforms as the appropriate design is place and time specific. Nevertheless, the study reveals that two trade-offs need to be considered during the design:

- Flexibility versus timeliness: Given that the SBC works with explicit cut-off dates, it is crucial that the TA is operational well in advance of the applicable deadlines. It may be challenging to have the TA timely operational in case the recruitment process commences only after the bottlenecks are identified. Short recruitment procedures via framework contracts may mitigate this risk. Another solution is dedicated TA project with capacity to cover various PFM domains that is operational during the entire SBC

period. This latter solution is more costly and has longer procurement procedures that should be taken into account.

- VT fulfilment rate versus country ownership: Depending on the formulation of the target, external experts can support the fulfilment of the performance target and some partner countries may have the expectation that this is the role of the TA. For reasons of sustainability, even though all stakeholders are interested in a high fulfilment rate, it should be avoided that partner countries will rely too heavily on the TA to meet certain targets and do not assume own responsibility.

Lessons learned

- The Budget Support Guidelines do not contain guidance on good practices in recruiting complementary support.
- The selection of the most appropriate TA modality is to be carefully analysed during the design taking the specific country context in consideration. Procedures for recruiting TA should commence timely to ensure that the TA is available when needed.

CJ4.5 Progress achieved in terms of budget transparency and oversight

In terms of budget transparency and oversight, by and large, a status quo has been maintained. Improvements related primarily to transparency and oversight of the budget estimates. With regard to transparency and oversight of budget execution, the performance has deteriorated or stagnated at a low level.

SBC have contributed to some progress made, in particular in relation to the availability of budget documents, the role of Parliament and civil society in the budget programming process. On the other hand, transparency in budget implementation and control by external audit institutions, has either stagnated at low or decreased in all beneficiary countries.

In this area, the general condition may have had a greater leverage effect than the other general conditions thanks to the fact that the documents to be disseminated are very clearly identified, that the targets are not precisely defined and that these objectives are monitored by PEFA indicators. The following tables show the development in budget transparency and oversight over the period 2012 – 2018 on the basis of PEFA scores and data of the Open Budget Index (OBI). The three tables separate budget transparency, parliamentary oversight separately on the budget estimates and budget execution and oversight by the Supreme Audit Institution.

Evolution of budgetary transparency, external control, involvement of civil society in the SBC framework		
Afghanistan		Maintaining good transparency: the 8 key budget documents accessible to the public Publication of an audit report on the budget execution Citizen budget
Burundi : 2013-2014		Progress during the SBC period in terms of TOFE Publication Quarterly execution reports, preparation of the State's general balance of payments Involvement of civil society in budgetary debates
Gambie		Significant improvement in the dissemination of budgetary information on the MoF website (draft budget submitted to Parliament, budget implementation reports during the year). Publication of the 2019 citizen budget
Guinée		Transmission to the National Assembly and publication of quarterly implementation reports since 2017 Publication of the citizen budget
Haïti		Major weaknesses remaining but progress: - Completeness of information - Publication of the Finance Law - Regularity of intra-annual implementation reports Deadline for publication and transmission of accounts by the Superior Court of Auditors
Madagascar:		LFI 2018 with an annex on budgetary risks. Delays in the publication of the finance bill Some measures recommended by AFRITAC (such as the publication of budget data in Excel format) not implemented No change in the budgetary documentation sent to Parliament, in-year reports, financial reports and audit reports
Mali		Very rich budgetary documentation in Mali (e.g. tax annex, annex on tax expenditure, employment, debt, gender, gender, citizen budget, etc.) 2018: publication of the draft LdF before approval by the NA Report on the implementation of the 2013 Finance Act and the related general declaration of conformity sent to the NA in January 2016
Népal		6 of the 8 documents available (compared to 5 in 2015)
Niger		Budgetary transparency and information dissemination substantially improved through the SBC. Documents relating to the finance laws and the periodic reports (quarterly and annual) on the execution of the 2017 and 2018 state budgets available online. Treasury management account and LR 2015 produced and transmitted to the Court of Auditors and Parliament Publication of the 2018 citizen budget on the Ministry's website ; Involvement of civil society

RCA		<p>Substantial progress in transparency since the end of the Transition</p> <p>ITV partially achieved in 2016 but achieved in 2018: Adoption by the Council of Ministers and tabling on the National Assembly's Bureau of the 2018 finance bill by 15/09/2017 at the latest in accordance with the budget preparation schedule</p> <p>Finance bills and laws, interim and annual budget execution reports, published on the MFB website (www.mfb.cf), + Details of exemptions, tax expenditure amounts by exemption and tax category as well as the circular setting the budget framework and timetable for the 2018 budget.</p> <p>Presentation of accounts from 2010 to 2016, submission of accounts for 2016 to the Court of Auditors.</p> <p>The 2017 Citizen Budget is also available on the website</p>
RCI		<p>Limited progress through the general condition</p> <p>Some limited progress on the internal transparency of the budget and information to Parliament; not for public</p>
Sierra Leone		<p>No improvement to mention</p> <p>The SBC has not altered the performance regarding oversight. No improvement in the effectiveness of the Supreme Audit Institution despite the VTI which was finally dropped</p>
Tchad		<p>Progress in budget information publication (finance law (initial and amending), general State budget and quarterly budget execution reports) from 2015 onwards, due partly to BS programmes</p> <p>2017: decrease in the amount of budgetary information available to the public</p> <p>Not made public in a timely manner: Executive budget proposal, pre-budget report or mid-year review; In-year reports; Citizens' budget; Year-end report or audit report</p>

As PEFA reports and OBI data are not available for all case study countries, the effect on budget transparency and oversight is based on 10 SBC beneficiary countries out of the 15 under review. Overall, it can be concluded that developments in budget transparency and oversight were stagnant and little progress was achieved. While only three countries showed some progress in the area of budget transparency (PI-6), public availability of fiscal information (PI-10) or the role of Parliament in budget scrutiny, the role of Parliament in the accountability process diminished or stayed stagnant at a low level in nine out of ten case study countries for which data were available. This limited the role of Parliament in accountability and also held down the effectiveness of the external audit by the Supreme Audit Institutions (SAI). The relative technical sophistication of SAIs is of little impact in case the Parliament does not make effective use of its reports.

Table 7 – Development of performance on Budget Transparency

Country	PEFA scores ³			OBI score		
	Period	PI-6 ⁴	PI-10 ⁵	2012	2015	2017 ⁶
Afghanistan	2013 - 2018	no change: C	no change: B	59	42	49
Burundi	2011 - 2014	no change: B	no change: B	no data		7
CAR	no recent PEFA data			no data		
Chad	2009 - 2017	no change: C	no change: D	3	5	2
Côte d'Ivoire	2013 - 2018	no change: B	no change: B	no data		24
Gambia	no recent PEFA data			no data		
Guinea	2013 - 2018	up: C to B	up: D to B	no data		
Haiti	no recent PEFA data			no data		
Madagascar	2013 - 2017	up: C to B	no change: C	no data		34
Mali	2010 - 2016	no change: B	no change: C	43	46	39
Niger	2012 - 2016	up: C to B	up C to B	4	17	0 ⁷
Sierra Leone	2014 - 2018	no change: B	no change: B	39	52	38
Somalia	no recent PEFA data			no data		8
Tunisia	no recent PEFA data			11	42	39

³ Using the indicators included in the PEFA 2011 methodology

⁴ Comprehensiveness of Information included in Budget Documentation

⁵ Public Access to Key Fiscal Information

⁶ Global average in 2017 is 43

⁷ The low 2017 OBI score reflects the transition period due to the transition to the programme budget. The case study shows that progress has been made in terms of transparency of financial and budgetary information linked to the conditions and dialogue established through the SBCs in parallel with the WB and IMF programmes.

Table 8 – Development of the performance on Parliamentary Oversight

Country	PEFA scores			OBI score		
	Period	PI-27 ⁸	PI-28 ⁹	2012	2015	2017 ¹⁰ budget/execution
Afghanistan	2013 - 2018	down: B+ to C+	up: C+ to B+	moderate	36	33 (19/47)
Burundi ¹¹	2008 - 2014	up: D+ to C+	up: D to C+	no data		14 (28/0)
CAR	no recent PEFA data			no data		
Chad	2009 - 2017	no change: D+	no change: D	moderate	52	28 (48/7)
Côte d'Ivoire	2013 - 2018	up: D+ to B+	down: C+ to D+	no data		23 (43/13)
Gambia	no recent PEFA data			no data		
Guinea	2013 - 2018	down: B+ to C+	no change: D	no data		
Haiti	no recent PEFA data			no data		
Madagascar	2013 - 2017	up: D to D+	no change: D	no data		35 (43/27)
Mali	2010 - 2016	no change: C+	no change: D	strong	70	32 (43/20)
Niger	2012 - 2016	no change: B+	no change: D+	moderate	73	32 (57/7)
Sierra Leone	2014 - 2018	up: D+ to C+	down: C+ to D+	weak	36	27 (28/26)
Somalia	No recent PEFA data			no data		7 (14/0)
Tunisia	no recent PEFA data			weak	33	36 (72/0)

Table 9 – Development of performance on 'Oversight by Supreme Audit Institutions'

Country	PEFA scores		OBI score		
	Period	PI-26 ¹²	2012	2015	2017
Afghanistan	2013 - 2018	no change: C+	strong	50	67
Burundi	2011 - 2014	no change: D+	no data		33
CAR	no recent PEFA data		no data		
Chad	2009 - 2017	no change: D	moderate	67	72
Côte d'Ivoire	2013 - 2018	no change: D+	no data		33
Gambia	no recent PEFA data		no data		
Guinea	2013 - 2018	no change: D	no data		
Haiti	no recent PEFA data		no data		
Madagascar	2013 - 2017	up: D+ to C+	no data		11
Mali	2010 - 2016	no change: D+	strong	50	50
Niger	2012 - 2016	no change: D+	moderate	50	45
Sierra Leone	2014 - 2018	no change: C+	strong	67	72
Somalia	no recent PEFA data		no data		50
Tunisia	no recent PEFA data		weak	50	22

⁸ Legislative Scrutiny of the Annual Budget Law

⁹ Legislative Scrutiny of External Audit Reports

¹⁰ OBI 2017 distinguishes the role of the Parliament in the formulation/approval of the budget and Parliament's role in budget execution and audit. Similar data are not available for 2012 and 2015.

¹¹ Based on the PEFA scores, an improvement is observed from 2008 to 2014. Since 2014, the country has halted engagement on PFM reform with DPs and it is assumed that the improvements were not sustained. However, no more recent PEFA data are available.

¹² Scope, Nature and Follow-Up of External Audit

Success factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clear milestones provided through the GC ▪ Available indicators to monitor progresses ▪ Involvement of civil society
Failure factors	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oversight and accountability in budget execution ▪ Lack of political commitment ▪ Data system weaknesses

<p>Lessons learned</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ The point of entry for SBC and other EU Budget Support, i.e. the publication of the approved budget estimates, is easily met by partner countries. ▪ Progress have been achieved thanks to clear targets for the 6 key documents and recommendations provided by the guidelines

Summary of the level of information collected

	Sources used	Availability of information
CJ4.1	Roadmaps Action documents Financing agreements	5
CJ4.2	PFM reform strategies and Action Plans Minutes of technical and strategic dialogue meetings Minutes of Donor Coordination Meetings	2
CJ4.3	Financing agreements PEFA reports SBC review reports	4
CJ4.4	Action documents Financing agreements TA project reports TA mission reports	2
CJ4.5	PEFA reports OBI index	3

1: low; 5: high

QE 5 : Renforcement des institutions en charge du maintien de la justice, de la sécurité et de la paix

QE 5 : RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS EN CHARGE DU MAINTIEN DE LA JUSTICE, DE LA SECURITE ET DE LA PAIX.....	1
CJ 5.1 Création, retour et/ou consolidation du fonctionnement crédible et inclusif des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice.....	2
CJ 5.2 Contribution des SBC à la définition et à la mise en œuvre de réformes permettant d'appuyer les Etats vers un système de gouvernance démocratique	6

Liste des tableaux

Tableau 1 – Indicateurs de TV retenus en matière de renforcement des institutions en charge d'assurer la paix, la sécurité et la justice	14
Tableau 2 – Indicateurs de TV retenus en matière d'appui aux politiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique	18

QE 5	Dans quelle mesure les SBC ont-ils permis de renforcer la capacité des institutions en charge du maintien de la justice, de la sécurité et de la paix ?
-------------	--

Cette question concerne principalement les SBC déployés dans des pays en situation de fragilité structurelle¹, connaissant pour certains d'entre eux des épisodes de conflit et/ou de violence menant à une déstabilisation de leurs appareils d'Etat et de leurs systèmes de gouvernance publique. Quinze pays² (sur les 23) ont bénéficié de SBC explicitement axés sur les thématiques de la gouvernance démocratique via des indicateurs de tranche variable visant ce domaine. Cette question examine les produits indirects attendus des SBC dans ces situations, i.e. leur contribution i) au retour à et/ou la consolidation d'un fonctionnement crédible et inclusif des institutions publiques en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice ; et ii) au renforcement des institutions publiques dans la définition, l'adoption et la mise en œuvre de réformes dans les secteurs clé permettant d'appuyer la transition démocratique.

Résumé de la réponse à la question :

Les SBC ont accompagné, avec des effets positifs dans plus de la moitié des études de cas pays (5/7³ pays), la création d'institutions dans le domaine de la justice (Niger, Tunisie), de la justice transitionnelle (Gambie), et de la lutte contre la corruption (Côte d'Ivoire), et une amélioration du fonctionnement des institutions et des capacités des acteurs dans les domaines de la justice et de la sécurité (e.g. processus, nomination et recrutement de personnel, sécurisation/hausse d'allocations budgétaires, renforcement de l'éthique et la déontologie des policiers). Les progrès d'ensemble des appareils judiciaires et sécuritaires des

¹ Les cas de la Tunisie et de l'Ukraine font exception.

² Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Gambie, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Somalie, Togo, Tunisie, Ukraine.

³ 8 études de cas pays sur 15 ont couvert ces thématiques ; les effets sont renseignés pour 7 d'entre eux (les effets du SBC en Somalie ne sont pas renseignés du fait que le programme ait été signé en fin d'année 2018 et qu'il soit donc trop tôt pour apprécier ses effets)

pays bénéficiaires restent ceci étant modestes. Les SBC ont également contribué, avec des effets positifs dans plus de la moitié des études de cas pays (6/10⁴ pays), aux processus de réformes en matière de gouvernance démocratique, même si ces pays restent caractérisés par des fragilités structurelles importantes sur les plans politiques et/ou sécuritaires. Ils ont notamment accompagné : la définition et la programmation de réformes sectorielles en matière de justice (Côte d'Ivoire, Gambie) ; la valorisation de l'idée d'une administration fondée sur le mérite et la performance (Haïti) ; des avancées en matière de législation anti-corruption (Madagascar) ; le financement et l'organisation des élections afin qu'elles se déroulent de façon libre et transparente (Niger, Tunisie) ; la participation citoyenne dans la vie publique (Afghanistan) ; et les politiques de transfert de fonds des services déconcentrés vers les services décentralisés comme élément essentiel d'accords de paix (Mali).

Résumé de l'appréciation par CJ

QE5	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ5.1	Renforcement des institutions dans le domaine de la justice, la sécurité et la paix		<ul style="list-style-type: none"> Thème secondaire des SBC au niveau des objectifs visés et des modalités d'intervention retenues (13/42 SBC et 8/15 études de cas pays appuyant les institutions dans les domaines de la justice, justice transitionnelle, sécurité, lutte contre la corruption, etc.) Contribution au renfort de ces institutions (5/7⁵ études de cas pays), même si les progrès d'ensemble restent lents et que ces institutions continuent à être caractérisées par d'importantes faiblesses institutionnelles et financières
CJ5.2	Politiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique		<ul style="list-style-type: none"> Thème central des SBC au niveau des objectifs visés et des modalités d'intervention retenues (18/42 SBC ; 10/15 études de cas pays appuyant : RSS, processus électoraux, législation anti-corruption, etc.) Contribution positive aux processus de réformes en matière de gouvernance démocratique dans plus de la moitié des études de cas pays (6/10 pays), même si ces pays restent caractérisés par des fragilités structurelles importantes sur les plans politiques et/ou sécuritaires

CJ 5.1 Création, retour et/ou consolidation du fonctionnement crédible et inclusif des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice

L'appui à la création et/ou au fonctionnement des institutions dans le domaine de la paix, la sécurité et justice a été un thème secondaire des SBC au niveau des objectifs visés et des modalités d'intervention retenues.

⁴ 10 études de cas pays sur 15 ont couvert ces thématiques.

⁵ Les effets du SBC en Somalie ne sont pas renseignés du fait que le programme ait été signé en fin d'année 2018 et qu'il soit donc trop tôt pour apprécier ses effets.

- Les répondants à l'enquête ont donné i) une importance 'moyenne' à l'objectif de remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la sécurité intérieure (score de 2,33/5) et de la justice (score 2,13/5) et ii) une importance 'faible' à l'objectif de remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense (score de 1,12/5).
- L'inventaire montre qu'un peu moins d'un tiers des SBC (13/42 programmes) ont inclus des indicateurs de TV ou un critère d'éligibilité (cas unique du Mali) portant sur l'un de ces thèmes : i) création d'institutions dans les domaines du maintien de la paix, la sécurité, la justice, et la lutte contre la corruption; ii) hausse/maintien des allocations budgétaires pour les institutions en charge de la justice, du maintien de l'ordre, de la sécurité, et de la lutte contre la corruption ; et/ou iii) renforcement des systèmes, procédures et capacités des acteurs dans les domaines la justice ou de la sécurité intérieure.
- Dans un peu plus de la moitié des études de cas pays (8/15 pays; 11 SBC), les SBC ont cherché à appuyer la création, la remise en fonction et/ou la consolidation du fonctionnement d'institutions publiques dans les domaines de la justice (Burundi, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger, Tunisie), de la justice transitionnelle (Gambie, Côte d'Ivoire), de la sécurité intérieure (Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Somalie), en matière de déconcentration (Côte d'Ivoire), de la lutte contre la corruption (Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger) et du dialogue social pour renforcer la gouvernance du travail (Tunisie). Les SBC ont la plupart du temps porté leur attention sur ces thèmes au travers des indicateurs de tranche variable et du dialogue sectoriel envisagé dans le contexte des indicateurs retenus (voir tableau 1 en annexe). Dans certains cas, ces thèmes ont été couverts via les critères d'éligibilité (cas du Mali où la désignation de la structure responsable pour le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route était un critère d'éligibilité pour la première tranche fixe) ou la matrice d'actions prioritaires de l'UE (cas de Madagascar avec la matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption). Globalement, peu d'accompagnement complémentaire sous forme d'AT portant sur ces thèmes a été mobilisé au sein des SBC.

Les SBC ont contribué à renforcer ces institutions, même si les progrès d'ensemble restent lents et que ces institutions continuent à être caractérisées par d'importantes faiblesses institutionnelles et financières. Les répondants à l'enquête indiquent, en miroir avec les perceptions concernant les objectifs poursuivis par les SBC, une contribution des SBC d'importance 'moyenne' à la remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la justice (score 2,72/5) et de la sécurité intérieure (score de 2,59/5), et d'importance 'faible' à la remise en route/consolidation des institutions publiques en charge de la défense (score de 1,42/5). Plus de la moitié des études de cas pays (5/7⁶ pays) montrent une contribution positive des SBC à la création et/ou au renforcement de ces institutions (voir tableau ci-dessous), même si les progrès d'ensemble d'amélioration de leur fonctionnement restent limités. Les SBC ont notamment accompagné, via les indicateurs de TV et le dialogue y afférant, i) la création d'institutions dans le domaine de la justice, de la justice transitionnelle, et de la lutte contre la corruption, et ii) une amélioration du fonctionnement des institutions et des capacités des acteurs dans

⁶ Les effets du SBC en Somalie ne sont pas renseignés du fait que le programme ait été signé en fin d'année 2018 et qu'il soit donc trop tôt pour apprécier ses effets.

les domaines de la justice et de la sécurité (e.g. processus, nomination et recrutement de personnel, sécurisation/hausse d'allocations budgétaires, renforcement de l'éthique et de la déontologie des policiers) bien que les progrès d'ensemble des appareils judiciaires et sécuritaires des pays bénéficiaires restent modestes.

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux constats issus des études de cas pays qui ont couvert ces thématiques.

Contribution positive des SBC au renforcement des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice	
Côte d'Ivoire	<p>Le SBC a accompagné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une consolidation et montée en puissance des capacités et de la présence des forces de police sur l'ensemble du territoire national. L'appui a facilité la formation ainsi que le respect des règles d'éthique et déontologique par les policiers en vue de renforcer le lien de confiance entre la police et la population. L'appui a également contribué à la mise en place de comités d'éthique et de dialogue entre la police et la population. • la déconcentration de l'État dans le renforcement de la fonctionnalité des préfectures et des sous-préfectures via un indicateur de TV ; • l'émergence d'une véritable force de sécurité civile, qui a en outre contribué à la réintégration d'une partie de jeunes anciens combattants issus du processus de DDR ; • un maillage judiciaire accru et la fonctionnalité des tribunaux de première instance à travers la tenue régulière des audiences civile et pénale sur le territoire national via un indicateur de TV atteint ; • le déclenchement d'un dialogue politique sur le processus de justice pénale indépendante et impartiale à travers la tenue de procès pénaux équitables concernant les crimes les plus graves commis pendant la crise post-électorale bien que l'indicateur de TV y afférent n'ait pas été atteint ; • le renforcement de la capacité du Ministère de la Justice à mener un dialogue de qualité avec le gouvernement, et en particulier à mobiliser des fonds auprès du Ministère des Finances.
Gambie	<p>Le SBC a appuyé (via les indicateurs de TV) la création d'institutions de justice transitionnelle et de droits de l'homme (mise sur pied d'une Commission vérité, réconciliation et réparations, d'une Commission sur les droits de l'homme, et d'une Commission de révision constitutionnelle fin 2017 et lancement du processus de nomination des Commissaires et de recrutement du personnel fin 2018). Les progrès en matière de renforcement des institutions et d'établissement des libertés politiques restent ceci étant lents et les services de sécurité hautement politisés.</p>
Niger	<p>Les SBC 1 et 2 ont accompagné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mise en place de l'Agence Nationale d'Assistance Juridique et Judiciaire (ANAJJ) et de ses bureaux, via les indicateurs de TV et en complémentarité avec un projet d'assistance technique qui a soutenu l'opérationnalisation technique de l'agence. En 2019, l'ANAJJ était opérationnelle et fournissait des prestations dont la qualité s'améliorait.

	<ul style="list-style-type: none"> • l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, avec la dynamisation des cadres de concertation juridictionnelle à partir de 2016. Les inspections judiciaires ont été renforcées. La réduction du pourcentage de prévenus sur la population carcérale a été plus lente à s'amorcer même si des mesures ont été prises en ce sens. Ces appuis seront poursuivis dans le cadre du SBC 3. • l'adoption d'un projet de loi portant création et attributions de l'organisme en charge de la lutte contre la corruption (cible non atteinte sous le SBC 1 et atteinte sous le SBC 2).
Burundi	Les appuis institutionnels ont contribué à informatiser la chaîne pénale, et à un meilleur fonctionnement des prisons et du suivi de la population carcérale.
Tunisie	Le PAR 2 a encouragé - via des indicateurs de TV atteints - la création de l'instance judiciaire transitoire remplaçant le conseil supérieur de la magistrature et du pôle judiciaire spécialisé dans les dossiers économique-financiers même si les progrès ont été limités sur l'amélioration du fonctionnement effectif de l'ensemble de l'appareil judiciaire. Le PAR 4 a également contribué, via des indicateurs de TV atteints, à l'adoption de la loi instituant le Conseil National du Dialogue Social, sa composition, son mandat et son mode de fonctionnement, et à celle sur la cour constitutionnelle.

Contribution mixte des SBC au renforcement des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la sécurité et la justice

Mali	<p>Le SBC 1 a inclus un sous-indicateur (TV 2014) appuyant la remise en fonctionnement des tribunaux de première instance et des justices de paix dans les régions de Gao et Tombouctou, sans suivi par la suite. Sous le SBC 2, il y a eu la volonté de travailler sur la sécurité, sans réussir à trouver un accord avec la partie malienne. La signature du SBC 3 a été conditionnée à l'inclusion d'un indicateur sur la gestion des ressources humaines (GRH) des forces de défense et de sécurité, qui est une action clé de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité, qui est elle-même une partie intégrante de l'accord de paix. Enfin, le SBC 2 a inclus un appui au processus de décentralisation (transferts aux collectivités locales). Les SBC ont inclus peu d'appui technique (projets d'AT) en appui au processus de paix</p> <p>Des avancées ont été enregistrées au niveau des dispositifs institutionnels en matière de réconciliation, justice et sécurité (e.g. nomination des membres de la Commission Nationale de DDR et de la Commission d'Intégration, progressive opérationnalisation de la CVJR en 2016 avec des antennes régionales, Conseil de Sécurité National créé en Mars 2019) bien que le bilan de la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation issu du processus d'Alger reste fortement mitigé 2,5 ans après la signature de l'accord. Le SBC a constitué un levier sur ces thématiques (indicateur sécurité du SBC 3, y inclus au travers du dialogue politique de l'Ambassadeur) que d'autres instruments tels que les missions PSDC n'apportaient pas.</p>
-------------	--

	<p>Malgré quelques progrès enregistrés ces dernières années au niveau du secteur de la justice (e.g. adoption en janvier 2017 en conseil des ministres d'un document de politique nationale de justice transitionnelle), celui-ci demeure majoritairement défaillant. Le SBC 2 (sous-indicateur TV2) a contribué à la reprise du traitement judiciaire et du redéploiement du personnel au niveau des tribunaux de première instance de Gao et Tombouctou.</p>
<p>Madagascar</p>	<p>Face au contexte d'insécurité qui prévalait au sortir de la crise en 2014, le SBC 1 a contribué, à travers un indicateur de TV, au renforcement du fonctionnement des forces en charge de la sécurité (en milieu rural) en sécurisant une dotation budgétaire de fonctionnement minimale à la Gendarmerie sur le budget 2015. Les allocations budgétaires à la Gendarmerie sont ceci dit en baisse sur la période 2014-2018, passant de 5% en 2014 à 3% des allocations totales en 2018.</p> <p>Dans le domaine du renforcement du système judiciaire, le SBC 1 a axé une partie du dialogue (indicateur de TV) sur la mise en place de la Haute Cour de Justice destinée à lutter contre l'impunité des personnes haut placées. L'indicateur, devenu un enjeu majeur de politique intérieure, n'a pas été atteint en 2015. La Haute Cour de Justice a finalement été mise en place en 2018.</p> <p>En matière de lutte contre la corruption, le SBC2 a contribué, via la matrice d'actions prioritaires en matière de finances publiques et de lutte contre la corruption, à une hausse de 40% du budget de fonctionnement alloué au Bureau indépendant anticorruption (BIANCO) en 2018. Cet effort financier a été maintenu en 2019 bien que ce point de dialogue ait disparu avec la clôture du SBC 2 ; il figure toutefois parmi les points d'attention d'autres partenaires, notamment le FMI. Il a également contribué à la mise en place d'un Pôle anti-corruption à Antananarivo en 2018.</p>

CJ 5.2 Contribution des SBC à la définition et à la mise en œuvre de réformes permettant d'appuyer les Etats vers un système de gouvernance démocratique

Les SBC ont souvent inclus l'appui aux politiques publiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique au niveau de leurs objectifs et de leurs modalités d'intervention.

- Les répondants à l'enquête ont donné: i) une importance 'moyenne' aux objectifs suivants poursuivis par les SBC : l'accompagnement à l'élaboration/la mise en place de dispositifs et de politiques de lutte contre la corruption (score de 2,94/5) et l'accompagnement à la mise en œuvre d'un processus de décentralisation (score 2,13/5), et ii) une importance 'faible' aux objectifs suivants poursuivis par les SBC : l'accompagnement à la mise en œuvre d'accords de paix (score de 1,3/5) ; et le

renforcement des systèmes et des capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente (score de 1,63/5).

- L'inventaire montre que plus de 40% des SBC (18/42 programmes) ont inclus des indicateurs de TV portant sur l'un de ces thèmes : la définition de politiques et/ou la mise en œuvre de réformes dans les secteurs de la justice ou de la police ; le financement et l'accompagnement des processus électoraux ; l'accompagnement au processus de décentralisation ; la législation en matière de lutte contre la corruption ; ou un critère d'éligibilité sur le suivi de la mise en œuvre des accords de paix (cas unique du Mali).
- Dans la plupart des études de cas pays (10/15 pays; 14 SBC), les SBC ont cherché à appuyer les Etats dans leur processus de transition vers un système de gouvernance démocratique, en particulier en matière de : réforme dans le secteur de la justice (Burundi, Côte d'Ivoire, Gambie, Niger), réforme de la police (Somalie), renforcement de la participation des citoyens dans la vie publique (Afghanistan), promotion du mérite et de la performance dans l'administration (Haïti), législation en matière de lutte contre la corruption (Haïti, Madagascar, Mali, Niger), décentralisation comme élément essentiel de l'accord de paix (Mali), appui aux processus électoraux (Niger, Tunisie). Les SBC ont la plupart du temps porté leur attention sur ces thèmes au travers des indicateurs de tranche variable et du dialogue sectoriel envisagé dans le contexte des indicateurs retenus (voir tableau 2 en annexe). Dans certains cas, ces thèmes ont été couverts via les critères d'éligibilité (cas unique du Mali où l'adoption et le suivi de la mise en œuvre de la feuille de route était l'un des critères d'éligibilité pour l'ensemble des tranches) ou la matrice d'actions prioritaires de l'UE (cas de Madagascar avec la matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption). Il est à noter que l'accent mis par les SBC sur la démocratie locale et la participation citoyenne est généralement resté modeste. Enfin, peu d'accompagnement complémentaire sous forme d'AT portant sur ces thèmes a globalement été mobilisé au sein des SBC.

Les SBC ont positivement contribué aux processus de réformes en matière de gouvernance démocratique dans plus de la moitié des études de cas pays (6/10 pays), même si ces pays restent caractérisés par des fragilités structurelles importantes sur les plans politiques et/ou sécuritaires. Les SBC ont notamment contribué, avec des effets positifs dans l'ensemble, à la définition et la programmation de réformes sectorielles en matière de justice ; à valoriser l'idée d'une administration fondée sur le mérite et la performance ; à des avancées en matière de législation anti-corruption ; à accompagner le financement et l'organisation des élections afin qu'elles se déroulent de façon libre et transparente ; à favoriser la participation citoyenne dans la vie publique (Afghanistan) ; et à soutenir les politiques de transfert des fonds des services déconcentrés vers les services décentralisés comme élément essentiel d'accords de paix (Mali).

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux constats issus des études de cas pays qui ont couvert ces thématiques.

Contribution positive des SBC aux politiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique	
Côte d'Ivoire	<p>Le SBC :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A accompagné, à travers un indicateur de TV, la définition et la programmation d'une politique de réforme sectorielle de la justice (Document de Politique Sectorielle Justice s'attaquant à des défis importants du secteur (accès équitable à la justice, lutte contre la corruption, conditions de détention, etc.) et Plan d'actions chiffré 2013-2015). Il a également favorisé un traitement informatisé de l'information juridictionnelle et pénitencier, permettant d'assurer un suivi et un pilotage crédible de la politique publique. ▪ A accompagné, via les indicateurs de TV et en lien avec les interventions des autres partenaires en 2011 et 2012, le redéploiement des services régaliens de justice et de police de proximité sur l'ensemble du territoire national, ainsi que le renforcement de l'administration à travers les sous-préfectures et les services départementaux de santé ▪ A favorisé, à travers des indicateurs de TV en appui processus de justice transitionnelle et la présidence par la DUE du sous-groupe police, la relance de la justice pénale vers la conduite des jugements en cour d'assise des crimes les plus graves commis pendant la crise post-électorale, conformément à l'engagement politique du Président Ouattara.
Gambie	<p>Le SBC 2 - via des indicateurs de TV axés sur la consolidation institutionnelle et la transition socio-politique, et l'autonomie des femmes - a contribué à poser les bases de processus de réformes à moyen/long terme dans les domaines de la sécurité, de la justice et du genre. Les indicateurs ont notamment permis d'appuyer la démocratisation des secteurs de la sécurité (à travers l'adoption d'une politique nationale de sécurité) et de la justice (à travers la mise en place de mécanisme de justice transitionnelle et de protection des droits de l'homme). Les défis politiques, sécuritaires et sociaux liés au processus de transition démocratique restent significatifs en 2019, d'autant plus que la Gambie présente un déficit démocratique important et des relations complexes entre le pouvoir exécutif civil et l'appareil militaire.</p>
Haïti	<p>Le SBC 1 a favorisé la conclusion d'un dialogue tripartite entre l'exécutif, le législatif et la plateforme de la société civile (2017) qui a permis aux acteurs de développer un processus de médiation et de consultation entre les pouvoirs exécutif et législatif en situation de crise politique et de choc économique.</p> <p>Les deux SBC ont également appuyé la mise en œuvre du Programme de modernisation de l'État, en particulier les réformes visant l'évaluation de la performance des fonctionnaires et le recrutement des fonctionnaires sur concours via des indicateurs de TV. Ils ont contribué à une valorisation de l'idée d'une administration fondée sur le mérite et non les accointances.</p>
Niger	<p>Les SBC ont appuyé différentes réformes dans le secteur de la justice, à travers plusieurs indicateurs de TV et un dialogue soutenu avec les acteurs</p>

	<p>du secteur. Les problématiques de sécurité ont été introduites plus explicitement sous le SBC 2 avec l'objectif d'amener le Gouvernement à adopter et mettre en œuvre une politique crédible et pertinente en matière de sécurité intérieure. En 2016, le processus d'élaboration de la politique nationale de sécurité intérieure du Niger a été lancé avec la création d'un comité ad hoc. Le document de la stratégie nationale de sécurité intérieure (et son plan d'actions) a été formulé et adopté par le gouvernement en 2017 avec l'appui de l'UE, du PNUD et d'EUCAP Sahel. Le SBC 3 -en cours de mise en œuvre- appuie la mise en œuvre de la stratégie nationale, le renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité ainsi que la gouvernance et le pilotage.</p> <p>Le SBC 1 a également appuyé le financement et le bon déroulement du processus électoral dans le cadre d'une TV (4M€) ajoutée en 2016 avec deux indicateurs atteints. Les élections ont été considérées comme libres, suite à un processus électoral particulièrement complexe avec une augmentation des tensions politiques et de la menace sécuritaire. Une nouvelle Loi électorale organique a été adoptée en 2017. La CENI et ses structures d'appui ont été installées, ce qui permet d'espérer une alternance démocratique avec les élections législatives et présidentielles en 2021.</p> <p>Le SBC ont enfin contribué, via un indicateur de TV, à l'adoption d'une nouvelle Loi sur la lutte contre la corruption (2016) et à la mise en place de la politique nationale de lutte contre la corruption (cible non atteinte sous le SBC1 et atteinte sous le SBC2).</p>
RCA	<p>Bien que les SBC n'aient pas explicitement visé un appui vers la transition, le séquençage et la montée en puissance des 3 SBC ont participé à l'accompagnement de l'État centrafricain dans la sortie de la crise militaro-politique engagée depuis 2012 vers un système de gouvernance démocratique.</p>
Tunisie	<p>Le processus électoral de 2014 constituait l'enjeu principal en Tunisie en matière de gouvernance démocratique. Il a été appuyé par le PAR3 (3 indicateurs de TV définis dans le cadre d'un avenant), des appuis techniques de l'UE à la Commission électorale et à la société civile ainsi que par une mission européenne d'observation électorale. Ces appuis ont contribué à renforcer les systèmes et les capacités des acteurs à organiser des élections de façon libre et transparente. On peut notamment citer la mise en place de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections retenue comme indicateur de TV sous le PAR3.</p>

Contribution mixte à négative des SBC aux politiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique

Afghanistan	<p>Le SBC a contribué à l'approbation et à la mise en œuvre du second Programme de Priorité Nationale (NPP) introduisant la Charte citoyenne (critère d'éligibilité et indicateur de TV pour la deuxième TV) comme élément permettant d'améliorer la gouvernance démocratique au niveau local.</p>
--------------------	--

	<p>Le SBC a également visé comme objectif l'appui à la transition vers un système de gouvernance démocratique. Il a appuyé le cadre national de développement et de paix (National Peace and Development Framework) encadrant les programmes de priorité nationale (NPPs). Le 4ème NPP 'Loi et justice pour tous' a été finalisé en 2013, avant la conception du SBC. Ce NPP est considéré comme étant l'un des deux NPP non performants. Le SBC, qui n'a pas défini d'indicateur de TV spécifique sur ce thème, n'a ceci étant pas contribué de façon positive à la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la justice.</p>
<p>Mali</p>	<p>Les effets des SBC sur le processus de décentralisation et la RSS ont été assez timides à ce jour.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelques progrès ont été enregistrés au niveau du processus de décentralisation, qui est un élément essentiel de l'accord de paix. Le SBC 2 a contribué à l'augmentation des transferts de ressources auprès des collectivités territoriales (e.g. le Plan d'action gouvernemental de transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales approuvé en Conseil des Ministres en octobre 2016 prévoit le transfert de 3,43 Mds FCFA supplémentaires du Budget général de l'Etat vers les collectivités territoriales sur les années 2017 et 2018). Cependant, la volonté politique de transfert des fonds des services déconcentrés vers les services décentralisés (qui persistent à faire doublon avec les premiers) manque d'envergure. ▪ Des avancées ont progressivement été enregistrées sur la réforme de la sécurité (groupe de travail mis en place en 2014 et plan d'action en matière de RSS en cours de finalisation en 2019). Le SBC 3 appuie ce processus, avec peu de résultats probants à ce jour. <p>Par ailleurs, les élections présidentielles de 2013 se sont déroulées dans de bonnes conditions, notamment grâce à l'appui de la mission d'observation électorale (MOE) de l'UE. Les SBC n'ont pas appuyé ces aspects.</p>
<p>Madagascar</p>	<p>Le SBC 2 a contribué à des avancées relatives à la législation anti-corruption, avec la Loi anti-corruption adoptée en 2016 et l'Ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, adoptée en 2019. D'autres textes comme la Loi sur la déclaration de patrimoine des assujettis constitutionnels et la Loi sur le recouvrement des avoirs illicites restent en suspens depuis 2016.</p>
<p>Burundi</p>	<p>Le SBC (dialogue, indicateurs de TV, AT) a cherché à donner la priorité aux aspects financiers tout en amorçant un appui aux réformes dans le secteur de la justice, en se focalisant sur les problématiques de l'arriéré judiciaire et de l'incarcération, sujets sensibles en période de troubles politiques. Un dialogue conjoint a été amorcé sur ces réformes menant à la tenue de la première revue annuelle conjointe du secteur. Si des mesures ont été prises par le Gouvernement dans ce domaines en 2013 et 2014, elles n'ont pas mené aux effets attendus. Les cibles n'ont pas été respectées, principalement faute de volonté politique. Les indicateurs de TV initialement prévus dans ce domaine pour la TV 2015 ont été abandonnés fin 2014. Depuis 2015, il n'y a plus eu de suivi des actions menées ni de dialogue dans ce secteur, menant à une perte des avancées enregistrées dans ce domaine.</p>

Sans que la consolidation du système de gouvernance démocratique soit un objectif spécifique du SBC, la situation politique a néanmoins fait l'objet d'un suivi rapproché, en particulier à travers le CGR et le suivi des valeurs fondamentales. Un dialogue rapproché sur les questions de gouvernance démocratique s'est également tenu avec les Etats membres (EM) et les autres bailleurs. L'UE a implicitement cherché à inciter le Gouvernement à maintenir des principes de gouvernance démocratique au risque de perdre les montants prévus au titre des appuis budgétaires. Ceci n'a pas fonctionné, ni en 2015, ni suite à l'application de l'Article 96, qui prévoit la possibilité d'une reprise des AB sous réserve d'améliorations substantielles en matière de gouvernance démocratique. On a plutôt observé un durcissement de la position du Gouvernement à l'égard des bailleurs et une campagne de désinformation sur le rôle de ces derniers (de l'UE et de certains de ses EM en particulier) dans la détérioration de la situation du pays.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La volonté politique manifeste de soutenir (techniquement et financièrement) le déploiement et/ou le fonctionnement des institutions en charge d'assurer le maintien de la paix, la justice et la sécurité est nécessaire au succès d'un SBC ▪ L'inclusion d'indicateurs de TV axés sur la gouvernance démocratique a permis d'ouvrir un dialogue (levier) sur ces thèmes avec les autorités/institutions des pays bénéficiaires ▪ Les effets des SBC sont d'autant plus marqués et durables lorsqu'ils sont conjointement ou successivement appuyés par plusieurs partenaires ▪ L'existence d'un relai entre le levier apporté par le SBC et le dialogue à un niveau plus élevé et/ou politique (Ambassadeur) a permis de faire avancer les dossiers sensibles ▪ Les complémentarités entre appuis techniques et SBC permettent de mener à des effets plus significatifs
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le manque de volonté politique des autorités/institutions des pays bénéficiaires à (s'engager à) créer et/ou consolider des institutions et/ou mettre en œuvre des réformes dans des domaines sensibles ▪ Le choix ou le suivi d'indicateurs qui représentent ou deviennent des enjeux majeurs de politique intérieure peuvent mener à une situation de blocage pour la signature de la convention de financement et/ou compliquer le décaissement des tranches variables ▪ L'absence de définition de stratégie de sortie affaiblit la durabilité des résultats obtenus

Leçons à tirer

- Garantir une bonne appropriation des programmes par les bénéficiaires en les impliquant tout au long du cycle des SBC
- Un SBC couvrant explicitement le thème de la gouvernance démocratique via des indicateurs de TV peut permettre à l'UE de rentrer sur ces questions et d'ouvrir la voie à la formulation d'un CRS dans ce domaine (p.ex. Niger).
- Dans un contexte d'absence de volonté politique, un SBC seul peut difficilement stimuler l'engagement politique. Il convient qu'il soit précédé et accompagné par un dialogue politique efficace, et mis en œuvre concomitamment avec des appuis techniques de qualité.
- Le choix des indicateurs (pertinence par rapport au contexte du pays ; réalisme de la cible fixée ; etc.) est critique pour le succès d'un SBC. Ils sont à définir au cas par cas en fonction des situations rencontrées.
- Donner plus de poids à l'appui à la démocratie locale et la participation citoyenne au sein du SBC ou via des appuis techniques complémentaires
- Davantage favoriser une 'approche globale', en particulier les complémentarités entre i) les instruments financiers et non financiers de l'UE (i.e. SBC et dialogue politique) et ii) appuis techniques et SBC ; et une coordination renforcée entre PTF pour obtenir des effets plus significatifs et durables
- L'atteinte ou non des cibles fixées pour les indicateurs de TV ne renseigne pas sur les progrès enregistrés au niveau du fonctionnement des institutions et des processus de réformes, i.e. des progrès substantiels peuvent être enregistrés même si les cibles ne sont pas atteintes

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ5.1	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête électronique menée par ADE • Inventaire des SBC • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) 	4

	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	
CJ5.2	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête électronique menée par ADE • Inventaire des SBC • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4

1 : faible ; 5 : élevé

Annexe

Tableau 1 – Indicateurs de TV retenus en matière de renforcement des institutions en charge d'assurer la paix, la sécurité et la justice

Secteur	Pays	# SBC	Indicateurs de TV et dialogue sectoriel dans le contexte des indicateurs retenus
Justice	Burundi	1	Amélioration du système judiciaire : ii) diminution de 10%/an du taux d'occupation des prisons (Poids :10% ; 0,35M€ ; Atteint)
	Côte d'Ivoire	1	VT1 - Augmentation du nombre de juridictions de première instance dans lesquelles des audiences civiles et pénales sont régulièrement tenues (Poids :10% ; 4M€ ; Atteint) VT2 - Initier la mise en place d'un système d'information du Ministère de la Justice sur l'activité des juridictions et des établissements pénitentiaires. Opérationnalisation d'un service de statistiques judiciaires et pénitentiaires au sein du Ministère de la Justice (Poids :11% ; 2M€ ; Atteint)
	Madagascar	1	SBC1 VT1 - Une dotation budgétaire de fonctionnement minimale de 16 Mds MGA allouée à la Gendarmerie et exécutée à hauteur d'au moins 35 % (au premier semestre 2015 – base engagement) (Poids :40% ; 2M€ ; Atteint) SBC1 VT1 - La Haute Cour de Justice est mise en place (Poids :20% ; 1M€ ; Partiellement atteint)
	Mali	2	SBC1 : Sous-indicateur : Remise en fonctionnement des tribunaux de première instance et des justices de paix dans les régions de Gao et Tombouctou: présence de personnels et traitement judiciaire relancé. (Poids :9% ; 5M€ ; Atteint) SBC3 : Améliorer la gestion des ressources humaines des Forces de Défense et de Sécurité (système de GRH) (Poids :20% ; 4M€ ; n/a)
	Niger	1	SBC1 VT1 : Accès universel et non discriminatoire à la justice. Cible 1: Décret fixant les qualifications et compétences requises pour être habilité à assurer les prestations en matière d'assistance juridique et judiciaire. Cible 2: Décret déterminant les modalités de preuve d'indigence pour bénéficier de l'assistance juridique et judiciaire

			<p>Cible 3: Mise en service (désignation des personnels et modalités administratives permettant aux bureaux de l'ANAJJ de fonctionner) des 10 bureaux de l'ANAJJ dans les TGI (Poids :25% ; 2M€ ; Partiellement atteint)</p> <p>SBC1 VT2 : Accès universel et non discriminatoire à la justice. Cible 1: Adoption d'un décret fixant les forfaits à payer aux défenseurs commis d'office autres que les avocats et les dotations à accorder au barreau. Cible 2: Adoption d'un arrêté sur les modalités de collaboration entre les bureaux locaux de l'ANAJJ et les intervenants en assistance juridique. Cible 3: Réalisation des formations spécialisées en assistance juridique et judiciaire pour le personnel de l'ANAJJ. (Poids :13% ; 2,75M€ ; Partiellement atteint)</p> <p>SBC1 VT3 : Accès universel et non discriminatoire à la justice. Pour au moins 8 des 10 bureaux de l'ANAJJ: Nombre de prestations d'information et de défense de l'ANAJJ prestée / nombre de requêtes éligibles portant demande de prestation de défense enregistrées par l'ANAJJ: >=60% (Poids :13% ; 2,75M€ ; Partiellement atteint)</p>
	Tunisie	2	<p>Conditions spécifiques des deux TF SBC2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption en Conseil des Ministres d'un projet de loi sur l'Instance judiciaire transitoire remplaçant le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) (atteint) - Décision du Ministre de la Justice portant création d'un Pôle judiciaire spécialisé dans les dossiers économique-financiers (Atteint) <p>SBC4 VT1 : Adoption de la loi portant création de la Cour constitutionnelle : Publication de la Loi au JORT (Poids :33% ; 5M€ ; Atteint)</p>
Justice transitionnelle	Côte d'Ivoire	1	<p>VT2 - Appuyer l'indépendance et l'impartialité de la justice et améliorer le droit des justiciables à un procès équitable. (1) Des instructions ministérielles spécifiques sont données par écrit aux procureurs généraux (2) Des sessions d'Assises sont organisées par chacune des trois Cours d'appel (Poids :26% ; 5M€ ; Non atteint)</p>

