



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2019
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-huitième session

8-12 avril 2019

Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

Consolidation de la gestion budgétaire aux niveaux national et local

Consolidation de la gestion budgétaire aux niveaux national et local

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Cristina Duarte, membre du Comité, en collaboration avec Linda Bilmes et Juraj Nemec.

* E/C.16/2019/1.



Consolidation de la gestion budgétaire aux niveaux national et local

Résumé

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 suscite un besoin nouveau de politiques publiques intégrées et cohérentes, aux fins notamment d'une gestion budgétaire efficace et efficiente. Il est fondamental de disposer de systèmes et de politiques budgétaires intégrés et de budgets consolidés sont essentiels pour parvenir à une croissance durable et inclusive, grâce notamment à la mobilisation efficace des ressources nationales, ce qui nécessite une gestion budgétaire saine aux niveaux national et infranational.

Le présent rapport contient cinq observations principales concernant les caractéristiques d'une gestion budgétaire saine et souligne qu'il importe d'apporter des améliorations ciblées en vue de renforcer le financement du développement et de progresser plus rapidement sur la voie du développement durable :

a) La gestion du budget national ne devrait plus incomber au seul Ministère des finances (Trésor public), mais à l'ensemble des parties prenantes concernées, dans le cadre d'une action coordonnée et globale ;

b) La transparence des finances publiques est une condition nécessaire mais non suffisante pour responsabiliser les organes de gestion budgétaire ;

c) Le recours à la budgétisation participative et à la budgétisation axée sur les résultats devrait être plus fréquent, notamment au niveau infranational, car cette stratégie permet aux parties prenantes de s'approprier le processus budgétaire et favorise l'élaboration de budgets plus conformes aux priorités définies ;

d) La décentralisation budgétaire peut conduire à une gouvernance efficace, à condition qu'il soit tenu compte de l'état de préparation des administrations et des autres acteurs concernés ;

e) Les flux financiers illicites ont une incidence majeure sur la mobilisation des ressources nationales et, partant, sur le financement du développement. La lutte contre ce phénomène suppose d'en déterminer la source et les facteurs déclencheurs, de faire connaître les différents types de flux financiers illicites, leur ampleur et les risques qui y sont associés, de créer des cadres normatifs nationaux et internationaux cohérents (cohérence verticale) et de prendre en considération les mesures importantes en la matière dans les domaines économique, social et environnemental (cohérence horizontale). À cette fin, il est primordial de renforcer les systèmes de gestion budgétaire.

S'agissant du premier point, il faudrait mettre fin à la tradition qui veut que le Ministère des finances (Trésor public) soit le seul habilité à préparer et à administrer le budget. La gestion budgétaire consolidée ne peut contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable que si les principes de partenariat, de coopération et de collaboration sont appliqués de manière globale dans le domaine budgétaire. Les parties prenantes de l'administration, y compris les unités d'analyse spécialisée (conseil stratégique), chargées notamment de l'optimisation des ressources financières, les instituts de politique budgétaire ainsi que les conseils budgétaires et les organes de contrôle du budget devraient jouer un rôle plus actif dans la gestion budgétaire, de même que les parties prenantes hors administration, dont les organisations de la société civile et les médias.

En ce qui concerne le deuxième point, la transparence budgétaire, un outil précieux pour amener l'État et les organismes publics à rendre des comptes, ne suffit pas toujours. L'accès à l'information concernant les transactions et les finances publiques n'est utile que si l'on dispose de moyens suffisants pour lutter contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics. Les systèmes budgétaires présentent de nombreuses failles susceptibles de compromettre la transparence budgétaire, encore embryonnaire, dans bon nombre de pays en développement.

Quant au troisième point, la budgétisation participative et la budgétisation axée sur les résultats se sont avérées essentielles pour renforcer la transparence budgétaire. La budgétisation axée sur les résultats a commencé à susciter l'intérêt il y a plus de 50 ans, et la plupart des pays développés sont en mesure de la mettre en pratique de façon efficace et efficiente. Dans certains pays en développement, la budgétisation participative et la budgétisation axée sur les résultats ont toutefois entraîné une augmentation des coûts administratifs, car elles exigent un degré élevé de participation des différents acteurs concernés.

S'agissant du quatrième point, la décentralisation et la décentralisation budgétaire permettent généralement, mais pas systématiquement, d'améliorer la gouvernance, y compris sur le plan du respect de la règle, de la prévention de la corruption, de la transparence et du respect du principe de responsabilité, tout en renforçant la mobilisation de recettes au niveau infranational. L'efficacité de la décentralisation budgétaire dépend de facteurs tels que les capacités des administrations locales, le degré d'entente entre le pouvoir central et les administrations locales quant au partage des tâches ou encore le cadre budgétaire global.

Concernant le cinquième point, la mobilisation efficace des ressources nationales suppose nécessairement de réduire les flux financiers illicites, qui risquent de compromettre le développement durable en amoindrissant les ressources disponibles pour financer des services publics essentiels et, par conséquent, de limiter la capacité des pays à attirer les investisseurs et de distendre le lien de confiance entre les citoyens et l'État. Compte tenu de la nature transversale des flux financiers illicites, les responsables politiques et les autres parties prenantes doivent user de stratégie face à ce problème complexe.

I. L'impératif de gestion budgétaire saine et intelligente

1. Sur le plan budgétaire, la crise économique et financière mondiale de 2007-2008 a eu pour effet de réduire le niveau des finances publiques à long terme. Les dettes publiques élevées, l'absence de reprise durable en dépit des politiques de relance et les déficits publics importants, auxquels s'ajoute une marge de manœuvre budgétaire restreinte ne permettant pas d'effectuer des investissements publics stratégiques de taille, pèsent lourdement sur le budget des États, et donc sur le financement du développement. Dix ans après l'apparition de la crise et malgré les dépenses publiques importantes consenties pour y remédier, le spectre de l'instabilité financière continue de planer sur le monde, mettant en péril la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

2. Cet environnement défavorable a néanmoins eu l'avantage de donner une plus grande place à la politique budgétaire dans le débat public, la recherche universitaire et les politiques publiques. Après une période pendant laquelle les politiques monétaires ont soutenu l'économie réelle dans le cadre de l'assouplissement quantitatif, tandis que les politiques budgétaires ont permis de renflouer les banques, les systèmes de gestion budgétaire assurent de nouveau leur fonction principale, qui consiste à promouvoir une croissance inclusive et à stabiliser l'économie, notamment dans le contexte de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le haut niveau d'endettement, les défis démographiques à long terme, le creusement des inégalités et l'augmentation des risques budgétaires ont suscité une prise de conscience accrue de la nécessité, d'une part, d'adopter des cadres à moyen terme plus crédibles, transparents et propices à l'application du principe de responsabilité et, d'autre part, de poursuivre l'élaboration de systèmes de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation afin d'associer davantage d'acteurs à l'élaboration des budgets. Conjuguées aux évolutions technologiques qui engendrent une répartition inégale des avantages, aux effets pervers de l'intégration du commerce et à d'autres changements, ces tendances de grande ampleur soulignent également l'importance d'une budgétisation saine, aux niveaux national et infranational, comme outil de financement du développement.

