

Annexe A : Méthodologie de l'Enquête sur le budget ouvert 2015

Mise en œuvre de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 et calcul de l'Indice sur le budget ouvert et des autres scores

L'Enquête sur le budget ouvert évalue les trois composantes d'un système de responsabilité des finances publiques : l'accès du public à l'information budgétaire ; les opportunités pour le public de participer au processus budgétaires et le pouvoir des institutions officielles de contrôle, y compris la législature et la Cour des comptes (appelée dans ce document l'institution supérieure de contrôle). La majorité des questions de l'Enquête se penche sur les pratiques actuelles plutôt que sur les exigences pouvant être imposées par la loi.

L'Enquête évalue la mise à disposition des informations budgétaires au public en examinant la publication en temps opportun et le contenu des huit documents budgétaires clés que tous les pays doivent publier au cours de toutes les étapes du processus budgétaire, d'après les critères de bonne pratique généralement acceptés pour la gestion financière du secteur public.^{A1} Bon nombre de ces critères s'inspirent des critères élaborés par des organisations internationales, tels que *Le Code de bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI) ; le Programme de dépenses publiques et de responsabilité financière (dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale), *la Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et la *Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). Le pouvoir de ces directives repose sur leur applicabilité universelle aux différents systèmes budgétaires à travers le monde et dans les pays qui ont différents niveaux de revenus.

L'Enquête sur le budget ouvert 2015 est un processus de recherche collaboratif dans lequel l'IBP a travaillé avec les partenaires de la société civile de 102 pays au cours de 18 derniers mois. Les 102 pays évalués couvrent toutes les régions du monde ainsi que tous les niveaux de revenus.

L'Enquête 2015 marque la cinquième édition de l'Enquête

sur le budget ouvert, sachant que les cycles précédents se sont déroulés en 2006, 2008, 2010 et 2012. L'Enquête est généralement réalisée tous les deux ans. Cependant, l'IBP a retardé d'une année l'Enquête la plus récente afin d'apporter une série d'améliorations aux questions de l'Enquête et de déployer une nouvelle plateforme en ligne pour recueillir des résultats de l'Enquête. Les modifications apportées à l'Enquête et leurs implications sont discutées à l'Annexe B.

Le Questionnaire de l'Enquête sur le budget ouvert

Les résultats obtenus par chaque pays dans l'édition 2015 de l'Enquête sont basés sur un questionnaire composé de 140 questions qui a été complété par des chercheurs généralement basés dans le pays évalué. Tous les chercheurs qui ont eu la responsabilité de remplir le Questionnaire sur le budget ouvert sont employés soit par des institutions universitaires soit par des organisations de la société civile. Les mandats et les domaines d'intérêt des groupes de recherche varient grandement, mais tous ont un intérêt commun pour la promotion de pratiques de budgétisation transparentes et réceptives dans leurs pays. La majorité des chercheurs appartiennent à des organisations portant une attention particulière aux questions budgétaires.

La plupart des questions de l'Enquête requièrent que les chercheurs choisissent entre cinq réponses. Les réponses « a » ou « b » décrivent une situation ou une condition représentant une bonne pratique, « a » indiquant que la norme est pleinement respectée et « b » indiquant que les éléments fondamentaux de la norme sont respectés. La réponse « c » correspond à des efforts minimaux pour satisfaire la norme spécifiée, tandis qu'une réponse « d » indique que la norme n'est pas du tout respectée. La cinquième réponse « e » indique que la norme ne s'applique pas, par exemple, lorsqu'un pays membre de l'OCDE est interrogé sur l'aide étrangère qu'il reçoit. Pourtant, d'autres réponses sont possibles pour certaines questions : « a » (respect de la norme), « b » (non respect de la norme), ou « c » (non applicable).

Une fois complétées, les réponses au questionnaire sont

A1. L'Enquête sur le budget ouvert considère qu'un document est « accessible au public » s'il est : 1) publié par l'institution ou l'organisme chargé de le produire dans un délai convenu, et 2) disponible à moindre coût à toute personne qui souhaite obtenir le document (c'est-à-dire que le gouvernement ne doit pas être sélectif en donnant accès aux documents).

quantifiées. Pour les questions ayant cinq options de réponse, le résultat numérique de 100 est attribué à une réponse « a », de 67 pour une réponse « b », de 33 pour une réponse « c » et zéro pour une réponse « d ». La réponse « e » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée. Pour les questions ayant trois options de réponses, un résultat de 100 est attribué à la réponse « a » et de zéro pour la réponse « b ». La réponse « c » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée.

