



Conseil économique et social

Distr. générale
12 janvier 2023
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt-deuxième session

27-31 mars 2023

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Gestion des finances publiques en situation d'urgence et implications pour la crédibilité des budgets

Gestion des finances publiques en situation d'urgence et implications pour la crédibilité des budgets

Note du Secrétariat

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

* [E/C.16/2023/1](#).



Gestion des finances publiques en situation d'urgence et implications pour la crédibilité des budgets

Résumé

La gestion des finances publiques en situation d'urgence devrait permettre aux pays de continuer à progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable et garantir que les principes fondamentaux de la gestion des finances publiques, en particulier la discipline budgétaire, la légitimité, la prévisibilité, la crédibilité, la participation, la transparence et la responsabilité, sont respectés autant que possible.

Les auteurs affirment que parvenir à une plus grande crédibilité budgétaire, en particulier dans les pays en développement, est un des principaux objectifs d'une gestion efficace des finances publiques, compte tenu de la situation budgétaire inégale et instable de nombreux pays.

Il est difficile d'améliorer la gestion des finances publiques et la prise de décisions budgétaires en période de crise, et ce pour plusieurs raisons, notamment l'existence de lacunes dans les domaines des données, de la flexibilité institutionnelle, de la cohérence des politiques et de la gouvernance à plusieurs niveaux ; le recours à des méthodes d'élaboration de politiques budgétaires qui ne reposent pas sur des données probantes ; les difficultés rencontrées dans les domaines de la gouvernance numérique et de l'aide au développement.

Principe essentiel d'une bonne gestion des finances publiques, la crédibilité budgétaire, ou fiabilité budgétaire, désigne la capacité d'un État à atteindre ses objectifs en matière de recettes et de dépenses. Les écarts entre les budgets approuvés et les budgets exécutés sont particulièrement visibles dans les pays moins développés et se creusent en période de crise, lorsque les pays ont besoin de dépenser davantage alors même que les recettes publiques diminuent.

La crédibilité budgétaire relève du principe de transparence et est étroitement liée à tous les autres principes de bonne gouvernance. Ces liens sont mis en évidence dans l'annexe du présent document, où l'on trouvera également des exemples concrets.

En situation d'urgence, la crédibilité budgétaire devient plus complexe, d'autant plus que les crises aiguës ont généralement des répercussions importantes et imprévisibles sur les recettes et les dépenses publiques. Les changements budgétaires sont inévitables, mais ils doivent s'inscrire dans le cadre de processus transparents et reposer sur des données probantes.

Les auteurs suggèrent des moyens d'améliorer la crédibilité budgétaire et, plus largement, la qualité de la gestion du budget en période de crise.

I. Contexte

1. Le présent document s'appuie sur les précédents travaux du Comité d'experts de l'administration publique sur la gestion des finances publiques et la budgétisation de l'action à mener pour atteindre les objectifs de développement durable. Il porte sur la gestion des finances publiques en situation d'urgence et sur ses implications en matière de crédibilité des budgets.
2. Au fil des années, le Comité s'est penché sur divers aspects de la gestion des finances publiques, notamment les moyens de renforcer les capacités et de mobiliser, de répartir et d'administrer efficacement les ressources budgétaires consacrées à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; les moyens de prévenir, de dénoncer et de combattre la corruption ; la consolidation de la gestion budgétaire aux niveaux national et local ; les questions émergentes en matière de gestion des finances publiques ; la budgétisation responsable, transparente et participative. Certains de ces sujets sont directement liés aux nouvelles difficultés rencontrées dans la gestion des finances publiques, qui tiennent aux multiples crises actuelles. La question de la crédibilité budgétaire a été abordée, directement et indirectement, dans de précédents rapports d'experts établis par des membres du Comité.
3. À sa dix-huitième session, le Comité a souligné que la transparence budgétaire était un outil précieux pour amener l'État et les organismes publics à rendre des comptes. Il a noté que les systèmes budgétaires présentaient de nombreuses failles susceptibles de compromettre la transparence budgétaire, encore embryonnaire, dans bon nombre de pays en développement. À sa vingtième session, le Comité s'est penché sur la budgétisation participative, un outil qui, étant donné son importance, devrait être davantage soutenu par les pouvoirs publics au niveau national et infranational.
4. À sa vingt et unième session, le Comité a examiné la question de la gestion des finances publiques en situation d'urgence et noté qu'il serait utile d'élaborer et d'adopter des normes internationales relatives à la gestion des plans de relance et de la politique budgétaire en période de crise. Il a également noté que la crédibilité budgétaire devait être renforcée étant donné que les écarts budgétaires pouvaient compromettre la prestation des services publics, y compris les plus essentiels, dans des secteurs primordiaux, notamment dans les pays en développement. La sous-utilisation des crédits destinés aux secteurs sociaux était souvent nettement supérieure à la moyenne. Il fallait se pencher sur les facteurs à l'origine de ces écarts, puisque ceux-ci risquaient d'entamer la légitimité de l'État et la confiance qui lui était accordée.
5. Face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), à la guerre en Ukraine, à l'inflation et aux crises qui en découlent et qui s'annoncent, il est d'autant plus urgent d'améliorer la gestion des finances publiques et d'accroître la crédibilité budgétaire, en particulier dans les pays en développement. L'ampleur des besoins financiers des pays en développement et le fait que ceux-ci s'appuient probablement sur les pays développés pour mobiliser les fonds nécessaires peuvent rendre la budgétisation particulièrement difficile.

II. Gestion des finances publiques en période de crise

6. De nos jours, l'état d'urgence semble permanent : les États et le secteur public sont frappés par des crises multiples, fréquentes et simultanées qui s'accompagnent de problèmes et de menaces imprévisibles, incertains, incohérents, complexes et en

constante évolution. La gouvernance du secteur public et la gestion des finances publiques, en particulier, doivent mieux prendre en compte ce problème croissant¹.

7. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États Membres ont noté que les menaces sanitaires mondiales, les catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et intenses, la recrudescence des conflits, le terrorisme et les crises humanitaires connexes, et les déplacements forcés de populations risquaient de réduire à néant une grande partie des progrès accomplis au cours des dernières décennies en matière de développement.

8. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, les États Membres ont noté que la crise économique et financière de 2008 avait mis au jour les risques et les vulnérabilités du système économique et financier international. Aujourd'hui, alors que nous traversons une période de turbulences provoquées par la pandémie de COVID-19 et par les crises liées à l'énergie et à l'inflation, cette analyse n'a rien perdu de sa pertinence. Dans le même Programme, les États Membres se sont engagés à promouvoir des mécanismes de financement innovants pour permettre aux pays de mieux prévenir et gérer les risques et d'élaborer des plans d'atténuation.

9. Dans la Déclaration ministérielle issue du débat de haut niveau de la session de 2022 du Conseil économique et social et du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2022, les États Membres se sont engagés à accompagner la mise en œuvre de cadres de financement nationaux intégrés visant à aligner les politiques et stratégies de financement sur les priorités nationales d'investissement, les cadres juridiques et les stratégies de développement durable et de lutte contre les risques de catastrophe, conformément au Programme 2030, au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) et aux objectifs à long terme de l'Accord de Paris.

10. Selon le Moniteur des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI), les recettes publiques exprimées en pourcentage du produit intérieur brut pour la période 2013-2027 devraient s'établir à environ 36 % en moyenne dans les économies avancées (et jusqu'à 46 % dans la zone euro), contre seulement 14 % environ dans les pays en développement à faible revenu. On constate également des écarts en ce qui concerne les dépenses publiques exprimées en pourcentage du produit intérieur brut, qui, dans les économies avancées, devraient atteindre une moyenne de 39 % et dépasser 46 % en 2021 (alors que, dans la zone euro, elles devraient s'établir à 48 % en moyenne et atteindre 53 % en 2021) mais qui, dans les pays en développement à faible revenu, ne devraient représenter qu'environ 19 % en moyenne. Il existe aussi des écarts en ce qui concerne la dette publique brute exprimée en pourcentage du produit intérieur brut, qui, dans les économies avancées, devrait dépasser 100 % en moyenne et a bondi en 2020, année pendant laquelle elle a dépassé 120 %, contre seulement 48 % dans les pays en développement à faible revenu, et ce malgré des augmentations constantes depuis 2013, en particulier depuis le début de la pandémie de COVID-19. Au vu de ces données, il est manifestement nécessaire d'augmenter à la fois les recettes et les dépenses dans les pays les plus pauvres, pour que ceux-ci puissent faire face aux urgences et aux chocs avec plus de flexibilité².