	Gambie	1	SBC2 VT1: Transitional Justice: The Truth, Reconciliation and Reparation Commission, the Human Right Commission, and the Constitutional Review Commission must have a budget and have started operations in terms of staffing and work plan. (Poids: 20% ; 3M€ ; n/a)
Sécurité intérieure	Côte d'Ivoire	1	VT1 - Elaboration et mise en œuvre d'un programme de formation et de sensibilisation du personnel des commissariats de police portant sur la Charte d'accueil et le code de déontologie (Poids :5% ; 2M€ ; Atteint) VT1 - Tous les commissariats de police ont fait l'objet d'un diagnostic par le ministère de l'Intérieur qui dispose d'une base de données et 50 commissariats de police sont en ordre de fonctionner selon les normes établies par la DG de la Police Nationale (Poids :15% ; 6M€ ; Atteint) VT2 - Améliorer la fonctionnalité des commissariats de police pour qu'ils puissent rendre un meilleur service à la population. Les commissariats de police (80%) sont en ordre de fonctionner. Les commissariats frontaliers (100%) remplissent les normes spécifiques (Poids :16% ; 3M€ ; Non atteint)
	Somalie	1	VT1 - Law enforcement: implementation of the State Police Development Plans and the SPF's Transformation Plan put Somali Police forces in a better position to provide law enforcement service across the country. Finalize Police payroll reform by: 1) Biometric registration of all FGS SPF personnel, and Registration of SPF personnel into SFMIS and 2) Remuneration of all Federal SPF personnel via electronic means. (Poids :20% ; 1,2M€ ; n/a) VT 1 - Law enforcement: implementation of the State Police Development Plans and the SPF's Transformation Plan put Somali Police forces in a better position to provide law enforcement service across the country. FGS authorities have issued and adopted administrative procedures and policies governing recruitment and remuneration of Somali Federal police personnel as well as their Code of Conduct (Poids :20% ; 1,2M€ ; n/a)
Lutte contre la corruption	Côte d'Ivoire	1	VT1 - GFP - (1) Opérationnalisation de la brigade de lutte anti-corruption (BLC) càd recrutement et formation de 30 personnes en fonction d'un plan de formation préétabli (Poids : 10% ; 4M€ ; Atteint) VT2 - GFP - Renforcer la lutte contre la fraude et la corruption. (1) Confirmer l'opérationnalisation de la Brigade de lutte contre la corruption (BLC) par une augmentation du nombre de recommandations de sanctions faisant l'objet d'un transfert aux autorités judiciaires et administratives compétentes pour sanctions éventuelles. (2) Favoriser une plus

			grande transparence dans les activités de la BLC en publiant des statistiques dans le cadre du rapport annuel d'activités de l'IGF (Poids : 11% ; 2M€ ; Atteint)
	Madagascar	1	SBC 1 - Matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption : -Mise en place de la haute cour de justice SBC 2 - Matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption : -Augmentation du budget de fonctionnement du BIANCO dans la LF2017 de 40 % (baseline LFi2016) et inclusion dans la LF2017 d'un programme d'investissement public relatif au BIANCO incluant un montant minimum de 4 millions MGA -Le pôle anticorruption est opérationnel ce qui signifie que : i) il dispose de locaux, ii) les décrets d'application de la loi sont approuvés en Conseil de Gouvernement, iii) Un budget est inscrit concernant la Haute Cour de justice dans la LF2018, iv) Au moins 70 % du personnel nécessaire est en poste - L'intégralité des membres du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et l'Etat de Droit sont nommés - L'intégralité des membres de la Haute Cour de Justice sont nommés
	Niger	1	SBC1 VT2 Lutte contre la corruption et les infractions assimilées. Cible 1: Projet de loi instituant l'organe de lutte contre la corruption et les infractions assimilées. (Poids :13% ; 2,75M€ ; Non atteint)
Déconcentration	Côte d'Ivoire	1	VT 2 - Améliorer la fonctionnalité des préfectures et sous-préfectures de département. Toutes les préfectures et sous-préfectures ont fait l'objet d'un diagnostic compréhensif. 30 préfectures et sous-préfectures sont en ordre de fonctionner. (Poids :16% ; 3M€ ; Atteint)
Dialogue social	Tunisie	1	SBC4 VT1 : Adoption d'une loi instituant le Conseil National du Dialogue Social, sa composition, son mandat et son mode de fonctionnement : Projet de loi transmis à l'ARP (Poids :33% ; 5M€ ; Atteint)

Tableau 2 – Indicateurs de TV retenus en matière d'appui aux politiques et réformes appuyant la transition vers des systèmes de gouvernance démocratique

Thème	Pays	# SBC	Indicateurs de TV et dialogue sectoriel dans le contexte des indicateurs retenus
Réforme dans le secteur de la justice	Burundi	1	Amélioration du système judiciaire : i) réduction des arriérés judiciaires de 10% /an et ii) diminution de 10%/an du taux d'occupation des prisons (Poids :10% ; 0,35M€ ; Atteint)
	Côte d'Ivoire	1	Adoption par le Conseil des Ministres du document de politique sectorielle de la justice et du plan d'actions 2013-2015 (Poids: 10% ; 4M€ ; Atteint)
	Gambie	1	SBC 2 VT1 - Security Sector Reform: a National Security Policy (NSP) is developed and adopted (Poids: 20% ; 3M€ ; n/a)
	Niger	1	<p>SBC2 VT1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rappel des dispositions légales en matière de détention préventive (Poids :13% ; 1,88M€ ; Atteint) - Mise en place de ce cadre de concertation juridictionnel dans 5 juridictions (Poids :13% ; 1,88M€ ; Atteint) - Élaboration et adoption d'un référentiel des inspections (Poids :13% ; 1,88M€ ; Atteint) - Nombre de personnes bénéficiaires de l'assistance juridique et judiciaire: +20% en Janv. – Sept 2016 par rapport à la même période 2015 (Poids :13% ; 1,88M€ ; Atteint) <p>SBC2 VT2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projet de document de la politique et de son plan d'actions (Adoption du décret) (Poids :13% ; 1,64M€ ; Atteint) - Pourcentage de prévenus < 55 % (Poids :13% ; 1,64M€ ; Atteint) - Mise en place de ce cadre dans 10 juridictions (Poids :13% ; 1,64M€ ; Atteint) - Nombre de personnes bénéficiaires de l'assistance judiciaire +15% entre Octobre 2016 et Septembre 2017 par rapport à la période Octobre 2015-septembre 2016 (Poids :13% ; 1,64M€ ; Atteint) - Inspections de 10 juridictions et de 10 établissements pénitentiaires (Poids :13% ; 1,64M€ ; Atteint)

Réforme de la police	Somalie	1	VT1 - Law enforcement: implementation of the State Police Development Plans and the SPF's Transformation Plan put Somali Police forces in a better position to provide law enforcement service across the country. Finalize Police payroll reform by: 1) Biometric registration of all FGS SPF personnel, and Registration of SPF personnel into SFMIS and 2) Remuneration of all Federal SPF personnel via electronic means. (Poids :20% ; 1,2M€ ; n/a)
Participation des citoyens dans la vie publique	Afghanistan	2	SBC 1: 6,000 rural and urban Community Development Councils (CDC) elections completed under Citizens' Charter by 31 March 2018 (Improve basic public service delivery: Implementation of the Citizen Charter. Composite indicator on the National Priority Programme Citizen Charter) (Poids :10% ; 4M€ ; Atteint) SBC 2: Successful roll-out of the Citizen Charter NPP: A total of 8000 rural and urban CDC elected with a minimum of 35% female CDC members (Poids :8% ; 4M€ ; n/a)
Mérite dans l'administration	Haïti	2	SBC1 VT1 : - Réforme de l'Etat - Fonction Publique: 1. Le recensement des fonctionnaires est réalisé ; 2. La grille salariale visant la mise en œuvre progressive d'un nouveau système de rémunération dans la fonction publique est approuvée ; 3. Le système de classification des emplois est adopté (en Conseil de Ministres) pour sa mise en application en vue de réaliser l'évaluation des emplois repères ; 4. Le système d'évaluation de la performance est défini et approuvé pour sa mise en place progressive (Poids: 13% ; 2M€ ; partiellement atteint) - Réforme de l'Etat - Transparence: Proportion des nouveaux recrutements dans la fonction publique en 2013-2014 effectués sur concours. La cible à atteindre est de 40%. Le calcul inclut les promotionnaires de l'Académie de police et de l'ENAF. Le nombre de nouveaux recrutements et la part des recrutements sur concours seront communiqués par l'OMRH dans un courrier adressé à la DUE. (Poids: 13% ; 2M€ ; Atteint)

			<p>- Réforme de l'Etat – Fonction Publique:</p> <p>1. Les règles de classement et d'intégration des fonctionnaires dans les échelles salariales sont déterminées et approuvées</p> <p>2. Le système d'évaluation de la performance dans la fonction publique est mis en œuvre par une expérimentation dans cinq Ministères ciblés (Poids: 13% ; 2M€ ; partiellement atteint)</p> <p>SBC1 VT2 :</p> <p>- Réforme de l'Etat - Transparence: Un plan de recrutement par Ministère est établi, soumis et approuvé par l'OMRH, permettant l'organisation et le suivi des concours. (Poids: 10% ; 1,5M€ ; Non atteint)</p> <p>- Réforme de l'Etat - Renforcement du système de gestion des ressources humaines (Poids: 10% ; 2M€ ; n/a)</p> <p>- Réforme de l'Etat - Renforcement du système de gestion des ressources humaines (Poids: 10% ; 2M€ ; n/a)</p>
Lutte contre la corruption	Haïti	1	<p>SBC 2 - TV1.3 : A) Les personnalités politiques de l'exécutif, du judiciaire et du législatif, ainsi que les hauts fonctionnaires déclarent leur patrimoine ; B) 10 enquêtes concluant à des faits susceptibles de constituer des infractions pénales de corruption déferées par l'ULCC au parquet. (Poids: 15% ; 3M€ ; n/a)</p> <p>SBC 2 - TV2.3 : A) Adoption des sanctions pour non production des déclarations ; B) 5 enquêtes constituant des faits de corruption transmis à l'audience de jugement ; C) Révision et soumission au Parlement du Code des marchés publics. (Poids: 15% ; 3M€ ; n/a)</p>
	Madagascar	1	<p>SBC 1 - Matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption : -Mise à jour de la liste mère des assujettis à la déclaration de patrimoine pour l'année 2015 au niveau central et régional (BIANCO)</p> <p>SBC 2 - Matrice de finances publiques et de lutte contre la corruption : -Dépôt en session parlementaire 2016 du projet de loi réformant la loi 2004-030 du 9</p>

			<p>septembre 2004 sur la lutte contre la corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépôt en session parlementaire 2016 du projet de loi concernant la réforme du pôle anti-corruption PAC (chaîne économique pénale anti-corruption) - Le conseil de gouvernement approuve un nouveau décret d'application de la loi sur le financement des partis politiques - Le rapport d'activité du BIANCO avec le contrôle des comptes effectués par la Cour des Comptes pour l'année 2015 est présenté au Président et publié sur le site web du BIANCO
	Mali	2	<p>SBC2 TV1 :</p> <p>Suivi/mise en œuvre des recommandations des structures de contrôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 60% des rapports de mise en œuvre des recommandations des différentes structures de contrôle interne et externe aux structures auditées sont envoyés aux CGSP b) 60% des recommandations issues des rapports transmis au CGSP sont exécutées (4M€, Atteint) <p>SBC2 TV2 :</p> <p>Suivi/mise en œuvre des recommandations des structures de contrôle : Suivi des recommandations du Bureau du Vérificateur Général (BVG) dans les rapports 2012, 2013 et 2014 (6m€ ; Non atteint)</p> <p>SBC3 TV1 :</p> <p>Publication des suites judiciaires ou disciplinaires données aux infractions de corruption, aux infractions économiques et financières et aux infractions à la discipline budgétaire et financière relevées dans les rapports du Bureau du Vérificateur Général (1M€)</p>
	Niger	2	<p>SBC1 VT1 :</p> <p>Lutte contre la corruption et les infractions assimilées</p> <p>Cible 1: Elaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption et les infractions assimilées, assortie d'un plan d'action et d'un mécanisme de suivi-évaluation.</p> <p>Cible 2: Projet de loi instituant l'organe de lutte contre la corruption et les infractions assimilées.</p> <p>(Poids: 25% ; 2M€ ; atteint à 25%)</p> <p>SBC2 VT1 : Adoption par le Conseil de Ministres de la politique nationale de lutte</p>

			<p>contre la corruption (Poids: 13% ; 1,88M€ ; Atteint)</p> <p>SBC2 VT2 : Transmission à l'Assemblée Nationale du Projet de loi instituant l'organe de lutte contre la corruption (Poids: 13% ; 1,64M€ ; Atteint)</p>
Décentralisation	Mali	2	<p>SBC1 VT1 : les dotations au budget de l'Etat du Mali dans la loi de finances rectificative 2013, au bénéfice du Fond National d'Appui aux Collectivités Territoriales, seront faites au moins à hauteur de 10 milliards de FCFA (Poids :85% ; 17M€ ; Atteint)</p> <p>SBC1 VT2 : - Cible 1: les dotation au titre du budget de l'Etat 2014 au bénéfice du Fond National d'Appui aux Collectivités Territoriales, d'un montant au moins égal à 12 milliards de FCFA en 2014. - Cible 2: Au moins 80% de la dotation du budget rectifié 2013 sera versé du Trésor Public vers le compte de l'ANICT avant le 31/12/2013 (Poids :23% ; 12M€ ; Atteint)</p> <p>SBC2 VT1 : - Transfert de compétences et de ressources vers les collectivités territoriales : Augmentation de 40% de la dotation budgétaire de l'Etat au bénéfice du FNACT (Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales) par rapport à la Loi de Finance 2015 (Poids :13% ; 6M€ ; Atteint) - Fonction publique territoriale: Recensement global, administratif et physique, de la Fonction Publique Territoriale (FPT) disponible (Poids :16% ; 7M€ ; Atteint)</p> <p>SBC2 VT2 : - Transfert de compétences et de ressources vers les collectivités territoriales: Plans de transfert de ressources budgétaires mis en œuvre dans la Loi de Finances 2017 et augmentation de 40% des dotations budgétaires pour les CT dans la LdF 2017 par rapport aux dotations pour les CT dans la LdF 2015 (Poids :20% ; 12M€ ; Atteint) - Contrat-Plan Etat-région (CPER) : Mise en œuvre d'au moins 5 CPER, dont 3 dans les</p>

			régions du nord, pour une valeur globale d'au moins 5 Mds FCFA avec dotations budgétaires globales effectives (ouvertures de crédit) pour 2017 correspondantes à la planification annuelle en 2017 (Poids :8% ; 5M€ ; Atteint)
Elections	Niger	1	<p>SBC1 VT4</p> <p>- Financement du processus électoral :</p> <p>Cible 1: le montant des crédits libérés des lignes budgétaires affectées aux élections générales sur le montant total des prévisions budgétaires supérieur ou égale à 90%.</p> <p>Cible 2: Inscription de la totalité des crédits nécessaires pour le financement des élections législatives, présidentielles et locales dans la loi de finances 2016. (Poids :50% ; 2M€ ; Atteint)</p> <p>- Transparence et Equité du processus électoral :</p> <p>Cible 1: Publication des résultats dans un délai de 72 heures.</p> <p>Cible 2: Publication d'un rapport de monitoring quantitatif et qualitatif par le CSC sur l'accès et traitement équitable des partis et candidats. (Poids :50% ; 2M€ ; Non atteint)</p>
	Tunisie	1	<p>SBC3 VT1 (définis dans le cadre d'un avenant augmentant le budget du programme d'une TV de 45 M€)</p> <p>-L'inscription d'une ligne budgétaire spécifique à l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) dans la loi de finance complémentaire 2014 (Poids :33% ; 15M€ ; ?)</p> <p>-L'adoption de procédures exceptionnelles de passation des marchés pour l'ISIE assurant le respect des délais prévus dans la Constitution (Poids :33% ; 15M€ ; ?)</p> <p>-La mise à disposition effective de l'ISIE et de la Haute autorité indépendante de la communication audio-visuelle (HAICA) (en vue d'assurer notamment le monitoring des élections) des fonds nécessaires à l'organisation des élections (Poids :33% ; 15M€ ; ?)</p>

QE 6 : Produits indirects dans les secteurs sociaux

QE 6 :	PRODUITS INDIRECTS DANS LES SECTEURS SOCIAUX.....	1
CJ 6.1	Stabilisation - Contribution des SBC aux mesures d'urgence visant au maintien des services de base et à la prise en charge des populations vulnérables	5
CJ 6.2	Stabilisation - Contribution des SBC au rétablissement effectif de la fourniture de services sociaux.....	7
CJ 6.3	Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services en Éducation.....	11
CJ 6.4	Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services de santé.....	14
CJ 6.5	Consolidation - Contribution des SBC au développement de filets de sécurité garantissant l'accès des plus vulnérables aux services sociaux de base.	16
CJ 6.6	Degré d'adaptation de la réponse des SBC à l'évolution du contexte observé, de la phase de stabilisation à celle de consolidation.....	21

Liste des tableaux

Tableau 1 – Nombre et importance des SBC ayant formulé des indicateurs de tranches variables relatifs aux secteurs sociaux.....	4
Tableau 2 – Evolution des budgets alloués à l'éducation et à la santé	8

QE 6 Dans quelle mesure les SBC ont contribué à la mise en place de mesures en faveur du maintien des services sociaux de base et de l'accès des groupes les plus vulnérables, en combinant des approches à court terme avec des politiques de plus long terme visant les causes profondes de la fragilité ?

Les SBC ont été mis en place en réponse à une série de défis sociaux induits par des chocs politiques, environnementaux, épidémiques, économiques, ou sécuritaires. Ils ont visé à promouvoir à la fois des mesures de stabilisation, en réponse à la situation d'urgence rencontrée, puis de consolidation, par la structuration des services sociaux sur le long terme. L'analyse vise à préciser s'ils ont effectivement constitué une réponse adaptée à chacune de ces situations et si le passage de la stabilisation à la consolidation a permis de contribuer à un renforcement durable de la résilience des groupes les plus vulnérables. Elle porte sur la contribution des SBC à la sécurité sanitaire et nutritionnelle des plus vulnérables et au renforcement des prestations de services sociaux de base (dans les secteurs de la santé et de l'éducation).

Résumé de la réponse à la question :

Les programmes SBC ont tous poursuivi un objectif de réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaires et ont souvent cherché à maintenir l'accès aux services sociaux dans un secteur en particulier (éducation, santé ou sécurité alimentaire) en vue de réduire la vulnérabilité des personnes.

Pour les interventions ponctuelles d'urgence, les programmes SBC déployés de façon rapide ont dans certains cas (Centrafrique, Guinée, Népal) permis de soutenir dans des contextes d'urgence les services de l'État dans les domaines de l'éducation et la santé. Les outils déployés par ECHO sont toutefois restés plus adaptés que

les SBC à ces contextes, et les complémentarités entre les réponses apportées par ECHO et les SBC difficiles à développer.

Les SBC, via leurs transferts financiers, ont permis de stabiliser les moyens de l'État pour rétablir/ maintenir la fourniture des services sociaux (en ce compris la sécurité alimentaire) dans un contexte budgétaire/ institutionnel/ sécuritaire sous tension (Centrafrique, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Népal, Niger, Sierra Leone) : il s'agit d'un effet dépense dans la santé et l'éducation. Dans certains cas, le dialogue ouvert par les indicateurs de TV a également permis d'ouvrir des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires. Globalement, les effets du dialogue orienté sur les budgets alloués aux secteurs sociaux ont été inégaux et la plupart des enveloppes budgétaires obtenues restent modestes si on les rapporte à leur part dans le budget.

Les SBC, via les transferts financiers et le dialogue sur les politiques, ont également contribué à structurer les secteurs dans une logique de consolidation d'une offre de services dans l'éducation et la santé (Burundi, Madagascar), de renforcement des capacités de formulation, exécution, suivi des politiques dans l'éducation (Haïti, RCA, Somalie) ou la santé (Afghanistan, Niger, Tchad).

La contribution des SBC à la mise en place de filets de sécurité sur le long terme (Mali, Niger) a été modeste. Les logiques d'intervention des SBC ont en effet été rarement dédiées à la résorption des éléments multifactoriels à l'origine de la vulnérabilité des populations ; les programmes ont davantage poursuivi des fenêtres d'opportunité sur les thèmes de la scolarisation des filles ou le remboursement de la gratuité des services sociaux, au risque d'apporter une contribution marginale sur ces problématiques. Dans certains cas (Afghanistan, Haïti, Mali, Népal, Niger), une démarche d'appui à la vulnérabilité a été mise en place pour renforcer l'approvisionnement en eau, ou les systèmes de gestion des crises alimentaires ou des catastrophes, ou la mise en place effective de filets de sécurité. Celle-ci n'a pas permis de mener aux effets attendus.

Enfin, les SBC successifs ont rarement été formulés comme le produit d'une stratégie explicite visant à passer d'une phase de stabilisation à un processus de consolidation de la politique du bénéficiaire, s'appuyant sur une véritable réactualisation du contexte et la prise en considération de risques émergents.

Résumé de l'appréciation par CJ

QE6	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ6.1	Stabilisation. Contribution des SBC aux mesures d'urgence		<ul style="list-style-type: none"> Rapidité (moins d'un an) de la mise en place des SBC pour soutenir efficacement les interventions des États en réponse à des catastrophes et favoriser la stabilisation de la situation sociale. La réponse par l'adjonction d'une tranche supplémentaire aux SBC en cours s'est révélée être moins adaptée (montants et conditions de mobilisation)
CJ6.2	Stabilisation. Contribution des SBC au rétablissement effectif de services sociaux		<ul style="list-style-type: none"> L'élargissement de l'espace fiscal dans les pays appuyés a eu des effets visibles sur les allocations budgétaires aux secteurs sociaux, encore amplifiés lorsque le dialogue au travers des ITV ciblait expressément l'augmentation des budgets alloués.

CJ6.3	Consolidation Contribution des SBC à la structuration d'une offre de services en éducation		<ul style="list-style-type: none"> • Les retombées budgétaires induites par l'élargissement de l'espace fiscal obtenu avec les SBC sont mesurables dans une structuration quantitative et fonctionnelle de l'offre de services sociaux de base. • L'appui des SBC a apporté une valeur ajoutée particulière lorsque les ITV ont ciblé un aspect spécifique des politiques sectorielles
CJ6.4	Consolidation Contribution des SBC à la structuration d'une offre de services en santé		
CJ6.5	Consolidation Contribution des SBC au développement de filets de sécurité garantissant l'accès des plus vulnérables aux services sociaux de base		<ul style="list-style-type: none"> • L'outil SBC a été peu adapté pour adresser la problématique complexe de la protection sociale ou de la mise en place de filets de sécurité. Certaines dimensions ont été explorées avec des effets ponctuels mais significatifs, tels que ceux autour de la scolarisation des filles.
CJ6.6	Réponse adaptée des SBC à l'évolution du contexte observé		<ul style="list-style-type: none"> • Dans la plupart des cas, le lien dans les SBC successifs entre la stabilisation et la consolidation n'a pas été clairement établi

Prise en compte des secteurs sociaux par les SBC

La logique d'intervention qui a sous-tendu l'action des SBC dans les secteurs sociaux a été basée sur trois composantes : 1) les transferts financiers au budget en vue de sécuriser des moyens pour les budgets alloués aux secteurs sociaux (en priorité santé et éducation) ; 2) un dialogue technique autour des politiques menées dans ces secteurs (globalement ou sur des dimensions spécifiques) ; 3) une analyse des résultats du secteur et de l'évolution de la situation des populations en termes d'éducation, de santé ou de sécurité alimentaire suivant les cas. Il y a eu très peu de renforcement de capacités ciblé sur les secteurs sociaux.

Une quinzaine de SBC a inclus des indicateurs de tranche variable permettant de pointer des éléments de dialogue relatifs aux secteurs sociaux ou à la question de la vulnérabilité. Mais le poids financier des tranches concernées oscillant entre 6% et 8% suivant les secteurs concernés des montants totaux engagés dans les SBC correspondants (tableau ci-dessous).

Pour les besoins de l'analyse, les indicateurs de tranche variable retenus dans les SBC relatifs aux secteurs sociaux ont été classés par nature suivant les critères précisés dans l'encadré ci-après. Les indicateurs d'input ainsi que la majorité des indicateurs de process et d'output seront globalement abordés avec le CJ 6.2, puis plus spécifiquement sous les CJ 6.3 (éducation), CJ 6.4 (Santé) et CJ 6.5 (vulnérabilité). Les indicateurs de résultat (outcome) seront pour leur part analysés pour répondre à la question des résultats obtenus sur les bénéficiaires finaux (QE9) au sein des CJ 9.2 (secteurs sociaux) et CJ 9.3 (vulnérabilité).

Tableau 1 – Nombre et importance des SBC ayant formulé des indicateurs de tranches variables relatifs aux secteurs sociaux

Thème	Éducation	Santé	Vulnérabilité
# SBC & Montants	11 SBC Engagements totaux : 1013,2 M€	14 SBC Engagements totaux : 1097,20 M€	12 SBC Engagements totaux : 1646 M€ (inclus les 500 M€ des 2 conventions pour l'Afghanistan et les 600 M€ des 3 conventions pour le Mali)
# Pays	9 pays : Burundi, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, Niger, RCA, SL, Somalie	9 pays : Burundi, Guinée, Madagascar, Mali, Népal, Niger, RCI, SL, Tchad	8 pays : Afghanistan, Haïti, Mali Népal, Niger, RCA, SL, Tchad
# ITV & Poids financier	34 indicateurs Poids : 82,9 M€ soit 8,18% des engagements totaux des SBC concernés. 25 ITV concernent des tranches ayant déjà fait l'objet de décaissements.	35 indicateurs Poids : 74,34 M€ soit 6,77% des engagements totaux des SBC concernés. 31 ITV concernent des tranches ayant déjà fait l'objet de décaissements.	35 indicateurs Poids : 131,83 M€ soit 8,01% des engagements totaux des SBC concernés. 28 ITV concernent des tranches ayant déjà fait l'objet de décaissements.
# cibles atteintes & poids pour les 15 études de cas pays	16 cibles atteintes sur 25, qui avec les cibles partiellement atteintes, représentent un poids financier de 35,13M€ soit 3,47% des engagements totaux des SBC concernés.	18 cibles atteintes sur 24, qui avec les cibles partiellement atteintes, représentent un poids financier de 45,91M€ soit 4,18% des engagements totaux des SBC concernés.	17 cibles atteintes sur 28, qui avec les cibles partiellement atteintes, représentent un poids financier de 87M€ soit 5,29% des engagements totaux des SBC concernés.

Encadré 1: Critères retenus pour le classement des indicateurs étudiés

Inputs (Intrants) : il s'agit des ressources injectées (financières, réglementaires) par les bailleurs et par le gouvernement pour mettre en œuvre une politique publique. Ils concernent principalement les indicateurs budgétaires et seront traités sous le CJ 6.2.

Processus : couvre, dans le contexte des Appuis budgétaires, des actes à poser/ des outils à développer / des textes à valider, etc. Ils seront détaillés avec les développements sectoriels (CJ 6.3 et 6.4).

Outputs (Produits) : Activités mises en œuvre avec ces ressources : le nombre de personnel déployé, la mise en œuvre de campagne de vaccinations. Dans le domaine de l'éducation ils concernent : principalement l'amélioration de la fonctionnalité des établissements scolaires (Haïti, Madagascar, Mali) et la mise en place d'outils de pilotage du système (Haïti)

Dans le domaine de la santé ils concernent : principalement les aspects relatifs à la déconcentration du système (Guinée, Madagascar Côte d'Ivoire) et ceux relatifs à la disponibilité du médicament (Mali, Tchad)

Outcomes (Résultats) : Conséquences de ces réalisations sur les bénéficiaires finaux. Dans le domaine de l'éducation, ils concernent l'amélioration de la performance du système éducatif. A noter que les indicateurs de résultats relatifs à la scolarisation des filles feront l'objet d'un développement à part sous le CJ 9.3 sur la vulnérabilité. Dans le domaine de la santé, ils concernent

L'amélioration de la performance en santé de la reproduction et dans le domaine de la vaccination. A noter que les indicateurs relatifs à la gratuité des soins seront examinés avec ceux relatifs à la vulnérabilité et seront traités sous le CJ 9.3.
Impacts : Conséquences de ces résultats sur l'amélioration durable des conditions de vie des populations. Ce type d'indicateurs ne figure pas dans les LI de SBC examinées.

CJ 6.1 Stabilisation - Contribution des SBC aux mesures d'urgence visant au maintien des services de base et à la prise en charge des populations vulnérables

La mise en place plutôt rapide des SBC (p.ex. moins d'un an au Népal et en RCA) a permis une mobilisation en temps réduit de ressources conséquentes pour soutenir dans des contextes d'urgence les services de l'État dans les domaines de l'éducation et la santé. La réponse apportée par l'adjonction d'une tranche supplémentaire aux SBC en cours s'est révélée moins adaptée, les SBC ayant été définis dans un contexte et un cadre différent et étant donc organisés sur des cadres de dialogue différents (Haïti, Guinée, Sierra Leone). Pour les interventions ponctuelles d'urgence, les outils déployés par ECHO sont toutefois restés plus adaptés que les SBC. Les complémentarités entre les réponses apportées par ECHO et les SBC ont été difficiles à développer, notamment du fait de la différence de logique d'intervention entre ces appuis.

Évolution du nombre d'établissements publics (scolaires et sanitaires) fonctionnels sur le territoire national

Dans la plupart des cas étudiés, les appuis ont surtout visé la prise en charge des populations les plus vulnérables. Dans les pays directement frappés par un choc, la réponse (6 pays sur 15) s'est constituée autour d'appuis ponctuels plus ou moins importants qui ont visé à maintenir les infrastructures ouvertes : reconstruction post-catastrophe naturelle (Haïti, Népal), épidémies -Ebola- (Guinée et Sierra Leone) ou absorption d'un choc politique (Madagascar¹, RCA).

Appui des SBC à la mise en place par l'État de programmes de prise en charge des populations les plus vulnérables

Afin de faire face aux situations d'urgence rencontrées, les SBC ont pu mobiliser assez rapidement des moyens plus ou moins importants : soit avec un SBC mobilisé spécifiquement pour apporter une réponse à la situation d'urgence rencontrée, comme dans les cas du Népal, de la RCA, ou de la Guinée, soit par des tranches additionnelles mobilisées sur un SBC déjà en cours comme en Haïti et en Sierra Leone. Dans tous les cas, la fenêtre d'opportunité ouverte par la mobilisation assez rapide des contributions financières autour des SBC s'est réduite dès lors que les autres partenaires ont finalisé la mobilisation de leurs propres financements et que les contraintes autour de la situation initiale d'urgence se sont finalement résorbées.

¹ Dans le cas de Madagascar, le choc politique était antérieur à la mobilisation des SBC, mais a induit un choc économique et budgétaire qui a duré pendant toute la période dite 'de transition'.

Mobilisation d'un SBC en appui à la situation d'urgence

Au Népal, un financement de 100 M€ a été mobilisé le 21 avril 2016, soit une petite année après les tremblements de terre d'avril et de mai 2015. Il prévoyait le versement d'une indemnisation des familles sinistrées en vue de la reconstruction de leur maison ainsi qu'un soutien effectif au Post Disaster Reconstruction Framework, par le dialogue et une facilité technique directement gérée par la DUE, en vue de la reconstruction des écoles, des formations sanitaires, des infrastructures routières et des canalisations détruites ou endommagées. En juin 2019, 416 660 foyers (54% des bénéficiaires) avaient ainsi pu reconstruire leur maison, 4,647 établissements scolaires étaient reconstruits (soit 62% des établissements sinistrés) et 21,580 salles de classe (44% des salles sinistrées).

En République Centrafricaine, le SBC 1 a permis de mobiliser 30 M€ en juillet 2014 en vue principalement de sauvegarder les services de base fournis par l'État par une contribution au paiement des salaires des fonctionnaires. Cette action était également perçue comme nécessaire pour permettre les opérations humanitaires complémentaires de ECHO.

A Madagascar, c'est surtout le Programme d'Appui aux Secteurs Sociaux de Base (PASSOBA), lancé en 2013 et mis en œuvre dans les 9 régions les plus pauvres sur les 22 que compte le pays, qui a contribué à maintenir les services de santé et d'éducation de base et à la prise en charge des populations les plus vulnérables. Le SBC a ensuite été formulé sur les leçons apprises du projet précédent. La mobilisation de 78 M€ dès novembre 2014 et le décaissement de 65 M€ avant la fin de la même année, moins d'un an après l'élection présidentielle de décembre 2013 et la levée en 2014 des dispositions de l'article 96 de la Convention de Cotonou, a contribué au rétablissement des services sociaux de base sur tout le territoire.

En **Guinée**, le premier SBC (25 M€, Août 2015) a été mobilisé dans un contexte de fragilité accru par l'épidémie Ébola en cours apparue dès 2014. C'est surtout via ECHO que la principale réponse à l'épidémie a été apportée. En dépit de deux conditions spécifiques de décaissement portant sur une augmentation des ressources affectées à la santé, le budget du Ministère de la Santé est resté stable au cours de l'épidémie, et les conditions pour décaisser n'ont été atteintes que partiellement.

Mobilisation de tranches supplémentaires sur un SBC en cours en appui à la situation d'urgence

La Sierra Leone a bénéficié d'une tranche additionnelle de 12,6 M€ en Novembre 2014 mobilisée sur les fonds non décaissés des tranches variables 2013 et 2014. Ici encore, la réponse à la situation rencontrée a surtout été d'ordre humanitaire.

En Haïti, au lendemain de l'ouragan Matthew (Octobre 2016), et de ses dégâts additionnels sur un parc scolaire déjà fortement délabré, la DUE a mobilisé des fonds supplémentaires à hauteur de 14,5 M€ dans le cadre d'une 4ème tranche fixe définie dans l'Avenant 4 sur le SBC1 (signé en février 2017) modifiant en outre l'objectif spécifique de la convention de financement afin de « cibler certaines dépenses prioritaires de la mise en œuvre de la politique nationale dans le domaine de l'éducation primaire *de la préparation et de la réponse aux désastres*

naturels ». Alors que dans sa version initiale le 1er SBC visait à renforcer l'accès des plus vulnérables aux services éducatifs de base (cantines scolaires et scolarisation gratuite et obligatoire), les SBC ont ensuite été reconfigurés pour s'orienter surtout sur la structuration du secteur éducation.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none">▪ La mobilisation en moins d'un an de volumes financiers importants en appui aux politiques publiques et en vue de rétablir le fonctionnement des services sociaux a contribué à stabiliser des situations sociales complexes et tendues dans les pays bénéficiaires (p.ex. RCA, ou même Madagascar dans la prise en compte d'une situation « post-urgence »)
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none">▪ Même si l'argent est fongible, l'adjonction d'une tranche supplémentaire sur un SBC en cours, formulée dans un contexte différent et suivant une logique et un rythme distincts, a répondu de manière inadaptée au contexte d'urgence (Haïti, Sierra Leone)

Leçons à tirer

- Les SBC présentent un atout sérieux pour permettre une mobilisation rapide de fonds importants requis par les Gouvernements bénéficiaires pour répondre à une situation d'urgence. L'acteur en première ligne reste ECHO avec lequel davantage de complémentarités seraient à envisager (Haïti, Guinée, RCA).
- La rapide mobilisation des financements permet aux SBC d'avoir un rôle moteur dans le dialogue issu de la situation d'urgence. La fenêtre d'opportunité ne reste ouverte que pendant le délai nécessaire à la mobilisation des ressources complémentaires par les autres partenaires.

CJ 6.2 Stabilisation - Contribution des SBC au rétablissement effectif de la fourniture de services sociaux

Par les transferts budgétaires accordés, les SBC ont ouvert un espace permettant un rétablissement effectif des services, comme l'indiquent les résultats de l'ANOVA. Pour certains SBC, le dialogue ouvert par les indicateurs d'inputs identifiés dans les ITV a également permis d'ouvrir des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires.

Par le versement des montants alloués sur les tranches fixes et variables, les SBC ont contribué à l'élargissement de l'espace fiscal des pays bénéficiaires. Comme le suggèrent les résultats de l'analyse de la variance (ANOVA), les ressources apportées par les SBC sont allées de pair avec un maintien ou une augmentation des dépenses courantes dans les secteurs santé et éducation. L'analyse de la variance montre en effet que le montant des dépenses du secteur éducation s'est maintenu en pourcentage du PIB dans les pays bénéficiaires de SBC alors qu'il a baissé dans les autres pays. Pour la santé, elle précise que la dépense en pourcentage du PIB est significativement plus élevée dans les pays fragiles bénéficiaires de

SBC que dans les pays non fragiles bénéficiaires de SBC et tend à augmenter, signe que la santé reste une priorité et que, si disponibles, les ressources additionnelles sont allouées à ce secteur.

Les engagements des pays bénéficiaires de SBC en faveur des secteurs sociaux sont toutefois très variables. Dans le secteur de **l'éducation**, il est difficile de comparer les efforts fournis sur la période par la Côte d'Ivoire, le Burundi ou la Tunisie, qui sont parvenus à une part supérieure à 20% de leur budget aux dépenses du secteur et ceux fournis par des pays comme la Gambie, qui ne lui accordent guère plus que le dixième des ressources du budget national. Dans le secteur de la **santé**, l'engagement budgétaire de la plupart des pays étudiés est largement en deçà du seuil retenu dans la déclaration d'Abuja des Ministres de la Santé africains². Les études de cas pays montrent des extrêmes très importants entre Madagascar³ (17,83%) ou la Tunisie (13,72%) et des pays comme l'Afghanistan (2%) ou la Gambie (2,76%).

Tableau 2 – Evolution des budgets alloués à l'éducation et à la santé

Dépenses publiques en éducation, total
(% des dépenses du gouvernement)

Country Name	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afghanistan	..	17,07	10,36	14,10	14,47	12,51	16,21	15,66
Burkina Faso	..	16,17	15,90	16,17	19,37	18,03	..	..
Burundi	10,74	16,59	16,43	17,24	19,69	24,22	20,91	20,40
République centrafricaine	9,93	6,48	..	..	..	..	(16%)	..
Tchad	12,84	8,12	9,21	12,46	..	..	..	..
Dominique	..	..	..	..	..	10,52	..	..
Fidji	21,76	..	..	14,30	..	..	..	..
Gambie	11,92	17,61	13,80	10,29	11,75	..	10,36	..
Guinée	15,20	12,44	9,46	14,13	11,99	11,60	15,77	13,38
Guinée-Bissau	..	9,07	14,54	16,19	..	..	..	..
Haiti	..	..	..	..	..	14,45	13,13	..
Côte d'Ivoire	20,81	22,77	20,86	21,57	21,77	21,17	21,28	18,62
Libéria	..	..	5,18	4,67	6,89	7,22	7,01	7,06
Madagascar	15,89	..	20,33	13,99	18,97	16,96	..	..
Mali	15,32	16,50	22,40	16,62	18,22	18,16	13,90	..
Somalie	..	..	..	..	..	..	..	..
Mauritanie	..	16,04	10,02	11,41	..	..	9,33	..
Népal	19,16	16,03	17,44	17,57	18,28	16,99	19,13	15,75
Niger	18,78	18,10	19,19	18,08	21,66	18,51	15,35	13,25
Sierra Leone	20,73	12,80	14,13	15,20	15,09	..	12,47	19,92
Togo	24,42	19,62	17,68	16,59	17,39	16,66	15,99	..
Tunisie	24,59	24,85	20,99	..	..	22,90	..	..
Ukraine	11,36	..	13,67	13,87	13,12	..	12,35	..

Source WB WDI database, code série
SE.XPD.TOTL.GB.ZS

Dépenses publiques en santé, total (% des
dépenses du gouvernement)

Pays	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Afghanistan	..	2,26	1,37	1,78	1,86	2,01	2,01
Burkina Faso	4,85	6,03	4,70	6,38	7,77	7,15	11,03
Burundi	5,94	4,86	7,11	4,43	8,00	9,11	8,52
République centrafricaine	11,24	6,01	6,18	4,50	7,17	4,30	5,06
Tchad	11,31	3,50	2,80	8,23	5,66	5,82	5,90
Dominique	8,43	8,25	9,33	9,58	10,39	10,58	8,03
Fidji	10,59	8,59	7,35	7,47	7,10	7,04	7,66
Gambie	6,92	7,81	7,80	6,04	4,06	2,76	2,76
Guinée	2,93	1,90	2,57	2,62	3,03	1,98	4,11
Guinée-Bissau	13,74	5,94	8,82	14,07	8,80	9,35	12,88
Haiti	16,14	6,02	2,71	2,98	3,19	3,98	4,42
Côte d'Ivoire	4,55	4,05	4,76	5,05	4,14	5,04	4,88
Libéria	4,96	2,39	2,68	0,93	2,42	3,07	3,86
Madagascar	12,36	15,21	9,69	10,27	13,92	15,61	17,83
Mali	5,39	3,20	3,01	3,64	4,44	4,66	5,43
Somalie	..	..	..	..	..	..	..
Mauritanie	2,49	4,22	4,15	5,27	5,22	5,53	5,53
Népal	4,24	4,80	4,69	4,88	5,27	5,15	5,31
Niger	8,31	7,93	6,75	6,64	5,40	4,59	5,69
Sierra Leone	12,70	6,29	4,68	5,15	7,58	7,91	7,91
Togo	2,44	7,45	6,11	5,02	5,07	4,15	4,25
Tunisie	10,54	13,03	12,64	12,50	13,28	13,86	13,72
Ukraine	7,08	7,50	7,64	7,80	6,47	6,64	7,03

Source WB WDI database, code série : SH.XPD.GHED.GE.ZS

Ces effets ont pu être accentués par un dialogue spécifique orienté sur les allocations budgétaires et les dépenses effectives réalisées dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Dans les 15 études de cas pays, un (ou des) indicateurs a (ont) été spécifiquement formulé(s) pour sécuriser des allocations budgétaires dans les secteurs sociaux : en Guinée (Santé) à

² Qui s'engageaient à affecter au moins 15 % de leurs budgets nationaux à la santé publique d'ici à 2015

³ Dans le cas de Madagascar toutefois, le budget semble inclure les dons extérieurs comme ceux du Global Fund.

Madagascar (Éducation et Santé) au Népal (Éducation et Santé), en Centrafrique (Éducation) en Côte d'Ivoire (Santé) et en Sierra Leone (Éducation, Santé). Dans le domaine de la santé en particulier, les indicateurs relatifs aux allocations (ou aux dépenses) du secteur ont pu être suivis sur plusieurs années : Guinée (3 tranches), Madagascar (2 tranches), Sierra Leone (3 tranches). A noter pour le Népal que l'indicateur d'input retenu (tranche 2017) concerne les dépenses réalisées par les autorités en charge de la reconstruction et destinées plus spécifiquement aux infrastructures scolaires et sanitaires (cible partiellement atteinte⁴).

Les effets du dialogue orienté sur les budgets alloués aux secteurs sociaux ont été inégaux et la plupart des enveloppes budgétaires obtenues restent modestes si on les rapporte à leur part dans le budget. L'argument soulevé à juste titre par les Ministères des finances est généralement celui d'une justice intersectorielle, les secteurs sociaux bénéficiant déjà d'appuis importants de la part des partenaires étrangers. Mais les financements les plus importants sont faiblement alignés sur les systèmes nationaux (Fonds Mondial, Gavi pour la Santé, Partenariat Mondial pour l'éducation – à l'exception notable du Burundi avant 2015-) qui révèlent un risque sérieux d'externalisation d'éléments majeurs des politiques sectorielles (vaccination par exemple).

- Pour l'**éducation**, la part du secteur dans le budget de la Centrafrique (ITV Tranche 2018) semble avoir significativement augmenté (16% en 2017 contre 6,5% en 2010), et la cible retenue pour l'indicateur sur les dotations et l'exécution budgétaire au secteur de l'éducation pour 2018 a été atteinte, ce qui invite à conclure que la qualité du dialogue politique et technique des partenaires sur le secteur de l'éducation peut avoir pesé sur les priorités du gouvernement et dans les arbitrages du ministère des Finances et du Budget en faveur du secteur.
- Dans le secteur de la **santé**, les ITV ont accompagné un effort de sécurisation des allocations budgétaires : c'est le cas en Guinée (ITV Tranches 2016, 2018 et 2019) entre 2012 et 2016, même si la part consacrée au secteur reste en deçà de 5% : les deux cibles 2016 et 2018 ont été partiellement atteintes. Même constat pour la Côte d'Ivoire où l'ITV (Tranche 2013) suivait plus spécifiquement les dépenses publiques de santé affectées à la mère et à l'enfant (cible non atteinte). En comparaison, les engagements de la RCI pour le secteur de l'éducation dépassent les 20% sur presque toute la période.
- Dans les pays ayant repris des **indicateurs pour les deux secteurs**, les constats sont divers. En Sierra Leone, le niveau des allocations pour le secteur de l'Éducation (ITV tr 2014-cible atteinte-) se redresse (de 15 à près de 20% entre 2014 et 2018), avec toutefois une grosse contreperformance en 2017 (moins de 13%). A l'inverse un effort plus constant semble avoir été fourni dans le secteur de la Santé (ITV tr, 2014, 2016 et 17) sur les années 2014 à 2016 où la part allouée au secteur avoisine les 8% : Cible atteinte sur les tranches 2014 et 2016, mais pas sur la tranche 2017. A Madagascar (Éducation-tr 2017 ; Santé- tr 2017 et 18) on assiste à partir de 2014 à un rattrapage des dépenses destinées aux secteurs sociaux marquant la fin de la situation « post urgence » dite de « transition », qui est plus visible dans le secteur de la Santé où les dépenses repassent le seuil des 10% en 2013 et continuent leur progression jusqu'à la fin de la période. Notons que la convention de financement du SBC2 établissait, en complément des ITV d'inputs rappelés ci-dessus, une condition particulière de décaissement appliquée à toutes les tranches : une augmentation annuelle supérieure au taux d'inflation

⁴ Détail en annexe.

des dépenses de fonctionnement hors solde engagées dans les secteurs Éducation et Santé. Cette disposition a permis une progression des dotations budgétaires en valeur constante ainsi que leur part dans le budget total de l'État. Pour 2017 et 2018, les ITV suivaient aussi la part dans les deux secteurs des allocations nationales réservées aux structures déconcentrées (cible atteinte en 2017 mais pas en 2018). Depuis la levée des mesures sévères de régulation qui prévalaient pendant la transition, le budget des secteurs sociaux est redevenu engagé et mandaté dans sa quasi-totalité.

Certains pays bénéficiaires des SBC n'ont toutefois pas eu besoin d'un indicateur spécifique sur leur budget pour tenter de sécuriser leurs dépenses dans les secteurs sociaux. C'est le cas notamment du Mali qui a consacré sur la période 2012- 2015 entre 18 et 20% de son budget au secteur de l'éducation, malgré un tassement notable en 2017 et en dépit des engagements croissants du pays dans le domaine de la sécurité. De même au Niger, un effort a été fourni pour maintenir les dépenses en faveur de l'éducation (au moins jusqu'en 2016) et du développement rural et limiter l'érosion de celles en faveur de la santé (6,75% en 2012, 5,59% en 2016). Mais en raison des dépenses sécuritaires, les montants alloués aux autres secteurs n'ont pu respecter le cadre du Plan de développement économique et social.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ D'après les résultats de l'ANOVA, les pays bénéficiaires de SBC bénéficient d'une hausse de la dépense sectorielle dès lors que le SBC est introduit, surtout visible dans le secteur de la santé. ▪ Cette évolution peut être reliée à l'effet élargissement de l'espace fiscal mais aussi à la tenue d'un dialogue spécifique sur les dotations et/ou les dépenses effectives des secteurs sociaux autour des ITV qui permet de sécuriser des montants plus cohérents avec les choix stratégiques sectoriels
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'appréciation de la question de l'augmentation des budgets aux secteurs sociaux peut orienter le débat dans des directions opposées suivant que l'augmentation est déterminée en valeur constante ou en part dans le budget national. ▪ (voir aussi 6.4) Le dialogue de politiques peut avoir un effet adverse lorsque le montant des indicateurs sur les ITV est inférieur aux efforts budgétaires requis pour son obtention

Leçons à tirer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les secteurs sociaux bénéficient en général des retombées budgétaires induites par l'élargissement de l'espace fiscal obtenu avec les SBC (constats de l'ANOVA, surtout valables pour le secteur de la santé). Ces effets sont mesurables dans une amélioration quantitative et fonctionnelle de l'offre de services sociaux ▪ Les indicateurs d'inputs permettent d'augmenter les marges de manœuvre des secteurs sociaux. Certains ITV ont effectivement contribué à augmenter des budgets en valeur constante, mais pas systématiquement leur part sur le budget total de l'Etat.

- Il est important que le dialogue des partenaires avec le gouvernement sur la question des allocations budgétaires sectorielles trouve un juste milieu entre l'opportunité de demander une part croissante des budgets nationaux en faveur des secteurs sociaux et celle d'accompagner l'État dans une redistribution de ses ressources afin de mettre effectivement sa stratégie en œuvre.

CJ 6.3 Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services en Éducation

En complément de la contribution des SBC à l'élargissement de l'espace fiscal des pays bénéficiaires, la formulation des indicateurs de tranches variables a permis d'ouvrir un espace de dialogue sur les politiques en vue d'une structuration de l'offre services en éducation. Ces deux composantes des SBC ont contribué à maintenir l'éducation au cœur des priorités des États bénéficiaires, à encourager ceux-ci à structurer leur offre de services et notamment à améliorer la disponibilité géographique des services scolaires.

Dans certains cas toutefois, les effets de l'appui ne sont pas mesurables, avec des ITV limités aux zones sécurisées dans des contextes de conflits non stabilisés (RCA, Niger), ou reformulés plusieurs fois comme en Haïti par exemple avec un focus initial sur la vulnérabilité -scolarité gratuite, cantines scolaires-, ensuite réorienté sur le pilotage du secteur éducation.

Le tableau suivant énonce les différents thèmes de politique abordés par type d'indicateurs de processus et de produit qui seront revus sous cette section. A noter que les indicateurs d'intrants ont été abordés sous le CJ 6.2 et que ceux de résultats le sont sous le CJ 9.2 (QE9).

Les 22 indicateurs tombant sous le champ de cette section pour les 9 pays concernés (Burundi, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, Niger, RCA, SL, Somalie) sont principalement des indicateurs de processus qui peuvent être regroupés autour des thèmes suivants: le pilotage du secteur (PIL) en vue de mettre en œuvre la politique sectorielle et de structurer l'offre de services, l'amélioration de la fonctionnalité des établissements scolaires périphériques (ESP), la gestion des personnels éducatifs (GPE) et l'enseignement professionnel (ENP).

