

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2012

Section 1 : Mise en œuvre de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 et calcul de l'Indice sur le budget ouvert

L'Enquête sur le Budget Ouvert est une enquête qui évalue l'accès du public à l'information budgétaire ainsi que les autres pratiques de budgétisation qui contribuent à obtenir un système de finances publiques responsable et réceptif dans les pays du monde.¹ 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 se concentre sur les contenus et la publication en temps opportun 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. Nombre de ces critères sont similaires à ceux développés par les organisations multilatérales, tels que le Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale du FMI, les Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire de l'OCDE et la Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). La solidité de ces lignes directrices repose sur leur application universelle dans les différents systèmes budgétaires internationaux et dans les pays ayant différents niveaux de revenus.

L'Enquête sur le budget ouvert couvre également d'autres thèmes importants pour la société civile et les défenseurs de la bonne gouvernance, y compris la mesure dans laquelle le public peut participer à chaque étape du processus budgétaire, les facteurs liés au pouvoir de l'Assemblée législative et le rôle du bureau national d'audit indépendant d'un pays donné (également appelé « l'Institution supérieure de contrôle »).

L'Enquête sur le budget ouvert 2012 est un processus de recherche collaborative, dans lequel l'IBP a travaillé avec des partenaires de la société civile dans 100 pays au cours des deux dernières années. Les 100 pays participant à la quatrième édition de l'enquête (l'enquête a été menée en 2006, 2008 et 2010) ont été sélectionnés avec l'intention de construire un échantillon représentatif comprenant des régions géographiques comparables ainsi que des pays ayant des niveaux de revenus différents.

Le questionnaire sur le budget ouvert

Les résultats obtenus par chaque pays dans l'édition 2012 de l'Enquête sont basés sur un questionnaire composé de 125 questions qui a été complété par un chercheur ou un groupe de chercheurs employés par une organisation nationale. Tous les chercheurs qui ont eu la responsabilité

¹ 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 raisonnable, et 2) disponible à moindre coût à toute personne qui souhaite obtenir ce document (c'est-à-dire que le gouvernement ne doit pas être sélectif en donnant accès aux documents).

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 champs 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 plupart des chercheurs appartiennent à des organisations portant une attention particulière aux questions budgétaires.

La plupart des 125 questions du Questionnaire 2012 requièrent que les chercheurs choisissent entre cinq réponses. Les réponses « a » ou « b » décrivent une situation ou condition représentant une bonne pratique concernant le type d'information budgétaire (ou de pratique budgétaire) que la question évalue, « a » indiquant que la norme est pleinement respectée. La réponse « c » correspond à des pratiques considérées comme minimales pour atteindre la norme en question, tandis qu'une réponse « d » indique qu'une norme n'est pas du tout respectée. La réponse « e » indique que la norme n'est pas applicable, comme par exemple lorsqu'il est demandé à un pays membre de l'OCDE s'il reçoit une aide étrangère. Certaines questions ont trois réponses possibles : « a » (norme respectée), « b » (norme non respectée) ou « c » (non applicable). Il a été demandé aux chercheurs de fournir des preuves de leurs réponses et d'enrichir leur questionnaire avec des commentaires, des explications et les liens vers les documents pertinents.

Une fois complétées, les réponses au questionnaire sont quantifiées. Pour les questions ayant cinq options de réponse, le résultat numérique de 100 pour cent est attribué à une réponse « a », 67 pour cent pour un « b », 33 pour cent pour un « c » et zéro pour un « 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

Les chercheurs ont commencé à recueillir des données de l'Enquête 2012 au mois d'août 2011 et ont complété le questionnaire de leur pays en décembre 2011. L'Enquête sur le budget ouvert 2012 n'évalue que les événements, les activités ou les développements qui se sont produits jusqu'au 31 décembre 2011, toutes les actions survenant après cette date ne sont pas prises en compte dans les résultats de l'Enquête 2012.

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 législateurs 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. (Voir le Guide relatif au Questionnaire sur le budget ouvert à l'adresse : [http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/.](http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/))

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire et dans la plupart des cas a passé six mois à discuter avec les chercheurs pour réviser les questionnaires. L'analyse de l'IBP avait pour but de s'assurer que les réponses aux questions étaient

consistantes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays. Les réponses ont également été vérifiées en fonction des informations disponibles publiquement, notamment les documents et les rapports budgétaires sur la transparence des finances publiques publiés par les institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE.

