



Conseil économique et social

Distr. générale
1^{er} février 2024
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt-troisième session

New York, 15-19 avril 2024

Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcement des institutions dans les zones fragiles
et touchées par des conflits**

Gestion saine des finances publiques dans les zones fragiles et touchées par des conflits pour éliminer la pauvreté sous toutes ses formes

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de faire tenir au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Lamia Moubayed Bissat, membre du Comité, en collaboration avec ses collègues Paul Jackson and Katarina Ott.

* [E/C.16/2024/1](#).



Gestion saine des finances publiques dans les zones fragiles et touchées par des conflits pour éliminer la pauvreté sous toutes ses formes

Résumé

L'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes revêt une importance cruciale pour parvenir à un développement durable et pour tenir la promesse de ne laisser personne de côté. Toutefois, il a été difficile d'accélérer les progrès dans ce sens et les efforts déployés à cet égard continuent d'être entravés par les multiples crises en cours. Les conflits ont des effets dévastateurs sur les actions menées en faveur de l'élimination de la pauvreté et leurs retombées, telles que les déplacements, la radicalisation et les interventions étrangères, ainsi que la résurgence des conflits, peuvent réduire à néant des années voire des décennies de progrès.

Dans le présent document, les auteurs examinent la relation synergique entre la pauvreté et les conflits, qui résulte d'une mauvaise gouvernance, d'institutions faibles et d'une gestion défectueuse des finances publiques et qui souvent la renforce, ce qui accentue les inégalités et la marginalisation, enferme les gens dans la pauvreté et conduit parfois même à de nouveaux conflits et à une pauvreté accrue.

Les auteurs affirment que les actions visant à réduire la pauvreté dans les zones fragiles et touchées par des conflits doivent avant tout s'attaquer aux carences constatées dans la gestion des finances publiques. La responsabilité, la transparence et l'efficacité sont trop souvent reléguées au second plan et l'utilisation des dépenses publiques pour réduire la pauvreté peut conduire à des déficits budgétaires, à une dette élevée, à des dévaluations monétaires et à des pièges de dépendance à l'égard de l'aide. Cela peut menacer la stabilité à long terme et réduire les gains à court terme pour les pauvres et les personnes vulnérables, parfois même conduire à de nouveaux conflits.

Les auteurs indiquent que même les mesures de gestion des finances publiques bien intentionnées visant à réduire la pauvreté peuvent comporter des risques, comme l'illustrent quelques exemples choisis, tels qu'une budgétisation inefficace et inflationniste en faveur des pauvres, les risques d'« achat » de la paix et l'augmentation de la dépendance à l'égard de l'aide.

En conclusion, les auteurs recommandent des stratégies clés pour réduire la pauvreté dans les zones fragiles et touchées par des conflits grâce à une gestion plus saine des finances publiques.

I. Contexte

1. Le présent document s'appuie sur les travaux antérieurs du Comité d'experts de l'administration publique sur la mise en place d'institutions solides dans les zones fragiles et touchées par des conflits afin de renforcer le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il couvrira les perspectives d'élimination de la pauvreté grâce au renforcement des institutions, en mettant l'accent sur une gestion saine des finances publiques comme moyen d'action visant à réduire la pauvreté. Le document utilisera la classification par la Banque mondiale des zones fragiles et touchées par des conflits, à savoir a) les pays présentant des niveaux élevés de fragilité institutionnelle et sociale, déterminés à partir d'indicateurs mesurant la qualité de la politique et des institutions, et les manifestations de fragilité ; et b) les pays touchés par un conflit violent, déterminés à partir d'un nombre seuil de décès liés au conflit par rapport à la population.

2. L'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes, y compris de l'extrême pauvreté, est une condition indispensable au développement durable. L'objectif de développement durable n° 1 vise à éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde et couvre plusieurs mesures de réduction de la pauvreté, telles que l'établissement de systèmes de protection sociale, le renforcement de la résilience et la mise en place de cadres politiques plus solides fondés sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et tenant compte des questions de genre, afin de ne laisser personne de côté. Sa cible 1.4 vise à faire en sorte que tous les hommes et toutes les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques d'ici à 2030 et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété foncière, au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage, aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adaptés à leurs besoins, y compris la microfinance. Cela est d'autant plus important que, selon le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement sur le développement humain 2021/2022, au moins 1,3 milliard de personnes, dont la moitié sont des enfants, vivront dans une pauvreté multidimensionnelle en 2022.

3. La préservation et l'accélération des progrès vers l'élimination de la pauvreté ont été une lutte constante. Les retombées de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), les multiples crises mondiales et les guerres et conflits en cours dans le monde ont encore exacerbé la situation, ce qui a nui aux efforts déployés pour atteindre l'objectif de développement durable n° 1. À la suite de la pandémie, 110 à 150 millions de personnes supplémentaires pourraient avoir basculé dans l'extrême pauvreté, et être venues s'ajouter aux 689 millions de personnes dans le monde qui survivaient avec moins de 1,90 dollar par jour en 2018. Il ressort du rapport sur l'état d'avancement de la réalisation des objectifs de développement durable de 2023 que, si la tendance actuelle n'est pas inversée, les progrès lents et inégaux en matière de réduction de la pauvreté pourraient laisser des centaines de millions de personnes dans l'extrême pauvreté d'ici à 2030, 575 millions de personnes vivant encore dans l'extrême pauvreté et seulement un tiers des pays ayant réduit de moitié leur niveau de pauvreté national.

