Nations Unies E/C.16/2022/6

Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2022
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Vingt et unième session
4-8 avril 2022
Point 7 de l'ordre du jour provisoire*
Questions intéressant la gestion des finances publiques et la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable

Budgétisation transparente et participative de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document préparé par les membres du Comité Juraj Nemec et Katarina Ott, en collaboration avec Yamini Aiyar, Rolf Alter, Linda Bilmes, Ronald Mendoza, Lamia Moubayed Bissat, Soonae Park, Carlos Santiso, Aminata Touré et Najat Zarrouk, également membres du Comité.

* E/C.16/2022/1.

22-00793X (F)

Merci de recycler

Budgétisation transparente et participative de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable

Résumé

Des processus de financement et de budgétisation efficaces sont des conditions préalables essentielles à la réalisation des objectifs de développement durable, surtout en cette période difficile de crise mondiale provoquée par la pandémie de COVID-19. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement les États Membres se sont engagés à accroître la transparence et la participation égale à la budgétisation. L'importance et les avantages de la transparence budgétaire et de la participation du public aux processus budgétaires ainsi que le lien entre les objectifs de développement durable, le processus de budgétisation et la viabilité budgétaire sont bien connus et ont été largement étudiés. Le présent document examine l'état de la budgétisation transparente et participative dans le monde, présente quelques exemples choisis et propose des mesures importantes pour améliorer ces pratiques, notamment dans l'optique de « construire en mieux pour l'avenir ».

La majorité de la population mondiale, même les plus instruits, tels que les politiciens et les décideurs de premier plan connaissent mal les objectifs de développement durable et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui est plus vaste, ou n'en ont qu'une vague idée. En outre, les mécanismes de transparence fiscale existants ne sont en général pas liés aux processus de planification de la réalisation des objectifs. Par ailleurs, malgré les progrès réalisés au niveau mondial, la transparence et le contrôle des dépenses publiques restent largement insuffisants dans de nombreux pays, en raison de divers facteurs, notamment une absence de volonté politique et de mesures incitatives. Enfin, la crédibilité budgétaire des gouvernements, c'est-à-dire leur capacité à atteindre leurs objectifs en matière de recettes et de dépenses sans dépassement budgétaire au cours de l'exercice, est souvent faible.

Plusieurs initiatives et projets de budgétisation participative sont en cours dans le monde, mais à des niveaux différents et avec une qualité et des résultats inégaux. Si la littérature disponible en matière de budgétisation participative énumère un large éventail d'avantages potentiels connexes, les auteurs ont exprimé des avis mitigés quant aux résultats réels d'une telle budgétisation, même si la plupart des experts reconnaissent qu'il s'agit d'une étape importante pour créer de nouvelles possibilités de contribuer aux processus de gouvernance au niveau infranational.

De nombreuses recommandations concernant la mise en œuvre d'une budgétisation transparente, ouverte et participative figurent dans la documentation et les directives existantes, toutefois le présent document conclut que la volonté politique est l'un des principaux facteurs qui la favorise. Par conséquent, les administrations centrales et locales devraient être invitées à faire tout leur possible pour garantir que la budgétisation nationale, infranationale et locale soit aussi transparente, ouverte et participative que possible.

I. Historique

1. Le présent document s'appuie sur les précédents travaux du Comité d'experts de l'administration publique sur les questions intéressant la gestion des finances publiques et la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable. À sa dix-septième session, le Comité a débattu des moyens de mobiliser, d'allouer et de gérer avec efficacité les ressources budgétaires pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et fait observer que la mise en place de bonnes capacités de gestion des finances publiques aux niveaux national et local, ainsi que des capacités adéquates de surveillance, demeurait un défi majeur. Il a recommandé que les objectifs de développement durable soient pris en compte dans les stratégies nationales de financement afin de combler l'écart entre les priorités stratégiques et les dépenses publiques effectives et de faire en sorte que, dans les pays les moins avancés, la réalisation du développement durable ne repose pas uniquement sur les aides accordées.

2. Lors des sessions suivantes, le Comité a souligné qu'une bonne gestion budgétaire supposait une maîtrise totale des flux nationaux et internationaux, une réduction des flux financiers illicites et de la corruption, un renforcement de la transparence des finances publiques au moyen de processus budgétaires ouverts et concertés, un processus d'établissement des budgets participatif et axé sur les résultats et une décentralisation budgétaire à la mesure des capacités et arrangements institutionnels infranationaux du pays. Il a également souligné qu'il était possible d'accélérer la réalisation des objectifs en les intégrant dans les budgets nationaux et infranationaux et en mettant ces derniers effectivement en œuvre. Il a déclaré en outre qu'il fallait redoubler d'efforts pour renforcer le financement et la gestion financière des collectivités locales, notamment en menant une action mondiale concertée pour faire face aux graves difficultés budgétaires et aux risques financiers que connaissaient actuellement les pouvoirs publics au niveau infranational[1].

3. Le Comité a souligné que la gestion transparente, responsable et participative des finances publiques était l'élément clé d'une bonne gouvernance, tout particulièrement en période de pandémie de COVID-19 alors que les gouvernements du monde entier devaient faire face à une diminution des recettes et à une augmentation des dépenses[2]. Le présent document poursuit la discussion en examinant de manière plus approfondie les modalités de la budgétisation transparente et de la budgétisation participative et en présentant des exemples spécifiques pour chacun de ces concepts. Il est essentiel de promouvoir la transparence et la participation pour comprendre dans quelle mesure les institutions nationales ont été affectées par la pandémie, remédier aux incidences négatives à moyen terme et renforcer la résilience des institutions nationales à plus long terme[3].

4. Il convient de rappeler que dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les États Membres se sont engagés à accroître la transparence et la participation égale dans le cadre du processus de budgétisation. Dans le Programme 2030, les États Membres se sont déclarés conscients du rôle essentiel que jouaient les parlements nationaux du

[1] On trouvera au chap. III.D du document E/2020/44-E/C.16/2020/8 et au chap. III.B du document E/2021/44-E/C.16.2021/7 des résumés des observations et recommandations récentes du Comité sur la gestion des finances publiques et la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable.

[2] Voir E/C.16/2021/3.