Les questionnaires ont été ensuite revus par deux relecteurs experts anonymes, qui étaient des personnes 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 d'une recherche dans les bibliographies, les contacts professionnels, sur Internet et dans les registres de conférences passées de l'IBP.

L'équipe de l'IBP a révisé les commentaires des relecteurs pour s'assurer que ceux-ci coïncidaient avec la méthodologie de l'étude. Tout commentaire du relecteur ne respectant pas les indications du guide a été supprimé et les commentaires restants ont été partagés avec les chercheurs. Ces derniers ont répondu aux commentaires des relecteurs et du gouvernement, si applicable, et les éditeurs de l'IBP ont arbitré entre les réponses s'opposant pour assurer la consistance des présupposés entre les pays pour la sélection des réponses

L'IBP a également invité les gouvernementaux de 95 pays à fournir des commentaires sur les questionnaires préliminaires. La décision d'inviter un gouvernement à commenter les résultats préliminaires a été prise suite à la consultation avec l'organisation de recherche responsable de l'Enquête. L'équipe de l'IBP a déployé des efforts considérables pour encourager les gouvernements à fournir leurs commentaires. Ceux qui n'avaient pas répondu aux premières invitations ont été relancés à cinq ou six occasions. Sur les 95 gouvernements invités, 41 ont fourni des commentaires sur les questionnaires de leur pays. Ces commentaires peuvent être consultés dans leur intégralité dans les questionnaires pertinents à l'adresse : <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

L'Indice sur le budget ouvert

L'Indice sur le budget ouvert (IBO) assigne à chaque pays un score de 0 à 100 fondé sur la moyenne des réponses aux 95 questions liées à l'accès du public à l'information budgétaire. Ce résultat reflète la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public en temps opportun dans les huit documents budgétaires clés.

L'Indice sur le budget ouvert 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 »	Numéros des questions de l'Enquête 2012	Nombre de questions par document dans l'IBO
Rapport préalable au	Il doit être publié au moins un mois avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif	60-62	3

budget (RPB)	pour examen par la législature		
Projet de budget de l'exécutif (PBE)	Dans l'idéal, il doit être publié en même temps que sa présentation à la législature. Au minimum, il doit être publié pendant son examen par la législature et préalablement à son approbation. 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 »	1-58	58
Documents à l'appui du PBE	Ils doivent être publiés à peu près au même moment que le Projet de budget de l'exécutif (voir ci-dessus)	1-58	58
Budget approuvé (BA)	Il doit être publié au plus tard trois mois après l'approbation du budget par la législature.	101	1
Budget des citoyens (BC)	S'il s'agit d'une version simplifiée du Projet de budget l'exécutif, il doit être publié en même temps que le Projet de budget de l'exécutif « accessible au public ». S'il s'agit d'une version simplifiée du Budget approuvé, il doit être publié en même temps que le Budget approuvé « accessible au public ».	109-112	4
Rapports en cours d'année (RCA)	Ils doivent être publiés au plus tard trois mois suivant la fin de la période financière.	63-64, 66-71	8
Revue de milieu d'année (RMA)	Elle doit être publiée au plus tard trois mois suivant la fin de la période financière.	73-76	4
Rapport de fin d'année (RFA)	Il doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice fiscal (période financière).	77-86	10
Rapport d'audit	Il doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice fiscal (période financière).	87-89, 91, 95-96, 108	7

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

Sur les 30 questions de l'enquête qui ne sont pas utilisées pour calculer l'IBO, la majorité d'entre elles évaluent la capacité de contrôle des législatures et des institutions supérieures de contrôle (ISC), ainsi que les possibilités de participation du public lors de l'élaboration du budget. Pour avoir une idée générale du « pouvoir » de chacune de ces institutions et du niveau auquel les gouvernements font participer le public dans la prise de décision et le suivi du budget, les réponses relatives aux législatures, aux institutions supérieures de contrôle et à la participation du public ont été pondérées. Ces mesures doivent être utilisées comme donnée indicative, dans la mesure où l'ensemble des

questions sur la législation, l'ISC et la participation publique n'est pas aussi complet que l'ensemble concernant les questions de l'accès du public à l'information.

L'Enquête sur le budget ouvert évalue les protagonistes chargés du contrôle et les pratiques de suivi		
Indicateur mesuré	Numéros des questions de l'Enquête 2012	Nombre de questions par indicateur
Participation du public dans le processus budgétaire	114-125	12
Pouvoir de la législature	59, 97-100, 102-107	11
Pouvoir de l'institution supérieure de contrôle	90, 92-94	4

Trois des 30 questions qui ne portent pas sur l'IBO ne sont pas incluses dans les indicateurs globaux. Deux questions (65 et 72) portant sur les Rapports en cours d'année ont été ajoutées au cours des éditions suivantes de l'Enquête. Elles n'ont ainsi pas été incluses dans le calcul de l'IBO afin de maintenir une comparabilité au fil du temps. La réponse à une question (113) portant sur le fait que l'exécutif publie des définitions accessibles et non techniques des termes utilisés dans le budget et dans les autres documents budgétaires n'est pas incluse dans l'Indice sur le budget ouvert.

Section 2 : Quelles sont les nouveautés du Questionnaire sur le budget ouvert 2012 et quelles sont les conséquences ?

La structure du Questionnaire sur le budget ouvert 2012 est différente de celle utilisée lors des éditions précédentes de l'Enquête. L'IBP a ajouté et supprimé un certain nombre de questions, même si le nombre total de questions compte 125 questions par rapport aux 123 questions contenues dans les éditions précédentes. Le Questionnaire sur le budget ouvert est désormais composé de cinq sections, soit deux de plus par rapport aux éditions précédentes.

La plupart des modifications apportées au Questionnaire sur le budget ouvert approfondissent l'évaluation de l'Enquête sur les questions liées au pouvoir relatif de la législature et de l'institution supérieure de contrôle, et la participation du public dans les processus budgétaires. Comme décrit en détail ci-dessous, la plupart des questions utilisées pour calculer l'Indice sur le budget ouvert n'ont pas changé, par conséquent, les indices peuvent être comparés à travers les quatre cycles de l'Enquête.

Les Sections 1 et 2 sont essentiellement les mêmes que lors des cycles précédents, et décrivent les documents budgétaires clés utilisés pour remplir le questionnaire et évaluer l'accès du public et l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif et de ses documents justificatifs. Compte tenu de son importance pour présenter les priorités et les plans gouvernementaux dans la perception et les dépenses des fonds publics pour l'année à venir et pour établir l'ordre du jour du débat budgétaire, l'enquête place un accent particulier sur le projet de budget.

La Section 3 évalue l'accès du public et l'exhaustivité des rapports budgétaires clés tout au long du processus budgétaire. Les questions relatives au pouvoir de la législature qui ont été incluses dans cette section lors des cycles précédents ont été déplacées vers deux nouvelles sections. Cependant, même si les questions restantes ont été renumérotées, leur formulation et leur ordre n'ont pas changé.

La Section 4 a été ajoutée à l'Enquête 2012 et est composée de questions qui mesurent le pouvoir de la législature et de l'Institution supérieure de contrôle. Elle comprend des questions qui faisaient partie des éditions précédentes de l'Enquête, ainsi que des nouvelles questions qui se penchent sur différents facteurs comme l'existence d'un organisme de recherche bien établi pouvant fournir à la législature les capacités d'analyse et les orientations sur les questions budgétaires ; l'existence de débats législatifs prébudgétaires, de procédures de transfert de fonds, non seulement entre les unités administratives, mais également entre les postes budgétaires individuels, et de procédures en place en cas de collecte de recettes supplémentaires au cours de l'exercice budgétaire.

La Section 5 est également une nouvelle section, et elle comprend 12 questions sur la participation du public dans le processus budgétaire. Certaines de ces questions (comme par exemple celles qui portent sur les audiences publiques au parlement) figuraient dans les différentes sections du questionnaire lors des cycles précédents de l'Enquête, même s'il y a un nombre important de nouvelles questions. Les autres questions contenues dans cette section évaluent l'existence de modalités juridiques, de mécanismes et de procédures de rétroaction en matière de participation du public au sein de l'exécutif, de la législature et de l'Institution supérieure de contrôle. Enfin, la Section 5 comprend également quatre questions sur le Budget des citoyens, soit trois de plus que dans les questionnaires précédents. L'intérêt accru porté au Budget des citoyens traduit une prise de conscience de plus en plus forte que ce document est un élément clé de la transparence budgétaire dans un pays donné.

Résumé des modifications apportées au Questionnaire sur le budget ouvert 2012

- Douze questions ont été exclues de l'Enquête 2012 : 56-60, 63-65, 70, 79, 97, et 99. (Il convient de noter qu'il s'agit des numéros des questions du Questionnaire sur le budget ouvert 2010.) Aucune de ces questions n'a été utilisée pour calculer l'Indice sur le budget ouvert ou tout autre indicateur de l'Enquête.
- Deux questions ont été modifiées : 109 et 123. (Il convient de noter qu'il s'agissait des questions 61 et 119, respectivement, du Questionnaire sur le budget ouvert 2010).
- Quatorze questions ont été ajoutées : 97-98, 103-104, 110-112, 114-118, et 124-125. Ces questions ont été utilisées pour définir les indicateurs de la participation du public et du pouvoir de la législature.

Conséquences des changements pour l'Indice sur le budget ouvert et les autres indicateurs

Le Budget des citoyens

Le fait d'augmenter à quatre (au lieu de une) le nombre de questions sur le Budget des citoyens est le seul changement qui affecte le calcul de l'Indice sur le budget ouvert dans le Questionnaire sur le budget ouvert 2012. L'IBO 2012, au lieu d'être calculé sur la base de 92 questions, comme pendant les éditions précédentes de l'Enquête, est basé sur 95 questions. En plus de demander si oui ou non le gouvernement produit et publie un Budget des citoyens, les nouvelles questions évaluent la mesure dans laquelle le public a participé à l'élaboration du document, à sa diffusion et si un Budget des citoyens est produit à chaque étape du processus budgétaire.

Les nouvelles questions améliorent les variations des performances concernant les budgets des citoyens, ce qui pourrait entraîner des scores de l'IBO 2012 supérieurs ou inférieurs à ce qu'ils auraient été sans ces modifications. Ainsi, est-il encore possible de comparer l'IBO 2012 avec les indices obtenus lors des premières éditions de l'Enquête ? Dans l'idéal et pour assurer la comparabilité, l'IBP aurait pu trouver les réponses aux nouvelles questions dans les trois cycles précédents de l'Enquête et recalculer les scores respectifs de l'IBO. Mais, les informations disponibles n'étaient pas suffisantes pour le faire de manière rigoureuse, de sorte que les Indices sur le budget ouvert des éditions 2006, 2008 et 2010 n'ont pas été actualisés.

Pour évaluer la mesure dans laquelle les nouvelles questions influencent les résultats de l'IBO 2012, et donc la façon dont ceux-ci sont comparables aux résultats des cycles précédents de l'Enquête, l'IBP a calculé à la fois l'Indice sur le budget ouvert 2012 avec 92 questions et l'IBO réel 2012 (avec l'ensemble des 95 questions) et a comparé les résultats. Ceux-ci montrent que les nouvelles questions ont eu généralement peu d'effet sur les résultats de l'IBO 2012, ce qui rend possible la comparaison des scores au cours des quatre cycles de l'Enquête.

- 1) Dans 71 des 100 pays étudiés, les scores de l'IBO 2012 calculés sur 95 questions sont plus faibles que les scores basés sur 92 questions. Cependant, dans un peu plus des deux tiers des pays étudiés (68), la différence n'est pas supérieure à un point. Une baisse de trois points est observée pour trois pays : les États-Unis, l'Allemagne, et l'Espagne – qui affichent tous de bonnes performances.
- 2) Le classement relatif change légèrement entre le « nouveau » (95 questions) et « l'ancien » calcul de l'IBO : les corrélations entre les scores et les classements, en utilisant les méthodes anciennes et nouvelles, sont extrêmement élevés (0,9998 et 0,9992, respectivement), suggérant ainsi que les modifications apportées au questionnaire ont un très faible impact sur l'évaluation de la transparence budgétaire, tant au niveau mondial qu'au sein de chaque pays.

Le pouvoir de la législature

Les modifications apportées aux indicateurs de l'Enquête 2012 sur le pouvoir de la législature n'affectent pas le calcul de l'Indice sur le budget ouvert. Ces changements comprennent quatre nouvelles questions qui ont été ajoutées au questionnaire de l'Enquête par rapport aux cycles précédents. En outre, les questions existantes ont été révisées afin d'obtenir une évaluation plus précise et exhaustive du rôle des législatures au cours du processus budgétaire et de l'efficacité de leur contrôle des politiques gouvernementales. Enfin, quatre questions qui ont été utilisées pour évaluer le pouvoir du contrôle législatif lors des cycles précédents de l'Enquête sur le budget ouvert sont désormais utilisées pour évaluer les possibilités de participation du public dans les budgets.

Alors que les réponses aux questions existantes sont comparables au fil du temps, le fait d'avoir ajouté des nouvelles questions sur la législature signifie que les résultats moyens obtenus sur le pouvoir de cette institution ne sont pas comparables entre les différents cycles de l'Enquête.

Le pouvoir de l'Institution supérieure de contrôle

Seuls quatre indicateurs ont été utilisés pour évaluer la solidité de l'Institution supérieure de contrôle :

- le pouvoir de démettre de ses fonctions le responsable de l'Institution supérieure de contrôle (question 90) ;
- le pouvoir juridique de contrôler les finances publiques (question 92) ;
- les ressources financières disponibles de l'ISC et le pouvoir de déterminer son propre budget (question 93) ; et
- la disponibilité de personnel d'audit qualifié (question 94).

Au cours des enquêtes précédentes, l'indicateur de la solidité des ISC était composé d'un plus grand nombre de questions. Ces questions sont toujours incluses dans l'Enquête 2012 (questions 87, 90, 92-96, 107-108, et 123) : pourtant, certaines questions sont désormais utilisées pour concevoir les indicateurs relatifs à la participation du public, l'exhaustivité du rapport d'audit et le pouvoir de la législature. En raison de ces changements, les résultats 2012 relatifs à la solidité de l'ISC ne sont pas comparables à ceux des cycles précédents de l'Enquête.

Participation du public au processus budgétaire

Enfin, un ensemble de 12 indicateurs a été conçu pour évaluer la mesure dans laquelle le pouvoir exécutif, la législature et l'institution supérieure de contrôle font participer le public dans le processus budgétaire (questions 114 à 125). Certaines de ces questions (119-123) ont été incluses dans les cycles précédents de l'enquête, même si une question a été révisée pour mieux expliquer les éléments qui sont évalués (123), tandis que d'autres n'ont pas changé (119-122). Sept questions sont totalement nouvelles (114-118 et 124-125).

Section 3 : Pondération de l'importance relative des documents budgétaires clés et conséquences sur les résultats

Comme mentionné ci-dessus, le score de l'IBO 2012 pour chaque pays est calculé à partir d'un sous-ensemble de 95 questions contenues dans l'Enquête. Bien que chacun des huit documents budgétaires clés évalués peuvent avoir un nombre différent de questions qui s'y rapportent, le score de l'IBO est une moyenne simple de l'ensemble des 95 questions. Pour calculer les scores de l'IBO, aucune méthode de pondération explicite n'a été utilisée pour compenser l'influence disproportionnée des documents qui font l'objet d'un nombre supérieur de questions dans l'Enquête.

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, 58 des 95 questions de

l'IBO 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'IBO d'un pays donné. En revanche, le Budget approuvé et le Budget des citoyens sont soumis à une et quatre 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. L'accès à ces informations est crucial pour la société civile si elle doit influencer les débats budgétaires préalablement à l'approbation du budget final.

Cependant, l'IBP a utilisé plusieurs méthodes alternatives pour calculer l'IBO 2012 et évaluer la mesure dans laquelle la méthode de calcul actuelle peut biaiser les résultats de l'IBO. Ces tests concluent que les classements des pays pour l'IBO sont constants, indépendamment de la méthode de pondération utilisée.

Avez-vous des questions ?

Cette annexe présente une description de base de la méthodologie utilisée dans la production de l'Enquête sur le budget ouvert 2012, y compris un résumé des changements apportés à l'Enquête et leur impact sur les résultats et la comparabilité entre les quatre éditions de l'Enquête. Nous avons également tenté de répondre à certaines questions méthodologiques dans des termes non techniques. Si vous avez des questions plus techniques sur l'Enquête sur le budget ouvert, ou si vous souhaitez obtenir davantage d'informations sur tout aspect méthodologique, veuillez contacter l'IBP à info@internationalbudget.org.