



Conseil économique et social

Distr. générale
18 janvier 2021
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingtième session

12-16 avril 2021

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Intégration des objectifs de développement durable
dans la budgétisation et la gestion financière
aux niveaux national et infranational**

Intégration des objectifs de développement durable dans la budgétisation et la gestion financière aux niveaux national et infranational : gros plan sur Cabo Verde

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Juraj Nemec et Linda Bilmes, membres du Comité, en collaboration avec Katarina Ott, Lamia Moubayed Bissat et Geert Bouckaert.

* [E/C.16/2021/1](#).



Intégration des objectifs de développement durable dans la budgétisation et la gestion financière aux niveaux national et infranational : gros plan sur Cabo Verde

Résumé

Entre autres conséquences, la pandémie mondiale de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) a entraîné pour les pays des difficultés à financer l'extension urgente des soins de santé, alors même que la mise en œuvre des objectifs de développement durable importe plus que jamais. Pour progresser dans la réalisation des objectifs et éviter les reculs, les pays doivent intégrer les objectifs dans la budgétisation, la gestion financière et la planification au niveau national. À ce jour, peu ont réussi à le faire.

Selon le Comité d'experts de l'administration publique, l'un des moyens les plus efficaces dont disposent les pays pour assurer le financement des objectifs consiste à réorganiser la budgétisation en mettant en place des systèmes de budgétisation fonctionnelle des programmes. Cela permet d'intégrer les objectifs dans la budgétisation nationale et facilite le suivi des résultats obtenus. La position du Comité, telle qu'énoncée à la dix-neuvième session, en 2019, est que l'intégration des objectifs dans les systèmes budgétaires nationaux aux fins de leur mise en œuvre relève d'une décision stratégique des dirigeants politiques et nécessite de surmonter des difficultés techniques.

Le présent document met en lumière le cas de Cabo Verde, qui a fait des progrès importants dans la réalisation des objectifs. Il a pu y parvenir grâce à des structures de gouvernance et une direction efficaces, et en mettant en œuvre une budgétisation fondée sur les programmes.

L'analyse des progrès réalisés par les pays à ce jour montre que l'une des principales limites tient au manque de volonté politique de réorganiser les priorités de dépenses autour des objectifs. Cette volonté politique peut être encouragée au niveau national, mais les organisations internationales, les organismes régionaux et la société civile ont également un rôle à jouer pour aider les administrations nationales et infranationales à réaliser les objectifs grâce à des mécanismes de budgétisation et de gestion financière.

I. Contexte

1. Le financement de la réalisation des objectifs de développement durable est une préoccupation importante pour de nombreux pays, en particulier dans le contexte actuel de la crise provoquée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). Selon le Département des affaires économiques et sociales, la pandémie de COVID-19 et la récession mondiale qui en résulte sapent les équilibres budgétaires et extérieurs de nombreux pays. Dès avant la pandémie, le financement apparaissait comme l'un des obstacles majeurs à la réalisation des objectifs de développement. À la réunion du forum politique de haut niveau pour le développement durable de 2019, de nombreux pays indiquaient dans leur examen national volontaire que la manque de financement constituait l'une des principales difficultés¹.

2. Les évolutions des huit derniers mois n'ont fait qu'exacerber cette difficulté. Confrontés d'une part à la nécessité d'investir des sommes importantes afin de répondre à l'urgence de la crise et de préparer la reprise, d'autre part à une baisse importante de leur accès à un large éventail de sources de financement, les pays voient vaciller leurs perspectives d'atteindre les objectifs en temps voulu. On assiste aujourd'hui à la concrétisation de nombreux risques repérés avant la crise, par exemple en ce qui concerne la viabilité de la dette souveraine. Les contraintes relatives au budget et à la balance des paiements entravent la capacité des pays à réaliser de toute urgence les investissements que nécessitent les mesures de riposte et de relance face à la COVID-19. Elles rappellent brutalement que les stratégies de développement durable et les politiques de financement qui les accompagnent doivent être fondées sur la connaissance des risques et orientées vers le long terme.

3. La plupart des travaux menés concrètement sur les mécanismes de financement des objectifs comprennent des activités liées aux cadres de financement nationaux intégrés, qui visent à aider les pays à aligner leurs politiques de financement sur les stratégies et plans de développement à long terme. Il s'agit d'outils de planification et de mise en œuvre propres à chaque pays, qui fournissent un cadre pour le financement du développement durable au niveau national et prennent en compte toute une série de sources de financement (finances publiques, fiscalité, aide, dette et investissements privés) propres à appuyer les stratégies et plans nationaux de développement durable. Quelque 16 pays ont d'ores et déjà conçu et mis en œuvre ce type de cadre et une soixantaine d'autres y travaillent actuellement, en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres entités du système des Nations Unies.