Le processus de recherche

Dans le cadre de l'Enquête 2015, les chercheurs ont commencé à recueillir des données au mois de mai 2014 et ont complété le questionnaire à la fin du mois de juin 2014. L'Enquête sur le budget ouvert 2015 n'évalue que les événements, les activités ou les développements qui se sont produits jusqu'au 30 juin 2014. Tous les événements survenant après cette date ne sont pas pris en compte dans les résultats de l'Enquête 2015.

Toutes les réponses aux questions de l'Enquête sont étayées par des preuves, telles que des citations issues de documents budgétaires ; les lois du pays ; ou des entretiens avec des responsables gouvernementaux, des législatures et des experts du processus budgétaire du pays. Tout au long du processus de recherche, les membres du personnel de l'IBP ont aidé les chercheurs à suivre la méthodologie de l'Enquête, notamment les lignes directrices pour répondre aux questions de l'Enquête.^{A2}

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire avec les chercheurs sur une période de trois à six mois. L'IBP visait à assurer que les réponses aux questions étaient cohérentes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays évalués. Les réponses ont également été vérifiées par rapport aux documents budgétaires et aux rapports publiés sur transparence des finances publiques par les institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE.

Les questionnaires ont été ensuite révisés par un relecteur anonyme ayant des connaissances substantielles du système budgétaire d'un pays donné. Les relecteurs experts, qui n'étaient pas associés au gouvernement du pays étudié ont été identifiés à partir de contacts professionnels et d'une variété d'autres canaux.

L'IBP a également invité les gouvernements de près de tous les pays évalués à fournir des commentaires sur les résultats préliminaires de l'Enquête. La décision d'inviter un gouvernement à participer à l'examen a été prise après consultation avec l'organisme de recherche chargé de l'Enquête. L'IBP a déployé des efforts considérables pour encourager les gouvernements à commenter les résultats préliminaires. Ceux qui n'avaient pas répondu aux premières invitations de l'IBP ont été relancés à cinq ou six occasions. Sur les 98 gouvernements contactés par l'IBP, 53 ont fourni des commentaires sur les résultats de l'Enquête dans leur pays. Ces commentaires seront consultés dans leur intégralité dans les questionnaires relatifs à ces pays à l'adresse www.openbudgetsurvey.org.

TABLEAU A.1 : MESURE DE LA DIFFUSION EN TEMPS OPPORTUN DE L'INFORMATION TOUT AU LONG DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Document budgétaire	Délai de publication des documents « accessibles au public »	Questions de l'Enquête 2015 *	Nombre de questions par document
Rapport préalable au budget	Il doit être communiqué au public au moins un mois avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif devant l'Assemblée législative.	54-58, Table 3-pbs	6
Projet de budget de l'exécutif et documents justificatifs	Il doit être publié pendant son examen par le pouvoir législatif et avant son adoption. Un Projet de budget de l'exécutif publié après son approbation par la législature ne sera en aucun cas considéré comme étant « accessible au public »	1-53, Table 3-ebp	54
Budget approuvé	Il doit être publié dans les trois mois suivant l'adoption du budget par la législature.	59-63, Table 3-eb	6
Budget citoyen	Il doit être publié en même temps que le document connexe. Par exemple, un Budget des citoyens relatif au Projet de budget de l'exécutif doit être publié pendant que la législature examine le Projet de budget de l'exécutif et avant son approbation.	64-67	4
Rapports en cours d'année	Ils doivent être publiés dans les trois mois suivant la période couverte dans ce rapport.	68-75, Table 3-iy	9
Revue de milieu d'année	Elle doit être publiée dans les trois mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel elle se rapporte (la période financière).	76-83, Table 3-myr	9
Rapport de fin d'année	Il doit être publié au plus tard dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel il se rapporte (la période financière).	84-96, Table 3-yr	14
Rapport d'audit	Il doit être publié au plus tard dans les 18 mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel il se rapporte (la période financière).	97-102, Table 3-ar	7

* En plus des 102 questions numérotées utilisées pour évaluer les huit documents budgétaires clés, le Tableau 3 du questionnaire de l'Enquête contient également des questions sur sept des huit documents. Elles sont désignées par l'acronyme du document. Par exemple, le Tableau 3-rpb renvoie à la question du Tableau 3 se rapportant au Rapport préalable au budget.

