



Conseil économique et social

Distr. générale
8 janvier 2020
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-neuvième session

30 mars-3 avril 2020

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

**Nouvelles questions en matière de gestion
des finances publiques et de budgétisation
de l'action à mener au titre des objectifs
de développement durable**

Budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de communiquer au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Katarina Ott et Juraj Nemec, membres du Comité, avec le concours de Linda Bilmes, Cristina Duarte, Lamia Moubayed Bissat et Geert Bouckaert. Les auteurs remercient Claire Schouten de l'International Budget Partnership (IBP) et Lorena Rivero del Paso de l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques de leurs précieuses observations et suggestions.

* [E/C.16/2020/1](#).



Résumé

Les budgets publics ayant une grande influence sur la vie et le bien-être de la population tout en permettant de répondre aux besoins les plus pressants de la société, un objectif clé de politique générale est de faire en sorte qu'ils soient transparents, inclusifs et crédibles. En outre, la réalisation des objectifs de développement durable dépend de la capacité des gouvernements d'exécuter les budgets comme prévu et conformément aux objectifs et besoins de développement nationaux. Cela étant, les pratiques budgétaires opaques et les déséquilibres budgétaires, ainsi que la sous-utilisation des crédits dans des domaines qui peuvent être essentiels au développement durable et les dépassements de crédits dans d'autres domaines, continuent de nuire aux systèmes de gestion des finances publiques. Ces problèmes sont exacerbés par les possibilités restreintes qu'ont les citoyens de participer à l'établissement des budgets ainsi que par d'autres écueils, tels que la capacité limitée des institutions de contrôle d'examiner les budgets.

Pour améliorer les pratiques budgétaires dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il convient de tenir compte de façon explicite et mesurable des cibles des objectifs de développement durable dans le cadre des allocations budgétaires, de l'établissement des rapports budgétaires et d'autres étapes du cycle budgétaire. Cela suppose d'informer les corps législatifs, les organismes d'audit et le public sur les aspects des politiques budgétaires et de l'exécution du budget liés aux objectifs de développement durable et de les faire participer tout au long du cycle budgétaire de manière responsable. Il faut donc instaurer des dialogues inclusifs qui réunissent les gouvernements, la société civile et tous les autres acteurs concernés sur la manière d'améliorer la transparence et la crédibilité du budget.

Un budget axé sur les objectifs de développement durable est organisé en fonction de ceux-ci, ainsi que de leurs cibles et indicateurs. Les avantages de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable sont nombreux. Elle permet notamment de renforcer la cohérence budgétaire et la responsabilité et de faciliter la comparaison des budgets nationaux. Une planification et un suivi appropriés des contributions budgétaires pour chaque objectif de développement durable peuvent également améliorer l'évaluation de l'exécution du budget. Les gouvernements associent généralement leurs objectifs nationaux aux objectifs de développement durable et adaptent ces derniers aux contextes nationaux avant d'adopter des indicateurs clés de performance aux fins du suivi du développement national. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable peut également servir à justifier les projets de budget et à négocier l'allocation de ressources plus importantes aux programmes prioritaires, en particulier pendant la phase d'élaboration du budget.

La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable n'en est toutefois qu'à ses balbutiements. Plusieurs pays ont fait part, dans le cadre des examens nationaux volontaires, de leur intention de tenir compte des objectifs dans leurs processus budgétaires, mais peu d'entre eux ont précisé pourquoi il serait utile de le faire ou comment cette pratique pourrait être mise en œuvre.

L'expérience a montré que les objectifs de développement durable peuvent être plus facilement reliés aux budgets-programmes lorsqu'un plan ou une stratégie dans laquelle sont définies les priorités nationales existe. La participation active des ministères des finances est également importante. Il est essentiel que toutes les parties prenantes, notamment la société civile, les parlements et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, se sentent pleinement associées aux processus budgétaires, le gouvernement devant leur rendre compte concernant les engagements

pris dans le cadre du Programme 2030. Les débats sur la façon dont les gouvernements peuvent suivre les ressources publiques affectées à la réalisation des objectifs de développement durable constituent l'un des plus importants facteurs de réussite de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable. À cet égard, il peut également être utile d'utiliser un système de classification budgétaire des objectifs de développement durable et des méthodes d'établissement des budgets axées sur les résultats.

I. Défis actuels et importance de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

1. Le succès de la réalisation des objectifs de développement durable, allant de l'élimination de la pauvreté et de la faim (objectifs 1 et 2) à la mise en place d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ainsi que de partenariats (objectifs 16 et 17) requiert d'importantes ressources, dont la majorité doit provenir des budgets publics ou passer par ceux-ci. Les recettes devraient être collectées et les dépenses correspondantes engagées et, aux fins de la réalisation efficace des objectifs de développement durable, toutes ces activités budgétaires et les nombreuses étapes intermédiaires qu'elles impliquent devraient être liées à la qualité des institutions et aux capacités gouvernementales et être transparentes, justifiables et participatives.

2. Comme indiqué dans le Programme 2030, le développement durable passe par l'établissement de partenariats inclusifs entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, ce qui n'est possible que si tous ces partenaires ont accès à l'information et, en l'occurrence, aux informations budgétaires. Or, selon l'International Budget Partnership, plus des trois quarts des pays (sur 115 étudiés) ne fournissent pas suffisamment d'informations sur la manière dont leurs gouvernements collectent et dépensent les fonds publics¹.

3. Plus particulièrement, les gouvernements ne sont pas assez transparents en ce qui concerne l'incidence des budgets sur la pauvreté et les inégalités, ce qui ne donne qu'une vue étroite des progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable². Dans de nombreux pays, la concentration des richesses entre les mains d'une minorité et l'érosion de la cohésion sociale qui en découle peuvent conduire à une polarisation politique et à un ralentissement de la croissance économique. Ces problèmes peuvent être exacerbés par le peu de possibilités offertes au public de participer à l'établissement des budgets et par l'inefficacité des institutions de contrôle. Il est donc également nécessaire d'instaurer un dialogue plus large, qui repose sur des informations plus complètes et qui réunisse les gouvernements, les organisations de la société civile et d'autres acteurs concernés, sur la manière d'améliorer la transparence budgétaire. Les gouvernements désireux de poursuivre un tel dialogue ouvert et inclusif à des fins budgétaires sont mieux à même de justifier les choix politiques, d'en communiquer les effets attendus et de montrer comment leurs actions s'alignent à la fois sur les objectifs politiques nationaux et sur les engagements internationaux, tels que les objectifs de développement durable.

