

# Guide de la transparence dans les rapports budgétaires gouvernementaux:

*Comment la société civile peut-elle  
utiliser les rapports budgétaires à des  
fins de recherche et de plaidoyer?*

Édité par **Vivek Ramkumar** et **Isaac Shapiro**



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

# Remerciements

Ce guide a été édité par Vivek Ramkumar et Isaac Shapiro. De nombreux chapitres sont le fruit du travail préliminaire de Barry Anderson, l'ancien directeur de la Division budget et dépenses publiques de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), Peter Heller, l'ancien directeur adjoint du Département des affaires fiscales du Fonds Monétaire International (FMI); et Murray Petrie, de "Transparency International New Zealand." Nous les remercions d'avoir mis leur expertise et leurs efforts au service de ce rapport.

Nous aimerions également remercier les nombreux lecteurs de ce rapport, dont les idées ont grandement contribué à sa qualité: Ann Blyberg de "International Human Rights Internship Program" Washington, D.C.; Jasper Cumme de "Actions for Genuine Democratic Alternatives," Liberia; Antoine Heuty, Juan Carlos Qurioz, et Antonio Barroso du "Revenue Watch Institute," New York; Chea Kimsong du "NGO Forum," Cambodge; Jose María Marin de "Fundar," Mexique; John Mutua de "Institute of Economic Affairs," Kenya; Carlos Santiso de la Banque Africaine de Développement, Tunisie; Jon Shields du FMI, Washington, D.C.; et Gregory Smith de l' "Overseas Development Institute," Royaume Uni.

Une aide et des contributions de grande valeur ont été fournies par nos collègues de l'IBP, Juan Pablo Guerrero, Delaine McCullough, Elena Mondo et Albert Van Zyl.

Enfin, nous adressons notre sincère gratitude au Département pour le développement international du Royaume Uni (UK aid), ainsi qu'à l' "Open Society Institute," la Fondation Ford et la Fondation William et Flora Hewlett, dont le soutien financier a rendu ce projet possible.

Warren Krafchik  
Directeur

# Table des Matières

I. Introduction	4
II. Le Rapport préalable au budget	6
III. Le Projet de budget de l'exécutif	9
IV. Le Budget des citoyens	13
V. Le Budget adopté	15
VI. Les Rapports en cours d'année	17
VII. La Revue de milieu d'année	19
VIII. Le Rapport de fin d'année	22
IX. Le Rapport d'audit	24

# I. Introduction

L'Enquête sur le budget ouvert du Partenariat Budgétaire International (IBP) examine la publication de huit rapports budgétaires principaux par les gouvernements des pays du monde entier. Les informations contenues dans ces rapports aident le public et la société civile à comprendre les projets de budget et la manière dont ils sont mis en œuvre, et les encouragent également à participer aux débats sur le budget. Nos études, basées sur cette enquête, ont conduit la société civile ainsi que les gouvernements à nous interroger sur l'importance de ces rapports particuliers, et sur ce qu'un rapport modèle doit contenir pour être transparent.

Il n'existe guère de documents de référence répondant à ces questions. Les banques de développement et l'Organisation pour le Développement et la Coopération Économiques (OCDE) ont publié des manuels contenant des informations détaillées sur les systèmes de gestion des finances publiques, mais la documentation qui existe n'est pas conçue pour le grand public et ne répond pas en détail aux questions soulevées par l'Enquête sur le budget ouvert.

C'est pourquoi, l'IBP a rédigé une série de brefs rapports sur chacun des huit rapports budgétaires, décrivant leur importance, et préconisant leur structure au sein d'un guide intitulé *Guide de la transparence dans les rapports budgétaires gouvernementaux: pourquoi sont-ils importants et que doivent-ils contenir?* Cette publication examinant les huit rapports budgétaires – le Rapport préalable au budget, le Projet de budget de l'exécutif, 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 – peut être consultée sur le site: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

Dans ce guide, nous verrons comment les organisations de la société civile peuvent utiliser les huit rapports budgétaires clés dans des objectifs de recherche et de plaidoyer. Les idées présentées ici au sujet des types de recherche et de plaidoyer que la société civile peut entreprendre en s'appuyant sur les huit rapports budgétaires clés ne prétendent pas à l'exhaustivité. Les organisations de la société civile sont en train de mettre au point rapidement des techniques innovantes d'analyse des rapports budgétaires et de soutien des initiatives de plaidoyer.

Dans certains cas, les idées de recherche pour la société civile s'appuyant sur les huit rapports budgétaires clés proviennent d'initiatives déjà lancées par des organisations de la société civile. C'est particulièrement le cas pour les projets de recherche prenant appui sur le Projet de budget de l'exécutif, le Rapport de fin d'année et le Rapport d'audit. Cependant, les organisations de la société civile ont généralement fait un usage plus limité du Rapport préalable au budget, des Rapports en cours d'année et de la Revue de milieu d'année – en partie parce que de nombreux gouvernements n'ont pas publié

ces rapports, ou parce que ceux qui ont été publiés présentent des données incomplètes, ce qui a limité la capacité de la société civile à les utiliser. C'est pourquoi, pour ces rapports, nous ne citons aucun exemple d'initiatives de recherche déjà menées par la société civile; au lieu de cela, nous suggérons des domaines potentiels de recherche et de plaidoyer pour la société civile, en utilisant les types de données que ces rapports sont censés contenir.

Il faut noter que, bien que nous discutons de l'utilisation potentielle de chacun des huit rapports budgétaires clés, il est probable (et préférable) que lorsque les organisations de la société civile entameront une recherche et une surveillance des budgets gouvernementaux, elles utiliseront simultanément les informations contenues dans multiples rapports. En outre, elles peuvent utiliser des informations issues d'autres rapports de politique économique pertinents publiés par le gouvernement, ou tirées de sources indépendantes. De nombreuses autres publications de l'IBP fournissent des comptes-rendus complets des techniques d'analyses budgétaires, y compris les trois guides sur la recherche et le plaidoyer budgétaires:

➔ ***A Guide to Budget Work for NGOs***, disponible en anglais, russe, arabe et espagnol sur <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3523>.

Ce guide fournit une description complète des principes de base pour un travail appliqué au budget, des exemples de références utiles, et les meilleurs pratiques; il met l'accent sur les phases de formulation et d'adoption du budget.

➔ ***A Guide to Tax Work for NGOs***, disponible en anglais sur <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3522>.

Ce guide a pour objectif de démystifier les questions politiques liées aux recettes, et donne aux groupes de la société civile les outils dont ils ont besoin pour influencer la politique des recettes, de la même manière qu'ils ont pu influencer la politique des dépenses.

➔ ***Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures***, [Notre argent, notre responsabilité: le guide du citoyen pour le suivi des dépenses de l'état] disponible en anglais, français, russe, espagnol, et indonésien sur <http://internationalbudget.org/library/publications/index.cfm?fa=view&id=3520>.

Ce guide offre un panorama des procédures de mise en œuvre budgétaire et fournit des outils pratiques et éprouvés, qui peuvent être utilisés par les organisations de la société civile voulant surveiller les dépenses du gouvernement.