11. Les États du monde entier ont pris des mesures pour atténuer les effets économiques et financiers de la pandémie de COVID-19 sur leurs dépenses

¹ Les résultats du projet ROBUST peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://robust-crisis-governance.eu/>.

² Fonds monétaire international (FMI), *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back* (Washington, 2022). Un résumé en français a été publié sous le titre « Moniteur des finances publiques : Aider la population à rebondir ».

budgétaires. La plupart d'entre eux ont agi dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services publics et se sont employés à renforcer le respect des obligations fiscales. Certains ont lancé des projets de construction de centres médicaux et d'hôpitaux (État plurinational de Bolivie), des projets consistant à utiliser des sources d'énergie renouvelables pour assurer aux hôpitaux un approvisionnement permanent en électricité (Cisjordanie et bande de Gaza), ainsi que des mesures de soutien à l'emploi et aux petites et moyennes entreprises (Chili) et à l'emploi des jeunes (Samoa). Certains ont créé des fonds destinés au remboursement des traitements contre la COVID-19, qui couvraient le coût des vaccins et des fournitures nécessaires pour les soins intensifs (Belize et Albanie), tandis que d'autres ont réaffecté des ressources afin de financer des respirateurs, des scanners, des centres de traitement des patients fébriles et des activités de sensibilisation ayant trait à la santé (Fidji). Des mesures ont également été prises pour consolider les ressources humaines et matérielles (Jamaïque et Mexique), pour soutenir les groupes vulnérables (Suriname) et pour appuyer la relance des secteurs du tourisme et du commerce de gros et de détail (Cambodge)³. Certains États ont augmenté de 100 % leurs budgets de protection sociale. Toutefois, dans certains cas, les mesures prises pour faire face à la pandémie ont entravé l'exécution de nouveaux projets, notamment dans le domaine des sources d'énergie renouvelables⁴.

12. Une reprise plus lente que prévu après la pandémie de COVID-19 détériore la situation des finances publiques, déjà mises à rude épreuve dans les pays en développement comme dans les pays développés. À des fins d'économie politique, il faudrait notamment réduire ou supprimer les transferts d'urgence destinés à atténuer les répercussions sociales de la pandémie et les subventions sociales non ciblées, d'autant plus que l'inflation s'emballe. Par ailleurs, les mesures prises en faveur de la transition verte et de la transition numérique reposent sur des dépenses publiques et des incitations fiscales, dans un contexte particulièrement peu propice du fait de la crise énergétique mondiale causée par la guerre en Ukraine.

III. Difficultés liées au renforcement de la prise de décisions budgétaires en période de crise

13. Les États doivent mobiliser, répartir et administrer des ressources budgétaires souvent limitées pour faire face aux graves conséquences que les crises susmentionnées ont sur les finances publiques et sur le bien-être de leurs citoyens. Ils se heurtent toutefois à des problèmes dans de nombreux domaines.

Prise de décision fondée sur des données probantes

14. Pour concevoir des mesures visant à protéger les ménages et le secteur privé en situation d'urgence, il faut disposer de microdonnées sur les revenus et la consommation, notamment sur les postes de dépenses (par exemple, l'énergie et la nourriture), afin de garantir l'efficacité des programmes de soutien. Lorsque de telles données ne sont pas disponibles et qu'il n'existe pas non plus de mécanismes de ciblage ou de détermination des ressources, les programmes qui sont approuvés et exécutés sont universels et souvent généreux. Non seulement ces programmes augmentent les coûts budgétaires, mais ils peuvent aussi susciter un débat public sur l'équité et l'égalité de traitement entre différents groupes de population.

³ Srinivas Gurazada *et al.*, « Government budget credibility and the impact of COVID-19 », Banque mondiale, 13 octobre 2022.

⁴ Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), « SDG indicator 16.6.1 speaks how budgets are affected by COVID-19 pandemic », 1^{er} août 2022.

15. Une bonne solution serait de mettre en corrélation les données publiques disponibles (par exemple les données relatives aux impôts sur le revenu payés ou aux subventions sociales perçues) et les critères d'admissibilité. Les données relatives à la consommation énergétique des ménages, par exemple, sont en principe disponibles lorsque des instruments de mesure modernes ont été installés dans les logements individuels. En ce qui concerne le secteur privé, l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée ou l'imposition à la source fourniraient des informations suffisantes pour fixer les critères d'admissibilité. Toutefois, dans de nombreux pays, les règles de protection de la vie privée interdisent une telle utilisation des données personnelles.

16. Lorsque le temps presse, il devient plus difficile de cibler les bénéficiaires des programmes de soutien en temps de crise ; en effet, dans l'urgence, il n'est pas possible de mobiliser et de combiner différentes bases de données. Pour combler les lacunes en matière de données, qui est l'un des objectifs fixés pour parvenir à une meilleure gouvernance des données sur la voie des objectifs de développement durable, il faut améliorer la collecte de données au moyen de réformes institutionnelles et d'investissements dans les ressources et les compétences des organismes nationaux de statistique.

17. L'économie politique du processus budgétaire peut être profondément influencée par la présence ou l'absence de données propres à orienter l'allocation des ressources. Pour les acteurs de certains secteurs, il est rentable de sous-investir dans la production de données, car les données ainsi obtenues risqueraient de saper les efforts qu'il font pour maintenir les niveaux de ressources alloués à leurs secteurs. En outre, la tendance consistant à élaborer des politiques sans s'appuyer sur des données probantes, notamment en ce qui concerne les budgets, peut être exacerbée par le rejet de la science et de l'expertise qui a accompagné les récentes vagues de populisme. Ce n'est qu'en surmontant ces difficultés en période d'austérité que les pays pourront gagner en efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources.

Capacités institutionnelles

18. Dans la plupart des pays, les cycles d'établissement du budget sont bien définis et font partie intégrante de la pratique décisionnelle des gouvernements. La question de la gestion des risques est prise en compte dans ce processus, mais les mesures prévues en ce sens se sont révélées insuffisantes en temps de crise. Au vu de l'accumulation de crises que nous traversons actuellement, les États doivent de toute urgence réviser leurs processus budgétaires s'ils souhaitent se conformer aux principes d'une gouvernance efficace, notamment au principe de transparence.

19. En situation d'urgence, le rôle que joue le parlement dans le processus budgétaire constitue parfois une faiblesse de taille. Dans de nombreux cas, en vertu d'une législation d'urgence, l'exécutif a pris des décisions sans la participation formelle du parlement et ainsi empêché la tenue d'un débat de fond entre les membres du parlement ou de consultations avec d'autres parties prenantes, comme la société civile ou le secteur privé.

20. Les contraintes de temps pèsent également sur le choix des instruments. Les dépenses budgétaires étant considérées comme l'instrument de gestion de crise le plus efficace, rares sont les mesures réglementaires qui ont été suggérées ou approuvées. Dans le même temps, certaines de ces mesures, comme les confinements, se sont heurtées à une résistance croissante de la part de la population dans certains endroits. L'absence de tests de validation, d'évaluation des conséquences secondaires et de consultations a compromis l'efficacité et la crédibilité des politiques publiques et, plus généralement, sapé la confiance accordée aux pouvoirs publics.

Cohérence des politiques

21. Les objectifs de développement durable étant de mieux en mieux pris en compte dans les processus d'élaboration des politiques et d'établissement du budget, leur réalisation a progressé. Toutefois, ces progrès ont été interrompus avec l'apparition de la pandémie de COVID-19⁵.

22. Les mesures prises pour faire face aux crises en cours ne laissent pas présager une reprise des progrès. Au contraire, la plupart des mesures budgétaires actuelles traduisent un changement de priorités, les politiques liées aux objectifs de développement durable étant abandonnées ou du moins réduites pour atténuer à court terme les tensions inflationnistes, les perturbations énergétiques ou les pénuries alimentaires⁶.

23. Les engagements qui avaient été pris en faveur d'un relèvement durable après la COVID-19, notamment le premier plan de relance de l'Union européenne, qui mettait l'accent sur la reprise verte, la transition numérique et la résilience, ont été compromis par des mesures budgétaires privilégiant la sécurité de revenu, les garanties d'emploi et l'appui au secteur privé.

Gouvernance numérique

24. La gestion des finances publiques peut être épaulée, notamment en période de crise, par des innovations numériques dans l'administration et par des investissements dans des infrastructures numériques publiques essentielles qui permettent de dépenser mieux. L'utilisation de paiements numériques, par exemple, peut réduire les coûts directs pour les administrations, limiter la fraude et les fuites, faciliter la tâche des bénéficiaires et ouvrir la voie de l'inclusion financière.