[3] Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, *National Institutional Arrangements for Implementation of the Sustainable Development Goals: A Five-year Stocktaking*, *World Public Sector Report 2021*.

fait de leurs fonctions législatives et budgétaires et du contrôle qu'ils exerçaient sur l'exécution effective de leurs engagements. Ils ont en outre appelé les gouvernements et les institutions publiques à collaborer étroitement à la mise en œuvre du Programme 2030 avec les autorités régionales et locales, les institutions sous-régionales, les institutions internationales, les universités, les organisations philanthropiques, les associations et les autres groupes intéressés.

5. La nécessité d'une budgétisation transparente et d'une mise en œuvre étendue de la budgétisation participative est également explicitement mentionnée dans les principes de gouvernance efficace au service du développement durable élaborés par le Comité et approuvés par le Conseil économique et social en 2018[4].

6. L'importance et les avantages de la transparence budgétaire et de la participation du public aux processus budgétaires ainsi que le lien entre les objectifs de développement durable, la budgétisation et la viabilité budgétaires sont bien connus et ont été largement étudiés[5]. En 2012, l'Assemblée générale[6] a pris note des Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques, mis au point par l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques. En 2016, l'Initiative a élaboré un autre ensemble de principes axés sur la participation des citoyens, les Principes de participation du public à la politique fiscale. En 2018, elle a publié une version plus complète des Principes de haut niveau expliquant le rôle important qu'ils jouent depuis 2012 pour promouvoir une plus grande transparence fiscale à l'échelle mondiale.

7. En 2020, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a publié un guide sur la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable afin de faciliter le débat et de proposer des solutions et des modèles pour aligner les budgets nationaux sur ces objectifs[7]. Dans celui-ci, il est indiqué qu'il existe des solutions diverses, tant à court qu'à moyen terme pour mener des réformes. Si certains instruments peuvent être utilisés séparément, d'autres nécessitent une action coordonnée tout au long de la mise en œuvre du Programme 2030. Le guide souligne qu'un grand nombre de solutions vont de pair avec une budgétisation transparente et une mise en œuvre étendue de la budgétisation participative.

II. Budgétisation transparente de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable

8. Il existe plusieurs définitions de la transparence budgétaire, mais la plus simple peut se résumer comme le fait de faire pleinement connaître avec précision, en temps opportun et de façon systématique et compréhensible l'ensemble des informations concernant les budgets publics en respectant les principes généraux de clarté, de

[4] Voir E/2018/44-E/C.16/2018/8, par. 31.

[5] Voir, par exemple, International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*, disponible à l'adresse www.internationalbudget.org/open-budget-survey, Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques, *Fiscal data for emergency response: guide for COVID-19* » (2020), disponible à l'adresse www.fiscaltransparency.net et Elisabeth Hege, Laura Brimont et Félicien Pagnon, « Objectifs de développement durable et indicateurs : peuvent-ils être des outils pour rendre les budgets nationaux plus durables ? », *Public Sector Economics*, vol. 43, n° 4 (décembre 2019).

[6] Voir résolution 67/218 de l'Assemblée générale.

[7] Programme des Nations Unies pour le développement, « Budgeting for the Sustainable Development Goals: aligning domestic budgets with the SDG » (2020).

fiabilité, de fréquence, d'opportunité, de pertinence et de sincérité[8]. La fourniture de telles informations permet une participation populaire aux processus budgétaires et peut avoir une incidence sur l'efficacité de la collecte et de la dépense des fonds publics, en exigeant une plus grande responsabilité de la part des gouvernements et, par conséquent, en réduisant les risques de corruption (voir section III). Les gouvernements sont censés publier au moins les principaux documents budgétaires, tels que les projets de budget de l'État, les budgets citoyens, les rapports de mi-exercice et les rapports de fin d'exercice. Ces éléments fondamentaux de la transparence budgétaire peuvent ensuite être améliorés afin d'assurer le suivi de la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable à toutes les étapes du processus budgétaire (élaboration par l'exécutif, approbation par le législateur, exécution par l'exécutif et contrôle par les organes parlementaires et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques). Cela implique que la plupart des gouvernements doivent déjà avoir mis en place la base sur laquelle repose le concept de budgétisation transparente.

9. Pour promouvoir une budgétisation transparente aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable il est nécessaire de tenir compte de certains facteurs contextuels importants. Tout d'abord, la majorité de la population mondiale, même les plus instruits, tels que les politiciens et les décideurs de premier plan connait mal ou n'a qu'une vague idée des objectifs de développement durable et du Programme de développement durable à l'horizon 2030[9]. En outre, lorsque des mécanismes de transparence fiscale existent, ils ne sont en général pas liés aux processus relatifs aux objectifs de développement durable. Par ailleurs, malgré les progrès réalisés au niveau mondial, la transparence et le contrôle des dépenses publiques restent largement insuffisants dans de nombreux pays[10], en raison de divers facteurs, notamment l'absence de volonté politique et de mesures incitatives[11]. En outre, les gouvernements jouissent souvent de peu de crédibilité dans le domaine budgétaire, notamment en ce qui concerne leur capacité à atteindre leurs objectifs en matière de recettes et de dépenses sans s'écarter du budget approuvé au cours de l'exercice[12].

10. Il existe plusieurs évaluations de la transparence budgétaire considérées comme très sérieuses, en particulier l'enquête sur le budget ouvert réalisée par International Budget Partnership[13] afin de déterminer si un pays dispose de mécanismes juridiques et institutionnels permettant au public d'accéder aux informations budgétaires (gouvernance) et qui examine le nombre et la qualité des différentes informations budgétaires que les gouvernements mettent à la disposition du public (disponibilité). Ces évaluations peuvent aider à identifier les réformes nécessaires pour améliorer la transparence fiscale et faciliter la coordination du soutien extérieur et par la suite le suivi et l'appréciation des progrès accomplis.

11. Si certains pays ont intégré les objectifs du Millénaire pour le développement dans leurs budgets et que quelques autres ont fait de même avec les objectifs de

[8] Voir aussi Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Note d'orientation stratégique du Comité d'experts de l'administration publique sur la transparence fiscale et budgétaire (2021).

[9] Voir le Réseau de communication pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « What people know and think about the Sustainable Development Goals: selected findings from public opinion surveys » (2017).

[10] Voir International Budget Partnership, *Enquête sur le budget ouvert 2019*.

[11] Voir également Organisation des Nations Unies, note d'orientation stratégique du Comité d'experts de l'administration publique.

