

Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux

Elisabeth Hege, Laura Brimont (Iddri)

MISE EN ŒUVRE DES ODD À TRAVERS LES PROCESSUS BUDGÉTAIRES

En tant que principale expression politique et économique de la politique gouvernementale, le budget apparaît comme un point de départ naturel pour l'intégration de l'Agenda 2030 et de ses Objectifs de développement durable (ODD). Le but de cette étude est d'examiner pourquoi cela pourrait être pertinent et la façon dont cela devrait être réalisé, car les pays qui annoncent leur intention d'intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires le spécifient rarement. À partir de neuf études de cas réalisées au moyen d'entretiens, cette étude montre que tous les pays recherchent activement un soutien pour développer ces outils et participer à l'échange de bonnes pratiques.

L'INTÉGRATION DES ODD DANS LES PROCESSUS BUDGÉTAIRES NATIONAUX N'EN EST ENCORE QU'À SES BALBUTIEMENTS

Nous avons identifié quatre manières dont les pays intègrent les ODD dans leurs processus budgétaires. La plupart des pays étudiés choisissent soit de cartographier leurs budgets par rapport aux ODD, soit d'inclure des rapports qualitatifs dans leur principal document budgétaire, donnant un aperçu de la manière dont le budget est lié aux différents ODD. Plus rarement, les pays utilisent les ODD pour améliorer leur système d'évaluation de performance budgétaire ou en tant qu'outil de gestion pour l'affectation et l'arbitrage des ressources. Ces approches ne s'excluent pas mutuellement et les interactions entre les quatre modes d'intégration peuvent être développées. Une autre avancée importante consisterait à les relier à l'évaluation des politiques publiques afin de mesurer les effets antagonistes ou synergiques des différents programmes dans le but d'améliorer la cohérence des politiques. Les Cours des comptes nationales pourraient jouer un rôle clé dans ces évaluations.

METTRE LES ODD EN POLITIQUE N'EST PAS SEULEMENT UNE QUESTION DE BUDGET

L'intégration des ODD dans les processus budgétaires se heurte aux mêmes défis que les tentatives d'intégration des nouveaux indicateurs de richesse dans le débat budgétaire : les indicateurs peuvent servir d'outils de pilotage de l'action publique s'ils sont utilisés à tous les stades de la politique publique, à la fois en amont pour légitimer et institutionnaliser un phénomène et pour suivre son évolution, et en aval pour évaluer les résultats d'une stratégie politique. C'est pourquoi les ODD et les objectifs qu'ils soutiennent doivent être reconnus comme une priorité nationale dans l'agenda politique. Cela nécessite que les parlementaires, la société civile, les autres partis politiques et les ministères utilisent effectivement les ODD pour améliorer le débat sur le budget. Ce n'est qu'à cette condition que les processus budgétaires pourront jouer un rôle dans la mise en politique des ODD en offrant un cadre pour les débats entre les différents acteurs et groupes d'intérêt.

Copyright © 2018 IDDRI

En tant que fondation reconnue d'utilité publique, l'Iddri encourage, sous réserve de citation (références bibliographiques et/ou URL correspondantes), la reproduction et la communication de ses contenus, à des fins personnelles, dans le cadre de recherches ou à des fins pédagogiques. Toute utilisation commerciale (en version imprimée ou électronique) est toutefois interdite.

Sauf mention contraire, les opinions, interprétations et conclusions exprimées sont celles de leurs auteurs et n'engagent pas nécessairement l'Iddri en tant qu'institution ni les individus ou les organisations consultés dans le cadre de cette étude.

Citation : Hege, E., Brumont, L (2018). Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux. *Study N°05/18*, Iddri, Paris, France, 20 p.



Ce travail a bénéficié de financements de l'Ademe (Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie) ainsi que d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme Investissements d'avenir, portant la référence ANR-10-LABX-01.



Pour toute question sur cette publication, merci de contacter :

Elisabeth Hege – elisabeth.hege@iddri.org

Laura Brumont – laura.brimont@iddri.org

ISSN 2258-7535

Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux

Elisabeth Hege, Laura Brimont (Iddri)

1. INTRODUCTION	5
2. MÉTHODOLOGIE	6
3. QUELQUES ÉLÉMENTS DE BASE SUR LE BUDGET	6
4. POURQUOI INTÉGRER LES ODD DANS LES PROCESSUS BUDGÉTAIRES ?	7
5. COMMENT LES PAYS INTÈGENT-ILS LES ODD DANS LEURS PROCESSUS BUDGÉTAIRES ?	8
5.1. Amélioration du narratif de la proposition de budget	8
5.2. Cartographie et suivi de la contribution budgétaire aux ODD	10
5.3. Utilisation des ODD comme outils de négociation	11
5.4. Amélioration de l'évaluation de la performance budgétaire	12
6. DISCUSSION	13
6.1. Est-il utile d'intégrer les ODD dans les processus budgétaires ?	13
6.2. Quels sont les autres moyens d'intégrer les ODD dans les processus budgétaires nationaux ?	14
6.3. Conditions pour une intégration réussie des ODD dans les processus budgétaires	15
7. CONCLUSION	17
RÉFÉRENCES	18

1. INTRODUCTION

Les 17 Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 pour le développement durable ont été adoptés par tous les États en septembre 2015. Ils définissent un programme ambitieux visant à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes, à lutter contre les inégalités, à construire la paix et à résoudre les problèmes environnementaux urgents tout en cherchant à ne laisser personne de côté. Même si les acteurs privés tels que les entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG) ont été appelés à jouer un rôle dans la mise en œuvre des ODD, c'est avant tout les gouvernements nationaux qui sont chargés de concrétiser cette transformation. L'intégration des ODD dans la planification des politiques au niveau des États est essentielle à leur réalisation.

En tant que principale expression politique et économique de la politique gouvernementale, le processus budgétaire est intrinsèquement lié à l'intégration des ODD dans la planification des politiques nationales. La manière dont un État décide ce qu'il convient de taxer (collecte des recettes) et où ces ressources doivent être affectées (dépenses) a une incidence directe sur l'accès des citoyens aux services de base (éducation, santé, etc.), la répartition des richesses, le choix des investissements privés dans les secteurs économiques, etc. Un nombre croissant de pays envisagent d'intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires. Parmi les 64 États volontaires ayant soumis une revue nationale lors des sessions du Forum politique de haut niveau (FPHN) de 2016 et 2017, 23 ont mentionné qu'ils avaient mis en place des mesures visant à relier les ODD au budget national ou qu'ils comptaient le faire. Cependant, ces rapports ne sont pas particulièrement clairs sur la manière dont ils prévoient d'intégrer

les ODD dans leurs processus budgétaires et pourquoi ils envisagent de le faire. Quelle pourrait être la valeur ajoutée des ODD pour la définition de leur budget ? Ces pays ont-ils l'intention de réaliser un suivi des ressources allouées aux ODD ou d'utiliser le cadre des ODD pour prendre des décisions plus éclairées concernant l'affectation des ressources ? Pour cela, à quels défis sont-ils confrontés ? Quels sont les principaux objectifs des outils et méthodes développés ?

Le but de cette étude est d'aider à mieux comprendre les différentes utilisations des ODD dans les processus budgétaires ainsi que la valeur ajoutée potentielle pour la mise en œuvre des ODD. Il convient de souligner quelques éléments ici pour replacer cette question dans son contexte : tout d'abord, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 n'est pas uniquement une question de moyens financiers, et les dépenses consacrées aux ODD ne représentent qu'une partie de l'effort politique en faveur de la réalisation des ODD. Pour être atteints, certains ODD nécessitent des mesures réglementaires et juridiques tout autant qu'un soutien financier, comme par exemple l'ODD 10 (réduction des inégalités) et l'ODD 12 (consommation et production responsables). Deuxièmement, rendre les ODD visibles dans le processus budgétaire ne signifie pas nécessairement le déploiement de plus d'efforts et/ou d'argent pour les ODD. Les travaux de recherche sur les nouveaux indicateurs de richesse (NIR) montrent que les indicateurs peuvent servir d'outils de pilotage de l'action publique s'ils sont utilisés à toutes les étapes de l'élaboration des politiques publiques, à la fois en amont pour légitimer et institutionnaliser un phénomène et en aval pour évaluer les résultats d'une stratégie politique. En d'autres termes, ils doivent être utilisés dans le débat politique au sens large, et pas seulement au stade du débat budgétaire.