## II.

# Le Rapport préalable au budget

## Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

La publication du Rapport préalable au budget représente une opportunité importante pour la société civile. Ce rapport paraît au stade du processus pendant lequel la société civile a potentiellement le plus d'influence sur le Projet de budget final, étant donné qu'il reste encore beaucoup de temps pour les discussions avec les ministères sectoriels et le Ministre des Finances à propos des détails du programme, des principales orientations politiques, et des priorités budgétaires générales. La société civile peut également débattre avec des intervenants législatifs au sujet du Rapport préalable au budget; la meilleure pratique préconise qu'il soit discuté par le pouvoir législatif.

## Que peut faire la société civile avec ce rapport?

La logique suivante milite en faveur d'un programme de plus en plus ambitieux visant à impliquer la société civile dans la préparation du Rapport préalable au budget.

**Premièrement**, pour les pays qui ne publient pas de Rapport préalable au budget (et les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert indiquent que c'est le cas pour de nombreux pays), la société civile devrait signaler aux pouvoirs exécutif et législatif que la préparation d'un tel rapport renforce le processus budgétaire tout entier. La société civile devrait décrire les succès des nombreux pays qui utilisent le Rapport préalable au budget comme élément de départ central du processus budgétaire.

**Deuxièmement**, pour les pays qui publient un Rapport préalable au budget mais uniquement en tant que simple rapport interne, ou qui ne fait pas l'objet d'une discussion législative, ou auquel le grand public n'a pas accès, la société civile doit s'assurer que ce rapport est largement rendu disponible.

**Troisièmement**, la société civile doit encourager activement le gouvernement à publier un Rapport préalable au budget qui correspond aux bonnes pratiques. Il faut ainsi s'assurer que celui-ci:

- ➔ Communique clairement les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la formulation du budget à venir.
- ➔ Explique la stratégie budgétaire du gouvernement et la logique qui la détermine. La stratégie doit non seulement couvrir l'année budgétaire à venir, mais aussi le moyen terme. Par ailleurs, elle doit non seulement répondre à la situation macroéconomique actuelle, mais également à la nécessité d'assurer la viabilité du budget et la solvabilité du gouvernement.
- ➔ Fournit autant de détails que possible sur les principales priorités budgétaires sectorielles et sous sectorielles, mettant en lumière toute hausse potentielle des dépenses.
- ➔ Et enfin, donne des éclaircissements sur les plans gouvernementaux en matière d'initiatives politiques nouvelles ou de changement d'orientation de ses politiques.

**Quatrièmement**, pour les organisations de la société civile des pays dans lesquels le gouvernement publie un Rapport préalable au budget bien formulé, la publication de ce rapport représente une opportunité cruciale d'influencer les politiques du gouvernement et les décisions budgétaires. La société civile peut donner son avis sur la pertinence des politiques macroéconomiques. La société civile estime-t-elle que les grandes hypothèses qui sous-tendent la formulation des politiques macroéconomiques sont appropriées en termes à la fois de la description de la conjoncture actuelle et des objectifs des politiques en ce qui concerne l'inflation, le chômage et la croissance réelle? Même si elle convient que les hypothèses et les objectifs politiques sont raisonnables, la société civile peut avoir un avis différent de celui du gouvernement sur la pertinence de la stratégie budgétaire générale à adopter pour atteindre ces objectifs. Par exemple, l' "Institute for Fiscal Studies" au Royaume Uni analyse le Rapport préalable au budget communiqué par le gouvernement et rend ses recommandations publiques, afin d'influencer les décisions finales (Voir <http://www.ifs.org.uk/projects/314>).

Si une organisation de la société civile ne possède pas les capacités de recherche ou les informations suffisantes pour analyser les hypothèses sur lesquelles se base le Rapport préalable au budget, ou les prévisions faites par ce rapport, elle peut tout de même participer au débat. Elle peut utiliser les analyses réalisées par d'autres intervenants (comme celles des institutions financières internationales) pour demander que le gouvernement justifie ses hypothèses et prévisions.

Et en outre, la société civile pourra émettre des opinions sur les priorités budgétaires des différents secteurs, les affectations spécifiques pour des programmes sous-sectoriels particuliers, et les initiatives politiques nouvelles identifiées dans le Rapport préalable au budget. L'analyse du rapport et la justification des opinions est un exercice difficile étant donné que les données généralement présentées dans le Rapport préalable au budget sont fortement regroupées. Les organisations de la société civile

peuvent contourner le problème en utilisant les détails fournis par le budget de l'année précédente afin d'élaborer leurs arguments en vue de changer les priorités.

La parution du Rapport préalable au budget donne aux organisations de la société civile une occasion importante d'expliquer aux groupes qu'ils représentent la nature des politiques poursuivies par le gouvernement, et de recueillir leurs réactions. Et comme le Rapport préalable au budget est en général publié pour faire l'objet d'un débat au sein du pouvoir législatif, les organisations de la société civile doivent chercher à faire pression sur les principaux législateurs afin d'influencer les commentaires de ces derniers lors de la discussion législative sur le Rapport préalable au budget. De même, les organisations de la société civile sont à même d'engager des discussions avec des ministères sectoriels et avec le Ministère des Finances sur les questions au sujet desquelles elles sont en désaccord.

**Cinquièmement**, le Rapport préalable au budget sert à susciter des attentes appropriées pour le budget lui-même, et les organisations de la société civile peuvent utiliser ce rapport pour préparer le débat concernant le Projet de budget de l'exécutif, une fois qu'il est présenté au pouvoir législatif.

**Et finalement**, certaines organisations ont essayé d'utiliser les informations contenues dans le Rapport préalable au budget pour produire un budget alternatif. Il est important de noter qu'il est difficile de créer un autre budget parallèle complet, en raison du coût financier, des données et du savoir faire requis. Par exemple, l'Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral du Canada est préparée par le Centre canadien des politiques alternatives. (Voir [http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Pubs/afb2003\\_fiscal\\_statement.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Pubs/afb2003_fiscal_statement.pdf)).



# Le Projet de budget de l'exécutif

## Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Dans la plupart des pays, les questions liées au budget sont sur la sellette surtout au moment où le pouvoir exécutif transmet son Projet de budget au pouvoir législatif et au public. C'est souvent à ce stade que les questions clés du débat sur le budget font surface, et que les intervenants déclarent leur avis sur les mérites de ce budget. Les spécialistes évaluent donc communément le Projet de budget de l'exécutif lorsqu'il est publié. Ce type d'analyse a également l'avantage de produire des informations auxquelles correspond une forte demande. Ci-dessous, nous présentons de nombreuses idées de recherche et de plaidoyer que les organisations de la société civile pourront entreprendre lorsqu'elles traiteront les informations contenues dans le Projet de budget de l'exécutif. (Les exemples de recherche et de plaidoyer donnés dans cette section peuvent également être entrepris pour le Budget adopté)

## Que peut faire la société civile avec ce rapport?

**1. Une analyse générale du Projet de budget de l'exécutif:** une évaluation complète et détaillée du Projet de budget, au moment de sa publication par l'exécutif, peut aider les groupes à identifier les domaines de recherche particulièrement importants, qui nécessiteront peut-être du travail additionnel au cours des étapes ultérieures du processus budgétaire. Par exemple, si une évaluation du Projet de budget de l'exécutif montre que les dépenses pour les programmes de santé publique ont augmenté, une organisation pourrait en effectuer le suivi en évaluant dans quelle mesure les personnes ciblées par ces programmes ont réellement pu en bénéficier. Le "Centre on Budget and Governance Accountability" en Inde produit régulièrement un compte-rendu général du budget national (Voir [http://cbgaindia.org/publications/primers\\_manuals/PRIMER-1-FIN%20reduced.pdf](http://cbgaindia.org/publications/primers_manuals/PRIMER-1-FIN%20reduced.pdf)).