[12] Voir, par exemple, International Budget Partnership, « Addressing budget credibility ». Disponible à l'adresse suivant : https://internationalbudget.org/issues-lab/budget-credibility.

[13] Disponible à l'adresse suivante : www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

développement durable, plusieurs pays (même au niveau infranational) et organisations ont par ailleurs utilisé des systèmes d'étiquetage budgétaire pour divers objectifs politiques ciblés tels que l'éradication de la pauvreté, l'égalité des sexes et l'action climatique, ce qui a permis notamment d'intégrer les questions de genre dans le processus budgétaire ainsi que celles liées à l'écologie ou au bien-être.

12. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est l'un des principaux organismes de promotion de la transparence budgétaire dans le monde et à cet effet il en promeut les avantages (responsabilité, intégrité, inclusion, confiance et qualité), expose les meilleures pratiques et propose un éventail complet d'outils de transparence budgétaire intégrant les mesures pratiques indispensables pour gérer les finances publiques. Les meilleures pratiques de l'OCDE se fondent sur l'expérience de plusieurs pays et ne sont pas destinées à constituer une norme standard de transparence budgétaire, mais elles sont effectivement assorties d'une recommandation tendant à ce que les pays désireux d'atteindre des niveaux plus élevés de transparence budgétaire établissent et publient tous les principaux rapports budgétaires, divulguent les hypothèses économiques, les dépenses fiscales, les créances et engagements, les obligations liées aux pensions et les engagements conditionnels et mettent en place des mécanismes d'intégrité, de contrôle et de responsabilité tels que les politiques suivies en comptabilité, des systèmes de contrôle des finances et des déclarations de responsabilités, des audits et un mécanisme de contrôle par les citoyens et le Parlement[14].

13. L'OCDE définit la budgétisation de l'action à mener au pour atteindre les objectifs de développement durable comme « l'application systématique d'outils et de processus analytiques, en tant que partie intégrante du processus budgétaire, pour mettre en évidence la manière dont la politique budgétaire fait progresser la réalisation de ces objectifs et pour aider à mieux informer, hiérarchiser et financer les politiques répondant aux objectifs de développement durable »[15]. Une brève analyse montre que les pays de l'OCDE ont des approches différentes, certains liant leur budget à tous les objectifs et d'autres seulement à quelques-uns d'entre eux. Les pays privilégient également différents domaines d'intervention, tels que la planification, l'établissement et l'exécution du budget et l'ensemble du cycle budgétaire. Certains s'intéressent essentiellement aux budgets de l'administration centrale, tandis que d'autres incluent les entreprises d'État, les gouvernements infranationaux et les organismes de sécurité sociale[16]. Parmi les pays de l'OCDE qui ont introduit la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable, la Colombie, par exemple, aligne son plan national de développement et ses projets d'investissement public sur les 17 objectifs, tandis qu'au Mexique, l'étiquetage des objectifs lie près d'un tiers des programmes budgétaires à l'objectif 16 sur la paix, la justice et les institutions fortes.

14. La Commission européenne, quant à elle, a récemment effectué une analyse pour déterminer si l'Union européenne progresse suffisamment sur la voie de la réalisation des objectifs et si l'exécution de son budget, tant au niveau de l'Union que de ses pays membres, contribue véritablement à atteindre les objectifs du Programme 2030. Alors qu'il ne reste que neuf ans pour atteindre ces objectifs, le rapport de la Commission a conclu qu'aucun pays européen n'est en voie de les réaliser tous. Elle a donc publié des lignes directives visant à intégrer les objectifs dans toutes ses

[14] Voir OCDE, *La transparence budgétaire*. Disponible à l'adresse suivante www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm.

[15] OCDE, *Sustainable Development Goal Budgeting Case Studies and an Emerging Framework for Implementation* (à paraître).

[16] Voir Scherie Nicol et Natalia Salazar, « Budgeting for Sustainable Development Goals and other high-level priorities » (2021).

politiques et stratégies. Le budget à long terme de l'Union européenne pour la période 2021-2027 et le plan de relance « Next Generation EU » prévoient de consacrer au moins 30 % des dépenses aux objectifs liés au climat.

15. La Commission a également entrepris des travaux afin d'élaborer un système de suivi des dépenses basé sur l'architecture des objectifs. Cependant, les divers rapports et documents publiés jusqu'à présent ne donnent que des descriptions générales de la contribution des programmes de dépenses. Il faudrait mettre en place un cadre national de suivi et de résultat solide pour garantir une utilisation efficace de ces fonds étant donné que jusqu'à 75 % des dépenses du budget de l'UE sont gérées à la fois par la Commission européenne et par les États membres (gestion partagée). Il serait en outre possible pour un gouvernement d'améliorer la cohérence des politiques et la responsabilité en liant l'exécution de son budget à un tel cadre. Les progrès ainsi accomplis vers la réalisation des objectifs pourraient ensuite être notamment évalués par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques afin de garantir une exécution efficace du budget. Toutefois, la plupart des États Membres commencent à peine à intégrer les objectifs dans leurs processus budgétaires nationaux en mesurant à l'aide d'indicateurs les progrès accomplis pour atteindre certaines cibles[17].

16. Le Ministère des finances du Ghana élabore régulièrement des rapports budgétaires annuels sur les objectifs de développement durable afin d'évaluer et de recenser les déficits de financement et de mettre en place les mécanismes nécessaires pour financer la réalisation des objectifs prévus et aider le gouvernement à en assurer le suivi. Le budget national du Ghana est aligné sur les cibles des objectifs et sur son plan de développement à moyen terme. Le Ministère des finances a également publié un manuel sur la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs afin de suivre les crédits alloués et les dépenses pour chaque objectif et cible, y compris les dépenses totales et par objectif, région, ministère, département et agence.

17. Au Ghana, le suivi des dépenses par rapport à la réalisation des objectifs liés aux priorités nationales de développement permet à toutes les parties prenantes d'analyser les progrès accomplis au fil du temps tant dans la réalisation des différents objectifs qu'en fonction de divers paramètres et constitue le cadre qui permettra de prévoir les mesures supplémentaires nécessaires pour atteindre ces objectifs dans les délais fixés. Il assure la transparence des dépenses liées aux objectifs et permet au secteur privé, aux partenaires de développement, aux organisations de la société civile et aux entreprises sociales de prendre des décisions de financement éclairées dans ce domaine. La publication d'un rapport budgétaire annuel sur les objectifs de développement durable auxquels le pays a souscrit constitue un moyen d'informer les parties prenantes et de recueillir leurs observations[18].