2. MÉTHODOLOGIE

Cette étude repose largement sur des entretiens semi-structurés, réalisés entre février et juin 2018, avec des représentants de l'administration des pays étudiés¹. Pour les études de cas, le choix des pays s'est fait en fonction des revues nationales soumises lors des sessions de 2016 et 2017 du FPHN et lors d'un entretien avec le représentant de l'administration française au sein du réseau européen du développement durable (ESDN)². Des recherches documentaires nous ont permis d'identifier deux autres acteurs impliqués dans le domaine de l'intégration des ODD dans les processus budgétaires : l'International Budget Partnership (IBP), une ONG internationale travaillant avec la société civile pour rendre les systèmes de finances publiques plus transparents et responsables ; et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour l'Asie et le Pacifique. Les contacts au sein de ces organisations nous ont aidés à identifier d'autres cas d'étude.

Pendant cette phase de pré-échantillonnage, nous avons identifié une trentaine de pays pouvant convenir pour notre étude. Ne disposant pas d'interlocuteurs appropriés dans chacun d'entre eux, nous avons contacté 18 de ces pays (dont une entité infranationale). Nous avons ensuite interviewé des représentants de neuf pays, couvrant un large éventail géographique et représentant les différents stades d'avancement des ODD : la Colombie, le Mexique, la France, la Finlande, la Norvège, la Suède, la Slovénie, l'Afghanistan et l'état d'Assam dans le nord-est Indien. Les entretiens ont principalement porté sur l'état de la mise en œuvre des ODD dans chaque pays (soutien politique, dispositions institutionnelles, définition d'une stratégie, etc.) et sur les objectifs et les manières dont les ODD sont utilisés dans les processus de budgétisation. La quatrième partie de cet article présente nos hypothèses initiales concernant la valeur ajoutée de l'intégration des ODD dans les processus budgétaires, que nous avons mises à l'épreuve lors de nos entretiens. En outre, nous avons mené des entretiens avec des experts des Nations unies et des représentants de divers ONG (internationales et nationales). La liste complète des personnes interrogées se trouve en annexe.

-
1. Outre les pays choisis pour nos études de cas pour lesquels nous avons effectué des analyses approfondies, nous avons également obtenu des informations pertinentes en provenance d'autres pays.
 2. Il s'agit d'un réseau informel d'administrateurs publics et d'autres spécialistes des stratégies de développement durable en Europe. Le représentant de l'administration française est Stéphane Bernaudon du ministère de la transition écologique et solidaire.

3. QUELQUES ÉLÉMENTS DE BASE SUR LE BUDGET

Les processus budgétaires nationaux sont des exercices politiques et techniques complexes et il est donc utile d'en résumer certaines des principales caractéristiques. Un budget national peut être défini comme l'instrument utilisé pour prévoir les recettes d'un État et autoriser ses dépenses pour la durée d'un exercice budgétaire. « Prévoir » et « autoriser » sont les mots les plus importants de cette définition : un budget est une estimation des dépenses publiques *a priori*, pas un document comptable décrivant les dépenses *a posteriori* (même si le budget pour l'exercice suivant ne peut être adopté qu'après adoption définitive du budget pour l'année précédente). Le vote parlementaire sur les budgets est aussi un élément structurel de la démocratie représentative, car il symbolise le consentement des citoyens à l'impôt et aux décisions prises en matière d'allocation. Dans la plupart des démocraties représentatives, le processus budgétaire implique trois principaux acteurs : le gouvernement, généralement le ministère des Finances, qui propose le budget ; le Parlement, qui peut modifier et autoriser le budget, même si sa portée diffère d'un pays et d'un régime politique à l'autre ; et une Cour des comptes qui contrôle l'exécution du budget et la gestion des fonds publics. Il convient de noter que dans de nombreux pays, les budgets nationaux sont en grande partie caractérisés par l'inertie : la majeure partie du budget national concerne généralement les fonctions de base de l'État (administration, entretien des infrastructures, éducation, soins de santé, etc.), qui sont renouvelées d'année en année. Les débats politiques portent sur la marge, sur une petite partie du budget uniquement.

Depuis les années 1990, de plus en plus de pays ont adopté une budgétisation axée sur les résultats. Cette tendance est liée à l'émergence dans les années 1980 de l'approche de la nouvelle gestion publique, qui vise essentiellement à piloter l'action publique en fonction de la performance. La budgétisation axée sur les résultats découle d'indicateurs de performance, dont l'utilisation est devenue de plus en plus importante dans le pilotage de l'action publique et la gouvernance de l'État. Cela signifie que les crédits budgétaires sont organisés en fonction d'objectifs politiques, chacun étant contrôlé à l'aide d'objectifs et d'indicateurs. Cette logique axée sur les résultats est relativement conforme à celle des ODD, qui sont organisés en fonction d'objectifs, de cibles et d'indicateurs.

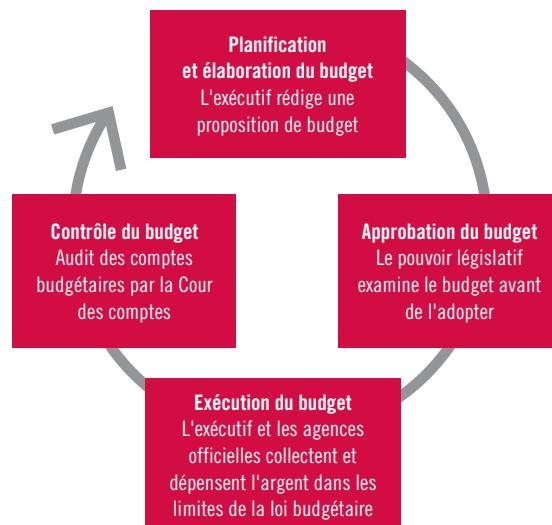
Les processus budgétaires varient considérablement d'un pays à l'autre, néanmoins le cycle budgétaire national peut être décliné en quatre

étapes principales, impliquant différents acteurs (Figure 1). En amont, le premier élément du processus de budgétisation est la planification et l'élaboration du budget, coordonnées par les ministères des finances. Pendant cette phase, les ministères doivent présenter une proposition de budget pour l'exercice à venir. De nombreux pays tentent d'encourager la coopération entre ministères : en France, le budget est organisé en fonction de « missions » qui correspondent à des politiques publiques (culture, santé, sécurité, etc.) dont certaines sont interministérielles (du moins en théorie). Ensuite, le ministère des Finances négocie avec chaque ministère, en tenant compte des contraintes budgétaires, avant que le chef du gouvernement ne rende la décision finale. La deuxième étape est l'approbation du budget, lorsque le pouvoir législatif examine et modifie le budget. Comme mentionné plus haut, le rôle et la portée des Parlements varient d'un pays à l'autre : dans de nombreux pays, dont la France, le budget du gouvernement n'est pas modifié de manière significative. La troisième étape concerne l'exécution et la mise en œuvre du budget par un gouvernement, ses différents ministères et organismes officiels. L'étape finale est l'évaluation et le contrôle du budget, pendant l'exécution du budget et à sa clôture. Cette étape en aval concerne principalement le Parlement – qui vote la décision définitive du budget – et les Cours des comptes. Cependant, le rôle du Parlement dans l'évaluation de l'action gouvernementale est relatif : en France, le débat parlementaire sur l'arrêt définitif du budget dure en moyenne 4 à 5 heures, tandis que le débat sur la proposition budgétaire dure en moyenne 150 heures³ ! Au Royaume-Uni, le Parlement a plus de contrôle sur le processus en raison de l'histoire politique du pays.

Enfin, il convient de noter que le budget de l'État n'est généralement qu'une composante des dépenses publiques. En France, il existe trois budgets publics : le budget de l'État, le budget de la sécurité sociale et le budget des collectivités locales. L'organisation budgétaire varie considérablement d'un pays à l'autre. En Allemagne, les dépenses d'investissement dans les hôpitaux sont financées par les États fédéraux (Länder), tandis que les coûts de fonctionnement sont financés par les caisses d'assurance maladie (sécurité sociale). En France, les principaux financements proviennent de la sécurité sociale. Les différences d'organisation budgétaire entre les pays rendent difficile la comparaison entre les budgets internationaux.