4. Les conflits ont des effets dévastateurs sur le développement inclusif et la réduction de la pauvreté, et leurs retombées, telles que les déplacements, la radicalisation et l'intervention étrangère, ainsi que la résurgence des conflits, peuvent réduire à néant des années voire des décennies de progrès. Les pays en développement sont particulièrement touchés. Lors d'une réunion conjointe du Conseil économique et social et de la Commission de consolidation de la paix le 29 juin 2023, le rôle central que jouent les objectifs de développement durable dans l'établissement d'un lien entre la paix et le développement sur le terrain a été réaffirmé dans un climat

d'incertitude mondiale croissante. Les États Membres ont souligné qu'il importait de s'attaquer aux causes profondes des conflits et de redoubler d'efforts sur le plan de la prévention pour réaliser les objectifs du Programme 2030.

5. Dans la déclaration politique adoptée lors du forum politique de haut niveau pour le développement durable tenu sous les auspices de l'Assemblée générale en septembre 2023, les États Membres ont reconnu que dans de nombreuses régions du monde, les conflits armés et l'instabilité avaient perduré ou s'étaient intensifiés, causant des souffrances humaines indicibles et faisant obstacle à la réalisation des objectifs de développement durable. Ils ont pris acte du fait que leurs efforts visant à prévenir et résoudre les conflits et à favoriser l'émergence de sociétés paisibles, justes et inclusives avaient été souvent fragmentés et insuffisants et s'étaient heurtés aux obstacles inhérents au contexte mondial actuel. Le nombre de personnes vivant dans un rayon de 60 km autour d'au moins 25 décès liés à un conflit, par exemple, a presque doublé depuis 2007¹. Les activités relatives à la troisième Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (2018-2027) devront donc être accélérées de toute urgence pour parvenir à un monde sans pauvreté.

6. La pauvreté et les conflits sont des relations qui se renforcent mutuellement et qui trouvent leur origine dans une mauvaise gouvernance, des institutions faibles et une gestion défectueuse des finances publiques, y compris l'allocation inefficace, irresponsable et opaque des ressources publiques. Les distorsions dans la gestion des finances publiques et les pratiques de gouvernance compromettent la paix en accroissant les inégalités et la marginalisation, qui sont des signes avant-coureurs de conflit et ouvrent la voie à une plus grande pauvreté. Les mesures visant à réduire la pauvreté dans les zones fragiles et touchées par des conflits doivent donc avant tout remédier aux problèmes de gestion des finances publiques.

7. Depuis sa dix-septième session, le Comité a souligné l'importance de lier les voies de sortie des conflits à une bonne administration publique. Il est toutefois très difficile pour les administrations publiques de fonctionner dans des situations de conflit complexes où la souveraineté peut être contestée et où les ressources humaines et financières sont insuffisantes. Néanmoins, elles jouent un rôle essentiel en conciliant les besoins de sécurité à court terme et les stratégies de développement à plus long terme qui ont une incidence sur les causes sous-jacentes des conflits et sur le bien-être des populations locales. Pour remplir ce rôle, il y a lieu de mettre en place une gestion financière saine, à la fois pour produire des ressources et pour les gérer de manière équitable et sans corruption.

II. Pauvreté et conflits : une relation qui se renforce mutuellement

8. La relation de renforcement mutuel entre la pauvreté et les conflits n'est pas simple. Les conflits sont souvent considérés comme un facteur de pauvreté et une variable indépendante qui l'exacerbe, en raison des coûts à long terme qu'ils entraînent. Cette approche permet d'évaluer les conséquences des guerres et des conflits sur les économies nationales et régionales, mais ne tient pas compte des liens qui les renforcent².

9. Les conflits enferment les populations dans un cycle de désespoir et de déplacement qui conduit souvent à une augmentation des taux de pauvreté et à un

¹ Groupe de la Banque mondiale, *Fragilité et conflits : en première ligne de la lutte contre la pauvreté*, (Washington, D.C., 2020).

² Voir par exemple: Groupe de la Banque mondiale, *The Fallout of War: The Regional Consequences of the Conflict in Syria* (Washington, D.C., 2020).

recul des progrès réalisés en matière de réduction de celle-ci. Un vaste corpus de connaissances a examiné la relation entre la pauvreté et les conflits et établi que la pauvreté était endogène au déclenchement d'un conflit civil³. Une nuance s'impose toutefois, car il semble que ce lien de causalité soit particulièrement manifeste lorsqu'il s'ajoute à d'autres facteurs, tels que l'exclusion et la discrimination. Le Groupe des Nations Unies pour le développement, qui a mis au point un outil d'analyse des conflits et du développement permettant de dégager des orientations en matière d'analyse des conflits et d'application des résultats à des fins diverses dans des situations de conflit, souligne également que la pauvreté résultant de l'exclusion ou de la marginalisation est particulièrement propice aux conflits⁴.