18. Si l'approche des pays en matière de budgétisation de l'action menée pour atteindre les objectifs de développement durable varie, l'analyse met l'accent sur des facteurs de réussite communs : l'engagement politique en faveur du Programme 2030, un leadership fort de la part des ministères concernés, un processus de planification budgétaire solide, un système robuste de gestion des finances publiques, une coordination entre les différents niveaux de gouvernement et la disponibilité et la publication de données pertinentes pour mesurer les progrès accomplis. En fin de compte, la transparence budgétaire est à nouveau primordiale.

---

[17] Voir Parlement européen, « Budgetary control of the Sustainable Development Goals in the EU budget » (2021) disponible à l'adresse suivante : www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI(2017)614644_EN.pdf.

[18] Voir Ghana, Ministère des Finances, « Launch and presentation of the 2020 SDGs budget report », communiqué de presse, 27 mai 2021. Disponible à l'adresse suivante : https://mofep.gov.gh/press-release/2021-05-28/launch-and-presentation-of-the-2020-sdgs-budget-report.

Étiquetage des budgets alloués à l'action climatique

19. Le processus d'identification, d'évaluation et de suivi des dépenses publiques nécessaires au titre de l'action climatique (objectif 13) pourrait également être appliqué à la budgétisation d'autres objectifs. L'étiquetage du budget alloué à l'action climatique a été appliqué dans divers pays, comme le Cambodge, la France, l'Irlande et le Népal, en fonction de leurs besoins particuliers, de leurs priorités politiques, de leurs pratiques budgétaires et de leurs mécanismes institutionnels. Cette approche a souvent eu la faveur des organismes des Nations Unies, notamment le PNUD et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, et la Banque mondiale.

20. Les pays déterminent et estiment en général les dépenses nécessaires, attribuent les rôles et les responsabilités en matière d'étiquetage aux différentes institutions, mettent en place des dispositifs de contrôle de la qualité et intègrent le tout dans leurs processus budgétaires. De nombreux avantages ont été observés, tels qu'une sensibilisation accrue à la question du changement climatique dans les services financiers centraux et les organismes d'exécution, une meilleure communication des engagements pris par le gouvernement, une transparence et une responsabilité accrues et une aide à la mobilisation de financements externes.

21. Parmi les principaux obstacles rencontrés figuraient les limites du système budgétaire, les problèmes liés à l'alignement des politiques, à l'efficience et à l'efficacité, les difficultés à se concentrer non seulement sur les dépenses mais aussi sur l'élément recettes du budget et, enfin et surtout, la charge importante imposée aux responsables du budget. Cependant, de nombreux enseignements ont été tirés de ces expériences lesquels pourraient être utiles pour le fléchage des objectifs de développement durable, comme l'importance de fixer les buts des initiatives politiques et d'envisager des alternatives, de définir la portée politique de la méthodologie de fléchage, de faire participer les principales parties prenantes institutionnelles à la conception et à la mise en œuvre, de garantir la collaboration des organismes d'exécution, d'identifier les activités et les dépenses qui ont des incidences négatives et d'intégrer l'étiquetage budgétaire à l'ensemble du cycle budgétaire et à toutes ses étapes.

22. Le Groupe de la Banque mondiale a récemment mené une analyse détaillée des expériences d'étiquetage des budgets alloués à l'action climatique de 19 pays, laquelle a fourni un certain nombre d'enseignements précieux concernant la conception et la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le partage des informations sur les allocations de crédits. Le Bangladesh est un bon exemple de pays pour lequel l'étiquetage budgétaire a une incidence sur sa transparence budgétaire. Les organismes publics de ce pays sont tenus d'expliquer de quelle manière leurs projets et programmes luttent contre les changements climatiques ou y contribuent et le Ministère des finances définit des codes spécifiques préalablement étiquetés et les onglets correspondant à l'action climatique sont automatiquement intégrés lors de la saisie des données budgétaires. Le Ministère établit des rapports sur l'exécution du budget des projets et programmes climatiques, lesquels fournissent des informations sur les crédits alloués et révisés ainsi que sur les dépenses réelles (globalement et par ministère, programme et domaine thématique)[19].

[19] Groupe de la Banque mondiale, « Climate change budget tagging : a review of international experience » (février 2021).

III. Expériences de budgétisation participative de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable

23. Le principe d'inclusion est indissociable de celui de la participation[20] et la budgétisation participative est l'une des stratégies qui permet de l'encourager[21]. Le budget participatif est associé au principe de promotion de l'inclusion par la participation, tout en facilitant l'élaboration de politiques rationnelles et en contribuant à renforcer l'efficacité des institutions ainsi que leur fonctionnement démocratique et la cohésion des communautés.

24. Le concept de budgétisation participative a vu le jour à Porte Alegre, au Brésil, à la fin des années 1980. La ville était considérée comme l'un des premiers exemples de transformation de la démocratie représentative en démocratie directe. Pour la ville, la budgétisation participative constituait un exemple de démocratie radicale, une pratique qui autorisait les habitants des quartiers pauvres, jusqu'alors marginalisés, à collaborer avec la municipalité pour affecter une partie du budget. La budgétisation participative s'est avérée être un instrument populaire et elle s'est largement répandue pour devenir une pratique courante dans de nombreuses villes de toutes les régions du monde.

25. Les livres, articles et autres évaluations dans ce domaine énumèrent un grand nombre d'avantages liés à la budgétisation participative, notamment une meilleure transparence des dépenses publiques, une plus grande responsabilisation (du gouvernement et des politiciens) et une allocation plus efficace des ressources[22]. La budgétisation participative encourage la participation démocratique en garantissant que les citoyens puissent avoir leur mot à dire dans les décisions qui les concernent et certains estiment qu'elle permettrait de déboucher sur une société civile plus forte et de renforcer le civisme tout en servant d'instrument d'innovation sociale. Une partie de la littérature souligne que les participants sont ainsi mieux informés et qu'ils deviennent plus favorables aux politiques publiques, plus motivés pour s'engager auprès des autorités locales et pour participer activement à la vie civique et sociale de leurs communautés et qu'ils accordent une plus grande confiance au gouvernement du fait de la légitimité accrue du processus décisionnel municipal et des décisions d'investissement. Ils « apprennent » à devenir des citoyens-agents en participant à des « écoles de la démocratie ».