**2. Des communiqués pour les législateurs:** Les organisations de la société civile peuvent présenter leurs analyses du Projet de budget de l'exécutif aux législateurs, afin de les aider à participer aux discussions budgétaires. Par exemple, l' "Institute of Economic Affairs" (IEA), au Kenya, commence son travail sur le Projet de budget de l'exécutif des mois avant sa publication en menant des audiences publiques. Étant donné que le parlement du Kenya a très peu de temps pour débattre et approuver le budget, l'IEA rassemble à l'avance une équipe d'experts qui analysent le Projet de budget et préparent un guide pour aider les Membres du Parlement durant les débats. Le week-end suivant l'introduction du budget, l'équipe de l'IEA passe au peigne fin la présentation du budget et les déclarations financières, afin d'en dégager les points clés et d'en rendre les informations facilement et rapidement compréhensibles pour les Membres du Parlement. (Voir <http://www.ieakenya.or.ke/subsection.asp?ID=6>).

**3. Une analyse par secteur:** Un genre d'analyse fréquemment opéré par les groupes budgétaires revient à se concentrer sur un secteur important de l'économie, auquel le gouvernement propose d'attribuer des ressources substantielles. Ces analyses peuvent examiner un secteur, comme la santé, l'éducation ou la sécurité, en le comparant avec d'autres secteurs, avec l'économie dans son ensemble, ou avec des données historiques. Les analyses des budgets militaires, par exemple, peuvent attirer l'attention sur le montant dépensé pour le secteur militaire en comparaison avec les secteurs sociaux. Les analyses de secteurs comme la santé et l'éducation incluent souvent des comparaisons internationales, ou des comparaisons entre les états ou les provinces d'un même pays. Toutes ces comparaisons peuvent aider à déterminer si suffisamment de ressources sont affectées à une agence ou à un secteur.

Dans de nombreux pays, il est plus facile d'obtenir des informations sur des secteurs si les ministères (ou départements) sont structurés par secteur entier, comme c'est le cas pour le ministère de l'Éducation. Cela permet aux organisations qui s'intéressent à un secteur particulier d'obtenir la plupart des informations dont elles ont besoin relativement facilement. Par exemple, le "Uganda Debt Network" a analysé le budget national afin d'évaluer son impact sur le secteur de l'éducation dans le pays. (Voir <http://www.udn.or.ug/pub/StatementSD.pdf>).

**4. Une analyse des effets sur les différents groupes de population:** On constate en général deux types d'analyses concernant l'impact des budgets proposés sur des groupes spécifiques. L'un examine les effets des propositions de dépenses sur les différentes tranches de revenus. De telles analyses pourraient explorer la proportion des dépenses totales du gouvernement dédiées aux programmes et aux projets qui soutiennent les segments de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Un second type d'analyse examine les effets du budget proposé par le gouvernement sur un groupe particulier, défini selon des critères autres que le revenu. De telles analyses pourraient observer les effets du budget sur le troisième âge, ou sur une minorité ethnique ou raciale.

Par exemple, les organisations de la société civile ont souvent évalué les propositions budgétaires selon leurs effets sur les enfants ou les femmes. Dans la plupart des cas, les budgets ne font pas de référence particulière aux enfants et aux femmes, et ne font pas état d'affectations séparées pour des programmes bénéficiant aux femmes et aux enfants. L'impact du budget sur les femmes et les enfants doit donc être tiré des sources diverses d'informations composant le budget, ou extérieures au budget.

Le "South African Women's Budget Initiative" [l'Initiative budgétaire de la femme sud-africaine] a examiné l'effet du budget sur les femmes dans quatre domaines (le logement, l'éducation, la santé, le travail) ainsi que pour les questions plus générales du chômage dans le secteur public et de la fiscalité. La société civile et les chercheurs universitaires ont mené les recherches conjointement, parce que l'un des buts explicites de l' "Initiative" était de renforcer la capacité de la société civile à effectuer des analyses du budget, en particulier pour les organisations travaillant sur les questions de parité sexuelle (<http://www.undp.org/women/CD-Gender-and-Budgets-2004/4.2-national.htm#1>).

Toujours en Afrique du Sud, l' "Institute for Democracy in South Africa" (IDASA) [l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud] a examiné les ressources que le gouvernement attribuait aux programmes pour les enfants, et dans quelle mesure ces programmes reflétaient correctement les besoins des enfants, tels qu'ils sont établis par la Convention des Nations Unies pour les Droits des Enfants (<http://www.idasa.org.za/>).

**5. Une analyse de l'économie générale:** Le budget a une influence énorme sur l'économie d'un pays, ce qui souligne l'importance d'une évaluation des hypothèses budgétaires et économiques, et des effets du budget, et tout particulièrement son impact sur les pauvres. Il est bon d'examiner l'impact du Projet de budget de l'exécutif sur le déficit annuel et la dette publique, ainsi que les effets attendus du budget sur les résultats économiques, tels que l'inflation, la croissance et l'emploi. L'analyse fiscale est fondamentale pour l'analyse du budget, étant donné que les questions fiscales et économiques affectent la taille et la composition des affectations aux différents secteurs et programmes.

Les études qui examinent les questions fiscales et économiques dans le budget proposé comprennent en principe une analyse des objectifs et des cibles budgétaires. Les estimations des recettes et des dépenses sont-elles raisonnables et correctes? Sur la base du Projet de budget, quel sera le déficit ou l'excédent probable du gouvernement? Quelle est la ventilation des fonds entre les principaux secteurs économiques? Ces analyses peuvent également faire une analyse critique des estimations qui sous-tendent le budget, concernant les variables économiques clés telles que l'inflation et le chômage. Par exemple, le "Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento" (CIPPEC) en Argentine entreprend régulièrement une analyse économique du budget national. (Voir <http://www.cippec.org/Main.php?do=reportsShow&categoryId=2&page=2>).

Ces analyses peuvent également ajuster la présentation des chiffres budgétaires, afin de les rendre plus significatifs. Une analyse pourrait, par exemple, examiner les tendances des dépenses pour une période donnée en tenant compte de l'inflation, ou examiner les dépenses générales dans un domaine particulier, par personne, ou selon sa proportion de l'économie.

**6. Une analyse des recettes:** L'un des plus importants types d'analyse des recettes consiste à examiner les effets du système fiscal sur la distribution des revenus. La réforme fiscale proposée serait-elle plus favorable aux riches ou aux pauvres? Le régime fiscal prélève-t-il une plus grande part des revenus des personnes à faible revenu, ou des personnes aux revenus importants? Répondre à ce type de questions

exige une bonne compréhension des sources variées de recettes et des détails sur la manière dont les taxes sont levées. D'autres types de variables peuvent être étudiés, y compris:

- ➔ Les recettes en pourcentages de l'économie;
- ➔ L'évolution des recettes d'une année à l'autre;
- ➔ Les différentes sources de revenus, en pourcentages des recettes totales; et
- ➔ Les recettes, les dépenses et le déficit.

