

Promouvoir des audits externes indépendants sur la crédibilité des budgets gouvernementaux

L'IBP et l'UNDESA-DPIDG collaborent à la production d'un manuel sur la manière dont les ISC peuvent éclaircir la crédibilité budgétaire

Note de synthèse

Compte tenu de leurs mandats et de leurs rôles essentiels dans l'audit des finances publiques, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) sont bien placées pour évaluer les écarts budgétaires ainsi que leurs justifications et les conséquences de ces écarts. Cependant, à l'heure actuelle peu d'ISC conduisent de manière systématique des audits des écarts budgétaires ou des évaluations des tendances en matière de crédibilité budgétaire. Dans cette note conceptuelle, l'International Budget Partnership (IBP) et la Division des institutions publiques et du gouvernement numérique du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA-DPIDG) décrivent une démarche structurée visant à développer un manuel pour aider les ISC à mener des analyses de la crédibilité des budgets gouvernementaux grâce à des audits externes.

Pourquoi la crédibilité budgétaire est-elle importante ?

Les budgets sont considérés comme « crédibles » lorsque les gouvernements collectent et dépensent des ressources conformément aux budgets approuvés. La capacité d'un gouvernement à atteindre ses objectifs de recettes et de dépenses au cours d'un exercice détermine la crédibilité du budget approuvé par le législateur. Plusieurs raisons expliquent l'importance de la crédibilité des budgets :

- Le budget national est une feuille de route pour une prestation efficace des services publics et pour progresser vers le développement durable. Les écarts de budget peuvent avoir un impact à la fois sur la prestation de services essentiels et sur la réalisation des objectifs de développement national.
- Un manque persistant de crédibilité budgétaire peut refléter de mauvaises pratiques de gestion des finances publiques dans le pays concerné, ce qui peut nuire à l'intégrité des finances publiques et augmenter les risques d'abus et de corruption.
- L'incapacité fréquente des gouvernements à collecter et à dépenser des fonds conformément aux budgets approuvés vient étayer un argument souvent entendu, selon lequel les gouvernements ne seraient pas dignes de confiance.

L'importance de la crédibilité budgétaire pour des institutions efficaces, responsables et transparentes a été soulignée par l'inclusion d'un indicateur dédié (indicateur 16.6.1) dans la

liste des indicateurs mondiaux convenus par les États membres de l'ONU pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) au niveau mondial.

Comment le travail des ISC peut-il éclairer les analyses sur la crédibilité budgétaire ?

La littérature sur la gestion des finances publiques s'intéresse assez peu à la manière dont les ISC ont contribué à la compréhension et à l'évaluation de la crédibilité budgétaire. Un court document (encore à un stade préliminaire) élaboré par la DPIDG apporte davantage d'informations sur ce sujet. Le document utilise des exemples d'audits publiés par 20 ISC du monde entier pour évaluer comment les ISC ont (ou non) couvert les questions de crédibilité budgétaire dans leurs audits. Il montre que les informations et rapports déjà produits par les ISC peuvent directement éclairer les analyses de crédibilité budgétaire (voir annexe 2).

Justification et objectifs de l'élaboration d'un manuel à l'intention des ISC

Au cours des deux dernières années, l'IBP et la DPIDG ont discuté du sujet avec des représentants d'ISC de plusieurs pays, y compris en marge d'événements liés aux ODD à l'ONU en 2019 et lors de plusieurs rencontres organisées par l'IBP. Ces discussions ont été bien accueillies par les représentants d'ISC présents. Les représentants d'ISC ont reconnu que la crédibilité budgétaire est une question importante qui mérite davantage d'attention de la part de la communauté des ISC. Ces discussions ont également mis en évidence l'utilité de partager plus largement les pratiques d'audit que suivent les ISC qui évaluent déjà la crédibilité budgétaire au sein de la communauté des ISC.

La production d'un manuel sur la manière dont les ISC peuvent éclairer les analyses de la crédibilité budgétaire grâce à leur travail viserait à contribuer directement à cet objectif et à soutenir le renforcement des capacités des ISC dans différents contextes nationaux pour produire et éclairer des analyses de crédibilité budgétaire en s'appuyant sur les travaux d'audit existants.

Le manuel viserait à (voir l'annexe 3) :

- Exposer aux ISC comment leur travail peut éclairer les analyses de crédibilité budgétaire ;
- Illustrer comment des travaux d'audit déjà menés par des ISC du monde entier fournissent des informations sur la crédibilité budgétaire ;
- Décrire et illustrer les étapes clés que les ISC peuvent envisager lorsqu'elles visent à évaluer la crédibilité budgétaire ;
- Partager les pratiques des ISC à cet égard.

Plans pour la production du manuel

L'IBP et la DPIDG uniront leurs efforts pour élaborer le manuel, en étroite consultation avec les ISC susceptibles de l'utiliser, ainsi qu'avec les groupements d'ISC concernés. La production du manuel fait partie d'une initiative triennale de l'IBP, le projet *Renforcement de la crédibilité budgétaire pour la prestation de services*, lancée en 2020. Le projet s'appuie sur des travaux antérieurs sur la crédibilité budgétaire et l'engagement avec les ISC sur ce sujet (voir l'annexe 4).