Indicateurs	Intrants (cf. CJ6.2)	Processus	Produit	Résultats (cf. CJ9.2)
Thèmes principaux	Financement du secteur	Pilotage (PIL), gestion du personnel (GPE) et enseignement professionnel (ENP)	Pilotage (PIL), gestion du personnel (GPE) et établissements périphériques (ESP)	Performance du secteur
# Pays*	4 : Madagascar, Népal, RCA, SL	4 : Haïti, RCA, SL, Somalie	4 : Haïti, Madagascar, Mali, RCA	3 : Burundi, Niger, SL
# ITV	5	16	6	6

Pilotage du secteur (PIL) : mise en œuvre de la politique sectorielle, structuration de l'offre de services

Dans plusieurs cas (en Haïti (Tranche 2019) en RCA (2 indicateurs Tranche 2018) ou en Somalie (Tranche 2019)), les SBC ont apporté un soutien plus ou moins explicite aux stratégies nationales, existantes ou à développer, et certains ont proposé de suivre le processus de pilotage du secteur. Les effets sont restés modestes, consistant principalement en des annuaires statistiques publiés et des stratégies revues à la marge. En Somalie, l'indicateur était défini sur un champ vaste autour de la redéfinition du cadre de la coopération sur l'éducation, avec une répartition effective des rôles et des responsabilités. En Haïti et en RCA, les indicateurs visaient plus spécifiquement le développement d'une série d'outils (PETS, Manuel de procédures, Plan décennal pour Haïti - Plan sectoriel (cible atteinte⁵) et annuaire statistique (cible atteinte) pour la RCA).

Dans le cas d'Haïti (Tranche 2020), certains aspects de la réforme seront suivis par des indicateurs de produit mesurant leur utilisation directe pour la mise en œuvre des réformes en cours comme celle sur le système d'information et de gestion de l'éducation (SIGE) et sur l'opérationnalisation des Directions départementales de l'éducation. Un appui institutionnel a également été déployé dans le cadre du SBC, notamment pour faciliter le renforcement des capacités dans les Directions Départementales de l'éducation mais également pour contribuer indirectement à la réalisation des ITV en appuyant la réalisation d'outils recherchés comme un PETS ou le Manuel de procédure de la gestion financière du Ministère de l'Éducation.

Statut de la mise en œuvre des politiques de décentralisation

La mise en œuvre des politiques de décentralisation est un aspect important de la politique éducative par le biais du renforcement effectif de l'encadrement décentralisé des services périphériques, (i.e. éloignés des grands centres urbains) et surtout par l'amélioration la fonctionnalité des établissements scolaires périphériques. Ce thème a été abordé à travers des ITV dans 3 des 15 pays, à Madagascar (Tranche 2018), au Mali (Tranches 2016 et 2017) et en RCA (Tranche 2018).

- A Madagascar l'indicateur visait à surveiller l'effectivité des transferts au niveau déconcentré, avec en particulier le délai de paiement des enseignants contractuels du primaire pris en charge sur le budget de l'État. La cible de 60 jours n'a pas été atteinte, mais le délai de paiement a fortement été fortement réduit de 180 à 81 jours (cible partiellement atteinte).
- Au Mali, deux indicateurs visaient à améliorer le ratio maîtres/groupes pédagogiques de la 1ère à la 6ème année du fondamental dans les 10 Centres d'animation pédagogique (CAP) plus déficitaires au niveau national (cible atteinte), puis à améliorer le ratio maîtres/groupes pédagogique de la 1ère année à la 6ème année du fondamental dans les 70 communes les plus déficitaires au niveau national (cible atteinte).
- En Centrafrique, la cible définie par le ratio élèves/enseignants de 85 en 2016/17 n'a pas été atteinte. Mais le résultat a été faussé par le retour de la population centrafricaine réfugiée au Tchad et en RDC après les élections de 2016, qui a contribué à une augmentation de la population scolarisée et donc du ratio élèves/enseignants. Les

⁵ Détail en annexe

autorités du pays ont d'ailleurs obtenu un accord pour neutraliser cet indicateur et de le redéfinir d'une manière plus adaptée au contexte.

Gestion des personnels éducatifs (GPE)

Si aucun indicateur ne cible directement les questions autour de la qualité du système éducatif, plusieurs tentent d'aborder les questions relatives à la formation de base des personnels enseignants et à la gestion des effectifs. Les indicateurs de processus relatifs à la gestion du personnel éducatif ont été définis dans les SBC d'Haïti (Tranche 2016- 2 indicateurs-), de la Sierra Leone (Tranche 2014, 2016 -2 indicateurs-, 2017 -2 indicateurs, 2018,19 et 2020), et de la Somalie (Tranche 2020).

- En Haïti, l'indicateur relatif à un politique de formation des enseignants (cible partiellement atteinte) a ensuite été abandonné avec une réorientation du dialogue sur l'accompagnement d'un processus de structuration du secteur. Mais l'indicateur d'output défini sur la même tranche et relatif à la nécessité de disposer d'un permis provisoire d'enseigner pour 60% des enseignants travaillant dans les écoles publiques et non publiques de l'école fondamentale a été atteint.
- De même le SBC Somalie prévoit un indicateur sur la vérification/validation du niveau des enseignants.
- Enfin en Sierra Leone, les indicateurs retenus ont permis de suivre sur un temps long le processus de rationalisation de la paye des enseignants (Tranche 2014-cible non atteinte, puis 2016-cible atteinte) puis pour la mise sur pied d'une commission spécialisée (la SL Teaching Commission) (Tranches 2016 à 2020) avec la cible atteinte en 2018 seulement.

Enseignement professionnel (ENP)

Enfin, des indicateurs relatifs au développement de l'enseignement professionnel ont été retenus en Sierra Leone pour les deux tranches à venir du SBC2 (2019 et 2020). Il n'y a donc pas d'éléments sur les effets à ce stade.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une continuité dans le dialogue autour d'un thème visé par les SBC est un facteur favorisant des réformes structurantes (p.ex. en Sierra Leone, le dialogue de politiques portant sur le même thème et installé dans la durée a permis la mise en place d'une Commission susceptible de rationaliser la gestion des enseignants) ▪ Viser des mesures spécifiques sans chercher à consolider tout le secteur peut mener à l'obtention d'effets significatifs
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une mauvaise connaissance du contexte ou l'absence d'identification précise de partenaires avec lesquels développer des synergies peut nuire à une identification pertinente du bon levier de la réforme (p.ex. Haïti).

- Un appui au pilotage global d'une politique apporte des résultats moins notables qu'un dialogue ciblé et efficace sur des goulets d'étranglement dont les variables sont clairement identifiées (p.ex. Sierra Leone)

Leçons à tirer

- Les engagements suivis sur plusieurs années renforcent les facteurs de succès d'un SBC (Teacher Service Commission en Sierra Leone).
- Les SBC peuvent avoir intérêt à orienter le dialogue pour lever un goulet d'étranglement plutôt que d'investir dans le pilotage d'une politique globale dont les effets seront dilués dans toutes les opérations menées.
- Le choix d'indicateurs permettant de structurer un dialogue, au-delà de l'atteinte des cibles et des financements obtenus, est crucial pour amener des réformes. La non atteinte des cibles d'un indicateur ne doit pas être systématiquement interprétée comme un *indicateur* d'échec des SBC.
- L'approche amorcée sur la structuration du secteur dans le SBC peut faciliter une stratégie de sortie par le haut, à travers un SRC éducation (p.ex. au Niger).

CJ 6.4 Consolidation - Contribution des SBC à la structuration d'une offre services de santé

Le dialogue dans le secteur de la santé s'est surtout concentré sur des indicateurs de résultat (pas de processus) suivant l'opérationnalité du système en termes de fonctionnalité des formations sanitaires périphériques et d'amélioration de la gestion des médicaments.

A l'instar du CJ précédent, les indicateurs de tranches variables ont permis d'ouvrir un espace de dialogue sur les politiques en vue de la structuration d'une offre de services de santé. Le tableau suivant énonce les différents thèmes de politique abordés par type d'indicateurs. A noter que les indicateurs d'intrants ont été abordés sous le CJ 6.2 et que ceux de résultats le sont sous le CJ 9.2 (QE9). On notera que dans le secteur de la santé, aucun indicateur de processus n'a été formulé et que la majorité des indicateurs formulés visent le niveau des résultats.

Indicateurs	Intrants	Processus	Produits	Résultats (cf. Q9.2)
Thèmes principaux	Financement du secteur y.c. M&E		PIL, FSP, GME	Performance du système de santé
# pays*	4 : Guinée, Madagascar, RCI, SL		6 : Afghanistan, Haïti, Mali, Népal, Niger, Tchad	4 : Burundi, Guinée, Niger, SL
# indicateurs	10	Aucun	11	13

*NB au Népal (Tranche 2017) le SBC prévoyait un indicateur relatif aux dépenses destinées aux infrastructures scolaires et sanitaires (cible partiellement atteinte)

Les 11 indicateurs revus sous cette section pour les 9 pays concernés (Burundi, Guinée, Madagascar, Mali, Népal, Niger, RCI, SL, Tchad) peuvent être regroupés autour des thèmes suivants : Pilotage du secteur (PIL) en vue de mettre en œuvre la politique sectorielle,

Renforcement des structures déconcentrées et de la Fonctionnalité des formations sanitaires périphériques (FSP), et enfin de la Gestion des médicaments (GME).

Pilotage du secteur (PIL) : Suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle

Dans le cas du secteur de la santé, l'accent des SBC a été davantage mis sur le suivi d'une politique existante ou sur des volets spécifiques de celles-ci, plutôt que sur la formulation ou le renforcement d'une politique sectorielle globale. Certains SBC ont pu s'aligner sur des stratégies déjà en place et suivre des indicateurs d'outputs en Afghanistan (ANPDF/ NPPs) ou de résultats au Niger (plans sectoriels en place). Dans d'autres pays comme au Tchad, les SBC (Tranche 2017) ont cherché à suivre un aspect particulier de cette stratégie comme l'intégration de la nutrition dans le paquet minimum d'activités du secteur santé (cible atteinte⁶).

Renforcement des structures déconcentrées (DCO) et Fonctionnalité des formations sanitaires périphériques (FSP)

L'appui à la structuration de l'offre de services s'est réalisé surtout par un appui au renforcement des structures déconcentrées. La mise en œuvre des politiques de décentralisation et de structuration de l'offre de services périphériques (i.e. éloignés des grands centres urbains) a fait l'objet de 6 indicateurs concernant 3 pays : la Guinée (Tranches 2016, 2018, 2019), Madagascar (Tranche 2015) et la Côte d'Ivoire (2013). Les indicateurs retenus pour la Guinée visent à suivre le redéploiement du personnel de santé en dehors de Conakry (tr 2016, cible non atteinte) puis en dehors également des centres de Coyah et de Dubreka (cible partiellement atteinte). Ceux pour la Côte d'Ivoire concernaient le renforcement effectif de l'encadrement décentralisé des services, les directions départementales de la santé en particulier, à la fois en termes de personnel d'encadrement et de dotations budgétaires (2 indicateurs) (cible atteinte). A Madagascar l'indicateur retenu visait à veiller à ce que le personnel soignant affecté dans les centres de santé enclavés sur financement d'un projet européen en cours soit repris sur le financement du budget de l'État (cible partiellement atteinte). En corolaire, les indicateurs des tranches suivantes accordaient une attention soutenue aux virements effectués par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation en vue d'apurer une partie des arriérés de subventions dues aux secteurs sociaux via les communes (cible non atteinte), et de transferts spécifiquement destinés aux contractuels chargés de la gestion des médicaments dans les formations sanitaires. Ces critères n'ont pas été atteints, mais ils ont suscité un dialogue nécessaire pour résorber ces goulets d'étranglement qui paralysaient le secteur de la santé depuis près de 10 ans. Au contraire, les difficultés rencontrées par les Ministères de la Santé, de la Décentralisation et des Finances pour réussir à apurer la totalité des arriérés ont mis en évidence la nécessité de mettre en place des mécanismes de concertation et de procéder à une répartition effective des tâches et responsabilités de chaque Institution. A noter ici la lecture *budgétaire* du partenaire national dans son dialogue sur les dotations aux communes, pour lesquelles le montant des transferts à réaliser compte tenu des arriérés était supérieur au montant des tranches allouées.

⁶ Détail en annexe.

Gestion des médicaments (GME)

Deux indicateurs d'outputs ont été formulés pour résorber le goulet d'étranglement constitué par la disponibilité des médicaments, indispensable pour pérenniser l'activité des formations sanitaires: au Mali, (Tranche 2014) en vue de l'apurement de la moitié des arriérés fournisseurs dus par l'État (cible atteinte) et au Tchad (Tranche 2018) l'indicateur visait à la viabilisation de la centrale nationale d'approvisionnement des formations sanitaires publiques (cible atteinte).

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les retombées budgétaires induites par l'élargissement de l'espace fiscal obtenu avec les SBC sont mesurables dans une structuration quantitative et fonctionnelle de l'offre de services sociaux de base. ▪ De préférence à un appui à une politique globale, l'appui des SBC apporte une valeur ajoutée lorsque les ITV ciblent un aspect spécifique des politiques sectorielles : la décentralisation par ex. (Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar) ou la gestion de médicaments (Mali, Tchad)
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'absence de dialogue associé à un calibrage inadéquat entre le coût induit par la réalisation d'une réforme et le montant associé à l'indicateur correspondant peut limiter l'engagement de la partie nationale à mettre en place les mesures associées (cas de Madagascar où le montant des arriérés à apurer dans les transferts aux communes était largement supérieur à celui des tranches allouées).

Leçons apprises

- L'atteinte des cibles et les décaissements associés ne sont pas nécessairement révélateurs d'une valeur ajoutée spécifique des SBC dans le dialogue sectoriel
- A l'opposé, le succès d'une politique appuyée est parfois dissocié de la réussite des indicateurs (Guinée, Madagascar). Au contraire, les difficultés rencontrées pour les atteindre peut mettre en évidence la sévérité de goulets d'étranglement et la nécessité d'enclencher des réformes adaptées soutenues par les partenaires.

CJ 6.5 Consolidation - Contribution des SBC au développement de filets de sécurité garantissant l'accès des plus vulnérables aux services sociaux de base.

Si tous les SBC avaient pour objectif de réduire la pauvreté, rares sont ceux qui ont explicitement déployé une logique d'intervention autour de la thématique de la vulnérabilité : une tendance confirmée par les résultats de l'enquête en ligne selon lesquels les problématiques d'insécurité alimentaire, de consolidation et structuration de filets de sécurité,

n'ont été que très peu visées par les SBC et n'ont généralement pas généré de résultats visibles⁷.

A l'opposé des thèmes sectoriels comme la Santé et l'Éducation, un véritable dispositif d'appui ou de dialogue est en effet difficile à mettre en place pour aborder cette problématique intrinsèquement, multidimensionnelle et surtout multisectorielle, qui touche à la fois les dispositifs de prévoyance sociale à travers le plus souvent la gratuité des services sociaux, ou les mécanismes évitant l'exclusion de certaines catégories de la population (la scolarité pour les filles par exemple). Les SBC ont pourtant tenté d'aborder la question autour de points d'entrée sectoriels, (Agriculture, Eau/assainissement, Secteurs sociaux), ou en ciblant plus spécifiquement le renforcement de la sécurité alimentaire ou de quelques filets de sécurité.

Ce CJ sera analysé plus spécifiquement sur base des indicateurs d'intrants, de processus et d'output regroupés par thème. Les différents indicateurs en lien avec la problématique de la vulnérabilité définis par les SBC peuvent être regroupés autour de trois thèmes principaux : des interventions sectorielles ciblant les questions de vulnérabilité (IS), certaines interventions ciblant spécifiquement le renforcement de la sécurité alimentaire (SA), et enfin celles visant renforcer quelques filets de sécurité (FS). Les résultats seront analysés sous le chapitre CJ 9.3 (QE9).

Nature et thématiques des indicateurs retenus par les SBC dans leur dialogue sur la vulnérabilité

Indicateurs	Intrants	Processus	Produits	Résultats (cf. Q9.3)
Thèmes principaux	Sécurité alimentaire (SA), interventions sectorielles (IS)	Sécurité alimentaire (SA), interventions sectorielles (IS), Filets de sécurité (FS)	Sécurité alimentaire (SA), interventions sectorielles (IS), Filets de sécurité (FS)	Scolarisation des filles
# Pays	3 : Haïti, Mali, Tchad	4 : Afghanistan, Haïti, Mali, Népal, Tchad	6 : Afghanistan, Haïti, Mali, Népal, Niger, Tchad	4 : Mali, Niger, RCA, SL
# indicateurs	8	10	12	9

Interventions sectorielles eau/assainissement, agriculture, éducation

Les SBC ont tenté d'établir dans quatre pays (Afghanistan, Mali, SL, Tchad) un dialogue avec des secteurs identifiés comme étant en première ligne pour la préservation des filets de sécurité : l'agriculture, l'eau et l'assainissement ou à travers des aspects spécifiques relevant de la santé ou de l'éducation. Pour 2 d'entre eux (Tchad, Afghanistan), le dialogue établi autour des ITV s'est installé dans une certaine continuité en vue de renforcer l'effet de levier recherché. En Afghanistan deux indicateurs ont été suivis dans le domaine de l'eau, le premier insistant plus sur la mise en place de processus, le second l'année suivante touchant la réalisation effective de points d'eau. Au Tchad, le dialogue s'est successivement concentré

⁷ Résultats de l'enquête en ligne adressée aux Délégations de l'Union européenne (DUE) et aux services de Bruxelles (Directions géographiques DEVCO, NEAR et EEAS, et DEVCO A4 Appui Budgétaire et Gestion des Finances Publiques) en charge des 23 pays ayant bénéficié de SBC (Annexe 4)

sur la création de l'Agence nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER), son organisation et son fonctionnement, avec notamment la sécurisation de son budget sur la Loi de Finances. Une démarche sectorielle similaire a été tentée dans le domaine de l'eau au Mali, mais le dialogue a d'abord porté sur la question des intrants agricoles avant de se reconcentrer sur la question de la production d'eau potable dans les villes. En Sierra Leone, le focus sur les secteurs du café et du cacao ne concerne pour l'instant que les indicateurs relatifs à la tranche 2019.

Au niveau des intrants, les indicateurs retenus visent plus particulièrement le secteur agricole, avec une volonté de sécurisation des financements des intrants agricoles au Mali (2014, cible atteinte⁸), ou la sécurisation au Tchad des dotations aux structures dédiées à l'appui à la production agricole (tr 2018, cible atteinte) créées avec l'appui des SBC (cf. indicateurs de process ci-dessous).

Au niveau des processus, plusieurs interventions sectorielles sont visées dans le secteur de l'agriculture, de l'éducation et de l'eau.

- Dans le secteur de **l'Agriculture**, un ITV a été formulé en Sierra Leone (tr 2019) sur la formulation de la politique Nationale Agricole avec un focus sur les secteurs du café et du cacao.
- Le dialogue suivi au Tchad (tr 2017 et 2018) a, pour sa part, privilégié le suivi d'indicateurs relatifs dans un premier temps à la création l'Agence nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER) par la fusion de trois entités antérieures, puis son opérationnalisation (Tr 2017a-cible non atteinte), et le rétablissement de l'effectivité des services d'appui à la production agricole fournis par l'État (2017b-cible atteinte).
- Dans le secteur de **l'Éducation**, un indicateur au Mali (tr 2016) concerne la mise en place d'un dispositif de sensibilisation pour augmenter la scolarisation des filles (cible partiellement atteinte). Mais sur ce sujet, ce sont surtout des indicateurs de résultats – analysés sous le CJ9.3 - qui ont été formulés.
- Dans le secteur de **l'Eau**, un indicateur a suivi en Afghanistan (Tranche 2018) la mise en place de dispositifs pour la construction de 2000 points d'eau (cible atteinte). Un indicateur d'output formulé pour l'année suivante visera ensuite à suivre la construction effective de points d'eau (tr 2019). Un autre indicateur a été formulé au Mali (Tranche 2014) pour la production d'eau potable dans les villes de Gao, Kidal et Tombouctou (cible atteinte).

Renforcement de la sécurité alimentaire des populations cibles

Dans trois pays (Mali, Haïti, Tchad), les SBC ont été mobilisés pour tenter d'établir un dialogue en vue du renforcement de la sécurité alimentaire des populations cibles, mais avec des approches différenciées. Au Mali, les SBC ont tenté d'appuyer le processus de renforcement des systèmes de gestion des crises alimentaires, avant de suivre ses produits sous forme de la prise en charge des personnes vulnérables ciblées. Les résultats mesurés (CJ 9.1) indiquent un léger recul de la prévalence de la sous-alimentation, mais la contribution

⁸ Détail en annexe.

des SBC est difficile à établir car le pays a également bénéficié de récoltes plus favorables. A l'opposé, en Haïti, les orientations retenues au niveau des intrants pour le choix de l'indicateur pour la tranche 2015 (budgets aux cantines scolaires) ont ensuite été complètement remises en question. Au Tchad, les SBC ont tenté d'appuyer l'opérationnalisation du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, en complément des travaux de structuration de l'Agence nationale d'Appui au Développement Rural.

Au niveau des intrants, des indicateurs ont été formulés en Haïti et au Tchad. En Haïti (Tranche 2015) le dialogue visait le renforcement de la sécurité alimentaire des populations cibles (les écoliers). La cible relative à l'augmentation de l'exécution budgétaire du programme de cantines scolaires n'a pas été atteinte et le dialogue s'est finalement orienté vers le pilotage du secteur de l'éducation. Au Tchad (Tranche 2018) le dialogue à travers les ITV visait le renforcement de l'efficacité du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires et la sécurisation des dotations allouées (cible partiellement atteinte).

Au niveau des indicateurs de processus, 4 indicateurs visant à renforcer les systèmes de gestion des crises alimentaires ont été suivis au Mali. Un premier indicateur a été formulé pour la réalisation d'un audit financier et opérationnel du Dispositif de Sécurité Alimentaire et l'adoption de budgets adaptés par la création d'une rubrique allouée à la reconstitution des stocks céréaliers (tr 2014, cible atteinte). Deux indicateurs ont été définis sur le SBC suivant en vue de la mise en place d'un Dispositif National de Sécurité Alimentaire fonctionnel (Tranche 2016 -cible partiellement atteinte-) et le renforcement de son efficacité, avec des outils fonctionnels de gouvernance (tr 2017-cible atteinte). Enfin, un indicateur établi en 2018 suivait le processus de validation d'une Loi réglementant l'alimentation scolaire (Tranche 2018- cible partiellement atteinte⁹).

Au niveau des produits, 4 indicateurs ont été définis, toujours au Mali relatifs à la réalisation de travaux à haute intensité de mains d'œuvre (Tranche 2014 -cible partiellement atteinte-), l'élargissement de la prise en charge des populations vulnérables assistées par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire par rapport aux populations vulnérables identifiées par le Système d'Alerte Précoce (Tranche 2017 -CA-), et l'augmentation du nombre de cantines scolaires assistées par l'État (Tranches 2019 et 2020).

Renforcement des Filets de sécurité

L'objectif de renforcer les filets de sécurité a été poursuivi à travers les SBC dans 3 pays : Haïti, Niger et Népal. Dans chaque cas, on peut noter une démarche en vue d'établir un dialogue continu : en Haïti pour une meilleure prise en charge des risques et désastres, au Népal pour un accompagnement effectif des populations sinistrées, et au Niger pour une prise en charge effective des soins de santé apportés gratuitement aux groupes cibles.

Quatre indicateurs de processus ont été définis en vue du renforcement capacités de résilience pour Haïti et le Népal. En Haïti (Tranches 2019 et 2020) les indicateurs suivent le

⁹ le poids effectif de l'indicateur pour la tranche 2018 n'est pas connu la méthode retenue pour le décaissement des tranches étant établie sur une évaluation de la performance agrégée globale ou par objectif de politique

processus de formulation et d'opérationnalisation des dispositifs de Gestion des Risques et de Désastres. Au Népal (Tranche 2017) deux indicateurs ont été définis, le premier relatif au mécanisme de résolution des griefs rencontrés par la population au lendemain issu du tremblement de terre (cible atteinte) et le second à l'adoption des standards de reconstruction (cible atteinte).

Au niveau des produits, un indicateur a été formulé au Népal (Tranche 2017) pour suivre l'effectivité des transferts destinés aux personnes ayant perdu leur logement (cible atteinte). Plusieurs SBC ont également cherché à engager le dialogue sur la gratuité de certaines prestations.

En Haïti (Tranche 2015) un indicateur a été défini, relatif aux bénéficiaires d'un dispositif de scolarisation gratuite (cible non atteinte). Au Niger (Tranches 2013, 14, 15), un indicateur a suivi sur plusieurs années le remboursement aux prestataires des soins apportés gratuitement aux groupes cibles (cible atteinte pour les 3 tranches).

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le dialogue s'articulant sur des interventions sectorielles ayant une dimension de lutte contre les facteurs de vulnérabilité s'appuie généralement sur des problématiques plus précises et des résultats plus facilement mesurables (au niveau des outputs) que les interventions à portée plus générale. ▪ La définition d'indicateurs cohérents en accompagnement de la même politique sur plusieurs tranches renforce le dialogue avec le partenaire et permet d'obtenir des résultats même si ceux-ci sont différés par rapport à la date de mesure de l'atteinte de la cible : approvisionnement en eau en Afghanistan, renforcement des systèmes de gestion des crises alimentaires au Mali ou de prise en charge des catastrophes en Haïti, ou encore mise en place effective de filets de sécurité au Népal ou au Niger.
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Manquements en termes de logique d'intervention, rarement dédiée à la résorption des éléments multifactoriels à l'origine de la vulnérabilité des populations. Poursuite de fenêtres d'opportunité comme la scolarisation des filles ou le remboursement de la gratuité des services sociaux au risque d'apporter une contribution parfois marginale à des problématiques sectorielles et manquant de cohérence avec les appuis sectoriels des autres partenaires • Un dialogue sur des interventions ponctuelles ou faiblement ciblées consomme un temps précieux qui aurait pu être consacré à l'avancement d'autres réformes et soulève la question de l'effet de levier recherché pour un indicateur formulé sans véritable ancrage sectoriel, comme par exemple celui autour de l'exécution budgétaire du programme de

cantines scolaires en Haïti, ensuite abandonné après un changement de Ministre.

Leçons à tirer

- Si les SBC cherchent à appuyer la vulnérabilité, ils doivent déployer une logique d'intervention explicitement dédiée à la résorption des éléments multifactoriels à l'origine de la vulnérabilité des populations.
- Veiller à avoir un dialogue bien ciblé ou représentatif des priorités nationales pour maximiser l'effet de levier attendu du SBC

CJ 6.6 Degré d'adaptation de la réponse des SBC à l'évolution du contexte observé, de la phase de stabilisation à celle de consolidation

Tel que mentionné précédemment (CJ6.1), la mobilisation rapide de programmes SBC en réponse à une situation d'urgence a pu constituer un facteur de stabilisation (Népal, Guinée, RCA) plus efficace que de mobiliser une tranche dédiée au sein d'un SBC en cours de mise en œuvre.

Sur les 13 pays bénéficiaires de SBC comportant un ou plusieurs indicateurs de tranche variable en lien avec les secteurs sociaux ou la question de la vulnérabilité, 9 ont fait l'objet de plusieurs programmes sans traiter toujours explicitement la question du passage de la phase de stabilisation à la phase de consolidation. Dans la plupart des cas, le lien dans les SBC successifs entre stabilisation et consolidation n'a pas été explicitement établi, les formulations insistant plutôt sur l'idée de construire sur les résultats précédents (Afghanistan, Guinée, RCA, Sierra Léone, Tchad). Quatre cas d'études pays montrent des tentatives de passage de la stabilisation à la consolidation :

- En Haïti (Tranche 2015), la tentative de stabilisation déployée pour adresser les critères de vulnérabilité identifiés autour de l'exécution budgétaire du programme de cantines scolaires (CJ 6.5) a été abandonnée (alors que la cible n'était pas atteinte) et remplacée par une approche plus orientée sur la consolidation, avec un appui à la structuration du secteur (finalisation d'une stratégie sectorielle, développement d'outils de diagnostic) dont les résultats ne sont pas encore mesurables.
- A l'opposé, à Madagascar, le mécanisme de stabilisation avait été enclenché avant la formulation du SBC 1 avec la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Secteurs Sociaux de Base (PASSOBA) lancé en 2013 dans le contexte de l'application de l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Il a contribué à maintenir les services de santé et d'éducation de base dans les 9 régions les plus pauvres sur les 22 que compte le pays, alors que les crédits de l'État fortement contraints par une régulation sévère parvenaient très difficilement aux établissements périphériques. Le dispositif institutionnel élargi après le retour à l'ordre constitutionnel et la levée des dispositions de l'Article 96 a permis de nourrir un haut niveau de dialogue technique sur lequel le SBC 1 a été formulé, proposant une institutionnalisation des résultats du projet (par la prise en charge effective des contractuels en poste dans les structures publiques périphériques). Par le choix des ITV, le SBC 2 a ensuite proposé une démarche de consolidation des secteurs

en lançant un dialogue de politiques susceptible de réduire les goulets d'étranglement identifiés à travers les leçons apprises des expériences précédentes.

- Au Mali et au Niger, un processus de consolidation des résultats obtenus avec les SBC a abouti à la formulation en 2017 de Contrats de réforme sectorielle, en sécurité alimentaire au Mali et dans le secteur de l'éducation au Niger. Au Mali, la phase de *stabilisation* s'est plutôt concentrée dans le cadre du SBC en faveur de la mise en place d'un Dispositif National de Sécurité Alimentaire fonctionnel et du renforcement de la prise en charge des populations vulnérables par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire et par les cantines scolaires assistées par l'Etat (période de 2014 à 2017). L'appui dans un deuxième temps a plus consisté à appuyer une approche de *consolidation* des acquis précédents dans le cadre d'un Contrat de réforme sectorielle en Sécurité alimentaire signé en 2017.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le passage effectif d'un appui orienté sur la stabilisation vers un appui destiné à la consolidation peut susciter un changement de modalité afin de mieux répondre à l'évolution du contexte observé et de capitaliser sur les leçons apprises: un contrat de réforme sectorielle (p.ex. Mali et Niger) ou la construction d'un SBC sur les leçons apprises d'un projet (Madagascar)
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les SBC réussis sont rarement formulés comme le produit d'une stratégie explicite visant à passer d'une phase de stabilisation à un processus de consolidation de la politique du bénéficiaire. ▪ Une intervention en faveur de la stabilisation nécessite à la fois rapidité et connaissance approfondie des besoins des bénéficiaires. A défaut, la pertinence des mesures suivies dans le cadre du dialogue est remise en question, nécessitant la redéfinition d'indicateurs plus adaptés et retardant le processus de consolidation (Haïti).

Leçons à tirer

- Les logiques d'intervention de SBC réussis devraient mettre davantage l'accent sur le passage d'une phase de stabilisation à un processus de consolidation de la politique du bénéficiaire.
- La plupart sont formulés comme une continuation des appuis précédents. La continuité.
- La continuité du dialogue dans le cadre d'appuis réussis devrait être maintenue sur la base d'une véritable réactualisation du contexte et de la prise en considération de risques émergents (Burundi). Un véritable accompagnement des nouveaux contextes suppose une réflexion sur une stratégie de sortie des SBC avec éventuellement une reconsidération des outils à mobiliser (CRS, autres instruments).

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ6.1	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de données internationales <ul style="list-style-type: none"> ○ BM-WDI indicators database ○ UIS Database UNESCO ○ PNUD Databases ○ BM-WDI indicators database • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Enquête électronique menée par ADE • Analyse quantitative (ANOVA) 	3 à 4 ¹⁰
CJ6.2		
CJ6.3		
CJ6.4		
CJ6.5		
CJ6.6		

1 : faible ; 5 : élevé

¹⁰ Les limites sur les données portent notamment sur l'exhaustivité des bases de données et surtout leur fidélité par rapport au contexte où elles ont été extraites. Les sources brutes ont été systématiquement retravaillées pour permettre les comparaisons au niveau international. Lorsque possible, le croisement avec les données nationales a pu apporter des éléments complémentaires susceptibles de corriger l'interprétation initiale.

QE 7 : Stabilisation et croissance économique

QE 7 : STABILISATION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE	1
CJ7.1 L'économie du pays s'est stabilisée dans le court terme et peut revenir – ou est revenue – à un sentier de croissance durable et équilibrée, en amorçant un processus de diversification et une amélioration de sa compétitivité.....	5
CJ7.2 Le contrat social s'est suffisamment consolidé – dans les formes adaptées aux facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque Pays – pour que la confiance des agents économiques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays (investisseurs, créanciers, bailleurs de fonds etc.), revienne et leurs anticipations se stabilisent.....	8
CJ7.3 Les mécanismes nationaux de réponse aux chocs économiques ont été étouffés financièrement et sont opérationnels	12
CJ7.4 La vulnérabilité aux aléas climatiques a tendance à diminuer, et l'adaptation du pays aux changements climatiques se poursuit.....	13
CJ7.5 La population, et les jeunes en particulier, jouissent d'un accès plus grand au marché du travail, ou à l'entrepreneuriat	16
CJ7.6 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui du SBC et/ou avec d'autres facteurs externes	18

Liste des tableaux

Tableau 1 – Taux de croissance annuel du PIB/tête (devise locale constante).....	5
Tableau 2 – Investissement direct étranger, entrées nettes (% PIB).....	9
Tableau 3 – Classement des pays bénéficiaires des SBC selon l'IRC.....	14

Liste des figures

Figure 1 – Classement Doing Business	8
Figure 2 – Taux de change effectif réel (TCER)	10
Figure 3 – Indice des termes de l'échange des marchandises nets (2000=100).....	12
Figure 4 – Chômage des jeunes, 15 à 24 ans, % population en âge de travailler (estimation BIT)	16
Figure 5 – Migration nette (population immigrée dans le pays moins population émigrée) 17	

QE 7

Observe-t-on dans le court terme une stabilisation de l'économie et une reprise durable de la croissance économique ? Les facteurs de vulnérabilité économique sont-ils mieux maîtrisés sur le moyen terme ? La résilience de long terme aux chocs économiques est-elle davantage renforcée ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?

Champ de la question :

La question vise à apprécier les dynamiques de croissance et le renforcement de la résilience dans les pays bénéficiaires de SBC. Elle se concentre tout d'abord sur les résultats qui peuvent être observés dans le court terme en termes d'évolution du PIB par tête, ainsi que sur l'ancrage des anticipations des agents économiques intérieurs ou extérieurs, y compris les investisseurs, les créanciers et les bailleurs de fonds. Elle analyse aussi la mesure dans laquelle les politiques publiques appuyées par les SBC et / ou des facteurs externes ont permis la consolidation, pour le moyen et long terme, d'un environnement favorable aux changements suivants :

- *le retour à un sentier de croissance durable du PIB per capita, grâce à une meilleure diversification de l'économie et à une plus grande compétitivité internationale, et une diminution de l'incidence de la pauvreté ;*
- *la consolidation du contrat social.*

Enfin, la question vise à mettre en exergue certains facteurs aptes à prévenir la rechute dans l'instabilité sur la durée, y compris le rôle joué par des politiques appuyées par les SBC, dont par exemple :

- *le renforcement financier des mécanismes nationaux de réponse aux chocs, du type fonds de stabilisation des recettes, fonds pour les catastrophes naturelles, fonds pour les crises alimentaires etc. ;*
- *la mise en œuvre de politiques nationales d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, en vue de sauvegarder le capital naturel et la base physique de la production économique et du bien-être individuel et collectif ;*
- *l'adoption de réformes structurelles afin de faciliter l'insertion professionnelle ou l'entrepreneuriat des jeunes, et de réduire le taux de chômage formel.*

Résumé de la réponse à la question:

Des pays bénéficiaires de SBC qui ont fait l'objet d'étude qualitative plus approfondie, rares sont ceux qui ont emprunté un sentier de croissance durable, même si certains montrent un certain rattrapage à partir de niveaux extrêmement bas. Peu de choses ont changé aussi sur les facteurs structurels de la résilience économique, du manque de diversification des économies, de la volatilité des termes de l'échange, à la dépendance de l'investissement des financements extérieurs, et dans certains cas les fluctuations des taux d'échange.

L'analyse quantitative menée pour la présente étude montre que les pays bénéficiaires de SBC présentent une diminution de l'écart de leur PIB par tête par rapport aux pays non bénéficiaires de SBC, même si leur taux reste légèrement inférieur. Il n'est pas exclu que le SBC ait quelque peu atténué les effets de la vulnérabilité sur la croissance, mais l'effet n'a pu être prouvé rigoureusement. Au mieux, le SBC faciliterait une forme de convergence des niveaux de croissance.

Les pays bénéficiaires de SBC n'ont pas connu de changements significatifs de leur climat des affaires à l'exception de la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure, de la Guinée et du Niger. Malgré tout, les pays SBC fragiles ont une part d'investissements directs étrangers (IDE) dans le PIB plus conséquente que tous les autres groupes de pays identifiés par l'analyse quantitative, mais l'ensemble des groupes n'en ont pas

moins vu leurs IDE décrocher, hormis les pays non fragiles non bénéficiaires de SBC, un résultat attendu vu la crise financière, qui a sérieusement entamé l'appétit du risque. Cette analyse suggère que les SBC ont pu jouer un rôle dans le rétablissement de la confiance pour les politiques menées par les pays bénéficiaires, même s'ils n'ont point été impliqués dans le dialogue sur l'environnement des affaires.

Peu de pays bénéficiaires ont vu s'accroître leurs marges de manœuvre pour renforcer leurs filets de sécurité économique et budgétaire, ou pour mettre en place des politiques contre-cycliques quand elles s'imposaient. Le SBC a été moins le héraut d'un renforcement de la résilience de long terme que le gardien du statu quo macroéconomique, en laissant la résilience à d'autres outils de l'aide européenne.

Le changement climatique rajoute de nouvelles formes de fragilités aux fragilités anciennes de ces pays, allant de l'érosion côtière à la perte de la mangrove, de l'accaparement des terres à l'exploitation non régulée des ressources naturelles, et surtout l'exposition croissante aux événements extrêmes. La question n'a pas encore été une priorité politique très forte dans les pays concernés, et chez certains, elle a été à peu près ignorée dans les politiques publiques. La grande majorité des SBC ont été absents de cette thématique, qui avait pourtant été correctement identifiée dans les documents analytiques de préparation des programmes, et les bonnes pratiques trouvées à ce niveau dans les 15 pays étudiés en détail sont sporadiques.

Quant à l'accès, notamment des jeunes, au marché du travail, le domaine de la formation technique et professionnelle a vu son profil s'élever dans plusieurs pays bénéficiaires de SBC, mais des résultats concrets en termes de baisse du taux de chômage ne sont visibles – parmi tous les pays étudiés – qu'en Côte d'Ivoire. Quelques SBC, surtout ces dernières années, ont tout de même commencé à effleurer la problématique.

Résumé de l'appréciation par CJ

JC7.1	Stabilisation de l'économie et retour à un sentier de croissance durable et équilibrée		<ul style="list-style-type: none"> • Peu de pays bénéficiaires de SBC ont emprunté un sentier de croissance durable – mais certains ont amorcé un rattrapage avec les pays non bénéficiaires, certes à partir de niveaux extrêmement bas. • Peu de changements dans les facteurs de résilience économique : manque de diversification, volatilité des termes de l'échange, dépendance de l'investissement du financement extérieur, parfois fluctuations des taux d'échange.
JC7.2	Consolidation du contrat social et retour de la confiance		<ul style="list-style-type: none"> • Pas de changements significatifs des indicateurs du climat des affaires, à l'exception de la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure, de la Guinée et du Niger. • Stagnation (Madagascar) ou même détérioration (Haïti, Burundi) dans plusieurs autres pays. • Les pays fragiles bénéficiaires de SBC accueillent significativement plus d'IDE que les autres groupements de pays.

JC7.3	Mécanismes nationaux de réponse aux chocs économiques		<ul style="list-style-type: none"> • La vulnérabilité économique reste élevée, sauf dans le cas ivoirien. • Marge de manœuvre limitée pour des filets de sécurité économiques et budgétaires, ou des politiques contre-cycliques.
JC7.4	Vulnérabilité aux aléas climatiques		<ul style="list-style-type: none"> • Le changement climatique rajoute de nouvelles formes de fragilités aux fragilités anciennes. • Rareté des bonnes pratiques (le rôle de l'agence sierra-léonaise de protection de l'environnement dans les contrats miniers). • Faible priorité politique.
JC7.5	Accès plus grand au marché du travail, surtout pour les jeunes		<ul style="list-style-type: none"> • Aucune amélioration notable, sauf en Côte d'Ivoire.
JC 7.6	Contribution des SBC aux changements observés		<ul style="list-style-type: none"> • L'analyse économétrique ne montre pas d'effet significatif du SBC sur la croissance économique de court terme, et ne prouve pas non plus que le SBC ait significativement atténué les effets de la vulnérabilité sur la croissance. • Effet confiance possible sur les IDE: l'aide européenne a pu renforcer la crédibilité des politiques nationales. • Agenda de croissance largement absente de la conception des SBC. • La formation technique et professionnelle est un domaine émergent d'intérêt pour les SBC. • Aucun SBC n'a priorisé la fragilité environnementale, malgré l'identification correcte des problèmes en phase d'instruction des programmes.

CJ7.1 L'économie du pays s'est stabilisée dans le court terme et peut revenir – ou est revenue – à un sentier de croissance durable et équilibrée, en amorçant un processus de diversification et une amélioration de sa compétitivité.

La dynamique de croissance d'un pays, qu'il soit ou non bénéficiaire de SBC, est tributaire d'un ensemble complexe de facteurs dont le rôle fait encore débat chez les économistes. Des éléments comme la sécurité humaine, la solidité des institutions, y compris les institutions qui garantissent la mise en œuvre des contrats des agents privés, le capital humain et le progrès technologique, la levée de contraintes structurelles, l'ouverture au commerce sont souvent évoqués, en mesure différente suivant les partis pris des économistes. Par sa nature ponctuelle, un SBC ne saurait prétendre aborder tous les facteurs facilitateurs de croissance. Notre programme minimum d'étude consiste à vérifier l'évolution de l'économie dans chacun des pays concernés et à identifier les variables qui ont fait l'objet d'une attention particulière du SBC, et qui ont pu contribuer aux développements constatés. L'approche à la causalité est en grande partie contributive, pas attributive.

Le premier constat qui se dégage de l'analyse quantitative (ANOVA) mise en œuvre aux fins de la présente étude, c'est que les pays SBC sont systématiquement moins performants que les autres en termes de croissance. Dans les deux périodes étudiées par l'ANOVA, les pays SBC ont eu des taux de croissance du PIB par tête inférieurs aux pays non bénéficiaires de SBC. **Ceci indiquerait que l'UE sélectionne *ex ante* les pays moins performants économiquement, ou en d'autres termes que le ciblage économique des SBC est à peu près correct¹.**

Venons maintenant aux cas d'étude qualitatifs, dont l'aperçu synthétique se trouve à la table suivante.

Tableau 1 – Taux de croissance annuel du PIB/tête (devise locale constante)

Pays	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afghanistan	11.19	-2.63	9.12	2.16	-0.49	-1.49	-0.45	0.14
Burundi	1.79	0.85	1.35	1.86	1.17	-6.80	-3.67	-2.65
Côte d'Ivoire	-0.31	-6.65	8.00	6.17	6.07	6.12	5.30	5.05
Gambie	3.22	-7.27	2.33	1.57	-3.96	2.67	-2.59	1.47
Guinée	2.51	3.31	3.60	1.64	1.35	1.36	7.74	7.81
Haïti	-6.88	4.01	1.44	2.81	1.44	-0.10	0.18	-0.06

¹ Pourrait-on craindre que l'UE ne surpondère la fragilité macroéconomique dans le choix de l'attribution d'un SBC, aux dépens des autres facteurs de fragilité ? A priori non, d'après les résultats de l'ANOVA et si l'on fait confiance au Fragile State Index (FSI). Pour l'indicateur « Social » du FSI (indicateur composite de 3 indicateurs portant sur les « pressions démographiques », les « réfugiés et déplacés » et l'« intervention extérieure ») et l'indicateur « Services publics » qui se retrouve sous les indicateurs politiques du FSI (P2), les pays bénéficiaires de SBC sont différents des pays non bénéficiaires de SBC, avec des indices significativement plus élevés (plus vulnérables) sur toutes les sous-périodes. De même, de nombreux indicateurs sectoriels de nature sociale sont significativement différents entre pays bénéficiaires et pays non bénéficiaires de SBC, indiquant davantage de vulnérabilité pour les pays bénéficiant de SBC. Ce qui montre que le ciblage de l'UE a aussi pris en compte les fragilités de nature autre qu'économique.

Madagascar	-2.50	-1.31	0.25	-0.48	0.56	0.38	1.42	1.42
Mali	2.14	0.15	-3.72	-0.62	3.98	2.90	2.70	2.29
Népal	3.72	2.27	3.56	2.88	4.72	2.12	-0.54	6.72
Niger	4.33	-1.55	7.64	1.30	3.48	0.41	0.99	0.97
République Centrafricaine	2.02	2.66	3.78	-36.83	0.69	4.09	3.43	2.86
Sierra Léone	2.92	3.86	12.55	18.00	2.24	-22.33	3.77	1.99
Tchad	9.88	-3.19	5.31	2.25	3.47	-0.46	-9.13	-5.87
Tunisie	2.36	-3.02	2.80	1.68	1.78	-0.01	-0.04	0.82

Source : FMI

Si la plupart des pays bénéficiaires de SBC ont connu une relative stabilisation macroéconomique, il n'est pas fréquent qu'ils montrent une croissance que l'on puisse supposer durable. Pratiquement le seul exemple dans notre échantillon est la **Côte d'Ivoire**, qui n'a connu l'instrument du SBC que de manière épisodique. La croissance y est redevenue robuste, tirée par les cours des matières premières agricoles, mais également par les dépenses d'équipement et l'amélioration visible de la perception du pays chez les investisseurs internationaux. La croissance ivoirienne est cependant très inégale géographiquement. La politique économique privilégie désormais l'ajout de valeur sur place, notamment via l'industrialisation, afin d'accéder à la pleine émergence, et de ce fait s'engage de manière volontariste dans l'amélioration du climat des affaires, ce qui bénéficie les régions, dont l'agglomération abidjanaise, qui étaient déjà les plus dynamiques.

Pour l'instant, un autre cas de figure parmi les plus favorables est celui de la **Guinée**. Si Ebola avait pendant quelque temps interrompu la dynamique positive, il y a eu des progrès en matière de climat des affaires et de compétitivité, qu'appuie un plan d'action du Gouvernement guinéen. L'économie reste en grande partie tributaire des ressources minières et de la construction, mais il y a eu de vrais efforts du Gouvernement sur la diversification des cultures vivrières, les fraises notamment. Ces efforts commencent à porter leurs fruits, car la croissance réelle a atteint 10% à la fois en 2016 et 2017, en raison certes de la bonne performance du secteur secondaire, plus particulièrement de la production minière, mais aussi du secteur du BTP et de l'agriculture. Une croissance d'au moins 6% par an en 2018 et 2019 semble réaliste, même si – compte tenu de la faiblesse du niveau initial – ces taux de croissance réels sont le minimum indispensable pour générer une croissance inclusive et réductrice de la pauvreté dans la situation actuelle de dividende démographique.

Le cas du **Mali** est un peu moins prometteur. Si la croissance du PIB réel est revenue rapidement après la crise au niveau – voire un peu au-dessus – de son taux potentiel de long terme, estimé à 5%, les facteurs de croissance n'en restent pas moins ceux qui traditionnellement conditionnent le niveau de l'activité, fortement dépendant de facteurs externes (pluviométrie, évolution des prix internationaux) : l'agriculture vivrière, très dépendante des conditions climatiques, et l'agriculture d'exportation ont souvent connu une croissance forte, les activités extractives augmentent de près de 5% chaque année et le développement des services de communication a contribué à l'expansion du secteur tertiaire à un rythme entre 4 et 6% /an. Cette croissance ne s'accompagne pas d'une diversification des exportations et d'une amélioration de la compétitivité des produits maliens.

La plupart des autres pays examinés n'ont pas connu de transformation structurelle qui les acheminerait sur un sentier de croissance durable. Au **Tchad** et au **Burundi**, la croissance est devenue négative, au **Sierra Léone**, elle est très volatile, et les autres pays vivent autour de la stagnation. **Un petit nombre ont pu connaître une flambée de court terme après un choc**, notamment la **République centrafricaine**, **Haïti** et le **Sierra Léone**. Les leçons à tirer sont largement spécifiques à chaque pays.

Le constat fait en 2014 au **Burundi** était d'une incontestable stabilisation de l'économie après la longue crise qui avait affecté le pays jusqu'en 2005, mais au cours de cette période post-crise, entre 2006 et 2014, la croissance n'a pas réussi à décoller. Elle est restée systématiquement inférieure aux prévisions, ne permettant pas une remontée significative du revenu par tête. Cette phase de stabilisation s'est brutalement retournée en 2015, largement sous l'effet de la crise politique, qui a conduit à un arrêt des activités pendant quelques mois et à une détérioration sensible du climat des affaires ; la baisse en terme réel du PIB a atteint, suivant les estimations de la Banque Mondiale, près de 4% en 2015, et les conditions économiques ont continué de se dégrader lors des années qui ont suivi, entraînant un accroissement de la prévalence déjà très répandue de la pauvreté monétaire, passée de 64% à 66% en 2018, ainsi qu'une aggravation de la situation sociale et de l'état nutritionnel de la population (plus de 56% des enfants souffrent aujourd'hui de malnutrition chronique).