25. Pour mieux contrôler l'efficacité des dépenses publiques en matière de technologies, il faut mieux gérer les investissements publics ambitieux dans le domaine du numérique, en particulier au niveau infranational. Une attention particulière doit être accordée aux marchés publics de manière à optimiser l'utilisation des ressources.

26. Il faudrait disposer de meilleures données sur les dépenses publiques consacrées aux technologies numériques, mais de telles données n'existent souvent pas. Selon des données empiriques, il arrive fréquemment que les investissements numériques se soldent par un échec ou entraînent d'importants dépassements de coûts.

27. Les pays dotés d'une meilleure infrastructure numérique publique, notamment de systèmes d'identification numérique, de paiement numérique et de partage de données, ont été en mesure de faire parvenir plus rapidement, plus sûrement et plus efficacement des ressources aux personnes qui en avaient besoin pour faire face à la pandémie de COVID-19. En Türkiye, par exemple, 7,2 millions de ménages ont bénéficié de transferts sociaux d'urgence grâce à l'existence de plateformes numériques et de systèmes informatiques interopérables qui ont facilité la circulation des informations et garanti la sûreté des échanges de données entre les différentes bases de données publiques. Au Brésil, environ 70 millions de bénéficiaires ont reçu un versement par l'intermédiaire du programme d'assistance sociale mis en place par l'État en réponse à la COVID-19. Dans le cadre de ce programme, l'administration a

⁵ Jeffrey D. Sachs *et al.*, *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development – The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (New York, Cambridge University Press, 2022).

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Programme des Nations Unies pour le développement, « Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era », note de cadrage pour le Groupe de travail sur le développement du Groupe des Vingt, 2021.

ouvert des comptes d'épargne numériques permettant aux particuliers d'accéder aux fonds à distance. On estime que 40 % de ces bénéficiaires n'avaient pas de compte d'épargne avant la pandémie. En Colombie, près de 3 millions de bénéficiaires du programme d'assistance sociale mis en place par l'État en réponse à la COVID-19 ont reçu des versements sur un compte et plus de 1,3 million de nouveaux comptes mobiles ont été ouverts à cet effet. En Inde, pendant le premier confinement national de 2020, près de 80 % des ménages des zones rurales ont bénéficié d'une aide alimentaire, mais seuls 47 % ont reçu une aide en espèces. Dans les zones urbaines du pays, seuls 26 % des ménages ont reçu une aide en espèces. Le faible pourcentage des ménages ayant bénéficié d'une aide en espèces s'explique par le fait que l'administration a pris du retard en cherchant à déterminer qui devait bénéficier d'une aide⁷.

28. Les pays et les villes s'appuient également de plus en plus sur des solutions et logiciels libres pour se doter d'infrastructures numériques publiques essentielles. On entend par infrastructures numériques publiques les solutions et les systèmes qui permettent de fournir efficacement à toute la société des fonctions et des services essentiels dans les secteurs public et privé. Les Philippines, par exemple, utilisent un système d'identification national unique, appelé PhilSys, pour tous les citoyens et résidents. En Estonie, tous les services publics sont accessibles via la plateforme e-Estonia. Cette plateforme repose sur X-Road, une couche d'échange de données permettant aux organisations des secteurs public et privé d'envoyer et de recevoir des données de manière sécurisée. Les différents systèmes d'information qui sous-tendent les services en ligne des secteurs public et privé du pays sont ainsi reliés et peuvent fonctionner en harmonie.

Gouvernance à plusieurs niveaux

29. La gestion des crises a provoqué une augmentation massive des dépenses publiques au niveau national, ce qui a réduit le rôle et la marge de manœuvre des administrations infranationales et locales. L'absence de consultations et le manque de coordination avec les échelons inférieurs de l'administration se traduisent par une prise en compte insuffisante des idées et expériences régionales et locales dans l'élaboration des programmes de dépenses. Fait non moins important, ils mettent en péril le principe de l'adaptation des objectifs de développement durable, un principe qui s'est avéré essentiel pour accélérer leur mise en œuvre.

30. Les inégalités croissantes dans les pays se manifestent par des différences dans la prestation des services publics aux niveaux national et infranational, par des occasions manquées de faire face aux crises de manière cohérente et par un endettement plus important des échelons inférieurs de l'administration, lorsque ceux-ci sont chargés de contribuer aux mesures prises par l'administration centrale mais qu'ils ne reçoivent pas de financements adéquats pour ce faire.

Aide au développement

31. Le processus budgétaire doit composer avec des incertitudes. Les responsables des budgets nationaux consacrent donc des efforts considérables à la prévision des flux de recettes et à la gestion des dépenses. Pendant les crises et les situations d'urgence, les recettes risquent d'être encore plus aléatoires. Ces dernières années, de nombreux pays en développement se sont appuyés sur des banques multilatérales de développement, des entités des Nations Unies, une aide extérieure bilatérale ou autre, des prêteurs du secteur privé et d'autres sources pour combler les déficits budgétaires en obtenant des fonds supplémentaires essentiels (au moyen de prêts, de subventions,

⁷ Banque mondiale, « The role of digital in the COVID-19 social assistance response », 2022.

de transferts en nature et d'autres mécanismes). Ces sources sont nombreuses et diverses : on compte plus de 100 grandes banques de développement, banques d'infrastructure et autres institutions, et des centaines de fonds fiduciaires de développement qui opèrent sous leurs auspices. Cependant, elles fournissent rarement des flux de financement réguliers et fiables, pour les raisons exposées ci-dessous.

32. Premièrement, les donateurs font souvent des annonces de financement qui ne se concrétisent pas ou qui, lorsqu'elles se concrétisent, sont supérieures aux montants effectivement versés, car il est beaucoup plus facile pour eux de faire des promesses et de s'attirer les bonnes grâces de la sphère politique que de verser les fonds promis. Dans certains pays, le ou la chef de l'État ou du gouvernement doit obtenir l'approbation du pouvoir législatif, ce qui n'est pas toujours acquis. De plus, les pays bénéficiaires reçoivent souvent les fonds annoncés plus tard que prévu, ce qui suscite des problèmes de crédibilité budgétaire dans de nombreux pays d'Afrique.

33. Au plus fort de la crise de la COVID-19, la réponse apportée au niveau mondial en matière de financement a été raisonnablement efficace puisqu'elle s'est chiffrée à 125 milliards de dollars, dont 64 % ont été décaissés. Ces fonds n'ont toutefois pas été distribués de manière équitable. Les pays qui avaient connu les plus fortes aggravations de l'extrême pauvreté n'ont reçu que 41 dollars par habitant, contre 108 dollars par habitant dans les pays où l'extrême pauvreté était minime⁸. De plus, la plupart des fonds sont arrivés alors que les pays les plus touchés avaient déjà engagé des dépenses. Le principal critère utilisé pour déterminer le montant qui serait versé à un pays donné était la capacité de ce dernier à emprunter en période de crise.

34. Malheureusement, il s'agit d'un problème chronique. Ainsi, le Groupe des Sept a promis 600 milliards de dollars dans le cadre du Partenariat pour les infrastructures mondiales et l'investissement afin de soutenir les projets relatifs aux infrastructures routières et énergétiques et d'autres projets dans les pays à faible revenu. Ces fonds n'ont pas encore été débloqués⁹. Il arrive souvent aussi que les pays donateurs s'engagent à fournir, par l'intermédiaire des missions de maintien de la paix des Nations Unies, de l'argent ou des ressources pour stabiliser les zones de conflit, mais que les ressources fournies ensuite soient bien moins importantes que ce qui avait été promis au départ¹⁰.

35. Deuxièmement, il y a la question de savoir ce que recouvre l'aide au développement. Les donateurs occidentaux ont parfois eu recours à une comptabilité douteuse et exagéré le montant des fonds fournis, par exemple en comptant les prêts comme des subventions et les engagements de dépenses comme des décaissements effectifs. Récemment, plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont inscrit l'appui apporté aux réfugiés d'Ukraine dans leur budget total d'aide tout en maintenant celui-ci au même niveau, ce qui, dans les faits, revenait à réduire l'appui fourni aux pays en développement¹¹.

36. Troisièmement, les donateurs et les prêteurs privés accordent souvent des prêts et des transferts assortis de conditions auxquelles les pays bénéficiaires ne peuvent pas satisfaire. Ces conditions peuvent porter sur l'établissement de rapports ou sur des exigences techniques mais vont souvent beaucoup plus loin. Dans de nombreux cas, les conséquences du non-respect de ces conditions ou les concessions qu'un bénéficiaire peut être amené à faire ne sont pas claires non plus. En outre, les

⁸ Yi Yang *et al.*, « Funding COVID-19 response : tracking global humanitarian and development funding to meet crisis needs », document de travail n° 5 (Centre for Disaster Protection, 2021).