10. Le cas de Gaza illustre bien ces points. Avant la guerre entre Israël et le Hamas, 61 % de la population de Gaza vivait dans la pauvreté, une insécurité alimentaire aiguë ou modérée touchait 62,9 % des ménages, la consommation quotidienne d'eau était inférieure aux 100 litres par jour recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé et le chômage touchait 46 % de la population⁵. Il convient d'examiner plus avant ces conditions qui, associées à la marginalisation et aux griefs historiques⁶, peuvent jouer un rôle important dans la radicalisation et l'ingérence étrangère, conduisant ainsi à un conflit.

11. Les rapports confirment que des facteurs conjugués, notamment l'exclusion socioéconomique et géographique, peuvent en fin de compte contribuer aux conflits⁷. Les conclusions de la Banque mondiale ont également affirmé que si la pauvreté n'était pas à elle seule une variable suffisante pour expliquer les conflits, la rupture de la mobilité sociale due à l'exclusion et à la discrimination joue un rôle de catalyseur susceptible de conduire à des flambées de violence⁸.

12. Par conséquent, la pauvreté et le conflit peuvent influencer l'une sur l'autre, en tant que cause et conséquence. Les déplacements, l'intervention et l'ingérence étrangères ainsi que la résurgence des conflits apparaissent souvent lorsque des facteurs internes mènent au point de basculement vers le conflit, la pauvreté provoquant des inégalités, une exclusion et une discrimination généralisées. Le nombre de conflits violents dans le monde a triplé depuis 2001 et près de la moitié d'entre eux sont récurrents, près de 20 % d'entre eux se répétant plus de trois fois⁹. Cette situation pèse sur les gouvernements et les communautés directement concernés, mais aussi sur la communauté internationale dans son ensemble, puisqu'environ huit dollars sur dix du

³ Voir, par exemple, Alex Braithwaite, Niheer Dasandi et David Hudson, « Does poverty cause conflict? Isolating the origins of the conflict trap », *Conflict Management and Peace Science*, vol. 33, n° 1 (février 2016).

⁴ Groupe des Nations Unies pour le développement, *Conducting a Conflict and Development Analysis*, 2016.

⁵ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), « Gaza war: expected socioeconomic impacts on the State of Palestine – preliminary estimates until 5 November 2023 » (2023), (*Guerre de Gaza : effets socioéconomiques escomptés sur l'État de Palestine : estimations préliminaires jusqu'au 5 novembre 2023*) (2023).

⁶ Par exemple, pas plus de 1 % de la population de Gaza n'était autorisé à travailler en Israël. Voir Reuters, *Israel sends back thousands of cross-border Palestinian workers back to Gaza*, 3 novembre 2023.

⁷ Voir par exemple, PNUD, *Leaving no one behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries*, (Ne laisser personne de côté : vers une citoyenneté inclusive dans les pays arabes), (New York 2019).

⁸ Voir par exemple, Groupe de la Banque mondiale, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath* (Washington, D.C., 2017).

⁹ Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, « Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict » (« Chemins pour la paix : approches inclusives pour la prévention des conflits violents ») (Washington, D.C., 2018).

financement de l'aide humanitaire sont consacrés à des zones touchées par des conflits¹⁰.

13. Les conflits représentent une source préjudiciable et persistante de sous-développement pour un grand nombre de personnes. Les gouvernements peuvent jouer un rôle essentiel pour rompre ce cycle de conflit et de pauvreté, même dans les situations où la mauvaise gouvernance a été l'une des principales causes sous-jacentes du conflit lui-même. À sa dix-septième session, le Comité a estimé que l'application des principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable était essentielle au rétablissement de la bonne gouvernance dans les zones touchées par des conflits. La saine gestion des finances constitue l'une des stratégies couramment utilisées en rapport avec ces principes, en même temps qu'un domaine clé aussi bien pour la fourniture de services et que pour l'établissement de la légitimité de l'État à l'appui de la paix et du développement.

III. Une gouvernance financière inefficace, cause systémique de la pauvreté et des conflits

14. La manière dont les Gouvernements gèrent leurs finances a de profondes répercussions sur les pauvres et les autres groupes vulnérables, tels que les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités, les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées. L'incapacité de financer et de gérer efficacement les services de base, tels que les soins de santé et l'éducation, ou à assurer la sécurité de manière impartiale, par exemple, est souvent une question de vie ou de mort. De même, l'inaptitude des Gouvernements à prélever des impôts pour financer des investissements publics stratégiques peut freiner la croissance économique et empêcher les gens de se sortir de la pauvreté. En définitive, cela peut amener les pays et les populations à se retrouver piégées dans une situation de dépendance à l'égard de l'aide, ce qui n'est pas propice à une stabilisation à long terme.