4. La sous-utilisation des crédits inscrits au budget est un autre problème endémique. Une étude portant sur un échantillon de 35 pays à différents niveaux de revenu a fait ressortir une sous-utilisation moyenne de 9,2 % au cours de la période 2009-2017. Dans les pays à faible revenu, la sous-utilisation était encore plus prononcée (14 % en moyenne)³. Une autre étude menée par le partenariat Dépenses publiques et responsabilité financière sur la part du budget approuvé consacrée aux dépenses publiques primaires (indicateur 16.6.1) a également fait ressortir que la sous-utilisation des fonds entravait la réalisation des objectifs de développement

¹ International Budget Partnership, *Enquête sur le budget ouvert 2017*. Disponible à l'adresse : www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

² Ibid., « How transparent are Governments when it comes to their budget's impact on poverty and inequality? », budget brief, février 2019. Disponible à l'adresse : www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf.

³ Ibid., « Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities », septembre 2019. Disponible à l'adresse : www.internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries.

durable à l'échelle mondiale. D'après cette étude, 108 pays à différents niveaux de revenu n'avaient pas utilisé 2 % de leur budget au cours de la période 2004-2017 ; la sous-utilisation s'élevait à 5 % en moyenne chez les pays à faible revenu⁴.

5. Un autre défi pour les gouvernements est de parvenir à atteindre de façon précise et cohérente leurs objectifs en matière de dépenses et de recettes (crédibilité budgétaire). Certains écarts par rapport au budget prévu sont attendus et souvent nécessaires, même si les gouvernements devraient fonder leurs plans sur des estimations réalistes des recettes et des dépenses. Les institutions de contrôle, telles que le corps législatif et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, devraient surveiller de plus près les écarts et la société civile devrait exiger des budgets crédibles. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable pourrait être utile à cette fin et a été proposée par l'International Budget Partnership comme indicateur de la crédibilité du budget⁵. L'indicateur 16.6.1 [Dépenses publiques primaires en proportion du budget initial approuvé, par secteur (ou par code budgétaire ou autre critère similaire)], sur lequel le programme Dépenses publiques et responsabilité financière fournit des informations et des données, est utile à cet égard.

6. Dans le même temps, en mettant l'accent sur la crédibilité du budget dans son ensemble, on risque de passer à côté d'importants changements au niveau sectoriel qui peuvent avoir une incidence sur la capacité des gouvernements d'atteindre une série d'objectifs de développement durable. Il arrive trop souvent que le budget consacré à l'économie, notamment à l'agriculture, aux mines et à l'industrie, soit, en moyenne, sous-utilisé et que le budget consacré à l'ordre public et à la défense soit dépassé. L'écart entre la crédibilité globale du budget et la crédibilité des différentes composantes du budget est illustré par le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Lors d'une évaluation menée en 2015 par le programme Dépenses publiques et responsabilité financière, le pays a obtenu le score « A » pour ce qui était de la mesure dans laquelle ses dépenses effectives globales correspondaient au montant initialement approuvé dans le budget public, mais a reçu le score « D » pour ce qui était de la crédibilité des différentes composantes de son budget, la raison principale étant qu'il avait systématiquement utilisé un montant nettement inférieur à ce qui était prévu dans le budget au titre de l'éducation et de la santé. En 2011, on constatait une sous-utilisation des crédits de 16 % pour le Département national de la santé, de 44 % pour le Conseil national de lutte contre le sida et de 18 % pour le Département de l'éducation, tandis que le Ministère de la police enregistrait un dépassement de près de 30 %⁶.

7. Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable peuvent être limités si les budgets ne sont pas exécutés comme prévu. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour que les budgets favorisent la réalisation des objectifs de développement durable et soient intégralement utilisés aux fins prévues. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable peut permettre aux budgets-programmes de favoriser la mise en œuvre de ces objectifs. Dans le cadre de l'exécution du Programme 2030, les objectifs de développement durable devraient être traduits en stratégies et plans nationaux de développement durable dans lesquels les priorités, les politiques, les indicateurs de progrès et les prévisions de dépenses seraient clairement définis. L'un des principaux avantages que présente l'établissement de liens entre les objectifs de développement

⁴ Voir <https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-achieve-sustainable-development-goals>.

⁵ International Budget Partnership, « Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities ».

⁶ Voir <https://pefa.org/node/496>.

durable et les instruments de planification et d'établissement des budgets est que ces objectifs fournissent une grille du développement durable qui peut faciliter la coordination des mesures prises entre les secteurs, niveaux de gouvernement et acteurs concernés et favoriser ainsi la cohérence des politiques.

II. La budgétisation de l'action menée au titre des objectifs de développement durable : en quoi cela consiste-t-il ?

8. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 fait référence au rôle des budgets nationaux dans la réalisation des objectifs de développement durable. Au paragraphe 45 du Programme, l'accent est expressément mis sur la responsabilité qui incombe aux organes législatifs nationaux d'approuver les budgets nationaux et l'importance des budgets publics et leur rôle dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable sont implicitement soulignés, allusion étant faite à l'importance que revêt la participation des gouvernements à tous les niveaux ainsi que des institutions internationales, des universités, des organisations philanthropiques, des associations et d'autres groupes intéressés.

9. Pour améliorer les pratiques budgétaires dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il convient de tenir compte de façon explicite des cibles des objectifs de développement durable dans le cadre des allocations budgétaires, de l'exécution du budget, du contrôle des dépenses, de l'établissement des rapports budgétaires et d'autres étapes du cycle budgétaire. Cela suppose d'informer les corps législatifs, les organismes d'audit et le public sur les politiques budgétaires liées aux objectifs de développement durable et de les faire participer tout au long du cycle budgétaire. Un budget axé sur les objectifs de développement durable est organisé en fonction de ceux-ci, ainsi que de leurs cibles et indicateurs. Les objectifs de développement durable fournissent une structure complète et mesurable permettant aux systèmes de gouvernance d'évaluer les politiques publiques relatives aux objectifs de développement nationaux et internationaux.

10. Une étude récente⁷ fait ressortir trois avantages que les pays peuvent tirer de l'intégration des objectifs de développement durable dans leurs processus budgétaires nationaux :

a) *Amélioration de la cohérence budgétaire* : Premièrement, un budget cohérent contribue à éviter les conflits entre les différentes affectations de ressources conformément aux objectifs. Par exemple, les projets de budget pour les transports et l'agriculture doivent aller de pair avec les objectifs climatiques. Deuxièmement, un budget cohérent doit être conforme aux engagements internationaux d'un gouvernement, notamment le Programme 2030. Même si ces engagements sont rarement contraignants, ils encouragent les gouvernements successifs à garder à l'esprit ces objectifs à moyen terme et à les intégrer dans leurs actions politiques et dans leurs budgets. Un budget aligné sur les objectifs de développement durable reflète ces derniers et leurs cibles.

b) *Renforcement de la responsabilité* : L'établissement de liens entre les budgets et les objectifs de développement durable, en particulier au niveau des indicateurs, peut faire ressortir les progrès accomplis par un pays en ce qui concerne ces objectifs et aider à évaluer les performances d'un gouvernement à cet égard.

⁷ Elisabeth Hege et Laura Brimont, 2018, « Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux », Institut du développement durable et des relations internationales, étude n° 5 (2018). Disponible à l'adresse : www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-ODD-budget-FR.pdf.