(Voir pages 56-57 du *Guide to Tax Work* pour plus de détails sur ces points, ils peuvent être consultés sur <http://www.internationalbudget.org/files/GuideTaxWork.pdf>.)

Il est également essentiel que les groupes budgétaires rapprochent les analyses sur les recettes de celles sur les dépenses. Les dépenses et les recettes sont les deux côtés de l'angle budgétaire; les groupes doivent s'assurer que la base des impôts suggérée est suffisamment large pour permettre le soutien des programmes gouvernementaux clés. En outre, lorsque les gouvernements proposent des allègements fiscaux, ils les rendent souvent plus attrayants en minimisant les pertes de revenus associées, et en exagérant l'impact sur la croissance. Un rôle important de l'analyse fiscale sera donc de fournir une évaluation réaliste des tendances des recettes soumises dans le cadre d'une proposition fiscale, et de la comparer aux perspectives de dépenses, afin de définir si cette combinaison est viable.

Le "Centre for Budget Advocacy" (Ghana) a inclus des analyses sur les propositions des recettes du gouvernement dans ses comptes-rendus annuels au sujet du Projet de budget de l'exécutif (Voir [http://www.g-rap.org/docs/2009/the\\_2002\\_budget\\_of\\_ghana.pdf](http://www.g-rap.org/docs/2009/the_2002_budget_of_ghana.pdf)). Par exemple, il a donné son avis sur la réduction des impôts sur les revenus des sociétés, et les insuffisances de l'administration fiscale, ce qui contraint le pays à dépendre fortement du soutien des donateurs. Le "Centre for Budget Advocacy" a critiqué le gouvernement pour avoir continuellement réduit l'impôt sur les revenus et pour s'appuyer de plus en plus sur des taxes à la consommation régressives.

*IV.*

## Le Budget adopté

### Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Le rapport du Budget adopté aide la société civile à déterminer quels sont les gagnants et les perdants du budget. Les informations de base contenues dans ce rapport peuvent également aider les organisations de la société civile à élaborer des stratégies qui encouragent le gouvernement à fournir un maximum d'avantages aux domaines prioritaires que les organisations favorisent, à faire changer les affectations de l'année budgétaire pour les années suivantes, ou même en cours d'année, afin de mieux satisfaire les besoins pressants.

### Qu'est ce que la société civile peut faire avec ce rapport?

Les analyses du Budget adopté faites par la société civile sont souvent semblables aux analyses faites pour le Projet de budget de l'exécutif (voir description plus haut). Ces analyses peuvent s'attacher aux priorités budgétaires en général; aux affectations pour des secteurs particuliers et aux effets produits sur différents groupes de la population; et aux décisions liées aux recettes. Cependant, les analyses de la société civile sur les Budgets adoptés peuvent être plus profondes que celles qui concernent les Projets de budget, car elles peuvent disposer de plus de temps.

Le Budget adopté peut également servir à évaluer le rôle du pouvoir législatif. Le Budget adopté peut être comparé avec le Projet de budget de l'exécutif, afin de vérifier si le pouvoir législatif a adopté le Projet de budget dans son intégralité, ou y a apporté des modifications significatives. Les mérites de tels changements peuvent alors être passés en revue.

De manière générale, le rapport du Budget adopté peut fournir aux organisations de la société civile une base de référence pour évaluer dans quelle mesure le budget, tel qu'il est mis en œuvre, accomplit ses objectifs fondamentaux. Les organisations de la société civile peuvent utiliser les informations contenues dans le rapport du Budget adopté pour surveiller la mise en œuvre d'initiatives budgétaires

régulières, ainsi que pour vérifier si les décisions politiques anticycliques particulières atteignent bien les objectifs programmés sans aggraver les pertes des fonds publics.

En comparant les informations budgétaires présentées dans le Budget adopté avec les informations rapportées dans les rapports budgétaires produits tout au long de l'année budgétaire, la société civile peut mener plusieurs types d'évaluation (ceux-ci dont discutés plus amplement dans la section concernant la Revue de milieu d'année):

- ➔ **Examens des prévisions économiques:** Au fur et à mesure que l'année budgétaire avance, les organisations de la société civile peuvent évaluer l'évolution de l'économie par rapport aux prévisions économiques sous-tendant le Budget adopté. Les groupes peuvent par exemple vérifier si les prévisions relatives à la croissance du PIB, à l'inflation, à l'emploi et les autres indicateurs économiques correspondent à la réalité. S'ils n'y correspondent pas, les organisations de la société civile peuvent examiner quels types d'écart avec les performances prévues se sont produits. Avec ces mesures, les groupes peuvent évaluer si le budget apporte le degré prévu de stimulation ou de restriction au niveau macroéconomique.
- ➔ **Comptes-rendus sur la performance du programme et des dépenses budgétaires:** Tout au long de l'année budgétaire, la société civile peut surveiller si les budgets affectés aux programmes individuels dans le Budget adopté se déroulent comme prévu, et si les programmes subventionnés atteignent leurs objectifs. Si la société civile observe des écarts par rapport aux dépenses budgétaires prévues, elle peut demander des explications au gouvernement.
- ➔ **Examens des recettes:** Tout comme elles passent en revue les dépenses budgétaires, les organisations de la société civile peuvent comparer les informations sur les recettes dans le Budget adopté avec celles des rapports ultérieurs sur les recettes, afin d'évaluer si la collecte des recettes du gouvernement correspond aux prévisions. Cela peut aider à déterminer si un écart entre le niveau des revenus prévu et le niveau réel découle d'une mauvaise planification, ou de fluctuations inattendues de la conjoncture économique au niveau national ou international.
- ➔ **Corrections de milieu d'année:** Les organisations de la société civile peuvent utiliser les informations de base fournies par le Budget adopté pour identifier les fluctuations de la performance économique, qui pourraient justifier une correction au milieu de l'année, comme une augmentation des dépenses pour un programme budgétaire spécifique (par exemple, les allocations chômage, ou l'aide aux familles pauvres), ou le transfert de fonds inutilisés vers des programmes qui connaissent une demande de services accrus.



# Le Budget des citoyens

## Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Un Budget des citoyens est une présentation non technique du Projet de budget de l'exécutif ou du Budget adopté, qui présente au grand public les détails des plans gouvernementaux pour générer et engager les deniers de l'état. Pour qu'il soit le plus accessible possible, un Budget des citoyens peut se présenter sous plusieurs formats, y compris sous forme d'insertion dans les journaux, de diffusion radiophonique ou télévisée, ou de présentations lors de réunions communautaires.