⁹ Ian Mitchell et Nancy Birdsall, « The unkept promises of western aid : how donor countries cook their books and let down the developing world », *Foreign Affairs*, 14 septembre 2022.

¹⁰ International Peace Institute, « Financing UN peacekeeping: avoiding another crisis », avril 2019.

¹¹ Mitchell et Birdsall, « The unkept promises of western aid ».

donateurs financent souvent des projets d'investissement mais ne fournissent pas de fonds suffisants pour couvrir les dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses relatives à la formation, au matériel et à l'entretien, ce qui rend les projets trop coûteux à maintenir ou aggrave les déficits du budget de fonctionnement dans les pays bénéficiaires.

37. Pour toutes ces raisons, il est difficile pour les pays en développement de compter sur les financements promis pour faire face aux crises en cours. En 2009, par exemple, les pays développés s'étaient engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an de 2020 à 2025 pour appuyer l'action climatique dans les pays en développement. L'OCDE a récemment indiqué que le niveau de financement assuré par les pays développés était toujours inférieur de 16,7 milliards de dollars à l'objectif de 100 milliards de dollars fixé pour la première année, à savoir 2020¹². Il est donc urgent de combler ce déficit et de contribuer au fonds pour les pertes et les préjudices nouvellement créé pour les pays vulnérables dans le cadre d'un accord historique conclu lors de la vingt-septième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. En outre, dans le plan de mise en œuvre de Charm el-Cheikh, les actionnaires des banques multilatérales de développement et des institutions financières internationales ont été appelés à réformer les pratiques et les priorités des banques multilatérales de développement. Dans l'ensemble, si l'on considère les ressources réellement nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans les domaines des changements climatiques, de la biodiversité et de la dégradation des terres, le déficit de financement est estimé à 4 100 milliards de dollars¹³.

IV. Crédibilité budgétaire

38. La crédibilité budgétaire, ou fiabilité budgétaire, peut être définie comme étant la capacité d'un État à atteindre ses objectifs en matière de recettes et de dépenses. Des écarts par rapport au budget prévu apparaissent lorsque les dépenses effectives sont inférieures au montant alloué (sous-utilisation des crédits) ou lorsqu'elles y sont supérieures (dépassement de crédits). Les sous-utilisations ou les dépassements de crédits peuvent concerner le budget total ou certains postes budgétaires, au niveau national comme au niveau infranational.

39. La crédibilité budgétaire relève du principe de transparence et est étroitement liée à tous les autres principes de bonne gouvernance. Ces liens sont mis en évidence dans l'annexe du présent document, où l'on trouvera également des exemples concrets.

40. La crédibilité budgétaire est importante, car les citoyens attendent de leurs gouvernements qu'ils se conforment à leurs plans et programmes de fourniture de biens et services publics. Le fait qu'un gouvernement exécute les budgets prévus sans aucun écart pourrait accroître la confiance des citoyens et, par conséquent, contribuer à long terme à une meilleure élaboration des politiques.

41. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États Membres ont dit savoir le rôle essentiel que jouaient les parlements nationaux du fait de leurs fonctions législatives et budgétaires et du contrôle qu'ils exerçaient sur

¹² OCDE, « Tendances agrégées du financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2020 », 2022.

¹³ Ivo Mulder *et al.*, *State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030* (Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2021). Un résumé en français a été publié sous le titre « État du financement pour la nature : Tripler les investissements dans les solutions fondées sur la nature d'ici à 2030 ».

l'application effective de leurs engagements¹⁴. L'importance de budgets nationaux crédibles est reconnue dans la cible 16.6 associée aux objectifs de développement durable (Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux) et mesurée par l'indicateur 16.6.1, à savoir sur la base des dépenses publiques primaires exprimées en proportion du budget initial approuvé, par secteur (ou par code budgétaire ou autre critère similaire).

42. L'indicateur 16.6.1 n'est pas facile à mesurer, mais des chercheurs de l'Université d'Oxford et le Global Change Data Lab tentent, par l'intermédiaire de leur outil de suivi des objectifs de développement durable, d'évaluer la fiabilité des budgets publics en calculant les dépenses publiques primaires en proportion du budget initial approuvé (pour la période 2004-2021). Bien que les données soient plutôt fragmentaires et ne permettent donc pas d'évaluer réellement la performance des pays, elles dénotent néanmoins des tendances à la sous-utilisation des crédits ou au dépassement de crédits, le taux d'exécution allant de près de 140 % à moins de 60 % selon les pays^{15, 16}.

43. S'agissant de l'écart entre budget approuvé et budget exécuté, une fourchette de 5 à 10 % est souvent utilisée comme référence pour déterminer si les pays ont des problèmes de crédibilité budgétaire. Les données présentées dans le rapport élargi compilé pour 2022 par le Département des affaires économiques et sociales sur les objectifs de développement durable sont fondées sur les données recueillies en lien avec l'indicateur 16.6.1 pour 152 pays au cours de la période 2010-2021. Il a été constaté que la moitié de ces pays présentaient un écart de moins de 5 % entre le budget approuvé et le budget exécuté, un tiers d'entre eux présentaient un écart de 5 à 10 % et 18 % un écart de plus de 10 %. Au total, 11 des 43 pays d'Afrique subsaharienne évalués présentaient un écart de plus de 10 %, et cette région était suivie par l'Amérique latine et les Caraïbes. Si l'on considère les pays par niveau de revenu, deux cinquièmes des pays à faible revenu évalués présentaient des écarts de plus de 10 % dans leurs taux d'exécution budgétaire.

44. Pour atteindre les objectifs de développement durable, il faudra mobiliser des fonds supplémentaires et privilégier les allocations budgétaires favorables à leur réalisation tout en veillant à ce que les fonds annoncés soient dépensés comme prévu. L'International Budget Partnership (IBP) a enquêté sur la crédibilité budgétaire de 13 pays pour la période 2019-2020. L'enquête a porté sur 7 secteurs liés à 10 objectifs de développement durable : l'agriculture et l'alimentation (objectif 2), l'éducation (objectif 4), l'environnement (objectifs 13, 14 et 15), l'égalité des genres (objectif 5), la santé (objectif 3), la protection sociale (objectifs 1 et 10) et l'eau et l'assainissement (objectif 6). L'une des principales conclusions de l'IBP est que même les pays dont la crédibilité budgétaire globale était relativement bonne présentaient des écarts budgétaires différents selon les secteurs, ce qui laisse penser qu'il existe des problèmes systémiques dans l'exécution du budget dans certains secteurs.

45. La plupart des pays examinés faisaient passer les dépenses sociales au second plan au cours de l'exécution du budget. En moyenne, les taux d'exécution les plus bas se retrouvaient dans les domaines liés à l'égalité des genres, à l'agriculture et à l'eau et à l'assainissement. L'IPB a jugé que la sous-utilisation des crédits était particulièrement inquiétante dans les domaines liés à l'égalité des genres ; en effet,

¹⁴ Voir aussi *Financing for Sustainable Development Report 2022* (publication des Nations Unies, 2022).

¹⁵ Un taux d'exécution compris entre 85 et 115 % du budget initial est considéré comme conforme aux bonnes pratiques internationales.

¹⁶ L'outil de suivi des objectifs de développement durable, SDG Tracker, est consultable en ligne à l'adresse suivante : <https://sdg-tracker.org/peace-justice>.

certains pays ne dépensaient que la moitié du budget prévu pour leurs ministères ou programmes ayant trait au genre. Les données publiées étaient souvent incohérentes et peu fiables et différaient des données publiées dans les examens nationaux volontaires des pays et des données relatives à l'indicateur 16.6.1 qui figurent dans la Base de données mondiale relative aux indicateurs de suivi des objectifs de développement durable. La pandémie de COVID-19 n'a pas nécessairement aggravé les tendances en matière de crédibilité budgétaire, mais les pays ont souvent réorienté les financements vers des secteurs clés tels que l'éducation et l'eau et l'assainissement.

46. Si de nombreux pays se sont dotés de politiques de promotion de l'équité de genre, peu d'entre eux ont mis en place des mécanismes qui relient ces politiques au suivi ou à l'analyse des budgets. Le Mexique publie depuis 2008, dans une annexe de son budget annuel, des informations sur les dépenses consacrées aux programmes relatifs aux questions de genre, avec toutefois un succès mitigé, la société civile ayant mis en doute la transparence et la clarté de la méthodologie utilisée. Le Sénégal met en œuvre une stratégie de planification et de budgétisation tenant compte des questions de genre dans 11 ministères, ce qui se traduit par une augmentation des montants alloués à la mise en œuvre des politiques relatives à l'égalité des genres. En Argentine, l'Office national du budget a classé comme tels les programmes tendant à réduire les écarts entre les genres, ce qui a entraîné une augmentation substantielle des financements considérés comme contribuant à l'équité de genre¹⁷.

