



Conseil économique et social

Distr. générale
2 février 2026
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt-cinquième session

New York, 13-17 avril 2026

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcer la mobilisation des ressources en faveur
des objectifs de développement durable : enjeux
de gouvernance et questions institutionnelles**

Améliorer la mobilisation des ressources publiques grâce à la réforme de la gestion des finances publiques, à la décentralisation budgétaire et à des mécanismes innovants de financement du développement

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document dont la rédaction a été coordonnée par Paul Smoke et Mauricio Roda, membres du Comité, en collaboration avec Rolf Alter, Adeyemi Dipeolu, Pamela Mbabazi et Pamela Monroe Ellis, également membres du Comité.

* E/C.16/2026/1.



Améliorer la mobilisation des ressources publiques grâce à la réforme de la gestion des finances publiques, à la décentralisation budgétaire et à des mécanismes innovants de financement du développement

Résumé

Dans le contexte mondial actuel, qui se caractérise par des niveaux d'endettement sans précédent, un creusement des déficits et des résultats économiques médiocres dans de nombreux pays, les gouvernements se voient contraints de repenser et d'ajuster leurs cadres budgétaires afin de favoriser un développement efficace et durable. Or, des structures et mécanismes institutionnels et de gouvernance, aussi nombreux que complexes, pèsent considérablement sur la manière dont les États mobilisent et utilisent les ressources pour favoriser un développement inclusif. Le présent document couvre trois aspects essentiels au financement et à la mise en œuvre des objectifs de développement durable, ainsi qu'au renforcement de la confiance et de la participation citoyenne à l'action publique.

Sur le plan budgétaire et financier tout d'abord, les pays doivent renforcer rapidement la résilience des cadres de politique budgétaire en réorientant la gestion des finances publiques vers des résultats, des priorités et une utilisation efficiente des ressources alignés sur les objectifs de développement durable, tout en conciliant les objectifs de stabilisation à court terme avec les engagements à long terme en matière de développement durable et de climat. Il est également essentiel d'accroître l'indépendance juridique et opérationnelle des institutions supérieures de contrôle au sein de l'écosystème de la gestion des finances publiques afin de garantir l'objectivité de la supervision financière et la crédibilité de la communication financière.

Il est ensuite indispensable, à des fins d'amélioration du financement et de la gouvernance des objectifs de développement durable, d'associer plus étroitement les administrations infranationales, qui sont particulièrement bien placées pour promouvoir le développement local et sont souvent insuffisamment sollicitées. On pourrait, dans de nombreux pays, renforcer efficacement les pouvoirs des autorités infranationales et les moyens dont elles disposent pour percevoir les recettes et les dépenser dans le cadre d'un dispositif budgétaire, institutionnel et managérial bien structuré, reposant sur une gestion solide des finances publiques et des mesures d'incitation visant à responsabiliser les autorités infranationales.

Enfin, il est urgent d'accroître le volume des financements destinés à répondre aux besoins d'investissement dans le développement durable et d'en améliorer la répartition. Les ressources publiques débloquées au niveau national et l'aide internationale au développement ne suffiront pas à combler les déficits d'investissements considérables dans les infrastructures à l'échelle mondiale, qui ne cessent de se creuser. Les réformes doivent de plus en plus viser à attirer les capitaux privés et à mettre en place des mécanismes innovants pour atténuer et mutualiser les risques, et créer des incitations pour les emprunteurs et les prêteurs. Une attention particulière devra impérativement être accordée à la lutte contre les changements climatiques et à d'autres priorités mondiales dans le cadre des investissements liés aux objectifs de développement durable qui sont réalisés aux niveaux tant national qu'infranational.

I. Introduction

1. La mobilisation des ressources est un aspect fondamental de l'efficacité de l'action publique et de la réalisation des objectifs de développement durable au niveau mondial. Or, des structures et mécanismes institutionnels et de gouvernance, aussi nombreux que complexes, pèsent considérablement sur la manière dont les États mobilisent et utilisent les ressources pour favoriser un développement inclusif. Le présent document couvre trois domaines qui, quoique fondamentaux, pourraient ne pas faire l'objet d'une attention suffisante : certains aspects essentiels de la politique budgétaire et de la gestion des finances au niveau des pays ; les finances publiques et la gestion financière inter-administrations et au niveau infranational ; les mécanismes innovants de financement du développement.

II. Quelques aspects essentiels de la politique budgétaire et de la gestion des finances publiques au niveau des pays

2. L'importance cruciale d'améliorer la mobilisation des ressources nationales et la gestion des finances publiques a été largement soulignée dans le cadre du processus de financement du développement des Nations Unies et de nombreuses autres initiatives mondiales, de même que par bon nombre d'agences internationales de développement et d'institutions financières internationales. La présente section aborde certaines questions qui méritent une plus grande attention, à savoir l'ancrage de la résilience dans les cadres de politique budgétaire et le renforcement du rôle des institutions supérieures de contrôle.

A. Ancrer la résilience dans les cadres de politique budgétaire

3. La plupart des décideurs politiques et des chercheurs s'accordent à dire qu'il est indispensable de faire preuve de discipline budgétaire pour pouvoir faire face à une dette publique élevée et en hausse et conserver une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour absorber les chocs. En réponse à ces appels à la discipline, de plus en plus de pays se sont dotés au cours des deux dernières décennies de cadres budgétaires fondés sur des règles, englobant à la fois des critères budgétaires chiffrés et des institutions budgétaires, comme des conseils budgétaires, chargés de veiller au respect de ces règles.

4. La plupart des pays sont confrontés, dans la gestion de leurs finances publiques, à un double défi sans précédent, à savoir la nécessité de restaurer la viabilité budgétaire tout en faisant face à de multiples crises simultanées, à une incertitude géopolitique et géoéconomique accrue et à la multiplication des demandes de fourniture de biens et services publics liés aux objectifs de développement durable¹. Ces exigences reflètent également les impératifs structurels de la transition climatique et de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les investissements réalisés dans l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements, les infrastructures résilientes, l'inclusion sociale, le capital humain et la sécurité façonnent de plus en plus les profils de dépenses et les risques budgétaires, alors que les retours sur investissement se mesurent sur le long terme.

¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Sustainability of public finance in OECD countries: from fiscal consolidation to State redesign? » OECD Papers on Budgeting, Vol. 2025/12, (Paris, 2025) ; OCDE, *Une croissance résiliente mais de plus en plus fragile*, Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2025/2, (Paris, 2025).

5. Certaines mesures conventionnelles prises pour accroître la discipline budgétaire, comme la réduction généralisée des dépenses ou les appels à faire plus avec moins, ne sont pas adaptées face à l'ampleur, à l'urgence et à la nature intergénérationnelle du Programme 2030 et du Programme d'action pour le climat. La Banque mondiale, dans une initiative intitulée « Réinventer les finances publiques : mettre les ressources publiques au service du développement », souligne la nécessité de réorienter la gestion des finances publiques vers l'obtention de résultats, l'établissement des priorités et l'utilisation efficiente des ressources². La double problématique actuelle impose la mise en place de cadres budgétaires qui permettront de concilier les objectifs de stabilisation à court terme avec les engagements à long terme en matière de développement et de climat.

6. Les réformes doivent donc viser en priorité à réduire la rigidité des dépenses publiques, à permettre la réaffectation rapide des ressources et à institutionnaliser la réévaluation constante des priorités entre les différents objectifs de l'action publique. Une telle redéfinition des priorités est essentielle à la réalisation des objectifs de développement durable, car les progrès en la matière dépendent de la capacité à gérer les arbitrages (par exemple entre la protection sociale et l'assainissement des finances publiques) tout en exploitant les synergies (par exemple entre l'action climatique, les résultats en matière de santé et la création d'emplois). Les réformes doivent s'accompagner d'une évolution des institutions et des procédures, de nature à ancrer fermement la résilience, la prospective et la gestion des risques dans l'élaboration des politiques budgétaires et le cycle de l'action publique dans son ensemble.

1. Repenser les cadres budgétaires fondés sur des règles à travers le prisme des objectifs de développement durable et du climat

7. Repenser les cadres budgétaires suppose de réévaluer les règles et les institutions existantes, non seulement dans une optique de soutenabilité de la dette et de stabilisation macroéconomique, mais aussi au regard de leur compatibilité avec la réalisation des objectifs de développement durable à long terme et les trajectoires de transition climatique.

8. De nombreux pays ont adopté des cadres budgétaires fondés sur des règles, englobant des critères budgétaires chiffrés et des institutions telles que les conseils budgétaires, un examen des dépenses et des instances supérieures de contrôle, afin de renforcer la discipline budgétaire et la crédibilité. Cependant, ces cadres ont, pour bon nombre d'entre eux, été conçus à une époque où la définition des risques budgétaires était plus étroite et où les passifs liés au climat, les coûts de transition et les risques éventuels n'étaient pas systématiquement pris en compte dans la planification budgétaire.