## Que peut faire la société civile avec ce rapport?

Étant donné que la production de Budgets des citoyens est une tendance relativement nouvelle, il n'existe pas beaucoup de descriptions de la manière dont la société civile peut utiliser ce rapport. Cependant, les groupes peuvent facilement tirer profit des Budgets des citoyens qui existent:

- ➔ Les organisations de la société civile peuvent préparer des rapports d'analyse du Budget des citoyens. Qu'est-ce qu'un Budget des citoyens révèle sur le budget national et ses priorités? Constate-t-on des lacunes dans le Budget des citoyens produit par le gouvernement? Il vaut la peine de signaler les lacunes importantes mises en évidence, et si elles sont suffisamment graves (si les anomalies sont substantielles, ou si des informations manquent), la société civile peut même envisager de produire son propre Budget des citoyens. Cependant, pour des raisons de viabilité et de responsabilité, il est certainement préférable que la société civile n'endosse pas de manière régulière le rôle du gouvernement, qui devrait publier ces rapports. Cependant, il existe des cas où le gouvernement publie un Budget des citoyens, et où la société civile peut décider d'en publier un également, pour présenter un point de vue différent au sujet des plans budgétaires du gouvernement et de leur impact potentiel sur le pays.



➔ Lorsque le Budget des citoyens produit par un gouvernement est de grande qualité, il peut être utilisé dans des buts éducatifs. De nombreuses organisations de la société civile animent des ateliers publics lors desquels ils passent le budget en revue et expliquent sa terminologie et les politiques et affectations gouvernementales. Pour certaines audiences que l'organisation de la société civile cherche à atteindre, un Budget des citoyens peut être un instrument d'instruction très efficace.

**Les groupes peuvent aussi participer à la production d'un Budget des citoyens ou plaider en faveur de sa production.**

➔ Le gouvernement du Mexique a contacté l'organisation de la société civile Fundar pour recueillir des suggestions au sujet de la rédaction d'un Budget des citoyens. La discussion qui en a découlé a conduit le gouvernement mexicain à publier un Budget des citoyens, sur la base des informations du Budget adopté en 2010.

➔ À la date de rédaction de ce guide, une organisation de la société civile en République Démocratique du Congo, le ROPI (Réseau des Organisations Partenaires de FIFES) a entamé des discussions ouvertes avec le gouvernement lors de l'ébauche du Budget des citoyens. Le ROPI a organisé un atelier avec des experts et des membres de la société civile et du gouvernement, afin de définir les principales caractéristiques d'un Budget des citoyens. Suite à cela, un premier jet a été préparé et remis au gouvernement pour révision avant sa publication.

➔ En Namibie, l' "Institute for Public Policy Research" a publié de brèves instructions d'aide à la rédaction d'un Budget des citoyens, ainsi qu'un exemple de rapport. Les instructions ont été publiées dans l'espoir que le gouvernement de Namibie endosse ce rôle et produise un budget (Voir <http://www.ippr.org.na/Briefing%20Papers/IPPR%20Briefing%20Paper%20No%2049%20Citizens%20budget%20paper-final.pdf>).

## VI.

# Les Rapports en cours d'année

## Pourquoi ces rapports sont-ils importants?

Les Rapports en cours d'année sont des comptes-rendus que les gouvernements doivent en principe publier chaque mois ou chaque trimestre, au cours de la mise en œuvre du budget, afin de communiquer les chiffres effectifs, comparés à ceux prévus dans le budget. Des différences récurrentes avec les dépenses et la collecte des recettes ciblées sont bien souvent le signe d'un problème de planification et de prévisions, ou un problème institutionnel dans les entités publiques, comme une insuffisance de personnel. L'accès aux informations tout au long de la mise en œuvre du budget augmente l'impact des analyses de la société civile sur la politique publique.

## Que peut faire la société civile avec ces rapports?

L'accès aux Rapports en cours d'année permet à la société civile de focaliser ses analyses sur la qualité des prévisions, de la planification et de la mise en œuvre, qui sont les bases du budget. Si les organisations de la société civile possèdent des informations indiquant une mauvaise performance de la part de programmes ou d'organismes publics particuliers, elles peuvent élaborer des recherches visant à identifier des étapes concrètes d'amélioration. Par exemple, si le gouvernement assure que les fonds d'un programme de pensions pour les veuves indigentes n'est pas dépensé dans sa totalité parce qu'il n'y a pas assez de bénéficiaires satisfaisant les critères d'éligibilité, une organisation de la société civile peut utiliser les données d'éligibilité et de demandes enregistrées de pensions figurant dans un Rapport en cours d'année pour réaliser une étude afin d'examiner la déclaration du gouvernement à ce sujet.

Généralement, les Rapports en cours d'année permettent aux organisations de la société civile d'évaluer si le budget est sur la bonne voie. Plus spécifiquement, ils donnent des informations qui peuvent servir à évaluer si les recettes sont impactées par des changements dans les prévisions économiques budgétaires. Par exemple, la croissance du PIB prévue par le gouvernement peut sérieusement souffrir en raison

d'une sécheresse sévère, et par conséquent réduire les recettes. Des groupes peuvent également utiliser les données des Rapports en cours d'année pour voir si les insuffisances de recettes découlent d'une mauvaise planification, d'une mauvaise exécution, de la corruption ou de l'évasion fiscale.

De manière similaire, les organisations de la société civile peuvent utiliser les Rapports en cours d'année pour examiner comment les dépenses liées à l'économie diffèrent des prévisions. Si ces différences sont importantes, comment le gouvernement les explique-t-elles? Par exemple, si le gouvernement prévoit une forte croissance de l'emploi mais que celle-ci ne se matérialise pas, les demandes d'allocations-chômage peuvent augmenter, ce qui peut affecter la ligne budgétaire concernée.

D'autres exemples démontrent la valeur des Rapports en cours d'année:

- ➔ Certains gouvernements dont les liquidités sont limitées n'effectuent pas les dépenses autorisées. Les Rapports en cours d'année peuvent aider les organisations de la société civile à faire le suivi du rythme des dépenses et à demander des explications sur leurs insuffisances.
- ➔ Les Rapports en cours d'année peuvent aider les organisations de la société civile à évaluer comment les gouvernements répondent ou devraient répondre aux changements depuis que le budget a été adopté.
- ➔ Les Rapports en cours d'année peuvent aider les organisations de la société civile à évaluer les réponses du gouvernement aux changements qui peuvent se produire pendant le reste de l'année. Les dépenses seront-elles réduites afin de compenser l'excédent dépensé, ou augmentées pour pallier l'insuffisance des dépenses? Les organisations peuvent poser des questions similaires au sujet des modifications apportées aux recettes, surtout dans les pays fortement dépendants de la vente de pétrole, de gaz ou de minerais.
- ➔ Concernant les questions ci-dessus, est-ce que les données dans les Rapports en cours d'année signalent que des affectations supplémentaires s'avèreront nécessaires? Si c'est le cas, quand, où et combien?
- ➔ Et finalement, les gouvernements subissent régulièrement des chocs sur lesquels ils n'ont aucun contrôle comme des catastrophes naturelles; des fluctuations importantes des taux de changes et d'autres facteurs financiers provenant de l'étranger; des évolutions imprévues de l'économie mondiale. Les Rapports en cours d'année peuvent aider les organisations de la société civile à repérer les impacts de ces chocs sur les agrégats fiscaux et les aider à communiquer avec les gouvernements au sujet des réponses à apporter à ces chocs.