3. Dans un climat de profonde incertitude, marqué par la situation tendue des finances publiques, il est indispensable de mettre en œuvre une politique budgétaire saine pour parvenir à une croissance durable et inclusive. Adopté en juillet 2015, le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement met particulièrement l'accent sur la mobilisation des ressources nationales : « Dans tous les pays, les politiques publiques et la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources intérieures, selon le principe de l'appropriation nationale, sont un aspect essentiel de la poursuite du développement durable [par l'ensemble des responsables politiques] et donc des objectifs de développement durable. » Les auteurs du Programme d'action d'Addis-Abeba ont constaté que « des ressources publiques intérieures supplémentaires appréciables, complétées au besoin par une aide internationale, [seraient] d'importance critique pour le développement durable et pour atteindre les objectifs de développement durable. » Ils se sont engagés à « améliorer l'administration fiscale, par des systèmes fiscaux modernisés et progressifs, par une politique fiscale mieux conçue et par une collecte plus efficace des impôts », ce qui ne laisse aucun doute sur leur volonté d'améliorer « l'équité, la transparence, l'efficacité et le rendement de [la] fiscalité, notamment en élargissant l'assiette fiscale ». En résumé, la mobilisation de ressources nationales est devenue l'un des principaux piliers du financement du développement et nécessite de solides systèmes de gestion budgétaire aux niveaux national et infranational.

II. Systèmes nationaux et infranationaux de gestion budgétaire : le défi de l'intégration et de la consolidation

A. Résumé

4. Depuis l'adoption des objectifs de développement durable, une pression croissante s'exerce sur les États afin qu'ils améliorent leurs systèmes et procédures de gestion et de communication budgétaires. La collecte, le traitement et la diffusion en temps voulu d'informations et de données accessibles et exploitables a changé la donne en matière de gestion et de communication budgétaires, notamment pour ce qui est de : a) faciliter la mise en œuvre des politiques macroéconomiques, monétaires et budgétaires ; b) garantir la transparence et le respect du principe de responsabilité ; c) mesurer la performance des États au regard de la prestation de services publics.

5. Le volume et la complexité de l'information budgétaire peuvent s'avérer problématiques pour les administrations nationales et infranationales, notamment lorsque leurs capacités techniques et leurs dispositifs institutionnels sont insuffisants. Toutefois, il est communément admis que l'existence de données budgétaires fiables et facilement accessibles est une condition *sine qua non* de la réforme des finances publiques et peut contribuer à ce que les ressources soient mises au service d'objectifs stratégiques particuliers, tels que la réduction de la pauvreté, la prise en compte d'éléments supplémentaires dans le budget, l'introduction d'une perspective budgétaire à moyen terme, la production d'informations sur les dépenses fiscales, le risque budgétaire et le passif éventuel, la mise en œuvre d'un cadre budgétaire fondé sur les programmes et l'amélioration de la gestion de la trésorerie et de la dette¹.

6. Plusieurs pays s'emploient encore à mettre en place des systèmes de gestion budgétaire intégrés aux niveaux national et infranational. L'absence de budgets nationaux consolidés par zone géographique ou par secteur est un problème trop fréquent. Qu'elles concernent les dépenses ou les recettes, les transactions publiques effectuées hors de tout système de gestion budgétaire font peser un risque important sur la gestion et la stabilité macroéconomiques et mettent gravement à mal les principes de transparence et de responsabilité.

7. Faute de systèmes intégrés de gestion budgétaire et de budgets consolidés, un problème supplémentaire risque de surgir, à savoir un dédoublement des systèmes caractérisé par la coexistence de procédures budgétaires inconciliables aux niveaux national et infranational, d'où une gestion inefficace des dépenses et des recettes. Ce dédoublement est également susceptible de donner lieu à des flux extrabudgétaires, de transformer l'établissement de rapports en simple exercice administratif, sans l'assortir des activités nécessaires de contrôle et d'évaluation et de dénier les politiques élaborées de toute efficacité. Il risque en outre d'engendrer des données contradictoires et des informations asymétriques, ce dont pâtit la gestion des recettes et de la dette, notamment en ce qui concerne le passif éventuel des sociétés publiques, des partenariats public-privé et des administrations infranationales. À terme, la capacité des États à fournir des services et des biens publics efficacement et sans exclusive peut s'en trouver limitée. Dans ces conditions, il devient difficile de se fonder sur des données factuelles pour élaborer les budgets, qui répondent alors

¹ Abdul Khan et Mario Pessoa, « Conceptual design: a critical element of a government financial management information system project », Fonds monétaire international, *Série des notes et manuels techniques*, n° 2010/07 (avril 2010).

davantage à des considérations politiques à courte vue qu'à des objectifs tangibles et impartiaux à long terme².

B. Rôles et responsabilités : associer les parties prenantes à l'élaboration des budgets

8. Dans un système de budgétisation classique, c'est le Ministère des finances (Trésor public) qui, en tant qu'entité constituante d'une administration polycentrique, assure à lui seul la gestion budgétaire, le rôle des autres parties prenantes étant plutôt limité. Jusqu'à récemment, il élaborait le budget de l'État et l'administrait à huis clos. La société civile et les acteurs non gouvernementaux étaient exclus de ce processus, et même les organes législatifs ne jouaient qu'un rôle tout à fait minime. Toutefois, cette pratique a évolué et la transparence des finances publiques devient de plus en plus la norme en matière de bonne gouvernance et de procédures budgétaires transparentes et inclusives. Telle qu'elle se conçoit actuellement, la gestion budgétaire consolidée déborde le cadre du Ministère des finances et s'appuie résolument sur les principes de partenariat et de coopération.

9. Selon les niveaux de gestion budgétaire et financière (international, national, infranational, institutionnel), les parties prenantes d'un système de gestion budgétaire consolidée peuvent être diverses. Leur participation doit être adaptée au niveau en question et devrait se fonder sur des mécanismes efficaces de regroupement des besoins exprimés. Si les municipalités et les organismes publics ont intérêt à dialoguer avec les personnes, les organisations internationales risquent quant à elles d'avoir plus de mal à intervenir à ce niveau, en raison notamment des coûts de transaction potentiellement élevés.

10. Un système de gestion budgétaire consolidée se subdivise en plusieurs « activités » (tâches), la budgétisation n'étant que l'une d'entre elles. Là encore, les tâches effectuées varient en fonction des parties prenantes. Certaines se livrent par exemple à des activités d'audit, quand d'autres prennent des décisions structurelles liées aux dépenses. La participation de toutes les parties prenantes concernées aux procédures budgétaires constitue néanmoins un élément fondamental de la gestion budgétaire consolidée et une condition nécessaire à la réussite de chaque étape du cycle budgétaire : l'établissement du projet de budget, y compris la définition de sa structure, l'adoption du budget ; l'exécution du budget ; le contrôle budgétaire.