9. Les règles budgétaires, en contraignant, par des éléments chiffrés, les déficits, les dépenses ou la dette, peuvent contribuer à ancrer les anticipations et à discipliner l'élaboration des politiques. Il ressort des données empiriques que des règles bien conçues peuvent atténuer les comportements procycliques et améliorer les résultats budgétaires³. Néanmoins, des règles trop rigides peuvent limiter la capacité des gouvernements à accroître les investissements verts, les dépenses en faveur de l'adaptation aux changements climatiques ou la protection sociale en réponse aux

² Tim Williamson *et al.*, « Reimagining public finance – clarifying the agenda », IMF PFM Blog, 17 novembre 2025.

³ Julien Acalin *et al.*, « Fiscal rules, robust correction mechanisms, and sovereign spreads », document de travail n° 25/195 du Fonds monétaire international (FMI) (Washington, 2025) ; Virginia Alonso *et al.*, « Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and revisions since the pandemic », document de travail du FMI n° 25/198 (Washington, 2025) ; Julien Acalin *et al.*, « Fiscal guardrails against high debt and looming spending pressures », FMI, Staff Discussion Notes 2025/004 (Washington, 2025).

chocs, qui sont des facteurs essentiels de la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable.

10. La révision généralisée des règles budgétaires opérée depuis la pandémie illustre leurs limites de même qu'elle atteste de leur souplesse. Les gouvernements ont pu, en recourant davantage aux clauses d'exemption, intervenir face aux crises, notamment celles liées aux chocs climatiques et à la volatilité des prix de l'énergie. Cependant, ils pourraient, en l'absence de trajectoire de conformité clairement définie, sacrifier les investissements à long terme en faveur du développement et du climat si les pressions d'ajustement pèsent excessivement sur les dépenses d'investissement ou les mesures préventives.

11. Les mécanismes de correction jouent un rôle essentiel en alignant la discipline budgétaire sur les objectifs de développement durable. De tels mécanismes, s'ils sont bien conçus, peuvent favoriser des ajustements progressifs et prévisibles sans remise en cause des dépenses prioritaires liées aux objectifs et au climat, plutôt qu'un assainissement brutal des finances publiques. Cependant, au vu de la prévalence limitée de ces mécanismes, en particulier dans les économies émergentes et à faible revenu, on peut s'interroger sur leur utilité pour faire face aux risques budgétaires liés au climat et maintenir des niveaux d'investissement compatibles avec les besoins en développement.

12. Les liens entre règles budgétaires et cadres budgétaires à moyen terme sont particulièrement importants du point de vue des objectifs de développement durable. Les cadres budgétaires à moyen terme constituent le point de départ naturel de la prise en compte des stratégies climatiques, des contributions déterminées au niveau national et des cibles relatives aux objectifs de développement durable dans la planification budgétaire. Lorsque ces cadres sont fragiles ou déconnectés des règles budgétaires, les gouvernements ont du mal à concrétiser leurs engagements à long terme, comme les objectifs de zéro émission nette ou les stratégies d'adaptation, par des trajectoires de dépenses crédibles et financées.

13. Bien que certaines caractéristiques comme les clauses d'exemption et l'ancrage législatif aient permis de gagner en souplesse, le respect des règles reste inégal. Dans la pratique, la suspension répétée des règles budgétaires risque, en l'absence de stratégies d'ajustement transparentes, de nuire à la crédibilité budgétaire ainsi qu'à la crédibilité des engagements pris en matière de climat et en faveur des objectifs de développement durable. Une surveillance plus stricte par des conseils budgétaires et des instances supérieures de contrôle, en particulier un examen minutieux des risques budgétaires liés au climat et des analyses de viabilité à long terme, renforcerait la résilience et la légitimité de ces cadres.

2. Inscrire la résilience au cœur des cadres décisionnels orientés vers les objectifs de développement durable et le climat

14. L'ajustement progressif des règles budgétaires ne suffit pas : la réalisation des objectifs de développement durable et la gestion de la transition climatique nécessitent d'opérer un virage beaucoup plus radical vers la mise en place de cadres budgétaires résilients fondés sur un processus décisionnel. La réalisation de ces objectifs suppose en particulier de renforcer l'évaluation anticipée des risques et de pouvoir modifier la politique budgétaire afin de limiter les effets des crises naissantes, accélérer la reprise et gérer la redéfinition des priorités entre les objectifs concurrents à court et moyen terme. L'accès à des données de qualité, une certaine agilité et l'application du principe de responsabilité sont les principes fondamentaux sur lesquels reposent les mécanismes de décision budgétaire.

15. L'application systématique du concept de résilience à la politique budgétaire implique de renforcer les capacités de prospective, de simulation de crise et de gestion

des risques, en particulier en ce qui concerne les risques liés au climat, comme les catastrophes naturelles, les actifs échoués et les chocs de transition. L'utilisation efficace des données, des outils numériques et de l'analyse de scénarios peut contribuer à faire évoluer la politique budgétaire, afin de passer d'une approche réactive de la gestion des crises à une démarche préventive d'investissement dans la résilience, la prévention et l'adaptation.

16. Les systèmes d'alerte précoce intégrant des indicateurs macro-budgétaires, climatiques et sociaux permettent d'informer les dirigeants politiques des risques émergents et des arbitrages à réaliser. La réalisation d'évaluations structurées des synergies possibles, par exemple entre les investissements climatiques, l'emploi et le développement régional, peut favoriser une redéfinition des priorités fondée sur des données probantes et alignée sur les objectifs de développement durable. Les réformes institutionnelles qui encouragent la coordination intersectorielle sont essentielles pour dépasser les cloisonnements administratifs qui entravent actuellement la cohérence des stratégies climatiques et de développement.

17. Le passage progressif de cadres strictement fondés sur des règles à des approches davantage axées sur la prise de décision doit se faire en préservant la confiance du public et la crédibilité budgétaire. Il convient à cette fin de mettre en place des normes de transparence élevées, des pratiques de gouvernance ouvertes et des procédures de contrôles internes rigoureuses, complétés par des mécanismes de contrôle externe indépendants. Les instances supérieures de contrôle et les conseils budgétaires peuvent jouer un rôle accru en évaluant non seulement le respect des règles budgétaires, mais aussi la compatibilité de la politique budgétaire avec la viabilité à long terme, les objectifs climatiques et l'équité intergénérationnelle.

18. Enfin, il est essentiel de renforcer la culture budgétaire afin de maintenir l'adhésion du public aux réformes liées aux objectifs de développement durable et au climat. La compréhension, par les citoyens, des arbitrages budgétaires, du rendement des investissements à long terme et des risques liés au climat reste limitée. Des initiatives ciblées passant par des actions de sensibilisation, une diffusion transparente de l'information et une communication claire peuvent contribuer à aligner les attentes du public sur les réalités du financement du développement durable et de la transition climatique, renforçant ainsi la faisabilité politique de réformes budgétaires ambitieuses mais responsables.

B. Placer les institutions supérieures de contrôle au cœur d'une gestion efficace des finances publiques

19. Les institutions supérieures de contrôle effectuent des examens indépendants afin de s'assurer que les politiques sont mises en œuvre comme prévu et que la gouvernance est assise sur une base solide (application du principe de responsabilité et transparence) afin de garantir l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources publiques.

20. Des audits indépendants de grande qualité peuvent éclairer l'évaluation de l'application des politiques et les mesures correctives, rôle réaffirmé dans la résolution 79/231 de l'Assemblée générale. Un lien est établi dans cette résolution entre l'efficience, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques et les institutions supérieures de contrôle indépendantes, dont il est rappelé qu'elles doivent être indépendantes des entités qu'elles contrôlent et protégées de toute influence extérieure. Une telle indépendance est essentielle à l'exercice d'un contrôle objectif et efficace et à l'établissement de rapports crédibles. Cela souligne le rôle des institutions supérieures de contrôle dans la promotion de la transparence et de l'application du

principe de responsabilité dans l'administration publique, ce qui est propice à la réalisation des objectifs nationaux de développement. La réalisation, par les institutions supérieures de contrôle, d'audits de performance (utilisation efficiente des ressources) et de crédibilité budgétaire permet un contrôle objectif de l'application des politiques et de l'évaluation des résultats.

1. Contrôle budgétaire et crédibilité budgétaire

21. Les institutions supérieures de contrôle peuvent vérifier la pertinence des hypothèses macroéconomiques et analyser les causes de la persistance de la sous-utilisation des ressources ou des arriérés ainsi que l'efficacité de la planification de la trésorerie. Ces examens renforcent la discipline budgétaire et améliorent la planification à moyen terme. Dans certains cas, les institutions supérieures de contrôle exercent des fonctions statutaires proches de celles d'un conseil budgétaire indépendant. On peut citer à titre d'exemple l'évaluation des prévisions macroéconomiques, des hypothèses budgétaires, du respect des règles budgétaires, de la réalisation des objectifs budgétaires et des explications des écarts budgétaires fournies par la branche exécutive du gouvernement. Les institutions supérieures de contrôle dotées d'un mandat très large disposent d'une vue d'ensemble des finances publiques et sont habilitées à accéder aux registres et aux transactions, ce qui leur permet d'avoir une vision complète et la hauteur de vue nécessaire pour éclairer le suivi de l'application des politiques et la prise de décisions à l'appui de l'examen de la politique budgétaire.