## VII.

# La Revue de milieu d'année

## Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Le pouvoir exécutif doit publier une Revue de milieu d'année couvrant les six premiers mois de l'année budgétaire, afin d'analyser en détail la mise en œuvre du budget et les développements économiques en cours, comme par exemple toute modification de la conjoncture économique qui affecte les politiques du budget approuvé. La société civile peut examiner ce rapport afin de comprendre la mise en œuvre du budget et, potentiellement, de plaider en faveur d'ajustements.

## Que peut faire la société civile avec ces rapports?

De toute évidence, la première question sur laquelle la société civile devrait se pencher, est de savoir si la Revue de milieu d'année est disponible au public, sous une forme quelconque. Les organisations de la société civile devraient argumenter que pour des considérations de transparence, le gouvernement devrait tout au moins afficher ce document sur son site internet. Cet argument peut faire valoir le besoin du public de savoir si les hypothèses et les prévisions budgétaires du gouvernement sont réalistes et se réalisent (au milieu de l'année budgétaire, ces informations apparaissent déjà), ou si les événements nationaux et internationaux rendent ces hypothèses et prévisions budgétaires peu réalistes, et nécessitent des modifications.

Bien qu'il soit reconnu que la publication d'une Revue de milieu d'année complète est une bonne pratique, peu de pays en publie. Il en résulte que les organisations de la société civile ont rarement eu l'occasion d'utiliser les informations contenues dans ce rapport pour leurs activités de recherche et de plaidoyer. Toutefois, nous présentons ici aux organisations de la société civile quelques suggestions sur comment utiliser une Revue de milieu d'année pour leurs activités de plaidoyer.

Les organisations de la société civile peuvent utiliser les informations de la Revue de milieu d'année pour proposer des recommandations concrètes visant à améliorer les programmes budgétaires du

gouvernement. Par exemple, en Ouganda, le *Semi-Annual Budget Performance Report for FY 2009/08* (Voir <http://www.finance.go.ug/docs/Semi%20Annual%20BFR.pdf>), mentionne de nombreux retards dans la mise en œuvre des programmes. Mais la plupart des explications fournies sont trop générales, attribuant les mauvaises performances à des “déficiences de responsabilité financière.” Dans ce cas, les organisations de la société civile du pays pourraient s’attacher à traduire ces explications des problèmes liés aux programmes en indicateurs concrets. Un autre exemple de ce que les organisations de la société civile peuvent faire avec les informations contenues dans la Revue de milieu d’année, est l’analyse des conditions de passation de marchés et dans quelle mesure les entités affichant de mauvaises performances remplissent ces conditions avec leurs ressources disponibles. Une réforme faciliterait-elle la mise en œuvre des plans de travail et réduirait-elle les retards des engagements budgétaires?

Plus généralement, la Revue de milieu d’année donne l’occasion aux organisations de la société civile d’évaluer si le budget est en bonne voie, et de le faire de façon plus complète qu’avec les Rapports en cours d’année (étant donné que des rapports mensuels ou trimestriels contiennent moins d’informations qu’une Revue de milieu d’année). Cette dernière possède des dimensions à la fois macro et micro. En utilisant le Budget adopté comme référence, les organisations de la société civile peuvent:

➔ **Évaluer les considérations macroéconomiques:** Si la Revue de milieu d’année indique des modifications importantes de la conjoncture économique depuis l’adoption du budget, la société civile peut évaluer leur impact potentiel sur le budget. Quelle serait la conséquence d’une réduction des recettes prévues? Une hausse des coûts en raison de l’inflation, ou d’événements imprévus (telle qu’une catastrophe naturelle), entrainera-t-elle une demande accrue de prestations sociales de l’état?

Une question clé est de savoir si le budget reflète bien le degré de relance ou de restriction macroéconomique anticipé au départ. Si le budget avait anticipé des restrictions et que le déficit budgétaire reste très élevé, la balance des paiements pourrait être mise à mal, et cela pourrait augmenter le potentiel d’une pression inflationniste, ou encore produire un effet d’éviction des crédits dans le secteur privé, et tout cela pourrait menacer les groupes vulnérables de la société. Si le budget a prévu une relance fiscale, pour une économie anémique par exemple, la mise en œuvre inadéquate des programmes de relance économique pourrait signaler que l’économie n’obtient pas la stimulation budgétaire anticipée, et soulever des problèmes d’assistance pour les indigents et les sans-emplois.

➔ **Évaluer les performances:** Afin de s’assurer que les programmes soient bien mis en œuvre et d’identifier les problèmes émergents, les organisations de la société civile peuvent utiliser les informations contenues dans la Revue de milieu d’année pour évaluer les performances depuis le début de l’année par rapport aux objectifs établis dans le budget.

➔ **Examiner les dépenses:** Les organisations de la société civile peuvent examiner les estimations des dépenses actualisées pour l’année budgétaire en cours et évaluer la validité des explications concernant la modification des estimations. Les organisations de la société civile peuvent également évaluer l’adéquation des nouvelles affectations, des transferts d’affectations entre les unités administratives, et des nouvelles prévisions des dépenses pour le restant de l’année, surtout pour les programmes sociaux.

Plus particulièrement pour les gouvernements avec des contraintes de liquidité qui sont forcés de limiter les affectations budgétaires suivant la disponibilité des flux de trésorerie, le budget officiel peut se voir

supplanté. On peut ainsi observer que les dépenses sont bien en dessous du niveau envisagé par le budget, ce qui donnerait l’occasion à la société civile de faire part au gouvernement de ses préoccupations au sujet des critères de priorité pour les affectations budgétaires.

➔ **Examiner les recettes:** Tout comme avec les dépenses, les organisations de la société civile peuvent évaluer si le gouvernement a collecté les recettes conformément à ce qu’il avait annoncé. Elles peuvent évaluer si les manques à gagner constatés par rapport aux niveaux annoncés sont dus à une mauvaise planification, ou à l’évolution de la conjoncture économique nationale et internationale.

La société civile peut également examiner les hypothèses du gouvernement au sujet des recettes prévues pour le restant de l’année, spécifiquement à la lumière de l’évolution de la conjoncture économique. Par exemple, les recettes des pays fortement dépendants de la vente d’hydrocarbures peuvent fluctuer énormément, selon les cours en vigueur. Dans certains pays, comme la Bulgarie, si les recettes s’avèrent plus élevées que prévues, le pouvoir exécutif peut les dépenser sans avoir à obtenir l’autorisation du pouvoir législatif. Dans de telles situations, les analyses de la société civile peuvent être les seuls mécanismes de contrôle indépendants des pays concernés, et la Revue de milieu d’année peut être une importante source d’information sur les prévisions de recettes pour le restant de l’année.

➔ **Évaluer le besoin de corrections au milieu du cycle budgétaire.** Au milieu de l’année budgétaire, la société civile souhaite bien sûr faire le point sur toute évolution de la conjoncture économique qui pourrait justifier une correction au milieu du cycle budgétaire, soit en termes de degré de relance ou de restriction budgétaire, ou en termes d’affectations supplémentaires au programme existant. En principe, c’est à peu près au milieu de l’année budgétaire que le gouvernement se prononce sur le besoin éventuel d’un budget supplémentaire et de son contenu. La société civile peut profiter de la Revue de milieu d’année pour explorer, avec les dirigeants politiques, les possibilités d’inclure de nouveaux programmes de dépenses dans le Projet de Loi de budget supplémentaire.