3. Carine Riou, experte en finances publiques et fiscalité, communication personnelle, 2017.

Figure 1. Cycle budgétaire national



Source : Iddri

4. POURQUOI INTÉGRER LES ODD DANS LES PROCESSUS BUDGÉTAIRES ?

Au début de notre étude, nous avions plusieurs hypothèses sur les raisons justifiant l'intégration des ODD dans le processus budgétaire. La première était que cela pouvait améliorer la cohérence des politiques, qui est l'un des principaux objectifs des ODD (Vaillé et Brimont, 2016). La cohérence peut avoir deux sens dans le contexte budgétaire : premièrement, un budget cohérent évite les conflits entre les différentes affectations de ressources, c'est-à-dire qu'une décision en matière de budget n'a pas d'effet négatif sur une autre. Par exemple, les propositions budgétaires pour le transport et l'agriculture doivent aller de pair avec les objectifs climatiques. Deuxièmement, un budget cohérent doit être conforme aux engagements internationaux d'un État, notamment l'Agenda 2030. Même si ces engagements sont rarement contraignants⁴, ils encouragent les gouvernements successifs à garder à l'esprit ces objectifs à moyen terme et à les intégrer dans leurs actions politiques et donc dans leurs budgets⁵. Ainsi, un budget aligné sur les ODD doit refléter les objectifs et cibles des ODD et éviter les conflits entre eux. Cela pose la question de savoir si les

4. La récente décision du gouvernement Trump de se retirer de l'Accord de Paris souligne la fragilité des engagements internationaux.

5. « Faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement » est le deuxième des dix principes de la gouvernance budgétaire, établis par le Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire.

administrations sont en mesure d'identifier les besoins budgétaires que des objectifs ou des cibles spécifiques exigent. Par exemple, où s'inscrit la formation professionnelle dans la classification des ODD ? Comment déterminer les dépenses budgétaires pour les infrastructures routières en sachant qu'elles pourraient bénéficier à l'ODD 9 (infrastructure) et l'ODD 11 (villes durables), mais également être dommageables pour l'ODD N°13 (action pour le climat) et l'ODD 15 (biodiversité terrestre) ? Nous devons être conscients que les structures du budget ne correspondent pas à celles des ODD. Dans cette optique, comment pouvons-nous évaluer la cohérence budgétaire en fonction des ODD ?

Notre seconde hypothèse était que les ODD peuvent renforcer la redevabilité. Ainsi, la création de liens entre les budgets et les ODD, en particulier le cadre d'indicateurs, peut révéler les progrès d'un pays en ce qui concerne les ODD et aider à évaluer les performances du gouvernement. Même si la plupart des pays utilisent une budgétisation axée sur la performance qui repose sur des indicateurs de résultats, les ODD 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 propositions budgétaires et, ainsi, renforcer la transparence pour les acteurs non gouvernementaux, notamment le Parlement et la société civile. La redevabilité du gouvernement pourrait ainsi être renforcée, même si cela dépend beaucoup des éléments présentés et mesurés : affectations budgétaires, dépenses réelles, résultats... Cependant, comme indiqué en introduction, la publication d'indicateurs ne signifie pas nécessairement qu'ils aient un impact sur le débat public, surtout s'ils sont relativement techniques et/ou se perdent au milieu de centaines d'autres indicateurs d'évaluation de la performance budgétaire.

Une troisième hypothèse était que les ODD pourraient aider à comparer les budgets nationaux et ainsi contribuer à réaliser un classement mondial des politiques de développement durable. Nous pourrions par exemple imaginer que chaque État inclue dans les rapports d'activité soumis chaque année au FPHN une analyse de son budget en fonction des ODD. Cela pourrait jouer un rôle positif dans la transition vers le développement durable car cette analyse favoriserait les échanges entre décideurs et experts de différents pays et nourrirait le débat international d'une intelligence collective. Elle pourrait également servir d'outil aidant la société civile à tenir les États redevables de leurs engagements. Cela nous ramène à la question de l'identification des lignes

budgétaires qui contribuent (ou non) aux objectifs et cibles mentionnés dans le premier point.

5. COMMENT LES PAYS INTÈGENT-ILS LES ODD DANS LEURS PROCESSUS BUDGÉTAIRES ?

5.1. Amélioration du narratif de la proposition de budget

La première méthode d'intégration des ODD que nous avons identifiée consiste pour les gouvernements à inclure des éléments de reporting qualitatifs – et plus rarement quantitatifs – sur la mise en œuvre des ODD dans les documents budgétaires qu'ils proposent au Parlement. Ces rapports peuvent prendre différentes formes. En Finlande, lors de la préparation du budget 2018, le ministère des Finances a demandé à chaque ministère d'inclure un court paragraphe sous chacun des principaux titres de la proposition de budget. Dans ces paragraphes, les ministères ont fourni des renseignements sur la manière dont le développement durable serait reflété dans leurs politiques sectorielles au cours de l'exercice 2018. En Norvège, chaque ministère est responsable d'un ou de plusieurs ODD. Comme en Finlande, chaque ministère rédige un paragraphe sur ses activités liées aux objectifs dont il est responsable, tant du point de vue national qu'international, afin de démontrer le lien entre sa proposition de budget et sa contribution à la réalisation des ODD. Ces projets de paragraphes sont envoyés aux autres ministères pour examen, avant que le ministère des Finances compile les textes et les inclue dans un chapitre sur la mise en œuvre des ODD, qui est ajouté au document principal de la proposition de budget. En Suède, l'inclusion des ODD dans les documents budgétaires n'est pas obligatoire mais elle est encouragée. Dans le document de présentation du budget 2016, les ODD ont été mentionnés 100 fois⁶, et 200 fois en 2017⁷. Tous les ministères ne gèrent pas les ODD de la même manière, certains les mentionnant plus souvent que d'autres. Par exemple, peu de liens existent dans les secteurs sociaux. Pour que les ODD soient utilisés dans ces secteurs, un débat est nécessaire afin de définir ce que les ODD sur l'éradication de

6. <https://www.regeringen.se/49d951/conten-tassets/e926a751d9eb4c978c4d892c659ebc8e/budgetpropositionen-for-2017-hela-dokumentet-prop>

7. <https://www.regeringen.se/4a6e13/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/budgetpropositio-nen-for-2018-hela-dokumentet-prop.-2017181.pdf>

la pauvreté et les soins de santé universels, par exemple, pourraient signifier pour la Suède et la façon dont ils pourraient nourrir le débat sur les principaux défis à relever dans un pays comme la Suède.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de ces expériences. Tout d'abord, la volonté politique d'intégrer des éléments de développement durable dans les propositions de budget existait déjà dans certains pays avant l'arrivée des ODD. En Norvège, le rapport au Parlement comprend un chapitre sur le changement climatique depuis 11 ans, et le pays a développé ses propres indicateurs de développement durable en 2005⁸. Ensuite, les documents budgétaires ont une taille limite officielle qui ne permet pas d'établir un rapport complet sur l'ensemble des ODD et des cibles. Aussi, les ODD doivent être organisés et il convient de trouver une perspective qui traduit le contexte national. La Finlande a procédé à une analyse indépendante des écarts et a choisi deux grands thèmes pour la mise en œuvre des ODD au niveau national (Finlande neutre en carbone et exploitation raisonnable des ressources), ces deux thèmes pouvant alors être pris en compte dans le document budgétaire. Le pays prévoit d'inclure une analyse concrète du lien entre les enveloppes budgétaires et les ODD dans la section du budget consacrée à la stratégie générale, qui se concentrera sur l'un des domaines prioritaires du plan de mise en œuvre du gouvernement.

Ainsi, l'intégration des ODD dans le document budgétaire nécessite d'identifier au préalable les objectifs ou cibles les plus ambitieux. Le cadre des ODD est large par essence, dans le sens où ils concernent tous les pays du monde, et les rapports sur les objectifs déjà atteints n'auraient aucun sens. Le Forum norvégien pour l'environnement et le développement, un réseau de 50 ONG de différents secteurs⁹ qui surveille la mise en œuvre des ODD, a expliqué que son travail en matière de redevabilité pourrait être mieux ciblé si le gouvernement avait un plan d'action pour la mise en œuvre des ODD identifiant des objectifs et des indicateurs clairs basés sur les défis spécifiques rencontrés par ce pays particulier. Le besoin d'une traduction nationale des ODD et de leurs

objectifs et indicateurs en stratégie ou plan d'action a été souligné à plusieurs reprises au cours des entretiens.