15. Bien que difficiles à assurer dans des zones fragiles et touchées par des conflits, la crédibilité et la prévisibilité du budget sont fondamentales pour atténuer les préjugés politiques susceptibles d'entamer l'inclusivité, d'instrumentaliser la pauvreté et de conduire à une contestation violente. Les écarts budgétaires peuvent avoir des conséquences catastrophiques pour les plus vulnérables et compromettre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable. Le suivi de l'affectation des finances publiques est un élément essentiel pour préserver l'inclusivité horizontale et empêcher l'érosion des relations entre les citoyens et l'État. Les annonces politiques, soutenues par des règles et des cadres budgétaires, peuvent réduire l'espace laissé aux « caisses noires » des dépenses budgétaires¹¹.

16. Compte tenu des difficultés d'application de ces approches dans des zones fragiles et touchées par des conflits, il importe de souligner que ce qui est souvent requis n'est pas compliqué, et qu'il s'agit plutôt de reconstituer les éléments de base de la gestion des finances et de veiller à leur suivi, notamment par une simple tenue des livres. On a tendance à mettre l'accent sur des systèmes particulièrement compliqués qui nécessitent des personnes hautement qualifiées pour les gérer, tout en

¹⁰ Groupe de haut niveau sur le financement de l'aide humanitaire, « Too important to fail: addressing the humanitarian financing gap » (Trop important pour échouer : combler le déficit de financement de l'aide humanitaire), janvier 2016.

¹¹ Fonds monétaire international (FMI), « Trust what you hear: policy communication, expectations, and fiscal credibility », document de travail, février 2022.

oubliant qu'il faut des solutions pratiques et que même les niveaux de formation de base ou la compréhension du budget font souvent défaut.

17. L'établissement d'une comptabilité saine est essentiel pour passer d'un budget par poste à un budget plus axé sur les objectifs qui peut intégrer les cibles liées à l'objectif de développement durable n° 1. Cela est essentiel dans les zones fragiles et touchées par des conflits, où la confiance dans les Gouvernements est souvent sapée par l'opacité des processus d'allocation des ressources. La confiance est davantage entamée lorsque la corruption (« abus d'une fonction publique à des fins privées ») est tolérée, en particulier lorsqu'elle est perçue comme profitant à un groupe social/ethnique plutôt qu'à un autre. En 2017, le Fonds monétaire international a indiqué qu'une personne sur quatre dans les pays en développement avait déclaré avoir versé un pot-de-vin. En outre, la faiblesse du contrôle externe favorise la corruption et le développement de réseaux informels, ce qui peut entraver le développement du secteur privé et la création d'emplois. Cet état de fait peut conduire à la reprise de la tendance actuelle qui consiste à financer la réduction de la pauvreté strictement par des dépenses publiques, ce qui rendrait les pays plus fragiles à long terme et non le contraire.

18. Une comptabilité et des rapports fiables sur les recettes et les dépenses nécessitent des institutions fiscales fonctionnelles, notamment des fonctionnaires bien formés, et la capacité d'exploiter des ensembles de données à la fois sur les dépenses et sur les recettes. Ces deux piliers, que constituent les données et le capital humain, doivent bénéficier d'une plus grande attention dans les zones fragiles et touchées par des conflits ou exposés à des conflits, étant donné que la mise en place d'institutions budgétaires est un processus de longue haleine et à forte intensité de capital humain et financier.

19. Le rétablissement des fonctions gouvernementales essentielles et la mise en place d'une gestion plus saine des finances publiques dans les zones fragiles et touchées par des conflits jouent un rôle essentiel pour empêcher les tensions socioéconomiques d'atteindre le point de basculement, pour cibler la pauvreté multidimensionnelle et pour éviter que davantage de personnes ne tombent dans la pauvreté. Divers résultats, notamment en ce qui concerne le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, confirment cette évaluation¹². Parvenir à des résultats budgétaires plus cohérents peut améliorer la légitimité de l'État¹³ et permettre de réaliser de plus importants gains de productivité totale dans le secteur privé. En outre, il a été démontré que des pratiques de gestion des finances publiques plus cohérentes réduisaient le risque de reprise des conflits¹⁴. Par ailleurs, une mauvaise gestion financière, notamment lorsqu'elle profite à un sous-groupe spécifique ou est entachée de corruption ou de partialité, peut aggraver les causes sous-jacentes du conflit et saper la légitimité de l'État.

20. Le cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière permet aux pays de déterminer la manière dont leur action dans les domaines clés de la gestion des finances publiques peut favoriser la réalisation de l'objectif de développement durable n° 1, en particulier la cible 1.4. Il analyse la gestion des finances publiques d'un pays et rend compte de ses forces et de ses faiblesses. Quatre de ses indicateurs recourent les principes d'une gouvernance efficace, élaborés par le Comité et approuvés par le Conseil économique et social en 2018, à savoir : « stratégie

¹² Voir par exemple, Groupe de la Banque mondiale, *Eruptions of Popular Anger: The Economics of the Arab Spring and Its Aftermath*.

¹³ Voir par exemple, Groupe de la Banque mondiale, *PEFA, Public Financial Management, and Good Governance* (Washington, D.C., 2019).

