

Enquête sur le budget ouvert 2023 *Méthodologie*



L'enquête sur le budget ouvert (EBO) évalue les trois composantes interdépendantes d'un système de redevabilité budgétaire : la disponibilité publique des informations budgétaires, les possibilités pour le public de participer au processus budgétaire et le rôle et l'efficacité des institutions de contrôle officielles, notamment le corps législatif et la cour des comptes nationale (appelée ici "institution supérieure de contrôle" ou ISC). La majorité des questions de l'enquête évaluent ce qui se passe dans la pratique, plutôt que ce qui est prescrit dans la loi.

Les questions incluses dans l'EBO sont basées sur les bonnes pratiques généralement acceptées en matière de gestion des finances publiques. Par exemple, l'enquête évalue la disponibilité publique des informations budgétaires en prenant en compte la publication dans les délais et le contenu de huit documents budgétaires-clés que tous les pays devraient publier au cours des phases d'élaboration, d'approbation, d'exécution et d'audit du processus budgétaire. Nombre de ces critères s'inspirent de ceux élaborés par des organisations multilatérales, telles que le code de bonnes pratiques sur la transparence budgétaire du Fonds Monétaire International (FMI), l'initiative sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (dont le secrétariat est abrité par la Banque Mondiale), les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), et la déclaration de Lima sur les préceptes de vérification des comptes de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques. De même, les critères utilisés pour évaluer les possibilités de participation publique au processus budgétaire sont basés sur les principes de participation publique à la politique budgétaire de l'Initiative Mondiale pour la Transparence Budgétaire (Global Initiative for Fiscal Transparency). La force de ces directives réside dans leur applicabilité universelle aux différents systèmes budgétaires dans le monde, y compris ceux des pays ayant des niveaux de revenus différents.

L'EBO 2023 est l'aboutissement d'un processus de recherche collaboratif dans le cadre duquel le Partenariat Budgétaire International (IBP) a travaillé avec des chercheurs de la société civile dans 125 pays – couvrant toutes les régions du monde et tous les niveaux de revenus – au cours des 16 derniers mois. Il s'agit du neuvième cycle de l'EBO, qui est généralement mené

tous les deux ans. Les cycles précédents ont eu lieu en 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019 et 2021.

Questions de l'EBO et options de réponse

Les résultats pour chaque pays dans l'EBO 2023 sont basés sur un questionnaire composé de 145 questions notées qui sont administrées par un chercheur généralement basé dans le pays enquêté. La quasi-totalité des chercheurs chargés de remplir le questionnaire sont issus d'organisations de la société civile ou d'institutions universitaires. Bien que les mandats et les domaines d'intérêt des groupes de recherche varient considérablement, tous ont un intérêt commun à promouvoir des pratiques budgétaires transparentes et répondant aux besoins dans leur pays. La plupart des chercheurs appartiennent à des organisations qui s'intéressent de près aux questions budgétaires.

Sur les 145 questions notées dans le questionnaire, 109 questions évaluent la disponibilité des informations budgétaires pour le public, 18 questions évaluent les possibilités pour le public de participer au processus budgétaire et 18 questions évaluent le rôle et l'efficacité du pouvoir législatif et de l'institution supérieure de contrôle. Le questionnaire comprend également 83 questions supplémentaires qui ne sont pas utilisées pour calculer les scores individuels mais qui permettent de compléter la recherche de l'EBO en recueillant des informations générales sur les documents budgétaires-clés et en explorant les différentes caractéristiques du système de gestion des finances publiques d'un pays.

La plupart des questions de l'enquête demandent aux chercheurs de choisir entre cinq réponses. Les réponses "a" ou "b" décrivent la meilleure ou la bonne pratique, "a" indiquant que la norme est entièrement respectée ou dépassée et "b" indiquant que les éléments de base de la norme ont été respectés ou largement respectés. La réponse "c" correspond à des efforts minimes pour atteindre la norme en question, tandis que la réponse "d" indique que la norme n'est pas du tout respectée. La réponse "e" indique que la norme n'est pas applicable, par exemple lorsqu'un pays de l'OCDE est interrogé sur l'aide étrangère qu'il reçoit. Certaines questions, cependant, n'ont que trois réponses possibles : "a" (norme respectée), "b" (norme

non respectée) ou "c" (sans objet).

Une fois remplies, les réponses au questionnaire sont quantifiées. Pour les questions comportant cinq options de réponse : un "a" reçoit une note numérique de 100, un "b" reçoit 67, un "c" reçoit 33 et un "d" reçoit 0. Les questions recevant un "e" ne sont pas incluses dans les scores cumulés du pays. Pour les questions comportant trois options de réponse : "a" reçoit 100, "b" reçoit 0, et les réponses "c" ne sont pas incluses dans le score total..