4. À sa dix-septième session, en 2018, le Comité d'experts de l'administration publique a examiné les cadres budgétaires à moyen terme et s'est interrogé sur l'intérêt de lier les budgets de fonctionnement aux résultats relatifs aux objectifs. À sa dix-neuvième session, en 2020, dans le cadre des discussions sur la budgétisation des objectifs, le Comité a souligné que la réalisation des objectifs dépendait de leur intégration dans les budgets et de l'exécution effective desdits budgets. L'intégration des objectifs dans les mécanismes budgétaires nationaux présente des avantages, notamment en ce qui concerne la cohérence budgétaire, l'application du principe de responsabilité et la comparabilité des budgets nationaux. La budgétisation de l'action à mener au titre des objectifs de développement durable n'en est encore qu'à ses balbutiements. Si plusieurs pays ont annoncé, dans le cadre d'examen nationaux volontaires, leur intention d'intégrer les objectifs dans les processus budgétaires, peu

¹ Les trois premiers paragraphes du présent document sont issus de la note de synthèse des Nations Unies intitulée « Integrated national financing frameworks: a framework to build back better ». Policy Brief n° 87, octobre 2020. Disponible à l'adresse suivante : un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_87.pdf.

d'entre eux ont précisé en quoi cela serait pertinent ni comment ils comptent s'y prendre².

5. Le Comité a noté par ailleurs que de multiples facteurs compliquent la mise en place de la budgétisation en faveur des objectifs. L'établissement de la classification budgétaire idoine et le recensement des catégories de dépenses qui peuvent être liées aux objectifs ou aux cibles posent des problèmes techniques. Sur le plan des institutions, l'amélioration de la budgétisation par rapport aux objectifs nécessite de renforcer la participation, notamment en informant et en mobilisant les législateurs, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, la société civile et le grand public. La transparence budgétaire et l'amélioration des connaissances de la population ont permis d'accroître la participation public tout au long de la budgétisation.

6. De l'avis du Comité, la solution la plus simple et potentiellement la plus rapide pour faire progresser la budgétisation en faveur des objectifs dans la plupart des pays peut consister à réorganiser les systèmes de budgétisation fonctionnelle des programmes, lorsque de tels systèmes sont utilisés. Dans les pays qui ne pratiquent pas la budgétisation fonctionnelle des programmes, il peut être pertinent d'établir un nouveau système de budgétisation lié à la mise en œuvre des objectifs. Une approche à plus long terme pourrait consister à élaborer des classifications spécifiques des dépenses liées aux objectifs. Comme les objectifs ne couvrent pas toutes les fonctions du gouvernement, il peut être souhaitable d'adopter une classification budgétaire pour les objectifs qui vienne s'ajouter aux classifications budgétaires fonctionnelles existantes, ou de revoir les classifications afin de rendre plus visibles les dépenses liées aux objectifs.

7. Étant donné l'importance de la question du financement des objectifs, le Comité examinera de nouveau le sujet de la budgétisation à sa vingtième session. Dans le présent document, les auteurs se demandent s'il y a lieu d'approfondir le sujet dès maintenant et s'efforcent d'alimenter la discussion par la mise en lumière des facteurs critiques de l'intégration des objectifs dans la budgétisation et la gestion financière aux niveaux national et infranational. Le cas de Cabo Verde apparaît comme un bon exemple³.

II. Alignement des politiques de financement et d'aide financière sur les stratégies et plans de développement à long terme

8. Aujourd'hui, les dépenses publiques représentent jusqu'à 60 % du produit intérieur brut (PIB) de certains États. La plupart ne disposent pas de données précises sur la proportion des dépenses publiques consacrées à la réalisation des objectifs ou sur l'allocation de ces ressources à des objectifs et cibles spécifiques. Dans une telle

² Pour un résumé de la discussion, voir le rapport du Comité sur les travaux de la dix-neuvième session (E/2020/44, chap. III.D).