Même si la plupart des pays utilisent une budgétisation axée sur la performance qui repose sur des indicateurs de résultats, ils en sont à des stades différents de la mise en œuvre des objectifs. Les objectifs pourraient ajouter un niveau supplémentaire et systémique de critères d'évaluation du caractère durable d'un budget. Ils pourraient servir de cadre d'évaluation permettant une analyse plus complète des projets de budget et, ainsi, accroître la transparence, y compris dans le cadre des décisions prises à l'interne, ainsi que renforcer l'échange intergouvernemental des informations et des données nécessaires pour coordonner efficacement les politiques.

c) *Facilitation de la comparaison des budgets nationaux* : La comparaison pourrait faciliter l'évaluation des politiques de développement durable sans qu'il soit toutefois question de promouvoir des méthodes standard, l'objectif étant de respecter les spécificités des pays. Elle pourrait également jouer un rôle positif dans la transition vers le développement durable à condition qu'elle favorise les échanges entre décideurs et experts de différents pays et nourrisse le débat international.

11. Cependant, la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable n'est pas toujours facile dans la mesure où les politiques nationales et les processus budgétaires ne suivent pas toujours le même calendrier, ne sont pas toujours régis par le même cadre juridique et ne concernent pas nécessairement les mêmes acteurs. Le cas échéant, il y a lieu de déployer des efforts supplémentaires pour faire coordonner les politiques nationales avec le cycle budgétaire. En outre, de nombreux pays ne disposent toujours pas de systèmes d'information comptables fiables leur permettant de rendre compte des transactions de manière complète, intégrée et comparable. Un autre problème concerne les systèmes de classification budgétaire, qui font également défaut dans de nombreux pays.

12. Les gouvernements devraient prendre des mesures pour associer les objectifs de développement durable à leurs systèmes budgétaires nationaux au lieu de se contenter de présenter les objectifs dans des documents de politique générale. Il peut être utile de tenir compte du Programme 2030 dans les processus nationaux de planification stratégique et opérationnelle aux diverses étapes de l'élaboration des politiques, allant de la formulation et de la planification au suivi, à l'évaluation et à la présentation de rapports. Lorsqu'il est expressément tenu compte des objectifs de développement durable dans les programmes politiques nationaux, les pays peuvent rendre leurs pratiques de gouvernance plus cohérentes.

III. Budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable : motifs et défis à relever

13. Avant de budgétiser l'action à mener au titre des objectifs de développement durable, il peut être utile d'adopter une méthode d'établissement des budgets axée sur les résultats. Les différentes raisons motivant l'adoption d'une méthode d'établissement des budgets axée sur les résultats coïncident avec celles motivant la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable. Elles sont notamment liées aux exigences des pays donateurs en matière de dépenses et d'information ; aux enseignements tirés des bonnes pratiques ; aux capacités de gestion (personnel, savoir-faire, informatique, données) ; aux réformes budgétaires adoptées dans le cadre d'une réforme plus large de la gouvernance ; à l'appui des pouvoirs exécutif et législatif. Il est certes possible d'obtenir des résultats sans un système budgétaire axé sur la performance, mais il est plus difficile d'en rendre compte et de répartir les responsabilités. Il existe également d'autres moyens d'accroître l'utilisation d'indicateurs de performance dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et de la prestation de services, notamment les examens des

dépenses, les cadres stratégiques pluriannuels, l'évaluation des politiques, la planification stratégique et la définition d'objectifs.

14. Les budgets axés sur les résultats tout comme la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs du développement durable sont fondés sur la transparence, la responsabilité, la cohérence et l'intégration horizontales et verticales des politiques, et l'apprentissage mutuel. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable présente des défis sur les plans de la demande et de l'offre. Certains outils visant à relever les défis liés à la demande requièrent un engagement accru des parlements, des organisations de la société civile, des médias et du public, ainsi qu'un alignement des rapports et des allocations budgétaires sur les objectifs. Les outils conçus pour répondre aux défis liés à l'offre visent à renforcer la capacité des institutions concernées à répondre à la demande croissante d'allocation de ressources budgétaires à la réalisation des objectifs⁸.

Défis liés à la demande

15. Les défis à relever sur le plan de la demande consistent notamment à convaincre les principaux décideurs et d'autres parties prenantes telles que les parlementaires et les institutions supérieures de contrôle de l'utilité de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable, à mettre en correspondance les objectifs de développement durable avec le programme de développement national (en supposant que les objectifs seront ensuite intégrés dans le système budgétaire), à établir un budget à l'intention des citoyens qui comprenne des informations budgétaires simplifiées et brèves sur les fonds alloués à l'action menée au titre des objectifs et sur les résultats attendus. Il est très important d'institutionnaliser un processus visant à relier les objectifs de développement durable au budget. Cela peut notamment consister à faciliter la création d'un groupe de travail sur les objectifs au sein du gouvernement ou sous l'égide d'une commission budgétaire parlementaire, à mettre en place des entités chargées de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs dans les ministères des finances, à harmoniser les descriptifs de poste dans ces institutions et pour tous les fonctionnaires concernés de façon à tenir compte des objectifs, et à renforcer les capacités des ministères d'exécution en matière de calcul des coûts et de budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs.

16. Il est également crucial que les organisations de la société civile et les citoyens participent à toutes les étapes du processus de budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs, en particulier en contribuant à l'élaboration et à l'exécution du budget, au contrôle des dépenses, ainsi qu'à l'établissement de rapports et de statistiques, y compris en aidant les instituts de recherche, les organisations de la société civile et les universités à accroître la transparence des données sur les objectifs et à les diffuser.

Défis liés à l'offre

17. Les défis à relever sur le plan de l'offre consistent notamment à mettre à jour les directives budgétaires (circulaires) de façon à ce qu'il soit tenu compte des objectifs dans le cadre de la justification des projets de budget et à établir des listes simples de vérification de la pertinence des objectifs pendant la préparation du budget. Les listes de vérification peuvent être étayées et peuvent comprendre des coefficients de pondération lorsque les objectifs et les programmes budgétaires sont alignés sur les objectifs. Une autre méthode consiste à classer certaines questions transversales

⁸ Pour de plus amples informations sur les sujets évoqués aux paragraphes 15 à 21 et sur les enjeux liés à la demande et à l'offre, voir Suren Poghosyan, « Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model », note de cadrage, Centre régional de Bangkok, Programme des Nations Unies pour le développement, 2018.

telles que le changement climatique ou les questions de genre. Toutefois, cette méthode présente l'inconvénient de ne pas tenir compte de l'indivisibilité du Programme 2030 et des liens entre les objectifs et les cibles.