11. La participation active des parties prenantes devrait être encouragée au cours de la phase d'établissement du budget national. La liste (non limitative) recommandée des principales parties prenantes à ce stade devrait inclure les acteurs traditionnels que sont le Ministère des finances (Trésor public), s'il existe, et les autres organes de l'administration centrale, ainsi que tous les acteurs et entités ayant un intérêt légitime dans le processus. En fonction de l'organe qui, au sein du Ministère des finances, est chargé de diriger la préparation et la structuration de la procédure budgétaire, la participation effective d'un large éventail de parties prenantes nécessite, dans certains cas, de se pencher sur plusieurs facteurs, parmi lesquels :

a) **Le calendrier et la fréquence.** À quelles étapes du cycle budgétaire les parties prenantes sont-elles invitées à participer ? Quelles sont la fréquence et donc la portée de leurs interventions ?

² *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, Rapport mondial sur le secteur public de 2018 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.H.1).

b) **Les hypothèses budgétaires.** Les parties prenantes sont-elles associées à l'élaboration des hypothèses (facteurs macroéconomiques, prix des facteurs de production et tendances budgétaires par exemple) ? Ces hypothèses sont-elles transparentes ?

c) **Les méthodes.** Quelles méthodes de prévision des recettes et d'allocation des ressources budgétaires sont utilisées (extrapolation, microsimulation, modélisation statistique) ? Les parties prenantes sont-elles à même de les comprendre ? Les données sont-elles exactes et leur qualité suffisante pour établir des prévisions ?

d) **L'existence de partis pris.** L'État peut-il tenir compte, en honnête médiateur, d'une multitude de points de vue de manière impartiale, même s'il ne les partage pas ?

12. Le Ministère des finances (Trésor public), s'il existe, est chargé d'estimer les recettes et de planifier les dépenses publiques. Il échange notamment de façon régulière avec les unités de dépense, telles que les administrations infranationales et les entreprises publiques, concernant leurs dépenses et leurs besoins. Les apports d'autres organismes doivent compléter les connaissances, les données d'expérience et les compétences du Ministère des finances (Trésor public) lors de l'élaboration de projets de budget reposant sur des données factuelles. Parmi ces parties prenantes peuvent figurer : les banques nationales, les instituts fournissant des données nationales et internationales, à l'exemple des organismes nationaux de statistique, les organismes publics spécialisés, de préférence semi-indépendants, comme les unités d'optimisation des ressources budgétaires, les instituts de politique budgétaire, les instances de contrôle qui, fortes de leurs conclusions et de leurs propositions, interviennent souvent en amont à titre préventif, les organes indépendants de contrôle de la discipline budgétaire (conseils budgétaires par exemple) et, si possible, les organes consultatifs externes, le recours à ces derniers étant parfois obligatoire.

13. Bien qu'ils diffèrent parfois des autres organismes publics par leurs mandats, leurs compétences, leur taille, leurs capacités d'analyse et leurs positions, les conseils budgétaires peuvent rendre un avis indépendant sur des problèmes budgétaires existants et potentiels afin de favoriser l'adoption de politiques budgétaires prudentes. Afin de remédier aux problèmes liés aux déséquilibres budgétaires pendant et après la crise financière et économique mondiale de 2007-2008, beaucoup de pays ont créé des conseils budgétaires indépendants (à titre semi-obligatoire dans la zone euro). D'autres pays disposent en outre d'unités d'analyse spécialement chargées de l'optimisation des ressources financières. Celles-ci peuvent faire partie du Ministère des finances (Trésor public) ou revêtir d'autres formes organisationnelles. Elles ont pour fonction principale d'évaluer de gros projets d'investissement à l'aune de leur rapport coût-avantage. Pour ce faire, elles donnent des avis sur les dépenses publiques. Le recours efficace à ce type de service consultatif facilite l'établissement de budgets fondés sur des données factuelles et accroît l'efficacité des systèmes et des procédures de dépenses publiques.

14. Il faudrait également que les autres parties prenantes concernées par les procédures budgétaires y prennent part dès le début. Le public et la société civile, le secteur privé, les associations professionnelles et les acteurs politiques devraient disposer d'une tribune pour faire entendre leurs voix. Une fois cette tribune mise à leur disposition, le public et la société civile en général devraient en faire un usage régulier et responsable, en tenant compte des incidences intergénérationnelles de leurs actions sur l'élaboration des politiques. Il conviendrait à cet égard de redonner une place importante à l'instruction civique, négligée dans de nombreux contextes depuis une trentaine d'années.

15. Les pays donateurs et les organismes qui fournissent une assistance financière essentielle peuvent également jouer un rôle clef dans la phase d'établissement du budget, notamment en fournissant des ressources et une assistance technique. Il faudrait alors que les pays aient un projet à long terme clair et bien structuré, mécanisme indispensable de maîtrise de l'élaboration du budget qui permettra à tous les donateurs d'ancrer leur intervention dans le cadre d'un programme centralisé unique. Si tel n'est pas le cas, une intervention désorganisée risque de rendre le processus inopérant et de nuire à la mobilisation des ressources et, par voie de conséquence, au financement du développement.

16. Les organisations de la société civile jouent un rôle de plus en plus important dans l'établissement des budgets publics. Elles portent la voix de la population et améliorent les politiques budgétaires en faisant remonter les informations sur les besoins et les priorités du public que leur transmettent leurs contacts locaux. En participant à l'élaboration du budget de l'État, la société civile se fait en outre une meilleure idée des contraintes financières qui pèsent sur ce processus, dont elle comprend mieux qu'il ne va pas sans certains compromis. Ainsi, plutôt que d'établir une longue liste de demandes, les organisations de la société civile sont encouragées à se concentrer sur leurs besoins prioritaires. Dans ce contexte, les décideurs devraient voir dans la participation de la société civile, non pas une menace, mais un scénario gagnant-gagnant. Lorsque la société civile n'a pas accès aux informations concernant le budget ou qu'il lui est impossible de participer aux processus budgétaires, la mise en œuvre des programmes impopulaires ou inadaptés risque de se solder par un gaspillage des deniers de l'État et par une montée de la corruption. La société civile joue par ailleurs un rôle essentiel dans la mesure où elle permet à davantage de personnes de participer aux débats en présentant, sous une forme intelligible, une synthèse des données recueillies, ce qui lui permet de diffuser largement l'information budgétaire et d'aider la population à mieux comprendre les processus budgétaires. Enfin et surtout elle peut apporter un appui technique et formuler des avis indépendants sur les projets de budget et leur exécution.

17. Les médias jouent également un rôle important dans la phase préparatoire de l'élaboration du budget, principalement en diffusant des actualités relatives à la publication de divers documents budgétaires, à la tenue de débats importants ou à des changements d'orientation intervenus pendant l'élaboration, ce qui permet au public et à d'autres parties prenantes de se tenir informés. Par ailleurs, ils font connaître les propositions et les réactions de la société civile et d'autres parties intéressées et en créant une instance de débats sur les grandes décisions politiques. Les médias contribuent parfois à mettre en lumière des questions pertinentes avant la publication du budget, ce qui influe sur la définition des objectifs budgétaires. Il importe de veiller à ce que les médias exercent leur fonction de contrôle en toute indépendance et que les parties prenantes ne les utilisent ni pour servir des intérêts privés ni pour aborder certains sujets plutôt que d'autres. Les médias sociaux, bien que connaissant des difficultés et des problèmes analogues, ont vu leur rôle se renforcer dans la mise au jour de détournements de mécanismes fiscaux et budgétaires par des responsables politiques et des groupes d'intérêt.