26. Des difficultés surgissent lorsque toutes les décisions relatives à la budgétisation participative sont prises au niveau local, sa mise en œuvre et son succès dépendant largement de la volonté des politiciens locaux de mettre en œuvre les processus correspondants ainsi que des ressources disponibles. Certains fonctionnaires locaux, notamment s'ils sont contraints par des facteurs externes à mettre en place un mécanisme de budgétisation participative, peuvent l'encourager tout en entravant les processus connexes, par exemple en n'allouant à contrecœur qu'un très petit montant de budget dans un cadre expérimental unique. Les résidents ne sont parfois autorisés à proposer des projets que dans des domaines politiques prédéterminés et sans véritables délibérations, après quoi les politiciens élus décident d'octroyer ou non des

[20] Voir les principes de gouvernance efficace au service du développement durable (« Pour garantir l'efficacité de l'État, tous les grands groupes politiques doivent s'engager activement dans les domaines qui les concernent directement et être en position d'influencer les politiques »).

[21] Voir, par exemple, Michiel De Vries, Juraj Nemec et David Špaček, *International Trends in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices* (2021).

[22] Voir, par exemple, Yves Cabannes, « Budget participatif : une contribution puissante et croissante à la réalisation des ODD et principalement de l'ODD 16.7 » (2019). Disponible à l'adresse suivante : www.gold.uclg.org/sites/default/files/02_policy_series-v3.pdf.

fonds aux propositions retenues. Dans ces conditions, il peut arriver que seuls quelques résidents participent et que beaucoup d'entre eux soient déçus par un résultat qui est loin d'être à la hauteur des attentes. Les détracteurs peuvent alors prétendre que cela montre bien que la budgétisation participative n'est pas efficace et plaider en faveur d'un retour à des méthodes plus traditionnelles et exclusives de gestion des processus budgétaires. L'absence de soutien actif de la part des décideurs politiques dans de telles situations peut sérieusement limiter l'incidence de la budgétisation participative sur la réactivité du gouvernement, que ses promoteurs cherchent à améliorer.

27. La budgétisation participative peut être mise en place au niveau de la communauté, du district, de la ville ou de la région, concerner des domaines thématiques et répondre à des priorités spécifiques (par exemple, transport, logement ou éducation) ou, plus rarement, pour allouer des ressources à des groupes sociaux déterminés, en général les groupes les plus vulnérables et exclus, tels que les pauvres, les femmes, les jeunes et les personnes âgées.

Exemples de budgétisation participative en Asie et dans le Pacifique

28. Un programme de budgétisation participative non juridiquement contraignant a été introduit pour la première fois en 2003 en République de Corée dans le district de Buk-gu à Gwangju. Ce programme volontaire est devenu un système légalement obligatoire en mars 2011 et a fait du pays le premier et le seul dans lequel toutes les autorités locales ont adopté des systèmes de budgétisation participative. Toutefois, pour tenir compte de l'hétérogénéité locale en matière de budgétisation, l'établissement détaillé du budget participatif a été confié aux autorités locales.

29. En 2018, la budgétisation participative a été étendue à tout le territoire en ce qui concerne les collectivités locales, permettant aux citoyens de participer au processus d'allocation budgétaire de l'administration centrale appelé « Mon budget ». Les citoyens peuvent y contribuer de quatre manières : a) en proposant des projets ou en participant aux discussions sur le choix des projets, b) en prenant part aux discussions sur l'élaboration d'un projet, c) en étant membre du groupe de participation des citoyens au budget pour examiner, discuter et voter les projets et d) en contribuant au contrôle des dépenses. Le Groupe est composé de 300 personnes représentant plusieurs catégories sociales, notamment des groupes vulnérables, répartis par région, sexe, âge et revenu. Au niveau national, la budgétisation participative concerne tous les secteurs, y compris ceux de l'éducation, du bien-être et de la culture, sauf s'il s'agit de projets locaux spécifiques tels que routes, barrages et bibliothèques.

30. En 2021, près de 298 500 milliards de won coréens inscrits au budget de l'État étaient administrés et contrôlés dans le cadre d'un budget participatif national, tandis que 1 500 milliards de won coréens étaient gérés au titre d'un budget participatif local. Les allocations budgétaires concernaient principalement l'ordre public et la sécurité, le bien-être social, la culture et le tourisme, la mise en valeur des terres, les projets de développement locaux et les transports.

31. En ce qui concerne les aspects positifs de la budgétisation participative, les fonctionnaires estiment en premier lieu qu'elle accroît la confiance des citoyens envers les autorités locales et nationales, en deuxième lieu celle des fonctionnaires envers les citoyens et en troisième lieu la transparence de l'administration. Des difficultés ont été identifiées, notamment une participation citoyenne inférieure aux attentes, une possible surcharge de travail pour les fonctionnaires, des propositions de citoyens servant des intérêts particuliers plutôt que ceux de l'ensemble de la communauté, la question de la légitimité des citoyens participant au processus et le fait que les autorités publiques acceptent mal la budgétisation participative en tant que mécanisme de participation.

32. Le processus de budgétisation participative en République de Corée est similaire à celui adopté par les États-Unis d'Amérique, puisque les citoyens peuvent proposer des projets nécessaires au niveau local et participer au processus de décision. Il permet d'améliorer la transparence des processus d'allocation budgétaire et de renforcer la responsabilité démocratique.

33. Aux Philippines, l'initiative de budgétisation ascendante a été lancée après 2010 dans le cadre de mesures plus larges prises par le gouvernement pour rendre le processus budgétaire plus transparent et pour que les citoyens y prennent part plus activement, en particulier au niveau des collectivités locales. Le cadre de budgétisation participative a toutefois considérablement évolué depuis 2016. Si plusieurs des actions menées pour réformer la budgétisation se sont poursuivies, d'autres ont été abandonnées. L'élitisme et la corruption ont été mis en avant par certains acteurs comme étant parmi les principaux défis à relever[23]. Enfin, la pandémie de COVID-19 a considérablement compliqué le travail budgétaire en raison des nombreuses restrictions de déplacements et du transfert d'un grand nombre d'activités vers des plateformes en ligne qui constituent des espaces plus larges de participation citoyenne.