L'intérêt de ce type de rapport repose sur son utilisation par des acteurs non gouvernementaux, notamment le Parlement et la société civile. Bien qu'il soit trop tôt pour le dire avec certitude, la Finlande semble bien partie pour renforcer la redevabilité dans le cadre du processus budgétaire grâce aux ODD. Cela s'explique par le fait que, dès le début, la société civile a été autorisée à participer au processus de délibération sur la manière de relier les ODD au budget national, à travers l'organisation d'un atelier multipartite. Pour renforcer le processus, le ministère des Finances a organisé un atelier multipartite en novembre 2017. L'objectif de l'atelier était de discuter et de recueillir des idées sur la manière d'identifier le développement durable et de le rendre plus visible dans le budget, et sur la façon de développer un lien entre le processus budgétaire et le programme de développement durable. Les conclusions de cet atelier seront utilisées pour la préparation du budget 2019 et des budgets suivants.

En Norvège, où les ODD sont intégrés dans le document budgétaire principal depuis 2016, la boucle de redevabilité fonctionne assez bien. L'ONG Forum norvégien pour l'environnement et le développement fait souvent référence au chapitre sur les ODD du rapport budgétaire (Forum, 2017). Dans son rapport de 2017 sur la mise en œuvre des ODD en Norvège, elle a analysé la pertinence des informations fournies par le gouvernement, mis en avant les problèmes négligés et formulé des recommandations. Par exemple, l'ONG a regretté que « dans le budget national de 2017, l'Objectif 3 soit à peine mentionné, indiquant simplement que la santé publique en Norvège était bonne, que les soins de santé étaient bons et que la santé était une priorité dans l'aide norvégienne au développement ». L'ONG a également souligné que le gouvernement avait « évité de mentionner que le budget norvégien pour l'aide au développement des énergies renouvelables a été réduit de près de moitié entre 2014-2015 et 2016-2017 » et que « les mesures présentées à titre d'exemples ne prévoient aucun plan visant à stimuler un modèle général de baisse de la consommation chez les consommateurs norvégiens, bien qu'il apparaisse clairement que la plupart des Norvégiens utilisent beaucoup plus de ressources par habitant que ce que la capacité de la planète peut tolérer ». En conclusion, le rapport du gouvernement sur les ODD dans le processus budgétaire facilite le rôle de responsabilisation des ONG, qui est essentiel pour faire progresser la mise en œuvre des ODD au niveau national (Hege et Demainly, 2018). Ajoutons que la société civile

8. Rappelons que la Norvège a une longue histoire en matière de développement durable car c'est une ancienne Première ministre norvégienne, Gro Harlem Brundtland, qui a présidé la Commission mondiale sur l'environnement et le développement à l'origine du rapport *Notre avenir commun* (1987), considéré comme la naissance du concept de développement durable.

9. Principalement développement, environnement, paix, droits de l'homme et aide humanitaire, qui couvrent une grande partie des ODD.

norvégienne est habituée à commenter la proposition de budget et qu'il existe une culture de débat sur des propositions budgétaires, les organisations de la société civile (OSC) étant invitées à participer au Parlement lors du débat. Cette pratique peut, bien sûr, faciliter le rôle de responsabilisation des acteurs indépendants dans le processus budgétaire, notamment le contrôle de l'engagement du gouvernement dans la mise en œuvre des ODD.

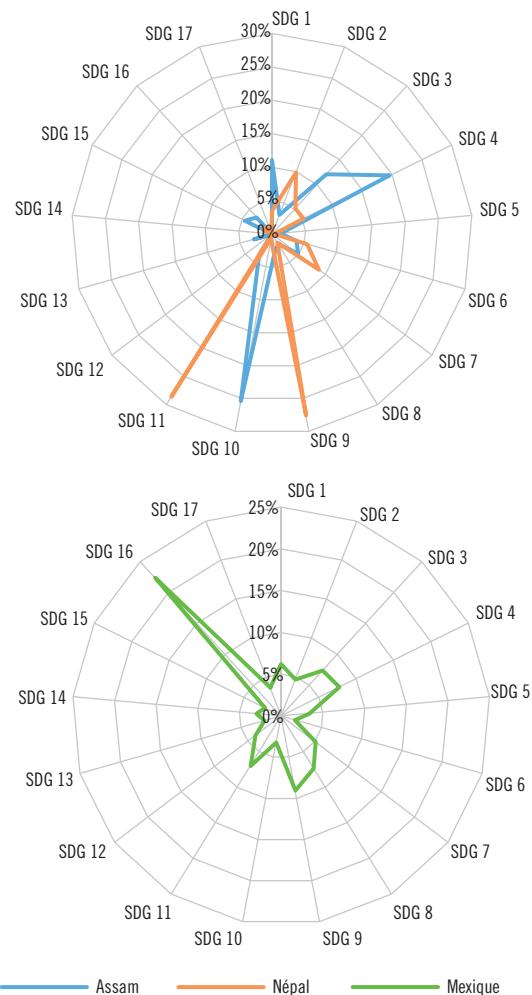
Enfin, nos observations nous ont amenées à conclure que les pays avaient tendance à limiter les rapports aux ODD ayant un lien direct avec les activités des ministères respectifs. Si cela peut accroître la redevabilité, cela n'améliore pas automatiquement la cohérence des politiques. Une façon d'y parvenir serait de demander aux ministères de rendre compte des liens avec des cibles qui ne font pas partie de leurs activités principales. Si un pays utilise les ODD pour définir les priorités nationales, chaque ministère pourrait également être invité à rendre compte de ses contributions au même ensemble d'objectifs.

5.2. Cartographie et suivi de la contribution budgétaire aux ODD

La deuxième manière de rendre compte des ODD dans le processus budgétaire consiste à contrôler le budget en fonction des ODD. Le gouvernement mexicain relie ses programmes budgétaires¹⁰ aux objectifs des ODD de façon à déterminer le pourcentage d'un objectif lié à un programme budgétaire et, inversement, le nombre de programmes budgétaires liés à chaque objectif (Ministère des Finances et du Crédit Public du Mexique et PNUD, 2017). Des travaux similaires ont été initiés par le gouvernement colombien qui a mis au point un outil d'analyse automatique afin d'identifier les liens entre les programmes budgétaires et chaque objectif des ODD¹¹.

Le Népal et l'État indien d'Assam sont allés plus loin en codant leur budget en fonction des ODD pour réaliser un suivi de l'attribution des ressources à chaque ODD (PNUDa et PNUDb, 2017). Ces deux exemples représentent un suivi des ressources pertinentes pour les ODD au niveau de la ligne budgétaire. La figure 2 illustre les résultats de cette cartographie.

Figure 2. Cartographie budgétaire pour l'État d'Assam et le Népal (dépenses) et le Mexique (nombre de programmes budgétaires)



Source : Idri, à partir de données du PNUDa et du PNUDb, 2017, et du ministère des Finances du Mexique et du PNUD, 2017.

La cartographie de la contribution des programmes budgétaires aux ODD ou du suivi des lignes budgétaires concernant les ODD n'est pas facile car plusieurs ODD sont souvent concernés. En général, les hypothèses sur lesquelles le système de cartographie et de suivi utilisé repose ont été définies par chaque ministère ou département, ce qui signifie que des différences peuvent exister entre les pays. Souvent, ces exercices n'ont été que partiellement accomplis. Au Népal, le codage des ODD n'a été réalisé que pour les programmes de développement et n'a pas tenu compte de la défense ou de l'administration générale qui n'étaient directement liés à aucun des ODD. Ainsi, le codage des ODD n'a été appliqué qu'à environ deux tiers du budget total. De plus, le codage des ODD ne concerne que le budget de l'État, qui, comme indiqué dans la section 3, n'est

10. Catégorie de dépenses avec un objectif commun.

11. Au moment de notre étude, ils en étaient encore au stade de projet pilote.

qu'une composante des dépenses publiques. Ainsi, il n'inclut pas le budget des autorités locales. Cependant, la Colombie envisage de mettre son outil d'analyse à disposition des autorités locales afin qu'elles puissent appliquer le même principe d'organisation que l'État central.

Les éléments recueillis au moyen des exercices de cartographie et de suivi pourraient être utilisés à des fins de gestion pour orienter les choix budgétaires et identifier les domaines prioritaires à financer dans le contexte des contraintes budgétaires. Ce qui semble être le cas dans l'État d'Assam, du moins en partie.

Classer les dépenses autour des ODD ne nous permet pas de savoir de quelle façon celles-ci ont un véritable effet sur la réalisation des ODD. Si cela améliore la transparence des dépenses, la responsabilité pourrait être renforcée par l'ajout d'indicateurs de performance, comme c'est le cas au Mexique (voir 5.4). Cela permettrait d'établir des liens clairs entre les dépenses et les résultats.