18. Lors de l'étape d'adoption du budget, les parlements tiennent les cordons de la bourse, car ce sont eux qui examinent et approuvent les projets de budget et autorisent les dépenses correspondantes. Dans la plupart des cas, le pouvoir exécutif ne peut ni mobiliser ni dépenser de fonds sans l'accord du parlement. Dans le domaine des finances publiques, on désigne parfois sous l'expression « règle de droit » le principe selon lequel toute dépense publique ou mesure d'imposition doit être autorisée par le pouvoir législatif. Le parlement joue ainsi un rôle de premier plan en s'assurant que les ressources disponibles sont utilisées au mieux pour chacun.

19. En théorie, l'approbation du parlement vaut approbation du peuple, que les parlementaires représentent. Il existe toutefois, dans bon nombre de régimes démocratiques, un fossé considérable entre les parlementaires qui examinent le budget et leurs administrés. L'avènement progressif d'une « citoyenneté occasionnelle et fortuite, limitée au seul vote », et l'idée selon laquelle « les élus remplacent les électeurs au lieu de les représenter »³, remettent en question le rôle de la budgétisation participative dans la revitalisation de la démocratie représentative qui, pour devenir réalité, nécessite la participation directe des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. En se creusant, ce fossé a transformé l'étape d'adoption du budget en un processus éminemment politico-législatif, dominé par le discours des partis politiques. La corruption et l'abus de pouvoir à des fins de népotisme ont également engendré une crise de la représentation politique et « les diverses expériences réalisées [en matière de budgétisation participative] dans de nombreuses régions du monde prennent de l'importance dans ce contexte, l'objectif étant que le citoyen joue un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques publiques ». Les budgets participatifs s'imposent comme « l'une des pratiques les plus abouties et englobantes en matière de démocratie participative »⁴.

20. Il est largement admis que la budgétisation participative change la donne en matière de contrôle de l'État par le public et favorise l'élaboration de politiques de lutte contre les inégalités et de prévention de l'appropriation privée des biens publics. Elle relève avant tout de l'éducation civique. Certains experts font en effet valoir que la dimension pédagogique de la budgétisation participative peut, dans certains cas, s'avérer plus importante que le fait même de participer à l'allocation des ressources publiques. Si elle tient lieu d'« école de la citoyenneté » en faisant connaître leurs droits et leurs devoirs respectifs aux citoyens et aux administrations publiques, la budgétisation participative présente certains risques : parfois dévoyé par des groupes d'intérêt, ce processus en théorie démocratique ne l'est pas toujours.

21. Toutes les parties prenantes qui ont œuvré à l'établissement et à adoption du budget devraient être associées à sa phase d'exécution. La question est de savoir comment y parvenir. L'exécution du budget entraîne une activité intense liée à l'acquisition de biens et de services dont l'achat est soumis à une réglementation très complexe, qui nécessite le plus souvent l'intervention d'une cour des comptes. Si on la conçoit comme un dispositif permettant aux habitants d'une municipalité, d'un quartier, d'un village ou d'un ensemble résidentiel de participer à la planification des dépenses publiques locales et aux décisions relatives à l'affectation et à l'utilisation des ressources publiques disponibles, la budgétisation participative suppose l'existence de mécanismes de contrôle solides et pragmatiques.

22. En fait de mécanismes de contrôle, on peut citer les rapports trimestriels que les gouvernements soumettent aux parlements nationaux, et ceux que les administrations infranationales présentent à leurs assemblées locales. En réalité, si l'exécution du budget relève de l'exécutif, le pouvoir législatif continue de jouer un rôle. Il n'est pas rare que des fonds soient affectés à des fins autres que celles initialement prévues. Cependant, les rapports trimestriels sont rarement portés à la connaissance de la société civile, les élus ayant tendance à supplanter les électeurs au lieu de les représenter, d'où les effets négatifs déjà évoqués sur la représentation et la participation démocratiques. Compte tenu de sa complexité, l'exécution du budget est peut-être, de toutes les étapes du cycle budgétaire, celle pour laquelle la participation

³ Olívio de Oliveira Dutra, Préface, *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Nelson Dias, éd. (São Brás de Alportel, Portugal, Association In Loco, 2014).

⁴ Nelson Dias, « Twenty-five years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? », extrait de *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.

active des citoyens nécessite le plus qu'ils soient instruits, informés et bien intégrés aux mouvements sociaux et aux organisations locales.

23. Une fois achevée l'exécution du budget, les comptes et les états financiers des administrations publiques sont soumis à différents types de contrôle. Toutes les parties prenantes peuvent également participer à cette étape. Le parlement et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques jouent un rôle fondamental. Chargées de surveiller la gestion des deniers publics, ces dernières amènent parfois les organes exécutifs à rendre des comptes aux corps législatifs nationaux et, par extension, au public. Elles jouent de surcroît un rôle primordial dans la lutte contre la corruption, l'appui à la bonne gouvernance et la promotion d'une gestion des finances publiques plus efficace, sous réserve qu'elles conservent leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et disposent de capacités suffisantes ainsi que d'outils de communication et de stratégies efficaces.

24. Pour résumer : a) la budgétisation participative procède d'une approche par la base, qui suppose une bonne intégration des systèmes infranationaux et nationaux de gestion budgétaire ; b) il n'existe pas de recette garantissant la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration des budgets ; c) les mécanismes institutionnels se ressemblent d'un pays à l'autre, même si les modalités de la budgétisation participative varient en fonction de la situation politique, social et économique, aux niveaux national et local.

C. Transparence et respect du principe de responsabilité en matière de finances publiques

25. On entend souvent par transparence le principe qui veut que les personnes concernées par des décisions administratives ou des activités commerciales ou caritatives puissent connaître les faits et chiffres essentiels, ainsi que les mécanismes et procédures employés. Florini la définit comme la mesure dans laquelle l'information communiquée aux personnes extérieures leur permet de former et d'exprimer leur opinion dans la prise de décisions ou d'évaluer les décisions prises par les responsables⁵.

26. Du point de vue budgétaire, la transparence peut s'entendre comme l'obligation qu'a l'administration de partager l'information avec le public, en particulier en ce qui concerne l'utilisation du produit de l'impôt et les mesures prises par les représentants politiques ; elle est mesurée par l'indicateur d'accès à l'information publique, l'un des indicateurs de gouvernance durable définis par la Fondation Bertelsmann, qui repose sur le « droit de savoir » fondamental, en vertu duquel les pouvoirs publics ont une obligation redditionnelle envers les citoyens. De manière plus générale, la transparence peut également englober le droit et les moyens d'examiner la prise de décisions publiques et d'en évaluer la prévisibilité. En ce sens, la transparence peut accroître l'efficacité des pouvoirs publics, faire qu'ils soient moins enclins à défendre des intérêts particuliers et à se prêter à la corruption et les inciter à recentrer leur action sur l'utilité publique.