47. Il est encore plus difficile d'assurer la crédibilité budgétaire au niveau infranational. Pour la période 2016-2021, le programme Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) a analysé une série de municipalités, de régions, de districts et de territoires d'outre-mer de 22 pays. Plus de la moitié des administrations infranationales évaluées présentaient un écart de plus de 15 % dans l'exécution des budgets, tandis qu'un tiers d'entre elles seulement présentaient un écart de moins de 5 %. Il est intéressant de noter que, dans certains pays, des administrations infranationales ont une crédibilité budgétaire supérieure à celle de l'administration nationale¹⁸.

48. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États Membres se sont engagés à renforcer la réglementation à tous les niveaux pour améliorer encore la transparence et la responsabilisation des institutions financières et du secteur des entreprises ainsi que des administrations publiques. La transparence fiscale et budgétaire peut également se traduire par des taux d'exécution des budgets plus élevés. En effet, elle réduit la rente informationnelle de l'État et augmente la probabilité que celui-ci mette en œuvre ses programmes conformément aux plans et projections figurant dans les budgets, car elle lui permet de prendre conscience que ses progrès sont suivis par le public.

49. Les mécanismes permettant de suivre l'efficacité de l'exécution du budget, c'est-à-dire de déterminer si l'État dépense ce qu'il avait prévu de dépenser, sont un facteur déterminant de la crédibilité financière d'un pays. Il convient de noter que cette efficacité doit être évaluée dans son contexte et associée à d'autres mesures des résultats budgétaires d'une économie. Il faut également tenir compte des tendances à long terme. Le programme PEFA aide les pays à mettre en place des mécanismes de contrôle des dépenses efficaces, responsables et transparents, qui sont essentiels à la viabilité financière à long terme.

¹⁷ International Budget Partnership, « Connecting budget credibility and the Sustainable Development Goals: results from 13 country investigations », octobre 2022.

¹⁸ Gurazada *et al.*, « Government budget credibility ».

50. Les États doivent utiliser, dans tous les documents budgétaires, une nomenclature fonctionnelle pour pouvoir comparer les crédits alloués et les montants utilisés dans chaque secteur (par exemple, l'éducation, la santé ou l'environnement) et une nomenclature administrative pour pouvoir suivre les dépenses engagées par les ministères, les administrations et d'autres entités. Ces nomenclatures sont particulièrement importantes à l'échelon infranational, puisque c'est à ce niveau que sont prises de nombreuses mesures liées aux objectifs de développement durable.

51. Souvent, les écarts budgétaires ne sont pas justifiés par les États, ou les informations fournies à cet égard sont insuffisantes, comme le soulignent les travaux de recherche de l'IBP¹⁹. L'établissement de rapports réguliers sur l'exécution du budget pourrait permettre de fournir des justifications plausibles, transparentes et réglementées par le processus budgétaire. Une fois l'exécution terminée, l'exécutif devrait également exposer les motifs de chaque écart afin de renforcer la responsabilité à l'égard des résultats²⁰. En outre, les institutions de contrôle, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, peuvent grandement contribuer à recenser les écarts budgétaires et à mettre en lumière les moteurs et facteurs susceptibles d'expliquer ces écarts, tant au niveau global qu'au niveau des entités ou des programmes.

V. Crédibilité budgétaire en période de crise

52. En période de crise, il est très compliqué d'assurer la crédibilité budgétaire, d'autant plus que les crises aiguës ont généralement des répercussions importantes et imprévisibles sur les recettes et les dépenses publiques.

53. Dans de telles périodes, les dépenses non planifiées sont une nécessité, qu'elles se traduisent par une sous-utilisation ou par un dépassement de crédits ; en effet, les avantages de ces écarts budgétaires l'emportent largement sur les coûts et les pays se trouveraient dans une situation plus défavorable sans de telles dépenses. Il est toutefois essentiel de fournir des explications pertinentes sur les raisons de ces écarts, tant aux organes législatifs qu'aux citoyens, et de présenter les mesures qu'il est prévu de prendre pour revenir à la normale et compenser les sous-utilisations ou dépassements de crédits passés. Par ailleurs, il faut publier ces explications de manière transparente, associer le public aux discussions portant sur les problèmes de fiabilité budgétaire et, dans la mesure du possible, faire participer les organisations de la société civile aux activités menées pour faire connaître ces problèmes et trouver des solutions.

54. La pandémie de COVID-19 a eu d'importantes répercussions sur la crédibilité budgétaire : le nombre de pays ayant pu maintenir une bonne crédibilité budgétaire pendant cette période a été inférieur au nombre de ceux qui y étaient parvenus pendant les cinq années précédentes. Les dépenses publiques primaires exprimées en proportion du budget initial approuvé ont été fortement touchées, que ce soit au niveau des recettes, des dépenses financées par des sources externes, des fonds spéciaux ou des comptes d'attente. Pendant la période 2015-2021, sur un échantillon de 31 pays, l'écart maximal a été constaté en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi qu'en Océanie : il s'agissait d'une sous-utilisation des crédits représentant 6 % du budget approuvé. Pendant la pandémie, entre 2020 et 2021, on a constaté une sous-utilisation des crédits de plus de 10 % dans les pays d'Océanie inclus dans

¹⁹ International Budget Partnership, « Assessing the quality of reasons in government budget documents », octobre 2018.

²⁰ *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions: World Public Sector Report 2019* (publication des Nations Unies, 2019).

l'échantillon. Dans les pays d'Asie centrale et d'Asie du Sud, d'Afrique subsaharienne et d'Amérique latine et des Caraïbes inclus dans l'échantillon, on a constaté une sous-utilisation des crédits qui représentait entre 5 % et 10 % des budgets approuvés et qui, dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes, dépassait 40 %. À l'inverse, dans les pays d'Amérique du Nord et d'Europe inclus dans l'échantillon, on a constaté un dépassement de crédits qui représentait en moyenne 8,5 % des budgets approuvés (entre 5 % et 10 %) et qui, dans certains pays, atteignait 41 %²¹.

55. Dans une évaluation de la crédibilité des budgets publics et des effets de la COVID-19 menée en 2022, la Banque mondiale a conclu de la même manière que de nombreux pays n'étaient pas préparés à un tel choc et noté que les budgets avaient été perturbés et qu'il avait été nécessaire de puiser dans un large éventail de ressources pour financer les dépenses d'urgence et les investissements supplémentaires par le biais du budget ou d'accords de financement spéciaux²².

56. La question de la crédibilité budgétaire est également prise en compte dans le Code de transparence des finances publiques du FMI et dans les évaluations qu'il mène à cet égard. Dans son rapport de 2021 intitulé *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*, le FMI présente différents moyens de renforcer la crédibilité des finances publiques en tenant compte des effets de la pandémie de COVID-19, notamment des niveaux d'endettement élevés²³.

VI. Recommandations

57. Les mesures recommandées ci-dessous permettraient d'améliorer la crédibilité du budget et, plus largement, la qualité de la gestion du budget en période de crise.

Établissement des budgets, objectifs de développement durable et situations d'urgence

58. Il faudrait redonner la priorité à la réalisation des objectifs de développement durable dans le processus budgétaire, mais aussi prévoir la possibilité de dépenses budgétaires en cas d'urgence.

59. Il faudrait renforcer la prévision et la planification des recettes ainsi que la gestion des finances publiques, sans oublier l'application des principes de responsabilité, de transparence et de participation du public dans l'ensemble du secteur public. Il faudrait également modifier les systèmes de collecte et de redistribution des impôts pour les rendre plus équitables.

60. Comme les allocations budgétaires ont un effet notable sur la réalisation des objectifs de développement durable et sur les mesures prises pour « construire en mieux pour l'avenir » après la pandémie de COVID-19, les pays devraient planifier et utiliser à bon escient les allocations budgétaires pertinentes tout en assurant la crédibilité budgétaire.

61. Les transferts d'urgence destinés à atténuer les répercussions sociales de la pandémie de COVID-19, et plus particulièrement les subventions sociales non ciblées, devraient être réduits ou supprimés.

²¹ Dépenses publiques et responsabilité financière, « SDG indicator 16.6.1 ».

²² Gurazada *et al.*, « Government budget credibility ».

²³ FMI, *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances* (Washington, 2021). Un résumé en français a été publié sous le titre « Moniteur des finances publiques : Renforcer la crédibilité des finances publiques ».