34. La budgétisation ascendante aux Philippines diffère légèrement des modèles appliqués aux États-Unis ou en République de Corée. Des assemblées sont organisées avec des membres de la société civile qui sont sélectionnés pour examiner et analyser les données sociales et économiques et choisir les projets prioritaires qui seront recommandés au groupe d'action locale de lutte contre la pauvreté, lequel décidera quant à lui des projets à mettre en œuvre. Les projets sont ensuite exécutés lors de la phase finale en coordination avec les bureaux régionaux et/ou provinciaux des organismes participants et des collectivités locales partenaires.

35. Les premières évaluations de la budgétisation participative réalisées aux Philippines font état de résultats mitigés, car l'accès à l'information (par exemple, au moyen de mesures de transparence) n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité (renforcée). L'amélioration de la transparence ne conduit pas forcément à une plus grande réactivité de l'État et de ses différents organismes, surtout si les capacités n'ont pas été suffisamment renforcées pour pouvoir agir et répondre rapidement aux appels à l'action lancés par les citoyens.

36. En dépit de ces obstacles, il est évident que la budgétisation participative est un processus important pour le pays, en particulier parce qu'elle procure une grande marge de manœuvre à l'exécutif, notamment dans le contexte actuel où d'importantes mesures budgétaires doivent être prises pour pallier les conséquences économiques de la pandémie. Il faudra trouver un meilleur équilibre entre améliorer la gouvernance budgétaire et accroître la participation des citoyens aux décisions budgétaires, et à cet effet il sera nécessaire de renforcer les capacités de l'État et de ses institutions à mettre en place un budget participatif.

37. En Inde, l' « audit social » est un mécanisme unique de participation et de responsabilisation des citoyens pour une budgétisation efficace. Il consiste pour les citoyens à jouer un rôle d' « auditeurs », à suivre les dépenses publiques et à recouper les déclarations de dépenses par rapport à la réalité sur le terrain tout en demandant directement des comptes aux représentants de l'administration grâce à une plateforme publique, le Jansunwai, ou audience publique. L'audit social peut être décrit comme un moyen d'assurer une vigilance constante du public en associant la participation et le suivi par les citoyens aux exigences de l'audit. Les audits sociaux s'inscrivent dans une tradition de participation citoyenne proactive au contrôle des dépenses et ils sont

[23] Aimee Franklin et Carol Ebdon, « Participatory budgeting in the Philippines », Chinese Public Administration Review, vol. 11, n° 1 (juin 2020).

devenus des outils importants de la gouvernance participative. Ils remontent à la loi nationale sur le droit à l'information qui a pour objet de combiner transparence et responsabilité et de permettre aux citoyens d'exercer leur droit à l'information. Depuis 2006, à la suite d'une mobilisation de grande ampleur de la société civile, les audits sociaux sont intégrés dans l'approche officielle adoptée par le gouvernement pour promouvoir la participation à la prestation de services publics en Inde. Plusieurs gouvernements infranationaux ont désormais mis en place des « cellules d'audit social » chargées de soutenir le processus de mobilisation des citoyens pour « contrôler » l'action du gouvernement. En outre, les organisations de la société civile demeurent en première ligne pour surveiller l'état d'avancement des audits sociaux s'agissant d'un large éventail de dépenses du secteur social. Plusieurs études empiriques ont fait état de l'importance et de l'efficacité des audits sociaux, en particulier de ceux menés par la société civile, pour donner du pouvoir aux citoyens et accroître la responsabilisation. Ils constituent désormais un outil mondialement reconnu de suivi de la budgétisation participative et de renforcement du principe de responsabilité.

38. En Europe, si la budgétisation participative a été adoptée dans certains pays, ce n'est pas le cas dans d'autres, voire dans des pays très développés, ou elle n'est pas encore très présente ou répandue.

Europe orientale

39. En Pologne, la budgétisation participative est obligatoire dans certaines catégories de municipalités. Dans tous les autres pays de la région, elle n'est pas largement utilisée et concerne surtout des crédits peu importants alloués à des projets locaux. Les avis concernant l'efficacité réelle de la budgétisation participative dans cette région divergent, mais celle-ci est néanmoins appréciée en tant qu'étape sur la voie de l'instauration de démocraties locales. Il est toutefois intéressant de constater que les politiciens locaux s'érigent souvent en défenseurs de la budgétisation participative pour améliorer leur profil politique.

40. Le Bélarus utilise la budgétisation participative depuis 2006 pour la mise en œuvre de projets. Ce modèle fait appel à des fonds extrabudgétaires provenant d'organisations et d'institutions européennes sous réserve de cofinancement par des organisations locales. Les fonds extrabudgétaires sont débloqués après mise en concurrence pour financer des initiatives citoyennes de développement local, les citoyens participant directement à l'établissement du budget. Les résultats de la mise en œuvre de ce processus au Bélarus sont jugés très positifs car il contribue à neutraliser la corruption, permet de déterminer au mieux les besoins des habitants en matière de services publics, améliore et renforce la coopération décentralisée, permet une utilisation plus judicieuse des ressources publiques (fonds extrabudgétaires) et renforce les compétences et les connaissances des citoyens dans le domaine des finances publiques, de la budgétisation et du contrôle financier.

41. Dans la Fédération de Russie, la budgétisation participative est appelée budgétisation « d'initiative publique » et elle y est déjà appliquée depuis 15 ans pour des projets individuels. Tout a commencé en 2007 lorsque la Banque mondiale a lancé le projet de programme de soutien aux initiatives locales dans l'un des sujets de la Fédération (territoire de Stavropol), avec le soutien actif du Ministère des finances du pays. La participation des citoyens au lancement et à la mise en œuvre de projets de budgets participatifs a accru la transparence de la gestion budgétaire et permis une répartition efficace du budget. Au niveau social, elle a notamment eu pour conséquences importantes de permettre aux citoyens de prendre part au processus de gestion budgétaire, d'accroitre la confiance envers les autorités gouvernementales et de renforcer l'implication des citoyens dans la vie et le développement de la région

et, par conséquent, d'améliorer leur compréhension des questions liées à l'allocation des ressources budgétaire.