18. Le principal défi est d'introduire une classification des objectifs de développement durable. Les pays utilisent déjà divers autres systèmes de classification budgétaire. L'ajout d'un nouveau système supposerait de procéder à des travaux supplémentaires et pourrait pousser à leur limite les capacités existantes. L'établissement de liens entre le nouveau système de classification et d'autres systèmes pourrait contribuer à limiter le travail supplémentaire à accomplir. Toutefois, l'élaboration d'un système universellement lié dans un pays peut être compliquée par le fait que les autres systèmes de classification ne sont pas nécessairement uniformisés entre les pays. L'étendue et le niveau de détail des informations budgétaires ainsi que les modalités et les critères de ventilation des budgets varient en fonction des pays. Il est donc plus aisé de définir des catégories de dépenses qui peuvent être liées aux objectifs de développement durable ou aux cibles que d'introduire un système de classification des objectifs.

19. Il convient également, entre autres, d'élaborer des cadres de financement de l'action à mener au titre des objectifs et d'intégrer ces cadres dans les processus budgétaires existants, ainsi que d'établir des rapports sur l'exécution du budget consacré à la réalisation de tel ou tel objectif. Cela ne sera pas systématiquement fait si les objectifs n'ont pas été classifiés, mais est tout de même possible. Il est nécessaire de publier, en même temps que le projet de budget, des informations détaillées sur les dépenses effectives de l'année écoulée qui soient faciles à consulter et à trouver afin de faciliter le suivi des dépenses dans le temps. Dans la mesure du possible, ces informations devraient être mises en rapport avec les informations existantes sur les résultats.

20. Il importe également de mener des recherches interdisciplinaires afin de rendre compte de l'efficacité, de l'efficience et de l'évaluation des interventions budgétaires (par rubrique budgétaire) effectuées aux fins de la réalisation de certains objectifs de développement durable ; d'intégrer les cibles des objectifs dans les programmes budgétaires des pays utilisant des méthodes d'établissement des budgets axées sur les résultats et les programmes ; de renforcer les capacités et d'apporter un appui en matière d'établissement des coûts de la réalisation des objectifs, ce qui s'applique à tout contexte national, mais la démarche adoptée peut varier en fonction des pratiques budgétaires globales et propres aux objectifs ; d'évaluer de façon exhaustive les ressources budgétaires consacrées à l'action menée en vue d'atteindre les cibles et les effets qui en découlent ; de contribuer à l'intégration des cibles dans les plans stratégiques sectoriels des pays où les plans stratégiques sont étroitement liés aux budgets.

21. Comme pour les défis liés à la demande, il importe également de relever les défis liés à l'offre en impliquant les organisations de la société civile et les institutions de contrôle dans la budgétisation de l'action menée au titre des objectifs, notamment en renforçant leurs capacités en matière d'établissement des coûts relatifs à la réalisation des objectifs, ainsi que dans la définition des modalités de coopération entre elles et le gouvernement.

IV. Pratiques de différents pays en matière de budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

22. La façon dont les objectifs de développement durable sont intégrés dans les processus budgétaires nationaux varie considérablement d'un pays à l'autre. Les pays à revenu élevé utilisent plutôt les objectifs comme un cadre pour établir des rapports qualitatifs sur les projets de budget, tandis que la plupart des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire préparent leurs budgets en fonction des objectifs afin de pouvoir ensuite suivre les dépenses liées aux différents objectifs et cibles, ce qui peut s'expliquer par leur volonté de répondre aux attentes des donateurs internationaux en ce qui concerne la budgétisation de l'action à mener en faveur des questions de genre, des pauvres ou du climat.

23. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable n'en est qu'à ses balbutiements. Plusieurs pays ont fait part, dans le cadre des examens nationaux volontaires, de leur intention de tenir compte des objectifs de développement durable dans leurs processus budgétaires, mais peu d'entre eux ont précisé pourquoi il serait utile de le faire ou comment cette pratique pourrait être mise en œuvre⁹. D'après une étude récente, seuls 17 pays sur 56 tenaient pleinement compte des objectifs dans le cadre de la planification, 5 dans le cadre du suivi (Arménie, Bangladesh, Lettonie, Mexique, Népal et Slovaquie) et 4 dans leurs processus budgétaires (Colombie, Mexique, Népal et Sri Lanka). Aucun d'entre eux n'a précisément défini ou pleinement opéré les changements voulus au niveau institutionnel¹⁰.

24. Parmi les voies qu'ont suivies les pays qui se sont lancés dans la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs, on peut citer la mise en correspondance et l'intégration de rapports qualitatifs dans le document budgétaire principal. Moins souvent, les pays se servent des objectifs pour améliorer les systèmes d'évaluation de l'exécution du budget ou comme d'un outil de gestion pour l'allocation des ressources. La plupart des pays suivent une logique technique. Il est rare que les objectifs soient pris en compte dans le cadre de la prise de décisions budgétaires ou qu'il y soit fait référence lors des délibérations budgétaires. Le budget du bien-être de la Nouvelle-Zélande en est un exemple : il est fortement aligné sur les objectifs, mais n'y fait pas explicitement mention¹¹.

25. La plupart des pays peuvent être en mesure d'entreprendre certaines actions et réformes sans avoir à transformer l'ensemble de leurs processus budgétaires. Premièrement, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs et du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les pays peuvent procéder à des examens nationaux volontaires. Pour de nombreux pays qui l'ont déjà fait, cet exercice a permis de faire un premier bilan. Parmi les documents les plus anciens et les plus complets sur la manière dont les pays abordent les objectifs, les examens sont l'un des premiers indicateurs de la façon dont les pays procèdent pour atteindre les objectifs¹².

⁹ Pour plus d'informations, voir Louis Meuleman et Ingeborg Niestroy, « Economics and governance for sustainability », *Public Sector Economics*, vol. 43, n° 4 (2019).

¹⁰ Rivero del Paso et Narvaez Terron, note d'information pour le Rapport sur le secteur public dans le monde 2019 (*World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions*, publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.H.1).

¹¹ Budget du bien-être du Trésor néo-zélandais (2019). Disponible à l'adresse : <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>.

¹² Pour plus d'informations, voir Eric Mulholland, « Budget provisions in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs », bureau du European Sustainable Development Network, Vienne, rapport trimestriel 47 (janvier 2018). Disponible à l'adresse :

26. Vingt-cinq des 46 examens nationaux volontaires¹³ présentés en 2018, soit plus de la moitié, ne contenaient aucune information sur la prise en compte des objectifs dans les budgets nationaux ou dans les processus budgétaires. Dans leurs rapports, 15 pays ont expressément indiqué que les objectifs n'avaient pas été pris en considération dans les processus budgétaires, mais 10 d'entre eux (Albanie, Bénin, Espagne, Guinée, Jamaïque, Niger, République démocratique populaire lao, Slovaquie, Sri Lanka et État de Palestine) ont précisé qu'ils prévoyaient de le faire à l'avenir. Seuls six pays ont déclaré avoir intégré les objectifs dans leurs processus budgétaires : la Colombie, l'Équateur, la Lettonie, le Mexique, l'Uruguay et le Viet Nam. Ces chiffres montrent que la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs n'est pas une priorité.