¹⁴ Voir par exemple, *International Budget Partnership, Making and keeping promises: why budget credibility matters*, Juillet 2018.

budgétaire et budgétisation fondées sur des politiques » et « prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget » recourent le principe d'efficacité, « contrôle et audit externes » recourent le principe de responsabilité, et « comptabilité et établissement de rapports » recourent le principe de transparence.

21. Reconnaître les difficultés et les défis liés à la mise en œuvre d'une gestion saine des finances publiques et à la mise ou remise en place de ses éléments fondamentaux dans des zones fragiles et touchées par des conflits est une première étape cruciale afin de déterminer la bonne stratégie ainsi que le soutien nécessaire.

IV. Risques liés aux mesures de gestion des finances publiques pour réduire la pauvreté

22. Même les mesures de gestion des finances publiques bien intentionnées visant à réduire ou à éliminer la pauvreté peuvent comporter des risques, comme l'indiquent les exemples choisis ci-dessous.

Budgétisation en faveur des pauvres : inflationniste et inefficace ?

23. Les budgets publics jouent un rôle fondamental dans la reprise des services publics qui répondent aux besoins fondamentaux. Le budget public peut servir de levier à la réduction de la pauvreté s'il est conçu dans un cadre à moyen terme fondé sur des prévisions et orienté vers des objectifs¹⁵. En outre, la budgétisation axée sur les politiques, lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une approche participative, permet de déterminer les besoins au niveau local. Cela est essentiel pour éviter les tendances à l'exclusion susceptibles d'instrumentaliser la pauvreté¹⁶.

24. La budgétisation axée sur les politiques nécessite l'intégration de six concepts clés : la discipline budgétaire, la marge de manœuvre budgétaire, une perspective budgétaire à moyen terme, la séparation des politiques existantes et nouvelles, l'évaluation systémique en vue d'une amélioration continue et le report des estimations pour une meilleure budgétisation. Tous ces concepts impliquent l'intégration d'objectifs de performance¹⁷, ce qui permet d'intégrer des objectifs spécifiques à l'objectif de développement durable n°1¹⁸.

25. La budgétisation en faveur des pauvres constitue la principale forme de budgétisation axée sur les politiques utilisée pour réduire la pauvreté par les dépenses publiques et son usage s'accroît dans le monde entier. Cette tendance est apparue à la fin des années 1990, lorsque la communauté internationale a fait de l'élimination de la pauvreté son objectif principal et que les dépenses publiques ont été considérées comme un levier essentiel pour canaliser les finances vers les services à l'intention des pauvres.

26. Cette tendance a également été soutenue par l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), qui a établi un lien entre l'allègement de la dette et la capacité d'orienter les finances publiques vers la réduction de la pauvreté. Ce point est important car l'Organisation des Nations Unies a reconnu le lien entre le ralentissement des progrès dans des domaines essentiels à la réalisation des objectifs de développement durable et la diminution des transferts financiers publics. Une

¹⁵ Voir également, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, « CEPA strategy guidance note on strategic planning and foresight », février 2021.

¹⁶ Voir également, Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, « CEPA strategy guidance note on participatory budgeting », janvier 2022.

¹⁷ Institute for State Effectiveness, « Performance and policy-based budgeting: how to spot the fakes », janvier 2019.

¹⁸ PNUD, « Budgétisation des ODD : origines et pratiques » (New York, 2022).

étude récente de la CESAO affirme la nécessité de réorienter les finances publiques de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord vers des secteurs dont les dépenses sont imprévisibles¹⁹.

27. Bien que les données dont on dispose sur l'incidence de la « budgétisation en faveur des pauvres » restent rares et continuent de faire l'objet de débats, les conclusions actuelles ont démontré que les dépenses publiques pouvaient servir de moyen d'action pour réaliser des progrès dans des domaines clés, tels que l'enseignement primaire et les soins de santé, où les dépenses ont tendance à être progressives²⁰. Alors que de nombreuses études ont établi une relation de cause à effet entre les dépenses publiques et la réduction de la pauvreté, une analyse de méta-régression plus récente n'a pas permis d'établir clairement que les dépenses publiques avaient entraîné une réduction de la pauvreté monétaire. Cela cadre avec l'idée selon laquelle la politique budgétaire a tendance à jouer un rôle de redistribution moins important qu'on ne le pensait auparavant. L'étude affirme que l'importance de la relation peut être exagérée par la partialité de certaines de publications et une sous-déclaration des estimations où l'augmentation des dépenses est en corrélation avec l'augmentation de la pauvreté. En fait, un peu moins de la moitié des 169 estimations de 19 études économétriques transnationales montrent qu'il n'existe aucun important lien. Il a également été constaté que les dépenses dans des secteurs considérés comme favorables aux pauvres finissent souvent par bénéficier aux quintiles les plus riches de la population. C'est ainsi qu'en Indonésie, 80 % des bénéfices de l'essence subventionnée sont absorbés par la moitié supérieure des revenus du pays²¹. Néanmoins, les preuves ne sont pas universellement établies, d'où la nécessité d'un dialogue ouvert sur la signification de la budgétisation en faveur des pauvres plutôt que de qualifier les politiques de pro-pauvres lorsque le résultat n'est pas net.