27. Respecter le principe de responsabilité signifie à la fois s'acquitter de sa mission et répondre des conséquences de ses actes. Les mesures relatives à la dimension « Voix citoyenne et responsabilité » de la Banque mondiale indiquent que le niveau de responsabilité des pouvoirs publics en matière budgétaire diminue dans la même mesure que la richesse nationale, ce qui soulève plusieurs questions : comment faire respecter le principe de responsabilité en matière budgétaire, en particulier dans les

⁵ Ann Florini (dir. publ.), *The Right to Know: Transparency for an Open World* (New York, Columbia University Press, 2007).

pays en développement ? Comment rompre le cercle fermé dans lequel évoluent ceux (législateurs, auditeurs, citoyens, donateurs et médias) qui devraient, au premier chef, respecter le principe de responsabilité mais dont le comportement laisse à désirer ? L'éducation des contribuables quant à leurs droits et à leurs devoirs, ainsi que la transparence, peuvent apporter des éléments de réponse.

28. La transparence peut être un outil précieux pour tenir les pouvoirs publics responsable de leurs actes devant le peuple et toutes les parties prenantes, mais elle ne suffit pas. C'est une chose que d'avoir accès à des informations sur les mesures illégales ou inefficaces de l'administration ; disposer de recours légitimes pour changer le cours des choses en est une autre. Pour garantir la transparence budgétaire, il faut donc non seulement que les pouvoirs publics adoptent un comportement responsable, mais aussi que les citoyens puissent observer et comprendre les procédures et leurs résultats. À cet égard, le transfert dynamique d'information de la source (administration) au destinataire (citoyen), que certains appellent « divulgation active », prend toute son importance⁶.

29. Heald établit une distinction entre la transparence « nominale », c'est à dire un bon classement dans les indices de transparence des finances publiques de nombreuses organisations internationales et l'existence de lois et de dispositifs relatifs à la liberté d'information, et la transparence « effective », à savoir la mise à disposition d'informations sur le budget⁷. Ainsi, en règle générale, la transparence budgétaire repose sur les éléments suivants : a) l'établissement de rapports financiers et la tenue des comptes en bonne et due forme ; b) la diffusion en temps voulu des rapports au public ; c) un suivi et un contrôle stricts visant à garantir le respect des règles ; d) l'alignement des rapports budgétaires et de comptabilité ; e) l'accessibilité de l'ensemble du processus.

30. L'Indice sur le budget ouvert mis au point par l'International Budget Partnership constitue l'une des mesures les plus courantes de la transparence budgétaire. La plupart des enquêtes récentes font apparaître des progrès limités : la note moyenne des 115 pays étudiés en 2017 était de 43 points sur 100, contre 45 sur 100 en 2015. La chute la plus spectaculaire de la transparence budgétaire a été observée en Afrique subsaharienne, où la moyenne a baissé de 11 points entre 2015 et 2017. On constate de légères variations à la hausse ou à la baisse dans les notes d'autres régions, à l'exception de l'Asie, où la note moyenne a nettement augmenté. Toutefois, au rythme actuel d'amélioration, on estime qu'il faudra plus d'une génération à la plupart des pays pour atteindre ne serait-ce qu'un niveau modéré de transparence budgétaire.

31. Le niveau de transparence budgétaire est fonction non seulement de la transparence et du caractère participatif de la procédure budgétaire (par exemple, établissement des budgets et des priorités budgétaires) de la fréquence des audits, de la fiabilité, de la précision et de l'intégrité des documents financiers, mais aussi par des carences et des lacunes des pratiques budgétaires, concernant entre autres les fonds extrabudgétaires, les charges fiscales, les activités parafiscales et les passifs éventuels et autres engagements. Ces instruments doivent être utilisées avec parcimonie.

32. Les fonds extrabudgétaires sont probablement le levier le plus utilisé pour mobiliser des fonds préaffectés et engager des dépenses sans qu'elles soient contrôlées par les instances d'audit et les organes législatifs. Généralement, ces fonds sont constitués de telle manière que l'affectation des ressources est laissée à la discrétion des décideurs de rang supérieur dans l'administration publique, ce qui

⁶ Richard Oliver, *What is Transparency?* (New York, McGraw-Hill, 2004).

⁷ David Heald, « Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice », *Public Administration*, vol. 81, n° 4 (novembre 2003).

favorise souvent le clientélisme et la corruption. La plupart des propositions concernant ces fonds sont présentées par les ministères sectoriels, désireux d'échapper au contrôle du Ministère des finances (contrôleurs financiers) durant le cycle des dépenses lors de l'exécution du budget. Il n'en reste pas moins que ces fonds spécialisés sont indispensables dans certains domaines. Ainsi, dans les fonds pour l'environnement, les ressources préaffectées, produit des taxes environnementales, sont censées être utilisées exclusivement aux fins de la protection de l'environnement, et non pour financer les déficits des dépenses courantes.

33. Deux instruments spécifiques propres à renforcer la transparence budgétaire et l'ouverture sont la budgétisation participative, décrite plus haut et la budgétisation axée sur les résultats. Cette dernière consiste à financer les organisations du secteur public en fonction de leurs résultats, en se fondant systématiquement sur les informations et les analyses concernant la performance. La budgétisation participative, lorsqu'elle est effectuée avec efficacité et sans exclusive, peut renforcer la confiance dans les organismes publics et la satisfaction des clients (les citoyens). Elle peut également permettre aux pouvoirs publics de mieux répondre aux besoins et aux préférences de la population et de mieux rendre des comptes au public quant à l'affectation des ressources et à la prestation de services. Ce mécanisme permet aux organismes publics d'acquérir des connaissances utiles sur les besoins des parties prenantes, de prendre des décisions en connaissance de cause et de recenser les dépenses urgentes, tout en offrant aux citoyens la possibilité de présenter des propositions visant à maîtriser les dépenses publiques et de choisir, par leur vote, entre les options.

34. Il n'en reste pas moins que, si le nombre d'options est limité, les résultats du vote ne seront peut-être pas réellement représentatifs de l'intérêt général.

« La budgétisation participative est l'application de la démocratie directe à l'établissement du budget. Elle permet aux citoyens de se familiariser avec le fonctionnement de l'administration, de participer aux débats et d'influer sur l'affectation des ressources de l'État. Elle permet d'éduquer et de mobiliser les citoyens, de leur donner des moyens d'action et de renforcer la demande de bonne gouvernance. La budgétisation participative renforce la transparence et le respect du principe de responsabilité, ce qui peut contribuer à rendre l'administration plus efficace et à lutter contre le clientélisme, le népotisme et la corruption. »⁸

35. Il est recommandé d'adopter la budgétisation axée sur les résultats en tant que méthode transparente d'affectation des ressources publiques. En effet, la budgétisation traditionnelle fait uniquement apparaître les postes de dépense mais n'indique pas les résultats des dépenses. La budgétisation axée sur les résultats devrait combler cette lacune, en informant toutes les parties prenantes des objectifs de dépense des organismes publics. Elle soulève les questions suivantes : quels objectifs les ressources allouées permettent-elles d'atteindre ? Quelles contreparties les citoyens reçoivent-ils en échange du produit de leurs impôts ? Avec cette méthode, l'accent serait mis, non plus sur les ressources, mais sur les produits ou résultats, et le raisonnement devrait ne plus consister à évaluer le montant des crédits susceptibles d'être obtenus mais à déterminer les objectifs à atteindre pour mobiliser les crédits.