³ L'analyse du cas du Cabo Verde s'appuie sur les travaux de Cristina Duarte, « Policies and institutions: a matter of survival for the Sustainable Development Goals in Africa: explaining the Cape Verde experience », document d'orientation politique, version 4.22 (Université Harvard, New York), du Gouvernement de Cabo Verde, rapport national facultatif sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable, juin 2018 (disponible à l'adresse suivante : sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19580Cabo_Verde_VNR_SDG_Cabo_Verde_2018_ING_final_NU_280618.pdf ; et du Groupe des Nations Unies pour le développement, *The Sustainable Development Goals Are Coming to Life: Stories of Country Implementation and UN Support*, 2016 (disponible à l'adresse suivante : undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDGs_Coming_to_Life_rev_Oct2018.pdf).

situation, les priorités en matière de dépenses relèvent uniquement du champ politique : il est impossible de vérifier si les dépenses des pays sont suffisantes, d'évaluer le montant des dépenses supplémentaires nécessaires à la réalisation des priorités nationales relatives aux objectifs, ou de déterminer comment modifier le plus efficacement possible les modèles de dépenses actuels en vue d'accélérer l'action.

9. En ce qui concerne le financement des objectifs, le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement a indiqué dans son dernier rapport, publié en 2020⁴, que la question du financement est rarement abordée en détail dans les stratégies et plans nationaux de développement durable. Selon une étude, 79 plans nationaux sur 107 ne sont pas chiffrés. Ces plans n'étant pas financés, ils risquent de demeurer du domaine du vœu pieux et d'échouer à provoquer de véritables changements. Si la plupart des pays ont mis en place des politiques de financement et des approches stratégiques pour certains domaines, ces politiques ne s'intègrent généralement pas dans une stratégie cohérente ni ne sont totalement alignées sur les priorités nationales et sur les objectifs de développement durable.

10. Selon le rapport susmentionné, les administrations publiques affûtent leurs compétences en matière de gestion des finances publiques depuis des décennies⁵. Si les procédures et outils diffèrent légèrement de l'un à l'autre, les pays budgétisent et dépensent leurs ressources d'une manière assez normalisée. Néanmoins, beaucoup sont en quête de nouveaux outils et de mécanismes innovants qui permettraient de mieux cibler les dépenses sur les objectifs.

11. L'Organisation des Nations Unies travaille avec plusieurs pays à l'élaboration de leurs cadres de financement nationaux intégrés. Le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement poursuit l'élaboration de la méthodologie et des documents directifs relatifs à ces cadres. Cette boîte à outil devrait permettre d'articuler toutes les sources potentielles de financement avec les stratégies de développement durable des pays. Cependant, la plupart des pays sont aujourd'hui très en retard dans la réalisation des objectifs. Ils ne disposent ni de plans stratégiques à long terme, ni de stratégies de mise en œuvre des objectifs et ne savent pas combien ils dépensent pour réaliser chaque objectif ni, d'ailleurs, quelles sommes sont allouées à chaque domaine des objectifs.

12. Pour les pays qui ne veulent ou ne peuvent pas adopter directement les cadres de financement nationaux intégrés et les utiliser pleinement, une première étape potentielle et relativement simple vers la budgétisation des objectifs pourrait être celle de la budgétisation des programmes à moyen terme. Dans les pays qui disposent déjà de cadres de budgétisation, il faudrait pour cela remanier les budgets-programmes à moyen terme aux niveaux national et infranational ; dans ceux qui n'en ont pas, il faudrait mettre en place des systèmes de ce type, comme l'avait proposé le Comité à sa dix-neuvième session. On verra ci-dessous que le principal facteur de réussite tient non pas au savoir-faire technique, mais à la volonté politique.

III. Aspects techniques de la mise en œuvre de la budgétisation des programmes à moyen terme axée sur les objectifs de développement durable

13. Comme rappelé plus haut, la position du Comité, telle qu'énoncée à la dix-neuvième session, en 2019, est que l'intégration des objectifs dans les systèmes

⁴ Voir *Financing for Sustainable Development Report 2020* (publication des Nations Unies, 2020), chap. III.A, sect. 5.

⁵ Ibid.

budgétaires nationaux aux fins de leur mise en œuvre ne présente pas de difficulté technique particulière. Pour en avoir le cœur net, le Comité a pris contact avec plusieurs Ministères des finances, qui ont largement confirmé que l'intégration des objectifs dans le système national de budgétisation et de planification stratégique était bel et bien réalisable du point de vue technique. De nombreux pays ont déjà établi des programmes comportant des objectifs, des cibles et des allocations budgétaires correspondant à un grand nombre de cibles des objectifs de développement durable, mais l'intégration des objectifs n'y est pas toujours faite de manière systématique.