A2. Voir le Guide relatif au Questionnaire sur le budget ouvert 2012 à l'adresse <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

Les équipes de l'IBP ont également examiné les commentaires des relecteurs pairs pour veiller à ce que ces derniers soient conformes à la méthodologie de l'Enquête. Tout commentaire par les pairs qui était incohérent a été supprimé, puis les commentaires restants ont ensuite été partagés avec les chercheurs. Les chercheurs ont ensuite répondu aux commentaires des relecteurs et du gouvernement, le cas échéant, et l'IBO a arbitré les réponses contradictoires pour assurer la cohérence des réponses entre les pays.

L'Indice sur le budget ouvert

L'Indice sur le budget ouvert (OBI) assigne à chaque pays un score de 0 à 100, sur la base de la moyenne numérique de la valeur de chacune des réponses aux 109 questions du questionnaire qui évaluent l'accès du public à l'information budgétaire. Ce score de l'OBI obtenu par un pays reflète la rapidité et l'exhaustivité des informations budgétaires disponibles publiquement dans les huit documents budgétaires clés.

TABLEAU A.2 : ÉVALUATION DES ACTEURS ET DES PRATIQUES DE LA SURVEILLANCE

Indicateur mesuré	Numéros des questions de l'Enquête 2015	Nombre de questions par indicateur
La participation du public dans le processus budgétaire	114, 119-133	16
Le pouvoir de l'Assemblée législative	103-113	11
Le pouvoir de l'Institution supérieure de contrôle	115-118	4

Mesures relatives aux institutions de contrôle et à la participation du public

Les 31 questions de l'Enquête qui ne sont pas utilisées pour calculer l'OBI évaluent les opportunités de participation du public au cours du processus budgétaires ainsi que la capacité de surveillance des assemblées législatives et des institutions supérieures de contrôle. Pour mesurer l'étendue selon laquelle les gouvernements font participer le public dans la prise de décision et le suivi du budget, ainsi que le pouvoir de surveillance de la législature et des institutions supérieures de contrôle, les réponses aux questions se rapportant à chaque domaine ont été pondérées. Ainsi, chaque domaine - la participation du public, les législatures et les institutions supérieures de contrôle - a obtenu un score distinct. Par rapport à l'OBI, ces mesures sont moins exhaustives (et contiennent beaucoup moins de questions dans chaque domaine) et représentent davantage une indication de la situation de la participation du public, des législatures

et des institutions supérieures de contrôle qu'une évaluation détaillée.

Pondération de l'importance relative des documents budgétaires clés et impacts sur les scores

Comme mentionné ci-dessus, le score de l'OBI 2015 de chaque pays est calculé à partir d'un sous-ensemble de 109 questions de l'Enquête. Bien que chacun des huit documents budgétaires clés évalués puisse avoir un nombre différent de questions s'y rapportant, le score de l'OBI est une moyenne simple de l'ensemble des 109 questions qui ont des réponses a, b, c ou d. Pour calculer les scores de l'OBI, aucune méthode de pondération explicite n'a été utilisée.

Bien que l'utilisation d'une moyenne simple soit claire, elle considère implicitement que certains documents budgétaires sont plus importants que d'autres. En particulier, 54 des 109 questions de l'OBI évaluent l'accès du public et l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif, et sont donc des déterminants clés du score global de l'OBI d'un pays donné. En revanche, le Budget approuvé et le Budget des citoyens sont soumis à seulement quatre et six questions, respectivement

Cette pondération implicite est justifiée. Du point de vue de la société civile, le Projet de budget de l'exécutif est le document budgétaire le plus important, car il définit les objectifs du gouvernement en matière de politiques et de programmes budgétaires pour l'année à venir. Il fournit généralement des détails sur les politiques budgétaires du gouvernement qui ne sont disponibles dans aucun autre document. L'accès à ces informations est crucial pour la société civile si elle doit comprendre et influencer les débats budgétaires préalablement à l'approbation du budget final. Cela dit, comme indiqué à l'Annexe B, l'un des changements que l'IBP a apporté au questionnaire était de mettre davantage l'accent sur les sept autres documents budgétaires, reflétant leur rôle pour assurer que des informations suffisantes soient disponibles tout au long du cycle budgétaire.

Pour plus d'informations

La présente annexe décrit la méthodologie utilisée pour la production de l'Enquête sur le budget ouvert 2015. Pour plus d'informations sur l'Enquête sur le budget ouvert et sa méthodologie, veuillez contacter l'IBP à l'adresse info@internationalbudget.org.