22. Ce rôle renforce la crédibilité budgétaire et la confiance du public. Dans certains cas, la fonction de conseil budgétaire des institutions supérieures de contrôle est inscrite dans la loi et doit respecter des modalités formelles de communication de l'information. La fonction de contrôle budgétaire devrait également être protégée juridiquement de toute influence de l'exécutif. Même si les institutions supérieures de contrôle ne sont pas officiellement chargées de remplir les missions des conseils budgétaires, la collaboration entre institutions budgétaires indépendantes peut renforcer le système budgétaire : l'assurance ex post fournie par les institutions supérieures de contrôle complète l'analyse ex ante de la conformité et des prévisions réalisée par les conseils budgétaires.

2. Audit d'assurance à l'appui d'une mobilisation efficace des ressources

23. La réalisation en temps voulu par les institutions supérieures de contrôle d'audits financiers et d'assurance-conformité est garante d'une information financière indépendante et fiable ainsi que d'un contrôle parlementaire. L'assurance donnée par les institutions supérieures de contrôle quant à l'exactitude et à la fiabilité des comptes nationaux ainsi que la publication en temps opportun des certifications correspondantes ancrent la transparence budgétaire, garantissent un examen rigoureux et facilitent les débats et la prise de décisions judicieuses. Les audits portant sur les achats, l'exécution des projets et des programmes, les fonds des donateurs et les crédits aident à déterminer si les projets sont bien exécutés et si les fonds sont utilisés et comptabilisés conformément aux exigences réglementaires, ce qui permet de prendre des mesures correctrices en cas d'ouverture de crédit non autorisée et d'éviter toute utilisation non autorisée des ressources limitées. Les audits d'assurance confirment que les recettes perçues sont intégralement comptabilisées et transférées au Trésor public, d'où de moindres risques de corruption ou de fraude et un renforcement de la confiance des citoyens, des investisseurs et des partenaires de développement, ce qui est essentiel pour soutenir les efforts en matière de recettes et attirer des financements extérieurs.

24. Au-delà de la conformité à la législation et à la réglementation, les audits de performance visent aussi à évaluer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des

ressources publiques. La finalité est de déterminer si les fonds alloués aux priorités nationales respectent non seulement les lois et règlements applicables, mais également les objectifs visés par les programmes ou projets. Il s'agit également de déterminer si les décisions relatives au projet ont été étayées par des études de faisabilité, si elles s'accompagnent d'un plan de mise en œuvre global, si le ou les résultats escomptés et les bénéficiaires ciblés sont clairement définis, si l'exécution du projet est inclusive et respecte les délais prévus et si les bénéficiaires visés en tirent réellement profit. Ces audits fournissent des informations concrètes que les décideurs politiques peuvent exploiter pour améliorer les systèmes, réaffecter les ressources et renforcer les capacités institutionnelles.

25. La réalisation d'audits, qu'il s'agisse de service d'assurance ou de non-assurance, par les institutions supérieures de contrôle, permet d'établir un rapport indépendant sur la performance de l'écosystème que constituent la mobilisation des ressources et la gestion des finances publiques, ce qui permet d'évaluer non seulement le respect de la législation en vigueur, mais aussi l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. Bien qu'efficaces, ces audits constituent toutefois un examen rétrospectif ou une évaluation ex post. Un environnement dynamique suppose l'obtention d'une assurance d'audit tout au long de la mise en œuvre des programmes. Ceci est particulièrement vrai dans les situations d'urgence, qui exigent une réaction immédiate impliquant souvent l'assouplissement des règles destinées à protéger les fonds publics. La recherche de rapidité se fait souvent au détriment de la transparence. Face à ce risque, certaines institutions supérieures de contrôle mettent en place des audits en temps réel. Dans les situations d'urgence et lors du déploiement de programmes prioritaires de grande ampleur, comme pendant la pandémie de coronavirus (COVID-19), certaines institutions supérieures de contrôle vérifient simultanément l'intégrité et l'éligibilité des marchés publics et les transferts en espèce et les décaissements, ce qui leur permet de fournir une assurance en temps voulu sans entraver indûment l'action urgente légitime. Dans ce cas de figure, les institutions supérieures de contrôle peuvent veiller à ce que les responsables de la gouvernance soient informés des écarts et des problèmes éventuels pendant l'exécution des programmes afin de faciliter la prise de mesures correctives avant que les pertes ne s'accumulent.

3. Résolution des principales difficultés

26. La capacité des institutions supérieures de contrôle à réaliser des audits, qu'il s'agisse ou non d'audits d'assurance, sera restreinte si ces institutions sont limitées dans leur action par leur mandat, leur allocation budgétaire et/ou leurs compétences. Par exemple, certaines institutions supérieures de contrôle ne disposent pas du mandat leur permettant de fournir des services de non-assurance ; leur indépendance est compromise soit sur le plan juridique, soit en raison de contraintes budgétaires. En pareil cas, elles ne sont pas en mesure de donner un avis indépendant sur l'efficacité de l'exécution du budget, les résultats budgétaires et les risques et problèmes qui se font jour comme l'adaptation aux changements climatiques. C'est particulièrement le cas pour les petits États insulaires en développement, dans lesquels le risque de déséquilibre des dépenses budgétaires est élevé. D'autre part, certaines institutions supérieures de contrôle disposent bien d'un mandat, mais manquent de capacités, car elles n'ont pas accès à des financements suffisants pour pouvoir acquérir les compétences et les technologies nécessaires. Cela peut nuire à la confiance des parties prenantes dans les résultats de l'institution supérieure de contrôle, en raison de l'incapacité de cette dernière à réaliser des audits pertinents et dynamiques.

27. Les donateurs et l'Initiative de développement de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont joué un rôle important en aidant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des

petits États insulaires en développement et des États qui évoluent dans des contextes difficiles et complexes⁴. À mesure que les priorités des donateurs évoluent et que les financements diminuent, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui ne disposent pas de ressources suffisantes deviennent plus vulnérables. Il convient d'exhorter les gouvernements à investir dans les institutions supérieures de contrôle, qui jouent un rôle clé de prévention et de surveillance au sein de l'écosystème de la gestion des finances publiques, en renforçant leur indépendance juridique et opérationnelle de sorte à leur permettre d'exercer un contrôle et à établir des rapports crédibles. En outre, les institutions supérieures de contrôle devraient être encouragées à recourir davantage aux audits en temps réel et aux audits de performance afin de fournir des assurances en temps utiles et des informations exploitables pendant l'exécution des programmes, en particulier dans des contextes dynamiques ou d'urgence. Elles devraient également être incitées à réaliser des audits de crédibilité budgétaire afin d'améliorer l'exhaustivité de leurs analyses budgétaires. Ces éléments sont essentiels à la mise en place de mécanismes de gouvernance solides visant à promouvoir l'efficacité et la mobilisation efficace des ressources.

III. Amélioration des finances publiques et de leur gestion entre les différents niveaux- d'administration et au niveau infranational

28. Le Programme 2030 engage la communauté internationale à atteindre des objectifs de développement durable ambitieux dans un court laps de temps. Pour ce faire, les pays doivent innover avec de nouveaux partenaires et utiliser toute la gamme des mécanismes budgétaire, de gouvernance, de gestion à leur disposition. Le Programme 2030 consacre le rôle important des autorités infranationales pour garantir que les objectifs de développement durable se concrétisent par des actions adaptées aux besoins de leurs communautés sur le plan des changements climatiques comme d'autres enjeux mondiaux. Ces instances doivent également tirer parti de l'expertise et des ressources locales et obtenir l'appui de sources nationales et externes.

29. Il a par la suite été préconisé dans le Nouveau Programme pour les villes de mettre en place un nouveau modèle d'urbanisation intégrant tous les aspects du développement durable afin de favoriser l'équité, le bien-être et la prospérité pour tous. En outre, les États se sont engagés, dans le cadre de l'Engagement de Séville, à renforcer les finances au niveau infranational ; à améliorer les systèmes comptables et les mécanismes de communication de l'information ; à intensifier la coordination intergouvernementale. Les États y encouragent également la diversification des sources de revenus et de financement, y compris, selon le cas, en s'intéressant au développement des marchés d'obligations municipales et en promouvant des systèmes de transferts financiers intergouvernementaux et des mécanismes de péréquation stables et transparents [voir la résolution de l'Assemblée générale, 79/323, annexe, par. 27 o)].