Malgré ses grands progrès sécuritaires et politiques, et quelques frémissements avant Ebola, le **Sierra Léone** reste prisonnière de ses défis anciens, l'isolement géographique, une diversification très limitée, une balance commerciale dépendante d'un nombre réduits d'exportations (cacao, ferraille et bois d'œuvre à l'heure actuelle) et une exposition lourde aux chocs externes. La substitution des importations est la priorité afin de lancer la croissance durable et répandre l'emploi formel.

A **Madagascar**, en dépit d'une politique macroéconomique restée relativement prudente malgré la crise politique, la croissance du PIB a été faible pendant la période de transition de 2009 à 2014 mais s'est légèrement ravivée ensuite. Le cadre macroéconomique a continué à présenter des faiblesses en 2015 (lenteur dans la mise en œuvre des réformes ; indiscipline budgétaire ; volatilité des prix à l'exportation - nickel - ; inondations de 2015) et les chocs climatiques et dépenses imprévues importants survenus en 2017 ont nécessité une révision à la baisse des prévisions de croissance pour 2017. Le climat des affaires est resté globalement peu porteur, avec une légère dégradation de quelques indicateurs clé du Doing Business sur la période 2012-2018, mais une amélioration tout aussi légère du classement de Madagascar selon l'indice mondial de compétitivité du Forum économique mondial (de 130^{ème}/140 pays en 2012 à 121^{ème}/137 pays en 2017), tandis que le score de l'indice est resté stable, oscillant entre 3,1 et 3,4 au cours de la période 2012-2017.

En **Haïti**, au cours des 4 dernières années, la croissance économique s'est stabilisée autour de 1% à 1,5% (contre 1,52% de croissance démographique), un niveau nettement insuffisant pour assurer une amélioration des niveaux de vie et a fortiori pour amorcer un processus de réduction de la pauvreté. La faiblesse de la base productive en Haïti, un environnement des affaires peu favorable et qui s'est dégradé, relativement aux autres pays caribéens, la compétitivité très faible et en déclin restent des contraintes structurelles fortes. Les efforts entrepris jusqu'ici ont permis une relative stabilisation macroéconomique mais n'ont pas dégagé les marges de manœuvres permettant d'engager une véritable consolidation et la remise de l'économie sur un sentier de croissance durable. Le niveau très faible des

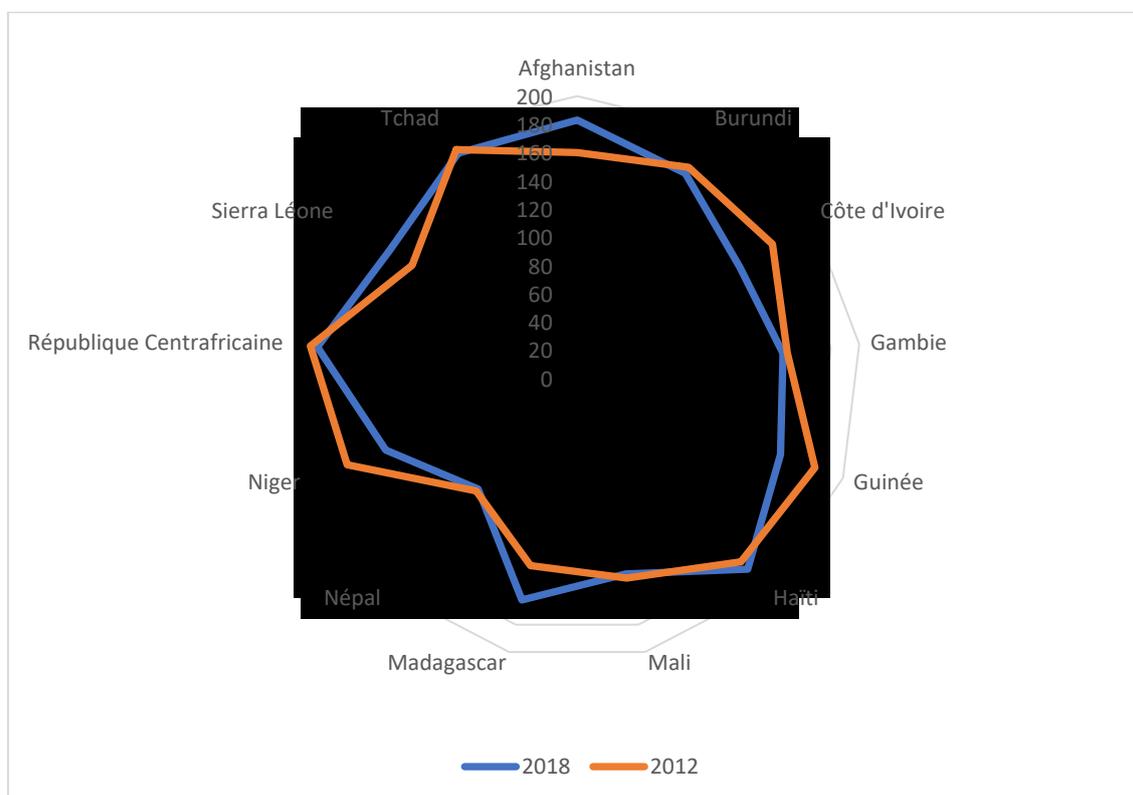
investissements directs étrangers témoigne d'une faible confiance des investisseurs, le rebond facilité par les élections de 2016, qui a produit une forte hausse des IDE en 2017, s'étant rapidement tassé suite aux politiques économiques inadéquates. Les indications disponibles font même état d'un effondrement au cours des derniers mois.

CJ7.2 Le contrat social s'est suffisamment consolidé – dans les formes adaptées aux facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque Pays – pour que la confiance des agents économiques, à l'intérieur et à l'extérieur du pays (investisseurs, créanciers, bailleurs de fonds etc.), revienne et leurs anticipations se stabilisent.

Ce CJ traite essentiellement du regard que les agents économiques portent sur la situation d'un pays et de la manière dont ce regard façonne leurs anticipations, et donc leurs décisions d'investissement. Plusieurs indicateurs ont été élaborés qui éclairent cette question, dont certains – comme l'Indicateur de Facilité de Faire des Affaires (*Doing Business*) de la Banque Mondiale ou l'Index Mondial de la Compétitivité du Forum Économique Mondial de Genève – ont le but, plus ou moins explicite, d'orienter le choix des investisseurs.

Entre 2012 et 2018, le classement des pays bénéficiaires de SBC dans l'index de facilité de faire des affaires a peu évolué : à l'exception du **Népal**, dont le positionnement était dès 2012 sensiblement meilleur et l'est resté, les autres pays bénéficiaires évoluent en queue de peloton entre la 150^{ème} et la dernière place (188^{ème}) se concurrençant entre eux pour gagner quelques places. A ce jeu, c'est la **Côte d'Ivoire** qui a fait le mieux et, dans une moindre mesure, la **Guinée** et le **Niger**, qui a gagné 22 places au cours des trois dernières années.

Figure 1 – Classement *Doing Business*



Source : WDI

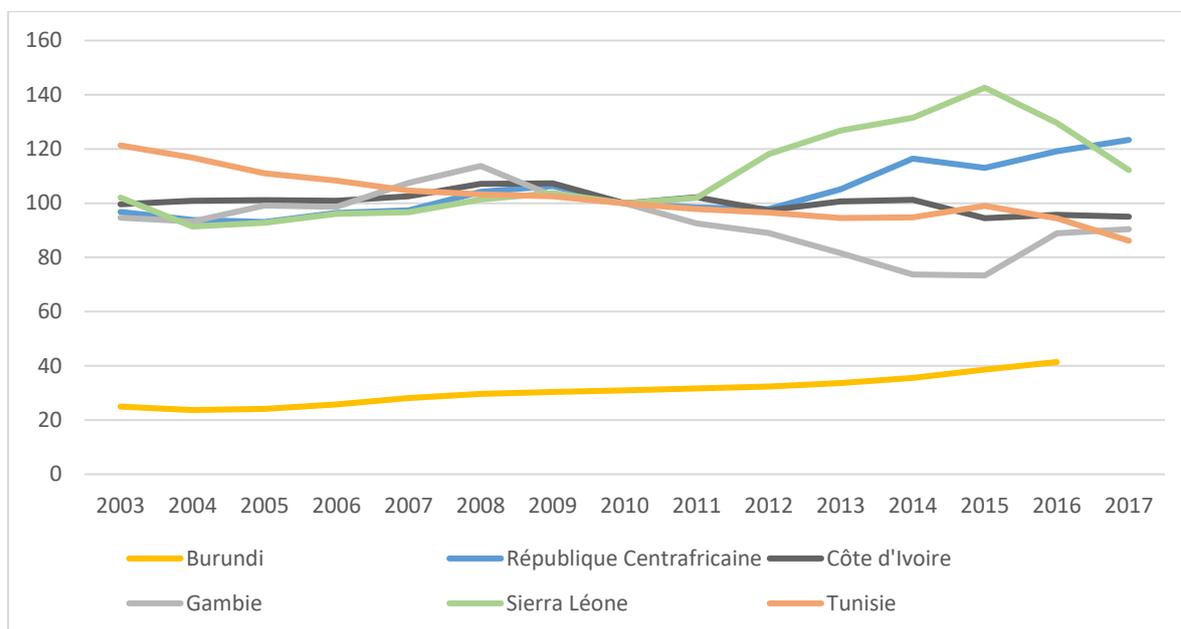
Beaucoup des pays bénéficiaires de SBC sont, comme les autres pays en développement, exposés à des fluctuations prononcées de la part de l'IDE dans le PIB, qui introduisent un élément additionnel de volatilité au cadre macroéconomique. Le tableau suivant montre que cela a été le cas notamment en **Gambie**, en **Guinée**, en **Haïti**, à **Madagascar**, au **Niger**, en **République Centrafricaine**, au **Sierra Léone** et au **Tchad** (ce dernier pays investit d'ailleurs souvent davantage à l'étranger qu'il n'en reçoit des flux d'investissement). Un profil plus régulier, avec moins de volatilité, est visible en **Côte d'Ivoire**, au **Mali** et en **Tunisie**. Depuis une décennie, l'IDE a été négligeable, pour des raisons sans doute différentes, dans les balances de paiement de l'**Afghanistan**, du **Burundi** et du **Népal**.

Tableau 2 – Investissement direct étranger, entrées nettes (% PIB)

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afghanistan	4.36	3.41	1.94	0.40	0.45	1.20	0.29	0.29	0.23	0.21	0.85	0.49	0.27
Burundi	0.05	0.00	0.04	0.24	0.02	0.04	0.15	0.03	4.76	3.02	1.60	0.00	0.01
Côte d'Ivoire	2.04	1.97	2.18	1.93	1.63	1.44	1.19	1.23	1.30	1.24	1.25	1.63	1.81
Gambie	8.60	12.55	9.78	7.33	4.38	3.90	4.02	4.53	5.00	1.83	-0.12	-0.08	0.37
Guinée	3.57	2.96	6.14	5.48	1.36	1.48	14.09	7.93	0.00	-0.84	0.61	18.61	5.51
Haïti	0.60	3.38	1.27	0.46	0.84	2.69	1.58	1.98	1.92	1.13	1.21	1.32	4.46
Madagascar	1.00	5.34	10.75	12.05	15.13	10.45	8.24	8.21	5.34	5.20	3.37	5.41	4.04
Mali	2.57	2.15	2.53	2.73	6.35	3.48	4.29	3.20	2.32	1.00	2.10	2.54	1.73
Népal	0.03	-0.07	0.06	0.01	0.30	0.55	0.50	0.49	0.39	0.15	0.24	0.50	0.79
Niger	1.46	1.10	2.31	5.24	11.75	13.92	16.63	12.12	9.38	9.99	7.33	4.00	4.12
République Centrafricaine	0.76	2.37	3.34	5.90	2.13	3.10	1.68	3.23	0.12	0.20	0.19	0.42	0.88
Sierra Léone	5.50	3.12	4.42	2.12	4.50	9.25	32.30	19.00	8.73	7.48	5.98	3.88	14.83
Somalie	..	..	..	..	..	..	..	..	3.98	3.98	4.55	4.94	5.45
Tchad	-1.49	-3.75	-3.72	4.50	4.05	2.94	2.32	4.69	4.02	-4.85	5.11	2.42	3.39
Tunisie	2.21	9.42	3.89	5.80	3.51	3.03	0.94	3.45	2.29	2.15	2.25	1.49	2.03

Pour rappel, le taux de change effectif réel (TCER) est la moyenne pondérée de la valeur de la devise d'un pays en relation à un panier d'autres devises, où la pondération est obtenue par la comparaison de la balance commerciale d'un pays contre l'ensemble des autres pays de l'index. Il s'agit d'un indicateur de la capacité d'un pays à entrer dans le commerce, car une augmentation du TCER signifie que les biens produits dans le pays sont plus chers que ceux de ses concurrents. Une hausse du TCER révèle donc une détérioration de la compétitivité-prix. Cet indicateur n'est pas disponible pour l'ensemble des pays étudiés, et le graphique suivant en montre l'évolution dans ceux où il a été estimé. Les remarques recourent largement celles relatives au taux de croissance et au taux d'IDE : une compétitivité qui s'améliore nettement en **Tunisie**, et qui retrouve ses niveaux des années 1990 en **Côte d'Ivoire**, un certain mieux en **Gambie**, une grande volatilité au **Sierra Léone**, une détérioration sans appel en **République Centrafricaine** et au **Burundi**.

Figure 2 – Taux de change effectif réel (TCER)



Les études qualitatives menées, surtout dans les pays visités en mission de terrain, montrent que **le rebondissement économique souvent remarquée dans les pays en sortie de crise ne s'accompagne pas toujours d'un vrai rétablissement structurel, mais il peut exister un effet de court ou moyen terme sur la confiance. Cet effet est loin d'être visible dans tous les cas d'étude. Quand il existe, il est souvent partiel, mitigé et très sensible aux chocs de toute nature.** De plus, les perspectives des investisseurs internationaux et des créanciers ne sont pas forcément les mêmes que celles des ménages, ou des investisseurs nationaux.

C'est le cas de la **Côte d'Ivoire**, où le retour des investisseurs, grâce aussi aux réformes du climat des affaires sciemment mises en place par le Gouvernement, n'implique pas forcément que le contrat social se soit enraciné. A présent, la grogne sociale s'étend en raison d'une croissance économique qui est perçue – et qui est effectivement – non inclusive et inégale régionalement. Dans la presse ivoirienne et française, l'UE et ses Pays membres ont parfois été accusés de ne pas s'exprimer sur les questions d'inégalité et de pauvreté qui préoccupent pourtant une grande partie de la population. Le taux de pauvreté monétaire ne s'est pas sensiblement amélioré depuis les années de crise, et ce n'est que récemment que le Gouvernement a lancé une politique sociale plus active, aux visées électoralistes selon certains.

D'une manière en quelque sorte opposée, personne n'estime probable à ce stade un retour du conflit au **Sierra Léone**, mais le net apaisement social ne suscite pas pour autant beaucoup d'optimisme sur les perspectives économiques du pays. Le Sierra Léone avait commencé à attirer des IDE en 2012, et la croissance reprenait des couleurs, mais Ebola a brutalement stoppé la dynamique positive, qui ne se ressaisit – très lentement – qu'en 2017. Les financements concessionnels (SFI/Banque Mondiale) ont amené quelques modestes flux de

capital-investissement, qui ont profité à quelques entreprises des segments alimentaires, habillement et transports.

Les améliorations du contrat social restent fragiles dans beaucoup de bénéficiaires de SBC. Au **Mali**, dont le classement ans l'Indice de Facilité à faire des affaires s'est tout de même amélioré entre 2014 et 2017, gagnant 14 places bien qu'il reste dans le bas du tableau, les investissements directs étrangers ont connu quelques frémissements, oscillant entre 1 et 2% du PIB, mais la confiance des ménages reste fortement ébranlée en raison de la situation sécuritaire et de gouvernance, et aussi des faiblesses relevées au niveau de l'infrastructure, notamment électrique, et de l'accès au financement.

En **Guinée**, la situation s'est dégradée en 2018 avec les tensions lors des élections locales, et les grèves et manifestations issues de la hausse du prix des produits pétroliers. Cela n'a pas encore infléchi la confiance des investisseurs étrangers (IDE à 12,5% du PIB selon les dernières estimations de 2018), d'autant plus que le secteur minier est moins sensible à l'instabilité socio-politique, cependant, les élections de 2020 font à nouveau planer le doute. Des réformes importantes du climat des affaires ont été adoptées, dont l'adoption d'un nouveau code des investissements qui accorde des avantages fiscaux et douaniers pendant la phase d'installation et de production, l'adoption d'un nouveau code des marchés publics et la création de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), l'adoption du nouveau code du travail qui exempte l'embauche des travailleurs étrangers de l'espace CEDEAO de l'autorisation préalable du service public d'emploi, et la mise en place d'un centre des formalités des entreprises censé réduire le délai de création d'entreprise à 72 heures. Malgré tout, selon le Rapport sur la compétitivité mondiale de 2015-2016, la Guinée reste toute dernière dans un groupe de 140 pays, avec des écarts importants – et des tendances à la baisse – quant à la qualité des institutions publiques et privées, des infrastructures (transports, électricité, télécommunications), de la santé, de l'éducation et du développement des marchés financiers.

Finalement, en **Haïti**, la confiance dans la capacité des institutions de remettre l'économie sur un sentier de croissance et de réduction de la pauvreté, déjà très entamée, a diminué encore d'un cran au cours des derniers mois. En témoignent les éruptions sporadiques de violence et de tensions sociales, la chute du tourisme et des investissements directs étrangers, l'augmentation de l'émigration.

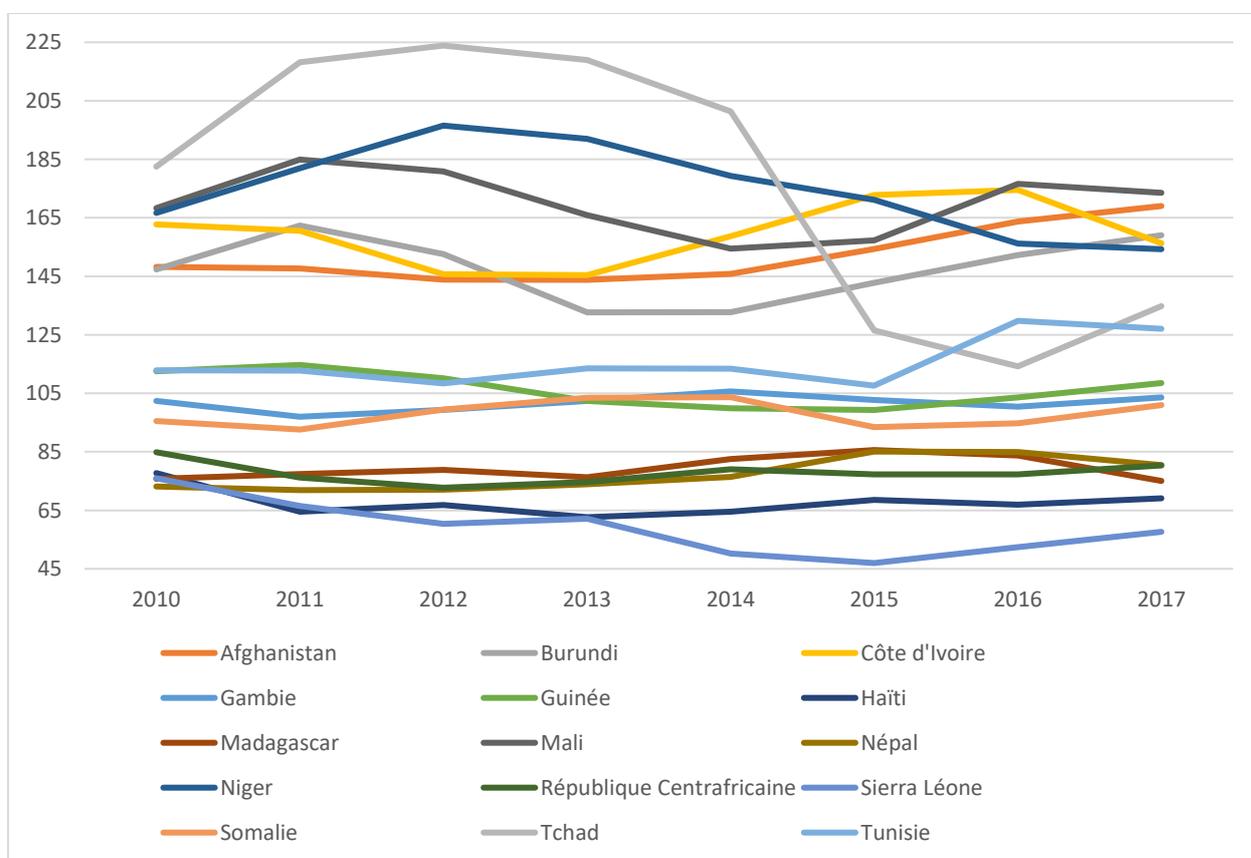
Au **Burundi**, des effets positifs de certaines réformes visant l'amélioration du climat des affaires avaient commencé à pointer en 2013/2014 et se sont reflétés dans un accroissement des IDE en % du PIB, notamment dans le secteur des services et le secteur manufacturier, qui ont été les moteurs de la croissance entre 2005 et 2014, amorçant ainsi un début de diversification de l'économie. Tout progrès a été gommé par le retour de l'instabilité politique, car ces mouvements étaient restés d'ampleur limitée et n'avaient pas permis de réduire la vulnérabilité de l'économie burundaise aux chocs extérieurs et internes. La période 2015-2019 montre en effet une détérioration de la situation du secteur privé et du climat des affaires : alors qu'il s'était hissé à la 140^{ème} place de l'Indice de Facilité à faire des affaires en 2014, il est retombé à la 164^{ème} place en 2018.

CJ7.3 Les mécanismes nationaux de réponse aux chocs économiques ont été étoffés financièrement et sont opérationnels

La plupart des pays bénéficiaires sont fort exposés aux chocs économiques, ayant trait aux fluctuations des termes de l'échange, liées notamment à l'évolution des prix des principaux produits d'exportation, mais aussi des prix à l'import du riz et du pétrole, à la dépendance de l'investissement public vis-à-vis de l'aide extérieure, avec un poids qui peut être toujours important de l'aide projet par rapport aux aides budgétaires, à la dépendance à l'égard de l'IDE, et des financements extérieurs concessionnels, à l'éventuelle perte de préférences commerciales (en particulier au titre de l'AGOA), et aux chocs éventuels sur le taux de change.

Le graphique suivant montre à la fois la volatilité de l'indice des termes de l'échange pour les quinze pays sélectionnés pour l'étude qualitative, et le fait que six d'entre eux ont même connu une sérieux décrochage de l'indice depuis le niveau de 2000 (**Haïti, Madagascar, le Népal, la République Centrafricaine, le Sierra Léone, et, à peine au-dessus de ce niveau, la Somalie**). La crise financière est passée par là, car en 2017 certains pays (la **Côte d'Ivoire, la Guinée, le Niger, le Tchad**) se situent au-dessus du niveau de 2010, même si l'indice est très volatile d'année en année. Cette détérioration est particulièrement prononcée dans le cas du **Tchad**.

Figure 3 – Indice des termes de l'échange des marchandises nets (2000=100)



Peu de pays ont pu mettre en place des mécanismes spécifiques nationaux réellement performants de réponses aux crises et aux chocs, car les marges de manœuvre budgétaires des Gouvernements bénéficiaires de SBC pour répondre aux chocs économiques ont été réduites, et ont été principalement utilisée pour maintenir la stabilité à travers la maîtrise des dépenses courantes. Il y a eu peu de possibilités de laisser dans le budget des fonds pour la gestion des risques – et encore moins de formuler et de financer une véritable politique de croissance qui minimiserait les effets des chocs.

Ceci étant dit, certains pays ont des fonds, plus ou moins bien approvisionnés, de premier secours lors de catastrophes naturelles. L'exemple le plus connu, qui est une forme de réponse régionale aux chocs économiques, est la Réserve régionale de sécurité alimentaire créée par les dirigeants des Pays de la CEDEAO le 28 février 2013, à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire. La Réserve, appuyée par l'UE par des outils différents des appuis budgétaires, permet aux pays membres d'apporter rapidement leur solidarité à ceux d'entre eux dont les populations vivent des situations alimentaires et nutritionnelles difficiles, ainsi que de garantir des marchés rémunérateurs pour les petits producteurs. En août 2018, des produits vivriers ont été mis par ce biais à la disposition du Niger et du Burkina Faso, et en décembre de la même année, au Ghana.

CJ7.4 La vulnérabilité aux aléas climatiques a tendance à diminuer, et l'adaptation du pays aux changements climatiques se poursuit

Une bonne partie des pays bénéficiaires de SBC comptent parmi les pays les plus pauvres et les moins vivables de la planète, et le changement climatique les expose à des risques accrus qui menacent des secteurs économiques clefs, tout en accroissant le potentiel d'une dégradation environnementale plus vaste. Cependant, tous les pays fragiles ne sont pas également exposés aux risques du changement climatique, et tous n'en ressentent pas les conséquences économiques de la même manière. La place des pays bénéficiaires de SBC dans l'Index du Risque Climatique Global (IRC) 1998-2017, estimé par le think-tank allemand Germanwatch², est retracée dans le tableau ci-après – une place en haut du classement révèle un risque plus grand. **L'Afghanistan, la Dominique, les Fidji, Haïti et le Népal** figurent parmi les trente pays les plus à risque³.

² L'indice est estimé sur la base des données du NatCatSERVICE de Munich Ré, le plus grand réassureur mondial, et se base sur le nombre de pertes de vie humaines associées à des catastrophes, l'intensité des pertes en vie humaines (décès pour 100.000 habitants), les pertes économiques en valeur (US\$ en parité de pouvoir d'achat) et l'intensité des pertes économiques (pertes par unité de PIB). L'indice n'est pas un classement des pays en fonction de leur vulnérabilité au changement climatique au sens large, car il ne prend pas en compte, par exemple, l'élévation du niveau de la mer, la fonte des glaciers et l'acidification et réchauffement des océanes. A l'heure actuelle, la recherche scientifique sait que le changement climatique est un facteur important des événements extrêmes, mais n'est pas encore entièrement en mesure d'attribuer le risque d'événements extrêmes aux influences du changement climatique, même si les études dans ce secteur sont de plus en plus circonstanciées. Un indice similaire, mais propriétaire, est le Climate Change Vulnerability Index de Maplecroft Verisk.

³ Pour rappel, le niveau de risque de l'Afghanistan se situe entre celui de l'Allemagne, à la 25^{ème} place, et celui des États-Unis, à la 27^{ème} place ! La France est même 18^{ème}, et l'Italie 28^{ème}.

Tableau 3 – Classement des pays bénéficiaires des SBC selon l'IRC

Pays	Place dans le classement
<i>Afghanistan</i>	26
Burkina Faso	106
Burundi	81
Côte d'Ivoire	155
<i>Dominique</i>	10
<i>Fiji</i>	20
Gambie	85
Guinée	171
Guinée Bissau	144
<i>Haïti</i>	4
Libéria	168
Madagascar	17
Mali	130
Mauritanie	81
<i>Népal</i>	11
Niger	68
République Centrafricaine	163
Sierra Léone	91
Tchad	112
Togo	160
Tunisie	136
Ukraine	97

La dépendance de certains de ces pays de l'agriculture et l'exploitation des ressources forestières ou minières, couplée à des taux élevés de pauvreté et de chômage, les laisse vulnérables à la multiplication des événements extrêmes, comme le montra par exemple en 2017 le lourd tribut humain payé par Freetown, la capitale du **Sierra Léone**, aux coulées de boue entraînées par une saison des pluies anormalement longue, et à **Madagascar**, l'impact du cyclone Enawo en mars 2017, le plus grave en 13 ans, ainsi que la sécheresse qui a sévi entre fin 2016 et le premier trimestre 2017 sur le plateau central malgache, et qui a perturbé la production d'électricité hydraulique et fait flamber les prix alimentaires.

Il convient de rappeler que l'IRC ne reflète que l'impact économique direct des événements extrêmes, mais pas l'impact indirect, par exemple sur la sécurité alimentaire ou le potentiel productif des terres agricoles, qui serait de toute évidence très important dans beaucoup de pays d'Afrique occidentale et centrale. Le rapport du GIEC, *Changement Climatique et Terres*, 2019, s'est penché sur cette question parmi d'autres. Pour rappel,

- Sur la période 1961-2013, la surface annuelle de terre aride a augmenté en moyenne de plus de 1% par an, avec une grande variabilité interannuelle, et qu'en 2015, entre 380 et 620 millions de personnes vivaient dans des zones sujettes à désertification depuis les années 1980, la plupart des personnes affectées vivant en Asie du Sud et de l'Est, la région circum-saharienne, y compris le Maghreb et le Machrek, et le Moyen Orient, y compris la péninsule arabique.

- La fréquence et l'intensité des sécheresses a grimpé en Méditerranée, Asie occidentale, une grande partie de l'Afrique et l'Asie du Nord-Est, alors que la biomasse végétale active dans la photosynthèse, telle que montrée par la photographie satellitaire, s'est contractée dans le bassin du Congo, en Amérique du Nord, Europe du Nord et Asie centrale.
- Dans les régions à basse latitude, il est certain que les rendements de certaines plantes, comme le maïs et le blé, ont décliné et les systèmes pastoraux africains ont connu une croissance réduite du cheptel et une baisse de la productivité. « Sur la base des connaissances indigènes et locales », dit le rapport, « le changement climatique est en train d'affecter la sécurité alimentaire dans les terres arides, surtout en Afrique et dans les régions de haute montagne d'Asie et d'Amérique du Sud ».
- La modélisation des récoltes (SSP2) envisage à l'heure actuelle une augmentation médiane de 7,6% des prix des céréales en 2050 en raison du changement climatique, ce qui amènera un renchérissement de la nourriture et des risques accrus d'insécurité alimentaire et de famine dans plusieurs zones tropicales et subtropicales. Les risques liés à la sécurité alimentaire sont multipliés dans les modèles économiques avec faibles revenus, demande croissante en nourriture, concurrence pour l'usage des terres, commerce plus faible (SSP3), les conditions qui sont les plus probables dans les pays fragiles. Un exemple rencontré dans nos études qualitatives est celui du Burundi, où des années de fragilité sur le plan économique et politique, combinées avec un accroissement de la densité de la population, ont mené à une dégradation de l'environnement qui vient de s'installer comme un énième facteur de fragilité majeur, alors même que les ressources naturelles du Burundi et sa terre sont des facteurs clés pour la productivité de son secteur agricole et la situation socio-économique de la population.

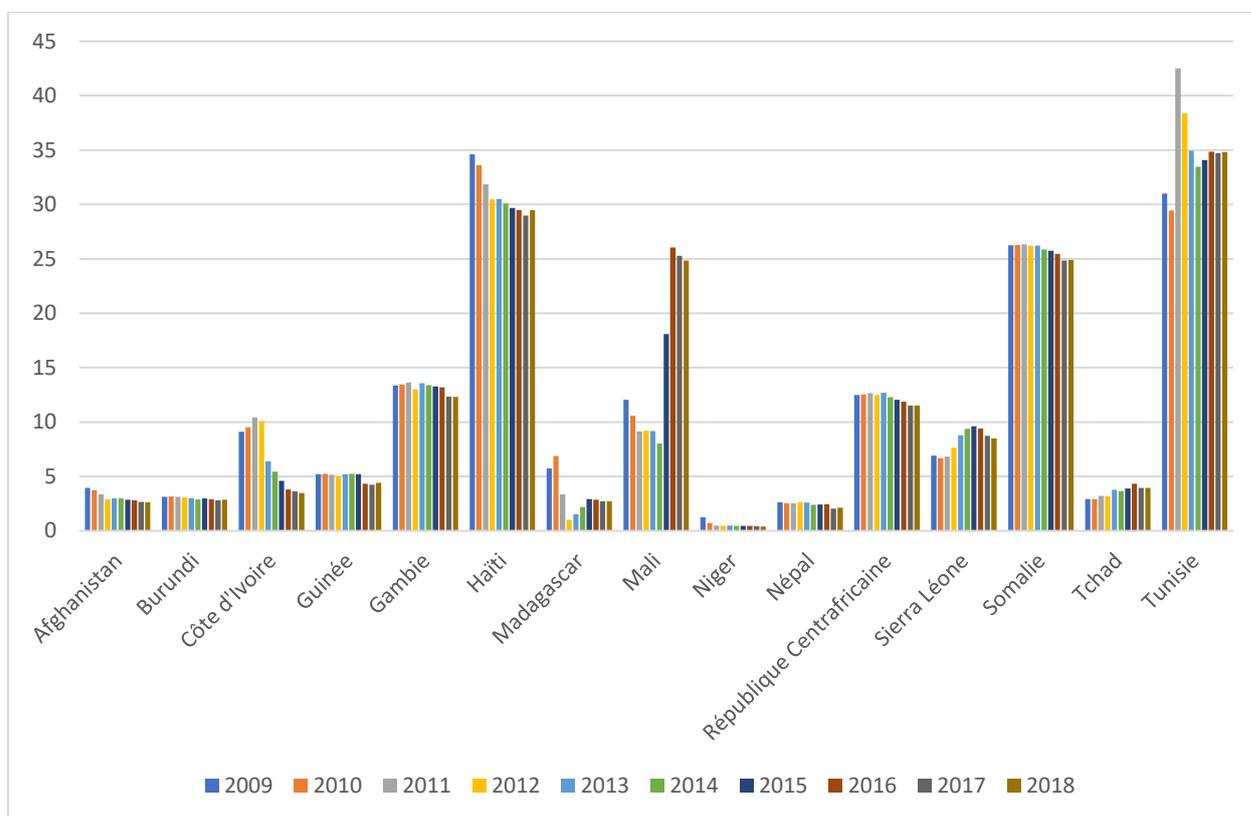
L'ensemble des pays concernés soumettent leur contributions nationales prévues à la convention-cadre des NU sur le changement climatique, et développent des stratégies nationales, générales ou sectorielles, qui identifient la gamme des priorités d'adaptation et vont de la réhabilitation des habitats côtiers, à la promotion d'une gestion intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales, à l'intégration de l'adaptation du changement climatique dans les secteurs extractifs, au monitoring des ressources en eau. Il existe de bonnes pratiques à ce niveau, comme la Environmental Protection Agency (EPA) du **Sierra Léone**, qui participe à la négociation des contrats miniers. Toutefois, le secteur forestier, qui devient une source importante d'énergie et de recettes d'exportation, au Sierra Léone comme dans d'autres pays, est beaucoup moins réglementé et accroît sensiblement le risque de dégradation environnementale.

Il faut dire que la priorité politique de la thématique est variable. Elle a été plutôt décevante, entre autres, en **Côte d'Ivoire** et en **Haïti**. Ce dernier pays, même s'il a adopté un certain nombre de mesures, dont le Programme Stratégique de Résilience Climatique de 2012, n'est pas parvenu à valider l'avant-projet de loi organique du Système National de Gestion des Risques.

CJ7.5 La population, et les jeunes en particulier, jouissent d'un accès plus grand au marché du travail, ou à l'entrepreneuriat

Il n'y a pas beaucoup de données fiables sur le travail des jeunes, étant donné l'informalité qui prédomine dans plusieurs pays bénéficiaires de SBC et donc l'incapacité des statistiques à fournir des mesures réalistes. Les meilleures performances parmi les anciens bénéficiaires de SBC se retrouvent en Côte d'Ivoire, les estimations du BIT sur le taux de chômage des jeunes y montrant une amélioration remarquable de 2012 à 2018 (de plus de 10% à 3,5%). Les pires sont probablement celles du Burundi, où les chiffres ne retracent pas l'effondrement de l'emploi formel ailleurs que dans les secteurs bancaire, télécommunications et des ONG, et le taux réel de chômage des jeunes atteindrait 65% de la population de cette tranche d'âge fin 2017.

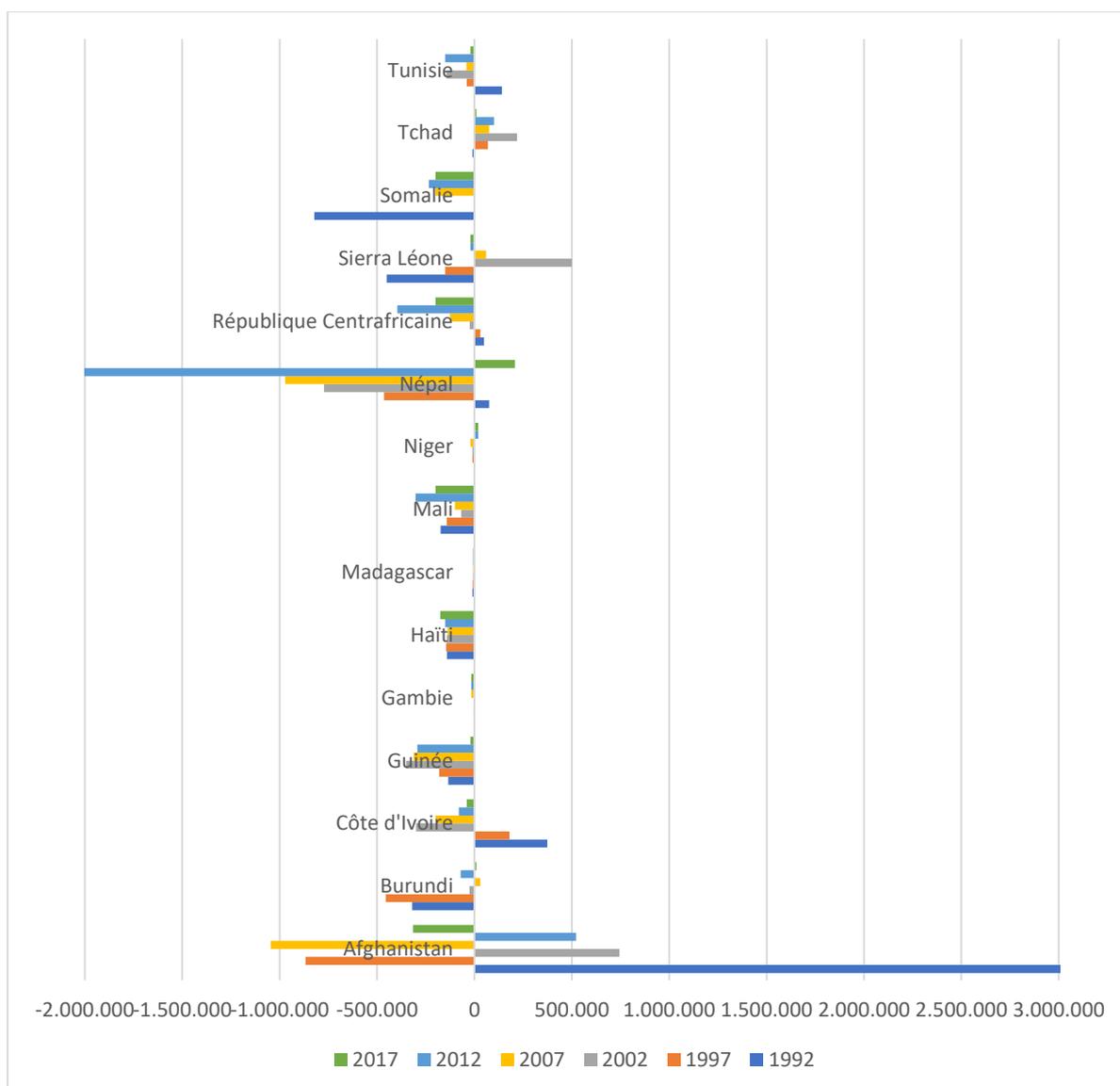
Figure 4 – Chômage des jeunes, 15 à 24 ans, % population en âge de travailler (estimation BIT)



Contrairement à des idées reçues en Europe, tous les pays fragiles ne sont pas forcément des pays d'origine de la migration, et la fragilité – quels qu'en soient les facteurs – n'est pas nécessairement, ou pas toujours, la cause d'une émigration accrue. L'interprétation des données est délicate, car la frontière entre migrations forcées et migrations volontaires est brouillée en contexte de fragilité, mais les seuls pays d'étude où l'émigration reste toujours soutenue depuis deux décennies – au moins d'après les estimations de la Division de la Population de l'ONU – sont la Guinée, Haïti, le Mali et, avec des effectifs nets moindres, la Tunisie (voir graphique suivant). Plus récemment, la

Côte d'Ivoire, grand pays d'immigration, est devenu un pays d'émigration alors que la situation politique et sécuritaire s'est stabilisée, et l'économie retrouve ses couleurs d'antan, et à l'inverse le **Tchad** a accueilli ces vingt dernières années plus de migrants – bien souvent des réfugiés – qu'il n'en a envoyé à l'étranger⁴. La **Guinée Bissau**, elle, est parfois citée dans la littérature comme l'exemple-type d'un pays fragile dont la population a une propension très faible à émigrer. Tout compte fait, dans notre échantillon, les deux seuls exemples clairs d'un accroissement de l'émigration motivé par la détérioration des perspectives politiques et socio-économiques semblent la **Centrafrique** et la **Gambie**.

Figure 5 – Migration nette (population immigrée dans le pays moins population émigrée)



Source : Organisation Internationale des Migrations.

⁴ Le Tchad est aujourd'hui le deuxième pays d'Afrique accueillant le plus de migrants, ce qui constitue un facteur de fragilité additionnel.

CJ7.6 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui du SBC et/ou avec d'autres facteurs externes

La relation entre l'appui budgétaire et la croissance économique est complexe. La recherche – qui s'est beaucoup penchée sur cette relation – n'est pas très optimiste sur une relation entre les deux⁵. Pour éclaircir la question, la présente évaluation a mené deux analyses quantitatives, une ANOVA pour déterminer la significativité statistique des différences dans le taux de croissance moyen du PIB par tête entre les pays bénéficiaires et non bénéficiaires de SBC, et une estimation économétrique de l'équation de croissance par régression en panel sur les 23 pays bénéficiaires de SBC, en utilisant un modèle qui prend en compte les sources de chocs exogènes. Pour ce dernier, nous avons modélisé l'instabilité de la croissance du revenu national en incluant le ratio du SBC au PIB comme variable explicative et des variables de contrôle appropriées à l'évaluation de la vulnérabilité économique des pays, notamment le ratio des exportations au PIB.

Les résultats des études quantitatives suggèrent un certain effet du SBC sur la croissance économique de court terme, même s'il est modeste et encore à confirmer. Suivant les analyses de variance, les pays bénéficiaires de SBC ont connu entre 2012 et 2018 un écart de croissance du PIB/tête moins défavorable avec les non bénéficiaires, montrant un rattrapage des performances des pays fragiles bénéficiaires vers une croissance de 2%/an, quasiment identique à celle des pays fragiles non bénéficiaires. Plus en détail, l'ANOVA a procédé à distinguer trois sous-périodes, celle d'avant la crise financière, celle entre 2008 et 2011 et celle pour laquelle les pays ont bénéficié des SBC (2012-2018), ce qui permet de comparer l'évolution de la performance des groupes des pays. Sur les deux dernières périodes, les pays bénéficiaires de SBC ont vu leur taux moyen de croissance par tête grimper (de 1,33 entre 2008 et 2011 à 1,94 entre 2012 et 2018), alors que les pays de l'échantillon qui n'étaient pas bénéficiaires de SBC ont vu leur taux moyen baisser entre les deux périodes (de 2,80 à 2,13). C'est en ce sens que, dans le contexte morose de l'économie mondiale, le SBC faciliterait une forme de convergence des niveaux de croissance.

⁵ Une étude déjà ancienne (Bigsten-Platteau-Tengstam 2011) conclut à un impact significatif et positif de l'appui budgétaire général sur la croissance économique, d'autant plus significatif d'ailleurs que la durée du programme est longue – après trois années d'ABG, un appui budgétaire de montant égal à 1% du PIB contribuait 0.6 points pourcentage de plus à la croissance du PIB per capita de la population que d'autres formes d'aide. Par contre, un examen Pays par Pays conduit par IOB 2012 sur la base de Radelet 2010, et limité à l'Afrique, trouve des Pays émergents qui ont reçu beaucoup d'appui budgétaire général, mais aussi des Pays à forte croissance qui n'en ont pas reçu (Botswana, Éthiopie, Libéria, São Tomé e Príncipe et Seychelles) et des Pays forts récepteurs d'appui budgétaire mais à la croissance anémique (Burundi, Niger, RCA). La Banque Mondiale (IEG 2010) a évalué ses Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PRSCs), qui sont une forme d'appui budgétaire général, et a trouvé que les Pays bénéficiaires ont affiché une croissance plus robuste que les autres, notamment dans les secteurs de l'industrie et des services, mais elle s'empresse d'ajouter elle-même que de tels crédits étaient alloués à des Pays qui étaient déjà en bonnes conditions économiques, et que l'appropriation des réformes est un facteur d'explication plus pertinent de la croissance. L'aide budgétaire rentre dans la typologie plus vaste, et plus ancienne, de l'aide-programme, qui fut largement pratiquée avant 2000. Quelques études, notamment Cordella-Dell'Ariccia (2003), qui porte sur la période 1973-1993, trouvent une relation plus positive de la croissance avec l'aide-programme qu'avec d'autres modalités d'aide, au moins lorsque les préférences du Pays et des bailleurs convergent et que l'aide est relativement limitée par rapport aux ressources nationales. Par contre, Ouattara-Strobl (2008) trouvent une relation négative entre la croissance et l'aide-programme, et une de positive entre la croissance et l'aide-projet. Pour tout dire, la relation est tout sauf éclaircie dans les études empiriques.

Ce résultat n'est toutefois pas complètement corroboré par l'analyse économétrique. En croisant la variable « % des SBC sur le PIB » à l'indice de vulnérabilité choisi (l'EVI du CERDI), le coefficient de l'aide devient positif, ce qui signifierait que l'aide atténuerait l'effet négatif de la vulnérabilité sur la croissance, mais les deux coefficients ne sont pas significatifs à 10%⁶. **Il est possible que les SBC aient quelque peu atténué les effets de la vulnérabilité sur la croissance, même si cet effet n'a pu être prouvé rigoureusement.**

Ces résultats en demi-teinte semblent valider notre conclusion sur la QE3, à savoir que, si les AB – et les SBC – peuvent contribuer à la restauration d'un équilibre macroéconomique viable, cet équilibre est insuffisant pour entraîner croissance durable et sortie de la pauvreté.

Dans la plupart des pays examinés de plus près par le volet qualitatif de la présente étude, les décaissements d'AB, et des SBC, ont pu protéger le pays des effets dépressifs d'une crise, comme cela a sans doute été le cas au **Burundi** entre 2006 et 2014 et au **Sierra Léone** en 2014-16 pendant la crise d'Ébola, mais n'ont pas contribué de manière très intentionnelle et directe à l'agenda structurel de croissance, en se concentrant plutôt sur ses préalables macroéconomiques et institutionnels. Ainsi, en **Guinée**, l'aide européenne a en grande partie laissé à d'autres bailleurs les appuis aux secteurs productifs. Malgré tout, les transferts de fonds et les mesures d'accompagnement des AB ont augmenté les capacités de dépense discrétionnaire de l'État et contribué à des investissements catalyseurs dans le secteur minier, sous-tendus par une bonne gouvernance, ce à quoi les investisseurs semblent pour l'instant faire confiance. Au **Mali**, les SBC I et II ont cherché à assurer la stabilisation macroéconomique, certes essentielle pour asseoir la croissance économique, à étayer le développement de services sociaux (sécurité alimentaire, éducation) et à appuyer le processus de décentralisation. Les progrès réalisés jusqu'ici, encore limités pour la plupart, ne contribuent pas directement à un processus de renforcement des structures de l'économie malienne. Dans certains cas, par exemple au **Burundi**, une pression, politiquement et socialement justifiée, pour accroître les dépenses sociales a entraîné une augmentation du nombre de personnes et institutions employées ou subsidiées par l'État et donc une hausse de la partie la plus rigide des dépenses budgétaires, que les AB ont rendu possible. Cet effet temporaire sur les dépenses ne s'est pas doublé d'une amélioration notable des conditions de croissance et n'a pas permis pas d'élargir la base taxable et de renforcer les moyens financiers pour mener des politiques de croissance et de renforcement de la résilience.

Dans d'autres pays, les SBC ont pu se pencher sur la capacité de régulation et de formulation de politiques du Gouvernement dans certains secteurs, qui – avec le temps – devrait conduire à un meilleur développement économique. Dans certains cas, des conditions spécifiques de décaissement formulées dans cet esprit devaient servir, dans l'intention de l'UE, à évoluer vers un appui budgétaire sectoriel . Ainsi, au **Sierra Léone**, le SBC I, en travaillant de concert avec les services de conseil technique de la Banque Mondiale, a aidé à remplir une lacune dans la régulation du secteur minier (un code minier avait aussi été adopté en Guinée dès 2011). La mise en œuvre intégrale de cette régulation a nécessité cependant plus de temps que la période limitée du SBC I, et ce n'est qu'en 2018 que les recettes minières sont rentrées dans le Compte Unique du Trésor sierra-léonais. Le SBC III a demandé au Gouvernement la préparation et l'adoption d'une politique

⁶ Il n'est pas évident de montrer la significativité d'une variable de l'aide car il y a encore peu d'années pour lesquelles un SBC a été mis en place, donc il n'y a pas assez de données statistiques annuelles pour cette variable.

nationale agricole et d'une politique sectorielle du cacao et du café, qui posent des jalons utiles pour le renforcement de la capacité et du leadership du Gouvernement dans un secteur jusqu'ici laissé à des ONG travaillant dans l'horizon restreint des moyens de subsistance.