28. La budgétisation en faveur des pauvres et la réduction de la pauvreté à l'aide des dépenses dans des zones fragiles et touchées par des conflits sont également susceptibles d'avoir des ramifications, telles que l'augmentation de l'endettement, à long terme. En effet, des déséquilibres peuvent se produire lorsque les dépenses augmentent alors que les politiques budgétaires redistributives du côté des recettes (par exemple, l'impôt progressif sur le revenu) sont inefficaces ou à la traîne dans les zones à faible revenu et à court de liquidités.

29. En outre, la recherche a indiqué que des taux de croissance économique insuffisants, le manque d'infrastructures et un secteur privé affaibli peuvent rendre inutiles les dépenses et les efforts en faveur des pauvres. Un exemple serait les dépenses effectuées pour atteindre des taux plus élevés d'achèvement de l'enseignement secondaire et supérieur sans l'existence d'un marché du travail capable d'absorber une telle main-d'œuvre plus qualifiée²². Cela peut même donner naissance à un « syndrome de développement malheureux », qui peut en retour alimenter les conflits.

« Acheter la paix » au prix de la responsabilité

30. Le Programme des Nations Unies pour le développement note que la reprise des services publics et des fonctions administratives essentielles est un objectif immédiat au lendemain d'un conflit. À cet égard, le recrutement dans le secteur public est un élément central de la stabilisation après un conflit. Les faits montrent que le

¹⁹ CESAO, *Repenser la politique budgétaire dans la région arabe*, (Beyrouth, 2018).

²⁰ Overseas Development Institute, « Following the money: examining the evidence on pro-poor budgeting », note d'information, juin 2012.

²¹ Edward Anderson et autres, « Does government spending affect income poverty? A meta-regression analysis », *World Development*, vol. 103, numéro C (2018).

²² CESAO, *Repenser la politique fiscale dans la région arabe*.

recrutement dans la fonction publique devrait être complété par des structures de récompense et d'incitation, la spécialisation de la main-d'œuvre, des systèmes fondés sur le mérite, la décentralisation budgétaire et politique et la mise en œuvre de réformes des salaires et des traitements²³.

31. Toutefois, dans les zones fragiles et touchées par des conflits, le recrutement dans le secteur public est souvent déguisé en échelle sociale et en mécanisme d'atténuation de la pauvreté. C'est particulièrement vrai dans certains États arabes, où un contrat social a été établi sur la notion de « pas d'imposition sans représentation » et où, en échange d'avantages, la conformité politique est garantie²⁴. C'est ainsi qu'en Tunisie, les avantages sociaux et la grille salariale du secteur public dépassent ceux du secteur privé, ce qui fait de l'emploi dans la fonction publique le plus attrayant dans un pays marqué par la fragilité et le chômage généralisé²⁵.

32. Ces pratiques ne peuvent être considérées comme des substituts au consensus budgétaire, d'une part, et au développement d'un secteur privé et d'un marché du travail efficaces, d'autre part. Le recrutement et la formation dans le secteur public, tant pour le service civil que militaire, ne devraient toutefois pas constituer un moyen d'« acheter la paix », car cela comporte des risques politiques et macroéconomiques importants à long terme²⁶. L'un de ces risques est lié à une recrudescence des comportements tendant à la maximisation de la rente (par exemple exercice de pressions et corruption) et la prise en otage de l'État, qui peuvent ronger plusieurs piliers de la réduction de la pauvreté, y compris l'inclusion et la responsabilité²⁷. En fin de compte, la corruption augmente les coûts des marchés publics et peut contribuer à des emprunts excessifs, entraînant une dette et une inflation élevées. L'inflation finit par réduire à néant les gains à court terme que l'emploi dans le secteur public peut avoir sur la réduction de la pauvreté en entamant le pouvoir d'achat des pauvres. En outre, lorsque ces politiques ne s'accompagnent pas d'une création adéquate de flux de recettes, les gains à court terme peuvent être annulés par des facteurs de stress politiques et macroéconomiques à long terme. Dans le même temps, le fait que le moyen le plus sûr d'empêcher les gens de rejoindre les groupes armés est de les employer reste un truisme.

33. Combinées, la budgétisation en faveur des pauvres et l'expansion du recrutement dans le secteur public peuvent aggraver les tensions macroéconomiques à long terme en augmentant le fardeau de la dette, le risque d'insolvabilité et le risque de dévaluation de la monnaie. Lorsque ces tendances ne sont pas éliminées progressivement après l'établissement de règlements pacifiques afin de permettre la croissance du secteur privé, elles finissent par être maintenues par des politiques monétaires expansionnistes qui masquent effectivement les fragilités au détriment de l'épargne et du pouvoir d'achat de la population. C'est, par exemple, une caractéristique essentielle de la crise financière libanaise de 2019, qui a anéanti plus de 30 ans d'efforts de réduction de la pauvreté et fait passer 80 % des Libanais en dessous de ce seuil²⁸.

²³ Voir également PNUD, *Restore or Reform: UN Support to Core Government Functions in the Aftermath of Conflict* (New York, 2015).