A. Le rôle des administrations infranationales en matière de finances publiques et de développement

30. Si la dimension infranationale des objectifs de développement durable ne fait aucun doute, peu d'attention est accordée au rôle potentiel des administrations infranationales ainsi qu'aux capacités et aux ressources dont elles ont besoin. Pour

⁴ Voir le site web de l'Initiative de développement de l'INTOSAI à l'adresse <https://idi.no/fr/>.

démontrer la nécessité d’agir, il est utile de rappeler pourquoi les administrations infranationales peuvent être des acteurs clés du développement durable⁵.

- Les pays à revenu élevé – et de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire – attendent des administrations infranationales de remplir certaines fonctions. Dans les pays à revenu élevé, les administrations infranationales représentent près d’un tiers des dépenses publiques et plus de 40 % des investissements publics⁶. Si la décentralisation budgétaire est inégale dans les pays à revenu faible et intermédiaire, les administrations infranationales représentent 12 % des dépenses et 18 % des investissements même dans les pays à faible revenu.
- De nombreux pays se caractérisent par un important manque d’infrastructures essentielles à la réalisation des objectifs de développement durable. Les besoins augmenteront considérablement avec la croissance démographique et l’urbanisation⁷. Pour combler ces lacunes, il est nécessaire de planifier et d’investir dans les fonctions que remplissent ou peuvent remplir les administrations infranationales. Celles-ci peuvent jouer leur part en mobilisant des ressources, en investissant et en fournissant des services visant à faire progresser les objectifs locaux et nationaux.
- De nombreux objectifs de développement durable englobent certaines composantes qui doivent être traitées conjointement dans des juridictions spécifiques, comme le montre l’objectif 11. Compte tenu de leur proximité avec les résidents, les administrations infranationales sont mieux placées et plus motivées que les acteurs nationaux pour envisager le développement territorial dans son ensemble⁸. Plus de 60 % des objectifs de développement durable sont liés aux villes ou nécessitent une action locale⁹, et on estime que les administrations infranationales sont responsables de plus de 70 % des besoins en infrastructures climatiques¹⁰. Tandis que les acteurs nationaux fournissent le cadre et le soutien, les administrations infranationales jouent souvent un rôle dans les actions liées aux objectifs.
- De nombreux objectifs sont axés sur l’atténuation des problèmes mondiaux, notamment les changements climatiques, l’instabilité financière, les pénuries énergétiques, les crises sanitaires et l’insécurité alimentaire. Si une action aux niveaux international et national est indispensable, les administrations infranationales prennent déjà des mesures dans certains pays et elles pourraient en faire davantage pour soutenir l’adaptation aux changements climatiques, l’utilisation rationnelle de l’énergie et la croissance verte¹¹.

⁵ David Jackson, éditeur, *Local Government Finance is Development Finance*, Fonds d’équipement des Nations Unies (New York, 2022).

⁶ OCDE et Cités et gouvernements locaux unis, 2022 *Synthesis Report: World Observatory on Subnational Finance and Investment* (Paris, 2022).

⁷ Voir www.worldbank.org/en/topic/sustainableinfrastructurefinance/overview.

⁸ Commission européenne, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local grâce à une approche territoriale*, série Outils et méthodes, document de référence n° 23 (Bruxelles, 2016).

⁹ Solomon Greene et Brady Meixell, « Hacking the Sustainable Development Goals: can US cities measure up? », Urban Institute (Washington, 2017).

¹⁰ OCDE, Banque mondiale et Programme des Nations Unies pour l’environnement (PNUE), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure* (Paris, 2018).

¹¹ Paul Smoke et Mitchell Cook, *Administrative Decentralization and Climate Change: Concepts, Experience and Action*, Banque mondiale (Washington, 2022).

B. Panorama des recettes au niveau infranational

31. Les administrations centrales possèdent des avantages en matière de génération de recettes, compte tenu du fort niveau de rendement de leurs assiettes fiscales et des économies d'échelle administratives, les administrations infranationales étant pour leur part souvent mieux placées lorsqu'il s'agit de fournir certains services en raison des variations des besoins selon le lieu. Cela rend les transferts inter-administrations et leur répartition essentiels. Cependant, il paraît souhaitable que les administrations infranationales lèvent des recettes, afin de réduire la pression sur les budgets nationaux ; de corrélérer les coûts et les avantages des services locaux ; de couvrir le service de la dette sur les investissements dans les infrastructures ; de libérer des ressources nationales au profit des administrations infranationales plus fragiles sur le plan budgétaire.

1. Recettes en propre des administrations infranationales

32. La forte demande et les restrictions souvent associées à la génération de recettes en propre entraînent un décalage important entre les responsabilités des administrations infranationales et leurs capacités de génération de recettes. Dans les pays à revenu intermédiaire ou élevé, les administrations infranationales peuvent assurer le prélèvement d'au moins 30 % ou plus de leurs recettes. Ce chiffre est plus faible dans les pays à faible revenu, même si l'on constate des exceptions et des variations au sein même des pays. Si l'assiette de revenus et les capacités des villes sont susceptibles de conférer à ces dernières une plus grande autonomie budgétaire, cette autonomie peut être limitée dans les systèmes fédéraux par le contrôle exercé par l'État. On s'accorde à penser que les administrations centrales, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, décentralisent souvent moins la collecte des recettes que ne le justifieraient les principes budgétaires et les besoins des administrations infranationales. Les administrations infranationales disposent pourtant souvent de plusieurs options pour générer des recettes en propre¹². Il s'agit notamment des impôts fonciers, des droits et des redevances ; des licences ; des taxes sur l'activité économique, ainsi que, parfois, d'autres sources de revenus à un échelon intermédiaire de l'administration ou au niveau des villes.

33. Même lorsque la collecte de recettes publiques au niveau infranational est autorisée, ces recettes sont souvent sous-utilisées. Les transferts inter-administrations peuvent décourager la collecte de recettes au niveau local, le manque de données et les capacités limitées sont source de problèmes administratifs, et la dynamique politique locale peut fragiliser l'application de la loi. De plus, comme il est fréquent que la réglementation soit établie au niveau central, il est rare que les collectivités locales soient pleinement autonomes. Les mécanismes de collecte de recettes en propre par les administrations infranationales et les dispositions relatives au partage des recettes fiscales sont variables, tout comme les conditions dans lesquelles ces dispositifs s'appliquent. Certains pays ont adopté des réformes constructives concernant les recettes publiques infranationales, qui impliquent de repenser la gestion des sources de financement traditionnelles de ces administrations. D'autres créent de nouvelles sources de financement au niveau infranational, comme la récupération des plus-values foncières, qui consiste à capter la hausse de valeur d'un terrain générée par l'installation d'infrastructures (par exemple, les routes, les égouts et les transports en commun)¹³.

¹² Roy Bahl *et al.*, *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below* (Cheltenham, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Edward Elgar Publishing, 2018).

¹³ OECD, *Global Compendium of Land Value Capture Policies* (Paris, 2022).

2. Transferts budgétaires entre administrations

34. Dans la plupart des pays, qu'ils soient à revenu élevé, faible ou intermédiaire, les administrations infranationales dépendent fortement des transferts budgétaires inter-administrations en raison du déséquilibre entre leurs dépenses et leurs recettes, même si les zones urbaines peuvent être plus indépendantes¹⁴. Les transferts peuvent améliorer l'autonomie des administrations infranationales et leur accès aux ressources, et contribuer à la réalisation d'objectifs prioritaires en matière de développement national, de prestation de services et d'équité, y compris ceux inscrits dans les objectifs de développement durable. Plusieurs éléments doivent être pris en compte.

35. Premièrement, compte tenu des contraintes liées à la perception de recettes en propre, les administrations infranationales ont besoin de transferts fiscaux inter-administrations fiables et en quantité suffisante. Comme les besoins en recettes publiques des administrations infranationales sont considérables, les administrations centrales ne peuvent pas satisfaire à toutes les demandes ; elles doivent par ailleurs disposer de la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter à l'évolution des conditions macroéconomiques. Néanmoins, la tendance est de définir de manière relativement prévisible le volume global de transferts budgétaires entre administrations afin de limiter toute variation, qui pourrait être source de perturbations ou être politisée, du montant des fonds nationaux alloués aux administrations infranationales.

36. Deuxièmement, il est important, et de plus en plus courant, d'allouer les transferts inter-administrations sur la base de critères objectifs, ce qui améliore la transparence. Les formules applicables aux transferts budgétaires inter-administrations permettent à l'administration centrale d'atteindre des objectifs clés, comme d'améliorer les ressources (et l'équité si les transferts entre administrations ont un caractère redistributif), d'augmenter l'autonomie (transferts inter-administrations sans condition) et de cibler des fonctions prioritaires (transferts inter-administrations soumis à conditions), y compris les cibles relatives aux objectifs de développement durable. Dans ce cadre, une décision politique majeure consiste à identifier les objectifs prioritaires et à en déduire les modalités d'allocation des fonds.