Pour ce qui est de la confiance des agents économiques, **il n'est pas impossible que le SBC ait donné un signal aux investisseurs, notamment à l'international.** L'ANOVA menée pour la présente étude donne le résultat intéressant et inattendu que **les pays SBC fragiles captent davantage d'IDE que tous les autres, même si l'ensemble des groupes identifiés pour l'analyse ont vu leurs IDE diminuer en valeur, hormis les non fragiles non SBC.** Il est tentant de lire dans ces résultats un effet de crédibilisation du pays dû à l'engagement de l'UE – et souvent d'autres PTF – à leurs côtés⁷. Ce fut très probablement le cas en Côte d'Ivoire, où l'apurement des dettes facilité par l'appui budgétaire – français plus qu'européen – a permis au pays de regagner assez rapidement un accès au marché des Eurobonds, un des rares pays africains à en jouir. Il est possible qu'un effet similaire, plus faible, ait joué en Guinée, en parallèle à une amélioration du climat des affaires. **Dans les pays où les principaux indicateurs de facilité de faire des affaires se sont remarquablement redressés, le SBC n'a cependant pas eu de rôle moteur au niveau des ITV ou des appuis complémentaires.** Par exemple, pour ce qui est du plan d'action pour l'amélioration du climat des affaires mis en place par le Gouvernement guinéen, comme l'institution d'un Tribunal de Commerce et la mise en place d'une procédure en ligne pour la création d'entreprise, c'est le FMI qui a mené le dialogue au titre de la FEC, et non l'UE. L'inattention de l'UE aux indicateurs de cette nature est d'autant plus regrettable qu'on a pu montrer dans des pays d'Afrique sub-saharienne comme le Togo ou le Rwanda leur capacité à infléchir les choix de localisation des investissements internationaux.

Les SBC n'ont en général pas l'ambition de s'occuper directement de politiques du travail ou d'entrepreneuriat, et encore moins de crédit aux petites et moyennes entreprises, qui demanderaient des outils financiers bien différents. Un des domaines structurels qui commence à se retrouver dans plusieurs SBC (Guinée, Sierra Léone) est celui de la formation technique et professionnelle, une priorité émergente à la fois de l'UE et des pays bénéficiaires. Les acquis sur ce secteur sont d'habitude trop préliminaires pour aboutir à des résultats visibles de renforcement de la résilience économique.

Un ITV du SBC I au Mali a porté sur la création d'emploi par des travaux d'entretien routier à haute intensité de main d'œuvre, dans un but de consolidation de la paix, mais l'indicateur ne fut pas atteint en raison de retard dans la mise à disposition des fonds au niveau des structures nationales. Dans certains des programmes les plus récents, le secteur de la formation technique et professionnelle (**Guinée, Sierra Léone** et, à l'avenir, **Mali**) est mis en exergue pour développer les compétences techniques de niveau intermédiaire dont ces économies ont besoin pour lancer l'industrialisation et la substitution des importations. Jusqu'ici, les SBC qui s'y sont intéressés ont surtout privilégié des conditions de décaissement de portée assez générale, au niveau de la formulation et du financement de la politique sectorielle ou de la refonte du cadre institutionnel, alors que des approches projet financées sur d'autres enveloppes ont parfois accompagné le Gouvernement (par exemple, la

⁷ Plus cyniquement, cela pourrait être lu tout simplement comme un plus grand pouvoir d'attraction, pour le secteur privé étranger, de pays ayant de faibles capacités de négociation et de régulation.

coopération déléguée à la GIZ au **Sierra Léone**). En **Haïti**, des programmes d'appui à l'entrepreneuriat et à l'innovation commencent à mettre des assises pour appuyer un secteur des startups qui est, en dépit des apparences, plutôt prometteur.

Enfin, la résilience climatique est très rarement prise en compte dans les SBC, même dans les pays sahéliens où elle constitue une priorité absolue de la coopération européenne au sens large. **Malgré l'importance de la thématique, et sa présence dans certaines des analyses préalables de fragilité menées lors de la formulation des SBC, peu de SBC se sont penchés explicitement sur les politiques relatives au changement climatique au sens large.** Un de ceux qui l'ont fait a été le premier SBC en **Haïti**, un pays fort exposé aux événements extrêmes, pour réparer les dégâts de l'ouragan Matthew. Le quatrième avenant de ce programme a augmenté de 14,5 M€ le montant total des décaissements en vue de cibler certaines dépenses prioritaires en réponse aux désastres naturels. Le SBC2 a, lui, fait figurer l'approbation de la version révisée du Plan National de Gestion du Risque (PNGR), mis en œuvre à travers le Système National de Gestion des Risques (SNGR), et la soumission au Parlement de la Loi organique éponyme parmi les indicateurs des deux TV.

Il est relativement rare que les analyses de la politique de développement menées au titre de la vérification de la condition générale d'éligibilité mentionnent du tout la résilience climatique. Un cas précis où cela a été fait est le dossier de décaissement du SBC 2 (tranche 2017) à **Madagascar**, qui note des progrès au niveau de la protection de l'environnement, notamment un triplement des recettes perçues au niveau des Aires Protégées, une forte hausse de la superficie reboisée et restaurée, une augmentation du contrôle forestier et environnemental, et une diminution de la superficie ravagée par les feux de brousse, ainsi que des progrès en matière de gestion des Risques et Catastrophes (GRC).

Leçons à tirer

- Réfléchir à la possibilité et opportunité d'intégrer aux SBC des réformes structurelles autres que la seule gestion des finances publiques, qui seraient plus directement liées à un agenda de croissance : à titre d'exemple, la qualité de la régulation, le travail sur les secteurs productifs, ou les réformes du climat des affaires.
- Poursuivre et renforcer les liens faits entre les SBC et les CRS dans les questions liées à la croissance économique, notamment en matière de formation technique et professionnelle, ou d'appui aux secteurs productifs.
- Réfléchir à l'intégration de la fragilité environnementale dans la mise en œuvre des SBC, par exemple en évaluant cet aspect de manière plus approfondie dans la condition générale d'éligibilité de la politique publique, ou en lui donnant priorité dans le dialogue politique.

Résumé du niveau d'informations collectées

CJ	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ7.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse quantitative. ▪ Étude des pays bénéficiaires, notamment par l'utilisation des données quantitatives et des rapports du FMI, de la Banque Mondiale et du Forum Économique Mondial ainsi que d'autres études éventuellement disponibles. ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE, du FMI et des autres PTF sur le terrain. ▪ Entretiens avec les autorités des pays bénéficiaires. 	5
CJ7.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étude des pays bénéficiaires, notamment par l'utilisation des données quantitatives et qualitatives du FMI, de la Banque Mondiale, de la CNUCED et du Forum Économique Mondial. ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE, du FMI et des autres PTF sur le terrain. 	5
CJ7.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étude des pays bénéficiaires, notamment par l'utilisation des données quantitatives et qualitatives du FMI. 	4
CJ7.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étude des pays bénéficiaires, notamment par l'utilisation des données quantitatives et qualitatives de l'Index du Risque Climatique. ▪ Rapports du GIEC et études éventuellement disponibles sur certains pays bénéficiaires. 	4
CJ7.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Étude des pays bénéficiaires, notamment par l'utilisation des données quantitatives et qualitatives du BIT et de l'OIM. 	3
CJ7.6	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse quantitative (ANOVA et régression). ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE, du FMI et des autres PTF sur le terrain. ▪ Entretiens avec les autorités des pays bénéficiaires. 	4

1 : faible ; 5 : élevé

QE 8 : Résultats en termes de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique

QE 8 :	RESULTATS EN TERMES DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ET DE TRANSITION VERS LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE	1
CJ 8.1	Un processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique est établi.....	4
CJ 8.2	Des conditions pour une transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont observables.....	6
CJ 8.3	Un processus de refondation du contrat social à travers une réforme institutionnelle porteuse de garanties et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'Etat est entamé.....	8
CJ 8.4	Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui des SBC et/ou avec d'autres facteurs externes..	12

QE 8

Observe-t-on une évolution favorable en termes de retour et de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique dans les pays ayant bénéficié de SBC ? Quels ont été les principaux facteurs déterminants de ces changements, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?

Le retour et la consolidation de la paix ainsi que la transition vers un système de gouvernance démocratique sont des processus poursuivis par les gouvernements des pays bénéficiaires et encouragés par l'UE et les autres partenaires techniques et financiers. Cette question traite des évolutions constatées en matière de restauration, de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique, et des facteurs qui déterminent les évolutions observées. Il s'agit d'abord d'analyser les progrès des pays bénéficiaires réalisés en matière de (i) consolidation de la paix créant les opportunités d'une stabilité socio-politique, (ii) stabilisation ouvrant la voie à une transition démocratique, (iii) fonctionnement institutionnel garantissant une gouvernance démocratique. Il s'agit ensuite de déterminer si les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement, et/ou avec d'autres facteurs externes.

Les SBC ont accompagné 23 pays dont seulement une faible minorité a connu une réduction des conflits politiques violents sur la période 2008-2012 (6 pays en progrès, 8 en stagnation, 9 en dégradation¹). Cette dynamique de conflit a miné les processus nationaux de consolidation de la paix vers une stabilité socio-politique. Une minorité de pays a réduit son niveau de fragilité globale au titre du score FSI² (10 pays sur 23), alors qu'une majorité de pays apparaît plus fragile en fin de période. La fragilité touche d'abord le continent africain, marqué par des trajectoires hétérogènes (la RCI progresse de 10 points alors que le Mali chute de 18 points). De même, seule une très faible majorité de pays a amélioré le score d'indice de perception de la corruption³ (12 sur 23), malgré les réformes engagées. Ces performances modestes sont autant de facteurs qui ont freiné les processus de sortie de crise vers une phase de stabilisation ouvrant la voie à une transition démocratique à moyen terme.

¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer, 2019 annual report

² The Fund for Peace, Fragile State Index, 2019 annual report

³ Transparency international, Corruption perception Index, 2019 annual report

Cette linéarité de progression attendue des pays en sortie de crise, d'une phase de stabilisation à une transition politique vers une démocratisation publique, n'est pas vérifiée au sein du groupes des pays bénéficiaires de SBC. Les dimensions multiples de la fragilité contiennent, selon les contextes de gouvernance de chaque État, autant de facteurs de résilience que de facteurs de risques dans la mise en œuvre de l'action publique. Cette évolution globalement non favorable illustre la difficulté des politiques publiques des États fragiles à produire des effets sur les déterminants des conflits et sur la gouvernance démocratique. Les SBC, en se concentrant sur un soutien à la création et la consolidation d'institutions publiques - y compris via un appui à la sécurisation budgétaire -, et à l'adoption de politiques nationales et l'enclenchement de processus de réformes en matière de gouvernance démocratique, ont contribué à des progrès, mais qui peuvent tarder à produire des effets sur la qualité de la gouvernance et le niveau de légitimité des États. Les SBC n'ont pas suffisamment appuyé les politiques territoriales de déconcentration et de décentralisation, ainsi que les dispositifs de participation citoyenne et de démocratie locale, qui sont clé pour favoriser des transitions démocratiques apaisées.

Au total, les SBC ont produit des effets i) hétérogènes sur la qualité des réformes publiques en phase de consolidation de la paix, ii) plutôt positifs sur les phases de transition politique vers un système de gouvernance démocratique, et iii) plus mitigés sur les phases de consolidation démocratique stable. Les phases de transition politique constituent le contexte le plus favorable pour une intervention réussie sous forme de SBC, les effets les plus substantiels sur les réformes étant observés en période d'ouverture démocratique et de dialogue politique et technique de qualité.

Résumé de l'appréciation par CJ

QE8	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ8.1	Un processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique est établi		<ul style="list-style-type: none"> • Les chocs sécuritaires ont été les principales contraintes à la consolidation de la paix • Ces chocs ont été accompagnés de conflits politiques violents qui ont miné la stabilisation
CJ8.2	Des conditions pour une transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont observables		<ul style="list-style-type: none"> • Le non accès à des services publics de qualité a entravé toute transition politique stable • Une faiblesse démocratique a favorisé des modes de gouvernance conflictuelle
CJ8.3	Un processus de refondation du contrat social à travers une réforme institutionnelle porteuse de garantie et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'État est entamé		<ul style="list-style-type: none"> • Les droits de l'homme et l'État de droit ont été mieux garantis par les réformes publiques • La perception d'un État plus légitime et moins corrompu a favorisé le contrat social
CJ8.4	Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement		<ul style="list-style-type: none"> • La réussite d'un processus de stabilisation a été conditionné à des facteurs complexes largement endogènes aux sociétés et aux États fragiles, sur lesquels les SBC ont

	avec l'appui des SBC et/ou avec d'autres facteurs externes		produit des effets variables selon les pays <ul style="list-style-type: none">• Les transitions politiques ont constitué des fenêtres d'opportunité pour l'intervention sous forme de SBC, relayée par un dialogue technique et de politiques qui ont globalement produit des effets positifs• L'appui des SBC aux réformes institutionnelles a permis des avancées formelles dans certains pays, mais qui ont tardé à produire des effets sur la qualité de la vie démocratique
--	--	--	---

CJ 8.1 Un processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique est établi

Sur la période 2012-2018, le sous-groupe des quinze pays étudiés ayant bénéficié d'appui budgétaire sous forme de SBC n'a pas connu de processus de consolidation de la paix significatif apportant une stabilité socio-politique avérée sur le plan national.

L'analyse des risques produite par l'UE sur le champ « Insécurité et conflits » fait apparaître une dégradation globale sur la période (voir figure ci-dessous). Les pays ayant connu les dégradations de leur score les plus importantes sont la Centrafrique, Haïti, Madagascar, le Mali et le Niger. Les pays ayant au contraire connu une amélioration de leur score sont la Sierra Léone et la Tunisie.

Evolution du score CGR/UE dans les 15 pays							
Country	Insecurity and conflict					Change	AVG
	2013	2014	2016	2017	2018		
Afghanistan			● 3,67	● 3,67	● 3,67		3,67
Burundi	● 3,00	● 2,83					2,92
Central African Republic	● 2,83	● 3,67	● 3,67	● 4,00	● 3,83		3,60
Cote d'Ivoire	● 2,83	● 2,50	● 2,33	● 2,50	● 2,67		2,57
Gambia				● 2,33	● 2,33		2,33
Guinea-Conakry		● 3,00	● 2,67	● 2,33	● 2,67		2,67
Haiti	● 1,83	● 2,67	● 3,17	● 2,50	● 3,00		2,63
Madagascar			● 2,83	● 2,83	● 3,33		3,00
Mali	● 3,67	● 3,83	● 4,00	● 4,00	● 4,00		3,90
Nepal	● 1,83	● 1,83	● 2,17	● 2,17	● 2,17		2,03
Niger	● 2,67	● 2,50	● 3,00	● 3,17	● 3,17		2,90
Sierra Leone	● 2,83	● 2,33	● 2,00	● 2,00	● 2,00		2,23
Somalia					● 3,83		3,83
Tchad			● 3,00	● 3,67	● 2,67		3,11
Tunisia	● 2,67	● 1,50	● 2,33	● 1,67	● 1,83		2,00
AVG	2,69	2,67	2,90	2,83	2,94		2,89

Rouge: >= 2,5; **Jaune** < 2,5 et >= 1,5; **vert:** < 1,5

De même, selon le « Fragile State Index » (voir tableau ci-dessous), une courte majorité de pays a connu une dégradation de son contexte sécuritaire (8 pays sur 15). Les états de guerre civile ont perduré (Afghanistan), alors que les États du Sahel ont affronté sur leur territoire l'activisme des groupes armés rebelles et/ou terroristes (Mali, Niger, Tchad). Les alternances politiques (Gambie, Madagascar, Tunisie) ont entraîné affrontements, usage excessif de la force et crise de l'appareil sécuritaire d'Etat. Un processus de démocratisation suivi d'une crise électorale a pu entraîner un durcissement et une répression de l'appareil d'Etat (Burundi). Les processus de RSS engagés dans la grande majorité des pays n'ont pas bénéficié d'un engagement politique fort assorti de moyens significatifs. En outre, les processus de DDR ont peiné à produire les effets pacificateurs attendus et prévus au titre d'accords de paix, dont les dividendes escomptés n'ont pu garantir la stabilisation socio-politique (Afghanistan, Mali, RCA).

Selon le FSI, une majorité de pays a connu une baisse de la pression socio-économique liée aux déplacements forcés de population déplacée interne (PDI) et aux flux des réfugiés issus de pays voisins. L'action conjuguée des gouvernements, des organisations humanitaires et des coopérations sous régionales ont permis le retour volontaire d'une majorité de réfugiés et de déplacés fuyant la répression d'État (Burundi), la guerre (Somalie, RCI, Sierra Léone) ou des conditions matérielles liées à des catastrophes climatiques (Haïti, Népal).

Selon le baromètre des conflits (HIIK), une stagnation est observée dans sept pays (Afghanistan, Burundi, RCI, Népal, Niger, Sierra Leone et Tunisie), alors qu'un renforcement du niveau de conflit est observé dans quatre pays, avec des alternances politiques sous tension (RCA, Gambie) et des scènes politiques polarisées et conflictuelles (Guinée, Haïti). Une réduction des conflits n'est observée que pour une très faible minorité de pays (Madagascar, Mali, Somalie, Tchad), bien qu'au moins deux d'entre eux connaissent par ailleurs un état de guerre intérieure (Mali, Somalie).

Evolution des indicateurs traduisant un processus de consolidation de la paix sur la période 2012-2018 dans 15 pays bénéficiaires																
		Afghanistan	Burundi	RCI	Gambie	Guinée Conakry	Haïti	Madagascar	Mali	Népal	Niger	RCA	Sierra Leone	Somalie	Tchad	Tunisie
FSI Cohésion	<i>Appareil sécuritaire</i>	Red	Red	Green	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Green	Green	Green	Red	Red
FSI social	<i>Réfugiés et PDI</i>	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Red
HIIK		Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Green	Green	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Green	Green	Yellow

Vert: amélioration du score de l'indicateur sur la période; **jaune:** stagnation; **rouge:** détérioration

Fragile States Index: Indicateur composite "Cohesion"/sous indicateur "Appareil sécuritaire", indicateur composite "Social"/sous indicateur "Réfugiés et PDI"
Chaque indicateur a une échelle allant de 0 à 10 : 0 : faible intensité ; 10 : forte intensité

Conflict barometer – HIIK:
Echelle: no conflict ; 1 : dispute; 2: non-violent crisis; 3: violent crisis; 4: limited war; 5: war

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • Réussite de processus électoraux démocratiques et leadership gouvernemental fort • Coordination des interventions extérieures autour du nexus humanitaire et développement favorisant la stabilisation
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de DDR et de RSS peu soutenus et fortement politisés • Transition politique comme source de tension et conflits sur fond de polarisation et de faiblesses institutionnelles

Leçons à tirer

- Les processus de transition politique et les élections contestées dans un contexte de forte polarisation de la vie politique constituent des sources de conflit pouvant déboucher sur une période d'instabilité majeure
- L'action des forces de défense et de sécurité dans des contextes de faible gouvernance démocratique peut constituer un facteur majeur de risque de conflits, d'instabilité et d'insécurité humaine
- Les processus de consolidation de la paix de type accord politique nécessitent d'apporter des réponses rapides aux personnes les plus vulnérables et aux groupes marginalisés sur l'ensemble du territoire
- La stabilité institutionnelle n'est pas suffisante pour garantir un processus de pacification inclusif et durable sur l'ensemble du territoire

CJ 8.2 Des conditions pour une transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont observables

Sur la période 2012-2018, le sous-groupe des quinze pays étudiés ayant bénéficié d'appui budgétaire sous forme de SBC a globalement connu une dégradation du niveau de gouvernance publique.

L'analyse des risques produite par l'UE sur le champ « Démocratie » fait apparaître une dégradation globale sur la période (voir figure ci-dessous). Les pays ayant connu les dégradations de leur score les plus importantes sont la Côte d'Ivoire, la Guinée Conakry et Madagascar. Les pays ayant au contraire connu une amélioration de leur score sont la Gambie et la Tunisie.

Evolution du score CGR/UE dans les 15 pays							
Country	Democracy					Change	AVG
	2013	2014	2016	2017	2018		
Afghanistan			● 3,75	● 3,50	● 3,25		3,50
Burundi	● 3,75	● 4,00					3,88
Central African Republic	● 2,50	● 3,00	● 3,00	● 3,25	● 3,00		2,95
Cote d'Ivoire	● 1,75	● 2,00	● 2,25	● 2,50	● 2,50		2,20
Gambia				● 2,75	● 2,25		2,50
Guinea-Conakry		● 3,00	● 3,00	● 3,00	● 3,50		3,13
Haiti	● 2,25	● 3,50	● 3,50	● 3,00	● 3,00		3,05
Madagascar			● 3,50	● 3,50	● 3,75		3,58
Mali	● 3,00	● 2,75	● 2,75	● 2,50	● 3,00		2,80
Nepal	● 2,00	● 1,75	● 2,00	● 2,50	● 2,25		2,10
Niger	● 1,00	● 2,00	● 2,25	● 2,25	● 2,00		1,90
Sierra Leone	● 2,50	● 2,50	● 2,50	● 2,50	● 2,50		2,50
Somalia					● 3,50		3,50
Tchad			● 4,00	● 4,00	● 3,75		3,92
Tunisia	● 2,25	● 1,25	● 1,25	● 1,50	● 1,50		1,55
AVG	2,33	2,58	2,81	2,83	2,84		2,68

Rouge: >= 2,5; Jaune < 2,5 et >= 1,5; vert: < 1,5

De même, le sous-indicateur « Fractionnement des élites » du FSI montre qu'une courte majorité de pays (8 sur 15) est caractérisée par un renforcement du fractionnement des

élites, tandis que trois pays n'ont connu aucun progrès (Burundi, Madagascar, Tunisie) (voir tableau ci-dessous). Les crises de leadership politique (Burundi, Gambie, Haïti, Madagascar, Mali, RCA, Somalie, Tunisie), couplées ou non à une polarisation entretenue par des tensions identitaires sur la scène politique (Guinée, Mali, Népal, Niger, RCA, Somalie), ont contribué à fortement affaiblir la légitimité des institutions publiques. Dans l'ensemble des pays, la distribution des ressources et richesses associée à un traitement institutionnel inéquitable, en particulier de la part des institutions judiciaires, a contribué à renforcer les inégalités socio-politiques et à marginaliser des groupes sociaux déjà vulnérables.

Pour autant, une majorité de pays (9 sur 15) a enregistré une réduction des griefs collectifs de type intercommunautaire et politique selon le FSI. La réponse post-conflit à une phase de crise a permis de réduire le niveau de tensions entre groupes sociaux (Burundi, RCI, Gambie, Niger), accompagnée d'une redistribution plus équitable des ressources sur les plans territorial (RCI, Niger, Tchad, Burundi) et socio-économique (Tunisie, Madagascar). Le niveau de division inter groupe et de conflits locaux violents a été réduit (Burundi, RCI, Niger, Somalie, Tchad, Tunisie), permettant un raffermissement de la cohésion sociale. Il apparaît qu'au-delà des tendances d'évolution positive du sous-indicateur « Griefs collectifs » du FSI, l'interprétation mériterait d'être nuancée et en particulier pour les cas du Burundi et la Somalie qui connaissent d'importantes crises à dimension sociale.

Par ailleurs, le sous-indicateur « Services Publics » de l'indicateur « Politique » du FSI tend à démontrer que la qualité et/ou l'accès aux services publics se sont dégradés dans une grande majorité de pays (11 sur 15), seuls quatre d'entre eux (Burundi, Népal, Somalie, Tunisie) ayant enregistré des progrès en la matière. Cet indicateur, comprenant une large gamme de services publics allant des services de sécurité et de justice aux services sociaux, contribue à appréhender le niveau de présence des services de l'État et des collectivités territoriales qui sert et protège les populations. La tendance générale illustre la faible capacité des pays fragiles à pourvoir aux besoins élémentaires des populations. L'interprétation d'une trajectoire de progrès mériterait en outre d'être nuancée pour la sphère des services publics, en particulier pour le Burundi (résultats tirés par un effort coordonné dans le secteur de l'éducation), pour le Népal (effets des tremblements de terre face à des programmes de reconstruction en demi-teinte) et la Somalie (peu de données disponibles sur les secteurs sociaux).

Evolution des indicateurs traduisant un processus de transition politique sur la période 2012-2018 dans 15 pays bénéficiaires																
		Afghani stan	Burundi	RCI	Gambie	Guinée Conakry	Haïti	Madagas car	Mali	Népal	Niger	RCA	Sierra Leone	Somalie	Tchad	Tunisie
FSI Cohésion	Fraction- nement des élites	Vert	Jaune	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Jaune	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Vert	Rouge	Vert	Jaune
FSI Cohésion	Griefs collectifs	Rouge	Vert	Vert	Vert	Rouge	Vert	Vert	Rouge	Rouge	Vert	Rouge	Rouge	Vert	Vert	Vert
FSI politique	Services publics	Rouge	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Vert	Rouge	Rouge	Rouge	Vert	Rouge	Vert

Vert: amélioration du score de l'indicateur sur la période; jaune: stagnation; rouge: détérioration

Fragile States Index: Indicateur composite "Cohesion"/sous indicateurs "Fractionnement des élites" et "Griefs collectifs", Indicateur composite "Politique"/sous indicateur "Services publics"

Chaque indicateur a une échelle allant de 0 à 10 : 0 : faible intensité ; 10 : forte intensité

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue politique national pacifié et institutions inclusives • Redéploiement des services de l'État couplé à des politiques publiques territoriales inclusives et ciblées
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Faibles accès et qualité des services publics de base sur l'ensemble du territoire • Fractionnement politique et polarisation des élites accompagnées d'une gestion publique inégalitaire

Leçons à tirer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le fonctionnement de l'État et la scène politique nationale sont à la fois facteur de fragilité, lorsque les élites sont fractionnées et les politiques publiques inégalitaires, et de résilience lorsque le leadership politique est fort et les institutions stables et inclusives ▪ Des politiques publiques inclusives et ciblées ont la capacité de contribuer à la réduction des tensions intercommunautaires et à l'affermissement de la cohésion sociale, y compris au cours d'une phase de survenance ou de sortie de conflits violents ▪ L'accès et la qualité des services publics sur l'ensemble du territoire permet de réduire les inégalités territoriales et de renforcer la légitimité des institutions, constituant l'une des conditions de transition vers une gouvernance démocratique apaisée

CJ 8.3 Un processus de refondation du contrat social à travers une réforme institutionnelle porteuse de garanties et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'Etat est entamé

Sur la période 2012-2018, le sous-groupe des quinze pays étudiés ayant bénéficié d'appui budgétaire sous forme de SBC a globalement connu des réformes publiques porteuses de garanties institutionnelles pour les citoyens.

L'analyse des risques produite par l'UE sur le champ « Droits de l'homme » fait apparaître une dégradation globale sur la période (voir figure ci-dessous). Les pays ayant connu les dégradations de leur score les plus importantes sont la Centrafrique, Haïti et le Tchad. Aucun pays n'a connu une amélioration significative de son score durant la période.

Evolution du score CGR/UE dans les 15 pays							
	Human rights						
Country	2013	2014	2016	2017	2018	Change	AVG
Afghanistan			3,67	3,67	3,67		3,67
Burundi	4,00	3,83					3,92
Central African Republic	2,33	3,50	3,67	3,83	3,67		3,40
Cote d'Ivoire	1,67	2,67	2,00	2,33	2,33		2,20
Gambia				2,50	2,67		2,58
Guinea-Conakry		3,00	2,83	2,83	2,83		2,88
Haiti	2,00	2,67	2,33	2,83	3,00		2,57
Madagascar			2,67	2,50	2,83		2,67
Mali	3,83	3,33	3,67	3,67	3,67		3,63
Nepal	2,00	2,00	2,17	2,17	2,17		2,10
Niger	1,67	1,67	1,83	1,83	2,00		1,80
Sierra Leone	2,50	2,83	2,83	2,83	2,83		2,77
Somalia					3,50		3,50
Tchad			3,00	3,50	3,67		3,39
Tunisia	1,50	2,17	2,17	1,67	1,50		1,80
AVG	2,39	2,77	2,74	2,78	2,88		2,71

Rouge: >= 2,5; **Jaune** < 2,5 et >= 1,5; **vert:** < 1,5

L'analyse des risques produite par l'UE sur le champ « État de droit » fait apparaître une dégradation globale sur la période (voir figure ci-dessous). Les pays ayant connu les dégradations de leur score les plus importantes sont la Centrafrique, la Côte d'Ivoire et Haïti. La Sierra Léone est le seul pays à avoir connu une relative amélioration de son score, alors que la Tunisie s'est maintenue à son score de 2013.

Evolution du score CGR/UE dans les 15 pays							
	Rule of law						
Country	2013	2014	2016	2017	2018	Change	AVG
Afghanistan			4,00	4,00	4,00		4,00
Burundi	4,00	4,00					4,00
Central African Republic	2,67	3,67	3,67	4,00	3,67		3,53
Cote d'Ivoire	2,67	3,67	3,47	3,67	3,33		3,36
Gambia				3,33	3,33		3,33
Guinea-Conakry		4,00	3,67	3,67	3,33		3,67
Haiti	3,00	4,00	4,00	4,00	4,00		3,80
Madagascar			3,67	3,67	3,67		3,67
Mali	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00		4,00
Nepal	2,33	2,67	2,67	2,67	2,67		2,60
Niger	2,67	2,67	3,00	3,00	3,00		2,87
Sierra Leone	3,67	3,67	3,33	3,33	3,33		3,47
Somalia					4,00		4,00
Tchad			4,00	4,00	4,00		4,00
Tunisia	2,00	2,33	2,33	1,67	2,00		2,07
AVG	3,00	3,47	3,48	3,46	3,45		3,49

Rouge: >= 2,5; **Jaune** < 2,5 et >= 1,5; **vert:** < 1,5

La perception des DUE à travers les CGR est moins positive que les progrès mesurés par les indicateurs du FSI, comme l'illustre le tableau ci-après. Selon le FSI « Politique », un renforcement de la légitimité de l'État a en effet été observé dans neuf des quinze pays qui ont traversé des situations de post-conflit ou de transition politique dans un contexte fragile (Côte d'Ivoire, Niger, Sierra Léone, Somalie, Tchad, Tunisie), et/ou de chocs externes (Haïti, Madagascar, Népal, Sierra Léone, Tchad). La conduite de réformes visant à renforcer la représentativité, la transparence et la redevabilité publique, même si menées de manière partielle, a pu apporter un regain de confiance des citoyens envers l'État et ses institutions. Sur la période, les progrès les plus significatifs ont été réalisés par la Côte d'Ivoire, la Sierra Léone, le Tchad et la Tunisie. Pour trois de ces pays (Côte d'Ivoire, Sierra Léone, Tunisie), des alternances politiques réussies ont apporté un retour de la confiance portée aux institutions publiques.

Selon le FSI « Politique », les garanties liées au respect des droits de l'homme et de l'État de droit ont été approfondies dans une grande majorité de pays (11 pays sur 15). Sur la période, les progrès les plus significatifs ont été réalisés en Guinée, au Niger, en Tunisie et en Sierra Léone. Pour ces quatre pays, des alternances politiques ont porté au pouvoir des gouvernements qui ont renforcé les dispositifs légaux de protection des droits civils et politiques, mis fin aux violations massives des droits de l'homme et renforcé les garanties juridiques et judiciaires. Certains pays africains n'ont pas connu cette trajectoire, caractérisés par des régimes politiques aux dérives autoritaires (Burundi, Gambie avant la transition de 2017) ou par des conflits armés (Mali, RCA, Somalie). Cette évolution positive est également à nuancer par l'évolution des scores CGR, globalement en détérioration, en particulier sur l'aspect « droits de l'homme ». Sur l'aspect « État de droit », on retrouve néanmoins une concordance pour certains pays comme la Sierra Léone et la Guinée dont le score CGR est en progrès, et dans une moindre mesure la Tunisie qui a pu retrouver son score de début de période après une forte dégradation. Le score CGR du Niger s'est certes dégradé, mais de manière moins marquée comparativement à d'autres pays africain (Côte d'Ivoire ou RCA par exemple).

L'indice de perception de la corruption a connu une amélioration dans une majorité de pays (9 pays sur 15), liée à une diminution de la perception du phénomène, en particulier en Afghanistan, Côte d'Ivoire et en Gambie. Le pays connaissant à contrario l'augmentation la plus significative du niveau de perception de la corruption est Madagascar, dont le renforcement des dispositifs législatif et réglementaire de prévention et de lutte appuyés par le SBC n'a pas encore produit d'effet en termes de perception.

Evolution des indicateurs traduisant un processus de réforme institutionnelles porteur de garanties démocratiques sur la période 2012-2018 dans 15 pays bénéficiaires		Afghani stan	Burundi	RCI	Gambie	Guinée Conakry	Haïti	Madaga scar	Mali	Népal	Niger	RCA	Sierra Leone	Somalie	Tchad	Tunisie
FSI politique	<i>Légitimité de l'Etat</i>	Red	Red	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green
FSI politique	<i>Droits de l'homme et Etat de droit</i>	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green
IPC		Green	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Yellow	Red	Green	Yellow	Yellow

Vert: amélioration du score de l'indicateur sur la période; **jaune:** stagnation; **rouge:** détérioration
Fragile States Index: Indicateur composite "Politique"/sous indicateurs "Légitimité de l'Etat" et "Droits de l'Homme et Etat de droit"
 Chaque indicateur a une échelle allant de 0 à 10 : 0 : faible intensité ; 10 : forte intensité
Corruption Perceptions Index :
 Echelle de 0 à 100: 0 : hautement corrompu ; 100 : hautement intègre

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • Élections démocratiques permettant une transition politique • Réformes favorisant la transparence, la redevabilité publique et la lutte contre la corruption • Garanties de protection des droits de l'homme et des libertés publiques renforcées
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Dérives autoritaires des gouvernements et gestion non transparente des ressources publiques • Persistance d'actes de rébellion violents et/ou de conflits armés contestant l'autorité de l'État sur tout ou partie du territoire national • Faiblesse d'accompagnement des mécanismes de démocratie locale et des acteurs de la participation citoyenne

Leçons à tirer	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La légitimité de l'État dépasse les appartenances politiques des gouvernements élus et s'acquiert à travers la mise en œuvre de réformes de gouvernance ambitieuses et tournées vers les citoyens ▪ La transparence et la redevabilité institutionnelles couplées à une lutte anti-corruption conduite dans le secteur public sont des réformes majeures qui renforcent la confiance des citoyens envers l'État ▪ Les garanties visant au respect des droits de l'homme et aux libertés publiques sont favorisées par des alternances démocratiques et raffermissent l'adhésion des citoyens aux gouvernements nouvellement élus. Toutefois, ces garanties doivent être défendues et ne pas être considérées comme acquises sur base de dispositifs institutionnels ▪ Malgré les réformes institutionnelles consenties, les pays connaissant des situations de contestation violente et des conflits armés ne montrent pas de consolidation des acquis démocratiques

CJ 8.4 Les changements observés peuvent être mis en relation avec des facteurs déterminants spécifiques liés aux politiques mises en œuvre par le Gouvernement avec l'appui des SBC et/ou avec d'autres facteurs externes⁴

Ce critère de jugement discute successivement la contribution des SBC à chacun des trois thèmes détaillés au sein des trois précédents critères de jugement, en fonction des objectifs que les SBC s'étaient fixés. Concernant la consolidation de la paix, l'analyse concerne les SBC déployés en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, au Mali, et en RCA. En matière de transition politique, l'analyse concerne les SBC déployés en Afghanistan, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Gambie, à Haïti, à Madagascar, au Niger et en Tunisie. Concernant la refondation du contrat social, l'analyse concerne les SBC déployés en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, à Haïti, à Madagascar, au Mali, au Niger et en Tunisie.

En matière de **consolidation de la paix**, l'analyse ci-dessus (CJ 8.1) montre que les 15 pays sous revue n'ont pas connu de processus de consolidation de la paix significatif apportant une stabilité socio-politique avérée sur le plan national. **Les SBC ont accompagné avec des effets positifs ces processus lorsqu'ils étaient ancrés dans une transition politique réussie. Au contraire, les SBC ont eu des effets modestes sur ces processus dans des contextes de gouvernance publique faible et d'accords de paix fragiles. Les effets des SBC sur les processus de consolidation de la paix devant créer les conditions d'une stabilisation socio-politique ont globalement été mitigés.**

Au cours de périodes de cessation des conflits armés suite à la conclusion d'un processus de paix couplée à une transition politique porteuse d'un leadership politique nouveau, les SBC ont pu accompagner efficacement les réformes de consolidation de la paix (RCI, RCA). Dans ce cadre, les transitions politiques ont constitué un contexte d'intervention favorable aux SBC qui sont venus en appui aux phases de stabilisation et de relèvement. L'expérience du SBC en Côte d'Ivoire fût à ce titre intéressante avec un appui efficace du SBC au redéploiement territorial de services de proximité dans les secteurs de la sécurité et de la justice. Au contraire, dans des contextes de gouvernance publique faible, de persistance des conflits armés et de processus de paix fragiles, l'accompagnement des SBC aux efforts du gouvernement a eu des effets très modestes sur la consolidation de la paix et la transition vers une sortie de crise durable (Afghanistan, Mali). Les effets des politiques nationales ont également été limités par une difficulté de reprise du contrôle territorial par les États (Mali, Somalie, Afghanistan, ainsi que la RCA malgré la réussite du processus de transition sur le plan national).

L'analyse de la variance (ANOVA) indique que les pays fragiles bénéficiant de SBC voient une amélioration de leur indicateur composite « Cohésion » par rapport à la période précédente et sont moins vulnérables que les pays fragiles non bénéficiaires de SBC. Ceci suggère que la mise en œuvre d'un SBC a permis de ne pas connaître une dégradation de ce

⁴ La réponse à la CJ 8.4 se base sur les analyses des CJ8. 1, .2 et .3. L'analyse ne retient que les pays dont les SBC ont ciblé la consolidation de la paix et la transition démocratique parmi les 15 pays étudiés, d'une part, et propose une lecture des résultats par pays présenté selon les situations nationales (contexte de consolidation, de transition, de refondation).

facteur (appareil sécuritaire/faction des élites/griefs collectifs) ou soit conditionnée à une évolution positive de ces dimensions.

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux constats issus des études de cas pays qui ont couvert ces thématiques.

Contribution mitigée des SBC au processus de consolidation de la paix créant les conditions d'une stabilisation socio-politique	
Côte d'Ivoire	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés en matière de consolidation de la paix et de transition vers une gouvernance stable sont substantiels. La sortie de crise post-électorale a permis la stabilisation et un relèvement rapide des régions Centre-Nord-Ouest, suivis d'une phase de normalisation socio-politique sur le plan national. Les principaux facteurs déterminants à cette de cette évolution ont été une politique gouvernementale avisée accompagnée d'une reprise économique rapide facilitées par un soutien extérieur important et une reprise des investissements public et privés.</p> <p>Les dialogues techniques et politique durant la première année du SBC ont été déterminants dans le soutien à la conduite des réformes gouvernementales. Le SBC a appuyé les politiques gouvernementales dans le secteur de la sécurité intérieure et de la justice pour un maillage géographique de proximité qui permettant le redéploiement rapide des fonctions régaliennes de l'État, à travers les commissariat et tribunaux, favorisant un retour rapide à la paix et à la sécurité, et un regain de confiance des citoyens envers l'État.</p> <p>Le SBC a favorisé la conduire du processus de justice transitionnelle, y compris par la justice pénale indépendante et impartiale à travers la relance des Assises et la conduite de procès pénaux impliquant les crimes les plus graves commis pendant la crise post-électorale. Si la Commission vérité et réconciliation a épuisé son mandat avec l'indemnisation d'environ 53.000 personnes, la justice pénale ne semble pas avoir encore réunie toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité.</p>
RCA	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés en matière de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique au cours de la période sont substantiels. Un long processus de transition politique a permis une stabilisation socio-politique nationale du pays avec à sa tête un gouvernement légitime. Si la fin de la guerre civile a permis la signature d'un accord de paix en 2019, 80% du territoire restent encore sous contrôle des groupes armés signataires. Les principaux facteurs déterminants sont une alternance politique réussie et un processus de médiation internationale doublée d'un embargo sur les armes.</p> <p>Bien que les SBC n'aient pas directement contribué à renforcer le processus de paix, la succession des SBC a contribué à la sauvegarde de l'État centrafricain nouvellement élu, puis a accompagné le gouvernement vers la stabilisation socio-politique. Les dialogues technique et politique menés durant la phase de sortie de crise puis de transition ont constitué un soutien politique majeur à l'agenda des réformes gouvernementales.</p>

Afghanistan	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés en matière de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique au cours de la période sont modestes. Malgré un processus de paix enclenché en 2017, la guerre entre les talibans et différents groupes islamistes et le gouvernement soutenu par l'OTAN ruine une grande partie des efforts de stabilisation socio-politique appuyés par les partenaires.</p> <p>L'appui du SBC au cadre national de développement de la paix (NPDF) encadrant les programmes de priorité nationale (NPP) a contribué à fournir un cadre stratégique de consolidation de la paix progressif qui a été partiellement mis en œuvre. Le NPP sur la Charte du Citoyen paraissent avoir contribué de manière positive à la légitimité de l'État. Le SBC n'a soutenu directement les secteurs de la sécurité ou de la justice, pourtant cruciaux, mais indirectement à travers le NPP concernant la justice, sans résultat probant néanmoins.</p>
Mali	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés en matière de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique au cours de la période sont modestes. Les élections présidentielles de 2013 se sont déroulées dans de bonnes conditions, notamment grâce à l'appui de la mission d'observation électorale de l'UE et à un accompagnement du processus de sortie de crise vers la signature d'un Accord de paix (non contenus dans les SBC). Une forte dégradation du score global du Fragile States Index du Mali sur la période 2006-2019 est observé, et en particulier sur la sous-période 2012-2019, le score passant de 77,9 à 94,5 de 2012 à 2019. Le Mali a en effet connu un risque de crise politico-sécuritaire sur les deux tiers de son territoire, principalement dans le Nord du pays et dans les régions Centre depuis 2015. L'incapacité de l'État malien à contrôler le Nord du territoire a rendu le narcotrafic particulièrement concurrentiel, et les groupes terroristes prennent le contrôle du centre du pays.</p> <p>Les SBC sont globalement venus en appui aux politiques gouvernementales soutenant la phase de transition et la mise en œuvre de l'Accord de paix d'Alger, avec peu de résultats probants à ce jour. Malgré les avancées formelles du processus de décentralisation et de RSS auxquels les SBC ont contribué, la restauration de l'autorité de l'État et la sécurité humaine sur l'ensemble du territoire national se sont pas assurées, sur fond de multiplication des revendications régionales violentes.</p>

En matière de **transition politique**, l'analyse ci-dessus (CJ 8.2) montre que les 15 pays sous revue n'ont pas connu d'amélioration de leur niveau de gouvernance publique. **Néanmoins, les SBC ont pu accompagner avec des effets positifs dans l'ensemble les avancées formelles enregistrées par les pays dans les réformes aux secteurs de la justice, de la sécurité, du redéploiement de l'État, de l'émergence de contre-pouvoirs démocratiques et d'une légitimité accrue. Ces avancées n'ont jusqu'alors pas mené à des résultats visibles en termes d'amélioration de gouvernance publique.**

Pour la majorité des pays en phase de transition, les cycles électoraux ont constitué des facteurs de renouveau de la politique intérieure (Côte d'Ivoire, Gambie, Haïti, Tunisie)

contribuant à une volonté de démocratisation et d'ouverture, encadrées par des sociétés civiles plus actives et exigeantes (Afghanistan, Madagascar, Niger, Tunisie). Dans ces pays, la volonté et l'engagement politique à mener des réformes institutionnelles et de politiques publiques ont été plus importants. Le cas du Burundi montre au contraire un durcissement notable et des dérives du pouvoir exécutif. Dans les 6 pays ayant enregistré des avancées, les SBC ont appuyé avec des effets positifs les États sur les réformes lancées au cours de la phase de transition politique vers un objectif de gouvernance stable et inclusive. Les indicateurs de TV et le dialogue y afférant ont porté sur l'accompagnement à la définition de politiques et/ou la mise en œuvre de réformes dans les secteurs de la justice ou de la police ; le financement et l'accompagnement des processus électoraux ; l'accompagnement au processus de décentralisation et de déconcentration ; la législation en matière de lutte contre la corruption et de participation ; et la promotion du mérite et de la performance dans l'administration.

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux constats issus des études de cas pays qui ont couvert ces thématiques.

Contribution notable des SBC aux conditions d'une transition politique vers un système de gouvernance démocratique	
Côte d'Ivoire	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés en matière de consolidation de la paix et de transition vers la gouvernance démocratique au cours de la période sont substantiels. Outre le redéploiement des fonctions régaliennes de l'État concourant à la sécurisation à travers les commissariats de police et des tribunaux, le retour de l'administration civile dès 2011 a constitué un défi en zone Centre-Nord-Ouest.</p> <p>La mise en œuvre du processus gouvernemental de déconcentration de l'administration a permis aux fonctionnaires de se redéployer progressivement à travers un maillage territorial assurant une pleine gestion des différentes régions et communes.</p> <p>Le SBC a contribué à cet effort gouvernemental à travers un appui financier au redéploiement des préfectures et sous-préfectures en tant qu'administration de proximité, ainsi qu'au personnel des directions départementales de la santé.</p>
Gambie	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont substantiels. Bien que ces progrès ne se traduisent encore dans aucun des sous-indicateurs « Politique » du FSI, la récente transition politique présente une série d'avancées notables en matière de gouvernance démocratique. Les élections présidentielles de 2016 ont finalement abouti au transfert de pouvoir en 2017 sans rupture institutionnelle. Les élections législatives et locales suivantes ont confirmé la majorité gouvernementale, dotée d'un mandat fort. Le gouvernement a entamé des chantiers de réformes majeurs de relance de la décentralisation, de réforme du secteur de sécurité, de justice transitionnelle, et de démocratisation socio-politique par un rôle accru donné à la société civile.</p> <p>Les dialogues technique et politique durant la première année du SBC ont été déterminants dans le soutien à l'agenda des réformes gouvernementales.</p>

	<p>L'appui des SBC au deux secteurs clé de la sécurité (à travers l'adoption d'une réforme nationale du secteur de la sécurité) et de la justice transitionnelle (à travers la commission vérité, justice et réparation) ont permis au gouvernement de se doter d'outils institutionnels ouvrant une transition démocratique apaisée.</p>
Haïti	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont substantiels.</p> <p>Les élections présidentielles et législatives ont été menées en 2016, malgré un contexte tendu et après un report ayant débouché sur une crise électorale. Le contexte politique fût marqué par des rapports conflictuels entre la majorité et l'opposition, qui appelle régulièrement à des manifestations populaires.</p> <p>Des réformes législatives et réglementaires accompagnées par les partenaires extérieurs et un rééquilibrage institutionnel en faveur du pouvoir législatif et d'une participation accrue de la société civile ont néanmoins permis des avancées. Les indicateurs de légitimité politique et de respect des droits de l'homme attestent d'un progrès sur la période, et présentent des avancées en termes de gouvernance administrative et de contrôle public.</p> <p>L'action des SBC a favorisé la conclusion d'un dialogue tripartite en 2017 entre l'exécutif, le législatif et la plateforme de la société civile qui a permis de conduire un processus de médiation et de consultation entre les pouvoirs exécutif et législatif. L'action des SBC a également appuyé la mise en œuvre du Programme de modernisation de l'État, en particulier les réformes visant l'évaluation de la performance des fonctionnaires et le recrutement des fonctionnaires sur des critères de mérite.</p>
Madagascar	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont substantiels. La reprise de la coopération internationale en 2014 avait été conditionnée à l'interdiction de se présenter à l'élection présidentielle de 2013 pour les deux protagonistes de la crise, et le processus électoral s'est déroulé sans crise majeure. Sur base du retour à l'ordre constitutionnel, le gouvernement a œuvré à rétablir la confiance des citoyens envers l'État, en créant la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme.</p> <p>L'intervention de l'UE a été déterminante pour la réalisation sereine du processus électoral avec le déploiement de missions d'observation et pour une forte participation de la société civile dans l'exercice de sa citoyenneté.</p> <p>Les SBC ont contribué à renforcer le dispositif institutionnel et légal de lutte contre la corruption, qui a connu des avancées formelles avec la création de corps de contrôle indépendant, dont le BIANCO. La mise en place de la Haute Cour de justice a été accompagnée. Face au contexte d'insécurité qui prévalait au sortir de la crise en 2014, les SBC ont contribué au renforcement du fonctionnement des forces de gendarmerie en charge de la sécurité en milieu rural.</p>
Niger	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance</p>

	<p>démocratique sont substantiels. Les élections de 2016 se sont déroulées dans un climat de tensions mais ont été considérées comme libres et transparentes. Des dispositions prises en 2017 permettent d'envisager la tenue du processus électoral de 2021 de façon plus sereine et l'émergence d'une alternance démocratique. Une consolidation de l'État était en cours en 2019, se traduisant par une baisse de la fragilité institutionnelle sur le plan politique et dans une moindre mesure dans les secteurs sociaux.</p> <p>Le SBC a accompagné le financement du processus électoral de 2016, ainsi que sa transparence et son équité.</p> <p>L'accompagnement du ministère de la sécurité, par les SBC successifs, dans l'adoption et la mise en œuvre d'une politique de réforme de la sécurité intérieure a renforcé la gouvernance et l'efficacité du secteur sur le plan national, d'autant plus important au regard du contexte sécuritaire dégradé sur le plan sous régional.</p>
Tunisie	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance démocratique sont substantiels. Le processus électoral de 2014 constituait l'enjeu principal en matière de transition démocratique et les premières élections depuis la révolution tunisienne de 2011. Ce processus, appuyé par une Mission d'observation électorale, fût mené au cours de scrutins considérés comme libres et transparents. La tenue des élections législatives et présidentielles pacifiques et inclusives a ainsi apporté une légitimité aux pouvoirs publics nationaux et locaux. Le renforcement des institutions démocratiques à la suite des élections a permis une transition démocratique avec l'adoption d'une nouvelle Constitution résolument progressiste.</p> <p>Les appuis du SBC à la Commission électorale, au Conseil national du dialogue national et aux institutions judiciaires ont contribué à la réussite de la transition politique vers une gouvernance stable et plus inclusive.</p>
Burundi	<p>Les constats de l'évaluation montrent qu'une détérioration a été observée dans le processus de transition politique vers un système de gouvernance démocratique. Depuis la crise post-électorale de 2015, les conditions d'une stabilisation socio-politique ont été fragilisées par une crise politique ayant fait au moins 1 200 morts et plus de 400 000 réfugiés. Les principaux médias indépendants ont été fragilisés et les ONG entravées. Le durcissement du pouvoir a abouti à un renforcement des pouvoirs présidentiels et à un contrôle accru sur la société.</p> <p>La combinaison des dialogues politique et technique entretenue avec les SBC n'a pas réussi à prévenir la crise politique, et le dialogue ouvert dans le cadre de l'Article 96 de l'accord de Cotonou n'a pas permis d'infléchir les choix effectués par l'exécutif burundais, qui a affirmé un durcissement de ses positions au risque d'entraîner le pays dans une impasse. Dans ce cadre l'appui au secteur pénitencier du SBC a produit des effets limités.</p>

En matière de **refondation du contrat social**, l'analyse ci-dessus (CJ 8.3) montre que les 15 pays sous revue ont globalement connu une réforme publique porteuse de garanties institutionnelles pour les citoyens. **Les SBC ont globalement produit des effets mitigés sur le processus de refondation du contrat social en faveur de réformes**

institutionnelles porteuses de garanties et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'État.