²⁴ Voir Rolf Schwarz, « The political economy of state-formation in the Arab Middle East: rentier states, economic reform, and democratization », *Review of International Political Economy*, vol. 15, n° 4 (2008).

²⁵ FMI, « Why is Tunisia's unemployment so high? Evidence from policy factors », octobre 2023.

²⁶ Voir également Groupe de la Banque mondiale, « Public sector size and performance management: a case study of post-revolution Tunisia », Policy Research Working Paper 7159, janvier 2015.

²⁷ FMI, « Governance for inclusive growth », document de travail 2021/098, février 2021.

²⁸ Union européenne, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, « Liban : 60 millions d'euros d'aide humanitaire pour les plus vulnérables », 30 mars 2023.

Risque de dépendance à l'égard de l'aide

34. La pratique mondiale qui consiste à soutenir le développement et la gouvernance dans des zones fragiles et touchées par des conflits a démontré que l'aide publique au développement (APD) est essentielle pour compenser les taux de croissance faibles, voire négatifs, et les pertes de revenus qui résultent des retombées de la guerre et des conflits. Par conséquent, l'APD peut servir de catalyseur à la réduction de la pauvreté en renforçant les fonctions essentielles du gouvernement et en permettant la mise en œuvre de réformes propices à une gestion plus saine des finances publiques, à laquelle il convient d'accorder l'importance qu'elle mérite dans le cadre du décaissement au titre de l'APD.

35. Le déploiement de l'APD dans les zones fragiles et touchées par des conflits devrait être orienté vers les structures nationales qui soutiennent la réduction de la pauvreté à long terme et permettent aux gouvernements de mieux répondre aux exigences de leurs électeurs. La conception des interventions devrait privilégier les approches participatives et la coordination entre les différents acteurs²⁹. Des interventions mal conçues peuvent étouffer l'innovation locale et encourager les comportements tendant à la maximisation de la rente.

36. En outre, il est prouvé que dans les zones fragiles et touchées par des conflits, les envois de fonds jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté. C'est ainsi que les fonds reçus de membres de la famille à l'étranger ont permis de réduire la pauvreté de près de 11 % en Ouganda et, entre 1995 et 2004, d'au moins 5 % au Népal, à une époque de troubles et de fragilité politiques. En Somalie, les envois de fonds représentent plus de 70 % du produit intérieur brut. Le Liban est le pays qui reçoit le plus d'envois de fonds par habitant dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

37. Néanmoins, les envois de fonds ont un coût. Les pays bénéficiaires peuvent faire face à une appréciation de leurs taux de change réels, ce qui peut rendre leurs économies fragiles et postconflit moins compétitives au niveau international. Des envois de fonds importants peuvent également réduire les incitations au travail et créer des dépendances qui entravent le développement d'un secteur privé national³⁰.

38. En ce qui concerne la réduction de la pauvreté dans les zones fragiles et touchées par des conflits, certaines conclusions préliminaires ont affirmé que la dépendance à l'égard de l'aide humanitaire est moins importante que ce que l'on pensait, mais qu'elle sape l'initiative. Des études récentes ont également critiqué la notion de dépendance à l'égard de l'aide en tant que facteur de changement de comportement³¹. Par conséquent, étant donné que le retrait de cette aide peut être préjudiciable aux personnes qui en ont désespérément besoin, l'aide humanitaire ne devrait pas être suspendue sans qu'il soit prouvé que les besoins qui l'ont motivée ont été satisfaits³².

39. Il est également essentiel d'éviter d'étiqueter toutes les formes d'aide extérieure comme étant susceptibles d'avoir uniquement des effets néfastes. Si l'APD, par exemple, comporte des risques, elle peut également être orientée vers le renforcement des méthodes d'évaluation et être conditionnée pour lier la budgétisation en faveur des pauvres ou l'emploi dans le secteur public à des objectifs de croissance économique et à des objectifs mesurables fondés sur la performance.

²⁹ Groupe de la Banque mondiale, *(Re)Building Core Government Functions in Fragile and Conflict-Affected Settings* (Washington, D.C., 2017).

³⁰ FMI, « Remittances: funds for the folks back home », 2023.

³¹ Voir, par exemple, Peter Little, « Food aid dependency in northeastern Ethiopia: myth or reality », *World Development*, vol. 38, n° 5 (2008).

³² Overseas Development Institute, *Dependency and Humanitarian Relief: A Critical Analysis* (Londres, 2005).

V. Recommandations

40. La bonne gouvernance est manifestement liée à la sortie d'un conflit et particulièrement importante dans les situations d'après conflit où la gestion des ressources peut s'avérer difficile. La gestion des finances est au cœur de la capacité des gouvernements de procéder à des interventions valables et efficaces, et les approches financières énoncées dans les principes de gouvernance efficace au service du développement durable peuvent contribuer à une gestion plus saine des finances publiques afin de réduire la pauvreté dans les zones fragiles et touchées par des conflits. Cela permettra aux États de renforcer leur légitimité tout en gardant une perspective à long terme et en reconnaissant et en gérant les facteurs de stress à long terme afin de garantir et d'approfondir les gains à court et à moyen terme.