Coordination budgétaire et renforcement des capacités

62. Il convient de mettre en place des mécanismes propres à maintenir la coordination budgétaire entre les différents échelons de l'administration dans les situations d'urgence, ce qui contribuerait à accroître l'efficacité budgétaire et le respect des règles budgétaires nationales et à faire progresser la réalisation des objectifs de développement durable, qui est un impératif.

63. Il faudrait utiliser, dans tous les documents budgétaires, une nomenclature fonctionnelle pour pouvoir comparer les crédits alloués et les montants utilisés dans chaque secteur et une nomenclature administrative pour pouvoir suivre les dépenses engagées par chaque entité publique. Ces nomenclatures sont particulièrement importantes à l'échelon infranational, puisque c'est à ce niveau que sont prises de nombreuses mesures liées aux objectifs de développement durable.

64. La flexibilité institutionnelle devrait être améliorée à l'occasion d'une révision de l'architecture budgétaire institutionnelle, et il faudrait commencer par élargir la capacité de gestion des risques tout au long du cycle budgétaire. Les passifs éventuels doivent être évalués sous d'autres angles que celui de leurs conséquences financières. De plus, il faudrait prendre des mesures pour institutionnaliser les processus de budgétisation basés sur les risques et les urgences, dans le respect des principes de transparence et de participation.

Écarts budgétaires

65. Il faudrait analyser les écarts budgétaires pour déterminer quels sont les secteurs et les groupes auxquels on assigne le plus souvent une priorité trop faible (par exemple, les femmes et les populations vulnérables), l'objectif étant d'éviter que les sous-utilisations de crédits n'aient une incidence sur la réalisation des objectifs de développement durable et de veiller à ce que personne ne soit laissé de côté.

66. S'il peut être nécessaire, en période de crise, d'engager occasionnellement des dépenses non planifiées, il est essentiel de fournir des explications pertinentes sur les raisons de ces écarts, tant aux organes législatifs qu'aux citoyens, de les publier de manière transparente et de présenter les mesures qu'il est prévu de prendre pour revenir à la normale et compenser les sous-utilisations de crédits passées. De plus, le public devrait être associé aux discussions portant sur les problèmes de fiabilité budgétaire et, dans la mesure du possible, les organisations de la société civile devraient participer aux activités menées pour faire connaître ces problèmes et trouver des solutions.

67. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques indépendantes, qui sont généralement chargées d'auditer les documents budgétaires, devraient se pencher davantage sur les questions de crédibilité budgétaire. Le manuel actuellement élaboré par l'International Budget Partnership et le Département des affaires économiques et sociales, qui portera sur la manière dont les institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent donner des informations sur la crédibilité budgétaire (à paraître début 2023), pourrait servir d'orientation, et on peut espérer qu'il incitera ces institutions à jouer un plus grand rôle dans ce domaine.

Données

68. Les États devraient fonder les décisions budgétaires difficiles sur des données fiables, transparentes et complètes, afin de garantir le respect du principe de responsabilité.

69. Les données, agrégées ou non, recueillies pour mesurer l'indicateur 16.6.1 relatif aux objectifs de développement durable au niveau de l'administration nationale

et au niveau des administrations infranationales devraient être utilisées non seulement pour mesurer la crédibilité budgétaire mais aussi pour faire connaître les secteurs les plus négligés et promouvoir un financement budgétaire bien ciblé et durable pour la réalisation des objectifs de développement durable.

Transition numérique

70. Pour renforcer la crédibilité budgétaire, il convient de favoriser les innovations numériques dans l'administration et le développement d'infrastructures numériques publiques essentielles, notamment en généralisant l'utilisation des paiements numériques. Les biens numériques publics doivent être considérés comme des éléments constitutifs de l'infrastructure numérique publique, notamment au niveau infranational.

71. Il faudrait mieux gérer et contrôler les investissements ambitieux dans la transformation numérique du secteur public, en particulier au niveau infranational, et accorder une attention particulière aux marchés publics de manière à optimiser l'utilisation des ressources. Il faudrait disposer de meilleures données sur les dépenses publiques consacrées aux technologies numériques.

Aide au développement

72. Les donateurs internationaux et les institutions multilatérales devraient tenir leurs engagements, notamment en accordant non seulement des prêts mais aussi des subventions qui correspondent aux besoins réels et en tenant compte des coûts d'exploitation et de maintenance à long terme.

73. Parallèlement, les pays bénéficiaires devraient évaluer leurs besoins et planifier de manière réaliste, renforcer leurs capacités budgétaires et leur état de préparation financière, développer leur capacité à gérer les fonds reçus de manière transparente et responsable, produire un budget de dette centralisé et consolidé qui regroupe toutes les entités du pays qui empruntent à l'étranger et élaborer des indicateurs de performance. En période de crise, ils devraient renforcer leurs dispositifs de planification des interventions avant que la crise ne s'aggrave.

Annexe

Crédibilité budgétaire et principes de bonne gouvernance

La crédibilité budgétaire relève du principe de transparence et est étroitement liée à tous les autres principes de bonne gouvernance. Le tableau ci-dessous met en évidence les liens les plus importants, assortis d'exemples concrets provenant de différents pays.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
Compétence	• Sans un système efficace de gestion des finances publiques, on ne saurait assurer la discipline budgétaire et l'optimisation des ressources. Les capacités de l'État, notamment en matière de planification et d'audit budgétaires, sont essentielles pour contrer les biais politiques. La crédibilité budgétaire dépend des capacités humaines. • Les États, notamment les États fragiles, ne disposent pas toujours des ressources humaines ou des structures administratives nécessaires pour gérer le cycle budgétaire ou assurer sa crédibilité. De tels processus nécessitent des compétences diverses : gestion, comptabilité générale, budgétisation à moyen terme et axée sur les résultats et audit. Des capacités sont aussi nécessaires pour gérer les logiciels propres à renforcer la crédibilité, notamment les systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière. • Pour mettre en place des instruments de renforcement de la crédibilité budgétaire, il faut des équipes dotées de compétences diverses.	• Au Libéria, le déploiement d'un système intégré d'information relatif à la gestion financière a permis d'automatiser la gestion des transactions publiques et l'établissement du budget. Ce système regroupe des éléments clés, notamment les crédits, les dépenses d'administration et la gestion de trésorerie, et permet d'assurer un contrôle grâce à une fonction intégrée de prévention des dépassements. Néanmoins, pour généraliser son utilisation, il faudra s'attaquer à l'insuffisance des compétences et à la résistance au changement¹.
Élaboration de politiques rationnelles	• Faire le lien entre planification budgétaire et résultats concrets permet d'associer l'élaboration des politiques et la crédibilité budgétaire.	• En 2015, le Pérou a déployé la deuxième version de son système intégré d'information relatif à la gestion financière, un système électronique qui améliore l'établissement des états financiers. Ce système a permis à l'État

¹ Benjamin Wilson, Jr., « Liberia integrated financial management information system: advantages and challenges », exposé présenté dans le cadre du programme de renforcement des capacités en matière de systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière, mai 2021.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	• Dans les pays à revenu intermédiaire ou faible, la crédibilité budgétaire constitue souvent un premier pas dans la réforme car elle permet d'estimer les écarts de recettes et les capacités et de lier les dépenses à des allocations stratégiques de ressources. • L'élaboration de politiques rationnelles est un levier de la crédibilité budgétaire, d'autant plus que la position macroéconomique globale d'un État contribue directement à sa crédibilité et à sa fiabilité. Les objectifs macroéconomiques sont atteints lorsque les fonds sont décaissés conformément aux engagements initiaux. • L'élaboration de politiques rationnelles et la crédibilité budgétaire se renforcent donc mutuellement. • Les systèmes informatiques, notamment les systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière, peuvent appuyer la prise de décision en donnant plus de visibilité sur les recettes et les tendances en matière de dépenses et en permettant ainsi une budgétisation axée sur les résultats. • Il ne peut y avoir de crédibilité budgétaire sans volonté politique.	d'appliquer le principe de l'élaboration de politiques rationnelles en adoptant une approche budgétaire axée sur les résultats pour ce qui est des dépenses. C'est le seul pays d'Amérique latine doté d'un système unique pour tous les échelons de l'administration (ce qui représente environ 1 450 unités de dépenses)². • Les contrôles de crédibilité budgétaire ont également servi de leviers pour l'élaboration de politiques rationnelles en Argentine, où les responsables politiques ont ainsi mieux tenu compte de l'inflation. Dans ce pays, le système intégré d'information relatif à la gestion financière en ligne, E-SIDIF, permet de rattacher les résultats recensés dans le budget aux objectifs stratégiques, ce qui améliore considérablement la capacité du pays à estimer les besoins à la lumière des risques inhérents. Entre 2016 et 2018, le taux d'écart entre le montant global des dépenses effectives et le montant approuvé a chuté, passant de 136 % à 115 %, et les responsables ont pu tenir compte de l'inflation dans les dépenses en augmentant le montant approuvé³.
Collaboration	• Bien que la collaboration entre plusieurs parties prenantes crée parfois des goulots d'étranglement, la crédibilité budgétaire peut renforcer la communication entre institutions et parties prenantes et ainsi renforcer la cohérence des politiques.	• Grâce à la collaboration interinstitutionnelle et à une meilleure planification, la République dominicaine est passée du score le plus bas au score le plus élevé dans l'évaluation de la crédibilité budgétaire du programme Dépenses publiques et

² Gerardo Uña et Carlos Pimenta, « Integrated financial management information systems in Latin America: strategic aspects and challenges », in *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, Carlos Pimenta et Mario Pessoa (éd.) (New York, Banque interaméricaine de développement, 2016).