37. Troisièmement, si les transferts budgétaires inter-administrations sont de grande ampleur et créent des incitations qui n'ont pas lieu d'être, ils peuvent affaiblir les capacités d'imposition et d'emprunt des administrations infranationales. Les transferts budgétaires inutiles au profit d'administrations infranationales solvables viennent grever le montant des fonds destinés aux administrations infranationales plus fragiles sur le plan budgétaire. En outre, les transferts budgétaires inter-administrations soumis à conditions peuvent inciter à réaliser des dépenses excessives dans certains secteurs. Dans la pratique, les systèmes de transferts budgétaires inter-administrations sont diversifiés. Le principal enjeu consiste à trouver un juste équilibre entre les différents types de transferts et à inciter les administrations infranationales à adopter un comportement responsable centré sur le développement.

3. Financement du développement au niveau infranational

38. Dans tous les pays, tous niveaux de revenu confondus, les administrations infranationales sont confrontées à une forte hausse de la demande d'investissements. Cependant, les capitaux disponibles – qu'ils proviennent des sources publiques nationales, des banques multilatérales de développement, des institutions de financement du développement, des investisseurs institutionnels ou des fonds climatiques – restent difficilement accessibles aux administrations infranationales en

¹⁴ Une synthèse des transferts inter-administrations est présentée dans Bahl et Bird, 2018.

raison d'obstacles structurels et institutionnels. Ces administrations pâtissent en particulier de leur incapacité à préparer des projets pouvant être financés. Beaucoup ne disposent pas des capacités techniques, des systèmes d'achat ou des dispositifs de planification des investissements à long terme nécessaires à la constitution de portefeuilles de projets finançables. Les commanditaires se heurtent également à divers obstacles : les banques multilatérales de développement exigent souvent des garanties souveraines, même si les administrations infranationales sont solvables, et les investisseurs privés doivent supporter des coûts de transaction élevés, disposent de données limitées sur le profil de crédit des administrations infranationales et sont assujettis à des réglementations qui les empêchent d'accorder des prêts directs à ces dernières. Ces facteurs entraînent un cercle vicieux qui perpétue le décalage entre l'offre et la demande¹⁵, retarde les investissements en faveur du développement, augmente les coûts d'infrastructure et compromet les objectifs liés au climat et à d'autres questions.

39. Cette situation résulte de multiples facteurs liés à la demande. L'organisation institutionnelle au niveau national limite souvent la capacité des administrations infranationales à mobiliser des ressources. Les problèmes mentionnés ci-dessus, conjugués à la faible capacité des administrations infranationales à lever des recettes, comptent au nombre des principales contraintes ; à cela viennent s'ajouter l'inadéquation, l'imprévisibilité ou le caractère discrétionnaires des transferts, qui compromettent la planification pluriannuelle ; les restrictions strictes applicables aux emprunts, qui nécessitent une autorisation de l'administration centrale ; des réglementations rigides en matière de partenariats public-privé et de passation de marchés, qui augmentent les coûts de transaction. Ces contraintes pèsent de manière disproportionnée sur les petites villes et les villes de taille moyenne qui supportent une importante charge de services publics, mais qui ne disposent pas des outils budgétaires adaptés.

40. Même lorsque les administrations infranationales disposent d'une autonomie suffisante, leur manque de capacités limite leur accès aux financements. On peut notamment citer les problèmes de gestion des finances publiques indiqués ci-dessous : faible solvabilité (moins de 20 % des 500 plus grandes villes dans la catégorie des villes à revenu faible ou intermédiaire sont considérées comme solvables sur les marchés locaux, et seulement 4 % sur les marchés internationaux)¹⁶ ; capacité insuffisante en matière de préparation de projets ; planification à long terme fragmentée, d'où un décalage entre, d'une part, les stratégies d'investissement et, d'autre part, les plans d'aménagement du territoire et les plans climatiques ; alternance politique, qui nuit à la continuité des investissements et augmente le risque perçu par les prêteurs.

41. Il existe également des contraintes du côté de l'offre. Les institutions financières sont confrontées à des obstacles structurels qui limitent l'offre : les obligations de garantie souveraine créent des goulets d'étranglement ; le niveau élevé des coûts fixes de transaction nuit à la viabilité économique des prêts aux municipalités de petite et moyenne taille ; les instruments adaptés aux administrations infranationales sont inexistant ; les cadres opérationnels des banques multilatérales de développement sont conçus pour les prêts souverains, d'où des procédures d'approbation longues, des montants minimaux élevés et des méthodes inadéquates pour évaluer la solvabilité des administrations infranationales.

¹⁵ Mauricio Rodas et Sandra Villars, « How Quito has raised crucial finance for nature-positive urban development », *Forum économique mondial*, 23 décembre 2024.

¹⁶ Graham Floater *et al.*, « Financing the urban transition: policymakers' summary », Coalition for Urban Transitions (Washington et Londres, 2017).

42. Au-delà des obstacles institutionnels, les prêteurs se heurtent à des asymétries d'information et à des difficultés pour estimer les risques. Faute de données locales cohérentes ou de protections juridiques, les financiers privés perçoivent comme très risqués les prêts aux administrations infranationales, même lorsque leur solvabilité est correcte. L'absence d'information financière, de notations de crédit et de données budgétaires normalisées concernant les administrations infranationales empêche les prêteurs d'évaluer correctement les risques. En outre, l'offre est contrainte par le sous-développement des marchés obligataires municipaux, l'absence d'agences de notation, la faiblesse des cadres réglementaires régissant les emprunts des administrations infranationales et la faible liquidité du marché secondaire.

C. Renforcement des processus opérationnels

43. La réforme de la gestion des finances publiques est considérée comme essentielle pour les administrations infranationales au vu du rôle que celles-ci jouent dans la promotion de l'efficacité managériale, de la transparence et de leur propre redevabilité tant envers les échelons supérieurs de l'administration qu'envers les électeurs locaux. On s'accorde à penser qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion des finances publiques, même si les modalités d'articulation de cette réforme avec d'autres réformes peuvent prêter à débat¹⁷. Les discussions portent notamment sur la relation entre la réforme de la gestion des finances publiques et la décentralisation. Idéalement, les deux devraient être menées conjointement, mais cela est difficile si la gestion des finances publiques et la décentralisation sont pilotées par des entités nationales différentes. L'évaluation de la gestion des finances publiques doit être étayée par des explications sur la manière dont sont élaborés, exécutés et contrôlés les budgets des administrations infranationales, ainsi que l'usage qui est fait des évaluations. Lorsque les budgets des administrations infranationales sont soumis à un contrôle centralisé, la limitation de leur pouvoir discrétionnaire est souvent source de préoccupation¹⁸. Le rôle joué par les administrations infranationales dans le processus budgétaire est souvent flou ou inopportun, c'est-à-dire qu'il intervient trop tard pour être pris en considération. L'élaboration du budget fait souvent l'objet d'une approche descendante, même si les administrations infranationales sont invitées à donner leur avis. Enfin, lorsque l'approche est trop centralisée, les critères de répartition utilisés peuvent ne pas suffisamment prendre en compte les besoins des administrations infranationales.

44. L'exécution du budget est également une source de préoccupation majeure. Les administrations infranationales affirment fréquemment qu'elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire limité pour ajuster l'utilisation des transferts budgétaires destinés à la prestation de services. On dispose de peu de données pour déterminer si la limitation de leur marge de manœuvre a des effets positifs (respect des normes nationales) ou négatifs (difficulté à prendre en compte les besoins locaux) sur la prestation des services. Il est important de documenter l'étendue de la latitude dont disposent les administrations infranationales et ses conséquences, notamment afin de déterminer si les contraintes existantes sont justifiées ou si elles devraient être ajustées.

45. Au-delà de ceux qui encadrent l'établissement du budget et la communication financière, d'autres mécanismes contribuent à garantir une utilisation appropriée des

¹⁷ Marco Cangiano *et al.*, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture* (Washington, FMI, 2013) ; Tom Hart et Bryn Welham, « Fiscal decentralisation: a public financial management introductory guide » Overseas Development Institute (Londres, 2018).

¹⁸ Paul Smoke et Gundula Loeffler, *An Intergovernmental Perspective on Managing Public Finance for Service Delivery* (New York, NYU Wagner Initiative on Reforming the Aid Architecture for Public Finance Reform, 2021).

ressources publiques par les administrations infranationales. Il s'agit notamment des dispositifs régissant les audits, la passation de marchés publics et les partenariats public-privé. Ainsi, les achats publics peuvent être soit centralisés, même pour des fonctions juridiquement décentralisées, soit effectués localement, sans pour autant être soumis à une réglementation suffisante. De même, si la gestion des partenariats public-privé mis en place par les administrations infranationales relève, dans une large part, d'organismes centraux, elle peut, dans d'autres cas, être laissée aux administrations infranationales, qui ne disposent pas toujours de l'expertise nécessaire pour négocier ou faire appliquer les accords correspondants.