14. À la question de savoir si leur pays avait besoin d'un tel système, si sa mise en place était souhaitée et si elle constituerait une priorité, les ministères ont souligné que le principal obstacle à l'adoption de la budgétisation en faveur des objectifs tenait à la volonté politique. Ils ont également fait observer qu'il ne serait peut-être pas possible de recopier tels quels tous les objectifs et toutes les cibles connexes dans les systèmes nationaux de budgétisation et de planification stratégique à moyen terme. Certains des objectifs et certaines des cibles peuvent présenter moins d'intérêt ou, dans certains cas, ne pas correspondre aux priorités nationales.

15. L'un des ministères a fait savoir que son pays avait adopté une loi sur le système de planification stratégique et de gestion du développement qui définissait les mesures de planification stratégique et leur interconnexion de manière cohérente et jetait les bases d'une planification stratégique globale. Il est en passe d'adopter une stratégie nationale de développement à l'horizon 2030 qui constituera le texte de planification stratégique le plus élevé du pays.

16. Pour la première fois, les administrations centrales du pays en question mettent en œuvre un système de planification stratégique à court terme pour les questions d'importance nationale. Il leur est demandé d'élaborer un document institutionnel décrivant leur vision, leur mission et leur champ d'action pendant le mandat de leur dirigeant ou dirigeante. Ces textes définissent les mesures qui doivent contribuer aux objectifs programmatiques des pouvoirs publics et à la réalisation d'autres priorités de planification stratégique à moyen ou long terme.

17. Lorsque les administrations centrales de l'État élaborent un programme de mise en œuvre, elles doivent l'articuler non seulement avec les objectifs du programme gouvernemental et les textes de planification stratégique de premier rang, tels que la stratégie nationale de développement à l'horizon 2030, mais aussi avec les recommandations de la Commission européenne et les objectifs de développement durable.

18. Comme ledit programme doit également être articulé avec le budget de l'État (c'est-à-dire mis en relation avec la source de financement dans le budget de l'État), il s'avère plus facile de faire le lien entre le budget et les objectifs.

19. Un autre pays a indiqué que la budgétisation en faveur des objectifs faisait l'objet d'une réflexion approfondie et que l'établissement du budget pouvait prendre en compte les objectifs et les cibles les plus pertinents dans le contexte national. Certains des objectifs de développement durable figurent déjà dans le budget ; le Gouvernement en a fourni la liste dans la stratégie de développement du pays. Les fonctionnaires prévoient d'incorporer d'autres objectifs afin que, dans la mesure du possible, chaque but fixé dans le budget puisse être mis en lien avec les objectifs de développement durable pertinents. Cette approche permettra d'améliorer la visibilité des engagements budgétaires liés aux objectifs de développement durable, tout en encourageant les personnes chargées de l'établissement du budget à y inclure d'autres objectifs qui ne sont pas encore explicitement couverts.

IV. Mise en œuvre de la budgétisation des programmes à moyen terme à Cabo Verde

20. Les pays ont généralement conscience de la nécessité d'harmoniser leurs budgets nationaux avec les objectifs de développement durable afin que ces objectifs soient pris au sérieux et érigés en priorité pour ce qui est du financement. Toutefois, peu nombreux sont les pays qui ont fait le pas essentiel d'intégrer pleinement les objectifs de développement durable dans les mécanismes budgétaires nationaux et de revoir leurs plans financiers annuels et à long terme en fonction de la réalisation des objectifs. Encore moins nombreux sont ceux qui l'ont fait dans des situations où la structure de gouvernance est efficace et stable et peut donner les résultats prévus.

21. Un bon exemple est celui de Cabo Verde, qui a explicitement érigé les objectifs de développement durable en priorité dans ses systèmes budgétaires, financiers et comptables, en s'appuyant sur les mesures prises pendant une dizaine d'années pour favoriser la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Plus récemment, le pays s'est attaché à intégrer les objectifs dans sa planification et sa budgétisation nationales, à la fois pour ce qui est de la fixation des buts à atteindre, des dépenses et du suivi des progrès et des résultats. Ces efforts ont produit des résultats mesurables (voir tableau 1). Entre 2001 et 2018, en augmentant les investissements dans l'éducation et la santé (et en réduisant les dépenses militaires), le pays a réduit des deux tiers l'extrême pauvreté, fait passer le taux d'alphabétisation des adultes de 62 % à 88 % et augmenté l'espérance de vie de 69 à 73,7 ans – soit le niveau le plus élevé d'Afrique après Maurice. Cabo Verde a amélioré ses résultats pour toute une série d'indicateurs et est passé du statut de pays pauvre à celui de pays à revenu intermédiaire. Il s'agit du seul pays non extractif d'Afrique subsaharienne à y être parvenu en un délai relativement court.