États d'Europe occidentale et autres États

42. La budgétisation participative a démarré lentement aux États-Unis et n'a été lancée dans la ville de New York que vingt ans après ses débuts à Porto Alegre. Cependant, à partir de 2011, elle est rapidement devenue un élément important pour de nombreuses administrations infranationales (y compris les villes, les comtés, les juridictions tribales et les districts résidentiels et scolaires) et est désormais utilisée dans une certaine mesure par des centaines d'administrations locales. Plus de 300 millions de dollars ont été dépensés à ce jour par des collectivités locales pour la mise en œuvre de projets[24]. Les plus importantes initiatives dans ce domaine (en termes de dollars) concernent Chicago, New York et Seattle, mais certaines villes plus petites, telles que Cambridge (Massachusetts), Grand Rapids (Michigan) et Oakland (Californie) ont mis en place des programmes de budgétisation participative importants par rapport à leurs budgets. Cette tendance devrait s'accélérer depuis que le Congrès a voté une aide de 350 milliards de dollars aux États et aux collectivités locales dans le cadre de la loi sur le plan de sauvetage américain adoptée en mars 2021, certaines autorités locales ayant alloué des fonds au titre de cette loi pour lancer des initiatives de budgétisation participative axées sur la communauté.

43. La mise en œuvre de la budgétisation participative diffère car elle tient compte des situations et priorités locales, mais quatre éléments communs à la plupart des villes américaines ont pu être identifiés. Au départ, les juridictions locales allouent une part de leur budget d'équipement au processus de budgétisation participative. Il s'agit en général d'un petit montant, lequel augmente progressivement à mesure que le processus se développe et attire un plus grand nombre de participants et d'électeurs. Au cours de la phase de « conception du processus », des comités directeurs dirigés par des résidents définissent les normes régissant le processus local de budgétisation et notamment des questions clés telles que les personnes autorisées à voter. Dans de nombreuses villes, tous les résidents sont invités à participer et à voter, indépendamment de leur citoyenneté, de leur statut d'électeur ou de leur âge, contrairement au vote ordinaire. Les personnes âgées de moins de 18 ans peuvent voter, de même que les non-citoyens, les résidents temporaires (tels que les étudiants) et les personnes qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales.

44. Les résidents proposent des idées à l'état brut lors de la phase « d'idéation ». Au cours de la phase d' « élaboration de la proposition », des équipes de résidents collaborent avec les autorités de la ville pour élaborer des propositions détaillées assorties de prévisions de dépenses à partir de certaines de ces idées. Les équipes de budgétisation participative mènent des activités de sensibilisation tout au long du processus afin d'élargir la participation. Finalement, les idées retenues sont soumises au vote, et celles qui obtiennent le plus grand nombre de voix sont mises en œuvre par les autorités locales, dans la limite du budget approuvé. Ces dernières années, les projets finals de budgétisation participative ont concerné un large éventail de domaines, allant de la rénovation d'aires de jeux à l'installation de toilettes publiques. L'afflux récent de fonds dans le cadre de la loi sur le plan de sauvetage américain devrait permettre de mettre davantage l'accent sur les infrastructures, telles que les systèmes d'évacuation des eaux pluviales, le haut débit et le logement.

45. Les citoyens américains ont en général une bonne opinion de la budgétisation participative : plus de 54 % d'entre eux disent vouloir que leurs institutions gouvernementales locales adoptent ce système. Les responsables locaux sont

[24] Voir www.participatorybudgeting.org.

également enthousiastes à l'idée de recourir à ce mécanisme pour accroître la participation citoyenne et des recherches récentes menées dans la ville de New York montrent que lorsque les citoyens s'engagent dans un tel processus, les intentions de vote augmentent de 8,4 points de pourcentage en moyenne. Toutefois, pour de nombreuses collectivités locales, le manque de capacités ou de ressources est considéré comme l'un des obstacles majeurs à la mise en place de la budgétisation participative ou à l'extension des programmes existants, ce qui pourrait ralentir le taux de croissance au cours de la prochaine décennie.

46. Au Portugal, pays souvent cité comme un exemple de meilleure pratique, la budgétisation participative a une longue histoire. Un nombre important de municipalités ont commencé à l'utiliser avec succès à partir du début des années 2000 pour inciter les citoyens à participer au processus de prise de décision au niveau local et elle a ensuite été également introduite dans le budget de l'État.

47. En Allemagne, un nombre croissant de municipalités ont recours à la budgétisation participative depuis qu'elle a été mise en œuvre pour la première fois en 1998, mais ce nombre reste toutefois relativement faible. Contrairement aux États-Unis ou à la République de Corée, en Allemagne elle n'a souvent qu'un caractère consultatif et ses résultats ne sont pas juridiquement contraignants. Elle a en fait pour objectif premier d'informer les citoyens sur la gestion financière de la municipalité afin d'accroître la transparence et de renforcer leur intérêt pour la politique municipale. Par ailleurs, il est intéressant de constater que les municipalités qui ont recours à de tels mécanismes sont en moyenne dans une plus mauvaise situation financière que celles qui ne le font pas, ce qui porte à croire que les budgets participatifs pourraient être utilisés comme « excuse » ou « prétexte » face à de mauvais résultats budgétaires.

48. Il existe différents types de processus de budgétisation participative en Allemagne. Les enquêtes qui sont réalisées ressemblent plus à des sondages d'opinion sur le projet de budget municipal. Les Vorschläge sont des processus de budgétisation participative dans lesquels il est demandé aux citoyens de proposer des modifications qui seront apportées au budget municipal ordinaire. En revanche, un Bürgerbudget (budget citoyen) alloue un montant fixe aux citoyens, lesquels peuvent ensuite soumettre des propositions indiquant les services qui devraient en bénéficier. De 2014 à 2017, ces enquêtes n'ont joué qu'un rôle marginal alors que les Vorschläge prédominaient. Cependant, les Bürgerbudgets ont rapidement gagné en importance ces dernières années. On ne dispose que de peu de données empiriques sur les résultats des processus de budgétisation participative en Allemagne. Néanmoins, on sait bien que les citoyens manifestent en général peu d'empressement à prendre part à ces processus, malgré quelques exceptions notables. En outre, il semble que la plupart des propositions résultant de ces processus ne soient pas mises en œuvre par les municipalités concernées[25].

49. En Italie, après une première période pendant laquelle la budgétisation participative n'a cessé de se développer (2001-2008), l'utilisation de cet outil a rapidement décliné (2009-2014). Par la suite, de plus en plus de municipalités l'ont à nouveau adopté et le recours à ces pratiques s'est intensifié de manière constante entre 2015 et 2019. La principale forme de budget participatif en Italie est similaire à celle des États-Unis et de la République de Corée et elle est parfois appelée « budget participatif basé sur un projet ». L'incidence du budget participatif sur le processus de prise de décision de la municipalité ou la promotion d'une culture participative est limitée, la plupart des sources ne signalant aucun impact significatif, en raison du peu de ressources allouées.