Les États ayant réussi une transition démocratique (Côte d'Ivoire, Tunisie) ou une alternance politique démocratique (Niger) ont vu un renforcement de la qualité de leur gouvernance publique, s'accompagnant de réformes institutionnelles plus ambitieuses que les SBC ont pu appuyer dans les domaines de la justice, de la lutte contre la corruption ou de la participation citoyenne en particulier. Au contraire, dans le cas d'États ayant connu un niveau de gouvernance plus faible (Haïti, Mali, Madagascar), des processus électoraux instables (Afghanistan, Haïti, Madagascar) et la persistance de conflits armés (Afghanistan, Mali), l'appui des SBC aux réformes institutionnelles n'a pas réussi à produire les effets escomptés.

Les réformes accompagnées par les SBC ont porté en grande partie sur la création d'institutions et l'adoption de politique nationale qui, si elles sont nécessaires à une réforme institutionnelle, ne sont pas suffisantes à un renouvellement du contrat social. L'accompagnement de ces réformes en Tunisie a toutefois accompagné un véritable renouveau démocratique.

Les ITV relatifs au niveau de dotation budgétaire de politique sectorielle ne se sont pas automatiquement traduits sur les niveaux de déploiement et de qualité des services sur l'ensemble du territoire. A l'exception notable de la Côte d'Ivoire et de sa politique de proximité de la justice et de la police, peu de réformes de déconcentration ont été mises en œuvre et accompagnées.

Les réformes entreprises ont eu très peu vocation à répondre aux besoins des populations et des groupes vulnérables, biais sur lequel les SBC n'ont pu influencer à l'exception notable du Niger avec la mise en place de l'Assistance juridique et judiciaire. Les SBC ont, d'une manière globale, assez peu mis l'accent sur l'accompagnement d'instruments de démocratie locale et des acteurs de la participation citoyenne, à l'exception de l'Afghanistan et de Haïti. Le processus en cours de décentralisation malien n'a pas permis de démocratisation territoriale à ce stade.

L'analyse de la variance (ANOVA) indique que la composante « Politique » du FSI s'améliore pour les pays non bénéficiaires de SBC alors qu'elle stagne pour les pays ayant bénéficié d'un SBC. Ceci signifie que le SBC ne parvient pas à éviter une détérioration de la légitimité de l'État dans les pays appuyés mais que les pays fragiles bénéficiant de SBC tendent à améliorer leurs indicateurs liés aux droits de l'homme, un effet possible – parmi d'autres facteurs – de la plus grande attention internationale à des pays qui bénéficient de cet appui. Enfin, il n'y a pas d'effet déterminé du SBC sur le niveau de perception de la corruption au titre de l'Indice de Perception de la Corruption.

Les tableaux ci-dessous présentent les principaux constats issus des études de cas pays qui ont couvert ces thématiques.

Contribution mitigée des SBC au processus de refondation du contrat social vers une réforme institutionnelle porteuse de garantie et de confiance mutuelle entre les citoyens et l'État	
Côte d'Ivoire	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties ont été notables au cours de la période sous revue. La réforme institutionnelle de renforcement de la transparence et du contrôle de l'État, couplée aux réformes sectorielle en matière de justice et de sécurité ont permis de renforcer la confiance des citoyens envers l'État et de réduire les griefs collectifs. Bien qu'encore élevé, l'indice de perception de la corruption connaît une tendance à la baisse, passant de la 130^e place (2012)) la 105^e place (2018) du classement IPC.</p> <p>Le SBC a accompagné ces réformes vers un renouvellement partiel du contrat social entre l'État et les citoyens ivoiriens. Le secteur de la justice a bénéficié des effets les plus importants, avec outre l'appui aux juridictions, l'adoption d'un document de politique sectorielle de la justice assorti d'un plan d'action, l'informatisation du ministère et l'opérationnalisation d'un service de statistique judiciaire qui contribue à une administration et une politique judiciaire plus efficace et respectueuse des droits. La lutte contre la corruption a été renforcée avec la création d'un Brigade anti-corruption et la publication des statistiques par l'inspection générale des Finances.</p> <p>Néanmoins, certains griefs restent pendants, qui sont relatifs au règlement de la crise post-électorale, la survivance de disparités de développement territorial fortes et de facteurs de tension latente qui traversent encore la société ivoirienne.</p>
Niger	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont notables. La légitimité des institutions et le respect des droits de l'homme sont en progression au titre des indicateurs FSI, ainsi que les résultats de l'indice de perception de la corruption.</p> <p>Les réformes portées par le gouvernement et l'engagement de celui-ci à renforcer le fonctionnement de l'État, la mise en place d'une réforme du secteur de la justice, les conditions permettant la tenue d'élection libre et transparente ont été appuyées largement par les SBC, ont contribué à un renforcement de la confiance. La modernisation de l'appareil judiciaire s'est traduite par le renforcement de la chaîne pénale et des corps de contrôle interne, et l'accès universel et non discriminatoire à la justice à travers l'assistance juridique et judiciaire. L'accompagnement au dispositif de lutte anti-corruption a permis la mise en place d'une politique nationale et d'un organe de lutte contre le phénomène.</p>
Tunisie	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont notables.</p> <p>Les indicateurs politiques du Fragile State Index se sont améliorés sur la période, bien que la situation sécuritaire se soit fortement dégradée dans les régions frontalières avec la Lybie depuis 2014, pesant sur la stabilité nationale. L'appareil judiciaire s'est renforcé avec la création de l'instance judiciaire transitoire remplaçant le conseil supérieur de la magistrature, et le</p>

	<p>pôle judiciaire économique et financiers spécialisé, soutenu par les SBC. Le processus démocratique s'est renforcé à travers la création du Conseil national du dialogue social et une réforme de la Cour constitutionnelle, également soutenues par les SBC.</p>
Afghanistan	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont modestes. L'évolution des indicateurs du FSI présentent un bilan mitigé. Bien qu'encore à de faibles niveaux absolus, certains indicateurs sur la légitimité de l'État, les droits de l'homme, l'État de droit et les griefs collectifs ont montré une amélioration. En revanche, les indicateurs relatifs à la sécurité et à la prestation des services publics illustrent une détérioration.</p> <p>Les SBC n'ont pas appuyé de manière significative les réformes institutionnelles clé dans les secteurs de la justice et de la sécurité, ni dans le domaine de la gouvernance politique. Le SBC a ceci étant contribué à une certaine amélioration de la gouvernance démocratique locale à travers le second Programme de Priorité Nationale (NPP) introduisant la Charte citoyenne, ainsi que la mise en place de 6000 conseils de développement communautaires urbains et ruraux.</p>
Haïti	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont modestes. Si les sous-indicateurs politique « Légitimité » et « Droits de l'homme » du FSI ont en progression, les rigidités qui subsistent dans l'équilibre des pouvoirs ont apparu hypothéquer à moyen terme la transition politique vers un système de gouvernance démocratique pérenne. Malgré une faible amélioration de l'indice de perception de la corruption, l'importante affaire de corruption et de détournement de fonds publics de Petrocarib démontre un manque d'efficacité des dispositifs actuels.</p> <p>Des institutions de lutte contre la corruption (ULCC, Commission des Finances du Parlement) soutenues par les SBC sont en place et œuvrent pour garantir le respect des textes en vigueur. A travers les appuis institutionnels, les SBC ont également contribué au renforcement de la société civile et à ses capacités de contrôle et d'interpellation démocratique. Ces éléments contribuent à un processus de transition vers un système de gouvernance démocratique, mais demeurent insuffisants.</p>
Mali	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont modestes. Des avancées dans le secteur de la décentralisation ont permis la mise en œuvre formelle de la régionalisation poussée, mais les transferts de compétences tardent à être opérationnalisés par des transferts de moyens concomitants, source d'importantes frustrations. Le secteur de la justice est demeuré majoritairement défaillant, tant au niveau de son fonctionnement que de son maillage territorial. Peu d'avancées ont été enregistrées en matière de corruption, l'indice de perception de la corruption oscillant entre 28 et 38 au cours de la période 2012-2018 pour marquer une légère tendance au progrès.</p>

	Les SBC sont globalement venus en appui aux politiques gouvernementales soutenant la phase de transition et la mise en œuvre de l'Accord de paix d'Alger, mais avec peu de résultats probants à ce jour.
Madagascar	<p>Les constats de l'évaluation montrent que les progrès observés dans les réformes institutionnelles porteuses de garanties sont modestes. Bien qu'encore faibles, les institutions de contrôle commencent à exister dans le paysage institutionnel du pays, tel que le rappelle l'autorité affirmée par la Haute Cour constitutionnelle pour l'organisation des élections de 2018. L'action du bureau indépendant de lutte anti-corruption (BIANCO) s'est également accrue.</p> <p>Les avancées relatives à la législation anti-corruption et/ou à la création ou au renforcement d'autorités indépendant de contrôle ont été soutenues par les SBC, mais sans effets positifs sur la perception de la corruption selon l'IPC.</p> <p>Madagascar fait partie des quelques rares pays pour lesquels l'indice ne s'est pas amélioré durant la période de mise en œuvre des SBC, en connaissant au contraire l'augmentation la plus forte de la perception du phénomène.</p>

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • La complémentarité d'indicateurs ciblés et d'un dialogue technique et de politiques permet de faire progresser les réformes sectorielles les plus sensibles (sécurité et justice) • La concentration des indicateurs à travers un ciblage sectoriel restreint et cohérent adossée à une volonté politique de réformes prioritaires favorisent les résultats
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • La dispersion des indicateurs sans réel dialogue de politiques dans un contexte national où tout est jugé prioritaire freine l'efficacité de l'instrument • L'accompagnement à la création d'institutions publiques peut être pertinent mais se heurte régulièrement à un manque d'effets produits sur les enjeux sociétaux et de gouvernance

Leçons à tirer

- Difficulté du SBC à produire des effets dans des contextes d'instabilité marqué par des conflits armés et une perte de contrôle d'une partie du territoire national
- Difficulté du SBC à produire des effets dans un contexte de gouvernance publique dégradée marquée par une forte corruption et/ou une pratique autoritaire du pouvoir
- Pertinence du SBC à accompagner un processus de transition démocratique conditionné à la conduite d'un dialogue politique en amont du démarrage du SBC, ainsi qu'à favoriser la participation citoyenne et les cadres de démocratie locale

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ8.1 CJ8.2 CJ8.3	<ul style="list-style-type: none"> • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Cartographie des risques • Analyse quantitative (ANOVA) • Index internationaux, y compris: Fragile State Index (Fund for Peace), Indice de perception de la corruption (Transparency International), Conflict barometer (HIIK) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4
CJ8.4	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des SBC • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Entretiens avec le personnel de l'UE au siège • Analyse quantitative (ANOVA) 	4

1 : faible ; 5 : élevé

QE 9 : Résultats dans les secteurs sociaux

QE 9 : RÉSULTATS DANS LES SECTEURS SOCIAUX.....	1
CJ 9.1 Maitrise du risque d'insécurité alimentaire	3
CJ 9.2 Meilleure accessibilité des services sociaux de base (santé, éducation)	6
CJ 9.3 Renforcement durable de la capacité de résilience des populations et diminution du risque de tensions sociales	16
CJ 9.4 Liens entre les SBC et les changements observés	19

Liste des tableaux

Tableau 1 – Taux brut de scolarisation au primaire.....	7
Tableau 2 – OMD 4 -Mortalité des enfants de moins de 5 ans (p 1.000 nais vivantes).....	9
Tableau 3 – Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (% du total)	14
Tableau 4 – Part de la contribution des ménages à la dépense totale de santé.....	17

QE 9	Dans quelle mesure les citoyens des pays intéressés et en particulier les populations les plus vulnérables ont vu leur accès aux services de santé et d'éducation, à l'eau et à la sécurité alimentaire préservé en phase de stabilisation et ensuite durablement amélioré ? Quels sont les facteurs à la base de ces progrès, y compris le rôle joué par les politiques appuyées par les SBC ?
-------------	--

Champ de la question : Cette question aborde l'efficacité des politiques menées dans le domaine social en réponse aux enjeux rencontrés dans les différents contextes de fragilité. Elle vise ainsi à apprécier la mesure dans laquelle les politiques publiques mises en œuvre ont pu contribuer à stabiliser la situation des bénéficiaires lors de la gestion de la crise et à renforcer ensuite durablement leurs capacités de résilience afin de réduire le risque de tensions sociales sous-jacentes. Elle examinera pour cela l'évolution de la situation des bénéficiaires en termes d'accès aux services sociaux de base et aux moyens de subsistance de base, et identifiera enfin les facteurs déterminants (internes et externes) susceptibles d'expliquer les changements observés et dans ce cadre, la contribution apportée par les SBC.

Résumé de réponse à la question :

L'effet dépense constaté sur les appuis budgétaires a permis une meilleure répartition des moyens sur le territoire, qui a elle-même favorisé le renforcement de l'offre de services sociaux de base avec une meilleure accessibilité géographique pour les bénéficiaires finaux des SBC : Burundi, RCI, Madagascar, Népal, Niger, Sierra Leone pour services d'éducation et Burundi, Centrafrique, Guinée, Niger, Côte d'Ivoire, Madagascar, pour les services de santé.

Cette meilleure disponibilité a pu s'accompagner d'une amélioration de la performance des services éducatifs (en termes de complétude des cycles) et sanitaires (en termes de santé infantile), dont les facteurs déterminants reposent fortement sur les appuis généralement importants et souvent structurants dont bénéficient les secteurs de la santé et de l'éducation.

Mais les SBC peuvent avoir apporté une contribution significative aux secteurs bénéficiaires, d'une part par le renforcement des structures d'offre publique et d'autre part par leur contribution au dialogue sur des aspects spécifiques des politiques sectorielles, la décentralisation en particulier (Côte d'Ivoire, Madagascar, Sierra Leone, Guinée), ou la levée de goulets d'étranglements fondamentaux visant à renforcer la pérennisation du fonctionnement des structures publiques scolaires ou sanitaires : prise en charge des enseignants contractuels recrutés au niveau local (Madagascar) appui à la reconstitution d'un fonds de roulement en médicaments (Mali, Tchad), par exemple.

Toutefois, dans presque tous les pays de l'étude, la sécurité alimentaire des populations n'apparaît pas comme assurée et la résilience de celles-ci face aux chocs est loin d'être durablement renforcée (sauf peut-être en Côte d'Ivoire). Dans certains cas, les filets de sécurité développés avec l'appui des SBC ont permis une sécurisation à court terme des revenus pour les populations victimes du tremblement de terre (Népal) ou encore favorisé l'accès à certains services sociaux de base, des populations cibles exclues pour des raisons financières (Niger) ou liées au genre (Mali, Niger, RCA, Sierra Leone). Mais dans de nombreux cas, la contribution des familles aux financements des services sociaux reste considérable voire en augmentation (Burundi).

Résumé de l'appréciation par CJ

QE9	Thème	Appréc.	Principaux constats
CJ9.1	CJ9.1 Maîtrise du risque d'insécurité alimentaire (et sanitaire)		En dehors d'exceptions comme la Tunisie, le risque d'insécurité alimentaire est loin d'être maîtrisé pour la quasi-totalité des pays étudiés y compris la Guinée, le Mali ou le Niger malgré de meilleures récoltes ces dernières années.
CJ9.2	CJ9.2 Meilleure accessibilité géographique et financière des services sociaux de base (Santé, éducation)		L'accessibilité des populations aux services d'éducation et de santé montre des signes d'amélioration dans la plupart des pays appuyés (Burundi, RCI, Madagascar, Népal, Niger, Sierra Leone) avec des progrès plus limités en Guinée, RCA Gambie Au niveau de l'éducation, elle est surtout visible en termes de taux de scolarisation primaire ainsi qu'en termes d'accès des filles à l'école (Mali, Niger, Centrafrique, Sierra Leone). Dans la santé, elle se traduit par une baisse de la mortalité infantile ainsi qu'une augmentation des accouchements assistés (Burundi, Guinée, Niger, Sierra Leone) ou une amélioration de la prévalence contraceptive (Burundi, Niger) dans les pays qui ont retenu cet indicateur de résultat dans des ITV L'accessibilité géographique s'est globalement améliorée mais dans certains pays, elle est limitée aux zones sécurisées.
CJ9.3	CJ9.3. Renforcement durable de la capacité de résilience des populations et diminution du risque de tensions sociales		Au contraire, l'accessibilité financière aux services de base a pu se dégrader, au Burundi par exemple, depuis le début de la crise politique. Et en dehors de la Côte d'Ivoire, la capacité de résilience des populations ne s'est pas véritablement améliorée.
CJ9.4	CJ9.4. Liens entre les SBC et les changements observés		La contribution des SBC dans les secteurs sociaux déjà fortement appuyés par des financements extérieurs inégalement alignés, est à la fois financière et technique. Elle est liée en particulier au renforcement de l'Etat dans l'affirmation de son leadership sur sa propre politique, et de son rôle central de fournisseur de services sociaux de base.

CJ 9. 1 Maîtrise du risque d'insécurité alimentaire

9.1.1 Changements observés en matière de maîtrise du risque d'insécurité alimentaire

Les résultats constatés dans les pays étudiés ont été faibles en matière de maîtrise de l'insécurité alimentaire. Toutefois les efforts produits autour de la structuration des mécanismes de renforcement de la sécurité alimentaire peuvent être le produit d'un dialogue soutenu des SBC dans ce secteur (Mali, Tchad). La question de l'insécurité « sanitaire » sera abordée sous le CJ 9.3 et la question de l'accessibilité des services de santé sous le CJ 9.2.

Évolution des indicateurs de malnutrition

La malnutrition est une situation multidimensionnelle qui est difficilement appréhendée par les statistiques de routine. Le niveau des insuffisances pondérales à la naissance chez les nourrissons et des retards de croissance chez les enfants de moins de 5 ans est certes une bonne indication des problèmes liés à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition, mais il est très inégalement suivi dans les pays objets de cette étude, et l'information est peu ou mal actualisée depuis 2012 dans les statistiques internationales¹. Des résultats ponctuels peuvent toutefois être apportés par des enquêtes au niveau national.

En dehors de la **Tunisie** où le taux de prévalence de la sous-alimentation est resté globalement stable sur la période 2012-2016 (sous le seuil de 5%), la plupart des informations disponibles compilées sur le sujet font état, dans le meilleur des cas d'une stabilisation précaire, mais le plus souvent d'une aggravation de la situation.

Parmi les pays ayant bénéficié d'une amélioration précaire de la situation, on peut signaler la **Guinée** grâce à une amélioration plus conjoncturelle que structurelle de ses récoltes sur les dernières années et le **Mali** avec un léger recul du taux de prévalence de la sous-alimentation de 6,4% à 6% 2013 et 2017, mais qui ne permet pas à ce stade de conclure à un renforcement de la résilience des populations.

Au **Mali**, le rythme de croissance de la production sur la période 2007-2017 est plus élevé que l'évolution de la superficie, mais l'amélioration du rendement à l'hectare plafonne à 2% par an. Le système d'alerte précoce de sécurité alimentaire a relevé en mars 2016 un nombre important de personnes en "phase de crise ou pire" (423 500 personnes) nécessitant une assistance alimentaire et nutritionnelle ou "sous pression" (plus de 2.6 millions de personnes) nécessitaient des activités de résilience, effets de l'insécurité croissante et de l'absence de maîtrise par l'Etat d'une partie grandissante du territoire.

Dans le cas du **Niger**, plusieurs indicateurs de développement social se sont améliorés, bien que les résultats n'aient pas été à la hauteur des ambitions affichées dans les domaines de la

¹ WB WDI série SH. STA.BRTW.ZS Nouveaux nés présentant une insuffisance pondérale à la naissance (en % des naissances)

santé, de l'éducation et de l'hydraulique². Et l'amélioration des productions agro-sylvo-pastorales n'a pas permis de faire reculer les indicateurs de malnutrition, avec 14,4% de la population en situation de sous-alimentation chronique en 2017 contre 10,2% en 2014.

Au **Burundi**, l'insécurité alimentaire modérée affecte un ménage sur quatre et 7 % des ménages sont en insécurité alimentaire sévère, confrontés en milieu rural à deux périodes de soudure par an, en avril et en novembre. Plus de la moitié des enfants de moins de 5 ans (56%) souffrent d'un retard de croissance et la malnutrition sévère touche 25 % de enfants de moins de 5 ans³.

En **Haïti**, les crises alimentaires se succèdent depuis les sécheresses qui ont marqué les années 2015 et 2016 et le passage en octobre 2016 du cyclone Matthew. Une situation loin de s'améliorer alors que presque tous les départements du pays ont subi des épisodes de sécheresse durant la campagne de printemps de 2019 et que la totalité du pays est en crise, à l'exception de la zone de l'Artibonite qui est sous stress⁴.

En **Sierra Leone**, il n'y a pas eu d'amélioration visible sur les dernières années d'indicateurs qui figurent parmi les pires au monde. En **RCA** plus de 2 millions de personnes soit 45% de la population sont en situation d'insécurité alimentaire aigue.

Au **Tchad**, L'enquête nationale de nutrition de 2018⁵ montre une dégradation des tendances de la malnutrition aigüe (MAG), de la malnutrition chronique (MC) et de l'insuffisance pondérale (IP) de 2015 à 2018 au niveau national, en conséquence notamment de la crise économique qui touche le pays depuis 2015 et des problèmes sécuritaires qui affecte une partie du territoire.

Systemes d'alertes et de riposte permettant d'anticiper les risques identifiés en matière de sécurité alimentaire ou sanitaire

Pour autant des systèmes d'alerte précoce existent dans la plupart des pays, et certains ont été renforcés sur la période, en Haïti au Mali et au Tchad en particulier. En **Haïti**, la Commission Nationale de Sécurité alimentaire (CNSA) suit depuis 2012 et de manière plus systématique depuis 2015, la situation de la sécurité alimentaire avec notamment des réactualisations régulières son Panier alimentaire. Au **Mali**, le renforcement du Dispositif National de Sécurité Alimentaire (DNSA) a favorisé une augmentation de l'importance des populations vulnérables assistées par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA). Le **Tchad**, dispose également de structures fonctionnelles autour du Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire et d'Alerte Précoce et de l'Agence nationale d'Appui au Développement Rural, établie suite à la fusion de trois mécanismes précédents (l'ONDR, la SODELAC et le PNSA) disposant à partir de 2017 de dotations inscrites sur le Loi de finances.

² Niger, Évaluation finale du Plan de développement économique et social I (2016)

³ Résultats de l'Enquête Démographie et Santé menée en 2016 -2017, décembre 2017.

⁴ Commission Nationale de Sécurité alimentaire (CNSA), réactualisation du Panier alimentaire (juillet 2019)

⁵ République du Tchad, Ministère de la santé publique, Enquête nationale de nutrition et de mortalité rétrospective chez les enfants et la population générale, Rapport de l'enquête nationale de nutrition 2018 réalisée par la méthodologie SMART

L'analyse de variance confirme qu'il n'y a pas d'effets statistiquement significatifs entre l'octroi de SBC et l'évolution du taux de malnutrition sévère (voir rapport sur l'analyse quantitative).

9.1.2 facteurs déterminants et rôle à retenir des SBC

L'absence de stabilisation du risque d'insécurité alimentaire (ou sa détérioration dans certains pays) est induite par l'aggravation des fragilités structurelles des pays concernés : risques climatiques accrus -sécheresses (Mali, Niger, Tchad,..), cyclones (Haïti,..), inondations (Burundi,..)-, catastrophes naturelles récurrentes (Népal), persistance de problèmes sécuritaires avec leur effet sur les dynamiques économiques (RCA, Niger, Mali,...), faiblesse endémique des institutions (Guinée, Haïti,...).

A cette multiplication des contraintes externes s'ajoute celles propre aux politiques de sécurité alimentaire, intrinsèquement multidimensionnelles et multisectorielles, dont l'efficacité dépend de la mobilisation effective de structures nationales fiables.

Les résultats des appuis à de telles politiques risquent donc d'être dilués dans une série de variables externes et la contribution des SBC en faveur d'une amélioration de la sécurité alimentaire apparaît ainsi comme très marginale.

Afin d'éviter cet écueil, les SBC ont tenté, soit de soutenir un aspect sectoriel de la sécurité alimentaire, comme au **Mali** avec le dialogue autour de la structuration services d'appui fournis par l'État à la production agricole, soit d'apporter un appui à la structuration des systèmes de gestion des crises alimentaires, notamment au **Tchad** et au **Mali**. Au **Tchad**, cet appui n'a pas induit, pour le moment du moins, une réduction mesurable de l'insécurité alimentaire. Mais au **Mali**, le lien peut être envisagé (à défaut d'être établi) entre la relative stabilisation temporaire de la sécurité alimentaire, et le dialogue des SBC, ciblé et continu sur la période. Démarré en 2014 avec la création d'une rubrique budgétaire dédiée à la reconstitution des stocks céréaliers, il s'est prolongé sur les tranches suivantes avec l'élargissement de la prise en charge des populations vulnérables assistées par le Commissariat à la Sécurité Alimentaire par rapport aux populations vulnérables identifiées par le Système d'Alerte Précoce, puis renforcé avec le démarrage en 2017 d'un Contrat de réforme sectorielle (CRS) en sécurité alimentaire.

Si le SBC n'est pas le meilleur angle d'attaque pour adresser la sécurité alimentaire dans toute sa complexité, il peut être un bon complément à un CRS dédié à ce domaine comme actuellement expérimenté au Mali et au Niger. Au Mali, la mise en place d'un CRS en sécurité alimentaire s'est en partie appuyé sur le dialogue mené autour des ITV relatifs à ce secteur et intégrés dans le SBC. Par contre, au Niger, le SBC ne comportait pas de dimension sécurité alimentaire sur laquelle lancer le CRS Sanad et dans les deux pays, le SBC n'est pas utilisé pour assurer des allocations budgétaires suffisantes pour ce secteur élargi.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • Le ciblage du dialogue sur un secteur ou une activité spécifique peut renforcer la contribution des SBC à diminution de l'insécurité alimentaire. Mais il est plus efficace s'il cible des dotations budgétaires à une ligne clairement identifiée pour le renforcement de la sécurité alimentaire des bénéficiaires. • En particulier, les structures nationales dédiées au renforcement de la sécurité alimentaire offrent un espace de dialogue où des résultats sont plus facilement identifiables. • Complémentarité potentielle avec un CRS
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats des SBC ne sont pas visibles sur les phénomènes malnutrition dont les composantes sont multidimensionnelles et multisectorielles et dont l'amélioration ne sera mesurable qu'après des changements économiques et sociaux majeurs.

Leçons à tirer

La malnutrition est une problématique multidimensionnelle et multisectorielle qui dans les pays fragiles bénéficiaires de SBC reste endémique et toujours fortement dépendante des fragilités structurelles et de la survenance de chocs externes climatiques, politiques ou économiques.

En dehors du Mali, où le lien peut être envisagé, les SBC n'ont pas apporté de contribution significative à la structuration des politiques et des systèmes qui permettraient de limiter plus directement les vecteurs d'insécurité alimentaire

CJ 9.2 Meilleure accessibilité des services sociaux de base (santé, éducation)

Les résultats de l'Analyse de la variance (ANOVA) à deux facteurs croisés suggèrent que la performance des système sociaux s'améliore au cours de la période sous revue, plus particulièrement dans les autres pays bénéficiaires de SBC, un phénomène plus visible dans le secteur de la santé que dans celui de l'éducation. L'effet transferts financiers sur l'offre de service constitue effectivement une condition nécessaire au renforcement de l'offre de services, mais non suffisante pour assurer la performance des services sociaux auprès des populations.

On constate en effet une amélioration assez nette des résultats dans la plupart des pays sous revue, sur deux des principaux indicateurs suivis sur les statistiques internationales ainsi qu'un renforcement de l'accessibilité géographique dans les pays appuyés. Au cours de l'analyse sectorielle, la question de l'accessibilité financière aux services est apparue comme un élément important dans l'analyse de la question de la résilience des populations. Il a ainsi été retenu de l'aborder dans le chapitre abordant les questions autour de la vulnérabilité et de la capacité de résilience (CJ 9.3), et non plus dans celui présentant les résultats sectoriels en matière d'accessibilité géographique et financière, comme envisagé initialement

9.2.1 Changements observés en matière d'accessibilité des services et résultats atteints sur les bénéficiaires finaux

Résultats Éducation

Le principal résultat constaté dans les pays sous revue et mis en évidence par l'ANOVA est constitué par l'amélioration de la scolarisation des enfants au niveau primaire. Au cours de la période 2012-2018, le taux d'accès à l'éducation primaire en pays fragiles bénéficiaires des SBC s'est amélioré et est devenu plus élevé qu'en pays fragiles non bénéficiaires de SBC.

L'amélioration des taux de scolarisation est assez largement suivie par les statistiques internationales, le plus souvent sous forme de taux brut⁶, tandis que la désagrégation par genre n'est pas toujours disponible. La diminution d'un taux brut supérieur à 100% ne constitue toutefois, pas nécessairement une contreperformance du secteur, elle peut indiquer le résultat de l'absorption réussie d'une cohorte d'enfants antérieurement déscolarisés. Cette amélioration s'est accompagnée, dans certains pays (**Burundi, Niger, Côte d'Ivoire** notamment), par une amélioration de la performance du système.

Tableau 1 – Taux brut de scolarisation au primaire⁷

Pays	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Afghanistan	105,09	105,98	107,37	107,23	..	103,92	..
Burkina Faso	84,09	85,72	87,34	88,37	91,11	93,65	..
Burundi	142,70	140,34	137,90	134,18	130,92	126,15	..
Central African Republic	90,17	..	..	..	105,67	..	..
Chad	93,71	101,14	102,75	92,77	88,10	..	..
Côte d'Ivoire	83,95	85,33	88,12	91,80	96,71	98,81	..
Dominica	119,01	118,27	117,95	116,01	112,33	..	..
Fiji	104,98	105,63	..	105,55	105,30	..	..
Gambia	83,49	84,76	88,25	91,49	93,61	97,12	100,23
Guinée	90,72	92,47	93,93	..	92,41	..	..
Guinée-Bissau	..	..	..	..	..	..	..
Haiti	..	..	..	..	..	..	..
Liberia	..	..	95,86	94,09	93,83	..	..
Madagascar	143,98	143,90	145,25	147,32	143,82	..	..
Mali	80,80	75,97	76,98	75,59	77,08	80,08	..
Mauritania	95,53	95,73	97,15	101,21	93,86	95,38	..
Nepal	142,27	138,07	134,75	134,94	135,38	134,12	..
Niger	68,52	69,35	69,79	71,82	73,69	75,10	..
Sierra Leone	113,37	114,87	..	112,75	114,84	120,89	..
Somalia	..	..	..	..	..	..	..
Togo	126,61	126,63	123,01	119,76	123,92	123,05	..
Tunisia	109,83	111,28	113,16	114,34	114,71	..	..
Ukraine	101,13	101,68	99,88	..	..	..	..

Source UIS Database UNESCO, gross enrolment ratio, primary both sexes (%)

Les 15 pays de l'étude peuvent ainsi être répartis en trois grands groupes. Ceux qui gardent un taux brut de scolarisation supérieur à 100% reflètent en général de l'intégration (ou du

⁶ Le taux brut compte tous les élèves scolarisés quel que soit leur âge, tandis que le taux net ne retient que les élèves de la classe d'âge théoriquement concernée par le niveau étudié.

⁷ La question de la scolarisation des filles sera abordée avec le CJ 9.3

maintien) dans le système scolaire d'élèves d'une classe d'âge plus large que celle attendue pour ce niveau d'études (**Afghanistan, Burundi, Madagascar, Népal, Sierra Leone et Tunisie**). Ceux dans lesquels le taux brut de scolarisation a significativement progressé : (**Côte d'Ivoire, Gambie, Niger**). Ceux enfin pour lesquels les taux bruts stagnent (**Mali, Guinée**) ou régressent (**Tchad**).

Enfin, la série statistique n'est pas suffisamment complète pour identifier des tendances dans des pays comme **Haïti**, la **Somalie** ou la **Centrafrique**.

Ces tendances globales représentent toutefois une large gamme de situations particulières.

Le **Burundi** a réussi à réintégrer à partir de 2013 toute la cohorte des enfants déscolarisés à cause de la guerre. Une performance qui se confirmerait au Collège avec un taux brut de scolarisation passé de 39,70% en 2012 à 61,31% en 2016. Mais les données ultérieures ne sont pas disponibles et ne permettent pas de renseigner l'évolution des performances du système depuis le gel de la coopération européenne en application des dispositions au titre de l'Article 96 de la Convention de Cotonou.

En **Centrafrique**, le retour de population réfugiée au Tchad après les élections de 2016 a faussé la mesure de ces indicateurs, contribuant à une augmentation du taux net de scolarisation des filles mais faisant augmenter le ratio élèves/enseignants.

En **Côte d'Ivoire**, la bonne performance constatée au niveau primaire se prolonge au niveau secondaire avec une progression du taux brut de scolarisation au collège de 44,62% en 2013 à 62,89% en 2017.

A **Madagascar**, le maintien du taux brut de scolarisation à un niveau élevé est surtout associé à une meilleure couverture du pays en établissements fonctionnels et à une augmentation de 70% des effectifs scolarisés dans le primaire entre 2014 et 2017. A noter enfin, le triplement sur la même période des effectifs inscrits dans le préscolaire.

Au **Niger**, la fermeture entre 2015 et 2018 d'une centaine d'école suite à la menace djihadiste entrave les efforts sectoriels pour garantir l'accessibilité de l'enseignement public renforçant encore les disparités géographiques importantes sur cet immense territoire.

Au **Népal**, en complément des efforts fournis pour accueillir de nouveau la population en âge d'aller au primaire, des efforts notables sont à relever au niveau du secondaire où le taux de scolarisation au Collège est passé de 87,48% en 2012 à 93,47% en 2017. De même au **Niger**, le taux de scolarisation au Collège est passé de 20,89% en 2012 à 32,62% en 2017)⁸.

Ces derniers résultats sont particulièrement notables, alors que les résultats de l'Analyse de la variance (ANOVA) à deux facteurs croisés notent l'absence d'effet d'une hausse des dépenses sur des indicateurs associés à la scolarisation dans le secondaire.

⁸ Statistiques issues de UNESCO UIS Database, Gross enrolment ratio, Lower secondary both sexes (%)

En **Tunisie**, enfin, la crise libyenne a précipité le retour au pays d'environ 60 000 tunisiens, pour la plupart originaires des régions défavorisées, exacerbant le chômage et les disparités régionales et accentuant la pression sur le système scolaire.

Résultats Santé

Dans le secteur de la santé, le résultat le plus notable est constitué par la diminution de la mortalité infantile, marquée dans tous les pays bénéficiaires à l'exception de la Dominique. Ces résultats ne peuvent toutefois être dissociés des progrès enregistrés en vue de l'atteinte de l'Objectif N°4 du Millénaire pour le Développement qui ont abouti à une diminution de moitié au niveau global de la mortalité infantile entre 1990 et 2013⁹.

Parallèlement, l'analyse de variance a montré qu'au cours de la période sous revue, les indicateurs pour les grossesses suivies pour les pays fragiles bénéficiaires de SBC et la prévalence contraceptive pour les pays non fragiles bénéficiaires de SBC se sont améliorés, mais que le pourcentage d'accouchements assistés et les taux de vaccination n'ont pas connu de changement significatif dans les pays bénéficiaires de SBC au cours de la période.

Tableau 2 – OMD 4 -Mortalité des enfants de moins de 5 ans (p 1.000 nais vivantes)

<u>Pays</u>	<u>2000</u>	<u>2010</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>
Afghanistan	129,7	90,2	82,8	79,3	76,1	73,2	70,4
Burkina Faso	180,6	116,4	103,3	97,7	92,8	88,5	84,6
Burundi	151	93,6	85	81,2	77,9	74,6	71,7
Central African Republic	172,3	148,9	141,3	137,7	133,6	128,8	123,6
Chad	185,1	149,7	141,8	138,1	134,5	130,9	127,3
Côte d'Ivoire	145,7	110,5	104,9	101,7	98,3	95,1	91,8
Dominica	15,4	22,1	26,7	29,2	31,4	33	34
Fiji	22,4	24,1	23,7	23,4	23	22,5	22
Gambia	117,1	80,3	74,8	72,1	69,9	67,5	65,3
Guinea	165,8	109,4	102	98,6	95,2	92	89
Guinea-Bissau	174,2	114	103,5	99	94,9	91,3	88,1
Haiti	104,5	208	75,2	73,1	71	68,9	67
Liberia	183,9	89,3	80,2	76,4	73	70,1	67,4
Madagascar	107,6	62,2	55,6	52,8	50,5	48,4	46,4
Mali	219,8	136,5	126,6	122,1	118,3	114,2	110,6
Mauritania	113,1	97,4	91,9	89,4	86,7	83,9	81,4
Nepal	81,7	47	42,3	40,1	38	36,1	34,5
Niger	226,5	123,3	109,2	104	99,2	95	91,3
Sierra Leone	233,9	159,7	140,4	132	124,9	118,8	113,5
Somalia	174,4	159,2	149,8	145,2	140,7	136,7	132,5
Togo	119,3	90,3	85,3	82,9	80,4	78	75,7
Tunisia	31,7	17,4	15,8	15,2	14,6	14	13,6
Ukraine	18,3	11,7	10,7	10,2	9,8	9,4	9,1

Source PNUD database, code 57506

⁹ Source OMS, suivi OMD 4 mise à jour en 2015 :
https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/child_mortality/en/

Accessibilité géographique des services sociaux de base.

L'accessibilité géographique des services sociaux s'est améliorée dans la plupart des pays appuyés (**Burundi, RCI, Madagascar, Népal, Niger, Sierra Leone**) avec une amélioration de la performance des systèmes éducatifs (**Burundi, Côte d'Ivoire, Niger**) et de santé (**Burundi, Guinée, Niger, Sierra Leone**).

Établissements scolaires

L'accessibilité géographique des écoles a fait l'objet d'améliorations visibles dans un certain nombre de pays : **Népal, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sierra Leone**, en particulier.

Au **Népal**, un effort important a été fourni pour réaliser les reconstructions des infrastructures scolaires. En **Côte d'Ivoire**, l'accessibilité a été renforcée par un processus de décentralisation appuyé par les SBC, tandis qu'à **Madagascar** l'accessibilité a été améliorée par un processus conjoint de renforcement de la fonctionnalité des formations sanitaires périphériques. En **Sierra Leone**, les progrès sont réels en termes d'accessibilité géographique et de diminution des inégalités de genre, même la qualité reste un défi. Mais dans un certain nombre de pays, l'amélioration de l'accessibilité géographique est limitée aux zones sécurisées : en **Centrafrique** en particulier, l'amélioration est relative, et ne concerne que les zones sécurisées ou au **Niger**, où une centaine d'écoles restent encore fermées sous la menace islamiste

Formations sanitaires

De même l'accessibilité géographique des formations sanitaires de premier niveau a fait l'objet d'améliorations visibles dans un certain nombre de pays **Burundi, Centrafrique, Guinée, Niger, Côte d'Ivoire, Madagascar** en particulier.

Au **Burundi**, 80% de la population a accès à des formations sanitaires dans les 5 km. Au **Niger**, le taux de couverture sanitaire se consolide au-dessus de 45% (de 47,3% en 2015 ; 48,3% en 2016). En **Côte d'Ivoire**, comme dans le secteur de l'éducation, l'accessibilité a été renforcée par le processus de décentralisation engagé par le pays.

A **Madagascar**, l'amélioration de l'accessibilité géographique résulte du rétablissement de la fonctionnalité des centres de santé fermés pendant la période de transition, qui a conduit à une amélioration du taux de consultation externe (de 35,5% en 2016 à 39,8% en 2018 contre 30,6% en 2013, et du taux d'utilisation de la maternité dans les centres de santé de base (30% sur les années 2016 à 2018 contre 22,4% en 2013).

Mais certains pays n'ont pas pu enregistrer de tels résultats

En **Centrafrique**, l'accessibilité géographique est limitée par les zones toujours en conflit où les soins de santé sont assurés par les ONG.

En **Guinée** les efforts de réallocation du personnel de santé n'ont pas permis de réduire significativement le déséquilibre entre la capitale et quelques métropoles régionales (Coyah Dubreka).

En **Gambie**, on estime à 143,000 (soit 7% de la population) le nombre de personnes dont la demande en soins de santé n'est pas satisfaite, une répartition inégale des services sociaux de base qui accroît les divisions ethniques et sociales.

Insécurité sanitaire et accessibilité financière aux services sociaux de base.

Les populations restent dans une situation d'extrême vulnérabilité qui se traduit notamment par une faible accessibilité financière aux services sociaux de base. A cet effet, les SBC ont pu contribuer à l'amélioration de l'accessibilité financière des soins de santé pour les populations identifiées comme les plus vulnérables, en permettant et en incitant la prise en charge par l'État des exonérations associées (**Niger, Gambie, Madagascar**). Au **Niger** en particulier, les ITV ont suivi le taux de remboursement des soins prodigués gratuitement aux personnes les plus vulnérables (exemption pour les soins préventifs et curatifs des enfants de moins de 5 ans), ce qui peut avoir eu une influence sur la fréquentation des formations sanitaires (CJ9.2). Le même principe a également été retenu pour l'appui européen à la politique de santé au Burundi, canalisé par le biais des ONG depuis la suspension du SBC. Toutefois, un tel mécanisme développe des effets pervers en encourageant des interventions croissantes de l'État en réponse à une consommation effective de services, accrue du fait de la garantie de leur prise en charge: un mécanisme de sélection adverse qui induit des dépenses effectives finalement déconnectées des enveloppes allouées au secteur et engendre des arriérés peu souhaitables de paiements aux établissements sanitaires.

9.2.2 Facteurs déterminants et rôle des SBC

Les résultats présentés dans le paragraphe précédent ont surtout été documentés par les pays dans lesquels les secteurs sociaux faisaient l'objet d'un dialogue particulier dans le cadre des SBC.

Facteurs déterminants

Dans la plupart des pays concernés par l'étude, le secteur de l'Éducation a bénéficié d'appuis conséquents à la fois des Partenaires techniques et financiers mais aussi du Partenariat mondial pour l'Éducation (PME/GPE)¹⁰, induisant des résultats inégaux, mais tangibles dans la plupart des cas. S'ils gardent une dimension verticale, ces appuis ont été alloués dans plusieurs pays (Burundi, Niger par exemple), via des fonds communs qui sont en grande partie alignés sur les procédures nationales et mis en œuvre à travers le système de gestion national, dans une logique proche de l'appui budgétaire.

¹⁰ Depuis 2003, 5,3 milliards ont été alloués, depuis 2003 dont 2,4 milliards à des pays partenaires touchés par la fragilité et les conflits (chiffres 2018) <https://www.globalpartnership.org/fr/data-and-results/key-results>

Contribution des politiques du gouvernement avec l'appui des SBC à ces facteurs déterminants (étape 3)

Les SBC ont pu contribuer à la réalisation des résultats constatés par la combinaison de l'effet transferts financiers sur l'offre de service avec le dialogue organisé autour des indicateurs de tranches variables.

Dans le secteur de l'Éducation, 6 indicateurs ont ainsi été formulés autour de la performance de l'enseignement fondamental, représentant un poids moyen de 7,5 M€ en termes d'engagements (montants alloués) et des décaissements à hauteur de 7 M€ au minimum¹¹. Les cibles ont été atteintes pour 5 indicateurs sur les 6 formulés.

Les pays ayant retenu des indicateurs d'outcome dans le système éducatif, ont généralement suivi le taux d'achèvement du primaire (ou du cycle fondamental) (**Burundi** tr 2014, cible atteinte¹²) ou de transition du primaire au secondaire (**Sierra Leone**, tr 2014, cible non atteinte). Mais le plus souvent c'est le taux de redoublement qui a été suivi, constituant à lui seule une variable proxy des dysfonctionnements du système : **Burundi** tr 2014, (cible atteinte), **Niger** tr 2013 (cible atteinte), 2014 (cible atteinte), 2015 (cible atteinte).

La contribution des SBC peut apparaître comme marginale dans un secteur bénéficiant traditionnellement d'appuis structurants de la part des partenaires techniques et financiers. Au **Burundi**, la contribution des SBC a ainsi été considérée comme limitée en dehors de l'espace fiscal créé par les décaissements¹³. L'atteinte des Indicateurs de Tranche Variable dans le domaine, sans action complémentaire est ainsi plus souvent imputable aux performances intrinsèques au secteur. A l'opposé, en **Haïti**, l'intervention structurante pour le secteur de l'Éducation retenue dans le SBC2 devrait contribuer aux résultats à moyen terme du secteur.

Plus généralement, les résultats de l'Analyse de la variance (ANOVA) à deux facteurs croisés, permettent de suggérer une contribution marginale des SBC seuls à l'amélioration des résultats du secteur de l'éducation mesurés dans le primaire. Toutefois, la combinaison d'un SBC, soit avec des contrats d'assistance technique, comme en **Haïti** soit des Contrats de réforme sectorielle (CRS/SRC) comme au **Niger** peut fortement augmenter la contribution des SBC aux résultats attendus dans le secteur.

Une amélioration générale de la santé des enfants de moins de 5 ans (OMD 4) ainsi que dans la prise en charge des grossesses

Facteurs déterminants

La diminution spectaculaire de la mortalité infantile sur les 25 dernières années, est le résultat de la combinaison des efforts fournis dans le cadre objectifs du Millénaire pour le développement, même si les résultats atteints sont en général en deçà des objectifs

¹¹ Après neutralisation de deux indicateurs (Niger 2014) ayant fait l'objet d'un décaissement au terme d'une appréciation globale des résultats.

¹² Détail en annexe

¹³ Ibid.

initialement fixés. A cette fin, les pays ont bénéficié d'appuis techniques et financiers consistants et coordonnés, la mobilisation de financements importants dans le cadre d'initiatives internationales comme le partenariat international pour la Santé (IHP+/CSU 2030)¹⁴, l'Alliance globale pour la vaccination (GAVI) ou le Fonds Mondial (GFATM) notamment en complément des appuis traditionnellement apportés par les bailleurs de fonds et pilotés par les programmes spécialisés des Nations Unies (UNICEF, OMS), pour le financement des activités de vaccination. Ces financements mobilisés le plus souvent de manière verticale peuvent être d'une remarquable efficacité, au risque d'affaiblir les systèmes nationaux en induisant des modes peu souhaitables de gestion parallèle.