36. La plupart des pays développés ont tiré des enseignements des réussites et échecs des systèmes de rationalisation des choix budgétaires depuis leurs débuts, il y a plus de 50 ans. Toutefois, il se peut que de nombreux pays en développement les appliquent comme s'il s'agissait d'une obligation absolue, souvent pour satisfaire aux

⁸ Anwar Shah (dir. publ.), « Overview » dans *Participatory Budgeting* (Washington, D.C., Banque mondiale, 2007).

normes fixées par les donateurs internationaux. Parfois, les capacités de mise en œuvre laissant à désirer, la budgétisation axée sur les résultats n'est plus qu'un exercice bureaucratique consistant à cocher des cases, sans résultats concrets.

D. La décentralisation budgétaire

37. La décentralisation budgétaire est généralement définie comme le transfert au niveau infranational du pouvoir de percevoir le produit de l'impôt et de prendre des décisions en matière de dépenses ou d'emprunts. Dans les systèmes où les pouvoirs de décision ont été délégués ou transférés, à des degrés divers, aux autorités élues au niveau infranational, celles-ci disposent généralement de vastes pouvoirs. En revanche, ces pouvoirs sont assez limités dans les systèmes décentralisés où les administrations infranationales doivent rendre compte à l'administration centrale et où les fonctionnaires locaux sont généralement nommés par cette dernière et non élus par le peuple.

38. La décentralisation (l'attribution des pouvoirs de décision aux autorités infranationales) et la décentralisation budgétaire (l'attribution des compétences concernant les dépenses et les sources de revenus aux administrations infranationales) sont généralement, mais pas systématiquement, associées à une meilleure gouvernance en termes de respect de la règle, de lutte contre la corruption, de transparence et de responsabilité. Selon certains, le transfert au niveau infranational de pouvoirs en matière de dépenses et de perception de recettes peut améliorer le respect du principe de responsabilité, renforcer le capital social et redynamiser la participation politique. En outre, il est établi que la décentralisation budgétaire a des incidences sur la stabilité macroéconomique, en particulier sur les modalités de financement des dépenses infranationales. Lorsque la décentralisation budgétaire concerne la perception des recettes au niveau infranational et que les crédits ne sont pas alloués par l'administration centrale, on observe une réduction du déficit public et une diminution des dépenses publiques par rapport au produit intérieur brut (PIB).

39. Conjointement à la mondialisation, les 20 dernières années ont été marquées par une multiplication des efforts de décentralisation budgétaire, les autorités infranationales cherchant à contrôler davantage les recettes et les dépenses. L'administration centrale peut également susciter de telles initiatives, en cherchant à sous-traiter une partie de la responsabilité en matière de perception. Quoi qu'il en soit, la difficulté principale réside dans le fait que les ressources que l'administration centrale affecte aux administrations infranationales sont à la fois une dépense (pour l'administration centrale) et une recette (pour l'administration locale bénéficiaire). Par conséquent, il n'y a guère de consensus sur la manière d'optimiser l'affectation des ressources (par exemple, la formule appliquée pour l'attribution de fonds), même s'il est convenu que l'administration centrale s'acquitte de cette tâche.

40. En matière de décentralisation budgétaire, la répartition efficace des ressources entre les administrations nationales et les administrations infranationales est généralement fonction de facteurs tels que la capacité des autorités infranationales de percevoir des recettes et d'exécuter des plans de dépenses, des structures locales de gouvernance et du degré d'accord entre autorités centrales et autorités infranationales quant au cadre budgétaire général.

41. Une question connexe mais distincte est celle des emprunts locaux. Lorsque les administrations locales obtiennent davantage de pouvoir sur les recettes et les dépenses, il leur est également davantage possible d'emprunter des ressources. De graves problèmes budgétaires peuvent en résulter, si le gouvernement central n'établit pas de règles et ne surveille pas les emprunts locaux. Ainsi, dans certains pays, les

administrations locales ont emprunté des montants bien supérieurs aux plafonds fixés, ce qui a contraint l'administration centrale à intervenir pour les renflouer.

42. En dépit de ses avantages sociaux, économiques et politiques, la décentralisation budgétaire peut, dans certaines circonstances, se solder par une affectation inefficace des ressources et des carences des mécanismes de responsabilité et de gouvernance ; tel peut être le cas lorsque les fonctions liées aux dépenses et à la mobilisation des recettes ne sont pas clairement assignées entre les différents niveaux de l'administration. Dans certains cas, la décentralisation budgétaire peut même entraîner une montée de la corruption. La prudence est donc de mise lorsqu'on évalue les avantages de la décentralisation et qu'on tire des conclusions générales, en particulier dans le cas où les systèmes de responsabilité et la transparence laissent à désirer et les capacités institutionnelles sont limitées.

43. La décentralisation budgétaire présente certains inconvénients. Souvent, les pays en transition se trouvent dans des situations où ils doivent simultanément consolider les finances publiques, généralement à la faveur de solides programmes d'investissements publics, et déléguer des pouvoirs budgétaires à l'échelon territorial. Il faudra donc concilier la nécessité de fixer le niveau et la répartition des dépenses et des recettes dans le cadre d'un programme national de consolidation budgétaire avec l'autonomie budgétaire au niveau infranational.

44. Il est possible d'atteindre l'équilibre à moyen et long terme, sans compromettre les avantages de la décentralisation budgétaire. Celle-ci peut être adaptée en fonction de différents niveaux de capacité institutionnelle. La question n'est pas de savoir s'il faut adopter la décentralisation budgétaire, mais plutôt de déterminer comment la mettre en place (c'est-à-dire à quel rythme et selon quelles modalités). Des données empiriques montrent qu'en Europe, la décentralisation est associée à une amélioration de la performance budgétaire dans les pays à revenu intermédiaire dotés d'une bonne gouvernance. Selon certaines indications, les pays à revenu élevé ou intermédiaire ont maintenu le contrôle budgétaire, malgré un degré élevé de décentralisation, en utilisant diverses incitations, règles et mécanismes de coordination entre les différents niveaux de l'administration et en appliquant conjointement des mesures appropriées de planification et de suivi.

45. À cet égard, il pourrait être utile d'adopter un ensemble de principes de décentralisation budgétaire. Il s'agirait par exemple : a) de trouver un juste milieu entre les bénéfices et les difficultés ; b) d'évaluer l'état de préparation institutionnelle et d'adapter en conséquence le niveau de décentralisation budgétaire ; c) de gérer les compromis ; d) de veiller au respect des principes de responsabilité et d'équivalence budgétaires de manière à ce que les décisions relatives aux dépenses soient prises par l'entité administrative chargée de leur financement ; e) d'envisager d'adopter le principe de subsidiarité, en vertu duquel une fonction est assumée à un niveau élevé de l'administration uniquement si elle ne peut être remplie efficacement à un niveau inférieur ; f) de mettre l'accent sur l'égalité et la péréquation ; à ce titre, les politiques budgétaires devront tenir compte des disparités (régionales) imputables à des bases d'imposition et de dépenses différentes ; g) de privilégier l'autonomie budgétaire, ce qui signifie que les administrations de niveau moins élevé dans la hiérarchie prendront des décisions et exerceront leurs compétences de manière autonome.