Pour aller plus loin que la cartographie des programmes budgétaires ou des allocations en fonction des ODD, les pays pourraient évaluer l'effet réel des différentes répartitions sur la réalisation des ODD. C'est plus difficile, mais cela permettrait un processus d'évaluation et de réflexion plus approfondi, qui pourrait dans l'idéal inclure le Parlement.

Il est frappant de noter qu'il existe une grande différence dans l'utilisation des ODD dans le processus budgétaire selon le type de pays. Les pays à revenu élevé utilisent davantage les ODD comme cadre permettant d'établir des rapports qualitatifs sur la proposition de budget (voir 5.1), tandis que les pays à revenu faible et intermédiaire cartographient principalement le budget en fonction des ODD afin de suivre les dépenses liées aux différents objectifs et/ou cibles. Cela pourrait s'expliquer par la volonté de répondre aux attentes des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, un projet pilote élaboré en Colombie vise à signaler les besoins en matière d'investissement aux donateurs publics et privés internationaux. Le codage des ODD pourrait alors être considéré comme une extension des pratiques actuelles d'aide internationale, comme l'établissement de budgets sexospécifiques, favorables aux pauvres ou « respectueux du climat ». Une autre raison expliquant cette différence est que ces pays étaient déjà impliqués dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le cadre de développement des Nations unies couvrant la période allant de 2000 à 2015 et qui ont été remplacés par les ODD. Certains ont critiqué le fait qu'au moment des OMD, il n'y avait pas de contrôle adéquat des flux de ressources financières publiques investis dans les objectifs

mondiaux (Schouten, 2015). L'absence d'appropriation nationale et de transparence a parfois rendu difficile de tenir les gouvernements responsables de leur contribution à l'ordre du jour mondial. Néanmoins, un certain nombre d'initiatives existaient bien pour contrôler les dépenses liées aux OMD, notamment le *Government Spending Watch*,¹² une initiative conjointe de Development Finance International et Oxfam (Budlender, 2017).

5.3. Utilisation des ODD comme outils de négociation

Les budgets sont une affaire de hiérarchisation, de négociation et d'arbitrage entre différents ministères et organismes opérationnels. Cependant, comme nous l'avons vu dans la troisième partie, la marge de manœuvre pour ces décisions est généralement très limitée en raison de l'inertie du budget. Certains pays ont indiqué que les ministères utilisaient les ODD et les cibles pour justifier leurs propositions budgétaires et pour négocier l'attribution de fonds plus importants. Cela peut être le cas en Norvège, par exemple, mais tout en restant une exception et les ODD sont un argument parmi de nombreux autres. Dans l'État d'Assam, les ODD sont désormais un outil permettant aux ministères opérationnels d'obtenir un financement prioritaire (UNDPa, 2017). En Finlande, bien que la situation ne soit pas encore totalement claire, l'administration espère que les ODD seront un outil bénéfique susceptible de mieux orienter les décisions d'allocation des ressources vers le développement durable. Les ODD étant très proches des objectifs politiques généraux en Finlande, il est possible que cette notion devienne réalité.

En Afghanistan, les ODD vont servir de cadre pour la sélection des demandes de subvention des provinces qui obtiendront un financement du gouvernement central. Ils deviendront donc les principaux critères de sélection des demandes de subvention proposées par les provinces. L'idée est que chaque demande de subvention décrive la façon dont elle contribuera aux ODD, permettant au ministère de l'économie de hiérarchiser les projets de développement les plus intéressants. Il est également prévu d'utiliser ce cadre pour mieux donner suite aux projets mis en œuvre sur le territoire par les acteurs publics ou privés. Cet exemple doit être compris dans le contexte d'un budget d'État très limité et d'une forte dépendance à l'égard des bailleurs de fonds internationaux.

En résumé, il est étonnant de constater que les ODD sont utilisés comme outil de gestion et de

¹². <http://www.governmentspendingwatch.org/>

négociation lors de la rédaction du budget. Toutefois, compte tenu du peu d'espace disponible pour de nouvelles options d'un budget à l'autre, les conséquences réelles en termes monétaires restent limitées. De plus, ils sont rarement les seuls outils et l'utilisation des ODD dans ce contexte nécessite un soutien politique de haut niveau. Si les ODD ne reflètent pas les priorités politiques, il semble difficile de les utiliser comme outils de négociation. À cet égard, le cas français est intéressant car le pays se trouve actuellement au début de ce processus et de la définition de sa feuille de route.

Enfin, les pays qui envisagent d'utiliser les ODD comme outils de négociation dans le processus budgétaire doivent garder deux éléments à l'esprit. Premièrement, de nombreux objectifs ne peuvent être atteints simplement en ajoutant plus d'argent. Ils ont également besoin de politiques, de normes publiques et de réglementations. Deuxièmement, les ODD doivent être utilisés pour répondre non seulement à la question « combien devons-nous dépenser et où ? », mais aussi « comment pouvons-nous mieux dépenser ? ».

5.4. Amélioration de l'évaluation de la performance budgétaire

Les ODD et leurs cibles et indicateurs peuvent être utilisés pour améliorer un système d'évaluation de la performance budgétaire.

Le Mexique, par exemple, révise ses indicateurs de performance budgétaire en tenant compte des ODD. C'est d'ailleurs le département responsable de la budgétisation axée sur les résultats qui a initié l'intégration des ODD dans le système budgétaire. Le Mexique dispose d'un système de suivi de la performance budgétaire depuis une vingtaine d'années et s'efforce en permanence de le relier aux engagements internationaux. Le bureau chargé du contrôle de l'exécution du budget est à l'origine de l'intégration des ODD dans le système d'évaluation de la performance budgétaire. Après avoir examiné les indicateurs des ODD, ils ont demandé aux ministères quels facteurs étaient déjà mesurés. La plupart des aspects étaient abordés, mais cet exercice a permis d'identifier des indicateurs pouvant être adaptés, notamment en matière d'environnement.

Selon le service chargé de ce travail, le remplacement des indicateurs de performance nationaux par des indicateurs internationaux présente l'avantage de permettre une comparaison internationale – à condition que les autres pays en fassent de même – ce qui renforce la responsabilité. Deuxièmement, l'Agenda 2030 offre un cadre sur le long terme et ses indicateurs apportent au système d'évaluation une certaine stabilité et crédibilité

par rapport aux indicateurs nationaux qui peuvent être modifiés en fonction des élus.

Dans un document interministériel, La France a annoncé en février 2018 son intention d'aligner ses indicateurs de performance budgétaire avec les ODD « quand cela est pertinent et possible ». La France est en train d'élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre des ODD qui devrait être prête d'ici 2019. L'intégration des ODD dans le budget national sera l'un des thèmes abordés dans une série d'ateliers multipartites qui alimenteront la feuille de route.

La Slovénie a clairement lié les ODD aux objectifs nationaux et les a adaptés au contexte et aux défis du pays, avant d'adopter 30 indicateurs de performance clés visant à évaluer le développement national, notamment la performance budgétaire. Ces indicateurs de performance reflètent indirectement les objectifs de développement durable mais ont été traduits au niveau national. Cette traduction nationale est importante pour adapter les ODD à l'évaluation de la performance budgétaire. Premièrement, les objectifs doivent être traduits en objectifs nationaux clairs. De nombreuses cibles d'ODD sont formulées sous la forme de tendances ne comportant que des cibles relatives. La Slovénie a donc procédé à une analyse des écarts et a adopté sa Stratégie nationale de développement 2030, qui comporte 12 objectifs et un programme national de développement. Le pays a également mis au point 30 indicateurs de performance clés axés sur les résultats pour influencer les futurs budgets, faisant valoir qu'il n'était pas logique de disposer d'indicateurs de performance clés alignés sur les ODD pour un budget qui n'avait pas été prévu à l'origine en tenant compte des ODD, si bien que la traduction des ODD en objectifs politiques devait constituer une première étape. La Slovénie prévoit également d'intégrer les plans de développement stratégiques à partir de 2020.

Comme le montre l'exemple slovène, l'utilisation des ODD pour l'évaluation de la performance budgétaire nécessite un effort d'adaptation des objectifs et des indicateurs. De plus, il est plus logique d'intégrer les indicateurs des ODD dans un système d'évaluation de performance du budget s'ils ont également été intégrés dans les objectifs politiques nationaux. Pour une solution à moindre coût, il peut être envisagé de ventiler les indicateurs de performance budgétaire existants. Cela pourrait apporter des informations importantes pouvant être utilisées pour mieux prendre en compte le principe consistant à « ne laisser personne de côté » dans l'élaboration des politiques. L'utilisation des ODD pour l'évaluation des performances renforce la responsabilité. En matière de cohérence, cela dépend de la conception du

système d'évaluation et de la question de savoir si les indicateurs reflètent ou non des liens d'interdépendance. La révision des indicateurs de performance du budget à la lumière des objectifs de développement durable, si elle n'est pas un geste purement symbolique, peut s'avérer utile dans la mesure où les ODD offrent un cadre global et cohérent.