A cet effet, les indicateurs suivant l'évolution des accouchements assistés par du personnel qualifié permettent d'apporter une information plus spécifique sur la confiance accordée par les parturientes aux structures sanitaires locales et à leur personnel et la contribution des SBC au renforcement des systèmes nationaux.

Contribution des politiques du gouvernement avec l'appui des SBC à ces facteurs déterminants (étape 3)

Les résultats de l'Analyse de la variance (ANOVA) à deux facteurs croisés suggèrent que la performance des systèmes sociaux des pays du panel ayant bénéficié des SBC s'améliore significativement au cours de la période sous revue, dans certains domaines spécifiques comme les grossesses suivies et la prévalence contraceptive. Ceci peut indiquer un effet induit par l'élargissement de l'espace fiscal permis par les SBC sur plusieurs années, dont les secteurs sociaux sont plus particulièrement bénéficiaires et qui se concrétise par un renforcement de l'offre de soins et des services directement proposés en matière de contraception ou de suivi des grossesses. Mais c'est dans la combinaison de l'effet transferts financiers sur l'offre de service avec le dialogue organisé autour des indicateurs de tranches variables qu'il convient d'analyser la contribution des SBC aux résultats constatés.

Dans le secteur de la Santé, 13 indicateurs ont été formulés pour les SBC signés avec le **Burundi**, la **Guinée**, le **Niger** et la **Sierra Leone**, autour des performances du système de base en matière de santé maternelle et infantile. Ces indicateurs représentent un poids moyen de 12,53 M€ en termes d'engagements¹⁵ (montants alloués) et des décaissements à hauteur de 10,95 M€ au minimum¹⁶. Les cibles ont été atteintes sur 10 indicateurs sur les 12 formulés, après neutralisation de l'indicateur pour la tranche 2019 en Guinée.

Les pays ayant retenu des indicateurs d'outcome du système de santé, ont généralement analysé l'utilisation des formations sanitaires pour les activités de vaccination et de santé de la reproduction. Aucun indicateur n'a été suivi à l'échelon de la référence hospitalière, moins appuyé et dont les problématiques sont plus complexes à suivre dans le cadre d'un appui pensé au niveau macroéconomique.

¹⁴ Initiative lancée en 2007 à 26 partenaires, l'Internationale Health initiative visait à améliorer l'efficacité de la coopération au développement dans le secteur de la santé pour favoriser l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement. En 2016, l'IHP+ s'est transformée en Partenariat international de santé pour la CSU 2030 avec 66 partenaires.

¹⁵ Après neutralisation de quatre indicateurs (Burundi 2014 (3 indicateurs) et Niger 2017) ayant fait l'objet d'un décaissement au terme d'une appréciation globale des résultats.

¹⁶ Le décaissement au titre de l'année 2019 en Guinée n'est pas connu (Montant alloué 1,25 M€)

En santé de la reproduction, le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié a été majoritairement suivi, au **Burundi** (tr 2014 cible atteinte¹⁷ et 2015 cible non atteinte, 2016 - tr non décaissée du fait de la suspension des SBC) en **Guinée** (tr 2018 -CA- et 2019), au **Niger** (tr 2013 (cible atteinte), 2014 (cible atteinte), 2015 (cible atteinte) et en **Sierra Leone** (tr 2013, cible non atteinte, 2014 (cible atteinte).

L'Analyse de la variance retient que les effets ne sont pas visibles sur les accouchements assistés. Pourtant, dans les trois pays qui ont intégré le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié parmi leurs indicateurs de tranche variable, on enregistre une nette progression des résultats dans ce domaine : de 78,4% en 2012 à 85,1% en 2017 au **Burundi**, de 45,3 en 2012, 62,7% en 2016 en **Guinée**, et de 29,3% en 2012, 39,7% en 2015 au **Niger**. L'atteinte de la cible est révélatrice de progrès importants réalisés par le système de santé capable de proposer une offre de soins plus opérationnelle et bénéficiant d'un encadrement renforcé et de susciter la confiance des parturientes. Des résultats auquel le dialogue nourri autour ITV peut avoir contribué en complément en accompagnement des appuis coordonnés des partenaires sectoriels.

Tableau 3 – Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (% du total)

Country Name	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afghanistan	12,4	34,3	39,9	..	45,2	50,5	..	..
Burkina Faso	..	65,9	..	..	..	79,8	..	..
Burundi	25,2	60,3	78,4	..	..	..	..	85,1
République centrafricaine	31,7	40	..	..	..	..	..	..
Tchad	13,7	16,6	..	..	..	20,2	..	..
Dominique	100	..	100	100	100	96	96	..
Fidji	99	99,7	99,3	99,7	99,7	99,9	..	..
Gambie	51,6	56,1	..	57,2	..	..	..	..
Guinée	..	..	45,3	..	..	..	62,7	..
Guinée-Bissau	31,8	43	..	..	45	..	..	..
Haïti	23,8	..	37,3	48,6	..	..	..	41,6
Côte d'Ivoire	62,8	..	59,4	..	..	..	73,6	..
Libéria	50,9	..	..	61,1	..	..	..	..
Madagascar	47	..	..	44,3	..	..	..	..
Mali	..	28,1	..	58,6	..	43,7	..	..
Somalie	..	..	..	..	..	..	..	..
Mauritanie	..	..	..	..	..	69,3	..	..
Népal	11,9	..	..	..	55,6	..	58	..
Niger	15,7	..	29,3	..	..	39,7	..	..
Sierra Leone	37,1	60,8	..	59,7	..	..	..	..
Togo	35,4	43,9	..	..	44,6	..	..	..
Tunisie	89,9	..	73,6	..	..	..	..	..
Ukraine	99,9	99,9	99	99,9	99,9	..	..	..

Source WB WDI database, code série : SH.STA.BRTC.ZS

¹⁷ Détail en annexe.

Notons néanmoins que ces taux ont également progressé en **Côte d'Ivoire** (59,4% en 2012, 73,6% en 2016) et au **Népal** (36% en 2011, 58% en 2016) alors qu'ils ne faisaient pas expressément l'objet d'un dialogue au travers des ITV.

Enfin, dans des pays présentant un fort dynamisme démographique, certains ITV ont permis de suivre la prévalence contraceptive (**Burundi**, 2014, cible atteinte) ou l'utilisation de la contraception moderne, **Niger** (2017- cible atteinte, 2018- cible atteinte). En matière de santé infantile, seule la **Sierra Leone** (2013 cible atteinte) a suivi des indicateurs de vaccination sur les enfants de moins d'un an. Dans tous les cas les cibles ont été atteintes, mais la contribution des SBC semble plus discutable, alors que ces activités fortement dépendante d'intrants extérieurs sont largement externalisées auprès des partenaires spécialisés (FNUAP, UNICEF, USAID, etc

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration quantitative et fonctionnelle de l'offre permise par l'élargissement de l'espace fiscal des bénéficiaires se traduit par des résultats positifs en termes d'accessibilité des services sociaux. • Les ITV sur des indicateurs largement suivis par les systèmes nationaux et dont les activités bénéficient d'appuis importants offrent des chances non négligeables de décaissement. Mais un tel choix limite la valeur ajoutée susceptible d'être apportée par les SBC via le dialogue. • A l'inverse des ITV définis sur des points spécifiques de la politique publique peuvent générer des résultats (taux d'accouchements assistés) révélateurs de progrès tangibles de la part des secteurs appuyés.
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> • La formulation d'ITV sur des domaines pour lesquels le leadership du partenaire est affaibli (Vaccination, lutte contre le VIH) ne constitue pas forcément le bon levier pour engager un dialogue de qualité avec le partenaire national.

Leçons à tirer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'amélioration quantitative et fonctionnelle de l'offre permise par l'élargissement de l'espace fiscal des bénéficiaires se traduit par des résultats positifs en termes d'accessibilité des services sociaux. ▪ Les progrès enregistrés en matière de santé de la mère et de l'enfant ou de scolarisation primaire ont globalement bénéficié des succès enregistrés dans les secteurs sociaux indépendamment du dialogue suscité par les SBC. ▪ Aucun indicateur n'a été suivi à l'échelon de la référence hospitalière, moins appuyé et dont les problématiques sont plus complexes à suivre dans le cadre d'un appui conçu pour un niveau macroéconomique.

CJ 9. 3 Renforcement durable de la capacité de résilience des populations et diminution du risque de tensions sociales

Il est particulièrement difficile d'aborder les questions autour de la vulnérabilité des populations et des filets de sécurité, qui sont intrinsèquement multidimensionnelles, multisectorielles -agriculture, eau, assainissement, éducation, santé- (CJ 6.5) et intersectorielles -protection sociale, secteur informel-. L'amélioration de la résilience des populations dans les pays fragiles appuyés par les SBC suppose ainsi la résorption des fragilités structurelles des pays concernés (démographiques notamment), la pérennisation d'institutions légitimes et opérationnelles, et des déterminants macroéconomiques susceptibles d'assurer une croissance stable et durable.

On ne peut affirmer qu'il y ait eu sur la période de l'étude une diminution des facteurs de vulnérabilité des populations dans les pays bénéficiaires de SBC, comme le révèle le cas de la sécurité alimentaire abordé au chapitre (CJ 9.1), composante pourtant notable de la dimension sociale de la résilience.

9.3.1. Évolution des capacités de résilience

L'efficacité des filets de sécurité développés pendant la période de stabilisation/consolidation (CJ 6.5) a surtout été mesurée en matière de sécurisation de revenus (**Népal**) de sécurisation de la gratuité de services sociaux de base (**Haiti, Niger**) et surtout par le biais de la scolarisation des jeunes filles (**Mali, Niger, RCA, Sierra Leone**).

Efficacité des filets de sécurité développés pendant la période de stabilisation/consolidation

La plupart des éléments collectés ne permettent pas de conclure à une amélioration de la capacité de résilience des populations. Le renforcement de la capacité de résilience est toutefois plus visible dans certains pays avec les efforts déployés en vue d'une meilleure accessibilité financière des services sociaux. Mentionnons notamment le cas de Madagascar, où la prise en charge par les finances publiques de 44,000 enseignants contractuels depuis 2014 puis la réduction des délais pour leur paiement effectif. Ces mesures peuvent avoir significativement amélioré l'accessibilité financière de l'école pour un bon nombre de parents et permis la re-scolarisation de jeunes enfants ayant abandonné faute de moyens, comme en témoigne l'augmentation de effectifs scolarisés au primaire sur les dernières années (CJ 9.2).

Certains pays comme Burundi affichent des signes sérieux de décrochage. D'après une étude non publiée, la population hésiterait désormais à se rendre dans une formation sanitaire lors de l'apparition d'un épisode de maladie, alimentant un inquiétant effet d'éviction et pas seulement des plus pauvres : un phénomène accru au niveau hospitalier où l'engagement de dépenses dites « catastrophiques » liées à un problème de santé engendrerait un risque non négligeable de basculer dans la pauvreté¹⁸.

La situation burundaise est toutefois loin d'être singulière et les dépenses catastrophiques concernent la plupart des populations des pays étudiés. En témoignent les paiements directs

¹⁸ PER of Health in Burundi, 2017.

effectués par les ménages afghans pour se soigner, qui représentent encore aujourd'hui entre 75 et 80% de la dépense totale en santé, en l'absence d'un tiers paiement par un système d'assurance maladie ou de filets de sécurité apportés par l'État¹⁹.

Tableau 4 – Part de la contribution des ménages à la dépense totale de santé.

Country Name	2 000	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Afghanistan	..	79,00	74,49	72,05	73,06	78,38	77,40
Burkina Faso	46,12	33,64	38,52	38,68	40,69	42,11	36,45
Burundi	75,30	28,93	24,67	22,51	39,96	43,17	32,26
Rép. centrafricaine	42,03	47,87	44,66	49,85	42,42	30,79	44,19
Tchad	58,54	73,07	69,67	54,09	56,92	61,42	66,55
Dominique	35,01	37,32	36,53	37,41	35,10	31,94	30,35
Fidji	15,31	29,79	34,66	36,53	34,60	34,33	33,01
Gambie	57,41	33,33	31,79	25,33	29,94	37,41	37,60
Guinée	54,18	65,61	63,34	63,30	68,73	69,15	60,47
Guinée-Bissau	39,28	44,70	50,20	50,31	34,13	33,86	35,40
Haïti	49,82	39,82	31,13	40,63	34,70	46,78	46,28
Côte d'Ivoire	73,75	72,62	66,46	69,40	64,18	51,83	59,22
Libéria	72,37	53,73	47,94	50,73	53,64	54,53	55,31
Madagascar	44,08	43,90	45,16	42,78	33,94	31,69	27,28
Mali	74,18	69,93	63,67	57,44	34,86	35,43	36,23
Somalie	..	..	..	..	..	..	..
Mauritanie	81,18	65,47	60,08	53,42	53,03	52,25	55,14
Népal	62,97	68,02	69,00	71,75	69,07	68,99	69,71
Niger	67,65	63,29	62,45	57,92	59,68	64,68	62,75
Sierra Leone	76,15	64,23	73,45	63,18	40,24	41,79	47,83
Togo	83,43	67,43	62,58	60,79	61,31	63,01	59,23
Tunisie	47,23	43,05	42,94	40,81	41,81	42,93	43,30
Ukraine	52,54	45,13	46,86	48,33	55,35	56,93	56,76

Source WB WDI database, code série SH.XPD.PVTD.CH.ZS

Evolution de la scolarité des filles et des groupes vulnérables

Les indicateurs de résultats (outcome) associés à la scolarisation des filles dans l'enseignement fondamental ont été spécifiquement suivis dans quatre pays, le Mali, le Niger, la Centrafrique et la Sierra Leone à travers 9 indicateurs. Ce critère pesant un poids de 14,33 M€ sur les SBC étudiés a fait l'objet de décaissements d'un montant total de 13 M€²⁰.

Les cibles ont été atteintes en Centrafrique (tr 2018), au Niger (tr 2013, 14 et 15, partiellement atteint au Mali (tr 2017 -cible atteinte²¹-, 2018,-cible partiellement atteinte²²- 2019 et 2020) où les SBC suivaient l'accroissement du taux brut d'admission. En Sierra Leone (Tranche 2013) la cible n'a pas été atteinte, mais, l'indicateur visait à mesurer le taux de scolarisation des filles au collège.

¹⁹ Out of pocket expenditure

²⁰ En retirant la tranche 2018 du Mali dont le décaissement a été apprécié globalement.

²¹ Détail en annexe. Dans certains cas, ces informations ne sont pas directement disponibles, lorsque les décaissements sont établis sur une évaluation de la performance agrégée globale ou par objectif de politique.

²² A noter que pour la tranche 2018, le poids effectif de l'indicateur n'est pas connu la méthode retenue pour le décaissement des tranches étant établie sur une évaluation de la performance agrégée globale ou par objectif de politique.

Par l'attention particulière qu'ils ont portée à la scolarisation des filles, les SBC ont ainsi contribué au retour des jeunes filles à l'école au Mali, au Niger et en Centrafrique du moins à court terme et pour l'enseignement fondamental, tandis que les effets attendus à plus long terme à un niveau supérieur (Sierra Leone) tardent encore à se faire sentir.

9.3.2 Facteurs déterminants et rôle des SBC

Les SBC ont pu contribuer à une réduction ponctuellement de vulnérabilité des victimes du tremblement de terre en permettant, par la combinaison des transferts financiers et dialogue de politique, des transferts financiers directs à la population sans logis au **Népal** (200.000 personnes prises en charge, ITV 2017). A contrario on pourrait craindre les effets immédiats d'un abandon des appuis, sur la vulnérabilité des populations, comme le révèle le cas du **Burundi**, dans le contexte de crise socioéconomique issue de la crise politique et de l'application de l'Article 96 des accords de Cotonou²³.

Les SBC ont également contribué aux résultats notables constitués par l'amélioration de la scolarisation des filles dans des pays où elles avaient été les premières à être évincées de l'école (Mali, Niger, Sierra Leone), par le biais des ITV définis à cet effet, en lien avec des politiques sectorielles établies par les pays bénéficiaires.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	Un dialogue sur une problématique ciblée (réintégration des filles à l'école par exemple) peut produire des outcome dès lors que les résultats sont suivis sur plusieurs années.
Facteurs limitatifs	Le dialogue autour de la prise en charge effective des mécanismes d'exemption des soins de santé dispensés à une population cible, constitue un mécanisme séduisant, qui permet de mesurer rapidement les effets des appuis en termes de fréquentation des services. Mais l'augmentation de la consommation effective de services et les dépenses induites au risque à terme d'une déconnexion avec les enveloppes allouées au secteur compte tenu du cadrage initial. Et le dialogue nourri par les SBC risque d'envoyer un signal contradictoire par rapport aux objectifs poursuivis de stabilité macro budgétaire dans le pays bénéficiaire.

²³ Après la suspension de la coopération européenne au titre de l'Article 96 de la Convention de Cotonou, les enveloppes financières ont été réallouées vers des actions plus directement destinées à la population, mais dont les effets ne sont pas consolidés au niveau national.

Leçons à tirer

- Les causes de fragilité et les éléments nécessaires au renforcement de la résilience sont trop multiples pour permettre aux SBC d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux.
- Mais le dialogue sur la vulnérabilité peut être abordé par les SBC dans des domaines spécifiques bien identifiés sur lesquels des résultats sont susceptibles d'être identifiés et régulièrement suivis.
- Le dialogue mérite de s'installer sur la durée avec des indicateurs reflétant les progrès enregistrés et les contraintes rencontrées.

CJ 9.4 Liens entre les SBC et les changements observés

Alors que les SBC ont tous formulé, explicitement ou implicitement, un objectif de diminution de la pauvreté, et qu'un nombre non négligeable d'indicateurs a tenté de concentrer le dialogue de politiques sur les questions de vulnérabilité, les éléments constitués en vue de l'analyse de la vulnérabilité des bénéficiaires sont insuffisants pour conclure à une amélioration durable de la résilience dans les pays concernés : que ce soit en matière de sécurité alimentaire ou de filets de sécurité. Les causes de fragilité sont loin d'avoir disparu, qu'elles soient d'ordre sécuritaire (Mali, Niger, etc.) démographique (Niger, Tchad, etc.) ou politique et sociale (Gambie, Haïti, Centrafrique).

L'absence de changements tangibles en termes de recul de la vulnérabilité des populations est surtout le signe de la difficulté d'agir sur une variable complexe, multidimensionnelle et multisectorielle, qui met en échec la plupart des appuis aux politiques dédiées.

Pour autant, la difficulté d'objectiver des résultats mesurables ne signifie pas nécessairement l'absence d'effet des SBC sur la question de la vulnérabilité. Au contraire, le cas du Burundi rappelle combien les mécanismes financiers et de dialogue et, lorsqu'ils existent, d'appuis institutionnels, sont nécessaires pour stabiliser une situation de vulnérabilité, par le renforcement d'une offre de services sociaux de base, notamment.

Dans les secteurs sociaux, l'amélioration des performances recueillies en matière de taux de scolarisation au primaire, de mortalité infantile ou (dans une moindre mesure) de prévalence contraceptive, est plus spécifiquement le fruit d'appuis sectoriels extérieurs importants et relativement coordonnés avec les partenaires dont la concentration et les activités à la périphérie du système national contribuent à déstructurer les secteurs. Dans de telles circonstances, la contribution des SBC a pu être majeure dans l'occasion qu'elle a pu apporter aux bénéficiaires de reprendre un leadership malmené par ces appuis verticaux massifs et inégalement alignés sur les systèmes nationaux. Le dialogue autour d'indicateurs relatifs à des aspects spécifiques de la politique nationale a ainsi pu permettre aux partenaires nationaux de se réapproprier certains axes de leur stratégie. Le thème de la décentralisation en particulier a fait l'objet d'une attention particulière en **Côte d'Ivoire** et peut avoir contribué à l'accélération de la déconcentration du système de santé, y compris dans les régions des zones du Centre Est et du Nord-Ouest et au renforcement de l'accessibilité géographique des formations sanitaires. A l'opposé, le soutien apporté par les SBC au nécessaire mais difficile redéploiement des personnels de santé en **Guinée** a enregistré des résultats en deçà de ceux attendus. Enfin à **Madagascar** le dialogue autour des ITV a permis de garantir le

transfert effectif des financements nécessaires à un fonctionnement durable des formations sanitaires périphériques. Et si les arriérés dus, via les transferts aux Communes, aux gestionnaires de médicaments rattachés aux formations sanitaires périphériques, n'ont pas été apurés dans les temps, la question de la coordination entre les Ministères sociaux, de la Décentralisation et des Finances est devenue centrale dans l'agenda national et dans le profilage des nouveaux appuis des partenaires.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> • Les ITV sur des indicateurs largement suivis par les systèmes nationaux et dont les activités bénéficient d'appuis importants offrent des chances non négligeables de décaissement. Mais un tel choix limite la valeur ajoutée susceptible d'être apportée par les SBC via le dialogue. • A l'inverse un dialogue définis sur des points spécifiques de la politique publique (décentralisation par exemple) peut générer des progrès tangibles, malheureusement pas toujours visibles au moment du décaissement des tranches concernées.
Facteurs limitatifs	La focalisation exclusive sur des problématiques concentrant tous les financements disponibles (enseignement primaire ou santé de la mère et de l'enfant par exemple) tend à déséquilibrer les interventions sectorielles et à déposséder les acteurs nationaux du leadership sur leur propre politique.

Leçons à tirer

Dans des secteurs sociaux traditionnellement structurés et appuyés par les partenaires, une approche différenciée peut permettre aux SBC de contribuer significativement à des résultats mesurables :

- Par une combinaison d'outils répondant de manière adaptée au contexte (SBC+ CRS (Niger) et/ou appui institutionnels sectoriels (Haïti)
- Ou par une contribution spécifique à des éléments stratégiques de la politique sectorielle (Décentralisation en Côte d'Ivoire par exemple) ou pour lever des goulets d'étranglement clairement identifiés (Déconcentration des crédits à Madagascar)

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ9.1	<ul style="list-style-type: none"> • BM-WDI indicators database 	2 à 3, disponible mais très partielle, informations complétées dans la mesure du possible par celles collectées localement.
CJ9.2	<ul style="list-style-type: none"> • WB WDI database, UIS Database UNESCO • PNUD Databases • RDP EDS 	
CJ9.3	<ul style="list-style-type: none"> • BM-WDI indicators database 	
CJ9.4	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des SBC • Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) • Analyse quantitative (ANOVA) • Rapports spécifiques précisés en note de bas de page 	4, disponible et exploitée.

1 : faible ; 5 : élevé

QE 10: Efficience : cadre institutionnel et moyens humains et techniques déployés par l'UE

QE 10:	EFFICIENCE : CADRE INSTITUTIONNEL ET MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES DEPLOYES PAR L'UE.....	1
CJ 10. 1	Le processus décisionnel et de suivi interne à la CE a favorisé l'atteinte les résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	3
CJ 10. 2	Les ressources humaines déployées par la CE ont favorisé l'atteinte les résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	4
CJ 10. 3	Les orientations et outils déployés par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable	6

Liste des figures

Figure 1 – Facteurs ayant favorisé ou freiné la mise en œuvre des SBC (de 0 à 5 très satisfaisant)	5
Figure 2 – Appréciation des outils mis à disposition pour la mise en œuvre des SBC.....	7

QE 10	Dans quelle mesure le cadre institutionnel et les moyens humains et techniques déployés par l'UE pour accompagner les SBC ont-ils permis d'atteindre les résultats visés à temps et à un coût raisonnable?
--------------	---

Champ de la question : L'adéquation et le rapport coût/efficacité des aspects liés i) au cadre institutionnel et de suivi, ii) aux ressources humaines et iii) aux orientations et outils déployés par l'UE aux différentes étapes du cycle du programme sont autant d'éléments qui viennent influencer l'efficience de l'instrument. Cette question visera donc à examiner la mesure dans laquelle chacun de ces éléments a facilité (ou non) l'atteinte des objectifs escomptés des SBC à temps et à un coût raisonnable.

Résumé de la réponse à la question :

Le cadre institutionnel et en particulier le processus décisionnel impliquant les DUE et différents services du Siège est considéré comme solide et nécessaire pour permettre des décisions appropriées et justifiées. Le passage d'une étape à l'autre et le besoin d'analyse approfondie nécessitent du temps qui allongent les délais de traitement qui peuvent sembler trop long dans certains cas. Il s'agit surtout de mieux anticiper ceux-ci et de programmer au mieux le passage d'une étape à l'autre.

Un point important soulevé lors des missions est l'existence et le développement d'une vision commune entre les DUE en première ligne et le Siège sur la stratégie à adopter dans chaque pays. Dans quelques cas, les divergences existantes, somme toutes normales, ont donné lieu à des tensions avec une perception de décision imposée par Bruxelles et un risque de désappropriation du programme.

Les DUE souffrent d'un manque de moyens pour mettre en œuvre de façon efficace toutes les composantes des SBC ; il s'agit à la fois d'un manque de staff et dans certains cas, d'un déficit de compétences notamment sur des thématiques centrales au SBC, comme au niveau macroéconomique et de GFP. Il faut toutefois souligner les efforts croissants menés en interne pour mieux valoriser toutes les compétences techniques détenues au sein des sections sectorielles et impliquer davantage ces dernières dans les SBC même si beaucoup ne maîtrisent pas encore l'instrument et la spécificité de son approche, en particulier en situation de fragilité.

Ce problème de ressources révèle le manque d'une gestion des ressources humaines qui permettrait d'assurer les bonnes compétences aux bons endroits sans doute valable pour tous les contextes. Dans un contexte de fragilité, la politique RH est d'autant plus importante qu'elle devra mettre en place les bons incitants pour inciter à travailler dans des situations plus difficiles. Elle ne veille pas non plus suffisamment à la formation des cadres européens dans le but de renforcer les compétences dont ils auront besoin dans ce type de contexte.

Les outils existants et l'appui technique du Siège aux DUE sont très appréciés mais pas suffisamment orientés sur les spécificités des SBC et des difficultés que réservent les contextes fragiles et parfois instables.

QE10	Thème	Appréciation	Principaux constats
CJ10.1	Processus décisionnel et de suivi interne à la CE		<ul style="list-style-type: none"> • Processus suffisamment solide pour des décisions bien étayées • Longueur du processus à mieux gérer • Risque de perception de décision « imposées » limitant l'appropriation
CJ10.2	Ressources humaines déployées par la CE		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de ressources au sein des DUE pour assurer de façon efficace le suivi et la mise en œuvre de toutes les composantes des AB ▪ Compétences en macro/GFP pas présentes systématiquement ▪ Recours exagéré et pas toujours approprié à l'expertise externe • Pas de politique de gestion des ressources humaines prenant en compte la spécificité des contextes de fragilité
CJ10.3	Orientations et outils déployés par la CE		<ul style="list-style-type: none"> • Outils de guidance et appui technique du Siège très appréciés • Besoins d'une meilleure prise en compte des spécificités des SBC • Manque d'une stratégie et d'actions de communication

CJ 10. 1 Le processus décisionnel et de suivi interne à la CE a favorisé l'atteinte les résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable

Le processus décisionnel est considéré comme solide, permettant une prise de décision basée sur des argument rationnels et des éléments suffisamment étayés.

Les documents de programmation et de suivi (feuille de route avant formulation, CGR, DA) fournissent tous les éléments nécessaires pour justifier les orientations retenues.

Deux DUE ont mentionné la longueur du circuit comme pouvant freiner la prise de décision d'approbation des programmes (Afghanistan, Mali) mais dans la plupart des cas, en particulier, dans les cas où une intervention rapide a été nécessaire (Gambie, Tchad, Népal, le circuit a été considéré comme efficace. Le processus décisionnel relatif au décaissement implique plusieurs niveaux d'acteurs, et peut de fait prendre plusieurs semaines. Certains considèrent que le temps de traitement des dossiers de décaissement au siège est long, surtout en fin d'année quand les services au Siège sont engorgés par l'arrivée d'un grand nombre de dossiers (plus de trois semaines nécessaires dans certains cas pour l'examen du dossier). Si le circuit en lui-même n'est pas mis en question, notamment parce que les décisions nécessitent une analyse approfondie des conditions et des échanges entre le siège et le terrain, il peut être utile de questionner la planification des travaux au siège et surtout d'informer tous les acteurs (y compris le pays partenaire) sur ces délais.

Globalement, sur base des résultats de l'enquête (voir graphique ci-dessous), on constate que les acteurs estiment que le siège et les DUE partagent une vision commune (partage des objectifs visés, des réalités de terrain, des difficultés rencontrées) (score de 3,7 sur 5). Cependant, à plusieurs reprises dans le cadre des missions, il a été mentionné les divergences de vue entre « Bruxelles » et la DUE, sur la stratégie à adopter, qui peuvent déboucher sur des décisions perçues comme "imposées" par le staff des DUE, en particulier quant aux choix des indicateurs des tranches variables.

A **Madagascar**, un certain nombre de divergences de vues entre le Siège et la DUE pendant la formulation et la mise en œuvre des SBC, en particulier du SBC2, a conduit à des tensions et des mécanismes divers d'appropriation de l'outil et des indicateurs retenus. L'attitude du Siège a été considérée comme parfois trop rigide et ne prenant pas suffisamment en compte les réalités de terrain au risque de susciter des incompréhensions chez le partenaire national.

En **Côte d'Ivoire**, les échanges ont été riches avec le Siège, en raison de la visibilité particulière de la Côte d'Ivoire et des implications politiques des décisions. La DUE et le Siège ne partageaient pas la même vision de l'après SBC, la DUE soutenant l'idée de prolonger avec un deuxième SBC mais c'est finalement un CBGD (C-ODD) qui a été mis en œuvre.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processus décisionnel considéré comme solide et permettant des décisions bien éclairées
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque d'anticipation du délai nécessaire aux différentes étapes du processus décisionnel ▪ Risque de perception de décisions « imposées » par Bruxelles

Leçons apprises	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il est important que le processus décisionnel soit suffisamment solide pour éviter des décisions mal justifiées et/ou mal comprises ▪ Une meilleure prise en compte dans les CF des délais nécessaires pour le traitement des dossiers aux différentes étapes, faciliterait la programmation et réduirait les frustrations ▪ Les échanges entre les DUE et Bruxelles sont essentiels pour partager les analyses et la vision et décider de commun accord la stratégie à suivre.

CJ 10. 2 Les ressources humaines déployées par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable

La majorité des intervenants ont souligné un manque de staff au sein des DUE pour assurer de façon efficace le suivi et la mise en oeuvre de l'ensemble des composantes du SBC. C'est aussi ce qui ressort de l'enquête menée auprès des DUE (voir graphique ci-dessous). Ce constat est généralisé et le contre-exemple du **Mali** où 2 personnes plus un chef de section sont impliqués quotidiennement dans le suivi du SBC montre l'importance de disposer d'une équipe suffisamment large. Dans tous les cas, il est très difficile, voire impossible pour une seule personne de gérer seul un programme SBC dans toutes ses composantes.

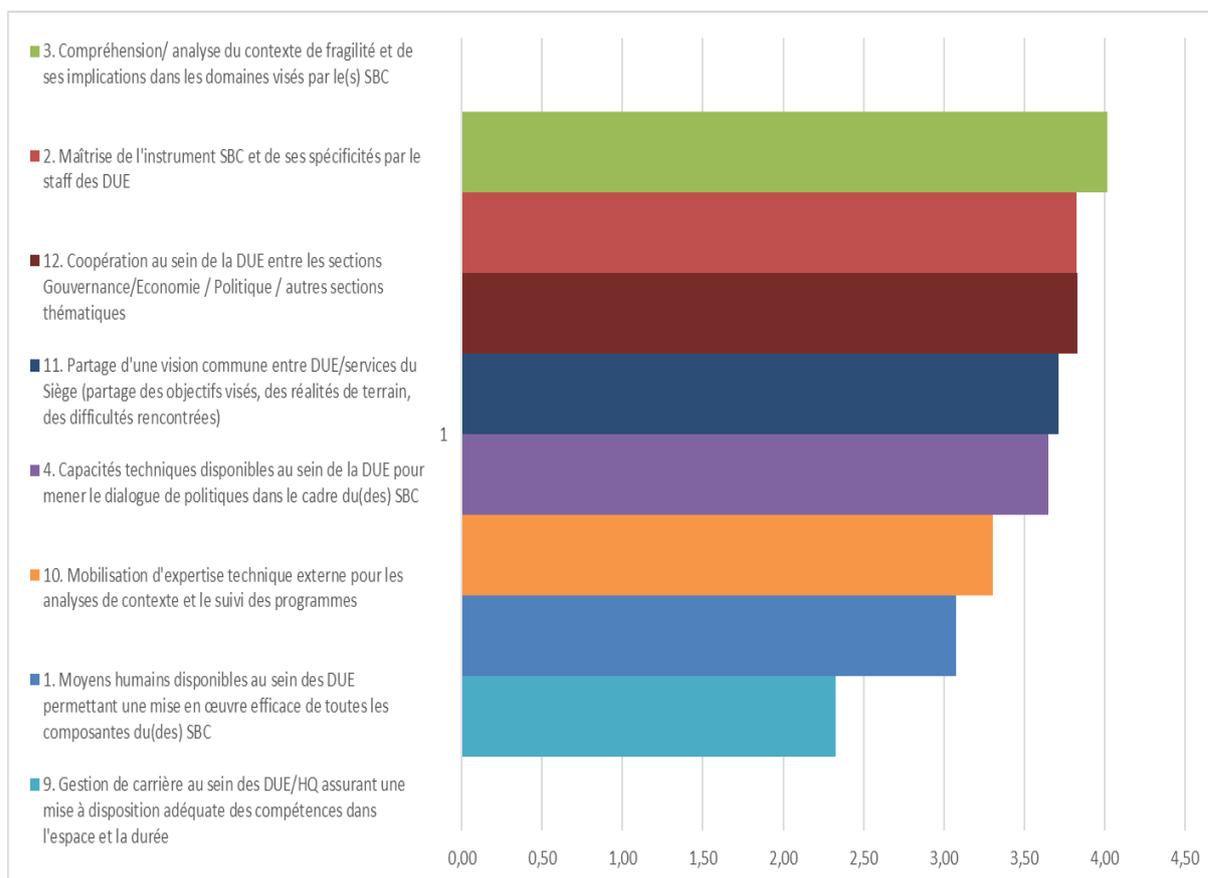
L'insuffisance de moyens humains au sein des DUE a été explicitement relevée dans plusieurs cas (**Burundi, Madagascar, Népal, Somalie, Guinée, Afghanistan**). Cela couvre tout d'abord un manque de ressources humaines pour assurer l'ensemble des tâches que requiert un SBC mais aussi le fait que les compétences en matière de politiques macroéconomiques et de gestion des finances publiques ne sont pas systématiquement présentes de même que la connaissance des spécificités des contextes de fragilité.

Globalement l'enquête révèle que le staff estime que les capacités techniques sont suffisamment présentes au sein des DUE y compris pour mener le dialogue de politiques et le dialogue stratégique dans lequel comme l'ont confirmé les missions de terrain, les hauts cadres des DUE sont très investis. Mais comme rappelé ci-dessus, toutes les compétences nécessaires ne sont pas toujours présentes et pas toujours suffisamment valorisées. Si une relativement bonne coopération au sein des DUE entre les différentes sections, en particulier les sections thématiques, s'établit progressivement, notamment suite à l'introduction du CGR, le degré effectif de participation des sections sectorielles dans la formulation, le suivi et le dialogue dans le cadre du SBC sur les volets sectoriels reste inégal

et pas encore optimal comme au Mali, en Sierra Leone ou au Tchad. Une des difficultés est une maîtrise encore assez limitée de l'instrument SBC par ce staff qui aborde l'instrument avec une approche projet. La mobilisation de la section politique dans le suivi du SBC s'est accrue mais dans plusieurs pays, elle est encore considérée comme trop faible (Exemple au Mali).

Un des éléments invoqués pour expliquer cette faiblesse dans la mise à disposition des ressources humaines est l'absence de gestion de carrières au niveau de la CE prenant plus spécifiquement en compte les besoins en pays fragiles et le manque d'une politique permettant d'investir dans les ressources humaines pour assurer une mise à disposition adéquate de l'ensemble des compétences requises dans les DUE. Cela inclut aussi le besoin de davantage de formations spécifiquement orientées vers le SBC et les contextes de fragilité.

Figure 1 – Facteurs ayant favorisé ou freiné la mise en œuvre des SBC (de 0 à 5 très satisfaisant)



Source : Enquête menée auprès du staff de l'UE

La mobilisation de ressources au sein des DUE est importante pour internaliser au maximum la formulation des programmes, effectuer le suivi technique et stratégique, développer un dialogue continu pointu dans plusieurs domaines et pour veiller à la qualité de l'analyse des conditions générales et spécifiques et l'élaboration des dossiers de décaissement. Face à cette situation de manque de moyens internes, les DUE se tournent

vers de l'expertise externe pour prendre en charge tout ou partie des analyses de contexte ainsi que certains volets du suivi des programmes, notamment la constitution des dossiers de décaissement et dans certains cas pour contribuer au dialogue. Le recours à cette expertise externe (en ce compris l'AT) est considéré comme satisfaisant et se justifie entièrement quand il s'agit de faire appel à des compétences spécifiques pour éclairer une thématique particulière. En revanche, on peut s'interroger sur la rationalité d'externaliser certaines tâches, en particulier celles qui impliquent un positionnement de l'UE par rapport au pays partenaire (feuille de route, document d'action, dossiers de décaissement, positionnement dans le dialogue technique et stratégique). Le fait de confier certaines de ces tâches à des consultants externes, ou comme en Afghanistan, de s'appuyer sur un autre bailleur pour certains aspects, limite le processus de capitalisation et peut déformer l'UE dans son dialogue avec le partenaire.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implication des hauts cadres des DUE et coopération croissante entre les sections
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de ressources au sein des DUE pour assurer de façon efficace le suivi et la mise en œuvre de toutes les composantes des AB ▪ Compétences en macro/GFP pas présentes systématiquement ▪ Recours exagéré et pas toujours approprié à l'expertise externe ▪ Pas de politique de gestion des ressources humaines prenant en compte la spécificité des contextes de fragilité

Leçons apprises
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une politique plus proactive de mise à disposition de ressources additionnelles et couvrant les compétences nécessaires à la mise en œuvre d'un SBC dans un contexte de fragilité

CJ 10. 3 Les orientations et outils déployés par la CE ont favorisé l'atteinte des résultats visés par les SBC à temps et à un coût raisonnable

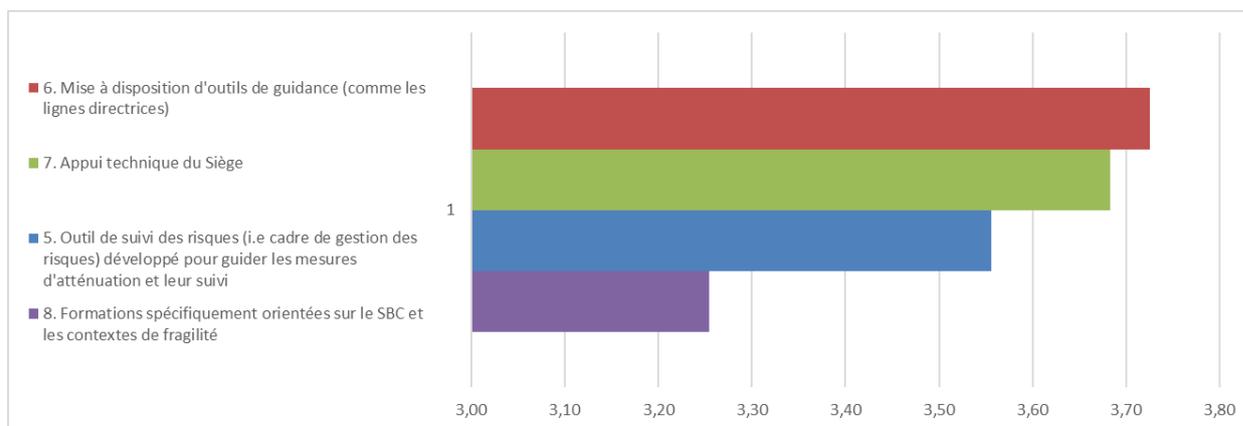
Les **outils développés par le Siège**, en particulier les guidelines 2017 et le CGR sont considérés comme très utiles pour la mise en œuvre des AB en général. Mais plusieurs DUE regrettent le manque de spécificités des outils de guidance pour les situations de fragilité et pour le SBC, en particulier sur la manière de conduire des analyses de fragilité multifactorielles, sur le degré de souplesse et de flexibilité à retenir dans des situations de fragilité (où mettre la barre, quelle flexibilité autoriser ?).

Comme mis en évidence dans l'étude menée fin 2018 sur le CGR¹, ce dernier est considéré comme utile pour appréhender les risques et suivre les tendances mais très chronophage.

¹ Voir ADE, Review of the Risk Management Framework – implementation experience and utilisation, October 2018

Dans les contextes de fragilité, il apporte une valeur ajoutée forte sur l'analyse du contexte et des facteurs de fragilité et leur évolution, en particulier sur les dimensions couvrant le risque politique et les valeurs fondamentales. Cependant, comme pour les autres AB, il est peu utilisé pour la formulation des SBC, et dans la mise en œuvre des programmes pour déterminer les appuis en renforcement de capacités ou alimenter le dialogue sur des points spécifiques. Le CGR ne permet cependant pas d'identifier facilement les mesures de prévention et d'atténuation qui pourraient pour partie être mises en œuvre à travers les appuis complémentaires et le dialogue mené à travers les SBC.

Figure 2 – Appréciation des outils mis à disposition pour la mise en œuvre des SBC



Source : Enquête menée auprès du staff de l'UE

L'appui technique du Siège est globalement très apprécié mais à nouveau il peut faire défaut sur des aspects très spécifiques des SBC. Certaines DUE comme le Népal aurait souhaité plus de conseils du HQ et des avis sur l'utilisation d'un SBC dans un contexte d'appui à la reconstruction.

Les questions relatives aux approches et actions retenues en matière de **communication vis-à-vis du grand public** n'ont pas été abordées de façon systématique mais sur base des missions réalisées, on constate un déficit flagrant de communication grand public relevé notamment en Côte d'Ivoire. Globalement l'instrument du SBC n'est pas du tout connu en dehors d'un cercle d'initiés (souvent interne à la CE), moins encore leurs objectifs et ce qu'ils ont pu amener comme changements. Dans un contexte de fragilité, cette incompréhension peut aller jusqu'à mettre en danger la réputation de l'UE comme au Burundi où la suspension du SBC n'a pas été justifiée et a contraire laissé la place à une campagne de désinformation menée par le Gouvernement sur les effets du retrait sur les populations locales entraînant une détérioration de l'image de l'UE qui est aujourd'hui au plus bas au sein de la classe dirigeante et des populations qui la suivent.

Il y a peu de capitalisation au sein des DUE avec le risque d'une perte de mémoire institutionnelle rapide en cas d'interruption de l'AB doublée de changements dans le staff de la DUE. L'exemple du **Burundi** est marquant puisqu'en 2019, une partie du staff de la DUE en particulier dans les sections sectorielles, n'avait pas connaissance des programmes d'AB mis en œuvre jusqu'en 2015. Aucune information n'a été répertoriée ; aucune

transmission de dossiers n'a pu se faire avec les équipes précédentes. Tout le travail réalisé au cours de cette période en termes de réseautage, d'appuis institutionnels est méconnu du staff actuel et pour ainsi dire perdu.

L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lignes directrices ▪ CGR ▪ Appui technique du Siège
Facteurs limitatifs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prise en compte insuffisante dans les outils de guidance, des aspects spécifiques des SBC et des contextes de fragilité ▪ Manque de formations abordant ces aspects spécifiques ▪ Pas de stratégie de communication vis-à-vis du grand public

Leçons apprises
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'intervention avec un appui budgétaire en contexte de fragilités requiert de bien maîtriser les aspects spécifiques de la fragilité et des risques et difficultés d'intervention spécifiques à ces contextes ▪ Un besoin de coaching plus spécifique est nécessaire sur ces questions

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ10.1	Enquête auprès du staff de l'UE(représentativité limitée de l'EEAS) Entretiens des missions pays Analyse documentaire (thématique pas toujours couverte dans les documents disponibles) Entretiens avec les services du Siège	4
C10.2	Enquête auprès du staff de l'UE(représentativité limitée de l'EEAS) Entretiens des missions pays Analyse documentaire (thématique pas toujours couverte dans les documents disponibles) Entretiens avec les services du Siège	4
CJ10.3	Enquête auprès du staff de l'UE(représentativité limitée de l'EEAS) Entretiens des missions pays Analyse documentaire (thématique pas toujours couverte dans les documents disponibles) Entretiens avec les services du Siège	4

1 : faible ; 5 : élevé

QE11 : Coordination et complémentarité

QE11 :	COORDINATION ET COMPLEMENTARITE	1
CJ 11.1	Degré de collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique (essentiellement FMI, BM et BAD en Afrique sub-saharienne) et les EM lors de l'identification/formulation des SBC, permettant de définir des modalités d'intervention harmonisées et cohérentes ainsi qu'avec l'ensemble des services de l'UE (CE, SEAE et ECHO).....	4
CJ 11.2	Existence d'un cadre de suivi des AB et de dialogue conjoint avec le gouvernement dans le domaine de la politique budgétaire, de la GFP et dans les principaux couverts par les SBC.....	6
CJ 11.3 et 11.4	Valeur ajoutée du SBC par rapport aux interventions des autres bailleurs et aux autres instruments de l'UE, y compris leur rôle déclencheur/moteur dans les stratégies de réponse conjointes aux facteurs de fragilité.....	10
CJ 11.5	Degré de complémentarité des SBC avec les autres interventions et instruments de l'UE (aide humanitaire, PESD, éventuellement CRS complémentaires, IcSP, fonds communs, aide projet, AT, FFU) ainsi qu'avec les efforts menés sur le plan diplomatique et politique	12

Liste des figures

Figure 1 – Coordination avec les autres bailleurs lors de la formulation des SBC (par type de répondants)	6
Figure 2 – Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre des SBC : mécanismes de coordination mis en place et degré d'efficacité (par type de répondants).....	10
Figure 3 – Rôle spécifique de l'UE au travers des SBC	11
Figure 4 – Complémentarités avec les autres interventions de l'UE : degré effectif de synergies dans la mise en œuvre des SBC avec les autres interventions de l'UE dans le pays (par type de répondants)	13

QE11

Dans quelle mesure les SBC ont-ils été conçus et menés en étroite interaction avec les autres partenaires techniques et financiers et ont-ils pu jouer un rôle déclencheur/moteur dans la réponse conjointe apportée ? Dans quelle mesure l'UE a-t-elle réussi à apporter une réponse intégrée et complémentaire en mobilisant les SBC avec d'autres instruments ?

Cette question analyse la mesure dans laquelle la coordination, la complémentarité et la cohérence des réponses données aux situations de fragilité rencontrées ont contribué à maximiser les effets bénéfiques sur la stabilisation et la consolidation, tout en minimisant les coûts de l'aide pour des administrations aux capacités très limitées.

Une réponse coordonnée nécessite des décisions bien informées, basées sur des analyses partagées et une vision conjointe de la stratégie d'intervention. Elle implique une cohérence dans la mise en œuvre des différents programmes même si ceux-ci ne sont pas entièrement harmonisés. Elle nécessite aussi un suivi conjoint et un cadre de dialogue partagé, qui n'exclut pas des espaces de dialogue bilatéraux. Dans le cas des SBC, au-delà des efforts de coordination réalisés, se pose la question de la valeur ajoutée de l'UE, y inclus en termes du leadership que l'UE a pu endosser dans certains cas, notamment auprès des EM et des organisations multilatérales.

Résumé de réponse à la question

Les SBC ont généralement été conçus en étroite interaction avec les PTF fournisseurs d'appuis budgétaires et/ou appuyant les réformes soutenues par les SBC de l'UE. La mise en œuvre des appuis budgétaires des différents PTF s'est plutôt faite de façon bilatérale avec les pays partenaires.

Au niveau de l'identification et de la formulation des programmes, la coordination avec les autres PTF a consisté en un échange des analyses sur l'ampleur et la nature des facteurs de fragilité mais ces analyses n'ont généralement pas été réalisées conjointement. Elles se sont toutefois appuyées sur les évaluations conduites conjointement sur des thèmes spécifiques (PEFA, Post Disaster Needs Assessment). Ces échanges d'informations ont contribué à décider d'intervenir en privilégiant la modalité SBC, à éviter des doubles emplois et à assurer une meilleure complémentarité dans la formulation des programmes des différents PTF. Tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre, le domaine de la stabilisation macro-financière est celui où la coordination i) entre les PTF fournisseurs d'AB et ii) entre ces PTF et le gouvernement a été le plus poussée, avec une forte influence du FMI. Les SBC ont logiquement accordé une haute priorité à la réforme des finances publiques et visé à ce que leurs apports financiers et leurs objectifs spécifiques permettent aux pays partenaires de réaliser les conditions imposées pour bénéficier des facilités du FMI ou de l'initiative PPTE.