Par exemple, la Revue de milieu d’année doit examiner les problèmes émergents, provoqués par des événements inattendus, et doit discuter des solutions politiques proposées. En tant que réponse à la récente crise financière, la plupart des Revues de milieu d’année de 2009 analysées font apparaître la mise en place de réponses similaires à l’urgence: dans l’ensemble, les pays ont proposé des mesures de relance à l’échelle de leurs moyens. Du Chili aux États-Unis en passant par l’Afrique du Sud et l’Inde, les gouvernements ont lutté pour arrêter le déclin des activités économiques et ont proposé des solutions de relance budgétaire, des garanties pour restaurer la confiance vis-à-vis du système financier, une hausse des dépenses et de l’investissement, des programmes spéciaux pour protéger les secteurs durement touchés, et une augmentation des allocations pour les chômeurs. Ces mesures ont réussi à contenir le déclin économique, mais elles ont également eu un impact très concret sur les responsabilités accrues des gouvernements, et sur le montant de la dette devant alors être remboursée par les contribuables.

Les organisations de la société civile ont eu et continuent d’avoir l’opportunité de faire le suivi de ces mesures de relance budgétaire particulières, de surveiller leur mise en œuvre et de s’assurer que les objectifs sont atteints sans accroître les pertes des fonds publics. Les crises n’affectent pas les strates sociales de manière équivalente. Toutefois, les organisations de la société civile peuvent avoir un impact en préconisant des politiques privilégiant une reprise économique qui bénéficie aux contribuables et au grand public, et en demandant un budget plus transparent et responsable, afin de minimiser tout gaspillage des fonds publics et de contenir les abus des gouvernements, dont les responsabilités ont récemment été accrues.

# VIII.

## Le Rapport de fin d'année

### Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Le Rapport de fin d'année offre aux organisations de la société civile une bonne occasion d'évaluer la performance du gouvernement, en comparaison avec ses plans budgétaires initiaux. Dans la mesure où les ministères sectoriels fournissent une évaluation plus approfondie des forces et des faiblesses de leurs performances, les organisations de la société civile peuvent utiliser ces informations comme plateforme de discussions au sujet des changements qui pourraient améliorer les performances. Tout comme les ministères du gouvernement, les organisations de la société civile peuvent se servir des résultats du Rapport de fin d'année à la fois pour établir une base de discussion au sujet des améliorations à apporter aux programmes de l'année budgétaire en cours, et pour nourrir leurs réflexions au moment où elles préparent leurs contributions au Projet de budget de l'exécutif, lequel établit les termes de la politique budgétaire et des programmes politiques pour les années budgétaires à venir.

### Que peut faire la société civile avec ce rapport?

Les dépenses gouvernementales peuvent être différentes de celles adoptées dans le budget et votées par le pouvoir législatif pour de nombreuses raisons comme, par exemple, des systèmes de gestion budgétaire déficients, qui diminuent la qualité des dépenses budgétaires et la capacité du gouvernement à gérer les flux de capitaux, ainsi que la corruption, une "comptabilité créative," et des irrégularités dans les passations de marché. Pourtant, parallèlement, les écarts peuvent apparaître pour des raisons légitimes: il a pu se produire un changement dans la conjoncture économique ou une catastrophe naturelle dans le pays qui exige une affectation de fonds non prévue au départ.

Les organisations de la société civile doivent continuellement surveiller les dépenses à mesure qu'elles sont engagées, afin de s'assurer que les budgets sont mis en œuvre selon leurs objectifs établis, si elles sont d'accord avec ces objectifs. Même si elles ne les valident pas, les organisations de la société civile peuvent choisir de surveiller les dépenses afin de s'assurer que les fonds publics sont utilisés d'une manière efficace, sans fraudes et détournements. Les Rapports de fin d'année contiennent de précieuses informations expliquant pourquoi les niveaux effectifs des dépenses, des recettes, et de la dette diffèrent des niveaux adoptés (y compris les modifications

en cours d'année, approuvées par le pouvoir législatif). Ces rapports peuvent également expliquer la différence entre les indicateurs de performance et les objectifs établis par le gouvernement et les résultats constatés.

Bien que les informations sur les recettes effectivement collectées et les dépenses effectivement engagées soient présentées dans les Rapports en cours d'année et la Revue de milieu d'année, le Rapport de fin d'année fournit des informations plus complètes que celles contenues dans les précédents rapports et couvre l'année complète. Les informations présentées dans le Rapport de fin d'année donnent ainsi, pour la première fois, l'opportunité à la société civile de faire le point sur la performance du gouvernement en comparaison avec ses plans, pour la totalité de l'année budgétaire. Il serait également utile que les organisations de la société civile considèrent conjointement toutes les informations contenues dans ces rapports, afin de rendre compte clairement des tendances des dépenses gouvernementales tout au long de l'année. Par exemple, la société civile pourrait évaluer si les dépenses liées à d'importantes passations de marchés ont eu lieu au cours du dernier mois de l'année parce que le Trésor a retardé les transferts de fonds aux entités publiques jusqu'à la fin de l'année, ce qui pourrait impliquer un usage inefficace et un gaspillage des fonds.

Les organisations de la société civile font rarement usage des différents rapports budgétaires publiés tout au long de l'année, mais un bon exemple est celui d'une organisation de recherche en Afrique du Sud, le "Public Service Accountability Monitor" (PSAM), qui compare le budget publié et les plans politiques avec les performances enregistrées et rapportées par les organismes gouvernementaux et les institutions de contrôle. Ceci permet au PSAM d'évaluer si les agences ont atteint leurs objectifs, tels qu'établis dans leurs budgets/plans.

Le PSAM a standardisé le format de présentation dans ses analyses, en créant un certain nombre de modèles, accompagnés de directives. Ceux-ci aident son personnel (et d'autres analystes) à traiter les informations et à effectuer les analyses. Entre autres, les directives contiennent une liste de questions clés que le PSAM a utilisées pour réaliser ses analyses de la performance de départements gouvernementaux. Les rapports de suivi des dépenses du PSAM ont permis aux utilisateurs de développer une comptabilité des dépenses rapportées par chaque département, et de les comparer ensuite aux affectations budgétaires accordées au département en question. Dans les cas où les services du gouvernement ont trop ou trop peu dépensé, le PSAM analyse les problèmes en posant les questions suivantes:

- ➔ Le département a-t-il eu tendance à dépenser trop ou trop peu ces dernières années? Le montant des dépenses excédentaires ou non engagées a-t-il décliné sur une période de quatre ans?
- ➔ Est-ce que le département a fourni une bonne explication pour ses dépenses enregistrées?
- ➔ Y-a-t-il des causes significatives et récurrentes pour expliquer les dépenses excédentaires ou sous effectuées? Le département explique-t-il pourquoi il n'a pas corrigé ces problèmes pendant l'année budgétaire concernée?
- ➔ Quel a été l'impact de l'excédent ou de l'insuffisance des dépenses sur les prestations fournies par le département?
- ➔ Si le département a trop dépensé, cet excédent était-il autorisé ou non et devra-t-il être remboursé sur l'année financière suivante? Si c'est le cas, quel impact cela aura-t-il sur la capacité du département à accomplir ses objectifs de l'année?