Tableau 1
Principaux indicateurs du développement social à Cabo Verde

Indicateur	1975	1990	2000	2005	2010	2015
Part de la population vivant dans la pauvreté (%)	≥70,0	50,0	39,0	26,6	21,0	25,0
Part de la population vivant dans l'extrême pauvreté (%)	≥30,0	..	20,5	..	12,0	..
Taux d'alphabétisme chez les 15-24 ans (%)	≤60,0	88,2	88,0	94,0	95,0	98,1
Taux d'alphabétisme chez les plus de 15 ans (%)	36,0	62,8	75,0	81,0	85,3	86,7
Espérance de vie à la naissance (années)	57,8	64,8	69,7	70,5	71,9	72,6
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)	115,4	62,7	35,5	26,3	25,1	19,7
Taux d'alphabétisme chez les plus de 15 ans dans les pays à faible revenu (%)	43,4	46,4	50,7	53,2	54,8	59,8
Taux d'alphabétisme chez les plus de 15 ans dans les pays à faible revenu intermédiaire (%)	49,9	57,8	66,7	69,4	72,7	75,8

Sources : Banque mondiale, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Knoema, Indexmundi et Encyclopedia of the Nations.

22. Cabo Verde présente un certain nombre d'avantages et de désavantages. Il est fort d'une gouvernance démocratique et d'institutions économiques et juridiques solides, capables d'appuyer et de mettre en œuvre les politiques adoptées par le Gouvernement. Cela étant, il s'agit d'un petit pays de 549 000 habitants, où la pauvreté est importante, les ressources naturelles limitées, de même que les infrastructures, et qui doit faire face aux contraintes géographiques propres à un archipel. L'économie est très dépendante de l'aide étrangère et des envois de fonds de la diaspora. Entre 2015 et 2019, le ratio de la dette par rapport au produit intérieur brut a oscillé autour de 125 %⁶.

23. L'approche adoptée par Cabo Verde présente trois caractéristiques principales qui ont permis de réaliser des progrès notables en ce qui concerne les objectifs de développement durable. Premièrement, le pays dispose d'institutions solides et a investi dans le renforcement de sa capacité institutionnelle afin de promouvoir un développement durable et inclusif, conformément à l'objectif 16. Il a ainsi créé un environnement propice à la mise en œuvre des objectifs en tant que priorité nationale. Deuxièmement, Cabo Verde s'est doté de procédures, systèmes, méthodes, techniques et normes spécifiques qui rendent l'appui institutionnel efficace. Ainsi, des systèmes de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation, de comptabilité analytique, de budgétisation des performances, de gestion axée sur les résultats et d'outils de suivi financier ont été mis en place pour permettre au Gouvernement de fixer des objectifs de performance réalistes, de contrôler les dépenses, de mesurer les résultats obtenus et de procéder à des ajustements. Troisièmement, ses dirigeants ont consacré beaucoup d'attention à ces questions et se sont appuyés sur les mégadonnées et une analyse intensive des données pour suivre et contrôler investissements et résultats. En outre, ces efforts ont été menés de manière transparente.

Solidité des institutions

24. L'accession de Cabo Verde au statut de pays à revenu intermédiaire peut être attribuée à une direction compétente, à une gouvernance efficace et à l'attention particulière portée au renforcement des capacités institutionnelles. Elle est exemplaire, car les décideurs politiques ont compris dès 1975 que pour surmonter l'adversité et pallier les vulnérabilités, il fallait donner la priorité aux aspects intangibles, tels que les institutions, afin d'assurer le développement social. L'infrastructure institutionnelle fait l'objet d'une attention stratégique supérieure à l'infrastructure physique, puisque l'augmentation du PIB ne garantit pas en soi un développement inclusif : la clé de voûte est le rôle joué par les politiques et les institutions publiques pour promouvoir une croissance durable et inclusive.

25. La solidité institutionnelle de Cabo Verde trouve son origine dans les réformes de l'État introduites à partir des années 1980 et jusqu'en 2010. Ces réformes ont notamment consisté à mettre l'accent sur la stabilité de l'environnement macroéconomique, à promouvoir la transparence, à encourager les organisations de la société civile et à collaborer avec elles, et à mettre en place un environnement propice à l'entreprise. En outre, le Gouvernement a investi dans le capital humain et la formation des fonctionnaires, et a géré avec soin l'aide étrangère et les envois de fonds.