Au niveau de la mise en œuvre, cet accent sur la stabilisation et la consolidation macro-financière s'est traduit par la mise en place de comités de suivi des réformes regroupant le gouvernement et les PTF. Les DUE ont joué un rôle proactif dans ces groupes qui ont favorisé une vision cohérente des réformes et permis une réduction des coûts de transaction des bénéficiaires, particulièrement dans les pays où une matrice commune de réformes a été adoptée. Néanmoins, une approche harmonisée caractérisée par une matrice commune de réformes ne s'est que rarement traduite dans les faits. La faiblesse institutionnelle des gouvernements bénéficiaires a fait l'objet d'un réel effort de renforcement par des AT déployées par les différents PTF, mais la coordination de ces appuis techniques entre bailleurs est restée limitée. De manière générale, la majorité des PTF a continué à accorder la priorité à un dialogue bilatéral, en partie pour des raisons administratives et procédurales.

La valeur ajoutée des SBC de l'UE s'est manifestée sur plusieurs plans, y compris : i° cet instrument a permis d'intervenir dans situations de crise en offrant un type d'assistance qu'aucun autre instrument de l'UE ne pourrait proposer ; ii° dans quelques pays le type et la rapidité d'intervention via les SBC ont eu un effet déclencheur et favorisé la décision d'autres bailleurs à fournir des appuis budgétaires ; iii° cet instrument a permis à l'UE de combiner un dialogue politique et un dialogue sur les politiques, ce qui s'est avéré un atout important pour tenter de dénouer des situations de blocage politique des réformes.

La complémentarité entre les SBC et les autres interventions de l'UE a été très variable et fortement influencée par les situations locales. Elle s'est traduite principalement par l'utilisation des appuis complémentaires (AT) pour aider les bénéficiaires à atteindre les indicateurs de TV ; les complémentarités avec l'aide humanitaire d'ECHO qui a représenté une part croissante de l'aide dans ces pays, parallèlement aux SBC. ont été difficiles à mettre en œuvre tout comme celles avec les missions PESD.

Résumé de l'appréciation par critère de jugement

QE11	Thème	Appré- ciation	Principaux constats
CJ11.1	Coordination au cours de la formulation		<ul style="list-style-type: none"> Bonne coordination avec les autres bailleurs fournisseurs d'appui budgétaire (FMI, BM, BAD) Peu de matrices communes. Les dates de décaissement restent déterminées par les règles spécifiques de chaque bailleur
CJ11.2	Cadre de suivi de l'appui budgétaire et dialogue conjoint		<ul style="list-style-type: none"> Malgré l'existence de forums spécifiques, le dialogue a plutôt été conduit dans une logique bilatérale Manque de capacité du partenaire gouvernemental
CJ11.3 et CJ11.4	Rôle déclencheur et valeur ajoutée des SBC		<ul style="list-style-type: none"> Type d'assistance non proposée par les autres instruments de l'UE En cas de crise aigüe les SBC ont permis des interventions d'urgence visant à la stabilisation macroéconomique sans alourdissement de la dette. Prévisibilité correcte A facilité (parfois rendu possible) l'ouverture d'un dialogue sur des enjeux politiques et économiques sensibles
CJ11.5	Complémentarité avec les autres interventions et modalités de l'UE		<ul style="list-style-type: none"> Degré de complémentarité avec les autres interventions de l'UE variable selon les pays Complémentarité perçue plus élevée par le siège que par les délégations

CJ 11.1 Degré de collaboration avec les autres bailleurs fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique (essentiellement FMI, BM et BAD en Afrique sub-saharienne) et les EM lors de l'identification/formulation des SBC, permettant de définir des modalités d'intervention harmonisées et cohérentes ainsi qu'avec l'ensemble des services de l'UE (CE, SEAE et ECHO)

Les analyses de fragilité sous-tendant l'identification des SBC de l'UE n'ont généralement pas fait l'objet d'études spécifiques ou de missions menées conjointement avec d'autres PTF (à l'exception du Tchad) mais elles ont toujours pris en compte les études disponibles élaborées par d'autres PTF. Il s'agissait en particulier d'études conjointes de la BM et de la BAD sur la fragilité, les risques et la résilience (cas de la Gambie où une telle étude a servi de base à la constitution d'un forum facilitant le dialogue et la coordination), et des analyses du FMI relatives à la fragilité macro-financière. Par ailleurs, des études sur certains aspects spécifiques de la fragilité, conduites conjointement par l'UE et d'autres PTF, souvent dans un cadre plus large que celui de la préparation des SBC, ont été utilement exploitées pour l'identification et la formulation (par exemple, PEFA dans pratiquement tous les pays, TADAT au Niger). De même, dans les pays qui ont été frappés par des catastrophes naturelles ou des chocs politiques, les analyses des priorités sur lesquelles intervenir, généralement conduites avec la participation des PTF, y compris l'UE, ont été utilisées dans le cadre de l'identification et de la formulation des programmes. A titre d'exemple, on peut citer le Post Disaster Needs Assessment (PDNDA) au Népal, le Plan d'Urgence et de Relèvement Durable de la RCA (PURD), et le Plan de Reconstruction et de Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA).

La coordination au niveau de l'identification/formulation entre l'UE et d'autres PTF intervenant dans les mêmes pays a comporté un certain nombre de caractéristiques :

- Elle a toujours visé à assurer l'échange d'informations sur le diagnostic porté sur la situation de fragilité et sur les actions envisagées, en vue de former une base de jugement sur l'opportunité d'intervenir avec un SBC, d'éviter les duplications d'efforts, et de fixer les enjeux et les priorités. Un partage des analyses entre l'UE et les autres bailleurs fournisseurs d'appui budgétaire (principalement FMI, BM et BAD) a eu lieu dans 11 des 15 pays sous revue (Afghanistan, Burundi, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gambie, Madagascar, Népal, Sierra Leone, Somalie, Tchad et Tunisie). Il a principalement consisté en des échanges informels, un certain nombre de documents restant interne à chaque institution.
- Elle a permis (par exemple Afghanistan) de pallier le manque de staff et d'expertise dans certains domaines de la DUE.
- Les sources de fragilité liées à la gestion des finances publiques et à la mobilisation des ressources nationales sont celles qui ont donné lieu au degré le plus approfondi d'harmonisation et de coordination. L'alignement sur le FMI a été particulièrement important dans le choix des priorités. Il a par exemple été visible sur la concentration des efforts pour aider les pays à atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE (Somalie, Tchad), le soutien financier octroyé au cours des périodes de mise en œuvre d'un programme suivi par le FMI ou d'une facilité rapide de crédit qui n'incluent pas d'apport financier de la part du Fonds (Gambie, Haïti, RCA), et/ou l'assistance donnée pour respecter les critères des Facilités élargies de crédit (Niger, RCA, Tchad).

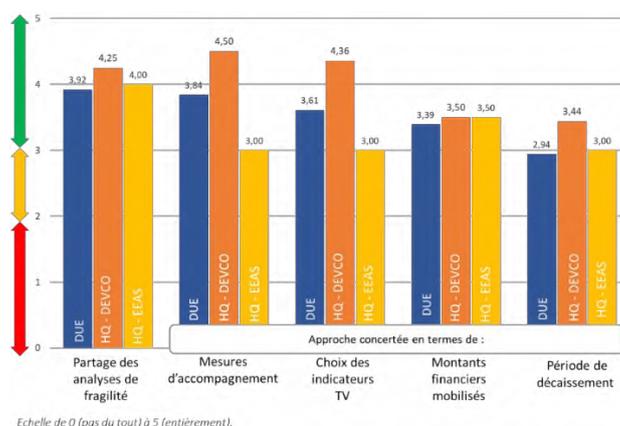
- C'est également dans le domaine de la stabilisation macro-financière que les efforts de coordination ont été le plus poussés, avec les fournisseurs d'appui budgétaire et d'assistance technique (principalement le FMI, la BM, la BAD et la France), mais à degrés très variables, allant du simple échange d'informations à une coordination rapprochée. Les principales situations rencontrées se déclinent comme suit :
 - Information mutuelle : Pas d'analyse conjointe de la fragilité mais partage des idées ; au niveau de l'identification, pas de réelle coordination mais prise en compte des intentions et activités des autres bailleurs ; faible coordination durant la mise en œuvre entre bailleurs d'AB (procédures, cycles budgétaires différents) (Mali, Niger).
 - Consultation FMI, BM, BAD : Pas de diagnostic commun, pas de matrice commune d'indicateurs d'avancement des réformes, ni de démarche systématique d'intervention conjointe. La concertation a porté principalement sur la MRN, la GFP et a visé à fixer les besoins de financement et les conditions spécifiques mais avec un manque de cohérence dans la fixation des montants de chacun, et la formalisation des conditions générales. Le dialogue est resté largement bilatéral (p.ex. Burundi, Madagascar, RCA).
 - Souvent à l'initiative de l'UE, élaboration d'une matrice commune (entre fournisseurs d'appuis budgétaires et d'assistance technique) avec le Ministère des finances, et de mécanismes formels structurant le dialogue pour la conduite des réformes des finances publiques (gestion et mobilisation des ressources nationales principalement) (Gambie, Haïti).
 - En Côte d'Ivoire, la répartition des tâches entre bailleurs en phase de stabilisation a conduit à une démarche coordonnée d'identification et de suivi. L'UE a assumé la responsabilité de chef de file du groupe de travail finances publiques mais son rôle de coordinateur s'est aussi manifesté par une forte complémentarité avec les EM dans les autres domaines de la stabilisation (appui coordonné au processus de DDR) et au secteur de l'eau/assainissement : gestion déléguée, alignement de programmation des AT. La programmation de la panoplie d'instruments de l'UE a également été bien pensée. L'identification des secteurs cibles de l'AB ainsi que la mobilisation de l'IcSP (Instrument contribuant à la stabilité et la paix) et d'ECHO ont été réalisées de façon cohérente pour contribuer de manière convergente et complémentaire au renforcement de l'Etat et la consolidation de la paix.
- En dehors du cas exemplaire de la RCI, la coordination au niveau de l'identification et de la formulation avec les Etats membres et entre les différents services de la Commission a été assez limitée. Au niveau de la programmation, le déploiement, en cours ou envisagé, des autres instruments de l'UE (assistance technique, recours à la programmation déléguée, appuis complémentaires à travers les lignes de crédit spécifiques, etc.) a été généralement mentionné mais de manière assez vague et c'est plutôt au niveau du suivi des programmes que ce type de coordination a été mis en œuvre.

Au total on constate une réelle volonté de coordination, particulièrement dans le domaine des finances publiques, perçu à juste titre comme un élément clé de la stabilisation. Une approche harmonisée caractérisée par une matrice commune de réformes ne s'est que

rarement traduite durant la période sous revue (p.ex. cas de la Somalie avec une matrice commune UE/BM négociée avec le gouvernement en étroite interaction avec le FMI couvrant la GFP, la MRN, les relations fiscales intergouvernementales et la fourniture de services dans les secteurs de l'éducation et de la police). Certains pays évoluaient progressivement vers une telle harmonisation en fin de période (Madagascar, Mali). Toutefois, les périodes de décaissement sont restées guidées par des préoccupations propres aux règles de chaque bailleur. Peu d'éléments montrent un rôle moteur de l'UE dans la coordination des bailleurs, à l'exception des questions de GFP.

Les répondants à l'enquête confirment ces éléments, en considérant la collaboration entre l'UE et les autres bailleurs de fonds fournissant de l'aide budgétaire/appui macroéconomique lors de la formulation des SBC comme globalement satisfaisante même si moins présente sur la fixation des montants financiers mobilisés et sur le choix des périodes de décaissement (cf. figure ci-dessous). On observe également que les notes attribuées par le siège DEVCO sont bien plus élevées que celles des DUE, en particulier quant à la coordination lors de l'identification des mesures d'accompagnement (GFP notamment) et dans le choix des indicateurs des tranches variables.

Figure 1 – Coordination avec les autres bailleurs lors de la formulation des SBC (par type de répondants)



CJ 11.2 Existence d'un cadre de suivi des AB et de dialogue conjoint avec le gouvernement dans le domaine de la politique budgétaire, de la GFP et dans les principaux couverts par les SBC

Des **mécanismes formels de dialogue et de coordination avec les autorités des pays bénéficiaires** sont mentionnés dans toutes les conventions de financement des SBC : comités de pilotage, cadres de coordination de l'aide extérieure au développement, etc. Ils sont souvent préexistants à l'introduction des SBC et établis sur l'initiative du gouvernement partenaire ou à la demande des bailleurs. Leur rôle est d'assurer le suivi de la mise en œuvre des SBC et de constituer une plateforme de dialogue avec les PTF. En outre, dans la majorité des pays étudiés (11 pays sur 15 : Afghanistan, Burundi, Centrafrique, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, Niger, Somalie, Tchad), des **instances de dialogue et de suivi de la mise en œuvre des programmes d'appui budgétaire** plus ou moins formelles ont été

mises en place entre les gouvernements et les bailleurs fournisseurs d'AB. Elles peuvent couvrir l'ensemble des réformes appuyées par les SBC et se concentrer sur certains domaines ou secteurs. Reflétant ce qui a été relevé dans la section précédente, ces mécanismes ont été principalement établis et activés dans le domaine de la réforme de la politique budgétaire et de la gestion des finances publiques.

L'encadré ci-dessous illustre la diversité des mécanismes mis en place pour assurer le suivi et encadrer le dialogue autour des réformes appuyées par les SBC.

Encadré 1 - Les principaux mécanismes de coordination dans les pays bénéficiant de SBC

Afghanistan : Un Budget Steering Committee a été constitué avec deux réunions annuelles. Des réunions de coordination informelle sur la GFP et la politique budgétaire ont eu lieu régulièrement entre le Gouvernement et les bailleurs.

Burundi : Mise en place en 2008 d'un cadre de partenariat rassemblant tous les bailleurs impliqués dans l'aide budgétaire et l'appui à la réforme de la politique budgétaire et de la gestion des finances publiques. Une cellule d'appui au suivi des réformes (CASR), entièrement financée par l'UE a été créée au sein du ministère des finances ; ce mécanisme a été arrêté suite à la suspension de l'appui budgétaire ;

Gambie : Un Public Financial Management Coordination Committee a été créé pour piloter la réforme de la GFP et comprend des représentants de l'ensemble du gouvernement central.

Guinée : A part une cellule de suivi des programmes (antérieure aux appuis budgétaires), aucun cadre de suivi formel conjoint des fournisseurs d'AB n'a été mis en place mais plusieurs cadres de coordination sectorielle, chacun animé par un PTF ont été créés.

Haïti : Le suivi de la politique budgétaire et de la réforme de GFP est intégré dans un cadre conjoint élaboré à partir du programme d'action gouvernemental et dirigé par la Commission des réformes des finances publiques

Madagascar : Un cadre de suivi du SBC a été structuré autour de la matrice d'actions prioritaires en matière de finances publiques et de lutte contre la corruption du SBC 1 dont le champ d'action dépassait largement le suivi des indicateurs TV.

Mali : Plusieurs instances de dialogue ont été mises en place : le Secrétariat à l'harmonisation de l'aide, le Groupe de Travail ECOFIN (fournisseurs d'appui budgétaire et de soutien à la réforme des finances publiques et au développement du secteur privé).

Népal : Le pivot des structures de coordination a été l'International Development Partners Group. En l'absence de programme du FMI le dialogue sur les finances publiques s'est tenu au sein du Multi-Donor Trust Fund pour la réforme de la GFP. En outre, le gouvernement a créé un forum pour le dialogue et la coordination de l'aide.

Niger : Un cadre global de partenariat et de suivi des AB a été demandé par les PTF depuis 2015 mais établi seulement en 2018. En outre des cadres de dialogue conjoint ont été créés à différents niveaux et sont spécifiques aux secteurs. La coordination s'est également exercée à travers le Comité de suivi du pilotage du PRGFP et des rencontres en marge des missions du FMI, BAD, BM, UE. La DUE été le chef de file de ces concertations.

RCA : Le Gouvernement a mis en place un cadre politique et technique en vue d'établir un dialogue conjoint à travers: 1° un Comité de Suivi et de Gestion des Finances Publiques, 2° un Comité de Trésorerie, 3° une Cellule de Suivi des Réformes Economiques et Financières.

RCI : Les canaux de dialogue et les leviers d'action ont été essentiellement bilatéraux. Ils ont conduit à une concertation étroite mais pas à une matrice commune entre PTF.

Sierra Leone : Réversion des bailleurs vers un dialogue bilatéral. Pas de bailleur leader dans le domaine de la GFP.

Somalie : La coordination avec les fournisseurs d'AB a été conduite à travers différents cadres de suivi : Somali PFM action plan, Somali Education Sector Plan, Policy Reform Strategy.

Tchad : Un moteur important de coordination a été, en 2015, la mission conjointe (BM, UE, BAD) de négociation des appuis budgétaire, dont l'UE a été le chef de file, et l'établissement de réunions régulières du groupe de coordination des PTF.

Tunisie : Selon les répondants à l'enquête, il existe un cadre de suivi et de dialogue conjoint des appuis budgétaire satisfaisant, et la présence de missions conjointes.

Les 15 pays étudiés montrent que ces **structures de coordination sont importantes, et généralement appréciées par les gouvernements partenaires**, car elles permettent d'alléger les coûts de gestion. Elles offrent un cadre pertinent d'échange sur les priorités et le séquençage des réformes, et permettent une approche plus cohérente et harmonisée. Elles sont aussi un cadre qui non seulement favorise la coordination et le dialogue entre les gouvernements et les bailleurs, mais aussi entre les ministères et agences du gouvernement partenaire. Le cas du Burundi est intéressant en ce sens qu'il constitue un « scénario sans » dans lequel l'arrêt de l'AB a stoppé tous les mécanismes de dialogue avec des conséquences négatives en termes de cohérence et de vision commune.

Les 15 études de cas pays montrent également que leur **efficacité est limitée par plusieurs facteurs** :

- 1° la faible capacité institutionnelle des administrations de la plupart des pays bénéficiaires de SBC. Ce handicap est généralement bien perçu dans les interventions de l'UE et des assistances techniques, parfois très lourdes, sont proposées ; leur coordination est toutefois restée insuffisante. A titre d'exemple, l'appui technique à la réforme des finances publiques est fréquemment opéré par des centres régionaux comme Afritac et Cartac. Ces structures, mises au point par le FMI, fournissent une assistance technique dont l'utilité et la qualité sont reconnues et appréciées par les bénéficiaires. Toutefois, bien qu'elles soient largement financées par l'UE, celle-ci n'a qu'une information très limitée, voire inexistante, et peu d'influence, sur les travaux menés qui sont pourtant d'une grande importance pour faciliter les réformes promues par les SBC ;
- 2° une volonté des administrations techniques (parfois très compétentes malgré la faiblesse institutionnelle relevée supra) et leur réel effort de promouvoir des réformes sont parfois annihilés par une absence de soutien politique en raison d'intérêts particuliers menacés par ces réformes (cas typique de Haïti) ; dans ce cas le dialogue sur les politiques est inopérant s'il n'est pas soutenu par un dialogue politique ;
- 3° par le maintien, privilégié par plusieurs bailleurs et pays partenaires, d'un dialogue bilatéral qui prend le pas sur le dialogue multilatéral ;
- 4° ces mécanismes de coordination peuvent être une source d'ambiguïté et de manque d'appropriation des réformes lorsque le gouvernement partenaire y voit une manière d'imposer des conditionnalités ;

5° le poids relatif du ministère des finances des pays est fréquemment une cause de désintérêt des ministères sectoriels pour les mécanismes de concertation ; les groupes techniques sectoriels sont importants pour remédier à ce problème.

Des efforts pour la mise en place d'instances de dialogue au Mali

Avoir un cadre de dialogue structuré avec les partenaires est garant d'une meilleure performance de l'instrument SBC.

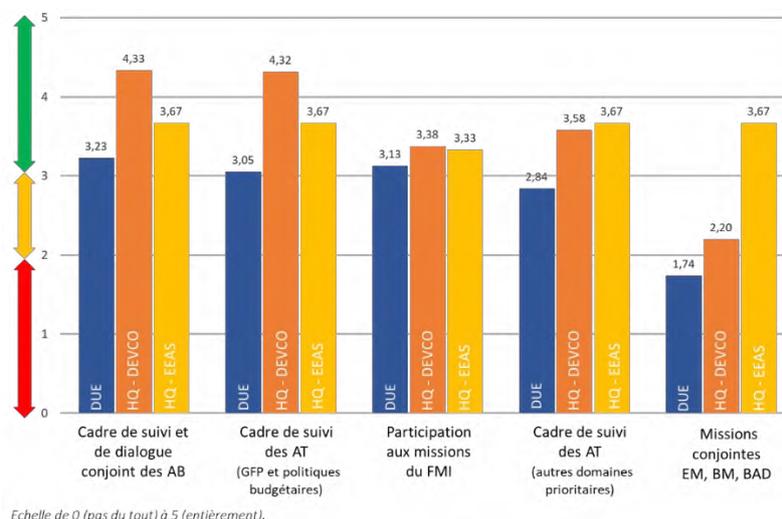
Au Mali, des instances de dialogue ont été mises en place :

- i) un Comité de coordination présidé par le Secrétariat à l'harmonisation de l'Aide (SHA), mais il ne s'est pas réuni souvent et a manqué de proactivité pour orienter les bailleurs ;
- ii) un Groupe de Travail ECOFIN (qui rassemble les bailleurs actifs en AB / Finances publiques / Secteur privé). Il se réunissait peu au cours de la période 2013-2018 mais depuis 2019, année depuis laquelle la DUE et l'Allemagne co-coordonnent le groupe, il se réunit chaque mois. Il n'y a pas de cadre de concertation spécifique aux AB.

La disponibilité, la proximité et la qualité des échanges entre les partenaires nationaux et l'UE sont des facteurs clé de succès pour les programmes. Au Mali, le dialogue technique rapproché avec les services concernés de l'administration a ainsi été très apprécié et a permis des transferts de compétence et un renforcement de capacités.

Les répondants à l'enquête confirment globalement ces constats. Ils considèrent que la collaboration entre l'UE et les autres bailleurs de fonds impliqués dans d'autres programmes lors de la mise en œuvre des SBC est plutôt satisfaisante. Cette collaboration a été jugée faible, en particulier par les DUE, concernant la mise en œuvre de missions conjointes avec les Etats membres, la BM, et la BAD et n'est pas vraiment satisfaisante pour la mise en place de cadre de suivi de l'AT et la participation aux missions du FMI. A nouveau, la perception du degré de coordination est plus élevée à Bruxelles, en particulier sur l'efficacité des cadres de suivi et de dialogue conjoint et des AT.

Figure 2 – Coordination lors du suivi et de la mise en œuvre des SBC : mécanismes de coordination mis en place et degré d'efficacité (par type de répondants)

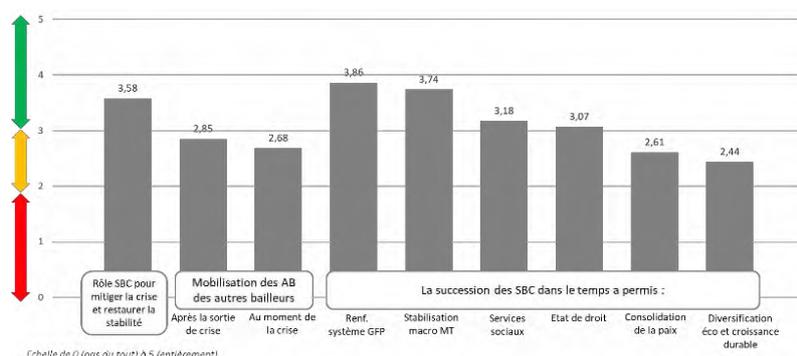


CJ 11.3 et 11.4 Valeur ajoutée du SBC par rapport aux interventions des autres bailleurs et aux autres instruments de l'UE, y compris leur rôle déclencheur/moteur dans les stratégies de réponse conjointes aux facteurs de fragilité

Les SBC ont montré plusieurs **types de valeur ajoutée** :

- Ils ont permis à l'UE **d'intervenir dans des situations hors de la portée de tous ses autres instruments** : par exemple, en permettant le financement par un don des salaires des fonctionnaires des pays bénéficiaires.
- Ils ont permis, dans des cas extrêmes, **d'intervenir très tôt et d'assurer le financement de pays en situation de crise aigüe** (cas de la Centrafrique) pendant la période critique où ils étaient pilotés par un programme suivi par le FMI en attendant de pouvoir accéder à une facilité de crédit.
- Ils se sont également révélés dans quelques situations spécifiques (chocs politiques) de réels **déclencheurs** pour mobiliser les apports sous forme d'AB des autres bailleurs, comme au Mali et en Côte d'Ivoire. C'est également l'objectif visé en Somalie, mais le recul n'est pas suffisant pour évaluer l'impact sur le réengagement des autres PTF. Les répondants à l'enquête à Bruxelles apportent un jugement très positif sur le rôle déclencheur des SBC dans la mobilisation et la poursuite des AB des autres bailleurs. Cette affirmation est plus nuancée au niveau des DUE.

Figure 3 – Rôle spécifique de l'UE au travers des SBC



- Ils ont offert l'opportunité de mener un dialogue de politiques (policy dialogue) et politique (political dialogue) dans un contexte de fragilité politique et économique et d'instabilité est une valeur ajoutée forte. Ils ont permis d'**aborder des questions politiquement et économiquement sensibles**, et notamment le respect des valeurs fondamentales de l'UE.
- La mobilisation rapide des SBC dans des périodes de transition critiques a permis de reprendre ou de relancer le dialogue politique avec les gouvernements (Afghanistan, Burundi *avant 2016*, Côte d'Ivoire -voir encadré-, Gambie, Mali). Cela a été particulièrement le cas pour la Côte d'Ivoire et la Gambie où les SBC ont joué un rôle clé dans la légitimation des nouveaux gouvernements.
- Au Burundi, l'UE en poursuivant son AB après le retrait des autres bailleurs en 2012 a contribué à limiter les contraintes budgétaires du pays et a joué durant cette période un rôle moteur dans le dialogue avec le gouvernement.
Le dialogue technique de proximité est également une vraie spécificité de l'UE qui est apprécié en comparaison avec les autres bailleurs (BM, FMI et BAD). -
- Le levier politique des SBC a été reconnu dans plus de la moitié des études de cas pays (8 sur 15 pays : Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Gambie, Haïti, Mali, Tunisie). En Tunisie, par exemple, les résultats de l'enquête soulignent que le dialogue politique mené par l'ambassadeur a accru l'effet de levier de l'AB, notamment en permettant l'introduction de conditions particulières pour le décaissement des tranches fixes. Les plus importantes réformes atteintes l'ont été grâce à leur inclusion dans ces « conditions particulières » plutôt que dans leur inclusion dans les tranches variables. A Haïti, cet effet de levier a également bénéficié aux EM en leur ouvrant un espace supplémentaire de dialogue politique.
- Les SBC ont permis d'apporter dans certains cas une **réponse aux facteurs de fragilité institutionnels associés au fonctionnement de l'administration** (Centrafrique, Côte d'Ivoire, Haïti, Sierra Leone).
- Les SBC ont également eu des **résultats importants sur la stabilisation macroéconomique** et la création d'un espace fiscal (Burundi, Centrafrique, Madagascar, Mali).
- L'appui sous forme de **dons** avec une bonne **prévisibilité** est une valeur ajoutée essentielle de l'instrument SBC par rapport aux prêts des autres bailleurs multilatéraux selon les répondants à l'enquête.

Un signal politique fort en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, l'intervention relativement rapide (fin 2012) sous forme de dons au titre du SBC a permis d'établir un climat de confiance avec le nouveau gouvernement et de mener un dialogue politique resserré.

Cela a constitué un véritable signal politique de soutien pour les autorités ivoiriennes, mais également pour la communauté des bailleurs, et ce malgré une prise de risques relativement élevée dans un contexte marqué par la fragilité de l'État ivoirien en sortie de crise.

CJ 11.5 Degré de complémentarité des SBC avec les autres interventions et instruments de l'UE (aide humanitaire, PESP, éventuellement CRS complémentaires, IcSP, fonds communs, aide projet, AT, FFU) ainsi qu'avec les efforts menés sur le plan diplomatique et politique

Tous les documents de programmation des SBC mentionnent les liens et les complémentarités potentielles entre les différentes interventions de l'UE dans un même pays. Dans la pratique, les situations ont été très variées, mais généralement on observe **peu de coordination entre l'AB et les autres instruments**.

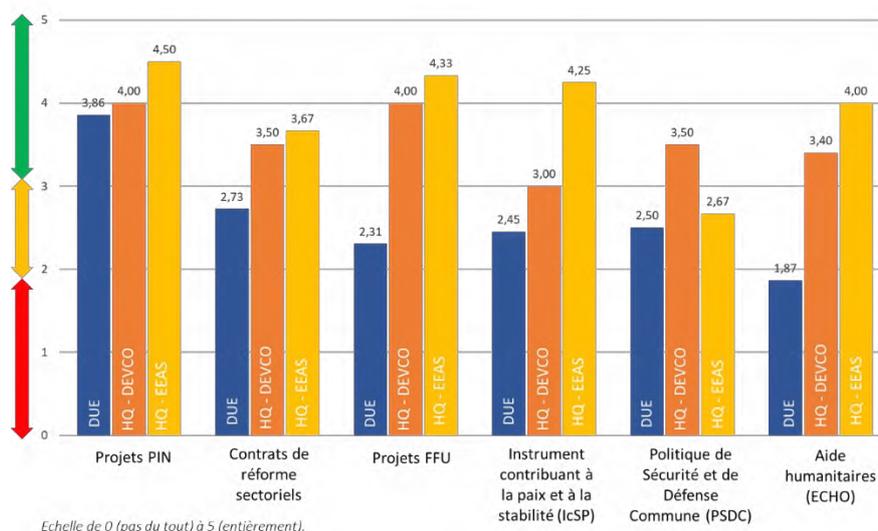
Les cas les plus favorables ont impliqué une intégration des SBC dans le contexte des autres interventions de l'UE sous le Programme d'Action Annuel (Gambie) ou le PIN (Tunisie, RCA, Somalie). Au Niger, une forte complémentarité entre les interventions de l'UE a été favorisée par la formulation d'un dossier de décaissement unique pour l'ensemble des programmes d'AB, ce qui a renforcé les analyses conjointes. Les SBC ont été un facteur d'intégration des différentes actions lorsque les autres projets en cours ont été utilisés pour faciliter l'atteinte de leurs ITV (RCI, Sierra Leone). Ces complémentarités, bien qu'identifiées, n'ont pas toujours été exploitées (Burundi où les indicateurs de TV sectoriels ont été définis sans liens avec les projets en cours de l'UE). Les écarts temporels entre la programmation des AB et des autres interventions ont pu être un obstacle important comme en Guinée où l'aide gelée a repris en même temps que l'AB, entraînant l'exécution concomitante d'interventions programmées dans des contextes très différents.

La coordination avec les interventions humanitaires ou à travers les lignes budgétaires spécifiques impose une approche transversale qui a pu être réalisée en RCI entre les programmes sectoriels et l'IcSP, ou en RCA où une bonne articulation a été opérée entre les programmes d'AT et le fonds multi-bailleurs BEKOU. La coopération entre DEVCO et ECHO est perçue comme faible par les délégations (Népal, enquête). En Afghanistan, le faible poids du SBC dans le portefeuille d'interventions de l'UE n'a pas favorisé la coordination. A Madagascar, la situation ne s'est pas prêtée à la mise en place de synergie avec les instruments thématiques et, au Mali, les complémentarités, possibles en éducation entre les programmes du PIN et le SBC, n'ont pas été exploitées.

La figure 4 fait apparaître un écart significatif entre la perception des délégations et celle des services du siège. Les délégations, probablement plus proches de la réalité du terrain, ont une vue beaucoup moins favorable sur les synergies entre les interventions de l'UE et les SBC, particulièrement pour l'aide humanitaire (ECHO), que DEVCO et surtout le SEAE,

systématiquement plus optimiste, sauf pour ce qui concerne les interventions en matière de défense et de sécurité.

Figure 4 – Complémentarités avec les autres interventions de l'UE : degré effectif de synergies dans la mise en œuvre des SBC avec les autres interventions de l'UE dans le pays (par type de répondants)



L'analyse présentée ci-dessus mène à l'identification de facteurs de succès et de facteurs limitatifs et de leçons à tirer (voir tableaux ci-dessous).

Facteurs de succès	<u>Identification/formulation :</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le rôle déterminant du FMI dans l'identification des sources d'instabilité macro-financière et la mise en place d'un cadre de réformes. ▪ L'échange d'informations entre PTF sur les analyses de fragilité. ▪ Existence d'analyses spécifiques conjointes : PEFA, TADAT, PDNA pouvant servir de base de diagnostic commun pour l'identification des facteurs de fragilité.
	<u>Mise en œuvre et suivi :</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Appropriation du cadre de suivi des réformes par les autorités du pays partenaire. ▪ L'implication et la motivation du personnel de l'UE chargé de la mise en œuvre des SBC. ▪ Renforcement de la capacité institutionnelle des institutions nationales en charge de la conduite des réformes et du dialogue. ▪ Capacité d'appuyer le dialogue sur les politiques par le dialogue politique.
	<u>Coordination/complémentarité avec les autres interventions de l'UE :</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poids de l'AB dans le portefeuille total des interventions de l'UE, son importance relative incitant à favoriser la complémentarité avec les autres interventions.

Facteurs limitatifs

Identification/formulation :

- Les différences entre les règles administratives de chaque bailleur en matière de calendrier de décaissement et de formulation des interventions.
- Une insuffisante coordination entre les différents services de la Commission au niveau du diagnostic et de l'articulation des réponses et instruments à mettre en œuvre.

Mise en œuvre et suivi :

- Persistance de la prééminence d'un dialogue bilatéral entre chaque PTF et le gouvernement partenaire.
- Faiblesse institutionnelle des administrations partenaires.
- Une information et une coordination insuffisantes entre les programmes d'AT des PTF et la mise en œuvre des SBC.

Coordination/complémentarité avec les autres interventions de l'UE :

- Ecart entre les périodes de conception et d'exécution de différentes interventions de l'UE.

Leçons à tirer

- La complémentarité entre les objectifs et moyens des SBC et le FMI a été cruciale pour maximiser la contribution des SBC à la stabilisation macroéconomique et à la réforme des finances publiques. Elle pourrait être améliorée dans le domaine des appuis techniques complémentaires (AT) ;
- L'axe gestion des finances publiques/mobilisation des ressources nationales est celui où la coordination a été la plus développée et la plus fructueuse. La coopération entre tous les fournisseurs d'AB, là où elle a été mise en œuvre, a considérablement renforcé la crédibilité et l'efficacité des SBC à travers l'unification du dialogue sur les politiques et la réduction des coûts de transaction pour le bénéficiaire.
- Assurer une coordination efficace autour des autres domaines essentiels pour la reconstruction de l'Etat semble un défi beaucoup plus grand : l'identification des causes de fragilité y est moins poussée et une vision commune sur le type de réponse conjointe à apporter paraît beaucoup plus difficile à élaborer.
- Les SBC ont été un facteur favorisant un dialogue approfondi avec les pays partenaires, à la fois à cause de leur approche globale des problèmes de restructuration et à travers leurs procédures qui imposent un dialogue quasi permanent sur le suivi des conditions générales et la réalisation des indicateurs des tranches variables.
- Les SBC ont créé une opportunité de conduire simultanément un dialogue sur les politiques et un dialogue politique qui a renforcé la coordination et les partenariats.

Résumé du niveau d'informations collectées

	Sources utilisées	Disponibilité de l'information
CJ11.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquête électronique menée par ADE ▪ Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	4
CJ11.2 CJ11.3 CJ11.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquête électronique menée par ADE ▪ Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; cadre de gestion des risques ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE au siège <p>Note : le degré d'information est beaucoup plus faible pour les pays non visités : au travers des documents, peu d'information sur la qualité du dialogue et de la coordination.</p>	3

CJ11.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquête électronique menée par ADE ▪ Etude de cas pays (rapports et données des pays bénéficiaires ; documents d'identification/formulation des SBC, y compris feuille de route, convention de financement (y inclus DTA), annexes sur les critères d'éligibilité ; avenant(s) ; dossiers de décaissement complets des programmes SBC, y compris analyse des critères d'éligibilité pour chaque tranche fixe et évaluation des conditions spécifiques pour chaque tranche variable, notes de décaissement du Budget Support Steering Committee, annexes analytiques, etc. ; rapport final du SBC (lorsque disponible) ; analyses de fragilité/contexte menées par l'UE et les autres PTF ; études internationales ; entretiens avec le staff de l'UE, les autorités nationales, les autres PTF, la société civile, etc.) ▪ Entretiens avec le personnel de l'UE au siège 	2
--------	--	---

Echelle d'appréciation : de 1 (faible) à 5 (élevé)

Annexe 8 – Liste des personnes et institutions rencontrées

Personnel au siège de la Commission européenne à Bruxelles

Institution/Unité	Position
EC/DG DEVCO 04	Evaluation Officer - Evaluation Manager
EC/DG DEVCO A4 (Budget Support, Public Finance Management, Domestic Revenue Mobilisation)	Head of Unit
	Deputy Head of Unit
	Head of Sector in the Budget Support, Public Finance Management and Domestic Revenue Mobilisation Unit
	Policy Officer - Budget Support and Public Finance Management
	Senior Expert - Head of sector - Public Finance Management / Macroeconomic and fiscal Stability
EC/DEVCO B1 (Gender Equality, Human Rights and Democratic Governance)	Quality Management Officer
DEVCO B2 (Resilience, Fragility)	Policy officer
EC/DEVCO C1 (Rural Development, Food Security, Nutrition)	International Aid / Cooperation Officer - Economic Analyst
EC/DEVCO D1 (West Africa)	Budget support helpdesk
	International Aid / Cooperation Officer – Country Desk Mali
EC/DEVCO D2 (Eastern Africa, Horn of Africa)	International Aid / Cooperation Assistant - Economic Analyst
EC/DEVCO E2 (Southern Africa, Indian Ocean)	International Aid / Cooperation Officer
EC/DEVCO F2 (East, South-East Asia and the Pacific)	Deputy Head of Unit
EC/DEVCO G1 (Latin America and Caribbean)	International Aid / Cooperation Officer - Budget support
	Team Leader - Horizontal issues and budget support
EC/NEAR A4	Team Leader - Budget Support
EC/NEAR DGA2 B3	Geo-coordintaor for Tunisia
EC/EEAS	Policy Officer
EC/EEAS	Geo-coordintaor for Mali

Liste des institutions rencontrées lors des 8 visites de terrain (Burundi, Haïti, Madagascar, Mali, Népal, RCA, RCI, Sierra Leone)

Burundi

- Délégation de l'Union européenne: Chef de Délégation., Chef de Coopération, Conseiller politique, Chargé(e)s de programme éducation, santé, gouvernance.

Partenaires gouvernementaux :

- Ministère de l'Education : Secrétaire Permanent, Conseiller Ministre, DAF, DPE
- Ministère de la Santé : Dir. Générale des Ressources, Dir. Cellule nationale de coordination (FPB)
- Ministère des Finances : Direction de la planification et de la prévision
- ISTEEBU : Dir. comptabilité nationale, Dir. Département Statistiques économiques et sociales
- BRB : Direction des études
- IDEC

Partenaires techniques et financiers :

- Etats Membres : Belgique & ENABEL, Pays-Bas, GIZ
- Banque Mondiale
- Banque Africaine de Développement
- UNICEF

Haïti

- Délégation de l'Union européenne : Ambassadeur, Conseillers, Chargé(e)s de programmes

Partenaires gouvernementaux :

- Cellule de Réformes des Finances Publiques (CRFP/CNFP)
- Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (Directeur)
- Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (Directeur)

Partenaires techniques et financiers :

- Groupe Sectoriel Finances Publiques : Union européenne, Fonds Monétaire International, Banque Mondiale, Banque Interaméricaine de Développement, Canada, France, Espagne, AT
- Etats Membres : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, France
- Société Civile
- Assistances Techniques : EPTISA, AECID, IIEP (Skype) et PARTICIP
- Comité de pilotage du SBC-II (Cadre Macro) : Ordonnateur National, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministères techniques

- Secteur éducation : Cabinet, Dir. techniques, Expertise France, International Institute for Educational Planning
- Autres: Unité de Lutte Contre la Corruption (ULCC) ; Office de management et des ressources humaines (OMRH)

Madagascar

Union Européenne :

- Chef de Délégation, Chef de Coopération, Chef section Gouvernance et Chargé(e)s de programmes (gouvernance/secteurs sociaux/économie, infrastructures)
- Projet *Ny Fanjakana ho an'ny Dabolobe* (une administration au service de tous)

Partenaires techniques et financiers :

- Banque Africaine de Développement
- Fonds Monétaire International
- France (Ambassade, Agence Française de Développement)
- Allemagne (GIZ - German Corporation for International Cooperation GmbH)

Partenaires gouvernementaux :

- Programme de renforcement de l'efficacité de l'Administration
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Ministère de l'Education Nationale
- Ministère de la Santé Publique
- Ministère de la défense chargé de la gendarmerie nationale
- Bureau Indépendant Anti-Corruption

Société civile :

- Collectif des Citoyens et Organisations Citoyennes

Mali

Union européenne :

- Délégation de l'Union européenne
- Autres acteurs UE : EUTM, EUCAP

Partenaires gouvernementaux :

- Ministère de l'Economie et de Finances
- Ministères sectoriels (Education, Justice)
- Organe de contrôle externe : Bureau du Vérificateur Général

Partenaires techniques et financiers :

- FMI, BM, BAD
- Etats Membres UE : France (AFD)
- Suisse

Société civile :

- Groupe de Suivi Budgétaire (GSB)

Nepal

European Union:

- European Union Delegation
- NEARR Facility
- ECHO

Government partners:

- Prime Minister's Office
- National Reconstruction Authority (NRA)
- Ministry of Finance
- Financial Comptroller and PEFA Secretariat
- Budget Planning Department
- International Economic Cooperation Coordination
- Office of Auditor General (OAG)
- National Planning Commission
- Ministry of Federal Affairs and General Administration

Development partners:

- World Bank
- USAID
- DFID

NGO/CSO:

- Housing Recovery and Reconstruction Platform (HRRP)
- Transparency International (TI)

RCA

- Délégation de l'Union européenne : Ambassadrice, Conseillers et Chargé(e)s de programmes
- Mission de formation de l'Union européenne (EU Training Mission)

Partenaires gouvernementaux :

- Ministre des finances et du budget
- Ministre de la santé publique et de la population
- Cellule de suivi des réformes économiques et financières
- Ministère de l'enseignement primaire et secondaire
- Ministère de l'économie du plan et de la coopération
- Cellule d'appui à l'ordonnateur national (CAON)

Partenaires techniques et financiers :

- Fonds monétaire international (Représentant résident)
- Banque mondiale (Représentant résident et macro-économiste)
- Banque africaine de développement
- Agence française de développement
- UNICEF

RCI

- Délégation de l'Union européenne

Partenaires gouvernementaux :

- ONS
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Secrétariat d'Etat au Budget
- Ministère du Plan
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Sécurité intérieure
- Organes de contrôle : Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances
- Autorité Nationale de Régulation des Marchés Publics (ANRMP)

Partenaires techniques et financiers :

- Fonds Monétaire International
- Agence Française de Développement
- Programme des Nations Unies pour le Développement
- Opérateur : Expertise France

Société civile :

- Social Justice

Sierra Leone

European Union:

- EU Delegation
- EU State Building Contract TA Project

National partners:

- Ministry of Planning and Economic Development (MoPED)
- Ministry of Health and Sanitation (MoHS)
- Ministry of Finance
- Ministry of Finance – Accountant General's Office
- Ministry of Finance – PFM Reform Unit
- Teaching Service Commission (TSC)
- Ministry of Technical & Higher Education (MTHE)
- National Revenue Authority
- National Public Procurement Authority (NPPA)
- Audit Service Sierra Leone (ASSL)
- Ministry of Agriculture & Forestry (MAF)
- Ministry of Mines & Mineral Resources

Development partners:

- World Bank Country Office
- African Development Bank Country Office
- IMF Country Office
- Department for International Development (DFID)

Annexe 9 – Bibliographie générale

ADE-EU (2011) « Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-building » Vol.1 Main Report.

AFD-Banque mondiale, Marc, A., Verjee, N., et Mogaka, S. (2015) « Relever les défis de la stabilité et de la sécurité en Afrique de l'Ouest : Résumé » Collection l'Afrique en développement.

Banque mondiale, Harborne, B., Dorotinsky, W., et Bisca, PM. (2017) « Sécurité et développement : Les finances publiques et le secteur de la sécurité : Abrégé. »

Banque Africaine de Développement (2018) « Evaluation indépendante des opérations d'appui programmatique de la BAD pour la période 2012-2017 : Rapport de synthèse »

Chr. Michelsen Institute, Strand, A., Borchgrevink, K. et Berg Harpviken, K. (2017) « Afghanistan: A Political Economy Analysis ».

Council of European Union (2012) « Council Conclusions: The future Approach to EU Budget Support to Third Countries».

Cour des Comptes Européenne (2016) « Rapport spécial sur l'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne.»

DANIDA (2018) « Evaluation of the Africa Programme for Peace 2004-2017 ».

Dutch Ministry of Foreign Affairs, Dijkstra, G. et De Kemp A. (2015) « Challenges in evaluating budget support and how to solve them ».

EC (2007) « Communication relative sur une réponse de l'UE aux situations de fragilité ».

EC (2011) « Communication relative à la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers».

EC (2011) « Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change »

EC (2012) « Lignes Directrices sur l'appui budgétaire »

EC (2013) « Communication about a strategic approach to resilience in the EU's external action »

EC (2013) « Communication relative à l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs ».

EC (2014) « EU staff handbook on Operating in situations of conflict and fragility ».

EC (2016) « Evaluation with gender as a cross-cutting dimension ».

EC (2017) « Lignes Directrices sur l'appui budgétaire »

European Centre for Development Policy Management, Hauck, V., Galeazzi, G. et Vanheukelom J. (2013) « The EU's State Building Contracts: Courageous assistance to fragile states, but how effective in the end? Briefing Note 60. »

European Union (2016) « A Global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy: Shared vision, Common Action: A stronger Europe ».

German Institute for Development Evaluation (2018) « The Future of integrated policy-based development cooperation ».

Governance and Social Development Resource Centre (2016) « Fragiles States : Topic guide ».

Governance and Social Development Resource Centre, Bakrania, S. (2017) « Cross border drivers of conflict: Pakistan-Afghanistan-Iran-Iraq » K4D Helpdesk Report.

Governance and Social Development Resource Centre, Dukhan, N. (2016) «The Central African Republic crisis » Birmingham, UK: Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham

Governance and Social Development Resource Centre, McDevitt, A. (2017) « Transparency and Accountability in Fragile and Conflict-Affected Setting » K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.

Governance and Social Development Resource Centre, Rao, S. (2014) « Conflict analysis of Mauritania ».

Governance and Social Development Resource Centre, Robert Avis, W. (2016) « Private sector engagement in fragile and conflict-affected settings ».

Governance and Social Development Resource Centre, Strachan, A.L. (2017) « Drivers of conflict in Tunisia: An annotated bibliography » K4D Helpdesk Report.

Heidelberg Institute for International Research « Conflict Barometer 2017».

Institute for Economics and Peace (2018) « Global Peace Index 2018 ».

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011) « Un New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles ».

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2016) « Declaration de Stockholm », Fifth global meeting.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2017) « IDPS Strategy 2017-2021 », Twentieth group meeting in Washington, DC.

International Monetary Fund (2012) « Guidance note on the fund's engagement with countries in fragile situations ».

International Monetary Fund (2015) « Engagement with Countries in Post-Conflict and Fragile Situations Stocktaking ».

International Monetary Fund (2019), Independent Evaluation Office, « The IMF and Fragile States: Evaluation report ».

Nations Unies (2015) « Transformer le monde à l'horizon 2030 ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2007) « Principles for good international engagement in fragile states & situations ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2010) « Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2011) « Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility : Policy Guidance» DAC Guidelines and Reference Series.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2013) « Resource flows and trends in a shifting world ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2014) « Fragile States 2014 Report : Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2014) « Guidelines for resilience systems analysis : How to analyse risk and build a roadmap to resilience ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2014) « Development assistance and approaches to risk in fragile and conflict Affected States ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2016) « Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2017) « Gender Equality and women's empowerment in fragile and conflict affected situations : A review of donor support ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2018) « States of Fragility 2018 : Highlights ».

Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Sarah Hearn (2016) « Independent Review of the New Deal for Engagement in Fragile States for the

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding » New York: Center on International Cooperation, New York University.

Overseas development Institute, Bernardi, M., Hart, T. et Rabinowitz, G. (2015) « EU State Building Contracts: Early lessons from the EU's new budget support instrument for fragile states» Report.

Stability: International Journal of Security & Development, Annan, N. (2014) « Violent Conflicts and Civil Strife in West Africa: Causes, Challenges and Prospects », 3(1): 3, pp. 1-16. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.

Union Européenne (2017) « Le nouveau consensus européen pour le développement ».

World Bank (2019) « World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020-2025, Concept Note ».

World Bank-African Development Bank (2011) « Providing budget Aid in situations of fragility: A World Bank - African Development Bank Common Approach Paper ».