27. D'autres mesures peuvent aisément être prises pour intégrer les objectifs dans le processus budgétaire : les objectifs de développement durable et les cibles qui y sont associées peuvent être présentés dans les rapports budgétaires et de simples rapports sur les résultats obtenus concernant les objectifs peuvent être établis. Pour un ministère des finances, cela peut consister à prendre des mesures limitées telles que d'inclure les objectifs dans les discours relatifs au budget ou d'établir des rapports budgétaires sur les domaines et les cibles clés ou des rapports annuels accompagnant le budget et montrant comment le budget contribue à la réalisation de certains objectifs. Ces mesures ad hoc pourraient mettre en marche les processus de réforme. Toutefois, elles sont limitées dans la mesure où elles peuvent ne pas avoir une grande incidence sur les allocations budgétaires.

28. L'adoption de solutions à court terme n'empêche pas les gouvernements d'envisager simultanément des réformes structurelles des processus budgétaires. La nature de ces réformes est plus complexe et requiert d'ajuster les processus opérationnels et les directives générales, d'institutionnaliser l'obligation de rendre compte des résultats obtenus par rapport aux cibles associées aux objectifs de développement durable, d'assurer un suivi des résultats et d'en rendre compte, notamment en liant les dépenses budgétaires à des résultats précis à atteindre. La mise en œuvre complète de telles réformes peut prendre des années. Pour les pays qui ont déjà mis en place un système budgétaire axé sur les programmes, il peut être plus facile d'élaborer des budgets en fonction des objectifs de développement durable et des cibles connexes¹⁴.

29. Pour choisir un modèle adapté au contexte national, plusieurs facteurs doivent être pris en compte, notamment l'état du système national de gestion des finances publiques, les capacités de l'administration publique dans les domaines concernés et la demande d'informations relatives à la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs par les ministères d'exécution et les parties prenantes externes. Il existe déjà une série d'outils qui peuvent aider les pays à choisir entre différentes options. Il s'agit notamment de l'évaluation de la gestion des finances publiques, de l'analyse des dépenses, de l'analyse des parties prenantes et d'autres modèles de diagnostic¹⁵.

30. D'après une étude réalisée pour le Parlement européen, seuls 10 des 28 États membres de l'Union européenne ont déclaré lier ou prévoir de lier, directement ou

www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2018-January-Budget_Provisions_in_the_Implementation_of_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development_and_the_SDGs.pdf?

¹³ Forum politique de haut niveau pour le développement durable, *Voluntary National Reviews Synthesis Report* (2018). Disponible à l'adresse : https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/210732018_VNRs_Synthesis_compilation_11118_FS_BB_Format_FINAL_cover.pdf.

¹⁴ *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.H.1).

¹⁵ Ibid.

indirectement, les objectifs à leur processus budgétaire (Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Slovaquie, Slovénie et Suède)¹⁶. Pour nombre de ces pays, cela consistait uniquement à inclure des éléments qualitatifs relatifs à la réalisation des objectifs dans les documents budgétaires soumis aux parlements. La Finlande est citée comme un exemple de bonne pratique à cet égard, chaque ministère finlandais ayant été invité à inclure un court paragraphe sous chacun des principaux titres du projet de budget, dans lequel ils devaient préciser comment le développement durable serait pris en compte dans les politiques sectorielles au cours de l'exercice 2018. Les objectifs ont également été systématiquement utilisés dans la justification des principaux objets de dépenses du budget de la Finlande pour 2019.

31. L'utilisation d'indicateurs de performance basés sur les objectifs est une autre pratique qui semble peu répandue, l'Italie, qui a inclus des indicateurs liés au bien-être dans son processus budgétaire, étant citée comme une exception. De même, la Slovénie a adopté 30 indicateurs clés de performance relatifs aux cibles nationales se rapportant aux objectifs de développement durable et prévoit d'intégrer ces indicateurs dans son budget national d'ici à 2020. En outre, quelques pays, comme l'Irlande, ont déjà mis en place des outils permettant de déterminer comment les différents crédits budgétaires contribuent à la réalisation de certains objectifs ou des cibles qui y sont associées, mais ils ne les utilisent souvent que pour les budgets de l'aide.

32. L'un des cas les plus connus de mise en correspondance des objectifs avec les processus nationaux de planification et d'établissement des budgets est celui du Mexique. Comme expliqué dans l'encadré 3.3 du chapitre 3 du Rapport mondial sur le secteur public 2019¹⁷, le pays a commencé à déployer des efforts pour intégrer les objectifs dans ses stratégies et plans nationaux en 2016, lorsque le Ministère des finances et du crédit public, qui supervise la formulation des plans nationaux et sectoriels, a mis au point une méthode de suivi et d'évaluation de la façon dont les crédits budgétaires contribuent à la réalisation des objectifs en partenariat avec le Bureau de la présidence, entité responsable de la mise en œuvre des objectifs dans le pays, et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le Ministère des finances et du crédit public s'est appuyé sur le système national intégré de planification, de gestion des finances publiques, d'élaboration des politiques et de contrôle mis en place en 2013.

33. La méthode a d'abord permis de déterminer les liens existant entre les stratégies sectorielles et chacune des 169 cibles associées aux objectifs. L'alignement des plans sectoriels sur les programmes budgétaires dans le système d'évaluation des performances du Mexique a ensuite été étudié, ce qui a permis au Ministère des finances de déterminer quels programmes étaient liés à chaque cible. La comparabilité des indicateurs de performance liés aux secteurs et aux programmes budgétaires ainsi que les indicateurs globaux (catégories I et II) pour chaque cible ont ensuite été examinés. Enfin, les ministères d'exécution ont examiné et validé l'analyse.

34. L'analyse initiale a montré qu'il fallait disposer de données plus désagrégées pour évaluer la contribution apportée par chaque programme budgétaire à la réalisation des cibles correspondantes étant donné que différents programmes budgétaires et sectoriels contribuaient à diverses composantes de chaque cible. Le ministère des finances et le PNUD ont désagrégé 102 des 169 cibles en plusieurs sous-cibles afin de déterminer plus précisément la contribution de telle ou telle action

¹⁶ Ingeborg Niestroy *et al.*, « Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward », Bruxelles, Parlement européen (2019). Disponible à l'adresse : www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf.

¹⁷ *World Public Sector Report 2019*.

menée par le gouvernement à la réalisation de différentes composantes de chaque cible et de permettre aux responsables des programmes budgétaires de déterminer si un programme budgétaire entier, ou certains de ses éléments, ont contribué directement ou indirectement à chaque cible.

35. En 2017, le Ministère des finances a intégré la méthode dans le cadre du projet de budget exécutif pour 2018, ce qui a eu des incidences sur les systèmes informatiques d'aide à la préparation du budget, qui comprenaient désormais un module permettant de relier les programmes budgétaires aux cibles et de suivre l'exécution du budget lié à des cibles spécifiques. Des mesures complémentaires visant à assurer la transparence des finances publiques ont également été prises : un résumé de la méthode a été inclus dans le budget présenté aux citoyens et les résultats de l'exercice ont été publiés en accès libre.