6. DISCUSSION

6.1. Est-il utile d'intégrer les ODD dans les processus budgétaires ?

Il est très difficile de dire si les approches et les outils développés par les différents pays sont réellement utiles pour réaliser de vrais progrès en matière de réduction des inégalités, de protection de la biodiversité et de réalisation des défis nationaux exigés par les ODD d'ici 2030. La question qui se pose, du moins dans une certaine mesure, est de savoir si les outils développés contribuent effectivement aux objectifs plus généraux examinés dans la section 4, qui porte sur les avantages de l'intégration des ODD dans les processus budgétaires. Est-ce qu'ils améliorent, comme prévu, la cohérence, la responsabilité et les comparaisons internationales ?

L'engagement et le rôle central des ministères des Finances ont souvent été cités par les pays concernés comme une avancée en termes de cohérence. La cohérence est renforcée dans le sens où un lien est tissé entre les ODD, en tant qu'objectifs stratégiques à moyen terme, et le budget. Mais est-ce que cela renforce également la cohérence dans le sens d'une réduction des dépenses contradictoires ? Jusqu'à présent, nous n'avons pas été en mesure de l'observer dans les pays interrogés, mais cela peut être dû au fait que l'utilisation de ces outils en est encore à ses balbutiements. Cependant, nous n'avons pas eu l'impression que les outils avaient été spécifiquement élaborés à cette fin. L'exception est peut-être la Finlande qui, en plus d'un résumé des crédits budgétaires pertinents pour les domaines d'intervention du plan de mise en œuvre du gouvernement aligné sur les ODD, s'est engagée à inclure une analyse qualitative relative aux impôts et aux subventions préjudiciables.

En ce qui concerne la responsabilité, l'indicateur qualitatif que nous avons utilisé dans nos questionnaires est la mesure dans laquelle les parlementaires, les ONG ou les institutions supérieures de contrôle utilisaient cette approche pour obliger les gouvernements à rendre compte de leur engagement à atteindre les ODD. Dans la plupart des

pays, l'intégration des ODD dans le processus budgétaire n'est pas encore très avancée. Il est donc trop tôt pour dire si les outils sont utilisés par différents acteurs pour demander des comptes au gouvernement.

En Norvège, où les ODD sont intégrés dans le principal document budgétaire depuis 2016, la boucle de responsabilisation fonctionne assez bien. Dans certains pays, les ODD ont été utilisés comme outils permettant d'améliorer la transparence budgétaire. Certains pays ont même élaboré des cartographies facilement déchiffrables représentant les programmes ou lignes budgétaires en rapport avec les ODD. La question de savoir si cette information augmente la redevabilité n'est pas anodine. Cela dépend de la nature des informations supplémentaires rendues transparentes. La présentation des affectations budgétaires ne montre pas la quantité d'argent réellement dépensée et investie dans différentes cibles. Elle ne dit pas non plus si la façon dont l'argent est dépensé produit réellement un résultat. Pour cela, des indicateurs de performance et une évaluation sont nécessaires.

Rendre les ODD visibles, au moyen d'une cartographie ou de rapports qualitatifs, ne signifie pas nécessairement plus d'efforts et/ou d'argent pour les ODD. Les recherches réalisées sur les nouveaux indicateurs de richesse montrent que les indicateurs peuvent être utilisés comme outils de pilotage de l'action publique s'ils sont utilisés à toutes les étapes de l'élaboration des politiques publiques, à la fois en amont pour légitimer et institutionnaliser un phénomène et en aval pour évaluer les résultats d'une stratégie politique (Demain et al., 2015). En d'autres termes, ils doivent être utilisés dans le débat politique, par le gouvernement lui-même mais aussi par des acteurs extérieurs tels que le Parlement et la société civile. Il est étonnant de constater que dans certains pays, les ODD sont en réalité utilisés comme outils de négociation. Compte tenu de la nature transversale et générale des ODD, cela peut sembler paradoxal à première vue. En Afghanistan, par exemple, les ODD ont été transformés en outils permettant de guider et de hiérarchiser le financement de différents projets de développement. Dans d'autres cas, les ministères les utilisent comme argument pour obtenir un financement prioritaire, même si ce n'est qu'un argument parmi d'autres, et pas le plus fort. En général, pour qu'ils soient utilisés comme outils de gestion pour orienter les choix d'allocation, un effort important doit être fait pour adapter les ODD au contexte et aux défis de développement d'un pays. Le budget est une affaire de priorités et de choix. À ce titre, le cadre des ODD est trop large pour être utilisé directement à cette fin. Les

ODD peuvent toutefois donner l'occasion de discuter et d'identifier les problèmes de développement durable à moyen terme dans un pays. Une fois identifiées, ces priorités devraient guider les choix budgétaires et pourraient être formulées sous forme d'objectifs, mesurés par des indicateurs, notamment des indicateurs de performance budgétaire (comme c'est par exemple le cas en Slovénie).

En ce qui concerne la comparabilité internationale, aucun pays étudié ne va jusqu'à revoir son système de classification budgétaire. Et la plupart du temps pour de bonnes raisons : la révision des systèmes de classification budgétaire est coûteuse et même si les ODD doivent être maintenus jusqu'en 2030, ce qu'il adviendra après reste incertain, comme l'ont souligné certaines personnes interrogées. Néanmoins, le caractère international des ODD est réellement intéressant, c'est pourquoi la Colombie révise ses indicateurs de performance pour les aligner sur les ODD. Ils espèrent que cela augmentera la transparence vis-à-vis de la communauté internationale, notamment des bailleurs. Même si la comparabilité internationale peut bailleurs la responsabilité vis-à-vis des pairs et des donateurs, son utilisation pour comparer les budgets internationaux est limitée. Les ODD ont besoin d'être adaptés au contexte national avant de devenir suffisamment opérationnels pour pouvoir être intégrés dans le budget de l'État. Cela fonctionne bien tant que ces choix ne contredisent pas les principes des ODD, car l'appropriation nationale est ainsi renforcée. Cependant, il existe un compromis entre la traduction nationale des ODD et la comparabilité internationale.

6.2. Quels sont les autres moyens d'intégrer les ODD dans les processus budgétaires nationaux ?

Lors de nos recherches documentaires et de nos entretiens, nous avons identifié d'autres idées sur la façon dont les pays pourraient intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires. Même si à notre connaissance ces idées n'ont pas encore été appliquées par des pays, elles méritent néanmoins d'être partagées et analysées brièvement.

Dans un billet de blog du Fonds monétaire international (FMI), Suren Poghosyan, un expert en finances publiques, a suggéré qu'une organisation internationale conçoive une nomenclature budgétaire universelle des ODD (Poghosyan, 2016). Cela présenterait l'avantage de faciliter la comparabilité internationale et d'offrir une vision plus claire que celle qui résulterait de l'introduction sporadique de systèmes d'étiquetage budgétaire appliqués aux

ODD transversaux tels que le genre¹³ ou le changement climatique¹⁴. Cela présente le risque d'aboutir à des bases de données budgétaires débordant d'informations qui ne seront pas nécessairement utilisées et qui pourraient même détourner l'attention des problèmes les plus pressants. Un autre risque lié à une nomenclature budgétaire universelle des ODD pourrait être une baisse de l'appropriation nationale et la domination du programme d'action par les bailleurs (Ibid, 2016).

Une autre suggestion plus pragmatique serait d'introduire les ODD un par un et de commencer par des systèmes d'étiquetage budgétaire pour les ODD transversaux tels que le genre, le climat, la nutrition, etc. Cela serait moins compliqué et des méthodologies d'intégration de certains ODD existent déjà. Toutefois, si des liens d'interdépendance peuvent être mis en évidence, cette stratégie n'offre pas la vision d'ensemble la plus cohérente pouvant être fournie par les ODD. Il est intéressant de souligner que certains des pays que nous avons interrogés intègrent déjà la budgétisation axée sur le genre ou le climat, mais ne prévoient pas de lier ces méthodes avec l'outil de budgétisation des ODD qu'ils développent.