26. Le Gouvernement a explicitement pris la décision de faire des objectifs de développement durable l'élément central de son organisation. En 2016, il a reçu le soutien de l'Organisation des Nations Unies pour élaborer une feuille de route plaçant les objectifs au centre de la planification du développement national, y compris dans la conception des procédures de planification, de suivi et d'examen.

⁶ Voir tradingeconomics.com/cape-verde/government-debt-to-gdp.

27. Avec le soutien du Fonds commun pour les objectifs de développement durable, le Gouvernement a mis en place un cadre budgétaire fondé sur les objectifs, dénommé « Ambition 2030 ». En collaboration avec diverses parties prenantes des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile, il cherche ainsi à combler les lacunes de la réalisation des objectifs en s'appuyant sur son système de planification nationale, qui harmonise le budget et la planification avec le cadre de financement national intégré. Le Ministère des finances a dirigé et coordonné les efforts nationaux.

28. Les bons résultats de Cabo Verde, fondés sur une stabilité politique, des politiques économiques saines et des institutions fortes qui maintiennent l'état de droit, sont étayés par une démocratie ouverte et des efforts efficaces de lutte contre la corruption.

Systèmes, procédés et procédures d'appui à la mise en œuvre

29. L'approche adoptée par Cabo Verde se caractérise notamment par la mise en place de politiques, de procédures et de techniques budgétaires et financières qui ont permis à ses dirigeants de donner corps à leur vision et d'appliquer leur stratégie pour progresser dans la réalisation des objectifs. Il s'agit notamment de procédures visant à promouvoir la participation des parties prenantes et à harmoniser les marchés publics, la budgétisation et l'audit avec la vision et la stratégie.

30. Le pays a également approuvé un système de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation qui sert de modèle pour la mobilisation, l'allocation et l'examen des ressources. Il comprend des orientations très précises sur les politiques, programmes, sous-programmes et activités, notamment en ce qui concerne le niveau des dépenses publiques en matière d'éducation, de soins de santé et de programmes sociaux pour les jeunes. Les dirigeants ont estimé que cette approche serait essentielle à la réalisation de l'objectif 16.

31. La réalisation des cibles 4, 5, 6, 7 et 8 de l'objectif 16 dépend de l'existence de systèmes de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation solides, propres à garantir que le caractère transversal de cet objectif est dûment pris en considération. Toutefois, ces systèmes ne peuvent être mis à profit que si : a) les informations sont recueillies, traitées, classées, organisées, analysées et communiquées d'une manière qui facilite l'intégration et la cohérence des politiques ; b) l'accès à ces informations est organisé officiellement, de telle sorte que toutes les parties prenantes soient dûment formées et habilitées à comprendre les responsabilités sociales et morales qui leur incombent. Cette approche ne peut être fondée sur les médias sociaux.

32. Le principal objectif de ces efforts consistait à accroître la transparence sur l'allocation des ressources grâce à l'utilisation de la comptabilité analytique, y compris dans les domaines dérivés de la budgétisation par activité et de la budgétisation par programme, afin de fixer des buts et des objectifs pour les différents secteurs de l'économie et d'en contrôler la réalisation. Il s'agissait notamment de structurer des activités connexes de différents secteurs, par exemple en combinant toutes les activités liées à la mer en un seul groupe sectoriel comprenant les chantiers navals, la transformation des fruits de mer, les escales des navires de croisière, la navigation de plaisance, la faune et la flore marines, les installations de refroidissement, les infrastructures énergétiques et d'autres pôles et activités de ce type. Cela a permis au Gouvernement de comprendre les chevauchements et la complémentarité de certaines dépenses, d'éliminer les cloisonnements, d'examiner les conséquences des actes du secteur privé, de mieux contrôler les dépenses publiques des différents ministères et programmes, de fixer des objectifs réalistes et d'estimer le montant des dépenses nécessaires pour réaliser ces objectifs. Le fonctionnement de certains programmes a également été repensé pour en améliorer

l'efficacité. Surtout, le principe de responsabilité a été placé au cœur de chaque programme, et les processus de planification, de dépense, d'exécution et de révision ont été reliés.

33. Le pays utilise aussi le système de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation pour articuler planification stratégique et définition des objectifs à court et à long terme, et pour faire participer le secteur privé et la société civile à ce processus.