36. Plusieurs facteurs ont facilité la réforme du processus budgétaire, notamment la structure existante du budget national, axée sur les programmes et comprenant des objectifs de performance, le fait que la planification et l'établissement du budget ont été coordonnés de multiples façons, et l'existence de solides systèmes de suivi et d'évaluation des résultats. La volonté politique a été déterminante, la mise au point de la méthode permettant de relier les cibles au budget ayant été élaborée par un petit groupe relevant directement du ou de la vice-ministre des dépenses du Ministère des finances. Comme dans d'autres pays qui ont fait des progrès dans la budgétisation de l'action menée au titre des objectifs, il reste à voir si le nouveau dispositif et les informations qu'il produit en resteront simplement à un exercice de définition et de mise en correspondance, ou si le nouveau dispositif sera utilisé activement pour suivre, évaluer et ajuster les politiques publiques menées en vue d'atteindre les objectifs¹⁸.

V. Rôle de la société civile dans la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

37. Aux côtés des acteurs de l'État, notamment les ministères des finances, les législateurs et les institutions supérieures de contrôle, les organisations de la société civile jouent un rôle actif tout au long du processus budgétaire (de l'élaboration du budget au contrôle) en collaborant avec les mouvements sociaux et les médias et en établissant des liens aux niveaux local, national et mondial pour demander des comptes aux gouvernements¹⁹. Elles utilisent également les informations budgétaires pour vérifier que le budget est aligné sur les plans de développement nationaux et contrôler son exécution, évaluer les inégalités et orienter les politiques et les pratiques.

38. Plus précisément, les organisations de la société civile suivent les dépenses liées aux objectifs de développement durable. Dans certains pays, tels que la République-Unie de Tanzanie, elles collaborent avec des parlementaires et d'autres parties prenantes dans le cadre de l'analyse du budget consacré à la réalisation des objectifs ; au Bénin et au Brésil, elles établissent des rapports parallèles sur les objectifs ; au Népal, elles élaborent des budgets à l'intention des citoyens pour aider le public à comprendre comment le gouvernement fait face aux changements climatiques et

¹⁸ Pour en savoir plus sur les pratiques observées dans le monde, voir Suren Poghosyan, « Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model ». <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf> ; et Ingeborg Niestroy *et al.*, « Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward ».

¹⁹ Pour un exemple mondial, voir Global Initiative for Fiscal Transparency, « Episode 1: Sustainable Development Goal 16: focus on public institutions », webinaire, 1^{er} août 2019. Disponible à l'adresse : www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190826105.

collaborent avec les institutions supérieures de contrôle dans le cadre des audits du secteur public.

39. En République-Unie de Tanzanie, la mise en œuvre des objectifs s'inscrit dans le cadre du plan de développement quinquennal II, conformément auquel les autorités locales sont tenues d'intégrer les objectifs dans leurs plans stratégiques. Pour s'assurer que les autorités locales connaissaient les objectifs et alignaient leurs stratégies sur le plan de développement, un groupe de travail sur la gouvernance locale dénommé « Policy Forum », qui est un réseau d'organisations non gouvernementales, a collaboré avec la commission parlementaire pour l'administration et le gouvernement local. Un rapport consacré à l'évolution du budget alloué au Ministère de l'administration régionale et du gouvernement local aux fins de la réalisation des objectifs, en particulier l'objectif 3 sur la santé et l'objectif 4 sur l'éducation, a été spécialement établi. Policy Forum a examiné l'évolution du budget alloué au Ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants et au Ministère de l'éducation, de la science et de la technologie, en prenant en considération des aspects sectoriels importants conformément aux indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable et au plan de développement. Cette analyse était le résultat d'un examen du budget 2018/19 et de l'évolution des dépenses du Ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants, ainsi que d'une évaluation connexe visant à déterminer si les allocations budgétaires contribuaient à la réalisation des objectifs.

40. Policy Forum a chargé certains parlementaires de promouvoir les objectifs lors des débats parlementaires. Il a également organisé une session stratégique avec la direction du Ministère de la santé, du développement communautaire, du genre, des personnes âgées et des enfants, au cours de laquelle cette dernière a estimé qu'il fallait mieux comprendre les liens entre les objectifs et le plan quinquennal de développement II. Le réseau a ensuite collaboré avec la plateforme tanzanienne de développement durable pour organiser, à l'intention de la direction et d'autres membres du personnel du Ministère, un séminaire sur mesure consacré au plan de développement, à l'Agenda 2063 de l'Union africaine, au Programme 2030 et aux objectifs de développement durable. Après avoir participé à cette formation, le personnel et les conseillers du Ministère comprennent mieux les liens entre les objectifs et les plans de développement, ainsi que le processus budgétaire et la gestion et l'optimisation des ressources²⁰.

41. Un autre exemple est celui de l'Irlande, où l'organisation de la société civile Social Justice Ireland a établi un budget entièrement chiffré pour le pays pour 2019, présentant ses propres propositions de dépenses assorties de coûts détaillés pour chaque objet de dépense et précisant les mesures fiscales à prendre pour financer les dépenses correspondantes. Au Népal, Freedom Forum, une ONG œuvrant dans le domaine du droit à l'information, a établi, en collaboration avec le PNUD, un budget pour le climat à l'intention des citoyens dans le but de mieux faire comprendre au public comment le Gouvernement investit dans les activités visant à lutter contre les changements climatiques et à favoriser la participation des citoyens aux décisions budgétaires relatives à l'objectif 13, portant sur les changements climatiques²¹.

²⁰ Transparency, Accountability and Participation Network, *SDG Accountability Handbook: A Practical Guide for Civil Society* (2019), p. 23. Disponible à l'adresse : www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/05/SDG-Accountability-Handbook.pdf.

²¹ Suren Poghosyan, « Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model », <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>.

VI. Résultats possibles de la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

42. Il convient de se demander si la budgétisation a abouti à des processus décisionnels plus efficaces, réactifs, inclusifs, participatifs et représentatifs ; si elle a aidé les institutions à mieux prendre en compte les liens qui existent entre les objectifs de développement durable, le but étant d'apporter des changements transformateurs dans la gouvernance et les politiques publiques ; si elle a contribué à combler le déficit de financement de l'action à mener au titre des objectifs. Bien que la réponse à ces questions ne soit pas forcément affirmative, des pays ayant budgétisé l'action à mener au titre des objectifs ont obtenu des résultats positifs. Les résultats les plus fréquemment enregistrés sont décrits ci-dessous.