Étant donné le haut niveau de participation de la société civile dans l'élaboration des ODD, l'une des personnes que nous avons interrogées a décrit les ODD comme le « point de vue des citoyens sur leurs problèmes de société ». Compte tenu du fait que les ODD sont formulés comme des problèmes devant être résolus d'ici 2030, l'organisation et la présentation du budget autour de ces objectifs pourraient être plus attrayantes pour les citoyens que leur organisation autour de domaines thématiques comme l'éducation, etc. Les ODD pourraient être considérés comme une base pour l'élaboration d'un tableau de bord de contrôle du budget pour les citoyens. Si les informations nécessaires à la création d'un tel tableau de bord sont disponibles dans certains pays, nous n'avons observé aucun cas d'utilisation d'un tel tableau de bord très visuel par les citoyens.

Certains pays publient un rapport qualitatif sur les ODD lorsqu'ils présentent leur budget. Une autre option consisterait à publier un ensemble d'indicateurs en même temps, qui présenterait l'état du pays en fonction d'un ensemble limité d'ODD ou d'indicateurs fondés sur les ODD. Cela pourrait alimenter la réflexion sur le budget et en faire un débat moins technique et plus politique.

13. Une budgétisation sensible au genre existe déjà dans plus de 30 pays.

14. Le Bangladesh, l'Indonésie, le Népal et les Philippines figurent parmi les pays qui ont intégré une composante climat dans leurs budgets.

La France a commencé à expérimenter avec l'utilisation de 10 « indicateurs de richesse » complémentaires au PIB (tels que l'empreinte carbone ou l'espérance de vie en bonne santé). La loi Sas de 2015 oblige le gouvernement à publier en amont des discussions budgétaires un rapport annuel fournissant des détails sur les progrès de la France. Malheureusement, ce rapport et ces indicateurs ne sont pas résolument ancrés dans le débat politique français – le rapport pour l'année 2017 a été publié avec 6 mois de retard, ce qui l'a complètement déconnecté de la discussion budgétaire –, mais les ODD pourraient être une occasion de leur donner un nouveau souffle.

Un réseau d'ONG allemandes a organisé une série de débats sur la pertinence des ODD pour le budget allemand. Dans une étude, l'ONG Global Policy Forum recommande de lier les ODD aux examens des dépenses en place afin d'évaluer l'impact et l'efficacité réels des programmes et des mesures dans des domaines politiques spécifiques. L'évaluation de l'impact d'un budget sur l'ensemble des ODD simultanément ne serait pas gérable, mais l'ONG recommande que les ODD soient liés en continu aux analyses des dépenses¹⁵.

Enfin, bien que ce rapport porte sur les gouvernements, il est utile de mentionner qu'un certain nombre d'outils sont à la disposition des OSC pour utiliser les ODD dans leur plaidoyer budgétaire. Les exemples incluent l'analyse du budget de l'État dans une perspective écologique, sociale et des droits de l'homme, ou la conception d'un budget de l'État alternatif reflétant mieux l'engagement envers ces objectifs et pouvant être utilisé comme outil de plaidoyer et de sensibilisation¹⁶.

6.3. Conditions pour une intégration réussie des ODD dans les processus budgétaires

Il existe différentes façons d'intégrer les ODD dans les processus budgétaires nationaux. Certaines sont assez compliquées et prennent beaucoup de temps. L'objectif ultime de l'ensemble de ces outils devrait être de progresser pour faire face aux défis et aux tendances préoccupantes sur le long terme qui ont été mises en évidence par l'Agenda 2030 et ses ODD. La question de savoir si ces outils contribuent à faire de la mise en œuvre des ODD une priorité dans les pays et à encourager les décisions budgétaires appropriées dépend d'un certain

15. Martens, J. (2017). Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik. Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt. Global Policy Forum.

16. Ibid., 2017.

nombre de facteurs liés à la stratégie de mise en œuvre des ODD et à la mobilisation des acteurs autour de ces objectifs mondiaux. Nos entretiens nous ont permis d'identifier un certain nombre de facteurs qui rendent les outils plus susceptibles d'avoir un impact réel sur les orientations budgétaires d'un pays au bénéfice des ODD. Trois caractéristiques semblent particulièrement importantes pour que l'intégration des ODD dans les processus budgétaires soit un exercice utile.

Le Tableau 1 résume les conditions de réussite potentielles selon le pays interrogé. Il peut être intéressant pour les pays ayant l'intention d'intégrer les ODD dans leurs budgets nationaux d'examiner ces conditions avant de commencer le processus¹⁷.

La première concerne la stratégie de mise en œuvre des ODD dans un pays. Dans quelle mesure un gouvernement adapte-t-il le cadre général des ODD en fonction de son contexte national et du défi du développement durable ? Comme mentionné plus haut, les ODD doivent être traduits pour s'adapter au contexte national avant de devenir suffisamment opérationnels pour être intégrés dans le budget d'un État. Il est plus facile de relier les ODD au budget s'il existe un plan ou une stratégie de mise en œuvre nationale définissant les priorités nationales. Ces priorités peuvent être intersectorielles¹⁸. Ce processus peut être soutenu par une analyse indépendante mais, en fin de compte, il implique également des décisions politiques. Aussi, un soutien politique de haut niveau est une condition importante de réussite.

La seconde est le degré d'implication du ministère des finances. Ce ministère pilote-t-il ou soutient-il l'exercice ? En est-il même l'initiateur ? Ou est-ce qu'il le suit à contrecœur, ou même freine-t-il sa progression ? Ce dernier cas a été signalé dans certains entretiens, et il est ressorti que cela compromettait gravement la réussite de l'intégration des ODD dans le processus budgétaire en termes de renforcement de la cohérence et de la responsabilité. Un autre problème est de savoir si le ministère des finances utilise les ODD comme outils de gestion pour négocier les allocations et éviter les conflits dans le budget global de l'État. Les signes qui indiquent que les ODD ont un impact, même marginal, en tant qu'argument dans les négociations budgétaires sont le fait que

17. Nous n'avons pas inclus la France et la Suède dans le tableau car, bien que ces pays envisagent d'intégrer les ODD dans leurs processus budgétaires, ce processus n'est pas encore très avancé.

18. Certains pays évitent d'utiliser le terme « priorités » en raison du caractère indivisible des ODD. Ils préfèrent utiliser des termes tels que « accélérateurs » ou « thèmes transversaux ».

Tableau 1. Liste récapitulative des conditions nécessaires, d'après les études de cas, pour réussir l'intégration des ODD dans le processus budgétaire

	Assam (province d'Inde)	Afghanistan	Colombie	Finlande	Mexique	Norvège	Slovénie
Année d'intégration des ODD dans le processus budgétaire	2016	2019	2018	2018	2018	2016	2020
Degré d'adaptation des ODD au contexte national							
Plan ou stratégie de mise en œuvre nationale	X	X	X	X	X		X
Priorités ou cibles traduites au niveau national		X	X	X	X		X
Analyse des écarts afin d'identifier les défis nationaux			X	X			X
Soutien politique de haut niveau pour les ODD	X	X	X	X	X	X	
Degré d'implication du ministère des finances							
Exercice initié par le ministère des Finances	X			X	X		
Approche pilotée par le ministère des Finances	X	Ministère de l'Économie	Département de la planification nationale	X	X	X	X
Les ministères utilisent les ODD comme argument pour leur proposition de budget	X				X	X	
Degré d'utilisation de l'outil par différents acteurs		trop tôt pour le dire		trop tôt pour le dire			trop tôt pour le dire
Les parlementaires utilisent les ODD dans le débat budgétaire	X					X	
Les ONG utilisent les ODD pour le plaidoyer budgétaire						X	X
Les institutions supérieures de contrôle utilisent les ODD dans le processus de contrôle budgétaire					X		X

les ministères expriment leurs préoccupations sur certains ODD, les utilisent pour défendre leurs propositions et luttent pour que leur part du budget soit préservée.

Troisièmement enfin, pour avoir un impact sur le débat politique et accroître la redevabilité, il est essentiel que les outils développés soient utilisés par des acteurs tels que les ONG, les parlementaires et les institutions supérieures de contrôle, ces acteurs jouant un rôle fondamental pour obliger les gouvernements à respecter leurs engagements vis-à-vis de l'Agenda 2030.

7. CONCLUSION

À ce jour, 23 pays ont annoncé qu'ils relieraient les ODD à leurs processus budgétaires nationaux. La plupart des pays en sont encore à un stade précoce dans la mise au point d'un moyen pertinent pour établir ce lien, tandis que d'autres commencent à expérimenter les outils et les méthodes qu'ils ont développés.