La démarche de recherche de l'EBO

L'EBO 2023 évalue uniquement les documents publiés et les événements, activités ou faits qui se sont déroulés jusqu'au 31 décembre 2022 ; toute action survenant après cette date n'est pas prise en compte dans les résultats de l'enquête 2023. Les chercheurs de l'EBO ont commencé à recueillir des preuves en janvier 2023, y compris les documents budgétaires publiés avant la date limite de la recherche, les mécanismes de participation mis en œuvre et les pratiques de contrôle observées.

Toutes les réponses aux questions de l'EBO sont étayées par des preuves. Il s'agit notamment de citations de documents budgétaires, de lois du pays ou d'entretiens avec des responsables gouvernementaux, des législateurs ou des experts du processus budgétaire du pays. Tout au long du processus de recherche, le personnel de l'IBP a aidé les chercheurs à suivre la méthodologie de l'enquête, en particulier les directives pour répondre aux questions de l'enquête. Pour plus de détails, voir le Guide du questionnaire sur le budget ouvert : Une explication des questions et des options de réponse sur <https://internationalbudget.org/open-budget-survey>.

Une fois que les questionnaires ont été remplis, le personnel de l'IBP les a analysés et discutés avec les chercheurs individuels sur une période de trois à six mois. L'IBP s'est efforcé de veiller à ce que les réponses à toutes les questions soient cohérentes au niveau de chaque pays et entre tous les pays couverts par l'enquête. Les réponses ont également été recoupées avec les documents budgétaires publiés et les rapports sur la transparence budgétaire publiés par des institutions internationales, telles que le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE.

Chaque questionnaire a ensuite été revu par un évaluateur anonyme qui a une connaissance approfondie des systèmes budgétaires du pays concerné. Les pairs évaluateurs ont été identifiés par le biais de contacts professionnels et de divers autres canaux et étaient indépendants vis-à-vis du gouvernement du pays qu'ils évaluaient.

L'IBP a également invité les gouvernements de tous les pays participant à l'enquête à faire des observations sur les résultats provisoires de l'EBO. La décision d'inviter un gouvernement à commenter les résultats préliminaires a été prise après consultation de l'organisme de recherche responsable de l'enquête. L'IBP a déployé des efforts considérables pour encourager les gouvernements à faire des observations sur les résultats préliminaires ; de nombreux gouvernements qui n'avaient pas répondu initialement aux lettres de l'IBP ont été contactés à plusieurs reprises. L'IBP a invité les gouvernements des 125 pays évalués dans l'EBO 2023 à examiner les résultats provisoires et 100 gouvernements ont formulé des commentaires. Ces commentaires peuvent être consultés dans leur intégralité dans les questionnaires correspondants à l'adresse suivante : <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>.

Enfin, dans le cadre de l'EBO 2023, une évaluation pilote a été réalisée au cours de laquelle des représentants des institutions supérieures de contrôle de 10 pays ont été invités à effectuer une vérification externe supplémentaire d'un sous-ensemble de 25 indicateurs relatifs au rôle et à l'efficacité des ISC, à la possibilité pour le public de participer au processus budgétaire et à la mise à disposition du rapport d'audit pour le public.

L'IBP a examiné les commentaires des évaluateurs pour s'assurer qu'ils étaient en accord avec la méthodologie de l'enquête. Les commentaires des pairs évaluateurs qui n'étaient pas conformes ont été supprimés et les commentaires restants ont été partagés avec les chercheurs. Les chercheurs ont répondu aux commentaires des évaluateurs, de leur gouvernement et de l'ISC, le cas échéant, et l'IBP a relu les réponses finales afin de garantir la cohérence entre les pays dans le choix des réponses.

Évaluation de la transparence budgétaire

L'EBO 2023 se base sur 109 questions pour évaluer dans quelle mesure chaque pays met huit documents budgétaires clés à la disposition du public sur le site web du gouvernement concerné en temps voulu, ainsi que l'exhaustivité des informations budgétaires fournies dans ces documents accessibles au public. Sur la base de la moyenne simple de la valeur numérique des réponses à ces 109 questions, chaque pays reçoit une note de transparence budgétaire allant de 0 à 100. Ces notes de la transparence budgétaire aboutissent à un classement mondial de la transparence budgétaire appelé l'indice du budget ouvert.