Amélioration du descriptif des projets de budget

43. Les budgets gouvernementaux et les documents connexes comportent des informations qualitatives et, plus rarement, quantitatives sur la mise en œuvre des objectifs²². Selon une étude menée par le Parlement européen, dans le cadre de la préparation du budget pour 2018, le Ministère des finances finlandais a demandé à chaque ministère d'inclure un court paragraphe sous chacun des principaux titres du projet de budget sur la manière dont le développement durable serait pris en compte dans ses politiques sectorielles au cours de l'exercice²³. En Norvège, chaque ministère est responsable de la réalisation d'un ou plusieurs des objectifs. Comme en Finlande, chaque ministère rédige un paragraphe sur les activités qu'il a menées pour atteindre l'objectif ou les objectifs dont il est responsable de façon à faire le lien entre son projet de budget et sa contribution à la réalisation de l'objectif ou des objectifs en question. Les projets de paragraphes sont envoyés à d'autres ministères pour examen, après quoi le Ministère des finances compile les textes et les fait figurer dans un chapitre sur la mise en œuvre des objectifs, qui est annexé au document principal du projet de budget.

44. En Suède, les ministères sont encouragés à faire le lien entre leurs domaines d'activité et les objectifs de développement durable indiqués dans les documents budgétaires. Les objectifs ont été mentionnés environ 100 fois dans le document de présentation du budget pour 2016, et environ 200 fois dans celui pour 2017. Ils sont traités différemment selon les ministères, certains d'entre eux y faisant davantage référence que d'autres. Par exemple, peu de liens ont été établis entre les objectifs dans les secteurs sociaux. Pour utiliser les objectifs dans ces secteurs, des processus de délibération pourraient servir à définir ce que les objectifs sur l'élimination de la pauvreté et les soins de santé universels, par exemple, pourraient signifier pour la Suède.

45. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces expériences. Tout d'abord, il y avait dans certains pays, avant même l'adoption des objectifs, une volonté politique d'intégrer des éléments relatifs au développement durable dans les projets de budget. En Norvège, le rapport présenté au Parlement contient un chapitre sur les changements climatiques depuis 11 ans et les indicateurs nationaux de développement durable ont été élaborés en 2005 déjà. Deuxièmement, les documents budgétaires ne

²² Pour en savoir plus, voir Elisabeth Hege, Laura Brimont et Félicien Pagnon, « Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable? », *Public Sector Economics*, vol. 43, n° 4 (2019). Disponible à l'adresse : www.pse-journal.hr/en/archive/sustainable-development-goals-and-indicators-can-they-be-tools-to-make-national-budgets-more-sustainable_4883/.

²³ Ingeborg Niestroy *et al.*, « Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward ».

peuvent dépasser une certaine taille conformément aux directives officielles, il n'est donc pas possible d'y intégrer un rapport complet sur tous les objectifs et cibles. Les objectifs doivent donc être organisés et l'accent doit être mis sur le contexte national.

46. La Finlande a mené une analyse indépendante des lacunes et a choisi, dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs au niveau national, deux thèmes généraux (la neutralité carbone et l'utilisation judicieuse des ressources), qui ont ensuite été repris dans le document budgétaire. Le pays prévoit de présenter une analyse concrète du lien entre l'ouverture de crédits et la réalisation des objectifs dans la section consacrée aux perspectives stratégiques générales de son budget ; l'analyse sera axée sur l'un des domaines prioritaires du plan d'exécution du Gouvernement. Par conséquent, pour intégrer les objectifs dans les documents budgétaires, il peut être nécessaire de déterminer au préalable quels sont les objectifs et cibles qui présentent le plus de difficultés.

Mise en correspondance et suivi de la contribution du budget à la réalisation des objectifs de développement durable

47. Les gouvernements surveillent leurs budgets en fonction des objectifs afin de pouvoir déterminer le pourcentage des objectifs liés à tel ou tel programme budgétaire, et vice versa. Le Gouvernement mexicain lie ses programmes budgétaires aux objectifs aux fins suivantes : a) faire mieux connaître le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et faire prendre conscience de l'importance de sa mise en œuvre au Mexique ; b) connaître les objectifs, les buts et les indicateurs proposés ; c) établir des liens entre les objectifs, les buts et les indicateurs proposés, d'une part, et le travail institutionnel, d'autre part ; d) déterminer les domaines dans lesquels la planification institutionnelle peut être améliorée pour atteindre les objectifs ; e) établir le budget de chaque programme qui contribue à atteindre les cibles associées aux objectifs.

48. Le Gouvernement colombien a entrepris un travail similaire : il a développé un outil d'analyse automatique des textes permettant d'établir des liens entre les programmes budgétaires et chaque objectif. Le Népal et l'État d'Assam (Inde) ont fait un pas de plus en codifiant leur budget en fonction des objectifs afin de pouvoir suivre les ressources allouées pour chaque objectif. Dans ces deux cas, les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs étaient suivies au niveau des rubriques budgétaires. En général, les hypothèses sur lesquelles s'appuie le système de mise en correspondance et de suivi utilisé ont été faites par chaque ministère ou département, ce qui signifie qu'il pourrait y avoir des variations entre les différentes entités. La catégorisation des dépenses en fonction des objectifs ne permet pas de savoir comment les dépenses ont une incidence sur la réalisation des objectifs. Bien que cette catégorisation améliore la transparence des dépenses, la responsabilité pourrait être renforcée par l'ajout d'indicateurs de performance, comme l'a fait le Mexique. Cela permettrait d'établir des liens clairs entre les dépenses et les résultats.

Utilisation des objectifs de développement durable comme outil de gestion et de négociation

49. Certains ministères utilisent les objectifs pour justifier leurs projets de budget et négocier en vue d'obtenir des ressources supplémentaires. Dans l'État d'Assam, les objectifs sont devenus un outil permettant aux départements d'exécution d'obtenir un financement prioritaire. En Afghanistan, les objectifs sont utilisés comme cadre servant à déterminer quelles demandes de subventions émanant des provinces obtiendront un financement du gouvernement central. L'idée est que chaque demande contienne une description de la manière dont la subvention contribuera aux objectifs, ce qui permet au Ministère de l'économie de donner la priorité aux projets de

développement et de suivre les progrès accomplis dans leur mise en œuvre. Les objectifs sont donc utilisés comme un outil de gestion et de négociation lors de l'élaboration du budget, même si l'incidence monétaire réelle d'une telle démarche reste limitée.

Meilleure évaluation de l'exécution du budget

50. Les gouvernements lient généralement les objectifs de développement durable aux objectifs nationaux et les adaptent au contexte national avant d'adopter des indicateurs clés de performance pour évaluer le développement national, y compris pour ce qui est de l'exécution du budget. Les indicateurs clés de performance reflètent indirectement les objectifs, en partie parce qu'ils sont adaptés au contexte national. Cette adaptation est importante, les objectifs de développement durable se prêtant ainsi à l'évaluation de l'exécution du budget. Tout d'abord, les cibles sont traduites en objectifs nationaux clairs. Ensuite, elles sont mesurées comme des tendances ne comportant que des cibles relatives. La Slovénie a lié les objectifs de développement durable aux objectifs nationaux et les a adaptés à son contexte national. Elle dispose de 30 indicateurs clés de performance pour évaluer le développement national, y compris pour ce qui est de l'exécution du budget. Les indicateurs reflètent indirectement les objectifs de développement durable, mais ont été adaptés au contexte national, ce qui est important pour que le cadre relatif aux objectifs de développement durable se prête à l'évaluation de l'exécution du budget.