Nous avons identifié quatre formes d'utilisation des ODD par les pays dans leurs processus budgétaires. La plupart des pays que nous avons étudiés cartographient leurs budgets par rapport aux ODD ou réalisent un rapport qualitatif sur la contribution budgétaire aux ODD, qu'ils incluent dans leur principal document budgétaire. Moins souvent, les pays utilisent les ODD pour améliorer leur système d'évaluation de la performance budgétaire ou comme outil de gestion pour l'affectation des ressources et les négociations. Les différents outils identifiés ne s'excluent pas

mutuellement et pourraient en fait se renforcer. Nous avons également souligné d'autres moyens d'utiliser les ODD dans les processus budgétaires.

Pour le moment, les outils développés pour l'intégration des ODD dans les processus budgétaires servent surtout à rendre plus transparent l'engagement du gouvernement en faveur des ODD. Cette amélioration de la transparence donne un aperçu des priorités budgétaires actuelles par rapport aux ODD, mais n'entraîne pas automatiquement une gestion plus cohérente ou une réflexion sur la réorientation des ressources pour mieux cibler les problèmes les plus difficiles en matière de développement durable. Cela ne conduit pas non plus automatiquement les acteurs à utiliser cette plus grande transparence pour demander aux gouvernements de rendre des comptes sur leurs engagements. Cela suppose que les parlementaires, la société civile et les autres partis politiques et ministères utilisent réellement les ODD, par exemple pour améliorer le débat sur le budget. Dans certains pays, les institutions supérieures de contrôle ou les acteurs non étatiques tels que les ONG utilisent ces informations pour demander des comptes aux gouvernements.

L'intégration des ODD nécessite un processus de traduction reliant le cadre des ODD aux objectifs nationaux. Le meilleur moyen d'y parvenir est lorsqu'il existe un soutien politique de haut niveau pour les ODD. L'intégration des ODD peut réellement être considérée comme un signe d'engagement politique, le soutien politique de haut niveau étant relativement fort dans la majorité des pays étudiés. ■

Figure 3. Moyens observés d'intégrer les ODD aux processus budgétaires, et propositions supplémentaires



RÉFÉRENCES

- Budlender, D. (2017). Tracking Spending on the SDGs: What Have We Learned from the MDGs? International Budget Partnership
- Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) (8 février 2018). Relevé de conclusion (Available on: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/evenements-et-actualites-sur-le-theme-du-developpement/article/comite-interministériel-de-la-coopération-internationale-et-du-developpement>)
- Commission on Sustainable Development (2016). *The Finland we want by 2050 – Society's Commitment to Sustainable Development* (disponible sur : <http://www.ym.fi/download/noname/%7BC16BA7A4-3556-4A8E-A2E5-6CE96997815E%7D/106804>)
- Demailly, D., Chancel, L., Lewertoski-Blanche, L., et Brumont, L. (2015). New indicators of wealth on European governance. *Working Paper n°17/15*, Iddri, Paris.
- Forum (2017). *How the UN Sustainable Development Goals can be reached in and with Norway by 2030*, Norwegian Forum for Development and Environment.
- Hege, E. et Demailly, D. (2018). NGO mobilisation around the SDGs, *Study n° 01/18*, Iddri, Paris, 18p.
- Martens, J. (2017). Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik. Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt. Global Policy Forum.
- Ministère des Finances et du Crédit public du Mexique et PNUD (2017). *Investing for Sustainable Development: How does Mexico invest in the Sustainable Development Goals?* (disponible sur : www.transparenciacpresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Documentos_anteriores/mexico_sdg.pdf)
- PNUD (2017a). *Good Practices integrating the SDGs into development planning*. Assam, Inde.
- PNUD (2017b). *Good Practices integrating the SDGs into development planning*. Népal.
- Poghosyan, S. (17 août 2016). « How to link SDGs to the Budget » sur le blog Public Financial Management Blog du FMI : <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2016/08/how-to-link-sdgs-to-the-budget.html>.
- Ramkumar, V. (2008). *Our money, our responsibility: a citizens' guide to monitoring government expenditures*. International budget project (IBP).
- Schouten, C. (23 septembre 2015). « Open budgets for the sustainable development goals » sur le blog de la plateforme International Budget : <https://www.internationalbudget.org/2015/09/open-budgets-for-the-sustainable-development-goals/>.
- Vaillé, J. et Brumont, L. (2016). Turning Sustainable Development Goals into political drivers, in France and other European countries. *Policy Brief n°02/16*, Iddri, Paris.

APPENDIX

Liste des personnes interviewées

Acharya, Sarthi — *Consultant, Inde*
Bagnall-Oakeley, Hugh — *Save the Children UK*
Beloë, Thomas — *Centre régional du PNUD à Bangkok*
Bernaudon, Stéphane — *Ministère de la Transition écologique et solidaire*
Carli, Sabina — *Déléguée slovène de la jeunesse de l'ONU, Conseil national de la jeunesse*
Castro, Adriana — *Département national de la planification, Colombie*
Darviot, Pierre-Antoine et Petit, Jérémie — *Ministère des Affaires étrangères, France*
Downes, Ronald — *Division budget et dépenses publiques, OCDE*
Hagerup, Silje — *The Norwegian Forum for Development*
Hajdu, Klara — *Ceeweb*
Gary, Aurore — *Action contre la Faim*
Norberg, Susanna — *Délégation Agenda 2030, Suède*
Poghosyan, Suren — *Expert en finances publiques*
Riou, Carine — *Université Paris 1*
Rivero del Paso, Lorena — *Ministère des Finances, Mexique*
Schouten, Claire — *Partenariat budgétaire international*
Šooš, Timotej — *Service gouvernemental pour le développement et la politique européenne de cohésion, Slovénie*
Sroosh, Nabi — *Ministère de l'Économie, Afghanistan*
Von Knorring, Johanna — *Ministère des Finances, Finlande*

Intégration des ODD dans les processus budgétaires nationaux

Elisabeth Hege, Laura Brumont (Iddri)

- Hege, E. et al. (2018). Steering the EU towards a sustainability transformation. European Think Tanks Group.
- Schwoob, M.-H. et al. (2018). Making the SDGs count in the CAP reform: an analytical framework. Iddri, *Issue Brief N°04/18*.
- Demainly, D., Hege, E. (2018). SDGs: a legitimate basis for current European debates. Iddri, *Policy Brief N°01/18*.
- Hege, E., Demainly, D. (2018). NGO mobilisation around the SDGs. Iddri, *Study N°01/18*.

Publications disponibles en ligne sur : www.iddri.org

Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) a pour objectif d'élaborer et de partager des clés d'analyse et de compréhension des enjeux stratégiques du développement durable dans une perspective mondiale. Basé à Paris, l'Iddri accompagne les différents acteurs dans la réflexion sur la gouvernance mondiale des grands problèmes collectifs que sont la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire ou l'urbanisation et participe aux travaux sur la redéfinition des trajectoires de développement.

L'Iddri porte une attention toute particulière au développement de réseaux et de partenariats avec les pays émergents et les pays les plus exposés aux risques, de façon à mieux appréhender et partager différentes visions du développement durable et de la gouvernance. Afin de mener à bien son action, l'Iddri s'insère dans un réseau de partenaires issus des secteurs privé, académique, associatif ou public, en France, en Europe et dans le monde.

Institut indépendant, l'Iddri mobilise les moyens et les compétences pour diffuser les idées et les recherches scientifiques les plus pertinentes en amont des négociations et des décisions.

Ses travaux sont structurés transversalement autour de sept programmes thématiques : Gouvernance, Climat, Biodiversité, Océans et zones côtières, Fabrique urbaine, Agriculture et Nouvelle Prospérité.

Dans le cadre de son partenariat avec Sciences Po, de nombreux chercheurs de l'Iddri participent aux enseignements ainsi qu'au développement de programmes de recherche.

Fondation de recherche reconnue d'utilité publique, l'Iddri met à la disposition de tous, via son site Internet, ses différentes analyses et propositions.

L'Iddri organise sa politique de publications autour de collections propres, d'ouvrages en partenariat (comme Regards sur la Terre, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et d'un partenariat éditorial avec Armand Colin), et de publications dans des revues scientifiques. L'Iddri publie également les études menées dans le cadre du Club d'ingénierie prospective énergie et environnement [CLIP] : Les Cahiers du CLIP. Les collections de l'Iddri sont constituées de textes courts (Issue Briefs et Policy Briefs), de documents de travail (Working Papers) et d'études ou rapports (Studies).

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