46. La Charte européenne de l'autonomie locale, signée par 47 pays, constitue l'une des initiatives les plus ambitieuses de promotion de la décentralisation budgétaire. L'article 9 de la Charte définit les normes fondamentales de la décentralisation budgétaire comme suit :

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

E. Les flux financiers illicites et la mobilisation des ressources nationales : renforcement des systèmes de gestion budgétaire

47. Lorsqu'elle a adopté les objectifs de développement durable, la communauté internationale a convenu que la corruption et la sortie illicite de fonds des pays en développement entravent le développement durable en réduisant les ressources disponibles pour les services publics essentiels, ce qui compromet la capacité d'un pays d'attirer les investisseurs et d'alimenter l'économie et sape le lien de confiance entre les citoyens et l'État. La corruption active et passive, le vol et la fraude fiscale coûtent aux pays en développement 1 260 milliards de dollars par an, qui pourraient servir à tirer de la pauvreté ceux qui vivent avec moins de 1,25 dollar par jour, pendant au moins six ans⁹. La cible 16.4 des Objectifs de développement durable vise à réduire nettement les flux financiers illicites d'ici à 2030 et fait de la réduction des flux financiers illicites un facteur du développement durable.

48. En outre, la communauté internationale a reconnu, dans les objectifs de développement durable, qu'il s'impose d'urgence de mobiliser et de réaffecter des montants importants issus de fonds privés afin de déclencher les changements

⁹ Voir <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>.

nécessaires et d'atteindre les objectifs. La lutte contre les flux financiers illicites (cible 16.4) exige, entre autres, des institutions nationales solides (cible 16.a), dirigées avec détermination. Le secteur public doit définir des orientations précises, examiner les cadres, règlements et structures d'incitation propres à attirer les investissements, en surveiller l'application et renforcer le développement durable. Les mécanismes de surveillance nationaux, y compris les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les mécanismes de contrôle des organes législatifs, devraient être renforcés. La lutte contre les flux financiers illicites nécessite que les pouvoirs publics, secteur privé et la société civile constituent de solides partenariats internationaux, fondés sur des principes et des valeurs, une vision partagée et des objectifs communs centrés sur l'humanité et la planète, mettant l'accent sur l'importance de la mobilisation des ressources nationales et les capacités de collecte de l'impôt et d'autres recettes (cibles 17.17 et 17.1).

49. Aujourd'hui, un défi majeur pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable est la nécessité de relancer le financement du développement là où la mobilisation des ressources nationales pose problème. La gestion des finances publiques est un élément important de l'effort global visant à renforcer la mobilisation des ressources et le financement du développement. Pour élargir l'assiette fiscale des pays en développement, il faut réduire les flux financiers illicites. Selon les rapports de Global Financial Integrity, institut de recherche non gouvernemental, l'augmentation annuelle moyenne des flux financiers illicites entre 2005 et 2014 est de l'ordre de 8,5 % à 10,1 % ; le volume de ces flux en provenance des pays en développement s'est établi entre 2 000 et 3 500 milliards de dollars en 2014 et a continué d'augmenter jusqu'en 2016¹⁰. Les fausses factures commerciales sont le principal mécanisme mesurable de transfert illicite de fonds dans les pays en développement et à l'extérieur ; de fait, en moyenne, 87 % des sorties illicites de capitaux étaient imputables à des fausses factures¹¹.

50. Si les flux financiers illicites observés dans certains pays ne semblent pas excessifs en valeur absolue, comparés à ceux d'autres pays, leur valeur relative justifie néanmoins une intervention. Par exemple, sur la période 2008-2012, les sorties annuelles moyennes de capitaux d'Éthiopie s'élevaient à 3,55 milliards de dollars, soit 1 355 % des investissements étrangers directs entrant dans le pays ; le volume annuel moyen des flux financiers illicites originaires du Nicaragua était de 1,9 milliard de dollars, soit 20,4 % du PIB du pays ; la valeur moyenne des flux provenant de la Zambie était de 3,1 milliards de dollars, soit 24,1 % de la totalité de ses échanges commerciaux ; les flux financiers illicites à partir du Rwanda s'élevaient à 402 millions de dollars, soit 51,7 % du montant total des recettes fiscales du pays¹².

51. Selon le Fonds monétaire international, les flux financiers illicites peuvent avoir des incidences importantes sur la stabilité économique d'un pays et de l'ensemble du système financier mondial en drainant les réserves en devises, en faisant baisser les recettes fiscales et en réduisant les recettes publiques. Ils détournent les ressources destinées aux dépenses publiques et réduisent les capitaux disponibles pour l'investissement privé. Ils peuvent aussi encourager les activités criminelles et mettre

¹⁰ Matthew Salomon et Joseph Spanjers, « Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014 », Global Financial Integrity (2017). Consultable à l'adresse : www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf.

¹¹ Marc Herkenrath, « Illicit flows and their developmental impacts: an overview », dans *International Development Policy*, vol. 5, n° 3 (2014). Consultable à l'adresse <http://journals.openedition.org/poldev/1863>.

¹² Joseph Spanjers et Håkon Frede Foss, « Illicit financial flows and development indices: 2008-2012 », Global Financial Integrity (2015). Disponible à l'adresse www.w-t-w.org/en/wp-content/uploads/2015/06/Illicit-Financial-Flows-and-Development-Indices-2008-2012.pdf.

en péril l'état de droit et la stabilité politique du pays. Enfin, les flux déstabilisateurs peuvent avoir des incidences négatives sur l'ensemble de l'économie.

52. Les données disponibles ne permettent pas de mesurer les flux financiers illicites de manière rigoureuse. Néanmoins, cette difficulté ne doit pas empêcher d'agir. Les quelques sources existantes montrent que les flux financiers illicites s'expliquent en majorité par la manipulation des prix et l'usage abusif des prix de transfert. Il est donc indispensable de recenser et d'examiner les mesures incitatives spécifiques et les dynamiques réglementaires qui influent sur les flux financiers illicites liés au commerce afin de lutter contre l'érosion de la base d'imposition, condition préalable à la mobilisation de ressources nationales supplémentaires pour le financement des objectifs de développement durable¹³.

53. La lutte contre les flux financiers illicites exige une coopération internationale solide et une action concertée de la part des pays développés et des pays en développement, en partenariat avec le secteur privé et la société civile. En octobre 2015, la Commission économique et financière (Deuxième Commission) de l'Assemblée générale a tenu une réunion conjointe avec le Conseil économique et social sur le thème « Flux financiers illicites et financement du développement en Afrique ». Au cours de cette réunion, il a été déterminé que les flux financiers illicites étaient un domaine d'action prioritaire en matière d'amélioration de la cohérence des politiques de développement durable.