51. L'expérience de la Slovénie montre qu'il faut d'abord traduire les cibles en objectifs nationaux clairs. De nombreuses cibles associées aux objectifs de développement durable sont formulées comme des tendances ne comportant que des cibles relatives. La Slovénie a donc procédé à une analyse des écarts et adopté sa stratégie nationale de développement 2030, qui comporte 12 objectifs et un programme national de développement. Les 30 indicateurs clés de performance axés sur les résultats mis au point pour influencer les futurs budgets montrent qu'il n'est guère utile d'avoir des indicateurs alignés sur les objectifs de développement durable pour un budget qui a été planifié à l'origine sans tenir compte des objectifs. Il faut donc traduire les objectifs de développement durable en objectifs politiques nationaux à long terme. La Slovénie prévoit également d'intégrer des plans de développement stratégique à partir de 2020.

52. L'exemple slovène montre également que, pour pouvoir utiliser les objectifs de développement durable aux fins de l'évaluation de l'exécution du budget, il faut s'efforcer d'adapter les cibles et indicateurs. En outre, il est plus facile d'intégrer les indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable dans un système d'évaluation de l'exécution du budget s'ils ont également été intégrés dans les cibles politiques nationales. Pour une solution à moindre coût, il peut être envisagé de ventiler les indicateurs de performance budgétaire existants. Cela pourrait apporter des informations importantes qui pourraient être utilisées pour mieux tenir compte du principe consistant à ne laisser personne de côté dans le cadre de l'élaboration des politiques. L'utilisation des objectifs pour l'évaluation des performances renforce la responsabilité. En ce qui concerne la cohérence, la manière dont le système d'évaluation est conçu et la question de savoir si les indicateurs reflètent les liens d'interdépendance voulus sont des facteurs clés. La révision des indicateurs de performance budgétaire à la lumière des objectifs, lorsqu'elle est effectuée de manière appropriée, peut également être utile²⁴.

²⁴ Pour en savoir plus sur les résultats possibles et la voie à suivre, voir Elisabeth Hege, Laura Brimont et Félicien Pagnon, « Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable? » ; Elisabeth Hege et Laura Brimont, « L'intégration des GSD dans les processus budgétaires nationaux ».

VII. Rendre possible la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable

53. La question qui se pose finalement est de savoir ce que les pays et les organisations internationales peuvent envisager de faire pour renforcer les pratiques budgétaires en vue de favoriser la réalisation des objectifs de développement durable et quand il serait opportun de le faire compte tenu du contexte national. Le succès d'une intégration des objectifs dans le processus budgétaire dépend en premier lieu de la stratégie plus large de mise en œuvre des objectifs adoptée par un pays et de la mesure dans laquelle un gouvernement peut adapter le cadre général des objectifs en fonction du contexte national et des priorités, ainsi que des difficultés rencontrées en matière de développement durable.

54. Il est plus facile de lier les objectifs au budget s'il existe un plan ou une stratégie de mise en œuvre nationale qui précise les priorités nationales. Ces priorités peuvent être intersectorielles et le processus d'adaptation peut s'appuyer sur une analyse indépendante des lacunes. Un soutien politique de haut niveau est également un critère de succès important, car, en fin de compte, tout le processus de budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs est politique.

55. Le succès de l'intégration dépend en deuxième lieu du degré d'implication du ministère des finances. Le ministère dirige-t-il ou appuie-t-il un tel exercice budgétaire ? Est-ce que l'exercice est intrinsèquement motivé et initié par le ministère ou est-ce que le ministère y participe ponctuellement ou s'y oppose ? Cela étant, il est primordial que toutes les parties et tous les échelons du gouvernement – et pas seulement le ministère des finances – y souscrivent.

56. Il faut également savoir si un ministère des finances se sert des objectifs comme d'un outil de gestion pour négocier l'allocation des ressources et promouvoir la cohérence du budget national global. Un signe montrant que les objectifs ont une incidence, ne serait-ce que marginale, ce qui peut servir d'argument dans les négociations budgétaires, est que les ministères expriment leurs préoccupations concernant certains objectifs et les utilisent pour défendre leurs propositions et se battre pour obtenir leur part du budget.

57. Troisièmement, le succès de l'intégration des objectifs dans le processus budgétaire dépend du débat politique et du renforcement de la responsabilité. Il est essentiel que les outils et les processus mis au point pour intégrer les objectifs dans les budgets nationaux soient utilisés par les parties prenantes (ONG, parlementaires et institutions supérieures de contrôle des finances publiques notamment), car c'est principalement à elles qu'il incombe de demander des comptes aux gouvernements sur les engagements que ceux-ci ont pris au titre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

58. D'autres facteurs, tels qu'un système universel de classification budgétaire des objectifs, peuvent également servir à intégrer les objectifs dans les budgets. Ils présentent l'avantage de faciliter la comparaison à l'échelle internationale par rapport aux cas où des systèmes d'étiquetage budgétaire appliqués à des objectifs transversaux, tels que ceux ayant trait au genre ou aux changements climatiques, sont introduits de façon sporadique. Cela dit, les propositions visant à promouvoir la budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs ont pour objet de déterminer les différentes options qui s'offrent aux pays en fonction de leur contexte institutionnel, des caractéristiques du processus budgétaire et de la demande de budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs.

59. Pour que la mise en correspondance des informations budgétaires avec les objectifs soit efficace, il convient également d'établir des liens entre les budgets et

les informations sur les résultats. Les pays peuvent ainsi plus facilement définir les indicateurs de l'exécution des produits et indicateurs de résultat pour différents objectifs et cibles. Dans certains cas, ces indicateurs peuvent coïncider avec les indicateurs associés aux objectifs de développement durable du cadre mondial d'indicateurs ou aux indicateurs nationaux relatifs aux objectifs, mais dans d'autres cas, des indicateurs qui se rapportent davantage aux dépenses peuvent être plus appropriés.

60. Les pays qui disposent d'un système budgétaire axé sur les performances ou les résultats peuvent envisager d'intégrer les indicateurs associés aux objectifs dans leur système budgétaire. Même s'ils n'en ont pas, les gouvernements peuvent mettre en place un système simple permettant de suivre les indicateurs et d'en rendre compte en même temps que les chiffres financiers. Il importe de promouvoir un débat plus approfondi sur la manière dont les gouvernements du monde entier peuvent trouver des moyens de suivre utilement les ressources publiques investies dans la poursuite des objectifs. Cela facilitera grandement le suivi général et renforcera la responsabilité pour ce qui est de la mise en œuvre du programme de développement durable.