³ Banque mondiale, *Argentina: Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report* (Washington, 2019), p. 21 et 22.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	• Une collaboration accrue entre les institutions permet aux autorités chargées de la planification budgétaire d'accéder à de plus grandes quantités de données institutionnelles et, ce faisant, renforce la crédibilité budgétaire. La collaboration est essentielle, non seulement au niveau intergouvernemental, mais aussi au sein des ministères de tutelle et, en particulier, des ministères des finances. • La collaboration et la crédibilité budgétaire se renforcent mutuellement sur le long terme.	responsabilité financière en 2018⁴. Le renforcement de la collaboration a ouvert la voie à l'intégration d'un grand nombre de jeux de données institutionnelles et à la production de trois rapports d'exécution budgétaire. • La République-Unie de Tanzanie et le Kenya ont tous deux inclus des évaluations des dépenses publiques par ministère et par secteur dans le processus budgétaire. Neuf groupes de travail sectoriels examinent les propositions de dépenses émanant des ministères et les comparent aux priorités. De plus, au Kenya, des audiences sectorielles publiques sont organisées pour donner aux parties prenantes la possibilité de commenter les politiques et les allocations sectorielles⁵.
Intégrité	• L'intégrité et la crédibilité budgétaire se renforcent mutuellement. • L'intégrité signifie que les fonds publics sont dépensés comme prévu et dans l'intérêt des citoyennes et citoyens. De plus, lorsqu'il obtient des résultats budgétaires, l'État renforce sa légitimité en réduisant la corruption, qu'elle soit réelle ou perçue. Parallèlement, la crédibilité budgétaire exclut la possibilité de pratiques telles que l'établissement de budgets irréalistes ou cachés. • L'intégrité permet de rendre compte des écarts et de se prémunir contre la création de « boîtes noires », comme des fonds réservés à des fins spéciales, dans le domaine des dépenses. • Alors que la crédibilité budgétaire globale, telle que déterminée par le programme Dépenses publiques et	• Les Philippines ont lancé une réforme ambitieuse pour améliorer l'intégrité de leur processus budgétaire ; en effet, ce processus pouvait donner lieu à des abus, ce qui s'expliquait notamment par l'existence de fonds réservés à des fins spéciales, de comptes spéciaux dans le fonds général et de comptes hors budget et par la faiblesse des contrôles. Pendant la période 2010-2016, le Gouvernement a freiné le recours à de tels mécanismes, harmonisé les règles de communication de l'information et mis fin à la pratique consistant à renouveler les budgets⁷. • Avant la guerre, à la suite de ce qu'on a appelé la « révolution de l'intégrité », le Gouvernement ukrainien avait mis en œuvre une nouvelle loi sur les marchés publics afin de lutter contre les abus qui portaient atteinte aux processus

⁴ Guillermo Herrera, « Making and keeping promises: why budget credibility matters », International Budget Partnership, 31 juillet 2018.

⁵ Anwar Shah (éd.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Public Sector Governance and Accountability Series (Washington, Banque mondiale, 2007), p. 20.

⁷ Philippines, Department of Budget and Management, « Budget integrity and accountability », 2016.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	responsabilité financière, tend à devenir moins importante dans les États fragiles, les données suggèrent qu'une relation positive et statistiquement significative persiste dans ces États en ce qui concerne la crédibilité budgétaire au niveau de la composition des dépenses, sur la base de la définition de la fragilité donnée par la Banque mondiale ⁶ .	d'appels d'offres publics. L'objectif était d'améliorer la crédibilité budgétaire en optimisant l'utilisation des fonds disponibles. Le système de passation de marchés en ligne « Prozoro » est devenu un exemple de pratique optimale dans ce domaine.
Transparence	• La crédibilité budgétaire relève du principe de transparence et peut le renforcer. • Dans le même temps, la transparence des finances publiques et l'établissement de rapports budgétaires sont essentiels à la crédibilité budgétaire, notamment parce que des rapports ponctuels permettent de gérer les ressources publiques en temps réel. Des systèmes budgétaires transparents vont de pair avec une plus grande crédibilité et une meilleure discipline budgétaire. • Les logiciels qui permettent d'améliorer la crédibilité budgétaire assurent également la transparence budgétaire grâce à des données ouvertes, claires, valides et fiables qui peuvent être publiées et rendues accessibles à un grand nombre de parties prenantes.	• La Jordanie a cherché à améliorer sa crédibilité budgétaire et, plus largement, ses pratiques de gestion des finances publiques en renforçant la transparence budgétaire. Depuis, les rapports budgétaires sont plus complets, plus axés vers l'avenir et plus liés aux cadres budgétaires quinquennaux à moyen terme, tandis qu'un système de classification des programmes a été introduit. Grâce aux mesures prises, les prévisions budgétaires ont gagné en efficacité⁸. • Le Libéria et la République-Unie de Tanzanie ont réussi à accroître leur crédibilité budgétaire en distinguant, dans leurs budgets, les rubriques de base et les rubriques conditionnelles, puis en ne finançant les dépenses conditionnelles que lorsque les recettes dépassaient le montant nécessaire pour financer les rubriques de base.
Contrôle indépendant	• Pour garantir la crédibilité budgétaire, il est essentiel qu'un contrôle indépendant soit exercé, notamment par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Un tel contrôle renforce considérablement la crédibilité et l'exactitude des comptes publics, en particulier en ce qui concerne le cycle budgétaire (budget approuvé et budget exécuté), car il permet l'évaluation et la validation des	• En Serbie, Transparency Serbia, une organisation à but non lucratif qui est membre du International Budget Partnership, a examiné certains transferts de fonds de réserve prélevés sur le budget national, des fonds dont on soupçonnait qu'ils étaient utilisés à des fins de clientélisme politique. Sa démarche a attiré l'attention des médias et mobilisé le public, à tel point que le Conseil des finances

⁶ Jens Kromann Kristensen *et al.*, *Public Expenditure and Financial Accountability, Public Financial Management, and Good Governance* (Washington, Banque mondiale, 2019), p. 63.

⁸ Fonds monétaire international (FMI), *Jordan: Technical Report – Fiscal Transparency Evaluation*, Rapport de pays n° 21/224 (Washington, 2021).