La production du manuel devrait couvrir les années 2021 à 2023. Les activités suivantes sont envisagées par l'IBP et la DPIDG (les dates sont à titre indicatif uniquement) :

- Recueil de commentaires des professionnels des ISC, notamment par la diffusion de cette note de synthèse (décembre 2020 au printemps 2021) ;
- Rencontres d'experts avec les ISC intéressées pour définir la portée et le contenu attendu du manuel (mai 2021) ;
- Travail avec les ISC intéressées pour élaborer des études de cas par pays pour le manuel (deuxième semestre 2021) ;
- Validation du contenu du manuel avec les experts des ISC et d'autres organisations (mars 2022) ;
- Finalisation et lancement du manuel (décembre 2022 à mars 2023).

Annexe 1 : Que savons-nous de la crédibilité budgétaire ?

Dans le cadre de sa phase pilote de travail sur la crédibilité budgétaire, l'IBP a identifié et examiné plusieurs tendances relatives au manque de crédibilité des budgets gouvernementaux.

Les budgets nationaux souffrent fréquemment de dépenses inférieures aux prévisions : Les recherches de l'IBP dans 35 pays montrent qu'en moyenne, les gouvernements ne dépensent pas près de 10 % de leurs budgets nationaux annuels (ce qui est supérieur à l'écart de 5 % établie par les normes internationales). Ce niveau de sous-utilisation équivaut au budget total moyen de la santé dans de nombreux pays. Les niveaux de sous-utilisation sont encore plus élevés dans les pays à faible revenu, avec une moyenne d'environ 14 %.

La sous-utilisation des budgets est particulièrement fréquente dans les secteurs sociaux et les programmes prestation de services cruciaux : Les recherches de l'IBP révèlent que le niveau de sous-utilisation des budgets de certains secteurs comme la santé, l'éducation, l'accès à l'eau et à l'assainissement, et l'agriculture, est souvent nettement grand que la moyenne. Par exemple, une étude de l'IBP dans 22 pays a révélé que près de 30 % des budgets alloués à l'achat de vaccins n'étaient pas dépensés sur une période de plusieurs années, alors même que les gouvernements concernés déclaraient manquer de vaccins.

Le manque de crédibilité est causé par des facteurs à la fois techniques et politiques et est souvent associé au financement par des donateurs : Les recherches de l'IBP ont identifié un éventail de facteurs techniques qui contribuent au manque de crédibilité budgétaire, y compris des prévisions de recettes déficientes, des fragilités dans les systèmes d'achats publics et des pratiques inadéquates de gestion des fonds publics. Cependant, des facteurs politiques contribuent aussi fréquemment aux problèmes de crédibilité budgétaire des pays. En outre, les recherches de l'IBP indiquent que le financement externe par des donateurs est associé à près de 40 % des sous-utilisations identifiées.

Les gouvernements expliquent rarement les raisons de leurs écarts budgétaires : Au cours de la phase pilote de son projet sur la crédibilité budgétaire, l'IBP a testé avec succès une norme sur la justification budgétaire dans plusieurs pays. Les recherches de l'IBP montrent que de nombreux pays ne fournissent pas d'explications pour les écarts budgétaires ou fournissent des explications auxquelles manquent des raisons essentielles. En l'absence de justifications adéquates et fiables, des écarts budgétaires répétés amenuisent la confiance dans la capacité d'un gouvernement à élaborer des plans réalistes et à respecter ses engagements.

Annexe 2 : Quelques éléments du document préliminaire de la DPIDG sur les ISC et la crédibilité budgétaire

Quelques-unes des principales conclusions de l'étude menée par la DPIDG peuvent être résumées comme suit:

- Les ISC produisent un éventail de rapports qui aident à mettre en lumière l'ampleur et les causes des écarts budgétaires au niveau national, mais elles ne considèrent généralement pas ces écarts comme des problèmes de crédibilité budgétaire. Ainsi, même si l'absence ou la rareté de la documentation sur les dépenses, les dépenses inexpliquées, les dépenses utilisées à des fins non autorisées dans les budgets, le non-respect des lois et règlements fiscaux et la faiblesse des contrôles internes sont tous des problèmes généralement associés au manque de crédibilité budgétaire, ils sont rarement identifiés par les ISC de cette manière spécifique ou mis en relation avec des variations globales des revenus ou des dépenses. A l'inverse, des rapports d'audit publiés par les ISC du Ghana et de l'Ouganda qui traitent des faiblesses des modèles de prévision des recettes et des dépenses et expliquent comment ces tendances entraînent des écarts entre les budgets prévus et exécutés sont des exemples uniques et remarquables de rapports d'audit qui attirent explicitement l'attention sur le manque de crédibilité budgétaire.
- De nombreux rapports d'ISC identifient simplement les sur-utilisations ou sous-utilisations budgétaires sans fournir une évaluation supplémentaire des justifications fournies pour expliquer les écarts budgétaires ou analyser des tendances plus générales lorsque ces écarts se reproduisent. Par exemple, l'ISC colombienne produit un rapport mensuel analysant les écarts entre le budget approuvé et les dépenses mensuelles engagées par le gouvernement, mais elle ne fournit que des informations financières sans analyser les causes des écarts. Cela dit, certaines ISC, comme celles du Mexique et de l'Ouganda, ont commencé à publier des rapports d'audit qui participent à l'évaluation de la crédibilité budgétaire de certains programmes gouvernementaux. L'ISC du Brésil a analysé les amendements parlementaires aux projets de budget soumis au parlement, qui ont aussi un impact sur la crédibilité budgétaire. Ces rapports indiquent la voie à suivre vers les types d'analyses plus larges des tendances des écarts budgétaires que les ISC peuvent mener.
- Plusieurs audits effectués par des ISC abordent explicitement la manière dont le manque de transparence et les difficultés à évaluer les budgets et les dépenses (par exemple, la qualité et la désagrégation des informations) nuisent à la bonne évaluation des finances publiques. Certaines ISC examinent également l'adéquation des informations produites par les gouvernements sur les performances ainsi que les liens entre celles-ci et les données financières. Il est essentiel de disposer de données de