Appui des dirigeants et accent mis sur les données

34. Le troisième pilier de l'approche de Cabo Verde est l'utilisation de données pour suivre, contrôler et produire des résultats, les dirigeants étant tenus responsables de ces résultats. Cette démarche s'inspire en partie de la logique de service public par objectif adoptée par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord dans les années 2000⁷.

35. Les sociétés actuelles produisent un énorme volume d'informations qui peuvent être saisies, traitées et communiquées à qui de droit aux fins de l'élaboration des politiques publiques. En l'occurrence, Cabo Verde s'est attaché à collecter et analyser des données sur les performances des activités liées aux objectifs : accès et utilisation de l'électricité, de l'eau et des installations sanitaires dans les zones rurales, mais aussi suivi de l'utilisation des connexions illégales aux systèmes centraux, avec l'aide du secteur privé. Cette approche a aidé le pays à fournir un accès universel à l'électricité et à l'eau pour la consommation domestique, ainsi qu'à réduire les pertes subies par les fournisseurs privés d'énergie et d'eau en raison des connexions illégales.

36. Les efforts de collecte de données sont allés au-delà de ce qui était nécessaire pour l'établissement des rapports officiels et se sont concentrés sur les objectifs spécifiques du Gouvernement. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif 3 (Permettre à tous de vivre en bonne santé), le Gouvernement a suivi les dépenses de santé par habitant, qui sont passées de 66,5 dollars en 2015 à 83,9 dollars en 2018. Il s'est également focalisé sur des objectifs tels que le taux de mortalité néonatale des enfants de moins d'une semaine. Le taux de mortalité néonatale est ainsi passé de 11,2 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2010 à 7,6 en 2017, grâce à des mesures particulières telles que la mise à disposition de professionnels de santé qualifiés lors des accouchements.

37. L'expérience de Cabo Verde montre que les pays peuvent utiliser les objectifs de développement durable comme cadre pour les dépenses publiques et, dans certaines conditions, obtenir de bons résultats à cet égard. Entre autres, le succès nécessite un appui institutionnel fort, des dirigeants déterminés et une volonté de collaborer entre les différents secteurs de l'économie.

38. L'étude du Cabo Verde montre que même si ces conditions préalables sont réunies, il est nécessaire d'adopter de nouveaux systèmes et procédures pour intégrer les objectifs dans les cycles de planification, de budgétisation et d'évaluation et dans les cadres économiques et financiers nationaux. Le succès dépend de l'introduction de systèmes et de procédures de collecte et d'agrégation des données sur les dépenses, les performances et les résultats, et de la volonté des pouvoirs publics de contrôler et de réajuster les politiques en s'appuyant sur ces informations. Des renseignements à cet égard pourraient être utiles aux gouvernements tant dans les pays développés que dans les pays moins développés.

⁷ Voir Michael Barber, Andy Moffitt et Paul Kihn, *Deliverology 101: a Field Guide for Educational Leaders* (Corwin, Thousand Oaks, California, 2011).

V. Conclusions et recommandations

39. Le Comité apprécie les travaux effectués pour l'élaboration des cadres de financement nationaux intégrés. Néanmoins, de nombreux pays peuvent préférer améliorer leurs pratiques de gestion financière par une transformation plus lente et incrémentale de leurs systèmes nationaux de planification et de budgétisation.

40. L'expérience de Cabo Verde illustre une intégration réussie des objectifs dans la politique budgétaire, dirigée et coordonnée par le Ministère des finances et étendue à l'ensemble de l'économie. Cependant, au moins 23 pays ont annoncé leur intention d'intégrer les objectifs dans leur budget à l'aide de différents modèles⁸.

41. Étant donné la grande diversité des structures financières des États, il n'existe pas de méthode idéale. Par exemple, certains pays à revenu élevé comme la Finlande, la France ou la Norvège intègrent depuis déjà des années certains aspects des objectifs de développement durable dans l'élaboration de leur budget et publient un rapport sur les objectifs lorsqu'ils présentent leur budget. Ils s'efforcent actuellement de coordonner l'action des différents ministères et d'utiliser les objectifs de développement durable pour stimuler le débat national sur des sujets tels que l'empreinte carbone nationale. En revanche, certaines administrations nationales et infranationales se concentrent sur la mesure des résultats et l'audit des dépenses. Par exemple, la Colombie, le Mexique et l'État indien d'Assam appliquent des codes budgétaires pour repérer les dépenses correspondant à certains objectifs de développement durable, qu'ils suivent au moyen de diagrammes en étoile. L'objectif est d'accroître la transparence en permettant de visualiser facilement les progrès et les déficits de dépenses⁹. Dans certains pays, les objectifs ont favorisé l'expérimentation de nouvelles idées. Ainsi, la Thaïlande a expérimenté une « carte d'aide sociale » subventionnée pour améliorer les niveaux de revenus des catégories les plus pauvres de la société. Le programme s'est révélé difficile à mettre en œuvre et il n'est pas certain à ce jour qu'il soit efficace pour réduire la pauvreté dans la population cible¹⁰. Néanmoins, c'est l'une des nombreuses mesures intéressantes qui sont essayées dans le monde entier aux fins de la réalisation des objectifs.