46. Les fonds destinés à la fourniture de prestations de service par les administrations infranationales peuvent, quels que soient leur source et leurs critères de répartition, être gérés au moyen de divers systèmes et processus. La gestion des finances publiques infranationales est souvent intégrée dans les systèmes nationaux. Lorsque des systèmes distincts coexistent, ils peuvent reposer sur différents postes budgétaires, normes et procédures, ce qui complique la gestion financière sectorielle et rend plus difficile, pour les administrations centrales, l'évaluation des performances des administrations infranationales et la détermination des mesures à prendre pour corriger les lacunes.

47. Tout aussi importante, la trajectoire institutionnelle empruntée par les ressources peut varier : elles peuvent transiter par un ou plusieurs organismes nationaux et/ou échelons d'administration avant de parvenir aux prestataires de services. À chaque étape, les acteurs peuvent être habilités à décider quand et comment transférer les fonds au niveau suivant, ce qui peut entraîner des erreurs dans l'affectation des ressources et des retards. En outre, les fonds constitués à des fins spéciales gérés séparément par des systèmes parallèles (au sein de l'État ou par des organismes internationaux) peuvent ne pas passer par les procédures budgétaires ordinaires, voire être versés directement aux administrations infranationales ou aux unités de prestation de services.

IV. Renforcer la mobilisation des ressources grâce à des mécanismes innovants de financement du développement

48. Il est largement admis que le secteur public et l'aide au développement ne peuvent suffire à combler les déficits de financement du développement existants et qu'il est par conséquent essentiel d'innover, tant dans la sphère publique que dans le cadre des partenariats, et de recourir aux financements privés. L'accès aux financements privés étant difficile dans de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire, il faut faire preuve de créativité. Par financement innovant, on entend de nouveaux mécanismes et approches de financement qui, au-delà des subventions et des prêts traditionnels, visent à attirer les capitaux privés et à augmenter les fonds en faveur du développement, de projets à impact social et de la croissance technologique, souvent en créant de nouveaux marchés ou en subordonnant les financements à des résultats spécifiques, comme dans le cas par exemple des obligations vertes ou de l'investissement à impact. L'objectif du financement innovant est d'être plus pérenne, en tirant parti des compétences et des capitaux du secteur privé pour relever des défis de taille que sont notamment les changements climatiques ou la pauvreté. L'innovation exige des solutions intelligentes et évolutives qui utilisent plus efficacement les capitaux afin d'offrir des avantages sociétaux plus larges¹⁹.

¹⁹ OCDE, « Finance pour le développement durable », disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/fr/themes/finance-au-service-du-developpement-durable.html> ; Banque

49. La présente section est divisée en deux parties. La première offre un aperçu de quelques solutions innovantes de financement du développement, en s'appuyant sur l'expérience de l'Ouganda. La deuxième contient des informations sur les enseignements tirés du recours à divers mécanismes pour augmenter le volume des ressources pour le développement mises à la disposition des administrations infranationales et pour en améliorer l'utilisation.

A. Vue d'ensemble des solutions innovantes de financement du développement

50. On peut recourir à divers instruments pour améliorer l'accès au financement du développement et son utilisation, à savoir notamment : les capitaux concessionnels et catalytiques (financements mixtes et partage des risques y compris) ; les financements liés aux résultats et les paiements à la performance ; le financement en monnaie locale et la gestion du risque de change ; l'inclusion financière numérique et les infrastructures de paiement ; les instruments financiers liés aux risques climatiques et à la résilience ; les modèles de partage des capitaux propres et des recettes dans le domaine des infrastructures.

51. L'expérience de l'Ouganda en matière de solutions innovantes de financement du développement est plutôt concluante et les enseignements qui en ont été tirés peuvent être en partie généralisés : a) réduction des risques et dissociation des risques privés de l'aide publique grâce à des structures catalytiques ; b) subordination des financements à des résultats vérifiables afin d'aligner les incitations entre les parties prenantes et d'améliorer l'application du principe de responsabilité ; c) approfondissement des marchés intérieurs des pays au moyen d'instruments en monnaie locale et de mesures adaptées de renforcement des capacités ; d) interconnexion des écosystèmes financiers numériques afin de faciliter les flux de crédit et d'investissement ; e) intégration systématique de la résilience climatique dans les critères de conception.

Capitaux concessionnels et catalytiques

52. Ces approches visent à utiliser des capitaux à conditions concessionnelles pour réduire les risques liés aux investissements et d'attirer des capitaux privés vers des secteurs à fort potentiel (comme l'agriculture, les infrastructures et l'énergie)²⁰. Plusieurs dispositifs ont été conçus en Ouganda afin d'attirer, par un effet catalyseur, des capitaux privés vers les pôles agro-industriels et les chaînes de valeur en amont. L'Ouganda a également étudié la possibilité de créer des fonds de garanties souveraines, ce qui a sans doute permis d'alléger partiellement les obligations de garanties pour les petites et moyennes entreprises. Le Ministère des finances, de la planification et du développement économique et les institutions concernées s'attachent à éviter d'évincer le secteur privé. Si la complexité de la gouvernance reste un obstacle et les risques de déperdition sont réels, les caractéristiques conceptuelles peuvent être évolutives, avec notamment des structures de finance mixte à plusieurs niveaux assorties de règles de cofinancement explicites, des modalités de sortie clairement définies pour les instruments concessionnels de couverture du risque et l'intégration du renforcement des capacités locales tout au long du développement des projets.

mondiale, « Innovative strategies to finance sustainable development », 13 avril 2023 ; Banque mondiale, « Transforming finance to meet today's development needs », 5 octobre 2025.

²⁰ Société financière internationale, « Creating opportunities in challenging markets » (Washington, 2022) ; Manpreet Kaur Juneja, « How blended finance can attract cautious private investors to infrastructure », Banque Mondiale Blogs, 7 août 2024.

Financements liés aux résultats et paiements à la performance

53. Dans le cadre des financements axés sur les résultats, les décaissements sont liés à l'obtention de résultats vérifiables afin d'inciter les bailleurs de fonds à atteindre un impact mesurable²¹. Lorsque la vérification est possible, on constate un fort alignement des financements sur les résultats. Des difficultés liées aux déperditions potentielles ou à des indicateurs mal alignés ou mal choisis subsistent, mais le caractère évolutif de certaines caractéristiques conceptuelles est déjà manifeste. On peut notamment citer l'existence de jalons réalistes prédéfinis ; l'intégrité des données et les capacités locales de suivi et d'évaluation ; la définition de protocoles de vérification solides et le recours à des vérificateurs indépendants.

Financement en monnaie locale et gestion du risque de change

54. Cette approche vise à réduire les déséquilibres de change en autorisant l'émission d'emprunts et de prêts en monnaie locale²². Cela a pour avantage de réduire la volatilité des remboursements pour les emprunteurs locaux et d'améliorer la viabilité des initiatives rurales et en faveur du climat en Ouganda. Des lacunes subsistent et certains éléments, liés à la profondeur limitée du marché intérieur, aux risques de liquidité en devises et aux conditions préalables de stabilité macroéconomique, appellent à la prudence sur le plan financier. Il existe plusieurs options de conception évolutives, comme le recours à un programme d'émissions obligataires multi-tranches en monnaie locale ; l'adoption de stratégies de couverture ; l'adoption de politiques qui favorisent le développement du marché.

Inclusion financière numérique et infrastructures de paiement

55. Cette approche mise sur l'argent mobile et l'identification numérique pour étendre la portée des services financiers, réduire les coûts et améliorer l'évaluation des risques²³. Elle a favorisé l'adoption massive de l'argent mobile, permis le développement à grande échelle du microcrédit et encouragé l'utilisation de systèmes de notation de crédit fondés sur de grandes quantités de données. Certaines questions sont source de préoccupations potentielles : la confidentialité des données et les cyberrisques ; la protection des consommateurs ; la tarification fondée sur le risque. Parmi les principales caractéristiques conceptuelles, on peut citer les solutions numériques interopérables assorties d'une gouvernance rigoureuse des données, des bacs à sable réglementaires utilisés à des fins d'expérimentation et d'éducation des consommateurs.

Financements résilients au climat et solutions fondées sur la nature

56. Ces initiatives visent à prendre en compte les considérations relatives aux risques climatiques dans les produits financiers et à faire en sorte que les mesures d'incitation aillent dans le sens de l'adaptation et de la résilience²⁴. On constate des résultats encourageants à cet égard, avec par exemple la mise en place de projets pilotes d'assurance indexée sur les conditions météorologiques, qui réduisent le risque de défaut de paiement des agriculteurs, et l'octroi de prêts intégrant des critères

²¹ Global Partnership on Output-Based Aid, *A Guide for Effective Results-Based Financing* (Washington, Banque mondiale, 2018).

²² Paul Horrocks and others, *Unlocking Local Currency Financing in Emerging Markets and Developing Economies*, OCDE (Paris, 2025).

²³ Purva Khera *et al.*, « Digital financial inclusion in emerging and developing economies », FMI, 19 mars 2021. Voir également <https://www.worldbank.org/en/topic/digital>.