performance de bonne qualité pour pouvoir évaluer l'impact des écarts budgétaires sur la réalisation des objectifs de développement.

Annexe 3 : Contenu potentiel du manuel

La structure ci-dessous a valeur indicative. La structure et le contenu du manuel seront ajustés à la suite des consultations avec les ISC.

Le chapitre 1 commencera par définir la crédibilité budgétaire, expliquera son importance pour le développement national et la promotion par les ISC de l'intérêt public, et décrira les différentes causes du manque de crédibilité budgétaire que les audits des ISC ont déjà couvertes.

Le chapitre 2 fournira un cadre méthodologique pour le reste du manuel, en décrivant comment différents types d'audits et d'examens menés par les ISC peuvent fournir des informations sur divers aspects de la crédibilité budgétaire, et en illustrant comment les conclusions des différents types d'audits menés au sein d'une ISC peuvent être combinées pour produire des analyses plus complètes de la crédibilité budgétaire.

Le chapitre 3 fournira cinq à six études de cas pratiques examinant les évaluations de la crédibilité budgétaire qui ont déjà été menées par les ISC et qui peuvent être reproduites par d'autres ISC. Les études de cas peuvent être abordées sous différents angles, notamment :

- L'évaluation de l'ampleur des écarts budgétaires par secteurs de programmes et codes budgétaires et des raisons de ces écarts ;
- L'analyse des justifications des écarts budgétaires et de l'adéquation de ces explications ;
- L'étude de l'impact des écarts budgétaires sur la prestation de services essentiels ; et
- L'évaluation de la transparence et des déclarations des données financières et de performance par les gouvernements.

Annexe 4 : À propos de l'IBP et de la DPIDG

L'IBP fonctionne en collaboration avec de multiples acteurs, y compris la société civile, les acteurs étatiques, les institutions internationales et le secteur privé, pour promouvoir un monde dans lequel des citoyens autonomes participent à des processus de budgétisation ouverts et inclusifs pour façonner des politiques et des pratiques qui promeuvent l'équité et la justice de manière durable.

Depuis de nombreuses années, l'IBP soutient des mesures visant à améliorer la crédibilité des budgets nationaux. En 2020, l'IBP a lancé une initiative de trois ans, le projet *Renforcement de la crédibilité budgétaire pour la prestation de services*. Ce projet vise à élargir la compréhension des causes et des conséquences des écarts par rapport aux budgets nationaux pour la prestation de services publics. L'initiative vise également à sensibiliser aux effets du manque de crédibilité budgétaire et promeut des réformes pour s'attaquer aux principales causes des écarts par rapport aux budgets. Le projet s'appuie sur une phase pilote de travail que l'IBP, avec l'engagement de la DPIDG, a entrepris pour comprendre l'étendue et les causes du manque de crédibilité budgétaire au niveau national au cours des années 2018 et 2019. L'annexe 1 donne un aperçu des leçons tirées de la phase pilote des travaux sur la crédibilité budgétaire.

Au sein du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, la Division des institutions publiques et de l'administration numérique (DPIDG) analyse et soutient les efforts visant à rendre les institutions inclusives, efficaces, responsables et bien équipées pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD), conformément à l'ODD 16. En se concentrant sur la mise en place d'institutions et d'une gouvernance solides pour l'Agenda 2030, la Division aide les instances intergouvernementales des Nations Unies à réfléchir au rôle des institutions dans le cadre de leur examen des ODD et soutient le Comité d'experts sur l'administration publique (CEPA).

La Division soutient les efforts des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) pour auditer la mise en œuvre des ODD. La collaboration de longue date entre la DPIDG et l'INTOSAI a notamment donné lieu à l'organisation de symposiums conjoints, de publications conjointes, d'ateliers et d'événements de haut niveau. Depuis 2016, la DPIDG soutient les efforts de l'INTOSAI pour contribuer au suivi et à l'examen des ODD, notamment en contribuant à un programme mondial de renforcement des capacités d'audit sur les ODD de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI).