

International Budget Partnership

GUIDE POUR RÉPONDRE AU *QUESTIONNAIRE SUR LE BUGDET OUVERT* : EXPLICATION DES QUESTIONS ET DES OPTIONS DE RÉPONSES

Juillet 2011

International Budget Partnership
Center on Budget and Policy Priorities
820 First Street, NE Suite 510
Washington, DC 20002 _
www.internationalbudget.org
www.openbudgetindex.org

International Budget Partnership

GUIDE POUR RÉPONDRE AU *QUESTIONNAIRE SUR LE BUDGET OUVERT* : EXPLICATION DES QUESTIONS ET DES OPTIONS DE RÉPONSE

Introduction et aperçu général	3
Principes importants liés à la transparence et à la responsabilisation budgétaires	4
Autres outils utiles pour la recherche de transparence budgétaire	5
Structure du Questionnaire	5
Informations générales à propos des entretiens	7
Entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux	8
Première section : L'accessibilité aux documents budgétaires	8
Les principaux documents budgétaires utilisés dans cette étude	9
Tableau 1. L'année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire	13
Sur quelle année budgétaire les réponses aux questionnaires doivent-elles s'appuyer ?	13
Quand les documents sont-ils considérés comme étant « accessibles au public » ?	14
Tableau 2 : Les documents budgétaires clés : intitulés et liens Internet	17
Tableaux 3 et 4 : Distribution des documents	17
Deuxième Section : le Projet de budget de l'exécutif	19
Structure des réponses aux questions.....	20
À quelles situations s'applique la réponse « Non applicable » ?	21
Réponses impliquant des documents qui ne sont pas accessibles au public.....	21
Citations et références	22
Citations tirées d'entretiens avec des fonctionnaires	24
Révision par un pair	25
Explications sur les questions 1-55.....	25
Troisième section : le processus budgétaire	45
Explication sur les questions 56-96	46
Quatrième section : le pouvoir du corps législatif	52
Explications sur les questions 97-108.....	52
Cinquième section : le Budget des citoyens et la participation du public dans le processus budgétaire	57
Explications sur les questions 109-125	57

Introduction et aperçu général

Le *Questionnaire sur le budget ouvert* a deux principaux objectifs. Premièrement, il vise à aider les chercheurs indépendants de la société civile à comprendre une sélection de critères de bonne pratique internationale en matière de transparence budgétaire et de responsabilisation et à appliquer ces normes aux pratiques que les chercheurs constatent dans leur pays. Deuxièmement, il vise à rallier la recherche de la société civile sur ces sujets dans différents pays, en fournissant une méthodologie commune pour l'examen de la transparence budgétaire et de la responsabilisation. L'application de cette méthodologie normalisée à la recherche dans tous les pays permettra de faire des comparaisons entre pays. En plaçant les performances de chaque pays sur des normes internationalement acceptées dans un contexte transnational, l'Enquête sur le budget ouvert attire l'attention mondiale sur l'importance des budgets gouvernementaux ouverts et responsables.

Les groupes budgétaires de la société civile ont un intérêt commun à promouvoir l'accès du public à l'information à chacune des étapes budgétaires du cycle budgétaire. La disponibilité d'une information budgétaire complète, accessible, utile et opportune est essentielle pour la participation avisée de la société civile au processus budgétaire. Le questionnaire a spécifiquement pour objectif d'aider les chercheurs à identifier les informations mises à la disposition du public, leur caractère opportun pour chacune des quatre étapes du processus budgétaire, ainsi que les manques d'information existants.

L'attention portée à l'accès du public à l'information, ainsi que les possibilités de participation aux processus budgétaires, confère à ce questionnaire toute son originalité parmi toutes les évaluations de transparence et de responsabilisation gouvernementales. Cependant, le *Questionnaire sur le budget ouvert* traite seulement d'un ensemble très limité de sujets liés aux questions plus larges de la gestion efficace des finances publiques, de la participation citoyenne et de la responsabilisation. Le *Questionnaire sur le Budget Ouvert* a donc pour objectif de compléter plutôt que de supplanter d'autres recherches sur la transparence des budgets. L'IBP encourage fortement les chercheurs à développer leur propre recherche spécifique à leur pays, afin de mettre en lumière et d'attirer l'attention sur ces questions dans leur pays.

Tandis que le questionnaire contient des questions qui évaluent les opportunités pouvant exister pour une participation citoyenne significative et efficace au processus budgétaire, ce thème est particulièrement difficile à mesurer et à comparer entre les pays car les mécanismes de participation sont spécifiques en fonction des différents contextes et des types de systèmes budgétaires. Bien que le *Questionnaire sur le budget ouvert 2012* ait été révisé pour intégrer davantage de questions sur la participation, l'IBP procédera à des évaluations poussées lors des prochaines enquêtes. Certains domaines ne sont pas du tout abordés dans le questionnaire, notamment la structure légale et administrative de la gestion des dépenses publiques dans les pays, ou encore la transparence et la responsabilisation des différents niveaux du gouvernement. Ce sont deux questions extrêmement importantes, mais difficiles à saisir entre différents types de systèmes budgétaires de manière à pouvoir faire des comparaisons entre les pays.

Principes importants liés à la transparence et à la responsabilisation budgétaires

Malgré ses limitations, le questionnaire tente de saisir et de rendre opérationnels certains principes et standards de base importants, ainsi que certaines normes, liés à des pratiques et des systèmes budgétaires transparents et responsables. Il s'agit notamment de :

L'autorisation préalable : Le pouvoir législatif doit autoriser les mesures qui entraînent des dépenses, la collecte de revenus et la dette, *avant* que l'exécutif ne passe à l'action.

L'unité : L'ensemble des dépenses annuelles et des recettes proposées, ainsi que les autres activités financières gouvernementales doivent être présentés au pouvoir législatif en un seul document consolidé, le Projet de budget de l'exécutif. (Bien qu'en pratique dans la majorité des pays étudiés, cette présentation consolidée prend la forme d'un document principal, avec plusieurs documents annexes.)

L'exhaustivité : Le gouvernement ne doit pas seulement dévoiler ses activités financières dans son Projet de budget annuel, mais il doit également publier des documents à d'autres périodes de l'année budgétaire pour avoir une vision complète et actualisée des actions du gouvernement.

La périodicité : L'exécutif doit respecter les délais impartis du calendrier annuel pour la rédaction de la première version du budget, la présentation au pouvoir législatif pour débats et approbation, l'exécution du budget, et la présentation des comptes finaux au public et à l'Institution supérieure de contrôle (ISC). La réalisation d'un rapport régulier et en temps voulu sur chacune de ces quatre phases du processus budgétaire est essentielle. Le pouvoir législatif et l'Institution supérieure de contrôle ont également des rôles importants à jouer pour agir de manière opportune tout au long de l'année budgétaire, en particulier pendant les débats et l'approbation du budget annuel et la révision des comptes finaux.

La spécificité : La description de chacun des postes budgétaires doit déboucher sur une vision d'ensemble claire des plans de dépenses du gouvernement. Les descriptions et les chiffres fournis pour les postes budgétaires ne doivent pas être trop regroupés (présentées comme des totaux généraux) pour éviter que les actions gouvernementales ne paraissent opaques. En outre, ces informations doivent être présentées selon les systèmes de classification acceptés internationalement pour éviter leur opacité.

La légalité : Toutes les dépenses et activités doivent être réalisées dans le cadre de la loi. Quand la loi n'adhère pas ou ne promeut pas les principes de base de la transparence et de la responsabilisation, la société civile doit formuler des recommandations afin de l'amender.

Une structure conviviale : Les documents budgétaires d'un pays sont des documents essentiels sur la responsabilité du gouvernement : ils doivent être présentés sous une forme pratique et compréhensible pour l'ensemble des différents publics et de leurs niveaux de capacités techniques, notamment le pouvoir législatif, les fonctionnaires et le public.

La publicité : Tous les citoyens d'un pays doivent avoir le droit, en tant qu'individus ou association sous la forme d'organisations de la société civile (OSC), de formuler et d'exprimer leurs opinions sur le budget national. Les documents budgétaires doivent pour cela être largement accessibles. Ceci est particulièrement important pour le Projet de budget de l'exécutif, qui doit être mis à la disposition des citoyens *avant* d'être adopté par le pouvoir législatif.

Les fins et moyens : Des relations claires doivent être établies entre les politiques, les plans, les intrants budgétaires et les résultats souhaités du gouvernement. L'explication accompagnant le budget doit clairement communiquer les objectifs du budget en termes d'intrants, d'objectifs à atteindre et de résultats mesurables.

Autres outils utiles pour la recherche de transparence budgétaire

Nous recommandons aux chercheurs de consulter l'Initiative sur le Budget ouvert sur le site de l'IBP (www.openbudgetindex.org/ pour trouver d'autres liens et outils utiles pouvant contribuer à approfondir tous les travaux de recherche additionnels sur la transparence budgétaire qu'ils envisageraient.

En outre, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ont élaboré des questionnaires complets et des outils de diagnostic pour examiner la transparence fiscale, la gestion des dépenses publiques, les procédures et les pratiques budgétaires.¹ Outre ces institutions internationales, des analystes du secteur privé et des organisations de la société civile ont également développé leur propre méthodologie pour évaluer la transparence budgétaire.²

Considérés dans leur ensemble, ces différents instruments soulignent l'étendue et la complexité de la transparence budgétaire. Le *Questionnaire sur le budget ouvert* a été conçu dans le but de compléter ces nombreux efforts, mettant l'accent en priorité sur les questions liées à l'accès du public à l'information.

Structure du Questionnaire

Le *Questionnaire sur le budget ouvert* est composé de cinq sections. La première section du questionnaire contient une série de quatre tableaux qui permettent aux chercheurs d'examiner l'accès et la distribution des documents clés du budget national. Cette première section requiert du chercheur qu'il identifie chacun des documents budgétaires clés publié par un pays (ou non publié) lors de chacune des quatre phases du processus budgétaire. Le chercheur pourra ensuite utiliser ces documents pour répondre à de nombreuses questions sur les 125 qui sont présentées dans les autres sections du questionnaire (sections 2 à 5). Ces questions sont regroupées en quatre catégories : le Projet de budget

¹ Pour une discussion des instruments de la Banque Mondiale et du FMI, voir « Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments », Secrétariat des dépenses publiques et de la responsabilité financière, Banque Mondiale, Avril 2003.

² Voir, par exemple, Briseida Lavielle, Mariana Perez, et Helena Hofbauer, *Latin American Index of Budget Transparency: A Comparison of 10 Countries*, FUNDAR, 2003; Alta Folscher, *Budget Transparency and Participation: Five African Case Studies*, IDASA, 2002; et eStandards Forum, « Assessments of Adherence to Fiscal Transparency Standards » à <http://www.estandardsforum.com>.

de l'exécutif, le processus budgétaire, le pouvoir du corps législatif et la participation du public pendant le processus budgétaire.

La deuxième section du questionnaire se penche sur les documents publiés lors de l'évaluation par le pouvoir législatif du processus budgétaire. Cette section cherche à faire le constat des types d'informations qui sont fournies par le Projet de budget de l'exécutif, ainsi qu'à offrir des informations supplémentaires pouvant aider le corps législatif à analyser et à évaluer le budget proposé. Le Projet de budget de l'exécutif mérite une attention particulière puisqu'il s'agit d'un document qui montre comment le gouvernement compte collecter et dépenser les fonds pour atteindre ses objectifs de politique économique et sociale. À ce titre, il est souvent soumis à un examen des plus minutieux et à des débats étendus pendant l'année budgétaire.

Le niveau d'adhésion du Projet de budget de l'exécutif aux bonnes pratiques relatives à la présentation des données budgétaires est généralement réalisé et reflété dans les autres documents budgétaires publiés tout au long du processus. Par exemple, si un pays adopte la bonne pratique dans le Projet de budget de l'exécutif de fournir un rapport très détaillé des dépenses utilisant des classifications qui incluent des analyses fonctionnelles, économiques et administratives, ce pays sera susceptible d'utiliser les mêmes pratiques dans la réalisation des rapports au cours des autres phases du cycle budgétaire, et de fournir des informations similaires dans ses rapports en cours et en fin d'année.

La troisième section du questionnaire évalue le niveau de transparence de chacune des quatre phases du processus budgétaire. Dans cette section, les questions se penchent aussi bien sur les documents qui doivent être mis à la disposition du public durant chacune des phases que sur les pratiques que l'exécutif et l'Institution supérieure de contrôle peuvent adopter pour rendre le processus plus responsable. Par exemple, une fois le budget approuvé, le public doit avoir accès à des rapports détaillés et réguliers, mensuels ou trimestriels, sur les dépenses effectuées, les revenus collectés et la dette en cours.

La quatrième section du questionnaire évalue le pouvoir du corps législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif au cours du processus budgétaire. Par exemple, une question se penche sur le niveau de pouvoir dont le parlement dispose pour modifier le budget proposé par l'exécutif. Une autre question demande si l'exécutif est tenu d'obtenir l'approbation du parlement préalablement aux dépenses des recettes imprévues collectées au cours de l'exercice budgétaire.

La cinquième section se concentre sur les possibilités de participation du public au cours du processus budgétaire—un plus indispensable dans la transparence budgétaire. Pour que l'accès à l'information budgétaire puisse contribuer à l'amélioration des politiques, de l'exécution et des résultats budgétaires, il doit être accompagné d'opportunités pour que le public utilise ces informations et participe de façon significative aux décisions et au contrôle du budget. Bien que les versions précédentes du *Questionnaire sur le budget ouvert* contenaient quelques questions sur ce sujet, l'enquête pour l'année 2012 comprend une section entière qui se penche sur les processus, les mécanismes et les pratiques existantes de l'exécutif, du pouvoir législatif et de l'Institution supérieure de contrôle pour assurer la participation du public dans la formulation, les discussions/ l'approbation, l'exécution et l'audit du budget national de leur pays.

Informations générales à propos des entretiens

Le *Questionnaire sur le budget ouvert* est conçu pour être rempli par un chercheur indépendant issu de la société civile, ou un groupe de chercheurs, afin de produire un ensemble unique de réponses propres à chaque pays. Le questionnaire vise à déterminer si certains types d'information sont fournis au public dans un pays, et si certaines activités ont lieu au cours de l'élaboration du budget. Les réponses apportées aux questions doivent être fondées sur une recherche empirique, et les chercheurs doivent produire une preuve justifiant leur choix d'une réponse particulière. Cette preuve peut inclure des références à des documents spécifiques, qu'il s'agisse de documents entiers ou de sections de documents/ chapitres / pages / entretiens avec des responsables. En outre, les chercheurs pourront expliquer leur choix d'une réponse particulière plutôt qu'une autre en inscrivant leurs commentaires sous chaque question.

Une fois le questionnaire complété, il sera relu dans un second temps par deux relecteurs pairs anonymes connaissant parfaitement le système et les processus budgétaires d'un pays donné pour assurer la validité et l'objectivité des résultats produits par le chercheur ou par l'équipe de chercheurs. À la demande du chercheur, une troisième série de commentaires fournis par le gouvernement lui-même peut être incluse.

Il est indispensable que les chercheurs gardent les points suivants à l'esprit :

- *Le questionnaire est centré sur les activités du gouvernement central et n'aborde pas le rôle des gouvernements régionaux et locaux.* Sachant que le questionnaire a été conçu pour mesurer la transparence et la responsabilisation budgétaires d'une manière permettant de faire des comparaisons entre pays, son format n'est pas adapté à enquêter sur les relations intergouvernementales, dont la nature peut varier de façon significative d'un pays à l'autre. Les chercheurs qui souhaitent examiner les relations budgétaires intergouvernementales sont invités à développer des questions supplémentaires pour appréhender ces activités.
- *Le questionnaire vise essentiellement à découvrir ce qui se passe dans la pratique plutôt que ce que le droit stipule.* (Les quelques questions qui font référence à des dispositions légales le stipulent clairement dans leur énoncé. Il s'agit des questions 92,93, 100 et 114). Dans la grande majorité des questions, les chercheurs devront fonder leurs réponses sur la pratique actuelle dans leur pays.

L'intérêt porté sur ce qui existe dans la pratique reconnaît que, pour certains cas, des lois budgétaires bien intentionnées ne sont pas appliquées dans la réalité et n'ont ainsi que très peu d'impact sur le processus budgétaire. Néanmoins cet intérêt ne doit pas être interprété comme un moyen de minimiser l'importance de la codification de certains aspects du processus budgétaire ; les exigences légales pour l'ouverture et la transparence représentent une part essentielle du processus garantissant une budgétisation responsable transparente, réactive, responsable, efficace et efficiente.

- *Sauf indication contraire, le questionnaire traite des documents budgétaires qui sont mis à la disposition du public.* Veuillez répondre aux 125 questions contenues dans les sections 2 à 5 du questionnaire en vous appuyant sur les documents budgétaires accessibles au public.
- *Sauf indication contraire, les questions sont conçues pour s'appliquer à la phase la plus récemment réalisée du*

processus budgétaire concerné par la question. Ainsi, le questionnaire s'appliquera probablement aux budgets de plusieurs années (voir l'encadré page 14). REMARQUE : pour les pays inclus dans l'Enquête sur le budget ouvert 2010, les documents utilisés pour répondre à l'Enquête sur le budget ouvert 2010 ne peuvent pas être utilisés pour répondre à l'Enquête sur le budget ouvert 2012.

- *Veillez utiliser la version électronique du questionnaire qui est fournie par l'IBP.* Veuillez ne pas envoyer les questions dans un autre format et ne pas altérer la structure du questionnaire.

Entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux

La conduite d'entretiens avec des fonctionnaires des pouvoirs exécutif et législatif et de l'Institution supérieure de contrôle sera nécessaire pour remplir le questionnaire, notamment :

- Première section : Tableaux 2, 3, et 4. Ces tableaux exigent que le chercheur établisse si un document est mis à la disposition du public, non produit, ou produit uniquement pour des fins internes. Un entretien avec un fonctionnaire du ministère concerné peut être nécessaire pour remplir ces tableaux.
- Sections trois et quatre : questions 59, 96, 97, 98 et 107. Ces questions traitent des informations que les membres du pouvoir législatif doivent recevoir tout au long du processus budgétaire, selon les bonnes pratiques internationales. Elles nécessiteront probablement un entretien avec un parlementaire ou un membre du personnel législatif. Veuillez vous référer à la deuxième section de ce guide, « Citations et références pour les réponses », pour de plus amples explications sur la façon d'interroger les fonctionnaires.
- Section cinq : la plupart des questions sur la participation publique (et certainement les questions 111, 116, 117, 119 et 120) sont susceptibles d'exiger des chercheurs qu'ils examinent les documents accessibles au public et qu'ils interrogent les fonctionnaires pour comprendre les pratiques réelles des différentes institutions en termes de participation publique lors des différentes étapes du processus budgétaire.

Première section : L'accessibilité aux documents budgétaires

Aux yeux des groupes budgétaires de la société civile, l'accès du public aux documents budgétaires est essentiel pour fournir au public l'information dont il a besoin pour participer efficacement au processus budgétaire. Le but du questionnaire est d'examiner la transparence du système budgétaire, de sorte que son intérêt premier porte sur les documents clés qui doivent être mis à la disposition du public, conformément aux bonnes pratiques internationales. .

La première section du questionnaire contient une série de quatre tableaux qui permettent aux chercheurs d'examiner et d'établir la disponibilité et la diffusion des documents budgétaires clés d'un pays. Ceux-ci incluent : le Rapport préalable au budget, le Résumé budgétaire, le Projet de budget de l'exécutif, les documents budgétaires annexes, le Budget des citoyens, le Budget adopté, les Rapports en cours d'année, la Revue de milieu d'année, le Rapport de fin d'année et le Rapport d'audit.

Les principaux documents budgétaires utilisés dans cette étude

La première section du questionnaire requiert des chercheurs d'identifier et de classer les documents budgétaires de leur pays selon les quatre phases du cycle budgétaire. Les documents identifiés dans cette section doivent alors être utilisés pour répondre aux questions correspondantes dans les sections deux et trois (voir le tableau ci-dessous).

Projet de budget de l'exécutif	Questions 1-58
Rapport préalable au budget	Questions 60-62
Budget des citoyens	Question 109-112
Budget adopté	Question 101
Rapports en cours d'année	Questions 63-64, 66-72
Revue de milieu d'année	Questions 73-76
Rapport de fin d'année	Questions 77-86
Rapport d'audit	Questions 87-89, 91, 95-96, 108

Les chercheurs ne doivent pas utiliser un document qui est publié au cours d'une phase du cycle budgétaire pour répondre aux questions liées à une autre phase, sachant que le questionnaire est spécifiquement destiné à évaluer l'information disponible au public pendant chacune des quatre phases de l'exercice budgétaire. Par exemple, les Rapports en cours d'année, qui sont des documents servant à déclarer les revenus et les dépenses réelles pendant l'exécution du budget (la troisième phase du cycle budgétaire) ne peuvent être utilisés pour répondre aux questions liées à l'examen législatif du Projet de budget de l'exécutif (la deuxième phase du cycle budgétaire.) Le problème ici est de savoir si les institutions de supervision publiques et les institutions clés (le corps législatif et l'ISC) ont les informations dont elles ont besoin et lorsqu'elles en ont besoin, pour participer efficacement à chaque étape du cycle budgétaire.

PREMIÈRE PHASE : ÉLABORATION DU PROJET DE BUDGET DE L'EXÉCUTIF

Le Rapport préalable au budget

Le Rapport préalable au budget est parfois appelé le rapport pré-budgétaire. Il a pour objectif de communiquer les paramètres du Projet de budget de l'exécutif— en particulier le total des dépenses, les prévisions des recettes générales et le montant de la dette prévus au cours de l'année budgétaire à venir. L'exécutif doit rendre ce document public au plus tard un mois *avant* le dépôt du Projet de budget de l'exécutif devant le pouvoir législatif. En règle générale, Le Rapport préalable au budget ne présente pas d'informations très détaillées (ces informations détaillées sont généralement présentées plusieurs semaines ou mois plus tard au sein même du budget provisoire.). Le document « *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE* » décrit le contenu d'un Rapport préalable au budget.

Dans certains pays, le ministre des Finances publie le calendrier des dates importantes et des dates butoirs pour les ministères ou le gouvernement local, qu'il utilisera pour la formulation du Projet de budget de l'exécutif. Ce calendrier relatif à l'élaboration du budget ne doit pas être confondu avec celui du Rapport préalable au budget.

DEUXIÈME PHASE : L'EXAMEN LÉGISLATIF DU PROJET DE BUDGET

Le Projet de budget de l'exécutif et les documents budgétaires annexes

Le Projet de budget de l'exécutif doit être mis à la disposition du public lors de sa première présentation au corps législatif, ou au minimum, *avant* son approbation par ce dernier, afin que le public ait l'opportunité d'influencer le budget final. **En aucun cas le budget proposé ne doit être retenu jusqu'à ce que la législature finisse ses délibérations et approuve le budget final.** Pour que le Projet de budget de l'exécutif soit considéré comme un document rendu public, il doit avoir été préalablement présenté au public avant son approbation.

La nature du Projet de budget de l'exécutif peut varier d'un pays à l'autre : parfois, il est sous la forme d'un simple document, d'autres fois, c'est une compilation de plusieurs documents. Afin de répondre aux questions 1 à 55 de la deuxième section du questionnaire, les chercheurs doivent tirer leurs réponses du Projet de budget de l'exécutif principal, ainsi qu'à partir de tous les documents budgétaires annexes fournis par l'exécutif

Il convient de garder certains points importants à l'esprit lors de l'identification du Projet de budget de l'exécutif et de ses documents annexes :

- N'utilisez pas le Budget adopté pour répondre aux questions 1 à 55 relatives au Projet de budget de l'exécutif. Les questions de cette section ont pour but d'évaluer l'information mise à la disposition du public alors que le budget est en cours d'examen au niveau du pouvoir législatif, *avant* que ce dernier n'approuve ou n'applique le budget. Si le Projet de budget de l'exécutif n'est pas mis à la disposition du public avant l'approbation du document par le corps législatif, veuillez choisir la réponse « d », pour toutes les questions 1-55.
- L'expression « documents budgétaires annexes », telle qu'elle est utilisée dans le questionnaire, fait référence aux documents publiés par l'exécutif en même temps, ou dans un intervalle de quelques jours, lors de la présentation de son projet au corps législatif. Ces documents sont presque toujours préparés par le département ou l'agence qui coordonne le processus budgétaire et qui publie le budget (tels que le Trésor public ou le ministère des Finances). Ces documents doivent être publiés dans les jours qui suivent la publication du document budgétaire principal, de sorte qu'ils peuvent être utilisés pour éclairer le débat sur le budget avant qu'il ne soit adopté par le parlement. Pour répondre aux questions 1 à 55, les chercheurs ne doivent pas utiliser les informations que l'exécutif ou la banque centrale publie à d'autres moments de l'année.
- Les documents qui présentent des projections pluriannuelles (tels que les plans nationaux pluriannuels de développement ou les documents relatifs au cadre des dépenses à moyen terme) peuvent être considérés comme des « documents budgétaires annexes » *s'ils sont directement associés au budget*. Cela suppose que ces projections pluriannuelles soient publiées annuellement en même temps que le budget, qu'elles reposent sur les mêmes hypothèses macroéconomiques que celles contenues dans le budget et qu'elles reflètent les mêmes niveaux de recettes et de dépenses au cours des années où elles se superposent au budget (cela peut être pertinent pour les questions 5-6 et 9-10).

- N'utilisez pas les informations contenues dans les documents publiés lors des autres étapes du cycle budgétaire (à savoir, les Rapports en cours d'année ; de fin de l'année ou d'audit) pour répondre aux questions 18-34 relatives aux données des années antérieures dans le Projet de budget de l'exécutif. Comme mentionné plus haut, le questionnaire est destiné spécifiquement à évaluer les données accessibles au public pendant chacune des quatre phases de l'année budgétaire. Ainsi, pour répondre aux questions relatives aux données des années antérieures contenues dans le Projet de budget de l'exécutif, il convient de se baser uniquement sur les informations contenues dans le Projet de budget de l'exécutif. Si le Projet de budget de l'exécutif ne contient pas les informations de l'année précédente décrites dans ces questions, veuillez choisir la réponse « d ».

TROISIÈME PHASE : L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le Budget adopté

Après avoir débattu du budget proposé par l'exécutif, le corps législatif adopte généralement une certaine partie du budget ou l'approuve dans sa totalité. Dans le cadre du *Questionnaire sur le budget ouvert*, afin d'être considéré comme « mis à la disposition du public », le Budget adopté doit être communiqué au public dans **les trois mois** suivant son approbation par le pouvoir législatif. Dans ce questionnaire, l'expression « Budget adopté » fait référence au document budgétaire qui a été voté par le pouvoir législatif et la question 101 couvre ce thème. Dans certains pays, le Projet de budget de l'exécutif présente des différences significatives par rapport au Budget adopté. Les chercheurs ne devront donc pas utiliser le Budget adopté pour répondre aux questions 1-55 relatives au Projet de budget de l'exécutif

Les Rapports en cours d'année

Les Rapports en cours d'année sont parfois appelés *Rapports mensuels* ou *Rapports trimestriels*. Les chercheurs ne doivent utiliser que les Rapports en cours d'année pour répondre aux questions 63-72. Les Rapports en cours d'année peuvent être publiés sous la forme d'un rapport consolidé pour l'ensemble du gouvernement ou sous la forme de plusieurs rapports réalisés par diverses agences. Par exemple, la Banque centrale peut les réaliser pour ses activités en plus des rapports publiés par le ministère des Finances. Dans certains cas, les agences de recouvrement des recettes publient séparément leurs propres rapports.

L'accès aux informations en temps opportun est un facteur clé dans la capacité du public à jouer un rôle de surveillance effectif. Pour être considérés comme mis à la disposition du public dans le cadre du *Questionnaire sur le budget ouvert*, les Rapports en cours d'année doivent être publiés dans les **trois mois** suivant la fin de la période couverte par le rapport.

La Revue de milieu d'année

La Revue de milieu d'année, appelée également rapport semestriel, doit contenir une mise à jour générale de l'exécution du budget, y compris un passage en revue des hypothèses économiques qui sous-tendent le budget, ainsi qu'une mise à jour des prévisions des revenus budgétaires pour le budget de l'année en cours. En outre, pour assurer le caractère opportun et l'utilité de ce rapport, il doit être publié dans les **trois mois** suivant la fin de la période qu'il couvre. Par exemple, pour que la Revue de milieu d'année d'un pays ayant une année fiscale allant de janvier à décembre soit considérée comme étant mis à la disposition du public, elle doit couvrir les mois de janvier à juin et être publiée fin septembre au plus tard

Les meilleures pratiques de l'OCDE comprennent une description générale de ce que doit contenir une Revue de milieu d'année. Un Rapport en cours d'année conçu dans les six premiers mois de l'exercice budgétaire ne peut pas servir de substitut. S'il n'y a pas de Revue de milieu d'année dans leur pays, les chercheurs devront « d » pour toutes les questions qui concernent la Revue de milieu d'année pour indiquer que ce document n'est pas accessible au public (Questions 73-76).

QUATRIÈME PHASE : SUIVI ET ÉVALUATION

Rapport de fin d'année

Un Rapport de fin d'année peut être publié sous la forme d'un rapport unique consolidé pour l'ensemble du gouvernement ou sous celle de rapports séparés réalisés par des services ministériels ou par des agences. Ce rapport ou cette série de rapports sont rédigés par le pouvoir exécutif et ne doivent pas être confondus avec les Rapports d'audit décrits ci-dessous. Le Rapport de fin d'année est traité par les questions 77-86.

Pour être considérés comme étant mis à la disposition du public, les Rapports de fin d'année doivent être publiés dans les **deux années** suivant la fin de l'exercice fiscal. Par exemple, dans un pays où l'exercice fiscal couvre la période allant de janvier à décembre, le Rapport de fin d'année 2009 doit être publié fin décembre 2011 au plus tard pour être considéré comme étant mis à la disposition du public dans le cadre du *Questionnaire sur le budget ouvert*. Les Rapports de fin d'année, qui ont été utilisés pour répondre aux questions de l'Enquête sur le budget ouvert 2010 ne peuvent pas être utilisés de nouveau pour répondre aux questions de l'Enquête sur le budget ouvert 2012.

Rapport d'audit

Le Rapport d'audit est publié par l'Institution supérieure de contrôle (ISC) et certifie les comptes finaux de fin d'exercice du gouvernement. Les chercheurs devront utiliser ce document pour répondre aux questions 87-89 et 91.

Dans le cadre du *Questionnaire sur le budget ouvert*, pour être considérés comme étant « mis à la disposition du public », les Rapports d'audit ne sont valables que s'ils ont été publiés dans les **deux années** suivant l'exercice fiscal qu'ils couvrent. Par exemple, pour que le Rapport d'audit 2008-2009 d'un pays où l'exercice fiscal s'étend d'avril à mars soit considéré comme étant mis à la disposition du

public, il doit être publié avant fin mars 2011 au plus tard. Les Rapports d'audit qui ont été utilisés pour répondre à l'Enquête sur le budget ouvert 2010 ne peuvent pas être utilisés de nouveau pour répondre à l'Enquête sur le budget ouvert 2012.

Tableau 1. L'année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire

Pour le Tableau 1 du questionnaire, les chercheurs doivent fournir l'année appropriée pour le document budgétaire utilisé si le document est accessible au public. Si le document n'est pas accessible au public, il conviendra de noter « non accessible ». Veuillez lire ce qui suit pour de plus amples détails sur la définition de « documents accessibles au public ».

Sur quelle année budgétaire les réponses aux questionnaires doivent-elles s'appuyer ?

Les questions des sections deux et trois du questionnaire traitent des différents documents liés au budget et des différents aspects du processus budgétaire. Sauf indication contraire, les chercheurs doivent se référer à la version publiée la plus récente du document auquel il est fait référence ou au cycle budgétaire en cours d'évaluation pour le questionnaire 2012. Par exemple, si le chercheur évalue la disponibilité et l'exhaustivité des documents relatifs au Projet de budget de l'exécutif, il ou elle doit utiliser les documents pour l'année budgétaire à venir ou, selon le calendrier budgétaire, du budget récemment adopté. Par conséquent, si l'exécutif n'a pas publié sa proposition pour la prochaine année ou n'a pas communiqué la proposition dans le délai approprié pour le budget récemment adopté, les chercheurs, pour évaluer ces documents, ne devront pas revenir à un exercice fiscal antérieur pour lequel des documents devraient à ce stade être disponibles. Les documents d'une année antérieure, qui pourraient n'être publiés qu'après l'adoption du budget, (trop tardivement pour aider la société civile ou le grand public à comprendre ce qui a été proposé ou influencer les politiques budgétaires final), ne peuvent pas être considérés comme mis à la disposition du public aux fins de l'Enquête sur le budget ouvert 2012. La même chose s'applique aux documents relatifs à l'exécution ou à l'audit. Les chercheurs doivent évaluer les documents qui auraient dû être rendus public pour la période la plus récente qui s'inscrit dans le calendrier de publication des documents de chaque phase. Ainsi, les réponses sur le questionnaire se référeront à plusieurs exercices budgétaires différents.

Par exemple, supposons que le questionnaire ait été complété en août 2011 pour un pays dont l'exercice fiscal s'étend d'avril à mars. Supposons également que le budget couvrant cet exercice fiscal (2011-2012) ait déjà été étudié et adopté sous forme de loi par le corps législatif. Dans ce cas, le chercheur doit utiliser les documents relatifs au budget 2011-2012 pour les questions liées au Projet de budget de l'exécutif et le processus d'élaboration, de débat et d'adoption du budget. Pour toutes ces questions, l'exercice fiscal 2011-2012 devra être considéré comme l'année budgétaire (AB).

Cependant, comme l'année fiscale 2011-2012 a juste commencé, les questions liées au contrôle du budget à travers le rapport en milieu d'année, devront être appliquées aux rapports publiés pour le budget 2010-2011s, sachant qu'il s'agit du budget le plus récent pour lequel le rapport a été produit (au mois d'août, cinq mois seulement correspondant à l'année budgétaire 2011-2012 se seront écoulés). Par ailleurs, bien que dans cet exemple l'exercice fiscal 2010-2011 soit clos, les Rapports de fin d'année ou les Rapports d'audit pour cette année n'ont probablement pas encore été publiés dans la plupart des pays. Ainsi, les réponses aux questions relatives à ces documents devront se référer aux budgets 2009-2010 ou 2008-2009, en fonction de la date de publication de ces rapports (remarque : ils doivent être

publiés dans les deux ans suivant la fin de l'année couverte par le rapport pour être définis comme « mis à la disposition du public » dans le *Questionnaire sur le budget ouvert.*)

Il convient de tenir compte du fait que les gouvernements ne sont pas toujours cohérents quant à la publication ou non de certains documents budgétaires annexes ou dans la conduite ou la réalisation de certains aspects du processus budgétaire. Ceci peut compliquer pour les chercheurs la détermination de l'année à retenir pour répondre aux questions qui correspondent à ces documents ou processus. Dans le cas présenté ci-dessus, par exemple, les questions liées au Rapport préalable au budget s'appliquent à l'exercice fiscal 2011-2012. Si aucun Rapport préalable au budget n'a été publié pour l'exercice fiscal 2011-2012, cette situation doit orienter les réponses du chercheur, même si un tel document a été publié pour une année antérieure. Par ailleurs, si – et seulement si – aucun Rapport préalable au budget n'a été publié pour l'exercice fiscal 2011-2012 en raison d'un événement ponctuel légitime (tel qu'une élection), il est permis d'utiliser le Rapport préalable au budget pour l'exercice fiscal 2011-2012 pour répondre aux questions concernant ce document. Dans ces cas rares, les chercheurs doivent justifier leur choix sous la réponse dans le questionnaire.

Quand les documents sont-ils considérés comme étant « accessibles au public » ?

Pour répondre aux questions visant à évaluer le contenu des documents budgétaires, les chercheurs n'utiliseront que les documents budgétaires mis à la disposition du public. Il s'agit de documents que tout citoyen peut obtenir en faisant une demande auprès de l'autorité publique publiant le document.

Pour les objectifs du questionnaire, les documents budgétaires et les rapports produits par l'exécutif ou par d'autres entités telles que l'Institution supérieure de contrôle sont répartis en quatre catégories :

1. Les documents qui ne sont pas du tout produits :
2. Les documents qui sont produits et accessibles au public dans un délai bien défini ou les documents qui sont produits seulement pour un usage interne et qui ne sont pas accessibles au public (voir le Tableau page 16).
3. Les documents qui sont produits et qui sont accessibles au public gratuitement ou à faible coût, mais seulement sur demande d'un particulier auprès du service du gouvernement approprié ; et
4. Les documents qui sont produits et diffusés au grand public soit gratuitement ou par le paiement d'un droit minime de sorte que l'accès aux documents ne nécessite pas la formulation d'une requête auprès du gouvernement (par exemple, les documents peuvent être consultés sur Internet ou dans des bibliothèques publiques)

Afin de répondre aux questions, un document doit être considéré comme étant « accessible au public » seulement quand les conditions « 3 » et « 4 » énoncées ci-dessus sont remplies

Un nombre conséquent de pays dans le monde ne disposent pas de procédures clairement définies par la loi pour assurer la publication simultanée des documents publics pour à l'ensemble des parties

intéressées. Comme mentionné plus haut, les informations accessibles au public sont définies comme étant celles que chaque citoyen peut se procurer par une simple demande auprès de l'autorité publique en charge de publier le document. Cela signifie que pour répondre au questionnaire :

- Les documents disponibles sur Internet (même s'ils sont seulement disponibles sur Internet) doivent être considérés comme étant accessibles au public.
- Un document auquel on ne peut avoir accès qu'en s'abonnant à une revue spécialisée ou en souscrivant à une publication produite par le gouvernement doit être considéré comme étant *non* accessible au public, à moins que ce document ne soit accessible au public gratuitement ou à faible coût, ou encore au sein de bibliothèques publiques.
- Si un document n'est pas disponible auprès de l'autorité qui l'a rédigé, il doit être considéré comme étant *non* accessible au public. Par exemple, s'il n'est pas possible d'obtenir un Rapport d'audit réalisé par l'ISC et qu'il faut adresser une demande au législateur pour y avoir accès, le document ne doit *pas* être considéré comme accessible au public. À l'identique, les documents que l'exécutif fournit au corps législatif, mais auquel le public ne peut avoir accès que par le biais d'une requête auprès de l'exécutif doivent être considérés comme étant *non* accessibles au public.
- Un document doit être accessible à n'importe quel particulier qui en fait la demande, pour être considéré comme étant accessible au public. Un document qui est seulement accessible par certains individus ou certains membres du public, et dont l'accès est refusé à d'autres qui le demandent, doit être considéré comme un document *non* accessible au public. Par exemple, dans certains pays, seuls ceux qui entretiennent des relations amicales avec les fonctionnaires gouvernementaux peuvent obtenir des documents, alors que les requêtes des citoyens lambda ou de certaines organisations de la société civile sont rejetées. Les chercheurs devront envisager la conduite d'un test comme décrit ci-dessous pour réunir les preuves de rejets des requêtes de documents budgétaires.

En cas de doute sur le fait de savoir si une demande pour un document peut être refusée, les chercheurs devront demander à d'autres chercheurs, à des organisations de la société civile ou à d'autres particuliers de leur pays de tester effectivement l'accessibilité des documents. Ils devront leur proposer de demander des documents prouvant des refus arbitraires d'accès aux documents. Il conviendra d'enregistrer les expériences de demandes d'accès aux documents qui ont été rejetées, en indiquant des informations sur l'origine de la demande, la date et l'heure de la demande, le nom du responsable ou du bureau auprès desquels la demande a été adressée et les motifs du refus d'accès aux documents. Ces informations peuvent constituer des preuves notoires à présenter au public en même temps que les résultats des travaux de recherche, afin de plaider pour l'adoption de procédures claires à inscrire dans la loi qui obligerait les responsables politiques à rendre les documents publics.

Pour toute question sur la définition des documents accessibles au public dans leur pays, les chercheurs devront nous contacter. Le tableau ci-dessous présente la chronologie relative à la publication des documents budgétaires clés définis comme étant des documents accessibles au public.

Document budgétaire	Dates limites de publication des documents considérés comme étant « mis à la disposition du public »
Rapport préalable au budget	Publication : au moins un mois avant que le Projet de budget de l'exécutif soit soumis au pouvoir législatif pour examen
Résumé budgétaire	Publication : avant ou pendant les délibérations législatives relatives au Projet de budget de l'exécutif, c'est-à-dire avant l'approbation du Projet de budget de l'exécutif.
Projet de budget de l'exécutif	Publication : Idéalement, au même moment que sa présentation au pouvoir législatif. Au minimum, il doit être publié pendant son examen par le pouvoir législatif, en tout état de cause, avant son adoption par le pouvoir législatif. En aucun cas un Projet de budget de l'exécutif publié après la fin des discussions au sein du corps législatif ne sera considéré comme étant « mis à la disposition du public ».
Documents budgétaires annexes	Publication : au même moment, ou légèrement après, que le Projet de budget de l'exécutif soit déposé au pouvoir législatif (voir ci-dessus)
Budget adopté	Publication : dans les 3 mois après son approbation par le pouvoir législatif.
Budget des citoyens	Publication : a. S'il s'agit de la version simplifiée du Projet de budget de l'exécutif, il doit être publié en même temps que la « mise à la disposition du public » du Projet de budget de l'exécutif. b. S'il s'agit d'une version simplifiée du Budget adopté, il doit être publié en même temps que le Budget adopté est « mis à la disposition du public ».
Rapports en cours d'année	Publication : dans les trois mois au plus après la période couverte par le rapport.
Revue de milieu d'année	Publication : dans les trois mois au plus après la période couverte par le rapport
Rapport de fin d'année	(Publication : dans les deux ans au plus à partir de la fin de l'exercice fiscal (la période couverte par le rapport))
Rapport d'audit	Publication : dans les deux ans au plus après la fin de l'exercice fiscal (période concernée par le rapport).

Tableau 2 : Les documents budgétaires clés : intitulés et liens Internet

Le tableau 2 demande au chercheur de fournir les informations suivantes pour chaque document utilisé pour remplir le questionnaire :

1. L'intitulé complet
2. La date à laquelle le document a été rendu accessible au grand public (Remarque générale : la date ne sera pas nécessairement celle qui figure sur le document).
3. Les moyens par lequel le document a été rendu accessible au public (bibliothèque, sur demande, Internet, etc.).
4. L'URL/l'adresse Internet, le cas échéant.

Pour les documents qui ne sont pas disponibles sur Internet, les chercheurs devront indiquer une de ces trois mentions : « non produit », « produit mais non accessible au public », « accessible au public mais pas sur Internet », selon le cas.

Il est très important de ne pas confondre un document budgétaire avec un autre pour remplir le questionnaire. Nous vous avons fourni une copie du document *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE*, parce que les normes des bonnes pratiques contiennent une liste claire de tous les documents budgétaires d'un pays et apportent des détails sur le contenu de chacun. Lors du précédent cycle de l'Enquête sur le budget ouvert, les chercheurs ont déclaré que *Les meilleures pratiques de l'OCDE* leur avaient apporté une aide substantielle dans la l'identification et la distinction des différents documents budgétaires. Dans de nombreux pays, il peut être difficile de distinguer ces documents et, afin de répondre aux questions des deuxième et troisième sections de ce questionnaire, il est très important de ne pas confondre ces documents. Veuillez nous contacter immédiatement si vous avez des doutes.

Tableaux 3 et 4 : Distribution des documents

Chacun de ces deux tableaux sont divisés en deux parties. La partie 1 comprend quatre options dans les lignes A, B, C et D, pour décrire l'état et la disponibilité de chacun des documents pertinents (Rapport préalable au budget, Projet de budget de l'exécutif et Budget des citoyens dans le tableau 3, puis, Budget adopté, Rapports en cours d'année, Revue de milieu d'année, Rapport de fin d'année et Rapport d'audit dans le tableau 4). Cette partie demande également si un document donné est :

- A) non produit,
- B) produit pour un usage interne, mais non accessible au public,
- C) produit et accessible au public mais seulement sur demande, ou
- D) produit et distribué au public.

Pour chaque document, les chercheurs devront inscrire soit OUI, NON, NA (non applicable) dans les cellules correspondantes pour indiquer l'affirmation qui s'applique ou non au document. Il n'est pas possible de mentionner « Oui » dans plus d'une cellule.

S'agissant des documents budgétaires qui sont produits et distribués au public (à savoir, les options C et D ont été sélectionnées dans la partie 1), les chercheurs devront remplir la partie 2 de chaque tableau pour identifier les mesures prises par l'exécutif pour distribuer et promouvoir l'intérêt de ces rapports.

La partie inférieure des tableaux 3 et 4 ne doit donc être remplie que si la réponse dans la partie 1 du tableau est « D » ou « C »). Dans cette partie du tableau, les chercheurs signalent la nature de cette distribution, l'étendue de la distribution et si l'exécutif en fait la promotion active auprès des médias et du public.

Les **questions 1 et 2** concernent le calendrier de publication des documents et les annonces préalables à la publication. Le fait de fixer et d'annoncer une date de publication est très important sachant que cela engage l'exécutif à publier les informations et offre à la société civile l'opportunité de planifier et de se préparer pour cette publication.

Les **questions 3 à 8** concernent l'accessibilité des documents budgétaires. Par exemple, dans la question 3, il est demandé s'il existe un délai entre la communication d'un document au public et sa communication à d'autres acteurs tels que les médias. Dans la question 4, il est demandé si l'exécutif met en ligne des documents sur des sites Internet officiels qui peuvent être consultés par le public. Pourtant, les mises en ligne sur un site ne garantissent en aucun cas l'accessibilité des documents, car dans de nombreux pays l'accès à Internet n'est pas encore très ouvert au public et reste tellement coûteux que télécharger des documents aussi volumineux que des rapports budgétaires est impossible pour des raisons financières. Par conséquent les questions 5 et 6 s'intéressent à la distribution de copies imprimées disponibles gratuitement (ou à faible coût). La distribution doit être considérée comme « limitée » si les copies gratuites ne sont remises qu'aux parlementaires, aux médias, et autres personnes intéressées par l'analyse budgétaire (par exemple, en distribuant des copies gratuites lors des événements publics du processus budgétaire). L'on entend par distribution de « masse » celle qui vise les citoyens ordinaires, qui n'auraient pas cherché autrement à se procurer des documents budgétaires (par exemple, des documents qui seraient publiés dans un journal).

Les **questions 7-8** s'intéressent à la distribution des documents budgétaires et au fait de savoir si les langues dans lesquelles ces documents sont publiés sont largement comprises par le public. La question 7 se penche sur les régions du pays qui sont hors de la capitale ou des principaux centres financiers. Bien que la diffusion des documents sur Internet puisse résoudre les problèmes géographiques de distribution, ceux-ci ne sont pas résolus si l'accès à Internet dans les régions rurales est restreint.

C'est pourquoi la question 7 demande si les documents sont « facilement disponibles », signifiant que les obstacles à l'accès ne doivent pas être trop élevés et empêcher des segments importants de la population d'obtenir les informations contenues dans ces documents. La question 8 vise à savoir si les documents sont rédigés dans plus d'une langue, quand cela est pertinent. Dans les pays où plusieurs langues sont parlées, le rapport doit être rédigé dans un nombre suffisant de langues pour qu'un pourcentage élevé de la population puisse le lire.

La **question 9** demande si l'exécutif prend des mesures actives pour s'assurer que les usagers intéressés connaissent les documents et y ont accès facilement. La promotion doit aller au-delà de la seule diffusion, qui est un moyen passif de rendre l'information disponible aux usagers. Ceux-ci doivent alors prendre l'initiative d'y accéder. Cette question mesure en réalité les efforts déployés par l'exécutif pour atteindre le public.

Deuxième Section : le Projet de budget de l'exécutif

La première grande catégorie de questions dans le *Questionnaire sur le budget ouvert* s'intéresse aux informations fournies par le Projet de budget de l'exécutif en rapport avec sa soumission au pouvoir législatif pour examen, et à la manière dont l'information est présentée. Le Projet de budget de l'exécutif reçoit généralement plus d'attention — de la part du pouvoir législatif, des médias, et du public — que tout autre document budgétaire publié par l'exécutif de façon régulière. Compte tenu de ce niveau élevé d'attention, il est essentiel que le Projet de budget de l'exécutif et tout autre document budgétaire annexe fournissent des informations claires et exhaustives.

La deuxième section est divisée en cinq sous-catégories. Les quatre premières sous-catégories couvrent les informations qui doivent être communiquées dans le Projet de budget de l'exécutif ou dans les documents budgétaires annexes. La cinquième catégorie traite des informations qui ne doivent pas nécessairement figurer dans les documents budgétaires eux-mêmes, mais qui peuvent être très importantes pour l'analyse budgétaire. Ces sous-catégories comprennent :

- **Les estimations portant sur l'année budgétaire et au-delà.** Cette première sous-catégorie examine les types d'estimations des dépenses, des recettes et de la dette utilisés dans la documentation budgétaire pour décrire les Projets de budget de l'exécutif pour l'année budgétaire en cours, et les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles ils reposent. Elle examine également les estimations que l'exécutif doit présenter pour les prochaines années budgétaires.
- **Les estimations portant sur les années antérieures à l'année budgétaire.** Cette deuxième sous-catégorie pose un ensemble de questions similaires pour les années antérieures à l'année budgétaire. Ces données antérieures à l'année budgétaire sont importantes parce qu'elles offrent un repère à partir desquelles les propositions budgétaires peuvent être évaluées et les tendances observées sur le long terme, par exemple, savoir si elles donnent une idée de la faisabilité et de la pérennité des prochaines propositions budgétaires.
- **L'exhaustivité.** Cette troisième sous-catégorie s'intéresse à un certain nombre de questions spécifiques qui ne sont généralement pas révélées de manière satisfaisante au public, mais qui devraient être incluses dans tous les budgets. La présentation officielle du budget ne parvient pas toujours à saisir certaines activités fiscales, soit parce qu'elles sont comptabilisées en dehors du budget (telles que les fonds extrabudgétaires), soit parce que les méthodes de comptabilité utilisées dans le budget sont inadéquates (tel qu'un système de comptabilité de caisse pour la présentation de passifs contingents). Ces questions peuvent pourtant avoir un impact majeur sur la capacité de l'exécutif à réaliser ses objectifs fiscaux et politiques. Aussi, les déclarations ou les estimations spécifiques liées à ces activités sont nécessaires pour informer le public sur la situation fiscale du gouvernement.
- **Les analyses budgétaires sur le mode narratif et le contrôle des résultats.** Cette quatrième sous-catégorie étudie dans quelle mesure le Projet de budget de l'exécutif inclut des informations qui contribuent à expliquer la relation entre les estimations budgétaires et les objectifs de l'exécutif en matière de politiques publiques. Ces questions sont importantes pour ceux qui s'intéressent à la surveillance de l'impact du budget, en particulier sur les extrants et sur les résultats. Ces questions explorent si les discussions relatives aux propositions budgétaires sont informatives et

compréhensibles. Ces questions sont importantes si l'exécutif souhaite faciliter la mise en place d'un débat plus large et d'un processus budgétaire plus inclusif.

- **Les informations supplémentaires clés permettant l'analyse et la surveillance budgétaires.**

Cette dernière sous-catégorie étudie si des informations qui peuvent faciliter la compréhension et l'analyse du Projet de budget de l'exécutif sont accessibles ou non. Par exemple, il est demandé si dans les documents budgétaires l'exécutif met à la disposition du public une analyse de la distribution de la charge fiscale et un glossaire des termes utilisés.

Structure des réponses aux questions

La majorité des questions ont quatre réponses possibles, plus une cinquième, qui est la possibilité de répondre « non applicable/autre ». En règle générale, la première réponse (lettre « a ») est la réponse la plus positive : celle qui reflète la meilleure pratique pour le thème évoqué dans la question. La deuxième réponse (lettre « b ») reflète une bonne pratique. La réponse « c » révèle une pratique mauvaise ou faible, tandis que la quatrième réponse (lettre « d ») est la plus négative.

Afin d'évaluer les réponses par un chiffre, la réponse « a » vaut 100%, « b » 67%, « c » 33%, et « d » 0%. Les réponses « e » (non applicable/autre) ne sont pas prises en compte dans le calcul des résultats.

Comme cela est mentionné plus haut, les réponses « a » ont pour but d'identifier les « bonnes pratiques » s'agissant de la transparence et de la responsabilité du processus budgétaire. Pour la plupart, ces meilleures pratiques, concernant le caractère opportun et le contenu des documents budgétaires spécifiques, sont inspirées des *Meilleures pratiques de l'OCDE*. Cependant, le questionnaire couvre d'autres sujets que ceux qui portent sur les documents budgétaires, et pour beaucoup de ces questions, il n'existe pas de « bonnes pratiques » standardisées. C'est pourquoi le questionnaire fixe des objectifs raisonnables dans ces domaines en vue de l'établissement de normes ou de standards.

Cela dit, le questionnaire ne suppose pas que les pays doivent « révolutionner » leurs pratiques budgétaires. Ces pratiques, par exemple, seraient en conformité avec tous les standards présentés dans le document du FMI intitulé *Manuel des statistiques de finances 2001*, tels que l'utilisation d'une comptabilité agrégée ou le maintien d'un bilan financier.

La structure générale des réponses aux questions prend la forme de la réponse « a » si de « nombreuses informations » sont présentées et que les informations incluent « à la fois une analyse sur le mode narratif et des estimations quantitatives ». Pour obtenir la réponse « a », l'analyse sur le mode narratif, doit expliquer et offrir des informations contextuelles appropriées aux estimations quantitatives ; tandis que les estimations quantitatives, sous la forme de tableaux et de graphiques, doivent fournir des précisions supplémentaires par rapport à l'analyse sur le mode narratif. Ainsi, il conviendra de choisir la réponse « a » si toutes les informations raisonnablement attendues sont effectivement fournies.

Les réponses « b » et « c » visent à rendre compte des situations dans lesquelles seule une partie des informations sont fournies. À cet égard, « b » doit être considéré comme une réponse positive,

signifiant que la plupart des informations souhaitées sont accessibles, même s'il manque certains détails. L'expression « certains détails » a pour but d'inclure les situations, par exemple, dans lesquelles l'analyse sur le mode narratif n'est pas exhaustive et/ou les estimations quantitatives ne sont pas suffisamment détaillées ou les deux. Mais, malgré ces insuffisances, les informations fournies permettent encore de bien identifier le problème et sont suffisantes pour permettre aux groupes de la société civile d'entreprendre des analyses sérieuses et de s'engager significativement dans le débat budgétaire.

Contrairement à la réponse « b », la réponse « c » s'applique quand « des détails importants sont manquants » par rapport aux informations fournies. Cette réponse est considérée comme une réponse négative, parce que (contrairement aux cas où la réponse « b » s'impose) les informations fournies sont insuffisantes pour bien comprendre le problème ou faciliter la production d'analyses significatives. La réponse « c » est sans aucun doute une étape supérieure à la réponse « d », qui s'applique quand aucune information n'est fournie.

À quelles situations s'applique la réponse « Non applicable » ?

Bien que les questions et les réponses de l'Enquête sur le budget ouvert aient été rédigées dans le but de s'appliquer à la majorité des pays, certaines situations ne s'appliquent pas aux circonstances particulières d'un pays. Il conviendra dans ce cas de sélectionner la réponse « e » (non applicable/autre). Les chercheurs devront utiliser cette réponse avec modération, et la choisir seulement après avoir examiné attentivement la possibilité de donner une autre réponse. Afin d'évaluer de manière chiffrée le questionnaire, le choix de la réponse « e » (non applicable/autre) entraîne sa non prise en compte dans l'analyse et le calcul des résultats. Il convient de noter que pendant le processus de contrôle des résultats, l'équipe de l'IBP contactera les chercheurs pour discuter des questions qui ont reçu la réponse « e ».

Les chercheurs qui auront répondu « non applicable » aux questions concernées devront fournir une brève explication dans la section « Commentaire » pour soit expliquer leur choix, soit indiquer pourquoi une autre réponse serait plus appropriée.

Réponses impliquant des documents qui ne sont pas accessibles au public

Le *Questionnaire sur le budget ouvert* a pour objectif spécifique d'évaluer les informations accessibles au public sur le budget du gouvernement central. Les chercheurs ne devront donc pas répondre aux questions en se basant sur des informations dont ils ont l'accès exclusif, comme par exemple des contacts au sein du pouvoir exécutif ou par le biais d'un document qu'un parlementaire de leur connaissance leur aurait transmis. En règle générale, si aucune information n'est accessible au public, il conviendra de choisir la réponse « d ».

En outre, si un document n'est pas accessible au public, toutes les questions concernant ce document doivent avoir « d » pour réponse. Par exemple, si le Projet de budget de l'exécutif n'est pas mis à la disposition du public après qu'il ait été présenté au pouvoir législatif, et n'est accessible qu'après que le pouvoir législatif ait adopté le budget, *toutes* les questions 1 à 55 devront avoir la réponse « d ». À l'identique, s'il s'avérait qu'une Revue de milieu d'année n'était pas mise à la disposition du public ou si elle l'était hors délais, *toutes* les questions 73-76 devront avoir « d » pour réponse.

Citations et références

Nous espérons que la publication des résultats comparatifs entre les pays de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 sera un événement de grande envergure qui attirera un examen minutieux et déclenchera un débat public global sur la question de la transparence budgétaire. C'est pourquoi nous demandons aux chercheurs de citer la source ou la référence des réponses aux questions 1 à 125 dans les sections 2-5 du questionnaire, car elles représentent la fiabilité des réponses et permettent de rehausser la confiance des médias et des autres utilisateurs quant aux résultats de l'Enquête sur le budget ouvert.

Il conviendra de citer brièvement une source ou de rédiger un court commentaire (soit une phrase ou un paragraphe, selon le cas) pour chaque réponse aux questions. La citation ou le commentaire doit référencer le titre et la partie du document budgétaire à partir duquel le chercheur a formulé sa réponse, ou encore décrire les conditions qui l'ont conduit à choisir une réponse particulière.

Les citations et les commentaires devront également être les plus courts possibles. Chaque boîte de commentaires a un espace illimité, mais dans le nouveau format du questionnaire, le nombre maximum de lignes est visible sans défilement d'une barre latérale sur la droite de la boîte de commentaire. Nous encourageons fortement les chercheurs à insérer leurs commentaires ou citations en respectant la longueur qui ne nécessite pas l'utilisation de la barre de défilement.

Les chercheurs doivent également garder à l'esprit qu'il s'agit d'une initiative internationale et que nombreux seront les lecteurs du questionnaire d'un pays donné qui ne seront sûrement pas familiarisés aux particularités du processus budgétaire de ce pays, ou ne connaîtront pas les personnes ou acteurs importants sur la scène budgétaire. Par conséquent, les chercheurs devront mentionner clairement les titres des documents, éviter ou expliquer toute terminologie spécialisée qui peut-être utilisée dans le pays, et expliquer au lecteur les conditions particulières qui ont pu influencer leur réponse et dont le public international n'a peut-être pas connaissance

- Une courte citation indiquant la référence des informations tirées d'un document budgétaire peut contenir une ou deux phrases et se présenter sous la forme suivante (Les chercheurs doivent s'assurer de l'inclusion de l'adresse Internet (URL) dans leurs citations, si le document est disponible sur l'Internet).

Les informations identifiant les différences sources de revenus fiscaux par type peuvent être trouvées page 36 de l'Appendice 5 du budget fédéral provisoire pour l'année 2010, intitulé « Montant des revenus budgétaires fédéraux pour l'année 2010 ».

OU

Les informations sont mentionnées dans la section 5 du message qui accompagne le budget, et qui s'intitule « Le budget consolidé du secteur public pour 2010 ». Ce message peut être consulté sur l'Internet à l'adresse suivante : www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2010/mensaje/cap5.htm.

- Dans les cas où les documents budgétaires ne présentent que des informations partielles, les chercheurs pourront choisir de fournir une citation qui peut aider le lecteur à comprendre pourquoi la réponse « b » ou « c » a été sélectionnée. Un commentaire peut être ajouté, selon le modèle suivant :

Des informations détaillées sont présentées pour plus de deux tiers des programmes de dépenses à partir de la page 34 de l'exercice fiscal du budget 2010 de la république. Cependant, certains organismes ou certaines institutions, tels que le ministère de l'Agriculture, ne présentent pas de précisions au niveau du programme pour leurs budgets. Au lieu de cela, les dépenses pour ces institutions sont simplement présentées sous la forme d'un total agrégé pour le ministère, ou d'un transfert à une institution publique.

OU

Des informations sur certaines dépenses, mais pas toutes, ordonnées selon la classification économique sont fournies au paragraphe 2.5 du Projet de budget de l'exécutif intitulé, « Le budget consolidé du secteur public pour l'année 2010, et les projections budgétaires pluriannuelles ». Des informations détaillées par classification économique sont généralement dispensées pour des programmes de dépenses de grande envergure qui suscitent l'intérêt des bailleurs de fonds internationaux.

- Si le document en question ou les informations ne sont pas accessibles au public, les chercheurs pourront inscrire une citation selon le modèle suivant :

Ce document n'est pas accessible au public.

OU

Ce document est produit pour un usage interne, mais il n'est pas mis à la disposition du public.

OU

Un examen du Projet de budget de l'exécutif pour l'année 2010, « Budget consolidé du secteur public pour l'année 2010 », et des documents annexes qui l'accompagnent (« Budget de l'investissement pour les entreprises publiques » et « Les termes des prêts ») indiquent que ces informations n'apparaissent pas dans les documents.

- Dans certains cas, les chercheurs pourront fournir un exemple pour renforcer la crédibilité de leurs réponses. Un exemple peut également aider les lecteurs à comprendre pourquoi une réponse particulière a été choisie. Le fait de donner des détails concrets (dates, noms, actions) sur les exemples cités permet de renforcer l'utilité des informations communiquées. Par exemple :

La date limite à laquelle l'exécutif doit présenter son Projet de budget au pouvoir législatif est établie dans la Loi de l'administration financière (Loi N°24.156.). Cependant, l'exécutif ne respecte que rarement cette date limite. Par exemple, pendant l'année budgétaire 2010, la loi demandait à l'exécutif de soumettre son Projet avant le 30 avril, mais il ne l'a soumis que le 26 mai

OU

Il n'existe pas d'exigence légale indiquant que la communication du budget au parlement doit précéder le début de l'année budgétaire. Cela restreint les opportunités pour le plaidoyer et la participation de la société civile et du public. Par exemple, l'année budgétaire du gouvernement s'achève le 30 juin, mais pendant l'année budgétaire 2010, le budget n'a pas été présenté avant la première semaine du mois de juillet. Le pouvoir législatif était ainsi soumis à une certaine pression pour adopter le budget, et le débat précédant son adoption a duré du 3 au 8 juillet seulement.

REMARQUE IMPORTANTE POUR LES CHERCHEURS DES PAYS DANS LESQUELS LE QUESTIONNAIRE SUR LE BUDGET OUVERT A ÉTÉ RÉALISÉ EN 2010 : Veuillez fournir dans la section « commentaire » une explication des modifications figurant dans les réponses en comparaison de l'année précédente. Cette explication peut être brève, telle que :

La réponse choisie montre qu'une amélioration [détérioration] des performances a été réalisée depuis le cycle de recherche 2010.

OU

La présentation [ou LA pratique] est similaire à celle de la période précédente, mais la réévaluation du chercheur a conduit à une modification de la réponse.

La rédaction de cette brève explication des modifications des réponses d'une période à l'autre accélèrera considérablement le temps de révision nécessaire pour le questionnaire. (L'équipe de l'IBP compte contacter les chercheurs pour chaque modification de réponse, non accompagnée d'une explication, d'un cycle de recherche à l'autre.

Citations tirées d'entretiens avec des fonctionnaires

Il est nécessaire de réaliser des entretiens avec des fonctionnaires du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif pour compléter certaines parties du questionnaire. Dans les tableaux de la première section du questionnaire, le chercheur doit préciser si un document est : 1) non accessible au public, 2) non produit, ou 3) produit pour un usage interne uniquement et non communiqué au public. Afin de compléter ces tableaux, un entretien avec un fonctionnaire du ministère concerné permettra de déterminer si un document n'est pas produit ou s'il est produit pour un usage interne uniquement.

De même, les questions 59, 96, 98, et 107 s'intéressent aux informations que l'exécutif communique aux membres du pouvoir législatif et de l'Institution supérieure de contrôle. Ces questions nécessiteront probablement un entretien avec un législateur ou un membre du parlement. Les chercheurs devront assurer qu'ils interrogent les parlementaires qui ne sont pas membres du parti ou de la coalition au pouvoir dans leur pays tant pour obtenir les réponses à ces questions que pour comprendre leur point de vue. Le fait de ne pas communiquer d'informations aux partis de l'opposition peut être à l'origine de résultats faibles pour cette série de questions et doit être annoté dans la section « Commentaire ».

Les chercheurs peuvent également décider d'utiliser la section « commentaire » pour mentionner tout parti politique significatif qui a été exclu de l'accès à l'information budgétaire ou du débat budgétaire dans le pays. (Refus s'expliquant par l'absence d'élections libres et équitables, niant ainsi à ces partis l'accès au parlement *lui-même* ou en raison d'autres conditions telles que le refus arbitraire ou le retrait de l'enregistrement des partis politiques.).

Les chercheurs devront tenter d'identifier l'ensemble des fonctionnaires qu'ils interrogent afin de compléter le questionnaire et de renforcer la crédibilité de leurs citations. Cela sera particulièrement important lors de la publication des résultats de l'Enquête dans les pays qui n'affichent pas de bonnes performances. Cependant, les chercheurs ne seront pas tenus d'identifier nommément les fonctionnaires interrogés. (Dans certains pays, il ne sera pas possible d'obtenir un entretien officiel

avec un responsable, et ceux qui accepteront d'être interrogés ne le feront que sous couvert d'anonymat).

En revanche et dans la mesure du possible, les chercheurs devront tenter d'identifier les fonctionnaires interrogés de la façon la plus précise possible. Par exemple, ils devront indiquer le nom du fonctionnaire, son titre, le ministère ou l'organisme, et la date de l'entretien, en plus des informations pertinentes qui sont ressorties de l'entretien. (Il convient de noter qu'il est conseillé de prendre et de conserver des notes datées de tous les entretiens menés).

Révision par un pair

Une fois que le chercheur ou son équipe auront complété et remis le questionnaire, l'équipe de l'IBP l'examinera et discutera avec les chercheurs de toutes les réponses dont les hypothèses peuvent sembler incompatibles avec la méthodologie de l'Enquête sur le budget ouvert. Le questionnaire sera ensuite soumis à l'évaluation de deux évaluateurs pairs anonymes pour révision. Le recours au système de révision par un pair anonyme a pour but de renforcer la confiance des médias et des autres utilisateurs dans le fait que tout biais potentiel soit absent des données. Sauf objection du chercheur, l'IBP demandera également des commentaires au gouvernement du pays. Ceux-ci feront partie d'un troisième ensemble de commentaires d'évaluateurs pairs.

Une fois que les évaluateurs pairs auront révisé le questionnaire, l'IBP prendra contact avec le chercheur ou son équipe pour discuter d'une possible conciliation entre les réponses du chercheur et les remarques des évaluateurs. Dans le cadre de ce processus, l'IBP est susceptible de demander aux chercheurs de rédiger un texte plus élaboré justifiant leurs réponses. Ce texte devra être relativement court et ne pas dépasser quatre paragraphes par question.

Explications sur les questions 1-55

Afin d'être considéré comme étant « mis à la disposition du public » pour l'Enquête sur le budget ouvert, un Projet de budget de l'exécutif doit être rendu public au moment où l'exécutif l'envoie au corps législatif pour examen ou au cours des délibérations parlementaires préalablement à l'adoption du projet comme loi budgétaire. Les documents budgétaires annexes au Projet de budget de l'exécutif doivent être publiés environ en même temps que le Projet de budget de l'exécutif.

REMARQUE : Bien que le Rapport préalable au budget soit susceptible d'être publié à une date proche de la mise à la disposition au public du Projet de budget de l'exécutif, il ne peut être considéré comme un document budgétaire annexe.

Estimations portant sur l'année budgétaire et au-delà (Questions 1 à 17)

Les **questions 1 à 6** sont liées aux dépenses. Les trois premières questions se penchent sur certaines des voies basiques par lesquelles les dépenses totales comprises dans le budget peuvent être organisées ou classifiées, soit par unité administrative, par classification fonctionnelle ou par classification économique.

Chacun de ces systèmes de classification présente ses propres avantages. Par exemple, les dépenses

par unité administrative indiquent quelle institution gouvernementale (département, ministère ou organisme) sera responsable de la dépense des fonds et sera tenue responsable en dernier ressort de leur utilisation. Les classifications fonctionnelles indiquent le but programmatique ou l'objectif pour lequel les fonds seront utilisés, tel que la santé, l'éducation ou la défense. La classification économique fournit des informations sur la nature des dépenses, et détermine, par exemple, si les fonds sont utilisés pour payer des salaires, financer des projets d'investissement ou des prestations d'assistance sociale.

Contrairement à la classification par unité administrative, qui a tendance à être unique pour chaque pays, les classifications fonctionnelle et économique ont été développées et standardisées par des institutions internationales.³ Les comparaisons entre les pays sont facilitées par l'adoption de ces normes internationales de classification.

Pour répondre « a » à ces questions, toutes les dépenses couvertes par le budget doivent être organisées par l'un des systèmes de classification. Dans le cas des classifications fonctionnelle et économique, elles doivent être compatibles avec les normes internationales. En revanche, la réponse « c » doit être appliquée si une part significative des dépenses n'est pas classifiée correctement. Par exemple, la réponse « c » est appropriée si les dépenses pour certaines des fonctions majeures (telles que l'éducation ou la santé) sont identifiées séparément, mais qu'une part résiduelle importante du total des dépenses budgétaires n'a pas été classée par fonction. Il serait alors impossible d'identifier d'autres allocations fonctionnelles avec précisions, telles que celles destinées au logement ou au transport.

La question 4 traite des dépenses relatives aux « programmes » individuels. Il n'y a pas de définition standard du terme « programme » et la signification de ce terme peut varier d'un pays à l'autre. Cependant, afin de répondre au questionnaire, il conviendra aux chercheurs de comprendre le terme « programme » comme *tout niveau de précision en dessous d'une unité administrative, tel qu'un ministère ou un département*. Par exemple, le budget du ministère de la Santé peut être présenté en plusieurs sous-groupes tels que « soins de santé primaires », « hôpitaux » ou « administration ». Pour répondre à la question, ces sous-groupes doivent être considérés comme des programmes, même s'ils peuvent être - mais ne sont pas - divisés en unités plus petites et plus détaillées.

REMARQUE POUR LES PAYS FRANCOPHONES : Il est parfois fait référence au niveau du « programme » sous la forme de *plan comptable* ou de *plan comptable détaillé*. (Ces données sont alors généralement codées dans la base de données de gestion financière, suivant la charte des comptes budgétaires, de sorte qu'elles peuvent être organisées selon une classification administrative ou fonctionnelle).

Dans la question 5, il est demandé si les estimations des dépenses agrégées dans le budget s'étendent à deux années au moins après l'année budgétaire (AB), couvrant ainsi une période d'au moins trois ans (AB, AB+1, AB+2). Parfois appelée cadre de dépenses à moyen terme, cette période de trois ans est généralement considérée comme un horizon approprié pour la budgétisation et la planification.

³ Pour une analyse de ces systèmes de classification, voir Fonds Monétaire International, *Manuel de statistiques de finances, 2001*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

La question 6 traite du niveau de précision qui est fourni dans le budget pour ces estimations pluriannuelles – il est donc demandé si ces estimations sont fournies pour les programmes individuels, pour une ou plus des classifications de dépenses (par unité administrative, fonctionnelle, ou économique), ou simplement pour les dépenses agrégées. La réponse appropriée sera celle qui représente le niveau le plus détaillé pour lequel ces estimations pluriannuelles sont présentées de manière exhaustive. Par exemple, si des estimations étaient fournies pour toutes les classifications fonctionnelles, mais seulement pour quelques programmes, la réponse appropriée serait « b ».

Les **questions 7-10** concernent les revenus. Les revenus sont généralement séparés en deux grandes catégories : les revenus fiscaux et les revenus non fiscaux. Les impôts sont des transferts obligatoires qui résultent de l'exercice par le gouvernement de son pouvoir souverain. Les plus grandes sources de revenus fiscaux dans certains pays sont les impôts sur le revenu et les taxes sur les biens et services, telles que les taxes sur les ventes ou la taxe sur la valeur ajoutée. La catégorie des revenus non fiscaux est plus variée, allant des subventions des institutions internationales et des gouvernements étrangers aux fonds issus de la vente de biens et services dispensés par le gouvernement. Certaines formes de revenus, telles que les contributions aux fonds de sécurité sociale, peuvent être considérées comme des revenus fiscaux ou non fiscaux, en fonction de la nature de l'approche utilisée.⁴

Les questions 7-8 évaluent dans quelle mesure les sources individuelles des revenus fiscaux et des revenus non fiscaux sont présentées séparément dans le budget. Il est important que les estimations pour les revenus soient détaillées et présentées en fonction de leur source, tout particulièrement parce que les différents types de revenus ont des caractéristiques différentes, par exemple qui supporte le coût de l'impôt et comment les conditions économiques affectent la collecte des revenus.

Les **questions 11-13** se concentrent sur la dette du gouvernement central. En règle générale, le budget doit refléter le montant total de la charge de la dette du gouvernement central en début de l'année fiscale ainsi que le montant de l'emprunt additionnel nécessaire pour financer les propositions de dépenses dans le budget qui ne peuvent être payées avec les revenus disponibles. En outre, le budget doit clairement spécifier le montant de l'intérêt payé pour rembourser cette dette. (Les classifications fonctionnelle et économique de dépenses doivent présenter les paiements d'intérêts séparément).

La question 13 examine les informations liées à la composition de la dette du gouvernement — par exemple, les taux d'intérêt qui s'appliquent aux différents instruments, l'amortissement de la dette, la devise dans laquelle elle est définie, et la nature externe ou interne de la dette. Tous ces facteurs donnent une indication de la vulnérabilité potentielle de la position de la dette du pays, et finalement sur la capacité du pays à assumer le coût du remboursement de la dette.

Les **questions 14 à 15** s'intéressent aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent les estimations de recettes et de dépenses dans le budget. La question 14 observe le degré d'exhaustivité dans la présentation des prévisions macroéconomiques dans le budget, en demandant si les prévisions sont analysées et si les principales hypothèses économiques sont précisées explicitement. La détermination des hypothèses économiques « principales » dépend du pays ; par exemple, un pays

⁴ Pour davantage de précisions sur les contributions sociales, voir FMI, Manuel de statistiques de finances, 2001

fortement dépendant des revenus issus du pétrole ou autres matières premières doit normalement inclure ses hypothèses concernant le prix international de ces matières. Mais, en règle générale, les principales hypothèses économiques doivent inclure au moins les estimations de la croissance du PIB, des taux d'intérêt, des taux d'inflation et des taux de chômage.⁵

Dans la question 15, il est demandé si les informations fournies montrent ou non la manière dont les projections budgétaires peuvent changer si les prévisions macroéconomiques dans le budget se révèlent être fausses. Souvent appelées « analyse de sensibilité », ces informations sont importantes pour comprendre l'impact de l'économie sur le budget. Une analyse de sensibilité comprendra en général des analyses comme une évaluation de l'effet sur le budget si, par exemple, la croissance du PIB est quelque peu plus lente ou si l'inflation est quelque peu plus élevée que ce qui a été prévu par l'exécutif

Dans les **questions 16-17**, il est demandé si les impacts budgétaires des nouvelles politiques publiques proposées dans le budget sont présentés séparément, afin qu'ils soient distingués des engagements déjà existants. Ceci est important dans la mesure où, pour une année donnée, la plupart des revenus et des dépenses reflètent la continuation de politiques publiques déjà existantes. Cependant, la plus grande part de l'attention lors du débat sur le budget se concentre sur les nouvelles propositions — si celles-ci appellent à éliminer un programme déjà existant, à introduire un nouveau programme ou à modifier un programme déjà existant. Généralement, une augmentation ou une diminution dans les recettes ou les dépenses accompagnent ces nouvelles propositions. Il est donc important que la présentation fasse la distinction entre les nouvelles politiques publiques et celles déjà existantes pour comprendre le budget.

Estimations portant sur les années antérieures à l'année budgétaire (Questions 18 à 34)

Les questions 18-21 sont semblables aux questions 1 à 4 et concernent la présentation des données sur les dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire.

Les **questions 22-26** évaluent la qualité des données sur les dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire. Comme mentionné précédemment, les informations concernant l'année antérieure sont un repère important pour l'évaluation des propositions pour l'année budgétaire. Généralement, quand le budget est présenté, l'année antérieure à l'année budgétaire n'est pas encore achevée ; ainsi l'exécutif formule des estimations de résultats anticipés pour l'année précédant l'année budgétaire. La qualité de ces estimations pour l'année antérieure est directement liée au degré auquel les montants adoptés à l'origine ont été réévalués afin de refléter les dépenses réelles au moment de la réévaluation et les dépenses anticipées pour le reste de l'année.

Dans la question 23, il est demandé sur combien d'années sont fournies les données relatives aux dépenses antérieures à l'année budgétaire. Pour une série appropriée de données, l'OCDE recommande que celles-ci soient dispensées au moins deux ans avant l'année budgétaire et deux ans

⁵ Voir l'Organisation de coopération et de développement économiques, 'Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE, 2001, www.sigmaweb.org/pdf/PUMASBO00_6REV1F.pdf. L'OCDE suggère que les composants de la prévision soient exposés, notamment la croissance du PIB, la composition de la croissance du PIB, les taux d'emploi et de chômage, les taux d'intérêt, d'inflation, et du compte courant (politique monétaire).

au-delà de l'année budgétaire, ce qui fait un total d'au moins cinq années.⁶

Dans la question 25, il est demandé l'année la plus récente pour laquelle les données reflètent les résultats réels pour toutes les dépenses. Si le budget ne contient aucune donnée antérieure à l'année budgétaire reflétant les résultats réels pour toutes les dépenses, la réponse appropriée est « d » même si ces données sont accessibles dans des rapports autres que le budget.

La question 26 examine si les données antérieures à l'année budgétaire sont comparables aux estimations de l'année budgétaire. Les données antérieures à l'année budgétaire doivent normalement être comparables aux estimations de l'année budgétaire en termes de classification et de présentation, pour que les comparaisons entre années aient un sens. Par exemple, si le budget propose un transfert de responsabilité pour un programme particulier d'une unité administrative à une autre — tel que le transfert de responsabilité pour la formation des infirmières du département de la santé au département de l'éducation— les chiffres de l'année antérieure à l'année budgétaire doivent être ajustés pour que les comparaisons des budgets administratifs d'une année à l'autre soient possibles.

Dans les **questions 27-32**, les mêmes informations sont demandées relatives aux données antérieures à l'année budgétaires pour les revenus.

Dans les **questions 33-34** sont demandées des informations similaires sur la dette du gouvernement

Informations complémentaires nécessaires pour un Projet de budget de l'exécutif exhaustif (Questions 35-47)

Il est essentiel que toutes les activités gouvernementales qui peuvent avoir un impact sur le budget — pour l'année budgétaire en cours ou les prochaines années budgétaires — soient communiquées en toute transparence au pouvoir législatif et au public dans les documents budgétaires. Dans certains pays, par exemple, des entités autres que le gouvernement central (telles que les entreprises publiques) entreprennent des activités fiscales pouvant affecter les budgets existants ou futurs. À l'identique, les activités qui peuvent avoir un impact significatif sur le budget, telles que les arriérés de paiement ou les passifs contingents ne sont pas toujours saisies correctement par les voies régulières de présentation des dépenses, des revenus et de la dette.

Dans ces cas-là, l'exécutif doit normalement fournir des informations supplémentaires suffisamment détaillées pour faciliter le contrôle et s'assurer que la totalité des activités fiscales du gouvernement soit connue quand les priorités budgétaires sont débattues. L'accessibilité à des informations exhaustives et opportunes relatives aux activités fiscales est particulièrement importante, dans la mesure où le manque de transparence et la mauvaise gestion de telles activités ont conduit à des pertes considérables dans les budgets gouvernementaux de nombreux pays.

En règle générale, les informations supplémentaires doivent inclure des estimations quantitatives

⁶ OCDE, Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE, 2001.

quand cela est possible et une analyse sur le mode narratif qui indique l'objectif de la politique publique, sa durée, et les bénéficiaires visés par ces activités. Dans certains cas, un standard spécifique de bonne ou meilleure pratique tiré du *Manuel sur la transparence des Finances Publiques* du FMI ou de *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE*, est utilisé dans la formulation des réponses. La réponse « a » implique la réalisation de ces bonnes pratiques.

Les chercheurs devront porter une attention particulière aux questions de cette section si leur pays ne se livre pas aux activités listées ci-dessous. Si c'est le cas, la réponse appropriée devra donc être « e » (non applicable/autre) et une explication devra être fournie. Par exemple, si un gouvernement ne présente pas d'informations sur les activités quasi fiscales parce qu'il ne se livre pas à ces activités, la réponse à la question 38 doit alors être « e » (non applicable/autre) et le chercheur devra indiquer que le pays ne mène pas d'activités quasi fiscales.

Les **questions 35-38** se réfèrent aux politiques fiscales gouvernementales qui sont appliquées essentiellement en dehors du gouvernement central.

La question 35 s'intéresse aux fonds extrabudgétaires. Dans la plupart des pays, les gouvernements administrent des fonds en dehors des budgets annuels, souvent appelés fonds extrabudgétaires. Dans certains pays, par exemple, des programmes étendus de retraites ou de sécurité sociale peuvent être mis en place sous la forme de fonds extrabudgétaires, dans lesquels les revenus collectés et les bénéfices dépensés sont enregistrés dans un fonds séparé du budget. Ces fonds peuvent varier en taille et en étendue, mais les informations qui les concernent doivent être rendues publiques pour une compréhension de la véritable situation fiscale du gouvernement. Un autre exemple de l'utilisation des fonds extrabudgétaires concerne les pays dépendant des ressources en hydrocarbures / minéraux, où les revenus de production et de vente de ces ressources sont canalisés à travers les systèmes extérieurs au budget annuel. Dans certains cas, la séparation du fonds extrabudgétaire sert un objectif politique légitime, et les finances et activités de ce fonds sont tout à fait transparentes. Dans d'autres cas cependant, cette structure est utilisée de façon discrétionnaire, et on ne sait que peu ou rien sur les finances et les activités de ces fonds.

Les questions 36 et 37 concernent les transferts budgétaires aux autres niveaux de gouvernement et aux entreprises publiques (à la fois financières et non financières) respectivement.⁷ Dans de nombreux cas, le gouvernement central soutient la provision d'un bien ou d'un service par un niveau inférieur du gouvernement à travers un transfert de fonds intergouvernemental. Cela est nécessaire sachant qu'indépendamment du niveau de décentralisation administrative qui existe dans un pays donné, la capacité de recouvrement des recettes d'un gouvernement local est peu susceptible d'être suffisante pour payer toutes ses dépenses. Comme l'activité n'est pas entreprise par une unité administrative du gouvernement central, il est improbable qu'elle reçoive le même niveau de revue dans le budget. Par conséquent, il est important qu'il existe un rapport supplémentaire qui indique explicitement le montant et les objectifs de ces transferts.

La question 38 s'intéresse aux activités quasi budgétaires. L'expression « activités quasi budgétaires » fait référence à un grand nombre d'activités de nature fiscale qui doivent être mises en exécution à travers le processus budgétaire habituel, mais qui ne le sont pas. Cela peut par exemple inclure une

⁷ Une entreprise publique est une entité légale qui appartient ou qui est contrôlée par le gouvernement. Elle est créée pour produire des biens et des services sur le marché ; elle peut aussi être une source de revenus ou de gains financiers autres pour le gouvernement. Voir FMI, SDF Manual 2001

situation où au lieu de fournir une subvention directe par la voie du processus d'appropriation, une institution financière publique fournit une subvention indirecte au moyen de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché, ou une situation où une entreprise distribue des biens et des services à certains groupes et individus à des prix inférieurs aux taux commerciaux. Si elles ne sont pas clairement incluses dans les rapports financiers du gouvernement, les activités quasi budgétaires sont un type particulier de transaction extrabudgétaire.

L'exemple qui précède est un choix politique approuvé par le gouvernement et le corps législatif. Toutefois, les activités quasi budgétaires peuvent également comprendre des activités qui violent ou contournent les lois du processus budgétaire d'un pays ou qui ne pas soumises au processus d'approbation législative régulière des dépenses. Par exemple, l'exécutif peut formuler l'ordre informel à une entité gouvernementale, telle qu'une entreprise commerciale publique, de fournir à l'exécutif des biens et des services dont le financement n'a pas été autorisé par le corps législatif. Les deux types d'activités quasi budgétaires décrites ci-dessus doivent être divulguées au public et leur importance financière doit être sujette à la vérification publique parce qu'elles peuvent avoir un impact significatif sur les dépenses et les recettes du gouvernement.

Le Fonds monétaire international (FMI) fait allusion à la difficulté d'identifier les activités qui sont parfois illicites en observant que, « l'identification et la quantification des activités quasi budgétaires sont difficiles et controversées. »⁸ Le FMI appelle à l'inclusion, dans les documents budgétaires, des déclarations relatives aux activités quasi budgétaires qui « incluent des informations suffisantes pour permettre au moins quelque évaluation de l'importance budgétaire potentielle de chacune des activités quasi budgétaires, et quand cela est possible, les principales activités quasi budgétaires doivent être quantifiées. » La réponse « a » à cette question implique la réalisation de ce standard.

La **question 39** examine la communication par le gouvernement des informations liées à ses détentions d'avoirs financiers. Les avoirs financiers doivent être classifiés par type majeur reflétant leur nature et des informations chronologiques pour les défaillances doivent être incluses pour chaque type d'avoir.

La **question 40** examine la valeur des avoirs non financiers du gouvernement. L'exemple ci-dessus se penche sur les informations présentées dans les documents budgétaires liés aux avoirs non financiers.

L'évaluation des avoirs publics non financiers peut s'avérer problématique, spécialement dans les pays qui ne pratiquent pas de comptabilité d'exercice. Dans ces cas, il est considéré comme acceptable de fournir des informations résumées dans les documents budgétaires issues du registre des avoirs d'un pays. Il est approprié de répondre « a » si des informations substantielles sur les avoirs eux-mêmes issues du registre financier sont fournies dans les documents budgétaires, même si la valeur des avoirs n'y est pas fournie.

L'exemple ci-dessous concerne des avoirs non financiers présentés dans les nombreux documents relatifs au Projet de budget de l'exécutif en Nouvelle-Zélande. *La déclaration financière provisionnelle 2011*, Notes annexées au rapport financier (suite), Note 14 accessible à l'adresse suivante :

<http://www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/befu2011/072.htm>

⁸ Pour une analyse claire des activités quasi budgétaires, voir Fond Monétaire International, Manuel sur la transparence des Finances Publiques, 2001, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manual/>.

Note 14 : Propriétés, usines et matériel							
	Avoirs réels 2010	2011 Budget antérieur	2011 Prévisions	2012 Prévisions	2013 Prévisions	2014 Prévisions	2015 Prévisions
Par type d'avoir							
Valeur comptable nette							
Foncier (évaluation)	16 668	16 570	16 803	16 892	16 990	17 090	17 193
Biens immobiliers (évaluation)	24 019	25 831	24 822	25 232	25 436	25 718	25 609
Réseau de distribution d'électricité (coûts)	2 251	2 887	2 812	3 553	4 104	4 327	4 607
Actifs de production d'électricité (évaluation)	13 642	12 333	13 953	14 915	15 468	15 642	16 121
Aviation (sauf militaire) (évaluation)	1 731	2 347	2 083	2 587	2 864	3 280	3 409
Routes nationales (évaluation)	24 838	25 596	25 838	26 504	27 273	28 171	29 236
Réseau ferré (évaluation)	12 437	13 224	12 554	12 755	12 803	12 790	12 755
Matériel militaire spécialisé (évaluation)	3 413	3 835	3 382	3 377	3 210	3 383	3 579
Avoirs culturels et patrimoniaux (évaluation)	8 505	8 645	8 522	8 559	8 590	8 616	8 645
Autres usines et matériel (coûts)	5 806	6 474	6 164	6 812	7 567	8 097	8 317
Total propriétés, usine et matériel	113 330	117 742	116 933	121 186	124 305	127 114	129 471
Par source							
Budget de la couronne	29 986	31 877	30 334	30 595	30 460	30 923	31 023
Entités de la couronne	48 109	49 453	49 722	50 949	52 148	53 212	54 386
Entreprises publiques	35 235	36 412	36 877	39 642	41 697	42 979	44 062
Suppressions inter-segments	-						
Total propriétés, usines et matériel	113 330	117 742	116 933	121 186	124 305	127 114	129 471
Calendrier des mouvements							
Coûts ou évaluation							
Bilan d'ouverture	119 547	125 897	123 941	131 282	139 383	146 482	153 015
Ajouts (voir ci-dessous pour la répartition)	6 555	8 221	7 964	8 628	7 433	7 444	7 055
Cessions	(977)	(229)	(308)	(287)	(233)	(749)	(342)
Réévaluations nettes	(1.143)	-	(226)	-	-	-	-
Autre	(41)	(273)	(89)	(240)	(101)	(162)	(108)
Total des coûts ou des évaluations	123 941	133 616	131 282	139 383	146 482	153 015	159 620
Cumul des amortissements et des pertes							
Bilan d'ouverture	9 412	12 263	10 611	14 349	18 197	22 177	25 901
Suppression suite à cession	(587)	(64)	(108)	(73)	(73)	(426)	(109)
Suppression suite à évaluation	(1.349)	-	(168)	-	-	-	-
charge d'amortissement	3 582	3 834	3 767	4 032	4 192	4 328	4 440
Autre	(447)	(159)	247	(111)	(139)	(178)	(83)
Total cumulé des amortissements et des pertes	10 611	15 874	14 349	18 197	22 177	25 901	30 149
Total propriétés, usines et matériel	113 330	117 742	116 933	121 186	124 305	127 114	129 471
Ajouts – par classification fonctionnelle							
Transport	2 383	2 494	2 947	2 685	2 502	2 851	2 408
Economie	1 425	1 793	1 507	2.573	2 187	1 434	1 863
Education	725	936	943	865	786	741	738
Santé	430	932	716	605	498	412	459
Défense	526	936	597	726	451	591	595
Autre	1 066	1 130	1 254	1 174	1 009	1 415	992
Total ajouts à propriétés, usines et matériel	6 555	8 221	7 964	8 628	7 433	7 444	7 055

Les questions 41-43 s'intéressent aux risques fiscaux qui n'apparaissent quelquefois pas dans la

présentation budgétaire habituelle. La question 41 traite des arriérés de dépenses, qui surviennent quand le gouvernement a pris l'engagement de dépenser certains fonds mais n'a pas réalisé le paiement quand il devait le faire.⁹ Bien que ces passifs soient équivalents à des emprunts, ils ne sont enregistrés que rarement dans le budget, ce qui rend difficile de bien évaluer la situation financière du gouvernement. En outre, l'obligation de rembourser cette dette affecte la capacité du gouvernement à financer d'autres activités. C'est pourquoi une analyse et des estimations de ces arriérés sont importantes.

Si les arriérés de dépenses ne représentent pas un problème significatif dans leur pays, les chercheurs devront répondre « e » : la réponse à cette question appelle toutefois à la plus grande prudence. Les lois et règlements sur la gestion des dépenses publiques autorisent souvent des délais raisonnables, par exemple, 30 ou 60 jours, pour le paiement en routine des factures dues. Les arriérés de dépenses dus à des litiges contractuels et n'ayant un impact que sur un faible pourcentage des dépenses, ne doivent pas être considérés comme un problème significatif dans la réponse à ces questions. Si un chercheur n'est pas sûr de savoir si les arriérés de dépenses représentent un problème significatif dans son pays, le FMI souligne souvent ces questions dans l'Article IV des Rapports de consultation et la Banque Mondiale dans ses examens des dépenses publiques.

La question 42 traite des passifs contingents. Ces passifs sont reconnus par une méthode de comptabilité de caisse seulement lorsque l'événement contingent apparaît et que le paiement est effectué. Les emprunts garantis par le gouvernement central sont un exemple de passif contingent. De telles garanties peuvent couvrir les emprunts des banques d'État, des autres entreprises commerciales publiques, des gouvernements sous-nationaux et des entreprises privées. Dans le cadre de ces garanties, le gouvernement réalisera un paiement seulement si l'emprunteur est en rupture de paiement. Ainsi, pour réaliser des estimations quantitatives, il est essentiel d'évaluer la probabilité de la contingence.

Dans le budget, d'après l'OCDE, « quand cela est faisable, le montant total des passifs contingents doit être révélé et classifié par grandes catégories reflétant leur nature ; les données historiques sur les ruptures de paiement pour chaque catégorie doivent être diffusées quand elles sont disponibles. Pour les cas où les passifs contingents ne peuvent être quantifiés, ils doivent être listés et décrits. »¹⁰ Si ces critères sont remplis ou dépassés, la réponse « a » est appropriée.

La question 43 concerne les passifs futurs. Ce sont des passifs qui génèrent des dépenses à la suite d'engagements gouvernementaux qui, contrairement aux passifs contingents, sont relativement certains de se réaliser dans un point futur. Un passif typique implique l'obligation du gouvernement de payer des allocations de retraite ou de couvrir les frais de santé des futurs retraités. Sous la comptabilité de caisse, seuls les paiements courants associés à de telles obligations sont reconnus dans le budget. Pour saisir l'impact futur de ces passifs sur le budget, une déclaration distincte est nécessaire.

Les **questions 44-46** concernent les problèmes liés aux revenus. La question 44 examine les informations dispensées dans le budget sur l'assistance à la fois financière et « en nature » des

⁹ Voir les sections 3.49-3.50, GFS Manual 2001 du FMI

¹⁰ Voir section 2.6 de Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE, 2001.

baillleurs de fonds. Une telle assistance est considérée comme un revenu non financier, et les sources de cette assistance doivent être identifiées de manière explicite. En ce qui concerne l'assistance en nature, c'est avant tout la provision de biens (particulièrement les biens pour lesquels il existe un marché qui permettrait à ces biens en nature d'être vendu et ainsi convertis en argent), plutôt que, par exemple, l'assistance technique sous la forme de conseillers issus d'un pays donateur.

La question 45 concerne les dépenses fiscales, qui sont issues des exceptions ou des préférences fiscales des entités, des activités ou des individus spécifiés dans le code fiscal. Les préférences fiscales ont souvent le même impact sur les politiques publiques qu'un programme de dépenses. L'OCDE recommande que les dépenses fiscales soient incorporées dans les analyses des dépenses générales lors de la révision du budget. Par exemple, encourager une compagnie à s'engager davantage dans la recherche au moyen d'une exonération fiscale spéciale pour une telle activité n'est pas très différent de la subventionner directement par le biais de la section « dépenses » du budget. Cependant, les dépenses qui requièrent une autorisation annuelle sont susceptibles d'être davantage examinées que les exonérations fiscales qui sont une caractéristique permanente du code fiscal.

Pour une réponse « a », une déclaration de dépenses fiscales doit détailler l'objectif, la durée et les bénéficiaires de chaque préférence fiscale. En outre, la question a pour but de couvrir non seulement la divulgation des nouvelles dépenses fiscales proposées durant l'année budgétaire, mais aussi celle de *toutes les dépenses fiscales qui sont contenues dans la loi fiscale*. Par conséquent, une réponse « a » indique qu'une analyse complète de toutes les dépenses fiscales (et pas seulement des nouvelles propositions) affectant les revenus figure dans les documents budgétaires.

Dans la question 46, il est question de savoir si le budget identifie « les recettes affectées », ou les recettes qui ne peuvent être utilisées que pour un objectif spécifique. Ces informations supplémentaires sont importantes pour déterminer quelles recettes sont disponibles pour financer les dépenses générales du gouvernement, et lesquelles sont réservées pour des objectifs spécifiques.

Les chercheurs devront prendre des précautions pour répondre à cette question si leur pays ne se livre pas à l'affectation des recettes. Les chercheurs devront répondre « e » (non applicable / autre) *seulement* si le revenu n'est pas affecté ou si la pratique est rejetée par la loi ou la réglementation.

La question 47 concerne les informations secrètes ou confidentielles. Les chercheurs doivent baser leur réponse à cette question sur l'hypothèse qu'elle a pour but de se référer à toutes les dépenses secrètes pouvant avoir un effet sur le budget. (La question n'a pas pour but de se référer exclusivement aux dépenses militaires ou liées aux services secrets. Ces deux catégories ont été citées dans la question comme exemples parce qu'elles sont les deux seules catégories de dépenses dans lesquelles des informations sur un nombre très limité de questions peuvent être légitimement cachées au public. Les détails relatifs à la majorité des dépenses militaires doivent être révélés au public et tous les détails liés aux dépenses militaires doivent être exposés aux législateurs concernés et à l'Institution supérieure de contrôle).

Les chercheurs devront répondre « d » s'ils ne peuvent pas calculer le pourcentage des dépenses secrètes dans le budget. Ils doivent également expliquer brièvement pourquoi le calcul d'un pourcentage est difficile au vu des informations qui sont fournies (ou qui ne sont pas fournies) sans les documents budgétaires de leur pays.

Analyses budgétaires sur le mode narratif et contrôle des résultats (Questions 48 à 55)

Cette sous-catégorie du questionnaire explore les informations supplémentaires qui doivent normalement être fournies dans le Projet de budget de l'exécutif ou les documents annexes pour aider les législateurs et le public à mieux comprendre les propositions contenues dans le budget et leur impact souhaité.

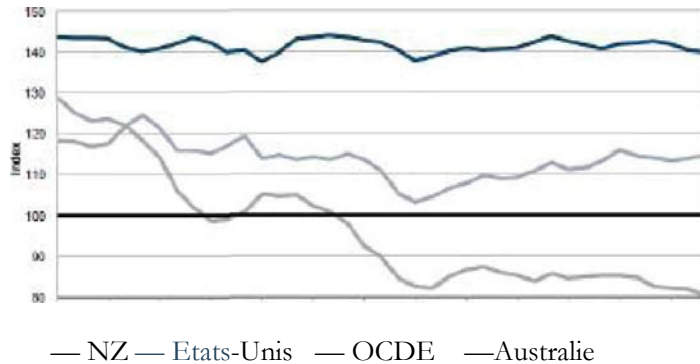
Dans les **questions 48 à 49** il est question de savoir si le budget explique de façon explicite comment les objectifs des politiques publiques du gouvernement sont reflétés dans le budget, en incluant à la fois une analyse sur le mode narratif et des estimations quantitatives. Le budget est le document principal de l'exécutif sur les politiques budgétaires, le point culminant des processus de planification et de budgétisation de l'exécutif. C'est pourquoi le lien entre les objectifs déclarés du gouvernement en matière de politiques publiques et les allocations dans le budget doit être clair, notamment par une explication précise sur la manière dont les objectifs politiques du gouvernement sont reflétés dans ses choix budgétaires.

Vous trouverez ci-dessous un exemple d'une discussion autour des objectifs politiques du gouvernement dans le budget. Cet exemple est tiré de la Déclaration d'intention 2011 (un des nombreux documents budgétaires annexe au Projet de budget de l'exécutif) en Nouvelle-Zélande. (<http://www.treasury.govt.nz/publications/abouttreasury/soi/2011-16>).

Résultat : amélioration des performances économiques

Que cherchons-nous à atteindre ?

Niveaux relatifs du PIB par habitant, 1975 à 2009 (moyenne de l'OCDE = 100)



Au cours des six dernières décennies, la croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant en Nouvelle Zélande est restée inférieure à celle de tous les autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Pour le Trésor, la croissance du PIB par habitant est le principal indicateur de notre performance économique.* En Nouvelle-Zélande, le PIB par habitant était classé à la troisième place parmi les pays de l'OCDE en 1950 et à la 22^e place en 2009 (sur 34 pays membres de l'OCDE). Comblant le fossé avec l'Australie au cours de 15 prochaines années nécessitera une croissance moyenne du PIB par habitant supérieure à 4%, soit plus du double du taux moyen de la Nouvelle-Zélande au cours des deux dernières décennies. Pour un pays de la taille de la Nouvelle-Zélande, une grande partie de cette croissance devra reposer sur d'excellentes performances à l'exportation. C'est pourquoi le Trésor examine étroitement la croissance du secteur des biens commercialisables comparée à celle du secteur des biens non exportables pour déterminer si nous nous dirigeons vers des niveaux élevés de croissance de notre économie.

Les mauvaises performances de la Nouvelle-Zélande reflètent sa productivité du travail, associée à des niveaux relativement faibles tant de l'intensité de capital que de la productivité multifactorielle. Pour inverser cette tendance, un changement de politique est nécessaire, accompagné d'une augmentation de la productivité économique et d'une relance substantielle des performances à l'exportation. Il faudra pour cela :

Premièrement, poursuivre la réduction des dépenses publiques pour soutenir un renversement de la tendance de la croissance de la production des biens non-échangeables au détriment de la production du secteur des biens échangeables. *Deuxièmement*, l'environnement des affaires doit redonner confiance et assurance pour faciliter les investissements étrangers et nationaux en cours, y compris l'utilisation efficace de notre capital naturel. *Troisièmement*, les paramètres fiscaux et autres doivent soutenir l'intensification du capital. *Et enfin*, pour atteindre des taux de croissance moyenne supérieurs à 4%, il convient d'instaurer des conditions politiques qui encouragent fortement l'entrepreneuriat et

l'innovation, dans lesquelles les entreprises performantes chercheront à développer des opportunités rentables et les entreprises peu performantes devront se retirer.

La croissance rapide du PIB par habitant soulèverait d'énormes défis en termes de développement des compétences que la Nouvelle-Zélande devra se préparer à affronter. Alors que la participation au marché du travail est élevée en Nouvelle-Zélande, des améliorations sont encore possibles dans ce domaine et pourraient apporter une contribution significative au maintien de la croissance.

Qu'allons-nous faire pour atteindre cet objectif ?

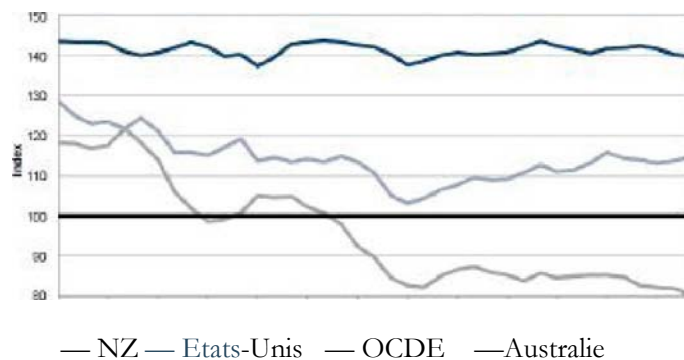
Tous les résultats intermédiaires du Trésor contribuent à l'amélioration des performances économiques à des degrés divers. Trois résultats structurels intermédiaires liés aux politiques peuvent contribuer directement et significativement à ce résultat :

Résultat intermédiaire : amélioration de l'environnement des affaires

En Nouvelle-Zélande, le monde des affaires doit dépasser les autres pays pour surmonter les inconvénients liés à la taille et à la distance du pays. Le travail du Trésor vise à influencer la qualité de l'impôt, le cadre réglementaire, les infrastructures et les autres paramètres politiques, comme en témoignent les classements internationaux. Globalement, les structures politiques pertinentes ont connu des dérapages relatifs ces dernières années, illustrant une certaine détérioration en Nouvelle-Zélande et des améliorations ailleurs.

Concernant les paramètres politiques clés qui influencent l'environnement des affaires, le Trésor fournira des conseils, élaborera des options pour le gouvernement et appuiera son leadership et sa prise de décision sur les conseils reçus par le secteur public plus large. Le Trésor travaillera plus particulièrement avec le ministère du Développement économique (MDE), en plaçant l'accent sur les paramètres de la concurrence, et développera un système opérationnel d'innovation avec le fisc pour développer conjointement et avec d'autres des conseils de politique fiscale.

Investissements non-résidentiels par travailleur (OCDE =100)



Les travaux du Trésor se concentrent sur les paramètres réglementaires et fiscaux en raison de leurs effets envahissants sur les incitations à la concurrence, l'investissement et la prise de risque. Comme indicateur clé, le Trésor contrôle étroitement le fait de savoir si l'investissement des entreprises et la recherche et

développement (R & D) en pourcentage du PIB parviennent à rehausser la moyenne de l'OCDE.

Le Trésor fera la promotion de la réforme réglementaire en fournissant des conseils stratégiques sur des secteurs clés de la réglementation les plus importants pour la croissance et des conseils sur la façon d'améliorer le système de gestion réglementaire. Nous soutiendrons les ministres pour améliorer la circulation de la régulation par le biais de notre rôle dans l'évaluation de l'impact réglementaire majeur.

Évaluations, et renforcement des capacités des institutions. Nous apporterons notre soutien également aux institutions dans leurs évaluations de l'ensemble des réglementations sur la base des principes des meilleures pratiques réglementaires.

Le travail du Trésor en matière de politique fiscale sera d'évaluer et de présenter le cas d'amélioration du régime d'imposition du capital pour atténuer l'impact sur les décisions d'épargne et d'investissement sur les paramètres fiscaux actuels, tel que mentionné par le Groupe de travail sur l'épargne.

Nous prévoyons également de mettre l'accent sur le retour de la croissance économique de la région de Canterbury. Le Trésor aidera les ministres à concevoir l'approche globale de la reprise économique. Deuxièmement, le Trésor assurera le contrôle et fournira ses conseils sur l'impact de la reprise économique de Canterbury sur la situation financière du gouvernement. Enfin, en tant qu'organisme central, notre rôle est d'assurer la mise en place de mesures de coordination interministérielle, d'une gouvernance et de dispositions institutionnelles appropriées, et du suivi de la capacité des organismes à répondre à ce défi.

Nous travaillons également sur les infrastructures en raison de leurs contributions aussi bien à la croissance économique qu'à la qualité de vie. Notre travail aboutira à la deuxième édition du Plan national des infrastructures, qui vise à donner aux entreprises la confiance dans les infrastructures de Nouvelle-Zélande en montrant leur réactivité et leur soutien au secteur de bien de production exportables.

Nous travaillons sur des questions essentielles en matière de ressources naturelles en raison de l'impact significatif de la production primaire sur l'économie. Les conseillers du Trésor aideront le gouvernement à fournir des assurances concernant les obstacles à la production primaire, sur des sujets tels que l'eau, et passeront en revue la Loi sur la gestion des ressources de 1991. Nous fournirons également nos conseils sur la position de la Nouvelle-Zélande dans les négociations internationales sur le changement climatique pour obtenir la réduction des émissions au moindre coût économique

Se référer à la section « Mesures » [ci-dessous](#) pour voir comment nous évaluons la contribution du Trésor.

Résultat intermédiaire : la Nouvelle-Zélande est plus intégrée et connectée à l'économie mondiale

En raison de sa faible population et de son ultra périphéricité, il est plus difficile pour la Nouvelle-Zélande d'atteindre les résultats des économies d'échelle, des agglomérations et de la concurrence. En l'absence de grands marchés intérieurs, l'intégration internationale et la connexion dans l'économie mondiale permettent à la Nouvelle-Zélande d'accéder aux ressources qui facilitent une productivité élevée, de se spécialiser dans des domaines de bénéfices et de profits comparatifs par rapport aux

économies d'échelle, d'accéder aux connaissances internationales et de les adapter à la situation nationale, et de stimuler la concurrence qui encourage l'innovation et déplace les ressources vers des domaines d'avantages comparatifs. Comme indicateurs, le Trésor contrôle la part des exportations néo-zélandaises dans le commerce mondial et les flux d'investissements directs étrangers et à l'étranger (IDE & ODI) en tant que pourcentage du PIB.

En raison de l'importance croissante de l'Asie-Pacifique dans l'économie mondiale, il est possible d'envisager des gains économiques considérables en participant à l'intégration économique qui se développe dans la région. Des moyens d'intégration économique existent dans la région - par exemple, le Sommet des Nations de l'Asie du Sud-Est, l'APEC et le Partenariat transpacifique- même si l'on ignore celui qui sera finalement couronné de succès. L'élaboration des politiques nationales en Nouvelle-Zélande et dans les pays de la région a un impact profond sur les flux commerciaux, des investissements, des personnes et des idées. De même, l'élaboration des politiques par les institutions internationales, par exemple, le cadre institutionnel financier international (1), le G20 et Forum sur le changement climatique, ont un impact significatif sur les flux et les choix politiques de la Nouvelle-Zélande. Nous prévoyons de développer et maintenir des relations internationales afin que le Trésor et le gouvernement puissent influencer les décisions politiques plus largement par d'autres pays et institutions internationales pour que l'intégration dans des forums régionaux et internationaux prenne nos intérêts en compte.

À court terme, nous nous appuyerons sur un programme de recherche en cours pour clarifier la façon dont les politiques intérieures et extérieures peuvent améliorer le flux des échanges commerciaux, les individus, les investissements et les idées entre la Nouvelle Zélande et l'économie mondiale. Nous sommes également conscients que les comportements publics - par exemple, vis-à-vis du libre-échange et des investissements étrangers - ont un impact sur la prise de décision. Grâce à nos conseils et à notre engagement vers l'extérieur, nous visons à encourager un débat qui reconnaîtra les avantages de l'ouverture et les coûts des relations relativement limitées de Nouvelle-Zélande vers l'économie mondiale.

Nous continuerons également à fournir des produits et des services NZECO pour augmenter les exportations qui, autrement, n'auraient pas eu lieu grâce à un accès limité au financement du commerce ou aux techniques appropriées de réduction des risques.

En plus des priorités identifiées ci-dessus, nous fournirons également des conseils stratégiques de deuxième opinion sur l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la présence au large des côtes de Nouvelle-Zélande.

Se référer à la section « Mesures » [ci-dessous](#) pour voir comment nous avons évalué la contribution du Trésor.

Résultat intermédiaire : Amélioration du capital humain et de l'offre de travail

Les compétences ont un impact tant direct sur la productivité et la croissance grâce à leurs effets sur la productivité et l'utilisation du travail et de l'utilisation du travail, qu'indirect par leur effet sur les autres moteurs de la croissance, tels que l'innovation et la connectivité internationale. Globalement, la Nouvelle-Zélande affiche de bonnes performances en termes d'utilisation du niveau de compétences de sa force de travail. Il existe cependant certaines zones de sous-performance. Le vieillissement de la population et le biais posé par les compétences des changements technologiques présentent des défis de plus en plus

importants, tout comme les exigences d'une économie en forte croissance.

L'agenda gouvernemental comprend l'intégration de la *Garantie pour la jeunesse* et du *Pipeline pour la jeunesse*. Ces deux programmes visent à mieux identifier les jeunes à risque ; à apporter un meilleur soutien et des voies éducatives, professionnelles ou formatives postsecondaires ; et l'établissement d'une éducation et de programmes de formation de haute qualité menant à des qualifications significatives. La Stratégie gouvernementale pour l'enseignement supérieur, qui a sept objectifs, est également très pertinente. L'intégration de cette stratégie avec la *Garantie pour la jeunesse* et le *Pipeline pour la jeunesse* peut aboutir à un système qui fournit les bonnes incitations pour le passage vers l'enseignement supérieur, pour compléter ce cycle d'études rapidement et entrer dans la vie active.

Le gouvernement poursuit actuellement un vaste programme de réforme interconnecté sur un ensemble complexe de sujets pertinents pour les réalisations des jeunes que le Trésor s'engage à soutenir. Le Trésor peut également ajouter son avis à celui des autres organismes en aidant les ministres et leurs cabinets à juger du poids économique, social et fiscal des objectifs et des propositions et en aidant les agences elles-mêmes à créer des avis à la hauteur des défis. Même si les agences produisent un large éventail de conseils, cela ne garantit en rien la mise en place d'une approche cohérente et coordonnée. C'est pourquoi le Trésor se propose d'aider le gouvernement à atteindre cet objectif. Le Trésor travaillera avec les ministères de l'Éducation et du Développement social pour s'assurer que les propositions sont cohérentes, fondées sur des preuves et rentables, compatibles avec les intérêts du ministère des Finances. Notre soutien peut faciliter un leadership efficace et la prise de décision par le gouvernement et l'aider à atteindre ses objectifs éducatifs.

Afin d'évaluer les réalisations des jeunes en Nouvelle-Zélande, le Trésor assure le suivi du programme niveau 2 du NCEA par les jeunes (qui devrait être quasi-universel). Inversement, nous suivons le nombre de jeunes non scolarisés, formés ou employés. Le Trésor suit également le nombre de jeunes (âgés de moins de 25 ans) qui visent à atteindre des qualifications de niveau 4 et plus, en particulier les qualifications diplômantes.

La réalisation de ces priorités et des autres nécessitera l'amélioration et le remaniement des structures politiques et financières de l'enseignement supérieur. Nos conseils dans ce domaine auront un accent particulier sur l'amélioration de la flexibilité, de la performance, des coûts et du retour sur investissement. Nous prévoyons également de conduire des travaux de recherche visant à identifier les raisons du faible rendement de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande. .

Le gouvernement apporte également une contribution fiscale importante à ce secteur à travers des structures éducatives et sociales (qui influencent la participation au marché du travail, donc la performance économique). Ces structures contribuent également à un secteur public hautement performant qui soutient la compétitivité internationale, comme cela a été discuté à la [page 20](#).

Se référer à la section « Mesures » ci-dessous pour voir comment nous évaluons la contribution du Trésor.

Suivi du statut de nos résultats et de nos résultats intermédiaires

Les indicateurs de résultat - Nous évaluerons les performances économiques d'après :

Des taux de croissance suffisants pour fournir des revenus élevés aux Néo-Zélandais. Une forte reprise

en 2012 est soutenue et devrait faire passer la moyenne quinquennale du PIB réel par habitant au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour au final atteindre 4% par an.

- L'économie sera probablement lente en 2011 en raison d'une faiblesse de l'économie mondiale et du tremblement de terre survenu en février 2011.
- Après avoir connu une chute soutenue au cours du 20^e siècle, la croissance réelle du PIB par habitant a globalement suivi le rythme de la moyenne de l'OCDE au cours des deux dernières décennies en Nouvelle-Zélande, tournant autour de 1,5 pour cent en moyenne. Pendant cette période, la Nouvelle-Zélande n'a pas convergé avec les pays à revenu élevé, contrairement au Royaume-Uni et à l'Australie.

Le rééquilibrage de l'économie permet une plus forte croissance. La croissance de la production du secteur des biens échangeables correspond au moins à celle du secteur de biens non-échangeables au cours des deux prochaines années, pour la dépasser sensiblement par la suite.

- Entre 2005 et 2010, la production du secteur des biens négociables a diminué de 2% par an en moyenne, comparé à une croissance de 2,1% du secteur des biens non exportables pour la même période.

Indicateurs de résultats intermédiaires - *Nous évaluerons la situation du secteur des affaires d'après :*

Les investissements des entreprises en pourcentage du PIB augmentent substantiellement au niveau moyen de l'OCDE

Les dépenses consacrées à la recherche et au développement (BERD) augmentent de manière substantielle à environ 1% à 2% du PIB fixé par la BERD (2008 :0.51%).

Indicateurs de résultats intermédiaires— *Nous évaluerons le fait de savoir si la Nouvelle-Zélande est plus intégrée et connectée dans l'économie mondiale d'après :*

La part des exportations de Nouvelle-Zélande dans le commerce mondial est en augmentation. (Cette situation a été à peu près constante à environ 0,36% depuis 1990).

Les flux des IDE et des investissements directs à l'étranger (ODI) augmentent en pourcentage du PIB (l'ODI en part de PIB représente la moitié de la moyenne de l'OCDE, l'IDE est de 30% des investissements étrangers).

Indicateurs de résultats intermédiaires - *Nous évaluerons la situation du capital humain et de la main d'œuvre d'après :*

95 pour cent sur 98 pour cent de jeunes terminent au moins le niveau 2 du NCEA ou l'équivalent à la fin de leur scolarité ou avant l'âge de 18 ans.

- En utilisant des ensembles de données comparables, 73% des jeunes quittant l'école en 2009 ont atteint le niveau 2 du NCEA ou plus, comparé à 52,6% en 2003-soit une augmentation de 39% sur six ans.

Une plus grande proportion de jeunes acquiert des qualifications professionnelles et tertiaires de niveau 4 et plus avant l'âge de 25 ans.

En 2009, 36% à 41% des jeunes de 25 ans avait complété des études supérieures de niveau 4 ou plus, contre 31% en 2003.

L'on observe une réduction représentant au moins la moyenne de l'OCDE dans la proportion des 15-24 ans qui ont quitté l'école, qui ne suivent pas de formation ou qui sont sans emploi (NEET). Davantage de jeunes font la transition directement du lycée vers l'enseignement supérieur, et de plus en plus de jeunes de moins de 25 ans participent à des programmes d'enseignement supérieur ou de formation qui mènent à des qualifications de niveau 4 et plus en 36 mois.

- En 2008, 8,4% des 15-9 ans et 15,2% des 20-24 ans ont quitté l'école, ne suivaient pas de formation ou étaient sans emploi (NEET), par rapport à la moyenne de l'OCDE, à savoir 6,8% et 14,3% respectivement.

Suivi de l'impact de la performance du Trésor sur nos résultats intermédiaires

Les données sur les performances de l'année en cours sont présentées plus en détail dans [les informations qui appuient les estimations](#).

Mesures d'impact : De quelle manière nos performances vont influencer un meilleur climat des affaires ?

Les Rapports d'impact réglementaire répondent à la plupart ou la totalité des exigences des Analyses de l'impact réglementaire : 75% d'ici 2012 et 90% d'ici 2013 (l'année dernière, 60% répondaient aux exigences).

Notre travail de réglementation vise à atteindre un environnement réglementaire qui soit le meilleur au monde comme le montre : l'Indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE, « Obstacles à l'entrepreneuriat » et L'*indice* de la *facilité de faire des affaires* de la Banque mondiale.

Nos conseils aideront le gouvernement à prendre et annoncer ses décisions sur toute réforme fiscale du capital d'ici le budget 2012.

Notre travail fiscal vise à mettre en place un système fiscal qui occupera le haut du classement des « Indicateurs de développement économique » relatifs à la fiscalité.

Le Programme national d'infrastructure et le Rapport annuel l'état des infrastructures de la Nation sont des sources d'assurance pour les entreprises / investisseurs et le public sur les performances des infrastructures néo-zélandaises. Les analyses des intervenants confirment l'impact du Trésor.

Les travaux que nous menons au niveau des infrastructures visent à rehausser la qualité perçue des infrastructures néo-zélandaises, telles que mesurées dans le classement du rapport publié par le Forum économique mondial sur la compétitivité des pays (37^e pays sur 139 pays en 2010).

Les conseils et le soutien du Trésor contribuent aux progrès sur systèmes de répartition et de limites de l'eau douce – l'Énoncé de politique nationale sur la gestion de l'eau douce publié à la mi-2011 ; l'orientation des politiques détaillées sur l'attribution de l'eau douce décidée en 2012 ou 2013 ; les mécanismes de gouvernance pour l'allocation de l'eau douce créés en 2013.

Notre objectif est que toutes les autorités régionales aboutissent à des limites d'utilisation claires et des mécanismes d'allocation de l'eau douce qui favorisent une utilisation efficace.

La position de la Nouvelle-Zélande dans les négociations des rencontres internationales sur le changement climatique (par exemple, en Afrique du Sud en novembre-décembre 2012) est compatible avec les objectifs finaux du changement climatique imposant des impacts économiques qui ne soient pas supérieurs à ceux rencontrés par les pays de comparaison.

Mesures d'impact : *Comment notre performance aura un impact pour améliorer le capital humain et l'offre de travail ?*

Le gouvernement accepte et met en œuvre un programme de changement dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse et du Pipeline pour la jeunesse qui soit cohérent, rentable et bien intégré aux changements dus à la stratégie de l'enseignement moyen terme, qui profite aux réformes et à la formation dans le secteur de l'industrie et l'enseignement supérieur, d'ici 2013.

Notre objectif est d'avoir un impact positif sur les niveaux 2 du NCEA et du NEET d'ici 2015.

Le gouvernement met en œuvre des changements dans le secteur de l'enseignement supérieur qui donneront la priorité et appuieront la participation des jeunes dans les programmes menant à une qualification de niveau 4 et plus en 13 mois.

Mesures d'impact : *De quelle manière nos performances auront-elles un impact sur l'intégration et la connexion de la Nouvelle-Zélande dans l'économie mondiale ?*

Les travaux de recherche du Trésor identifieront tout obstacle commercial à la croissance et élaboreront un ensemble de paramètres destinés à mesurer les performances de la Nouvelle-Zélande par rapport à l'intégration et la connexion internationales dans l'économie mondiale. Ces travaux seront utilisés pour conseiller le gouvernement sur les changements politiques potentiels à mener.

Des meilleures relations et liens internationaux par le biais de protocoles d'entente encourageant le dialogue Trésor-Trésor avec un ou plusieurs pays d'importance économique pour la Nouvelle-Zélande.

Les **questions 50-55** examinent les données non financières et les indicateurs de résultats associés

aux propositions budgétaires. Les questions 50-51 demandent si les données non financières sont fournies pour chaque programme et associées aux données sur les dépenses. Par exemple, dans l'éducation, les données non financières peuvent inclure le nombre d'écoles, le nombre d'enseignants et le nombre d'étudiants. S'agissant d'un programme de sécurité sociale, les données peuvent refléter le nombre de bénéficiaires. En fait, le budget doit communiquer tant la totalité des fonds dépensés pour un programme que les autres données nécessaires à son analyse.

Les questions 52 à 54 examinent les indicateurs de performance qui sont utilisés pour évaluer les progrès vers la réalisation des objectifs politiques publics. (Dans certains pays, les objectifs politiques sont énoncés sous la forme d'objectifs spécifiques de résultats). Vous trouverez dans le tableau ci-dessous un exemple d'indicateurs de performances et d'objectifs de performances tirés de documents budgétaires produits en Afrique du Sud. (Estimations des dépenses nationales - Labor Vote #16 - page 308).

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2007/ene/16%20labour.pdf>).

Sélection de résultats ciblés à moyen terme			
Prestation de service			
Objectif mesurable : assurer la mise en place effective et efficiente de la législation, des normes, des directives et des politiques de manière intégrée par le biais de services d'inspection et d'application, de services d'emploi et de développement des compétences et de services statistiques et d'information sur le marché du travail			
Sous-programme	Résultat	Mesure/indicateur	Cible
Service d'appui à la gestion	Décentralisation des fonctions et délégation de pouvoir aux bureaux provinciaux et aux agences pour l'emploi	Déploiement de la phase 2 de la stratégie intégrée des entreprises	Avril 2007
Services pour l'emploi	Un système unique, amélioré et intégré de service pour l'emploi est déployé pour assurer un meilleur accès aux services pour l'emploi	Phase 1 : mise en œuvre Phase 2 : élaborée et mise en œuvre et Nombres de personnes recrutées et formées Pourcentage de stagiaires ayant reçu une formation certifiée Taux de placement des stagiaires certifiés	En avril 2007 En mars 2008 90 000 demandeurs d'emploi formés 26 % de stagiaires certifiés 70 % des stagiaires ont été placés
Services d'inspection et de mise en œuvre	Mise en place de mécanismes en faveur de l'équité en matière d'emploi et d'application de la loi Contrôle de la conformité avec le droit du travail	Le directeur général évalue le système mis en place en ciblant les principaux secteurs pour une conformité dans les faits Délai d'immobilisation pour les employeurs sélectionnés dans le cadre de l'équité en vue d'une inspection pour conformité procédurale suite à une plainte Mise en place d'un système de récompense pour conformité Stratégie d'inspection et d'application mise en œuvre	En mars 2008 Dans les 90 jours En mars 2008 En avril 2008
Services statistiques et d'information sur le marché du travail	Les informations et les statistiques sur le marché du travail sont recueillies,	Fréquence des analyses de tendance, y compris les rapports d'évaluation des performances	Rapports trimestriels

	compilées, analysées et diffusées aux différents intervenants	Contrôle du placement professionnel, y compris une étude d'évaluation d'impact	En mars 2008
Santé et sécurité au travail	Intégration de la santé et de la sécurité au travail et capacités d'indemnisation à travers le gouvernement	Finalisation du cadre institutionnel pour l'intégration de compétences en matière de santé et de sécurité au travail	En mars 2008
		Législation votée et entrée en vigueur de la loi	En mars 2008

La question 55 vise à savoir si le budget met en lumière les politiques publiques, tant les nouvelles que celles qui existent, qui bénéficient aux groupes défavorisés de la société. Cette question a pour but d'évaluer seulement les programmes qui s'adressent directement aux besoins immédiats des personnes défavorisées, tels qu'à travers l'assistance financière ou l'aide au logement, plutôt qu'indirectement au moyen, par exemple, d'une défense nationale plus forte. Ces informations sont particulièrement intéressantes pour ceux qui cherchent à consolider les engagements du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté.

Troisième section : le processus budgétaire

La deuxième grande catégorie de question du *Questionnaire sur le budget ouvert* s'intéresse aux quatre phases du processus budgétaire. Les deux premières phases - élaboration et approbation - interviennent avant que le budget ne soit voté par le parlement. Pendant cette phase, les priorités du budget sont fixées, et ainsi, la société civile a la possibilité d'influencer le budget. Les deux autres phases – exécution / contrôle, rapports finaux/audits - interviennent après le vote du budget. Ces dernières phases sont importantes car elles fournissent des informations clés indiquant dans quelle mesure les accords passés pour fixer les priorités budgétaires sont respectés et dans quelle mesure les services souhaités sont réalisés comme prévu. Ces informations encouragent le gouvernement à rendre des comptes et à éclairer le débat sur les budgets futurs.

La troisième section est divisée en quatre sous-catégories :

- **La présentation du budget par l'exécutif** : cette catégorie de questions se concentre sur la phase d'élaboration du budget par l'exécutif. Le processus d'élaboration du budget est en règle générale un exercice fermé au public, sachant que l'exécutif compare en privé différentes options de politiques. Un processus d'élaboration fermé au public est moins troublant si le pouvoir législatif a suffisamment de temps et de pouvoir pour débattre et amender le budget après qu'il lui ait été présenté. Dans un processus budgétaire où les pouvoirs du corps législatif sont limités, il est souhaitable que l'exécutif dialogue avec le parlement et le public pendant la phase d'élaboration du budget, en tenant par exemple des consultations publiques ou en publiant un Rapport préalable au budget.
- **L'exécution du budget par l'exécutif** : cette catégorie examine les rapports de l'exercice en cours sur l'exécution du budget. En plus des rapports de contrôle réguliers, l'exécutif doit publier une Revue de milieu d'année constatant la situation économiques et l'évolution du budget, demandant les ajustements à apporter au budget original et fournissant les mises à jour des estimations de dépenses et de recettes

- **Le Rapport de fin d'année de l'exécutif** : cette catégorie examine les rapports produits par l'exécutif une fois que l'exercice budgétaire est achevé. Ces rapports doivent fournir les données sur les recettes et les dépenses réelles pour permettre l'évaluation des performances budgétaires comparées au budget initial.
- **La phase d'audit et le Rapport de l'Institution supérieure de contrôle** : cette catégorie examine le rôle et l'indépendance de l'Institution supérieure de contrôle et ses pratiques de déclaration une fois l'exercice budgétaire terminé et les comptes finalisés par l'exécutif

Sauf indication contraire, les questions figurant à la troisième section s'intéressent à la manière dont les différents aspects du processus budgétaire sont menés dans la pratique plutôt qu'aux activités qui sont requises par la loi. Aussi, il convient d'utiliser le cycle budgétaire le plus récent pour répondre à ces questions. Les instructions concernant les citations et les entretiens avec des fonctionnaires exposées dans la deuxième section de ce guide s'appliquent également dans cette section.

Remarque : Dans les versions précédentes du *Questionnaire sur le budget ouvert*, l'approbation législative du budget était traitée dans cette section. Elle a désormais été déplacée à la Section 4, qui porte spécifiquement sur le pouvoir du corps législatif au cours du processus budgétaire.

Explication sur les questions 56-96

Élaboration du budget par l'exécutif (question 56-62)

Les **questions 56 et 57** déterminent dans quelle mesure l'exécutif est transparent et respecte les délais pour présenter son Projet de budget au pouvoir législatif. La question 56 renvoie à une exigence de base de transparence, qui est l'annonce à l'avance par l'exécutif de la date de présentation du budget.¹¹ Des annonces plus précoces permettent aux parlementaires et aux autres personnes intéressées par le contrôle du processus budgétaire de préparer le débat autour du budget. Pour répondre à cette question, si—et uniquement dans ce cas—la parution la plus récente du budget intervient plus tard que de coutume du fait d'un événement particulier, telle qu'une élection, veuillez répondre à la question en utilisant la base d'un exercice budgétaire plus normal. La question 57 se penche sur le calendrier *interne* de l'exécutif pour préparer le budget. Un tel calendrier est particulièrement important pour la gestion par l'exécutif du processus de préparation du budget, afin de s'assurer qu'il représente les vues des différents départements et agences. La question demande si l'exécutif communique au public un tel calendrier interne, conformément à l'accent mis dans le questionnaire sur les budgets ouverts.

La **question 59** examine les pratiques de l'exécutif relatives aux consultations avec le corps législatif pendant l'élaboration des propositions de budget. Ces consultations sont susceptibles d'impliquer des discussions à la fois sur les problèmes fiscaux au sens large (tels que le montant du déficit) et les priorités politiques (telles que les allocations aux différents secteurs). La question vise à délimiter

¹¹ Il convient de noter que l'annonce d'une date précise est souhaitable. En revanche, une annonce du type « au plus tard » ou « la semaine de publication » est suffisante pour répondre positivement à la question. Par exemple, la loi peut stipuler que le budget doit être publié « le 1er février au plus tard » ou « au cours de la première semaine du mois de février ». Les deux formulations sont suffisantes pour répondre « a ».

l'éventail des opinions différentes, en particulier celles du corps législatif, que l'exécutif prend en considération lors de l'élaboration du budget proposé. Pour répondre à la question, les consultations peuvent être aussi bien publiques que privées, formelles qu'informelles. La réponse « a » est appropriée seulement si l'exécutif rencontre autant de membres des partis minoritaires que de membres de son propre parti. La réponse « b » est appropriée quand l'exécutif consulte un groupe restreint de parlementaires clés, tels que les leaders parlementaires, ou les présidents de commissions, ou des parlementaires du rang ; ce groupe doit inclure quelques parlementaires des partis minoritaires. La réponse « c » convient si l'exécutif ne consulte de façon informelle que des parlementaires de son propre parti.

Les **questions 60-62** couvrent la présentation du Rapport préalable au budget par l'exécutif, qui encourage le débat sur le budget proposé et influence son impact sur l'économie. Le Rapport préalable au budget reflète le point culminant de la phase de planification stratégique du processus budgétaire. Lors de cette étape, l'exécutif aligne ses objectifs politiques sur les ressources disponibles dans le cadre fiscal du budget, avant que les décisions portant sur les programmes détaillés de financement ne soient prises.¹² Ce rapport crée également des attentes appropriées portant sur le budget lui-même, ce qui est très important quand la soumission du budget intervient au tout début de l'exercice fiscal et que par conséquent le temps consacré au débat est limité.

L'OCDE constate qu'une bonne pratique dans ce domaine nécessiterait que l'exécutif communique son Rapport préalable au budget au moins un mois avant de soumettre au pouvoir législatif son Projet de budget. Les bonnes pratiques exigent également que l'exécutif présente le Projet de budget au corps législatif au moins trois mois avant le début de l'exercice fiscal. Ce qui signifie que pour répondre « a » aux questions sur ce thème dans l'Enquête sur le budget ouvert, le Rapport préalable au budget doit être communiqué au moins un mois avant la parution du Projet de budget de l'exécutif, et dans l'idéal, au moins quatre mois avant le début de l'exercice fiscal.

La question 61 concerne le contenu approprié d'un Rapport préalable au budget. Il doit inclure une déclaration des plans économique et de politique fiscale du gouvernement pour le budget à venir ainsi que pour au moins les deux prochaines années fiscales. En termes de paramètres macroéconomiques, un Rapport préalable au budget doit comporter toutes les hypothèses clés de l'économie retenues, tels que le taux de croissance du PIB prévu, les taux de chômage et d'emploi, le compte courant, les taux d'intérêts et d'inflation. Il doit aussi mettre en évidence au moins les niveaux agrégés des recettes, des dépenses, du déficit ou du surplus, et de la dette. Si ces informations sont présentées accompagnées d'explications précises, la réponse « a » pourra être sélectionnée.

La question 62 examine dans quelle mesure le Rapport préalable au budget va au-delà de la simple présentation de montants fiscaux agrégés et inclut une discussion sur les priorités politiques de l'exécutif. Bien qu'un Rapport préalable au budget ne soit pas censé exposer des propositions détaillées et programmatiques, il doit inclure une discussion générale sur les priorités politiques. La discussion peut être organisée par secteur et par unité administrative.

L'exécution du budget par l'exécutif (questions 63-86)

¹² La phase de planification stratégique est souvent associée à la structure des dépenses à moyen terme, qui cherche à lier politique, planification et budget. Voir le *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Banque Mondiale, 1998.

Les rapports en cours d'année

Les rapports en cours d'année sont considérés comme étant accessibles au public s'ils sont publiés dans les trois mois suivant la période couverte dans ces rapports.

Les **questions 63-72** traitent du contenu et du caractère opportun des rapports publiés pendant l'année d'exécution du budget. Ces rapports, que l'OCDE souhaiterait voir publiés sur une base mensuelle, sont ici appelés Rapports en cours d'année. Ils visent à montrer l'évolution de l'exécution du budget par l'exécutif. Pour s'assurer que les unités administratives (ministères, départements ou agences) soient tenues responsables de leurs dépenses, ces rapports doivent présenter les dépenses courantes par unité administrative. Dans certains pays, les rapports sont rédigés individuellement par chaque unité administrative, tandis que dans d'autres pays, les informations sont consolidées dans un rapport unique qui est en règle générale publié par le Trésor public. Les rapports individuels sont aussi valables qu'un seul rapport global pour répondre à ces questions.

Dans certains pays, la Banque centrale, plutôt que l'exécutif, publie ces rapports en fonction des statuts des comptes bancaires de l'exécutif. Dans ce cas, les rapports de la Banque centrale doivent être pris en considération, dans la mesure où ils rapportent ce qui a été effectivement dépensé plutôt que les sommes mensuelles qui ont été transmises aux unités administratives. S'ils ne rapportent que les montants transférés aux unités administratives, il conviendra de répondre « d » à ces questions. En outre, si la Banque centrale établit seulement un rapport sur les dépenses et les recettes agrégées, la réponse appropriée devra alors être « d » et devra indiquer qu'aucun rapport de la part des unités administratives n'est publié.

La question 64 examine si les Rapports en cours d'année couvrent toutes les dépenses. Il s'agit de savoir si certaines dépenses sont dissimulées au public. Par exemple, cela peut être dû à des unités administratives qui ne sont pas capables de comptabiliser leurs dépenses effectives dans les délais impartis, auquel cas ces rapports de contrôle contiendraient seulement des informations mises à jour concernant une seule partie des dépenses de l'exécutif. Dans les pays où les Rapports en cours d'année sont publiés individuellement par unité administrative, ceux-ci doivent couvrir au moins 50 pour cent de toutes les dépenses réelles du gouvernement à la date de publication. Ceci peut être vérifié en agrégeant les dépenses réelles des unités administratives qui ont publié des Rapports en cours d'année, puis en comparant ce montant à l'appropriation agrégée pour ces unités, telle que spécifié dans le budget adopté. Si les Rapports en cours d'année couvrent moins de 50 pour cent des dépenses réelles, ils sont considérés comme étant non disponibles au public.

La question 65 examine le niveau de détail des dépenses réelles organisées par unité administrative et affiché dans les Rapports en cours d'année. Dans l'idéal, les Rapports en cours d'année doivent fournir autant de détails que possibles sur les dépenses réelles de tous les départements et programmes individuels au sein d'une unité administrative, afin de fournir les informations nécessaires pour bien vérifier si le budget est mis en œuvre comme cela a été prévu dans le budget adopté.

La question 66 traite des informations comparant les dépenses réelles soit avec les estimations faites à l'origine dans le budget adopté, soit avec les dépenses réelles de l'année précédente à la même période. L'OCDE recommande que ces rapports contiennent le total des dépenses de l'année dans un format qui permette de comparer les dépenses budgétaires prévues (fondées sur les niveaux adoptés) pour la même période.

Les questions 67 à 69 sont analogues aux questions précédentes, mais s'intéressent aux recettes plutôt qu'aux dépenses. Ces questions de recettes visent les sources individuelles de recettes (telles que l'impôt sur le revenu, la TVA, etc.).

Les questions 70-72 sont analogues aux questions précédentes de cette section, mais traitent des questions d'emprunts.

La revue de milieu d'année

Les **questions 73-76** traitent de la Revue de milieu d'année

La Revue de milieu d'année est considérée comme étant mise à la disposition du public si elle est publiée dans les trois mois suivant la fin de la période couverte par le rapport.

Ce document fournit une explication plus détaillée sur l'état du budget après six mois d'exécution du budget de l'année en cours que les Rapports en cours d'année. Un examen général de l'exécution du budget après six mois d'exécution est considéré comme nécessaire pour s'assurer que les programmes sont effectivement appliqués et pour identifier tout problème émergent. De plus, pour couvrir les dépenses et les recettes, la Revue de milieu d'année doit également examiner les résultats de l'année en cours relatifs aux cibles fixées dans le budget, et les problèmes tels que l'accroissement des coûts dû à l'inflation ou à des événements inattendus doivent également être identifiés et des contre-mesures appropriées doivent être prises. La communication au public de la Revue de milieu d'année vise à promouvoir une gestion saine et responsable.

Il est important de distinguer une Revue de milieu d'année d'un Rapport en cours d'année rédigé tous les six mois. Le Rapport en cours d'année rédigé au sixième mois ne doit pas se substituer à la Revue de milieu d'année, et les chercheurs devront répondre « d » à toutes les questions relatives à la Revue de milieu d'année si elle n'est pas produite dans leur pays. Un Rapport en cours d'année rapporte habituellement les dépenses réelles et les recettes de la période considérée, mais n'inclut pas l'analyse de l'impact de ces tendances sur les dépenses estimées de l'année entière. La Revue de milieu d'année doit indiquer les projections actualisées des dépenses et des recettes pour l'ensemble de l'exercice fiscal. Les estimations révisées de la Revue de milieu d'année doivent refléter les changements économiques et techniques, ainsi que les propositions de nouvelles politiques, y compris la réallocation des fonds entre les unités administratives, avec une explication exhaustive de tout ajustement.¹³ De même, la Revue de milieu d'année doit inclure des prévisions révisées de l'évolution de l'économie pour le reste de l'exercice fiscal, en prenant en considération les performances économiques effectives pour évaluer et renouveler les projections pour le reste de l'année.

¹³ Les ajustements économiques et techniques des évaluations renvoient aux changements des dépenses prévues en raison de facteurs au-delà du contrôle des décideurs politiques. L'ajustement d'une estimation économique intervient quand un facteur économique affecte les dépenses ou les recettes. Par exemple, l'ajustement d'une évaluation économique serait réalisé si les dépenses en assurance chômage augmentaient du fait d'une croissance moins importante que prévue qui causerait la perte de l'emploi de nouvelles personnes devenant ainsi bénéficiaires de l'assurance chômage. Un ajustement technique de l'évaluation refléterait les effets des facteurs non économiques, tels que les intempéries climatiques, qui ont un impact sur les subventions à accorder aux agriculteurs.

Le Rapport de fin d'année de l'exécutif (questions 77-86)

Les **questions 77-86** traitent des Rapports de fin d'année de l'exécutif, qui sont des documents comptables essentiels.

Le Rapport de fin d'année est considéré comme étant mis à la disposition du public s'il est publié dans les deux années suivant la fin de l'exercice fiscal qu'il couvre.

Dans de nombreux pays, l'exécutif publie un Rapport de fin d'année, qui consolide les données sur les dépenses des unités administratives, la collecte des revenus et la dette. Dans d'autres pays, les unités administratives publient séparément leurs propres Rapports de fin d'année. À l'identique, ces rapports peuvent être indépendants ou peuvent être inclus dans des documents plus importants, tels que le budget. La forme du rapport est moins importante que son contenu

L'OCDE recommande que le Rapport de fin d'année soit mis à la disposition du public dans les six mois suivant la fin de l'exercice fiscal. Les rapports doivent normalement couvrir tous les articles principaux contenus dans le budget, en expliquant les différences entre les estimations originales (telles qu'elles ont été modifiées par le corps législatif au cours de l'année) et les résultats réels des dépenses, des revenus, de la dette, et les hypothèses macroéconomiques. Ces rapports doivent également comprendre des informations sur les performances non financières.

La phase d'audit et l'Institution supérieure de contrôle (questions 87-96)

Les **questions 87-96** se penchent sur les pratiques liées à l'Institution supérieure de contrôle (ISC).¹⁴

Les questions 87-89, et 91 se penchent sur l'audit annuel des comptes finaux réalisé à la fin de l'année par l'ISC. Ces audits sont parfois connus sous le nom de « confirmation des comptes gouvernementaux ». Dans la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit* (Chapitre VI, section 16 (1)), il est clair que le rapport de confirmation annuelle de l'auditeur doit être publié et mis à la disposition du public. (La *Déclaration de Lima* est accessible sur Internet à l'adresse http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1). D'après les meilleures pratiques définies par l'OCDE, l'ISC doit réaliser ces audits dans les six mois suivant la fin de l'année budgétaire pour les unités administratives (c'est-à-dire les ministères, les départements ou les agences). Afin d'être considéré comme étant mis à la disposition du public par la méthodologie de *l'Enquête sur le budget ouvert*, le Rapport d'audit doit être publié dans les deux années suivant la fin de l'exercice fiscal en question.

Les questions 87 et 88 s'intéressent à la réalisation en temps opportun du Rapport d'audit annuel. Dans certains pays, de tels audits sont produits seulement après des retards importants, ce qui diminue de manière significative leur utilité. La question 89 demande si le rapport annuel d'audit de

¹⁴ L'Institution Supérieure de Contrôle est une institution vitale qui rend l'exécutif responsable devant le corps législatif et le public. Dans son rôle de supervision de la réception par l'exécutif des fonds publics, l'ISC réalise dans de nombreux pays des audits de conformité financière et législative ou de résultats. L'ISC est notamment connue sous les noms suivants : auditeur général, contrôleur et auditeur général, contrôleur général, ou inspecteur d'Etat. Les ISC disposant d'une structure « collégiale » sont connues sont parfois appelées les Conseils de l'audit, les Cours et les Chambres des comptes ou les Commissions d'audit.

confirmation comprend une synthèse des conclusions de l'audit. Les Rapports d'audit sont parfois des documents très techniques, et une synthèse des conclusions du rapport contribue à le rendre plus accessible aux médias et au public.

La question 90 traite de la manière dont le responsable et les membres seniors de l'Institution supérieure de contrôle peuvent être démis de leurs fonctions. (Pour répondre à cette question, une procédure, telle que des poursuites criminelles, est un exemple à la réponse « a ». C'est-à-dire, des poursuites criminelles peuvent être initiées par l'exécutif, mais le consentement final d'un membre du pouvoir judiciaire - un juge - est nécessaire pour rendre un verdict de mauvaise conduite qui peut conduire au licenciement du responsable de l'ISC). La *Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit* définit un certain nombre de meilleures pratiques liées aux Institutions supérieures de contrôle, notamment des mesures ayant pour but de garantir l'indépendance de l'institution par rapport à l'exécutif. Cette déclaration est disponible sur Internet à l'adresse http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

La question 91 examine les audits des fonds extrabudgétaires. Ces fonds, bien que techniquement hors du budget, sont gouvernementaux par leur nature et doivent donc être sujets aux mêmes exigences d'audit que celles des autres programmes gouvernementaux

La question 92 a pour but d'explorer la portée des pouvoirs d'investigation de l'ISC dans le cadre de la loi, plutôt que dans ce qu'elle choisit de contrôler en pratique. Ainsi, elle s'interroge sur le mandat légal de l'ISC pour entreprendre d'autres types d'audit, en plus de ses audits de confirmation annuels

Les audits de confirmation annuels ont pour but d'évaluer la légalité et la régularité de la comptabilité et de la gestion financière et comptable de l'exécutif. Cependant, l'ISC peut également souhaiter entreprendre d'autres types d'audit. La question 92 étudie les audits autres que les audits de confirmation annuels, qui peuvent inclure des audits déclenchés par le rapport d'irrégularités dans un programme spécifique, ou des audits liés à des acquisitions ou privatisations. Dans certains pays, le mandat légal de l'ISC ne permet pas de réaliser des audits sur les fusions d'entreprises ou sur d'autres arrangements entre les secteurs public et privé, ce qui limite sa capacité à auditer les recettes ou une dette publique garantie. Cependant, dans d'autres pays, l'ISC ne peut réaliser pas effectuer d'audits autres que les audits financiers. Elle n'est pas, par exemple, autorisée à mener des audits de performance ou les audits sur le rapport qualité/prix, qui ont pour but d'examiner les résultats, l'économie et l'efficacité et l'efficience de l'administration publique. Les audits de performance peuvent concerner non seulement les opérations financières spécifiques, mais également l'éventail des activités gouvernementales, y compris les systèmes organisationnel et administratif.

Il convient de noter que les réponses « c » ou « d » doivent être choisies si l'ISC est d'une manière ou d'une autre limitée par la loi dans son activité de contrôle mentionnée ci-dessus. Les réponses « c » ou « d » doivent également être choisies si l'institution n'a pas le mandat légal pour réviser les dispositions impliquant l'économie de pétrole ou les fonds de stabilisation, d'autres types de fonds spéciaux ou extrabudgétaires, ou n'a pas la capacité de contrôler les parties de projets commerciaux impliquant le secteur privé.

Dans certains cas, l'ISC engage des entreprises comptables privées pour entreprendre les audits

d'entreprises commerciales publiques ou d'entreprises privées impliquées dans fusions avec l'État. Les réponses « c » ou « d » doivent être choisies si l'emploi de ces services d'audits est sous le contrôle de l'exécutif, plutôt que de l'ISC.

Pour répondre à cette question, il peut être utile de se référer à la *Déclaration de Lima*, sachant que ses clauses servent à définir l'étendue appropriée du mandat légal d'une ISC et sa juridiction.

La question 93 vise à établir quelle branche du gouvernement détermine le budget de l'ISC, et si le niveau de financement fourni est suffisant pour permettre à l'ISC de remplir son mandat. La source et la suffisance de son financement est une autre mesure importante de l'indépendance de l'ISC par rapport à l'exécutif, ce qui est nécessaire pour garantir son objectivité dans l'audit des budgets gouvernementaux.

La question 94 évalue si l'ISC emploie du personnel doté de l'expertise nécessaire pour mener les audits du secteur de la sécurité. Pour répondre à cette question, les chercheurs doivent supposer que le secteur de la sécurité inclut les forces de défense, la police et les services de renseignement. Les chercheurs doivent fonder leur réponse à cette question sur les niveaux de dotation du personnel, et non sur le fait que dans la pratique l'ISC conduise ou non des audits du secteur de la sécurité.

Les questions 95 et 96 évaluent l'interaction de l'ISC avec le corps législatif et la mise en œuvre ou non des recommandations. La question 95 examine si l'exécutif met à la disposition du public un rapport sur les mesures qu'il a prises pour donner suite aux recommandations /résultats de l'audit de l'ISC qui indiquent un besoin de mesures correctives. Les objectifs finaux des audits sont de vérifier que le budget a été exécuté d'une manière cohérente avec le droit existant, de tenir le gouvernement responsable de cette exécution et de l'améliorer dans l'avenir. La mesure dans laquelle les audits atteignent ces objectifs dépend du suivi adéquat et en temps opportun des recommandations de l'ISC issues de ses audits.

La question 96 couvre les audits des programmes susceptibles de ne pas être communiqués au public pour des raisons de sécurité nationale. Sachant que le public ne reçoit pas d'informations sur de tels programmes secrets, il est essentiel que les législateurs disposent de ces informations, y compris l'ensemble des Rapports d'audits. Les Institutions supérieures de contrôle doivent disposer de personnel munis des autorisations de sécurité qui leur donnent accès à toutes les informations liées aux dépenses secrètes. *Veillez noter que les chercheurs devront probablement interroger les membres du pouvoir législatif ou des membres de leurs équipes pour obtenir une réponse à cette question.*

Quatrième section : le pouvoir du corps législatif

Explications sur les questions 97-108

Les **questions 97-108** examinent le rôle du corps législatif pendant les phases d'approbation, d'exécution et de contrôle budgétaire.

Les questions 97-98 ont été ajoutées à la version 2012 du Questionnaire sur le budget ouvert dans le but de réaliser une évaluation plus complète du rôle et du pouvoir du corps législatif au cours du processus budgétaire.

La question 97 évalue si le corps législatif dispose des capacités internes pour réaliser des analyses budgétaires ou a un accès à des capacités de recherche indépendantes pour le faire. L'accès à de telles capacités analytiques est très important pour que le corps législatif assure un examen approprié de la Proposition de budget de l'exécutif avant son approbation et pour remplir son rôle de surveillance.

La question 98 examine si, préalablement aux débats sur le Projet de budget de l'exécutif pour l'année à venir, le corps législatif a la possibilité d'examiner les principales priorités, les paramètres et les propositions budgétaires du gouvernement pour les prochains exercices fiscaux, en particulier ceux qui sont liés à la stratégie budgétaire et aux principaux agrégats de recettes et de dépenses de l'exercice suivant.

Un certain nombre de pays procèdent à des consultations pré-budgétaires au sein du corps législatif environ six mois avant le début de l'année budgétaire à venir (AB-1, c'est-à-dire l'année pour laquelle le budget est rédigé). Ces consultations ont deux objectifs principaux : 1) permettre à l'exécutif d'informer le corps législatif de ses orientations de politique budgétaire en présentant des rapports actualisés sur sa stratégie budgétaire et ses priorités politiques annuelles et à moyen terme ; et 2) établir des cibles fiscales pluriannuelles « fermes » ou des plafonds de dépenses, que le gouvernement doit respecter lors de la préparation de ses prévisions de dépenses détaillées pour l'exercice budgétaire à venir.

La question 99 se penche sur le calendrier appliqué par l'exécutif pour soumettre son projet de budget au corps législatif. L'OCDE indique que le budget de l'exécutif doit être soumis au Parlement suffisamment en avance pour lui permettre de l'examiner correctement, ou au moins trois mois avant le début de l'exercice fiscal. Si la soumission du budget la plus récente est intervenue plus tard que d'habitude en raison d'un événement particulier, telle qu'une élection, veuillez utiliser une année de base plus normale pour répondre à cette question.

La question 100 traite du pouvoir du corps législatif de modifier, plutôt que simplement accepter ou rejeter le Projet de budget présenté par l'exécutif. (Remarquez que cette question concerne l'autorité légale plutôt que les actes de la pratique parlementaire.) Les pouvoirs du corps législatif d'amender le budget peuvent varier de façon conséquente. La réponse « a » est appropriée seulement s'il n'y a aucune restriction au droit du pouvoir législatif à modifier le Projet de budget de l'exécutif, y compris le pouvoir de modifier la taille du déficit ou de l'excédent proposés.

La réponse « b » serait appropriée si, par exemple, le corps législatif avait un pouvoir limité pour modifier le déficit ou l'excédent, mais qu'il avait toujours le pouvoir d'augmenter ou de diminuer les niveaux de recettes et de financements. La réponse « c », plus limitée, ne s'appliquerait que si, par exemple, le corps législatif pouvait réduire les niveaux de financements ou augmenter les recettes. Enfin, la réponse « d » ne s'applique que si le corps législatif n'est pas autorisé à faire un quelconque changement (ou seulement de petites modifications techniques), ou si les amendements doivent être approuvés par l'exécutif. De cette manière, le corps législatif n'a le pouvoir que d'approuver ou de rejeter le budget dans son ensemble.

La question 101 établit le niveau de détails lié aux dépenses qui est fourni dans le texte du budget adopté. Des informations détaillées peuvent accroître la capacité du corps législatif à tenir l'exécutif responsable de la réalisation des priorités implicites dans les priorités de financement du budget. Il

convient de noter que le budget adopté est considéré comme étant accessible au public s'il est publié dans les trois mois suivant son adoption par le corps législatif.

Les questions 102-103 portent sur le pouvoir du corps législatif, pendant l'exécution du budget, de surveiller et de déterminer si l'exécutif peut modifier le niveau de financement initialement proposé et approuvé dans le budget adopté.

Dans certains pays, l'exécutif a le pouvoir juridique d'ajuster les niveaux de financement dans le cadre d'acquisitions spécifiques pendant l'exécution du budget (une pratique connue sous le nom de *virement*). La question 102 examine les transferts entre les unités administratives (ministères, départements ou agences) qui ne modifient pas le niveau total des dépenses.

Il convient de noter que les règles entourant la réallocation de fonds peuvent viser des unités plus petites dans certains pays, tels que des programmes ou des sous-départements. Ces règles correspondent généralement au niveau de détail fourni dans le budget adopté par le corps législatif. La question 103 examine de tels changements au niveau des lignes individuelles.

Les conditions sous lesquelles l'exécutif peut exercer sa politique discrétionnaire sous *virement*, doivent être définies au moyen de règles ou de lois claires et rendues publiques. De plus, le montant que l'exécutif est autorisé à transférer entre les unités administratives ne doit pas être excessif, au point de porter atteinte à la crédibilité de l'exécutif vis-à-vis du corps législatif.

Les chercheurs devront répondre « d » à la question si dans leur pays l'exécutif a l'autorisation légale de modifier des montants de dépenses dans une proportion jugée excessive au point de porter atteinte à sa crédibilité. Veuillez indiquer dans l'espace réservé aux commentaires les montants de fonds que l'exécutif est autorisé à modifier sans obtenir l'accord du corps législatif. La définition de « suffisamment important » peut être sujette à débat, mais, étant donné qu'une part importante des dépenses totales est non discrétionnaire à court terme, un montant de changements admissibles supérieur à 3 pour cent du total des dépenses prévues au budget devraient être considéré comme portant atteinte à la responsabilité.

La bonne pratique en la matière consiste à établir des règles claires dans la loi ou par voie réglementaire, concernant le *virement*, et l'exécutif doit obtenir l'accord du pouvoir législatif avant de réaliser tout changement dans le montant de financement (réponse « a » pour la question 102). Il convient de répondre « b » si l'exécutif est tenu de notifier au pouvoir législatif son intention d'effectuer des ajustements financiers à l'avance, donnant ainsi au corps législatif l'opportunité de rejeter ou de modifier ces ajustements avant qu'ils ne soient effectifs. Cela représente une contrainte moindre sur le pouvoir exécutif, car dans le premier cas, les changements proposés de financement des unités administratives concernées ne peuvent prendre effet qu'à la suite d'un vote affirmatif du corps législatif ; dans le second cas, ils prennent effet à moins que le corps législatif n'entreprenne une action pour bloquer ou modifier le projet.

Les budgets varient selon les pays dans le niveau de détail qu'ils présentent, en d'autres termes dans « le niveau le plus faible auquel les affectations sont juridiquement contraignantes. » Il convient de noter

que dans certains pays, le poste de dépense dans le budget concerne l'unité administrative et dans d'autres, le total au niveau du ministère. Toutefois, dans ces cas, il peut y avoir des postes encore plus désagrégées, ce qui ne correspondrait pas nécessairement au total de l'ensemble d'un ministère. La question 103 se penche sur les changements entre de tels postes individuels de dépenses. Le nombre de postes entre les pays varie considérablement d'un pays à l'autre, par exemple, il y en a environ 200 ou plus au Royaume-Uni, 500 en Suède, et des milliers dans des pays comme l'Allemagne et les États-Unis. Un nombre réduit de postes donne à l'exécutif une marge plus importante pour glisser des fonds entre les programmes et les activités (par exemple, le Royaume-Uni, l'Australie et d'autres pays appliquent des affectations basées sur les résultats, qui sont fortement agrégées). Indépendamment de savoir si le corps législatif approuve les affectations par ministère/ organisme, programme, fonction ou catégorie économique, l'exécutif peut être tenu de demander l'approbation législative pour modifier : 1) chaque élément du poste budgétaire ; 2) la plupart des postes budgétaires ; ou 3) seules quelques catégories relativement importantes d'affectations. Pour la question 103, les options « a », « b » et « c » se réfèrent aux différents niveaux de restriction sur les *virements* effectués par l'exécutif pour chacun des trois types de changements décrits ci-dessus. L'option « d » doit être sélectionnée si aucune approbation législative n'est nécessaire pour tout changement de poste.

Dans la question 103, les chercheurs doivent indiquer la différence entre les réponses « a », « b » et « c ». La réponse « a » est appropriée si l'exécutif est tenu d'obtenir l'approbation du corps législatif pour déplacer des fonds entre chaque ligne budgétaire. La réponse « b » est appropriée si l'exécutif est tenu d'obtenir l'approbation du corps législatif pour la plupart des changements entre les lignes budgétaires, mais il existe des dispositions juridiques (par exemple dans une Loi de finances publiques ou une Loi organique de finances) qui délèguent un pouvoir au gouvernement, à savoir, soit le ministre des Finances, le président ou le cabinet, pour décider la mesure dans laquelle les ministères concernés peuvent transférer des fonds au sein des catégories budgétaires détaillées. La réponse « c » doit être sélectionnée si l'approbation préalable du corps législatif est requise uniquement pour les transferts entre quelques catégories importantes d'affectations, par exemple le total des salaires, les dépenses courantes non salariales (hors paiements des intérêts) ou les dépenses en capital, mais le corps législatif doit avoir la possibilité de bloquer ou de modifier les autres ajustements proposés en dehors de ces catégories dans un délai prédéterminé, au-delà duquel le changement de fonds se fait sans son approbation.

La question 104 se penche sur les procédures suivies lorsque des recettes supplémentaires sont recouvrées pendant l'exécution du budget. Une bonne pratique exige du corps législatif qu'il soit informé des recettes ou des dépenses qui ne sont pas incluses dans le budget adopté. Par exemple, si des recettes supplémentaires sont collectées de manière imprévue au cours de l'exercice budgétaire, ce qui arrive souvent dans les pays dépendants des hydrocarbures ou des minéraux, et qu'elles n'ont pas été comptabilisées dans le budget adopté, une procédure doit être en place pour assurer que le corps législatif soit informé et puisse détenir le pouvoir d'approuver ou de rejeter toute utilisation proposée de ces « nouveaux » fonds. Si de telles règles n'étaient pas en place, l'exécutif pourrait délibérément sous-estimer les recettes de la proposition de budget qu'il soumet à l'assemblée législative, afin d'avoir des ressources supplémentaires pouvant être dépensées à la discrétion de l'exécutif, sans contrôle législatif.

La réponse « a » s'applique si l'exécutif est tenu par la loi d'obtenir l'approbation du corps législatif pour toutes les recettes supplémentaires qui sont collectées lors de l'exécution du budget et qui n'ont pas été incluses dans le budget approuvé, et ce, dans la pratique. L'option « b » s'applique si l'exécutif est tenu par la loi de dépenser les recettes excédentaires dans un but particulier, par exemple, pour réduire la dette, et ce, dans la pratique. Dans le cas improbable où un pays ne dispose pas de lois exigeant une approbation législative avant de dépenser les recettes supplémentaires, mais le fait dans la pratique, l'option « b » s'applique également.

L'option « c » doit être sélectionnée si l'exécutif est tenu par la loi d'obtenir l'approbation législative de dépenser les recettes supplémentaires, mais cela ne se produit pas dans la pratique. Cette option doit également être sélectionnée dans le cas improbable où aucune obligation juridique n'est en place, mais que l'exécutif déclare comment les recettes supplémentaires ont été dépensées *a posteriori*, par exemple, dans le Rapport de fin d'année. L'option « d » s'applique si aucune législation ou réglementation n'est en place pour empêcher l'exécutif de dépenser les recettes imprévues à sa propre discrétion.

Les **questions 105-106** traitent des suppléments budgétaires et des fonds contingents (non urgents).¹⁵ La question 105 se penche sur les révisions du budget (appelées « suppléments budgétaires ») et à leur approbation par le corps législatif. Bien que le recours à des suppléments budgétaires soit commun dans la plupart des pays, le recours habituel à d'importants suppléments budgétaires peut être le signe de mauvaises pratiques budgétaires.

Des requêtes en routine de ce genre de supplément portent atteinte aux plans des ministères et des agences gouvernementales. Elles interfèrent également avec le débat public et transparent sur l'allocation des ressources parmi les catégories budgétaires, alors qu'en théorie cela ne devrait se faire que lors de l'examen parlementaire annuel du Projet de budget de l'exécutif.

La question 106 (100 dans la version précédente) traite des fonds de contingence qui sont inclus dans un budget sans identification d'objectif spécifique.¹⁶ D'une part, de tels fonds peuvent être utilisés comme amortisseur pour couvrir les dépenses non prévues, ce qui se révèle être une pratique budgétaire prudente. D'autre part, ils peuvent refléter l'existence d'une réserve de fonds que l'exécutif peut dépenser de façon discrétionnaire. En règle générale, le montant des fonds de contingence doit être limité à un faible pourcentage des dépenses totales. En outre, les montants impliqués et l'objectif pour lequel ils sont censés être dépensés doivent être identifiés par l'exécutif et approuvés par le pouvoir législatif avant qu'ils ne soient dépensés. (Les chercheurs devront répondre à la question en supposant que le corps législatif siège. Si des règles différentes sont appliquées quand le pouvoir législatif ne siège pas, veuillez l'inscrire dans la section « commentaire »).

Les questions 107-108 se réfèrent au rôle constitutionnel clé du corps législatif dans la majorité des pays, notamment la supervision de la gestion des ressources publiques du gouvernement. Les questions 107 et 108 d'évaluer la capacité du corps législatif d'évaluer et d'agir sur les conclusions et les recommandations contenues dans les rapports d'audit sur l'exécution du budget du gouvernement,

¹⁵ Comme mentionné, ces questions s'appliquent à des fonds non urgents. Les fonds destinés à couvrir des urgences sont généralement traités à travers un ensemble distinct de procédures, en raison du manque de temps le plus souvent pour obtenir l'approbation du corps législatif préalablement aux dépenses nécessaires.

¹⁶ De tels fonds de contingence doivent être distingués des fonds qui sont inclus dans le budget pour un objectif spécifique et leur dépense est contingente à l'apparition d'un événement spécifique.

visant à savoir s'il existe une commission législative chargée spécifiquement de recevoir et d'examiner les rapports d'audit de l'ISC. Pour assurer ces fonctions, certains pays disposent d'une « Commission des comptes publics ». Dans d'autres pays, les rapports d'audit sont envoyés aux différentes commissions existantes conformément à la responsabilité de supervision. Les deux approches sont acceptables pour répondre « a ».

Cinquième section : le Budget des citoyens et la participation du public dans le processus budgétaire

L'engagement public est un complément nécessaire à la transparence budgétaire. Permettre l'accès à l'information budgétaire n'est qu'une première étape, qui doit s'accompagner d'opportunités fournies par toutes les institutions pertinentes (l'exécutif, le corps législatif et l'institution supérieure de contrôle) de faire participer le public dans chacune des quatre phases du processus budgétaire.

À l'heure actuelle, tandis que la transparence budgétaire fait l'objet d'un large consensus international, il n'existe pas de normes similaires convenues à l'échelle internationale sur l'engagement du public. C'est pourquoi les questions incluses dans cette section du *Questionnaire sur le budget ouvert* sont extrêmement pertinentes : les réponses à ces questions constitueront une première série de données sur ce qui existe dans le monde en termes de bonnes pratiques pour la participation du public. Les commentaires et les citations inclus dans les réponses des chercheurs sont essentiels et doivent être fournis à travers l'ensemble du questionnaire, mais plus encore dans cette section car ils permettront l'IBP et ses partenaires de recherche de construire le premier ensemble fiable et précis d'exemples de bonnes pratiques en matière d'engagement public au cours du processus budgétaire.

Explications sur les questions 109-125

Le Budget des citoyens

Les **questions 109-112** se penchent sur les bonnes pratiques émergentes pour la rédaction et la publication du Budget des citoyens. Ce type de présentation populaire de l'information budgétaire peut prendre plusieurs formes, mais sa particularité est qu'il est conçu pour atteindre et être compris par la plus grande partie possible de la population.

La question 109 examine les principaux éléments qui doivent composer le Budget des citoyens en termes de contenu. Pour qu'il se conforme aux bonnes pratiques émergentes, un Budget des citoyens doit inclure l'ensemble des six éléments suivants ; 1) des données sur les recettes ; 2) des données sur les dépenses, en particulier, il doit identifier les politiques prioritaires sur lesquelles l'argent sera dépensé ; 3) des données spécifiques au secteur et des informations sur l'existence de programmes ciblés pour répondre aux principaux défis (par exemple, un programme visant à réduire la mortalité maternelle), y compris la distinction entre les programmes nouveaux et les programmes existants ; 4) une description du processus budgétaire ; 5) des coordonnées claires pour les citoyens qui souhaitent s'informer davantage sur le budget ; et 6) les hypothèses économiques sur lesquelles sont basés les chiffres du budget.

Un nombre minimum de ces sujets devront être abordés pour obtenir la réponse « c » (2 sur 6), la réponse « b » (4 sur 6) ou la réponse « a » (6 sur 6). Si le Budget des citoyens n'est pas publié ou ne contient pas au moins un de ces six éléments, la réponse « d » doit être sélectionnée.

La question 110 évalue la manière dont les budgets des citoyens sont diffusés. Ces documents doivent être mis à la disposition de différents publics : par conséquent, les versions papier et l'affichage sur Internet d'un document peuvent ne pas être suffisants. L'option « a » doit être sélectionnée pour cette question si l'exécutif utilise différentes combinaisons d'outils de supports créatifs (trois ou plus) qui visent à atteindre la majorité de la population, y compris ceux qui autrement n'auraient pas accès à un tel document ou information, et qui leur permettra de prendre connaissance du Budget des citoyens et de son contenu.

La diffusion devra également se faire au niveau très local, de sorte que la couverture concerne à la fois la zone géographique et le groupe de population (par exemple, les femmes, les personnes âgées, les revenus élevés, les faibles revenus, les populations urbaines ou rurales, etc.) L'option « b » est la réponse appropriée si des efforts importants de diffusion sont apportés en combinant deux moyens de communication, par exemple, l'affichage du Budget des citoyens sur le site officiel de l'exécutif et la distribution des copies imprimées du document. L'option « c » s'applique dans les cas où le Budget des citoyens est diffusé en utilisant un seul moyen, à savoir un document affiché sur le site officiel de l'exécutif, une émission de radio, la distribution de copies imprimées.

La question 111 vise à savoir si l'exécutif consulte le public préalablement à la rédaction du Budget des citoyens, pour assurer que son contenu reflète ce que le public veut connaître sur le budget. Ce point est très important car ce que le public veut savoir sur le budget est susceptible d'être différent de ce que l'exécutif inclut dans les documents techniques qui peuvent être la Proposition de budget de l'exécutif ou le Budget adopté ; à l'identique, différentes perspectives peuvent exister sur la façon dont le budget doit être présenté, et cela peut varier selon le contexte. C'est pourquoi l'exécutif doit consulter le public sur le contenu et la présentation du Budget des citoyens.

Des exemples de mécanismes par lesquels le pouvoir exécutif peut consulter largement le public comprennent les groupes de discussion, les réseaux sociaux, les enquêtes, les permanences téléphoniques et les réunions / manifestations dans les universités ou les lieux où les gens se réunissent pour discuter des questions d'intérêt public.

Dans les cas où les Budgets des citoyens sont constamment produits et publiés, il pourrait être suffisant pour le gouvernement de fournir au public les coordonnées et les possibilités de rétroaction et d'utiliser les informations qui en découlent pour améliorer la façon dont il gère les ressources publiques.

L'option « b » s'applique si le gouvernement consulte de nombreux intervenants différents, mais utilise un seul moyen pour ces consultations (par exemple, un groupe de discussion, une enquête, une ligne d'assistance téléphonique, etc.).

La réponse « c » doit être sélectionnée si le gouvernement ne consulte pas les organisations de la société civile, mais seulement un groupe d'experts qu'il choisit. La réponse « d » s'applique si l'exécutif ne cherche pas de rétroaction de la part de la société civile ou du grand public.

La question 112 demande si des Budgets de citoyens sont produits à chacune des quatre phases du processus budgétaire. Sachant que le Budget des citoyens a été initialement conçu comme une version simplifiée du Projet de budget de l'exécutif ou du Budget adopté, les bonnes pratiques évoluent et suggèrent que des Budgets des citoyens devraient être produits pour chacun des documents budgétaires clés qui sont produits tout au long des quatre phases du processus budgétaire. Bien qu'il soit reconnu que la production d'un Budget des citoyens pour chacun de ces documents clés n'est pas raisonnable, il semble acceptable de prévoir, conformément aux bonnes pratiques, la publication par l'exécutif d'un Budget des citoyens pour chacune des quatre étapes du processus budgétaire afin de permettre aux citoyens d'être conscients de ce qui se passe tout au long du cycle budgétaire en termes de gestion des finances publiques.

La question 113 demande si les documents budgétaires tentent de démystifier la terminologie budgétaire et les processus budgétaires en incluant des définitions simples des termes budgétaires (par exemple, dans un glossaire) : une étape préliminaire qui précède la sortie d'un Budget des citoyens serait la fourniture d'un glossaire clair avec les définitions détaillées des termes budgétaires clairement présentés qui sont utilisés dans le(s) document(s).

La participation du public dans le processus budgétaire

L'exécutif : la Participation du public lors de l'élaboration et de l'exécution du budget

Les **questions 114-118** se penchent sur les pratiques émergentes pour faire participer le public pendant l'élaboration et l'exécution du budget.

La question 114 évalue si les cadres juridiques en place offrent la meilleure garantie que les individus et les communautés peuvent participer à l'élaboration du budget et à l'exécution des processus mis en œuvre par l'exécutif. Ils peuvent également permettre la mise en place de processus de participation publique et les empêcher d'être appliqués arbitrairement à certaines périodes ou supprimés à d'autres périodes en fonction des souhaits de l'exécutif.

Les chercheurs devront faire la distinction entre les réponses « a » et « b » : si l'exécutif est tenu par la loi, la réglementation ou des obligations de procédure formelle de faire participer le public lors des phases d'élaboration et d'exécution du budget, la réponse « a » doit être sélectionnée. Si l'exécutif est tenu par la loi, la réglementation ou une politique officielle de dialoguer avec le public *soit* pendant la phase d'élaboration du budget *soit* pendant la phase d'exécution du budget, la réponse « b » doit être sélectionnée.

La réponse « c » s'applique s'il n'y a pas d'exigences formelles pour que l'exécutif fasse participer le public pendant le processus, néanmoins l'exécutif engage le public à un certain stade du processus budgétaire. Enfin, la réponse « d » s'applique s'il n'y a pas de conditions formelles pour que l'exécutif fasse participer le public pendant le processus budgétaire, *et* si dans la pratique, l'exécutif n'a pas engagé le public dans toutes les étapes du processus budgétaire

La question 115 demande si l'exécutif, lors de la mise en place d'une consultation publique, indique clairement au public, avec un préavis raisonnable, l'objectif de ces consultations. L'élaboration de l'objectif des consultations permettra d'orienter les décisions qui répondront aux questions suivantes :

Qui doit être impliqué ? Comment sélectionner les participants ? Dans quelles activités le public sera-t-il impliqué ? Quelles informations seront partagées ou collectées ? Et comment l'exécutif va-t-il utiliser les informations recueillies, de manière à gérer les attentes du public ?

Des exemples « d'objectifs » peuvent inclure les éléments suivants (des agences exécutives individuelles peuvent identifier d'autres objectifs que ceux qui sont indiqués ci-dessous) :

- identifier les services et les niveaux de service qui répondent aux préférences du public ;
- améliorer l'efficacité et l'efficience et réduire le gaspillage et la corruption dans la prestation des services publics ;
- établir des stratégies à long terme pour assurer un avenir financièrement viable ; ou
- assurer que les décisions d'investissement en capital, tels que l'emplacement des éléments d'infrastructure, sont documentés par les réactions du public.

La réponse « a » doit être sélectionnée si l'exécutif donne un préavis approprié pour les consultations qu'il propose et communique suffisamment à l'avance afin que le public puisse participer d'une manière informée et préparée. La réponse « B » s'applique si le gouvernement fournit un certain niveau de notifications, qui même si elles sont fournies en temps opportun, n'apportent pas suffisamment d'informations ou ne concernent pas la totalité des processus d'engagement public. Si l'exécutif ne fournit pas ces informations au public dans toutes les instances ou ne le fait pas en temps opportun, la réponse « c » doit être sélectionnée.

Les **questions 116-117** cherchent à connaître quels mécanismes ont été mis en place par l'exécutif ou ses agences pour obtenir les réactions du public pendant l'élaboration et l'exécution du budget, respectivement. Il convient de noter que des consultations publiques peuvent être menées pour solliciter des informations à des fins générales, telles que la planification stratégique, la contribution ciblée sur des projets, des plans ou des initiatives spécifiques.

À défaut de motif sérieux pour ne cibler qu'une partie du public, les approches participatives doivent permettre et encourager une large participation du public.

Les exemples de mécanismes utilisés par les gouvernements pour solliciter la participation du public comprennent :

- les enquêtes, soit en personne ou par courrier, téléphone ou Internet ;
- les groupes de discussion ;
- les entretiens ;
- les coupons-réponses (ou les points de service) ;
- l'apport technique des membres spécialisés du public ou de la société civile organisée ;
et
- les réunions publiques, telles que les audiences publiques, les réunions en « mairie » et les séances de vision communautaire.

Dans le cas où le temps et les ressources limités sont un obstacle ou si l'exécutif n'est pas en mesure de s'engager avec tous les membres du public, la participation publique peut être limitée à des segments spécifiques du public aussi longtemps que ces segments sont identifiés de manière transparente et sans discrimination. Par exemple, une méthode consiste à créer des listes permanentes

de citoyens et d'organisations de la société civile intéressées par une variété de questions budgétaires, afin de communiquer avec ces citoyens et organismes lors de la discussion sur la ou les questions qui les intéressent. Les parties souhaitant figurer sur les listes permanentes doivent recevoir des informations claires et actualisées sur la façon dont elles peuvent s'inscrire sur ces listes, sachant qu'il ne doit y avoir aucune discrimination ni exclusion dans la compilation de ces listes.

Un autre mécanisme possible est de créer groupes consultatifs permanents sur une variété de sujets spécifiques. Ces groupes consultatifs doivent inclure des membres de la société civile qui opèrent dans les différentes régions du pays et pas uniquement dans des organisations basées dans la capitale. Les membres de ces groupes consultatifs seraient alors tenus d'atteindre les personnes et les organisations engagées dans ces sujets afin d'identifier leurs positions pour représenter leurs préoccupations.

La réponse « a » doit être sélectionnée si l'exécutif a créé des mécanismes adéquats et appropriés pour la participation du public qui sont accessibles et largement diffusés dans la pratique à une majorité de citoyens (ou à certains groupes spécifiques de population comme il convient au fur et à mesure des possibilités de consultation). Cela peut exiger de la part des différents organismes publics de créer leurs propres mécanismes de participation publique afin de rendre ces opportunités largement accessibles à différents segments de la population

La réponse « b » doit être sélectionnée si des mécanismes pratiques et bien conçus sont en place pour faire participer le public, mais ne sont ni accessibles ou ni communiqués à une majorité de citoyens (ou aux groupes ciblés de la population). La réponse « c » doit être sélectionnée si l'exécutif a créé certaines formes de participation publique, mais celles-ci ne sont pas suffisamment bien conçues pour être significatives ou accessibles au public (ou aux groupes ciblés de la population). En général, cela se produit lorsque l'exécutif n'a fait qu'un effort symbolique vis-à-vis de la participation publique et que les mécanismes sont mal conçus et inaccessibles.

La **question 118** demande si l'exécutif fournit une rétroinformation officielle et détaillée au public sur l'issue de sa participation. Les personnes qui s'engagent avec l'exécutif sur la détermination du budget annuel et dans les processus de l'exécution du budget souhaitent connaître les effets de leur participation et si celle-ci a eu un impact sur les décisions budgétaires finales ou si elles ont contribué au renforcement des politiques et à l'amélioration des prestations de service. Ce n'est que lorsque l'exécutif fournit une telle rétroaction qu'il devient responsable et réactif vis-à-vis du public. Par conséquent, l'exécutif doit systématiquement recueillir, conserver, surveiller et évaluer les informations obtenues à partir des activités de participation du public. L'exécutif doit également conserver les coordonnées des individus et des groupes qui souhaitent être impliqués dans des questions budgétaires spécifiques, et il doit utiliser des systèmes de communication multiples pour s'assurer que ceux qui souhaitent s'impliquer soient informés des opportunités de participation et des décisions concernant ces questions.

L'exécutif doit expliquer à ceux qui ont participé à ses mécanismes de participation publique et au grand public comment cet engagement a documenté les plans et l'exécution du budget. Il doit également recueillir les réactions de la perception du public sur la réussite de ces processus et leurs résultats. Ce type d'engagement est particulièrement important pour les membres du public qui déploient des efforts pour participer. Il peut y avoir certaines situations légitimes où l'exécutif peut décider de divulguer l'identité d'une personne fournissant des intrants sur le budget, par exemple, si la

sécurité de la personne est susceptible de poser un problème (par exemple, de telles situations peuvent survenir dans le cadre d'un dépôt de plainte pour corruption).

La réponse « a » doit être sélectionnée pour la question 118 si l'exécutif publie des rapports détaillés sur la participation du public et comment il a utilisé cette participation pour élaborer ses plans budgétaires et améliorer l'exécution du budget. La réponse « b » doit être sélectionnée si ces rapports sont établis sur la base soit de consultations relatives à la planification budgétaire ou de consultations relatives à l'exécution du budget, mais pas les deux. La réponse « c » doit être sélectionnée si les rapports sont vagues et n'identifient pas clairement le type de participation ou comment cette participation a été utilisée par l'exécutif.

Le corps législatif : la participation publique pendant l'adoption du budget

Les **questions 119-122** examinent les pratiques parlementaires vis-à-vis des auditions parlementaires sur les différents aspects du budget. Les questions se penchent sur les auditions des commissions, car elles sont généralement d'un plus grand intérêt que les débats auxquels participe le Parlement entier. Les auditions peuvent être considérées comme publiques si des membres de la presse ou du public peuvent y assister librement, ou si les auditions sont enregistrées par un média qui est facilement accessible à la majorité de la population, telles que la radio ou la télévision. Veuillez répondre « d » à ces questions si des auditions existent, mais ne remplissent aucune de ces deux conditions.

Les membres de l'exécutif qui sont invités à s'exprimer pendant ces auditions peuvent inclure la direction ou le personnel de la Banque centrale. Le public qui est invité à prendre part à ces auditions peut regrouper tout individu, toute organisation ou toute association indépendante du gouvernement national.

Les membres du public peuvent être des citoyens privés ; des universitaires et des membres d'instituts publics ou privés de recherche (si la recherche qu'ils produisent est suffisamment indépendante du contrôle et de l'interférence de l'exécutif) ; des représentants d'organisations de la société civile, de syndicats, d'organisations communautaires, d'églises ou d'organisations religieuses et de tout autre type d'organisations.

L'Institution supérieure de contrôle : la participation publique pendant l'audit.

Les **questions 123-125** cherchent à mesurer l'engagement de l'Institution supérieure de contrôle pour faire participer le public dans ses activités d'audit.

Lorsqu'elle établit son programme d'audit, l'Institution supérieure de contrôle (ISC) peut conduire des audits sur un *échantillon* d'agences, de projets, et de programmes dans le pays. Cette sélection peut être fondée sur des plaintes ou des suggestions reçues par les membres du public. Pour recevoir de telles suggestions, l'ISC peut créer des mécanismes formels, comme par exemple à travers son site Internet, un service d'assistance téléphonique ou un bureau (ou nommer du personnel pour assurer la liaison avec le public). La question 133 se penche sur cette question.

En plus de rechercher les contributions du public pour définir son programme d'audit, l'ISC peut souhaiter donner la possibilité au public et aux organisations de la société civile de participer aux investigations relatives à l'audit, en tant que témoins ou personnes interrogées.

La réponse « a » doit être sélectionnée si des mécanismes facilement accessibles et largement médiatisés sont en place pour permettre au public de déterminer le programme d'audit et de participer aux investigations officielles de l'audit. La réponse « b » doit être sélectionnée si de tels mécanismes existent dans la pratique, mais uniquement pour permettre aux membres du public *soit* de déterminer le programme d'audit *ou* de participer aux investigations de l'audit (à savoir, le public n'a pas la possibilité de faire les deux). La réponse « c » doit être sélectionnée si de tels mécanismes existent mais ne sont pas accessibles à la majorité du public.

La question 124 évalue la mesure dans laquelle l'ISC maintient des communications avec le public concernant ses rapports d'audit. Le simple fait de publier des rapports d'audit ne garantit pas que les conclusions de ces rapports soient bien comprises par le public ou attirent son attention. Pour contribuer à assurer que le public soit sensibilisé aux conclusions de l'audit, l'ISC pourrait créer des mécanismes pour mener des actions de sensibilisation régulières aux résultats de l'audit, destinées à des personnes spécifiques ou à des organisations de la société civile, comme par exemple :

- la création d'un bureau d'information du public ;
- l'élaboration d'une stratégie médiatique pour couvrir les conclusions de l'audit ;
- l'organisation de réunions publiques et d'autres audiences publiques sur les conclusions de l'audit ; ou
- la publication de simples résumés des rapports d'audit (l'équivalent de l'audit des Budgets de citoyens) qui peuvent être facilement compris par les citoyens (avec des points supplémentaires pour la publication de ces résumés en plusieurs langues utilisées dans le pays).

La question 125 est très similaire à la question 118, sachant qu'elle cherche à déterminer le niveau auquel l'Institution supérieure de contrôle fournit au public des informations sur sa contribution dans le processus d'audit et si, et comment, ces contributions ont influencé le processus d'audit ou les audits. Pour plus d'indications sur la réponse à cette question, veuillez vous référer aux lignes directrices de la question 118.