²⁴ Voir la page Web de la Banque mondiale consacrée aux changements climatiques, à l'adresse <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview>. Voir également la page Web consacrée à l'Initiative de collaboration du Programme des Nations Unies pour l'environnement avec le secteur financier, à l'adresse <https://www.unepfi.org/>.

de résilience pour des projets d'irrigation en Ouganda. Le risque de base, la qualité des données, l'accessibilité financière et la cohérence des politiques posent néanmoins problème. Pour que l'assurance indexée sur les conditions météorologiques fonctionne, il faut renforcer les réseaux de données, aligner les indemnités d'assurance sur les risques agronomiques et intégrer des critères de résilience dans les clauses des contrats de prêt.

Modèles de partage des capitaux propres et des recettes dans le domaine des infrastructures

57. Cette approche vise à inciter les investisseurs nationaux à investir dans les infrastructures génératrices de revenus, en prévoyant un partage des bénéfices²⁵. L'engagement de dépenses en capital au niveau national et les cadres de performance axés sur les étapes clés ont donné des résultats encourageants, mais certains problèmes subsistent en matière de gouvernance, d'exécution des contrats et de risques liés à la réglementation des prix dans les monopoles. Pour réussir, il faut des modèles standardisés de partenariat public-privé, une surveillance réglementaire claire et l'utilisation de jalons permettant de suivre les progrès réalisés.

B. Émergence de solutions innovantes de financement du développement au niveau infranational

58. Les institutions de financement du développement, les organismes bilatéraux et les plateformes municipales de financement qui ont su innover ont montré que l'on pouvait s'appuyer sur des approches différentes pour canaliser avec succès des capitaux vers les administrations infranationales tout en renforçant les capacités institutionnelles. Les solutions adoptées se distinguent des modèles traditionnels centrés sur l'État souverain en offrant une souplesse suffisante pour s'adapter aux différents cadres juridiques, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités au même titre que sur l'apport de capitaux, en acceptant d'autres garanties que les garanties souveraines et en intégrant l'assistance technique aux produits financiers. On trouvera ci-après quelques exemples de solutions qui ouvrent la voie à des réformes plus vastes dans diverses régions.

Prêts directs sans garantie souveraine

59. La Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes dispose d'une plateforme complète de prêt aux collectivités territoriales, qui atteste que l'octroi de prêts aux administrations infranationales reste viable et évolutif en l'absence de garanties souveraines si elle s'accompagne d'une gestion des risques appropriée. Le modèle de la Banque associe l'octroi de prêts directs fondé sur la solvabilité des administrations infranationales qui est déterminée à l'aide de méthodes d'évaluation spécialisées, la fourniture d'une assistance technique complète à l'appui du renforcement des institutions et de la préparation de projets, ainsi que des mécanismes de rehaussement de crédit comme des garanties partielles et un partage des risques. La Banque a déboursé des milliards de dollars en prêts directs aux administrations infranationales de toute l'Amérique latine, avec des programmes solides en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Équateur et au Pérou. Les facteurs de réussite sont notamment les suivants : une solide capacité interne d'évaluation analytique du crédit, une relation au long cours avec les emprunteurs, une souplesse juridique suffisante pour pouvoir accorder des prêts sans garanties souveraines et un

²⁵ Voir la page Web du Centre de ressources des partenariats public-privé de la Banque mondiale, à l'adresse <https://ppp.worldbank.org/> ; voir également Banque mondiale, « Understanding hybrid public-private partnerships », 14 octobre 2024.

engagement institutionnel à long terme envers le secteur des administrations infranationales²⁶.

Activités intégrées de planification, de financement et de renforcement des capacités

60. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a été la première à adopter une approche globale du financement des infrastructures urbaines grâce à son programme « Villes Vertes », qui intègre la planification stratégique, le financement et le renforcement des capacités institutionnelles dans un cadre qui tient compte des contraintes liées à l'offre et à la demande²⁷. Le programme comprend trois phases : le Plan d'action pour une ville verte, qui permet d'identifier les problèmes environnementaux et climatiques grâce à des consultations avec les parties prenantes ; l'octroi de prêts directs pour des projets prioritaires, de prêts aux services publics, des prises de participation, des garanties ou des financements mixtes ; la fourniture d'une assistance technique à l'appui de la préparation et de la mise en œuvre des projets et du renforcement des institutions. En 2024, le programme avait associé plus de 45 villes dans plus de 25 pays, mobilisant plusieurs milliards d'euros d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique, des transports durables, de l'eau et de l'assainissement, de la gestion des déchets solides et des infrastructures d'adaptation aux changements climatiques. Du côté de la demande, ces plans d'action aident les villes à développer des projets d'investissement et des capacités ; du côté de l'offre, le financement mixte permet de mobiliser des capitaux privés grâce à des approches standardisées visant à réduire les coûts de transaction.

Approche centrée sur les services publics : contourner les contraintes budgétaires des municipalités

61. L'Agence française de développement a adopté une approche innovante, qui consiste à acheminer les ressources par l'intermédiaire des entreprises de service public et des prestataires de services locaux plutôt que par l'intermédiaire des administrations infranationales elles-mêmes, ce qui permet de contourner efficacement les contraintes budgétaires et institutionnelles auxquelles ces administrations font face tout en soutenant les infrastructures locales. Dans de nombreux pays, les entreprises de service public affichent un profil financier plus solide que leur administration régionale de tutelle, parce qu'elles disposent de sources de revenus dédiées grâce aux redevances versées par les usagers, de structures de gestion commerciales et d'indicateurs de performance clairs et qu'elles font l'objet d'un contrôle réglementaire qui impose une discipline financière. L'Agence française de développement accorde des financements directement aux entreprises de service public sur la base de leur solvabilité et de la viabilité des projets, sans exiger de garanties infranationales ou souveraines. Les mécanismes de mise en œuvre comprennent l'octroi de prêts directs aux entreprises de service public qui sont garantis par des flux de revenus spécifiques, des financements axés sur les résultats liant les décaissements à des améliorations opérationnelles, des guichets de financement mixtes à des conditions concessionnelles combinant des prêts au taux du marché et des subventions, ainsi qu'un appui réglementaire à la réforme tarifaire. L'Agence française de développement a appliqué ce modèle à de nombreuses reprises en Afrique du Nord (Égypte, Maroc et Tunisie) et en Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Sénégal), en finançant des réseaux d'approvisionnement en eau, des systèmes de traitement des eaux usées, des systèmes de gestion des déchets solides et des transports urbains. Cette approche fonctionne mieux pour les

²⁶ Banque de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes, « CAF approves USD 200 million to improve urban mobility in Bogotá », 29 juin 2025.

²⁷ Voir <https://www.ebrdgreencities.com/>.

infrastructures génératrices de revenus, mais elle exige que les services publics disposent d'une autonomie suffisante, de tarifs adéquats et d'une direction compétente et soient soumis à une réglementation sectorielle appropriée.

Instruments de garantie : réduire la dépendance à l'égard des garanties souveraines des administrations infranationales grâce au partage des risques

62. Les mécanismes de garantie et de rehaussement de crédit s'appuient sur des ressources publiques limitées pour mobiliser des flux plus importants de capitaux commerciaux en faveur des infrastructures des administrations infranationales sans nécessiter de garanties souveraines complètes. Les principaux dispositifs sont notamment des garanties de crédit partielles (50 à 80 % du service de la dette), des garanties de risque partielles (ciblant des risques spécifiques), des assurances sur les obligations émises par les administrations infranationales (faisant passer les notations de crédit dans la catégorie « investissement ») et des facilités de première perte dans les structures de financement mixte. Les prestataires institutionnels opèrent à différents niveaux, depuis des institutions mondiales comme la Banque mondiale et GarantCo jusqu'à des mécanismes nationaux comme les fonds de réserve en Colombie et le fonds de garantie des prêts aux collectivités locales en République-Unie de Tanzanie. GarantCo a soutenu plus d'un milliard de dollars de financement d'infrastructures en monnaie locale, tandis que les garanties d'obligations municipales en Inde ont permis un financement mutualisé réussi dans les États du Tamil Nadu et du Karnataka. Malgré les difficultés de mise en œuvre, comme les inquiétudes suscitées par les passifs éventuels, les exigences en matière de tarification et l'expérience limitée en matière de défauts de paiement, les instruments de garantie sont un moyen prometteur d'augmenter le financement de l'action climatique des administrations infranationales tout en gérant le risque budgétaire.