54. Face à la nature transversale des flux financiers illicites, les décideurs et les autres parties prenantes doivent agir de manière stratégique et évaluer les compromis et les synergies potentiels selon une méthode interdisciplinaire. Cela permettrait aux pouvoirs publics de prendre des décisions en connaissance de cause et d'adopter des mesures efficaces pour :

- a) recenser et mieux faire connaître les différents types de flux financiers illicites, leur ampleur et les risques qui y sont associés ;
- b) examiner les facteurs conjoncturels qui permettent à ces flux de se développer ;
- c) assurer la cohérence des cadres normatifs nationaux et internationaux (cohérence verticale) ;
- d) examiner les liens fondamentaux entre les domaines économique, social et environnemental afin de lutter contre les flux financiers illicites (cohérence horizontale).

III. Conclusions et recommandations

55. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est souligné que la mise en place, aux niveaux national et infranational, de dispositifs de gestion budgétaire intégrés, solides et efficaces est une condition préalable à la mobilisation de ressources en vue de la réalisation des objectifs de développement durable. La politique budgétaire et les systèmes de gestion budgétaire sont au cœur de la croissance durable et inclusive, en particulier alors que règnent de fortes incertitudes et l'équilibre budgétaire est chancelant. L'absence de systèmes intégrés de gestion budgétaire et de budgets consolidés peut également engendrer un problème supplémentaire, à savoir le dédoublement des systèmes, situation dans laquelle les procédures nationales et infranationales d'établissement du budget sont

¹³ Voir <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/curbing-illicit-financial-flows.html>.

incompatibles, d'où une gestion inefficace des dépenses et des recettes, des données contradictoires et l'asymétrie de l'information et leurs répercussions négatives sur la gestion des recettes et de la dette.

56. La mobilisation de ressources budgétaires et l'amélioration de la performance de la gestion budgétaire nationale dépendent de la participation de toutes les parties prenantes au processus budgétaire. L'établissement, l'adoption, l'exécution et le contrôle des budgets ne devraient pas être l'apanage du Ministère des finances (Trésor public). Les parties prenantes doivent participer de manière coordonnée à l'élaboration du budget.

57. Outre le Ministère des finances (Trésor public), des intervenants gouvernementaux tels que les unités d'étude de la rentabilité, les instituts de politique budgétaire, les conseils budgétaires et les organes de contrôle budgétaire devraient jouer un rôle en amont dans la gestion et le processus budgétaire. D'autres intervenants de premier plan, dont les entreprises et les organisations de la société civile, devraient être associés à ces tâches. Les médias devraient également jouer un rôle en présentant des informations objectives et impartiales au public et aux autres parties prenantes. Toutes ces parties prenantes doivent saisir l'occasion qui leur est donnée de faire entendre leur voix dans une action engagée et responsable, en tenant compte du fait que leurs actes peuvent influencer l'élaboration des politiques pendant des générations. Pour que cela se concrétise, l'éducation civique devrait être considérée comme une priorité.

58. La transparence des budgets publics devrait être améliorée petit à petit. La transparence est un préalable au respect du principe de responsabilité par les organes de gestion budgétaire, mais ce résultat n'est pas systématique. Il est urgent que les pouvoirs publics soient davantage comptables de leurs actes, en particulier dans les pays en développement, mais cet objectif est difficile à atteindre. Un premier pas en ce sens serait d'améliorer les connaissances financières de la population.

59. L'accès à l'information sur les mesures prises par les pouvoirs publics et aux données financières peut également être utile, mais seulement si le public dispose effectivement de moyens de lutte contre la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics. La transparence des finances publiques est encore à ses débuts dans de nombreux pays en développement et des instruments budgétaires tels que les fonds extrabudgétaires, les charges fiscales, les activités parafiscales et les passifs éventuels peuvent y faire obstacle. L'utilisation de ces instruments devrait donc être aussi limitée que possible.

60. Les fonds extrabudgétaires sont probablement le levier le plus utilisé pour mobiliser des fonds préaffectés et engager des dépenses en dehors du contrôle des instances d'audit et des organes législatifs. Généralement, ces fonds sont constitués de telle manière que l'affectation des ressources est laissée à la discrétion des organes de décision les plus élevés de l'administration, ce qui favorise le clientélisme et la corruption.

61. Il est généralement admis que la budgétisation participative change la donne en termes de contrôle de l'État par le public et, partant, favorise l'élaboration des politiques en luttant contre les inégalités et en empêchant que des entités privées utilisent les affaires publiques à leur profit. Cette méthode devrait être employée plus fréquemment, en particulier au niveau infranational. La budgétisation axée sur les programmes et la budgétisation axée sur les résultats peuvent permettre d'informer les contribuables sur la manière dont les fonds publics sont utilisés pour obtenir des résultats. Les compilations mécaniques et trop denses de budgets axés sur les résultats ne sont pas toujours utiles, mais il est indispensable de faire ressortir les liens entre les priorités et les résultats à des échelles réalisables. En participant à l'élaboration

des budgets publics, la société civile peut mieux concevoir les contraintes budgétaires et financières et donc mieux comprendre les compromis inhérents à cette procédure. Les décideurs devraient considérer la participation de la société civile non pas comme une menace, mais comme une solution gagnant-gagnant.

62. Compte tenu de leurs avantages potentiels, la décentralisation et la décentralisation budgétaire doivent se poursuivre. Les organisations internationales définissent les principes de la décentralisation budgétaire, mais leur mise en œuvre, y compris le rythme suivi et les modalités retenues, devraient être adaptés à différents niveaux de préparation institutionnelle (ou générale).

63. Les flux financiers illicites peuvent saper la capacité budgétaire des pays et avoir des répercussions négatives sur la gouvernance. Les pays devraient cerner les sources de ces flux, faire mieux connaître les différents types de flux, leur ampleur et les risques associés, examiner les facteurs conjoncturels qui leur permettent de se développer, créer des cadres normatifs nationaux et internationaux cohérents (cohérence verticale) et examiner les liens fondamentaux entre les domaines économique, social et environnemental afin de lutter contre les flux financiers illicites (cohérence horizontale).

64. La mise en place de systèmes de gestion budgétaire bien conçus et structurés aux niveaux national et infranational peut promouvoir la transparence et de la responsabilisation et, de ce fait, : a) renforcer les organisations de la société civile et mettre en œuvre des procédures d'élaboration des budgets transparentes et ouvertes ; b) favoriser des réformes institutionnelles, notamment pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la cour des comptes, des autorités douanières et de la banque centrale ; c) permettre de créer des commissions chargées de lutter contre la corruption et les flux financiers illicites ; d) améliorer les capacités des institutions financières et des mécanismes de perception des recettes et renforcer les capacités des organismes publics chargés de l'extraction des ressources naturelles ; e) permettre d'entreprendre la réforme fiscale en vue d'élargir l'assiette de l'impôt et de réformer le régime douanier de façon à réduire la manipulation abusive des prix ; f) permettre d'intensifier les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment en matière de détection et de répression.