41. La reconnaissance des liens entre les principes d'une gouvernance efficace, le cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière et l'objectif de développement durable n° 1 (en particulier la cible 1.4) constitue une étape essentielle pour combler le fossé entre la théorie et la pratique. Elle permet de concevoir des stratégies de réduction de la pauvreté qui prennent en compte les implications de la mauvaise gouvernance et des déficits de gestion des finances publiques sur la réalisation de l'objectif 1. Il convient de souligner que, même si le contexte peut varier considérablement, en particulier dans les situations d'après conflit, l'importance des principes d'une gouvernance efficace reste la même.

42. Une gouvernance financière inefficace est une cause systémique de pauvreté et de conflit. Dans les zones fragiles et touchées par des conflits, des pratiques de gestion des finances publiques plus saines et des capacités renforcées, y compris une plus grande crédibilité budgétaire, bien que difficiles à mettre en œuvre, sont essentielles pour éviter que les tensions socioéconomiques n'en arrivent à un point de basculement, cibler la pauvreté multidimensionnelle et empêcher que davantage de personnes ne tombent dans la pauvreté.

43. Les initiatives en matière de dépenses de réduction de la pauvreté, en particulier la budgétisation en faveur des pauvres, devraient faire l'objet d'une évaluation systématique. Il est essentiel de reconnaître le rôle que les investissements alloués à la croissance économique, tels que les infrastructures, l'agriculture et le développement du secteur privé, peuvent jouer dans la réduction de la pauvreté et dans la compensation des augmentations de dépenses qui s'accompagnent de facteurs de stress à long terme tels que l'inflation et le financement de la dette.

44. Reconnaître que la budgétisation en faveur des pauvres est un outil qui comporte des risques macroéconomiques, notamment en ce qui concerne l'allocation à long terme des ressources publiques et l'incidence de ces allocations sur le développement du secteur privé, ne signifie pas que le financement de domaines clés tels que l'éducation et les soins de santé doive être réduit. Au contraire, lier des objectifs à court terme à des stratégies de renforcement de la croissance économique peut donner un meilleur retour sur investissement. Un exemple serait de lier le financement de l'éducation aux besoins actuels du marché de l'emploi.

45. Souvent, la budgétisation en faveur des pauvres et les initiatives de renforcement de la paix et de la résilience s'accompagnent d'une augmentation de la main-d'œuvre du secteur public en tant que stratégie perçue comme « solution miracle » pour réduire la pauvreté. Il en découle toutefois des risques politiques et économiques à grande échelle et à long terme. Pour les atténuer, il

est indispensable de lier l'emploi dans le secteur public aux objectifs et aux indicateurs de performance, ainsi qu'aux 11 principes de gouvernance et aux stratégies connexes en matière de recrutement dans le secteur public.

46. Les donateurs et les banques multilatérales de développement devraient opter pour une APD assortie de conditions afin de s'assurer que le recrutement est fondé sur le mérite et la performance, de manière à réduire la possibilité de prise en otage de capture et l'érosion de l'inclusion, catalyseur de la politisation de la pauvreté. La transparence des rapports sur la politique monétaire et ses résultats est également une condition préalable essentielle.

47. Les transferts de fonds continueront incontestablement à jouer un rôle dans les zones fragiles et touchées par des conflits, et la réduction de la dépendance à long terme à leur égard commence par la reconnaissance de l'importance de l'adoption d'un programme de gestion des finances publiques propice à la croissance économique, à la création d'emplois et au renforcement des capacités, plutôt que de se consacrer uniquement à la réduction de la pauvreté à l'aide des dépenses.

48. Il convient de noter que la réduction de l'aide humanitaire destinée aux plus pauvres et aux plus vulnérables ne peut être considérée comme une stratégie d'évitement de la dépendance, étant donné les effets néfastes directs sur leurs moyens de subsistance et leur bien-être. Au contraire, une approche participative, essentielle à l'amélioration de l'inclusion, reste primordiale pour évaluer les besoins réels des groupes de population vulnérables. Tant que les stratégies de croissance économique ne favorisent pas la création d'emplois dans le secteur privé et que les besoins ne sont pas satisfaits par la production de nouveaux flux de subsistance et de revenus, il est moins risqué de poursuivre l'aide humanitaire que de la réduire au motif qu'elle pourrait accentuer la dépendance à l'égard de l'aide. La réduction progressive des dépenses publiques pour l'emploi dans le secteur public et la réorientation des financements vers le développement des infrastructures, l'apprentissage tout au long de la vie pour faciliter l'acquisition de compétences adaptées au marché et la mise en place de stratégies de sortie volontaire permettraient d'éviter l'aggravation de ces dépendances.

49. En conclusion, reconnaître les difficultés et les défis liés à la mise en œuvre d'une gestion saine des finances publiques dans des zones fragiles et touchées par des conflits est une première étape cruciale permettant de décider de la bonne stratégie à adopter ainsi que du soutien dont les pays ont besoin pour renforcer le Programme 2030 et réduire la pauvreté pour tous.