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	recettes et des dépenses ainsi que l'inspection et la justification des écarts. • Les audits récurrents des budgets de l'État permettent d'améliorer la gestion des finances publiques et, plus largement, la crédibilité budgétaire et peuvent mettre en évidence le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques pour la société. La participation des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales ajoute une couche supplémentaire de crédibilité à ces évaluations. • Les stratégies de contrôle indépendant améliorent la crédibilité budgétaire grâce à la participation de parties prenantes externes et de la population en général.	publiques s'est engagé à examiner la question. Le contrôle indépendant a donc créé une dynamique en faveur d'une plus grande crédibilité budgétaire.
Ne laisser personne de côté	• Les objectifs de développement national et la prestation de services dépendent de la capacité à faire correspondre les engagements de dépenses et les recettes effectivement perçues et dépensées. C'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins socioéconomiques des personnes pauvres et des autres groupes vulnérables et marginalisés. • Le manque de crédibilité budgétaire a un coût humain : en effet, les écarts de dépenses supposent une réduction ou une incohérence des dépenses dans les domaines qui en ont le plus besoin. En ce qui concerne les objectifs de développement durable, la sous-utilisation des crédits peut avoir des conséquences tragiques sur les moyens de subsistance. • Le principe consistant à ne laisser personne de côté est particulièrement pertinent dans les pays fragiles et touchés par des conflits, où les améliorations de la crédibilité budgétaire peuvent induire des pratiques de gestion des	• L'Ouganda protège certains segments du budget contre des coupes en cours d'année et veille à ce que ces segments fassent l'objet d'une surveillance et d'un contrôle plus importants que le reste du budget. Ces mesures ont permis de réorienter les allocations budgétaires vers les services sociaux, d'améliorer la prévisibilité et le suivi des dépenses dans ces domaines et de renforcer les relations entre les donateurs et le gouvernement.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	finances publiques plus cohérentes, qui réduisent à leur tour le risque de reprise des conflits et protègent ainsi les plus vulnérables.	
Non-discrimination	• Il est essentiel d'appliquer le principe de non-discrimination dans l'établissement et l'exécution du budget de manière à éviter l'exclusion de certains groupes et à garantir l'égalité de traitement de tous les groupes, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, de handicap ou de toute autre situation. Par ailleurs, les stratégies de non-discrimination peuvent permettre de recenser les besoins, jusqu'alors invisibles, de groupes marginalisés. • En utilisant le principe de non-discrimination pour comparer les dépenses effectives et les engagements de dépenses, on peut également réexaminer les hypothèses de base sur lesquelles les dépenses sont fondées. On peut ainsi faciliter la prise en compte des objectifs fixés en matière d'équité de genre. Mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur l'évolution des dépenses peut également se traduire par une meilleure ventilation des données. • La non-discrimination peut renforcer la crédibilité budgétaire et vice versa, à condition que les mesures suivantes soient prises : débat public, coopération avec les organes délibérants et le pouvoir judiciaire, participation des personnes directement touchées ou victimes de discriminations et mise à profit des nouvelles technologies. À cet égard, le rôle des organisations non gouvernementales s'est avéré crucial.	• En Colombie, l'organisation publique de défense des droits Dejusticia a saisi la Cour constitutionnelle afin que la priorité soit donnée à la couverture sanitaire des groupes vulnérables, notamment des personnes pauvres et réfugiées, et que les besoins de ces groupes soient satisfaits grâce au fonds d'urgence créé en réponse à la pandémie de COVID-19. Cet exemple souligne le rôle crucial que jouent la société civile et les organisations non gouvernementales dans la prévention de la discrimination et la promotion de l'inclusion. • Au Sénégal, la Fédération sénégalaise des associations de personnes handicapées a lutté avec succès en faveur de l'inclusion sociale des personnes handicapées, y compris en ce qui concernait l'accès aux services de base et aux activités d'assistance liées à la COVID-19. • En Inde, où la communauté dalit reste marginalisée, l'organisation National Campaign on Dalit Human Rights a développé une application permettant de suivre les dépenses d'urgence de manière à mesurer leur incidence au niveau communautaire. Ces activités ont ouvert la voie à l'élaboration de recommandations clés à l'intention des autorités sur les mesures budgétaires à prendre pour lutter au mieux contre la marginalisation de la communauté dalit⁹.

⁹ María José Eva, « As COVID-19 spreads, CSOs argue that government budgets should address inequality and discrimination », International Budget Partnership, 15 septembre 2020.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	• Des outils tels que les audits sociaux sont essentiels en ce qu'ils permettent de suivre les politiques formulées depuis la phase initiale d'établissement du budget et d'examiner les décaissements budgétaires jusqu'au moment où ils sont reçus par les bénéficiaires prévus (la phase d'exécution du budget) et ainsi de révéler l'existence d'éventuelles « boîtes noires ».	
Participation	• La consultation législative et la participation du public sont nécessaires, en particulier lors de l'introduction de modifications budgétaires majeures, si l'on veut éviter d'affaiblir la crédibilité budgétaire. • Les réformes de la gouvernance, y compris le renforcement de la crédibilité budgétaire, reposent sur un échange implicite qui suppose d'octroyer des avantages aux parties prenantes en échange de leur soutien. • La participation du public est donc un levier essentiel de la crédibilité budgétaire. • La participation du public peut aussi améliorer la pertinence des données collectées et communiquées.	• En Malaisie, le Ministère des finances a constitué un groupe chargé de communiquer avec le public et de recueillir ses réactions sur les mesures budgétaires et notamment sur celles qui, en situation d'urgence, s'écartent des plans de dépenses prévus¹⁰.
Subsidiarité	• Le principe de subsidiarité favorise la crédibilité budgétaire grâce à des stratégies permettant d'atteindre un équilibre entre autonomie infranationale et relations stables avec le gouvernement central ou fédéral. • Les systèmes de gestion financière qui regroupent tous les échelons de l'administration peuvent promouvoir la crédibilité budgétaire en garantissant que les fonds transférés aux administrations infranationales correspondent aux	• Le déploiement de systèmes propres à renforcer la crédibilité budgétaire, comme les systèmes intégrés d'information relatifs à la gestion financière, peut emporter l'adhésion de nombreux utilisateurs et améliorer la subsidiarité. Ces systèmes peuvent compter plus de 4 000 utilisateurs. Dans certains cas, comme au Brésil, ils comptent parfois plus de 100 000 utilisateurs et offrent ainsi une couverture géographique et institutionnelle plus

¹⁰ International Budget Partnership, « Promoting transparency, oversight and participation in budgeting during emergencies », février 2022, p. 4 et 5.

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	besoins de celles-ci et que ces transferts sont visibles et efficaces. De même, l'assainissement des finances publiques au niveau des administrations infranationales suppose une grande précision dans la prévision des recettes fiscales et dans l'estimation des dépenses publiques. La subsidiarité et la crédibilité budgétaire se renforcent donc mutuellement.	efficace pour estimer les besoins des régions et des municipalités¹¹. • L'Afrique du Sud publie régulièrement une déclaration aux médias sur la crédibilité budgétaire au niveau local qui comprend une analyse des tendances au dépassement ou à la sous-utilisation des crédits et des subventions assorties de conditions ainsi que des recommandations¹². Cette pratique favorise la transparence, la collaboration et de bonnes relations entre les administrations centrales et locales.
Équité intergénérationnelle	• L'application du principe d'équité intergénérationnelle suppose de prendre en compte, dans l'ensemble du cycle budgétaire, plusieurs considérations liées à la crédibilité budgétaire et aux indicateurs utilisés pour la mesurer, notamment l'importance de l'adhésion générationnelle, qui repose sur le fait que chaque génération obtient des avantages en fonction de sa contribution. • L'équité intergénérationnelle est fondée sur l'hypothèse que les avantages obtenus par la génération actuelle ne déstabilisent pas la situation budgétaire des générations futures. Les subventions qui visent à réduire le prix des biens à court terme, par exemple, compromettent la situation budgétaire et monétaire à long terme d'un pays, ce qui nuit à l'équité intergénérationnelle. • Lorsqu'on applique le principe d'équité intergénérationnelle au cycle budgétaire, on améliore la crédibilité budgétaire en renforçant la discipline budgétaire et en établissant une équivalence entre les dépenses qui compromettent la	• La Tunisie a considérablement amélioré sa situation budgétaire en réformant ses subventions et en les ramenant de 2,8 % du produit intérieur brut en 1990 à 1 % en 1999¹⁴. Ces réformes ont renforcé la crédibilité budgétaire en réduisant les risques que ces subventions faisaient peser sur la situation budgétaire et monétaire à long terme.

¹¹ Uña et Pimenta, « Integrated financial management information systems », p. 309.

¹² Afrique du Sud, Department of National Treasury, « Local government revenue and expenditure: fourth quarter local government section 71 report (preliminary results) for the period: 1 July 2020–30 June 2021 », déclaration aux médias, septembre 2021.

¹⁴ Sanjeev Gupta *et al.*, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington, FMI, 2000).

<i>Principe de gouvernance</i>	<i>Lien avec la crédibilité budgétaire</i>	<i>Exemples</i>
	situation budgétaire future et les écarts à long terme. • De plus, l'équité intergénérationnelle repose sur un équilibre délicat entre le financement par emprunt et l'amortissement de la dette, ce qui suppose de distinguer les dépenses de fonctionnement, financées par l'impôt, et les dépenses d'équipement, financées par la dette. Une telle distinction est souvent difficile à faire, notamment en ce qui concerne les biens¹³. • Les stratégies et considérations relatives à l'équité intergénérationnelle peuvent également améliorer la crédibilité budgétaire au niveau des procédures, en ce qu'elles permettent de recenser et de signaler les vulnérabilités.	

¹³ Greg Coombes et Brian Dollery, *An Analysis of the Debate on Intergenerational Equity and Fiscal Sustainability in Australia*, Université de Nouvelle-Angleterre, School of Economics, Working Paper Series in Economics, No. 2002-5 (2002).