Mesure de la diffusion en temps utile d'informations au public tout au long de la procédure budgétaire

Document budgétaire	Délais de publication des documents « accessibles au public » *	Numéros de questions de l'EBO 2023	Nombre de questions par document
Rapport préalable au budget	Doit être publié au moins un mois avant que le projet de budget de l'Exécutif ne soit soumis à l'examen du corps législatif.	54-58, PBS-2	6
Projet de Budget de l'Exécutif (y compris les pièces justificatives)	Doit être rendu public pendant que le législateur l'examine encore et avant qu'il ne soit approuvé. En aucun cas un projet de budget publié après que le législateur l'ait approuvé ne peut être considéré comme "accessible au public".	1-53, EBP-2	54
Budget approuvé	Doit être publié au plus tard trois mois après l'approbation du budget par le Législatif.	59-63, EB-2	6
Budget citoyen	Doit être publié dans les mêmes délais que le projet de budget de l'Exécutif correspondant ou le budget voté. Par exemple, un budget citoyen pour le projet de budget de l'Exécutif doit être publié pendant que le corps législatif examine encore le projet de budget de l'Exécutif et avant qu'il ne soit approuvé.	64-67	4
Rapports en cours d'année	Doit être publié au plus tard trois mois après la fin de la période de référence.	68-75, IYR-2	9
Revue de milieu d'année	Doit être publié au plus tard trois mois après la fin de la période de référence.	76-83, MYR-2	9
Rapport de fin d'année	Doit être publié au plus tard 12 mois après la fin de l'exercice fiscal (la période de déclaration).	84-96, YER-2	14
Rapport d'audit	Doit être publié au plus tard 18 mois après la fin de l'exercice fiscal (la période de déclaration).	97-102, AR-2	7

* L'enquête sur le budget ouvert considère qu'un document est "accessible au public" s'il est publié sur le site web du gouvernement concerné dans le délai imparti et s'il est disponible sans frais.

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

Comme indiqué ci-dessus, le score de transparence budgétaire de chaque pays pour 2023 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, le score est une simple moyenne des réponses à l'ensemble des 109 questions. Aucune méthode de pondération explicite n'est utilisée pour le calcul des scores.

Bien que l'utilisation d'une moyenne simple soit claire, elle donne implicitement plus de poids à certains documents budgétaires qu'à d'autres. En particulier, 54 des 109 questions relatives à la transparence budgétaire évaluent la disponibilité publique et l'exhaustivité du projet de budget de l'Exécutif et sont donc des facteurs déterminants de la note globale de transparence budgétaire d'un pays. En revanche, le budget citoyen et le budget voté ne font l'objet que de 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 (et généralement le plus visible), car il expose les objectifs et les plans de la politique budgétaire du gouvernement pour l'exercice à venir. Il fournit généralement des détails sur les politiques budgétaires des gouvernements qui ne sont disponibles dans aucun autre document. L'accès à ces informations est déterminant pour permettre à la société civile de comprendre et d'influer sur le budget avant son approbation et constitue une ressource importante tout au long de l'exercice.

Évaluation de la participation publique et des institutions de contrôle

L'EBO 2023 utilise les 36 questions restantes pour mesurer dans quelle mesure les gouvernements associent le public à la prise de décision et au suivi du budget, ainsi que le rôle du pouvoir législatif et de l'Institution Supérieure de Contrôle dans le processus budgétaire. La moyenne des réponses aux questions relatives à chaque domaine est calculée et une note distincte est attribuée à chaque domaine. L'IBP recueille également des informations sur le rôle des Institutions Budgétaires Indépendantes (IBI) – des institutions indépendantes et non partisans, normalement rattachées à l'Exécutif ou au Législatif, qui établissent des prévisions budgétaires et évaluent le coût des politiques. Toutefois, l'IBP ne calcule pas de score pour le rôle des IBI, car leur adoption reste relativement limitée dans le monde.

Évaluation des possibilités de faire participer le public, et acteurs et pratiques de contrôle

Indicateur mesuré	Numéros de questions de l'EBO 2023	Nombre de questions par indicateur
Engagement du public dans le processus budgétaire	125-142	18
Rôle du Législatif	107-118	12
Rôle de l'institution supérieure de contrôle	119-124	6
Rôle des institutions budgétaires indépendantes	103-106	4*

* Ces questions relatives aux IBI ne sont pas notées.

Pour plus d'informations

Cette annexe présente une description de base de la méthodologie utilisée pour produire l'enquête sur le budget ouvert 2023. Pour plus de détails sur tout aspect de la méthodologie, veuillez contacter l'IBP à l'adresse suivante : info@internationalbudget.org.