Fonds de garantie pour les villes vertes : un mécanisme au service des infrastructures climatiques urbaines

63. Fondé sur des mécanismes de garantie qui ont fait leurs preuves, le Fonds de garantie pour les villes vertes [Green Cities Guarantee Fund (GCGF)] est une initiative innovante qui vise à lever les obstacles auxquels se heurtent les administrations infranationales pour accéder à des capitaux à un coût abordable aux fins du financement des infrastructures climatiques²⁸. Proposé par la Commission mondiale pour le financement des objectifs de développement durable urbain liés aux villes Réseau des solutions pour le développement durable, avec une phase pilote prévue en Amérique latine, le Fonds a pour objectif de réduire les risques liés aux prêts accordés aux administrations infranationales et aux entités affiliées en transférant le risque de défaut à un garant de premier ordre. Les garanties permettent de mobiliser 6 à 25 fois plus de financements que les prêts traditionnels, et selon les analyses de la Banque européenne d'investissement, les emprunteurs des administrations infranationales ont un taux d'impayés plus faible (2,2 %) que les emprunteurs du secteur privé (3,6 %). L'objectif du Fonds est de fournir des garanties de crédit partielles et totales pour les dettes en monnaies locales et fortes visant à financer des projets dans les domaines des transports, de l'eau et de l'assainissement, des énergies renouvelables, des systèmes de gestion des déchets et de la gestion des risques liés aux catastrophes climatiques. Grâce au projet pilote prévu en Amérique latine, avec l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Mexique comme marchés initiaux, les administrations infranationales pourront tirer parti de ce dispositif pour réaliser des investissements climatiques porteurs de transformation. Le Fonds serait

²⁸ Eugénie L. Birch *et al.*, The Green Cities Guarantee Fund: Unlocking Access to Urban Climate Finance, Penn Institute for Urban Research and Sustainable Development Solutions Network Global Commission for Urban Sustainable Development Goals Finance (Philadelphie, 2024).

géré par une structure de gouvernance indépendante qui tiendrait compte de manière équilibrée des différents points de vue des parties prenantes, et fonctionnerait avec des capitaux provenant de banques multilatérales de développement, d'organismes bilatéraux, d'administrations nationales, de fondations philanthropiques et, à terme, d'investisseurs privés. Il favoriserait l'autosuffisance grâce aux primes de garantie et au rendement des placements.

Organismes de financement des administrations infranationales et financements mutualisés

64. Les organismes de financement des administrations infranationales sont des institutions financières spécialisées détenues conjointement par les municipalités membres. Elles leur permettent d'accéder collectivement aux marchés de capitaux et de bénéficier d'économies d'échelle ainsi que d'une qualité de crédit qu'aucune juridiction ne pourrait atteindre individuellement. Le modèle repose sur une responsabilité conjointe et solidaire, selon laquelle tous les membres garantissent les engagements financiers. Il favorise ainsi l'obtention de notations AAA grâce à la diversification du portefeuille, à des protections légales assurant aux municipalités un accès sécurisé aux recettes, une gestion professionnelle assurée par un personnel spécialisé et une orientation à but non lucratif axée uniquement sur la réduction des coûts d'emprunt des membres.

65. Kommuninvest (Suède), Kommunalbanken (Norvège), Municipality Finance (Finlande) et BNG Bank (Royaume des Pays-Bas) fournissent chacun des financements qui représentent une part importante de l'endettement total des municipalités, à des taux d'intérêt seulement légèrement supérieurs à ceux des rendements des obligations d'État. Une adaptation réussie passe par une mise en œuvre progressive, une responsabilité partielle durant la phase initiale, un rehaussement de crédit par les partenaires de développement, une assistance technique et une supervision réglementaire²⁹.

Obligations vertes, obligations bleues, obligations à impact et banques vertes

66. Les instruments de financement basés sur le marché offrent aux municipalités des mécanismes diversifiés leur permettant de mobiliser des capitaux privés tout en signifiant leur attachement aux objectifs environnementaux, sociaux et de gouvernance. Les obligations vertes et bleues ont connu une croissance explosive, avec des émissions annuelles dépassant les 500 milliards de dollars à l'échelle mondiale et des émissions notables par les villes de Paris, Johannesburg et Mexico³⁰. Bien qu'ils offrent des avantages en termes de réputation et un accès aux investisseurs axés sur les considérations environnementales, sociales et de gouvernance, ces instruments posent également des difficultés, liées notamment aux coûts de vérification, aux obligations déclaratives, aux risques d'écoblanchiment et à leur applicabilité limitée.

67. Les obligations à impact lient les rendements des investisseurs privés à la réalisation d'objectifs prédéterminés. Les villes commencent à y avoir recours pour financer la réduction des risques de catastrophe et des infrastructures sociales. Les banques vertes (c'est-à-dire des institutions publiques spécialisées comme la Connecticut Green Bank et la New York Green Bank) déploient des mécanismes de financements novateurs sous forme de prêts à faible coût, de rehaussements de crédit et d'assistance technique, et ont mobilisé des milliards de dollars de capitaux privés

²⁹ OCDE, « Subnational investment promotion and decentralisation in the OECD » (Paris, 2023).

³⁰ Initiative pour des obligations climatiques, « Sustainable debt: global state of the market summary 2024 » (2025).

en faveur de l'efficacité énergétique et des infrastructures d'énergie renouvelable³¹. Ces instruments montrent que les administrations infranationales peuvent accéder aux marchés des capitaux lorsque les bonnes conditions sont réunies, même si de tels dispositifs complètent plutôt qu'ils ne remplacent les mécanismes traditionnels et exigent des capacités institutionnelles avancées.

V. Observations finales

68. Le présent document aborde différents thèmes relatifs à l'amélioration de la mobilisation des ressources publiques grâce à la réforme de la gestion budgétaire et financière, à la décentralisation budgétaire et à des mécanismes innovants de financement du développement. Il doit être examiné et interprété à la lumière de la situation propre à chaque pays, mais on peut en dégager quelques observations essentielles.

69. Premièrement, les pays peuvent renforcer la résilience de leurs cadres de politique budgétaire en commençant par réorienter la gestion des finances publiques vers des résultats, des priorités et une utilisation efficiente des ressources, tout en conciliant les objectifs de stabilisation à court terme avec les engagements à long terme en matière de développement durable et de climat. Il convient en priorité de réduire la rigidité des dépenses publiques, de permettre la réaffectation rapide des ressources et d'institutionnaliser la réévaluation constante des priorités entre les différents objectifs de politique publique. Ces mesures sont essentielles pour progresser dans la réalisation des objectifs de développement durable, qui exigent de faire des arbitrages et d'exploiter les synergies. La réforme des institutions et des procédures doit ancrer fermement la résilience, la prospective et la gestion des risques dans l'élaboration des politiques budgétaires et le cycle de l'action publique dans son ensemble.

70. Deuxièmement, les institutions supérieures de contrôle ne peuvent jouer pleinement leur rôle essentiel de prévention et de surveillance au sein de l'écosystème de la gestion des finances publiques que si elles jouissent d'une indépendance juridique, garante d'un contrôle objectif et d'une communication financière crédible, deux éléments déterminants pour la réalisation des objectifs. Il importe d'atténuer les contraintes découlant des mandats, de l'insuffisance des ressources ou du manque de capacité. Les institutions supérieures de contrôle doivent être en mesure de formuler un avis objectif sur l'efficacité de l'exécution du budget, les résultats obtenus et les risques et problèmes qui se font jour notamment en matière d'adaptation aux changements climatiques. Une incapacité à s'acquitter de ces responsabilités nuirait à leur performance et à la confiance des parties prenantes dans les travaux.

71. Troisièmement, on pourrait obtenir des gains appréciables en accordant plus d'attention au rôle joué par les administrations infranationales dans la réalisation des objectifs de développement durable. Les administrations infranationales doivent disposer de pouvoirs, de ressources et de capacités suffisantes pour pouvoir agir en toute autonomie et jouer un rôle clé au sein d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux. Les sources de financement doivent être intégrées afin de garantir des résultats probants. En outre, le rôle joué par les administrations infranationales doit s'inscrire dans un système intergouvernemental adapté au contexte national et conçu pour créer des conditions et des incitations propices à un juste équilibre entre responsabilité ascendante et descendante et promotion de la transparence. Les réformes doivent être stratégiquement échelonnées et s'accompagner d'un renforcement des

³¹ « What Is a Green Bank? » Disponible à l'adresse <https://cgc.org/what-is-a-green-bank/>.

capacités, et le système peut évoluer à mesure que les capacités et les résultats des administrations infranationales progressent.

72. Enfin, il est essentiel d'augmenter le volume des ressources pour le développement et d'en améliorer la répartition. Les ressources publiques débloquées au niveau national et l'aide internationale au développement ne sont néanmoins pas suffisantes pour combler les énormes déficits d'investissements dans les infrastructures à l'échelle mondiale, qui ne cessent de se creuser. Les réformes doivent viser à attirer les capitaux privés et à mettre en place des mécanismes innovants pour atténuer et mutualiser les risques, et créer des incitations plus fortes pour les emprunteurs et les prêteurs. Il convient également de veiller tout particulièrement à accroître les ressources pour le développement centrées sur l'action climatique et d'autres priorités mondiales, et à permettre aux administrations infranationales d'obtenir les financements nécessaires pour soutenir les investissements essentiels à la réalisation des objectifs de développement durable.