[25] De Vries, Nemec et Špaček, International Trends in Participatory Budgeting.

50. L'Association suédoise des autorités locales et des régions a encouragé et soutenu des projets pilotes de budgétisation participative visant à renforcer la démocratie locale. Cependant, seules 12 municipalités sur 290 ont expérimenté ce nouvel outil démocratique et aucune n'a continué de l'utiliser après la fin des projets pilotes. Même si les citoyens avaient une bonne opinion de la budgétisation participative, les autorités locales se sont montrées plutôt sceptiques à son égard.

IV. Conclusions et recommandations

51. Dans de nombreux pays, les dépenses publiques ont atteint des niveaux sans précédent, une situation qui a encore été récemment exacerbée par la pandémie de COVID-19, rendant l'application d'une budgétisation transparente et participative plus indispensable que jamais. Dans le même temps, étant donné que le Programme 2030 va rapidement arriver à échéance et que sa mise en œuvre suscite de grandes espérances, il est plus que jamais important d'allouer des fonds suffisants à la réalisation des objectifs de développement durable.

52. Il sera essentiel de faire montre de volonté politique pour mettre en œuvre le Programme 2030 et atteindre les objectifs de développement durable et de saisir l'occasion fournie par la pandémie de COVID-19 et les demandes budgétaires accrues qui en découlent pour rendre les budgets plus durables, efficaces, ouverts, transparents et participatifs. Une telle volonté politique devrait se manifester depuis les niveaux de gouvernement infranationaux les plus bas, chargés de la fourniture des biens et services publics de base, jusqu'aux administrations nationales en charge des budgets nationaux et de la coordination de toutes les politiques nationales, en passant par le niveau régional, où les pratiques peuvent être coordonnées et partagées entre les États Membres, et le niveau international, avec le soutien du système des Nations Unies et des banques multilatérales de développement qui peuvent utiliser leur pouvoir de rassemblement, leurs connaissances et leurs ressources financières pour promouvoir la budgétisation de l'action menée pour atteindre les objectifs de développement durable.

53. Si de nombreux pays ont pris des mesures importantes pour mettre en œuvre une budgétisation transparente et participative, la question de savoir comment promouvoir davantage une budgétisation ouverte, transparente et participative en tant qu'outil permettant d'atteindre les objectifs de développement durable se pose toujours. Il n'y a cependant pas de réponse simple à cette question. Les obstacles techniques, tels que les limites en matière de matériel et de logiciels, les problèmes de connectivité et l'absence ou l'insuffisance de systèmes de signature électronique peuvent être surmontés si la volonté politique et les ressources humaines et financières existent, mais les aspects institutionnels diffèrent d'un pays à l'autre et il n'existe pas de solution unique adaptée à tous. Toutefois, il est clair qu'un environnement politique favorable doit être instauré au niveau local, notamment par le biais d'une coopération avec toutes les parties prenantes.

54. La budgétisation transparente et participative de l'action menée pour atteindre les objectifs de développement durable et ceux du Programme 2030 reste une question complexe et difficile. Il existe différentes solutions pour aller de l'avant. Par exemple, on pourrait tout d'abord promouvoir la réalisation des objectifs en informant de leur existence toutes les parties prenantes, y compris les agents de l'État et le grand public et en adoptant des processus de prise de décision transparents et participatifs pour les objectifs concrets que le pays s'est engagé à atteindre, dans l'espoir que cela débouche ensuite sur (ou intègre) une budgétisation plus transparente et participative dans ce domaine. On pourrait également simplement encourager la mise en œuvre d'une budgétisation transparente et participative pour les objectifs, ce qui pourrait

permettre de mieux les faire connaître par la suite et, par conséquent, de déboucher sur des processus décisionnels plus transparents et participatifs tant pour les objectifs que pour le Programme 2030.

55. Les conditions préalables élémentaires à la transparence budgétaire existent déjà dans la plupart des pays, voire dans tous, et devraient permettre de garantir l'ouverture et la transparence de toutes les étapes budgétaires (par exemple, élaboration par l'exécutif, approbation par le législateur, exécution par l'exécutif et contrôle par les organes parlementaires et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques). Même sans partir de zéro, il reste beaucoup à faire dans nombre de pays pour que les processus budgétaires deviennent pleinement ouverts et transparents, y compris afin de les améliorer et d'assurer le suivi de la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable. En ce qui concerne la budgétisation transparente, ouverte et participative, de nombreuses mesures sont déjà recommandées dans les documents d'orientation disponibles. Par exemple, la note d'orientation stratégique du Comité d'experts de l'administration publique sur la transparence fiscale et budgétaire énumère 11 mesures pratiques que les gouvernements peuvent prendre pour améliorer la transparence fiscale, notamment en l'institutionnalisant, en obtenant le soutien d'acteurs extérieurs à l'exécutif pour les réformes et en élaborant des réformes qui tiennent compte du contexte local.

56. Toutefois, étant donné que – comme indiqué dans le présent document – la volonté politique semble être l'un des éléments moteurs les plus importants, les gouvernements devraient faire tout leur possible pour garantir que la budgétisation nationale, infranationale et locale soit aussi transparente que possible, notamment en adoptant la législation et les directives nécessaires.

57. Les gouvernements devraient également soutenir la mise en œuvre de la budgétisation participative en mettant l'accent sur les niveaux infranationaux et surtout locaux afin que les citoyens puissent participer directement au développement des infrastructures et à la prestation des services au niveau local. Des mesures législatives ne sont pas forcément nécessaires pour cela, la publication de directives et, si possible, l'octroi de subventions ciblées pouvant être des outils efficaces. La coopération internationale, l'échange de connaissances entre pairs et la recherche dans le domaine de la budgétisation participative seront également essentiels à l'avenir.

58. La mise en place d'une budgétisation transparente et participative sera primordiale pour soutenir la mise en œuvre du Programme 2030, cependant beaucoup reste encore à faire. La reprise après la pandémie de COVID-19 sera l'occasion d'exploiter les enseignements tirés de l'expérience, de repenser les processus budgétaires dans le monde et de mieux les aligner sur les principes de gouvernance efficace au service du développement durable.