42. L'intégration des objectifs dans les systèmes nationaux de budgétisation et de planification stratégique est donc bien davantage qu'une question technique. De nombreux pays ont déjà mis en place des programmes assortis d'objectifs, de cibles et d'allocations financières et peuvent ainsi servir d'exemple. D'autres pays devraient être en mesure de créer des systèmes de base ou de passer directement à des systèmes plus complexes de cadres de financement intégrés.

43. Les auteurs sont d'avis que les facteurs essentiels à la mise en œuvre de la budgétisation en faveur des objectifs sont la volonté politique, la direction, l'efficacité des structures de gouvernance et la persévérance. Les réponses reçues de la plupart des Ministères des finances contactés par les auteurs indiquent que les briques de base existent déjà dans de nombreux pays. Si la budgétisation en faveur des objectifs est soutenue et promue au niveau international, la plupart des pays devraient pouvoir rapidement revoir leurs systèmes de budgétisation des programmes existants.

⁸ Elisabeth Hege et Laura Brimont, 2018, « Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux », étude n° 05/2018, Institut du développement durable et des relations internationales, Paris, 2018.

⁹ Ibid.

¹⁰ Institut pour la population et la recherche sociale, Université Mahidol, Fondation thaïlandaise de promotion de la santé et Bureau de la Commission nationale de la santé, « The Thai welfare card: is it really inclusive growth? », in *Thai Health* 2018 (2018).

44. Quant à savoir comment mobiliser la volonté politique nécessaire, il n'est pas simple de répondre. La dynamique et les priorités politiques d'un pays, ainsi que les autres sources de motivation, sont des facteurs essentiels, comme on le voit dans le cas de Cabo Verde. Il pourrait s'y ajouter un facteur externe, celui de la motivation créée par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales et organismes régionaux. Ceux-ci pourraient s'attacher systématiquement à promouvoir les meilleures pratiques et dispenser des conseils techniques.

45. Le cas de Cabo Verde montre que les pays peuvent utiliser les objectifs de développement durable comme cadre pour les dépenses publiques et, dans certaines conditions, obtenir de bons résultats à cet égard. En particulier, le succès nécessite un appui institutionnel fort, une direction convaincue et une volonté de collaborer entre les différents secteurs de l'économie. L'utilisation des objectifs de développement durable comme cadre pour les dépenses publiques peut s'avérer plus aisée dans le cas d'un pays relativement petit, mais déterminé ; par contre, dans les grands pays où les disparités sont plus importantes, la priorité pourrait consister à réaliser les objectifs au niveau infranational. De même, les difficultés peuvent être plus importantes dans les pays à faible revenu, ou lorsque les capacités financières et professionnelles font défaut. Ces pays devraient bénéficier d'un soutien international.

46. L'intégration des objectifs dans la budgétisation et la gestion financière aux niveaux national et infranational est l'une des étapes vers la réalisation des principes de gouvernance efficace au service du développement durable, élaborés par le Comité et approuvés par le Conseil économique et social en 2018. Ces 11 principes, assortis de diverses stratégies couramment utilisées, mettent en évidence la nécessité d'améliorer de manière concrète et continue les capacités de gouvernance aux niveaux national et local en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. Il existe un lien étroit entre la teneur du présent rapport et les principes ci-après :

a) Efficacité : principe de compétence (notamment par la gestion axée sur les résultats, la gestion financière, le contrôle et l'amélioration de l'administration des recettes) et principe de l'élaboration de politiques saines (en particulier par le recours à la planification stratégique et à la prospective) ;

b) Responsabilité : principe de transparence (notamment budgétaire) ;

c) Inclusivité : principe de subsidiarité (avec un accent sur le fédéralisme fiscal et les finances municipales), et principe d'équité intergénérationnelle (associé à la gestion de la dette publique à long terme).