# Le Rapport d'audit

## Pourquoi ce rapport est-il important pour la société civile?

Un Rapport d'audit est une source d'information précieuse pour évaluer si le budget a été correctement mis en œuvre ou non. Les rapports d'audit financiers rendent fréquemment compte de dépenses excédentaires ou non engagées des programmes et des organismes, dévoilent des fraudes et des malversations, identifient les dépenses non justifiées et non autorisées, et mettent en lumière les faiblesses systématiques des pratiques de gestion financière, dans les entités du secteur public. Ces rapports peuvent fournir une mine d'informations aux organisations de la société civile qui s'intéressent à l'évaluation des problèmes de mise en œuvre du budget. Les Rapports d'audit sont souvent les seules sources d'informations indépendantes sur la santé financière du gouvernement. Les Rapports d'audit constituent donc une source d'information essentielle permettant à la société civile d'évaluer si le gouvernement utilise les fonds publics de manière judicieuse. De telles informations ne peuvent pas nécessairement être tirées des Rapports en cours d'année, de milieu d'année et de fin d'année, puisque ces rapports sont publiés par les gouvernements et, de ce fait, ne sont pas vérifiés de façon indépendante.

## Que peut faire la société civile avec ces rapports?

Ci-dessous, nous présentons des exemples de projets de recherche et de plaidoyer que les organisations de la société civile peuvent mener, en utilisant les informations des Rapports d'audit.

**1. Faire connaître les résultats de l'audit:** les organisations de la société civile peuvent rendre public les problèmes spécifiques présentés dans les Rapports d'audit. Par exemple, le PSAM (décrit plus haut) travaille étroitement avec le pouvoir législatif pour faire le suivi des réponses des organismes gouvernementaux aux incidents de mauvaise conduite financière et de corruption identifiés dans le rapport du Contrôleur Général. Le PSAM a mis à jour le grand nombre de mises en garde d'impossibilité d'exprimer une opinion émises par un cabinet d'audit provincial, qui n'était pas en mesure d'accéder aux informations financières durant son audit. Le PSAM a rapporté que de telles mises en garde ont été émises pour plus de dix organismes publics principaux, sur

les treize existants dans la province, entre 1996 et 2000. De plus, bien que le cabinet d'audit ait rapporté l'ampleur du phénomène des impossibilités d'exprimer une opinion d'audit au pouvoir législatif de la province, l'autorité de contrôle a pris très peu de mesures pour rectifier la situation.

Le PSAM a commencé à faire connaître la gravité de cette situation. Les membres de l'équipe ont donné un grand nombre d'interviews pour la radio et les journaux, pour expliquer dans un langage non technique ce que signifient les mises en garde d'impossibilité d'exprimer une opinion d'audit. Ils ont expliqué que l'émission de telles mises en garde signifiait que l'administration provinciale était incapable de rendre des comptes concernant plus de 90% de leur budget total, sur de nombreuses années. Sous les feux médiatiques et ainsi confrontés à une pression accrue, de nombreux organismes importants ont amélioré leur procédure de communication de l'information financière. Le résultat fut qu'en 2002-2003, les impossibilités d'exprimer une opinion d'audit émises par le Contrôleur Général des dépenses concernaient 41% du budget total de la province, soit une réduction de plus de la moitié.

**2. Comparer les performances des entités:** Les organisations de la société civile peuvent utiliser les informations des Rapports d'audit pour comparer, de manière qualitative, les performances des entités gouvernementales. Poursuivant cette initiative, une organisation de recherche et de plaidoyer tanzanienne, HakiElimu, a commencé à faire connaître les résultats des Rapports d'audit émis par le contrôleur du pays et le Contrôleur Général. HakiElimu espérait utiliser cette procédure pour tenir le gouvernement responsable de sa gestion des fonds publics. Une autre raison pour laquelle HakiElimu a décidé de se concentrer sur les Rapports d'audit, est que ce sont les communautés locales, plutôt que les responsables coupables, qui ont souvent souffert des conséquences de Rapports d'audit négatifs. Les districts qui font l'objet d'une opinion négative de la part du contrôleur perdent automatiquement leur droit à une subvention principale, qui appuie la construction d'écoles, la réhabilitation de centres de santé et d'autres projets. La perte de ces fonds nuit fort probablement aux habitants du district, tout particulièrement les pauvres, bien qu'ils ne soient pas responsables des irrégularités qui conduisent à des Rapports d'audit négatifs.

HakiElimu a accédé aux données des opinions d'audits fournies par l'Institution de Contrôle Supérieure et les a utilisées pour les résumer dans des tableaux simples, classant les entités gouvernementales selon leurs performances dans les Rapports d'audit. Ces tableaux furent présentés dans des brochures, d'une manière attrayante et facile à comprendre. Les brochures présentaient les quatre indicateurs suivants pour chaque organisme central ou LGA: les opinions du contrôleur, les "recettes douteuses" (lorsque le contrôleur n'est pas satisfait des procédures suivies ou qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes), "les dépenses douteuses," et le pourcentage des dépenses douteuses dans les dépenses de l'organisme. Ce dernier indicateur, a permis à HakiElimu de comparer les entités gouvernementales dont les budgets ne sont pas de la même importance. Les Rapports d'audit les plus récents ont été pris en compte ainsi que ceux des années antérieures. HakiElimu a lancé ces brochures lors d'une conférence de presse avec des journalistes, des représentants de la société civile, et des donateurs. Les journalistes présents ont été encouragés à poursuivre l'enquête auprès du président du Comité des Comptes Publics, ce qu'ils ont fait et ce qui a mené à une enquête plus approfondie des Rapports d'audit.



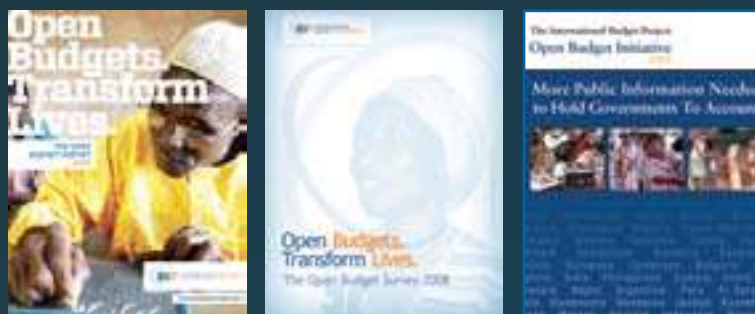
**3. Évaluer le suivi entrepris par le pouvoir législatif.** Les organisations de la société civile peuvent faire le suivi des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans les Rapports d'audit. Par exemple, une organisation de la société civile en Argentine, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ), a lancé une enquête sur les passations de marchés réalisées par le gouvernement pour l'aéroport national. Le Rapport d'audit pour l'entité responsable de ces passations de marché a rapporté de sérieuses déficiences dans la gestion de cette entité. Le gouvernement n'a cependant rien fait pour rectifier ces problèmes, et a ignoré les recommandations faites par le Rapport d'audit. L'ACIJ a demandé d'avoir le droit de prendre part aux réunions organisées par le comité législatif (*Comisión Mixta Revisora de Cuentas*, ou CMRC) chargé d'étudier les rapports d'audit. (Ces réunions étaient, par tradition, fermées au public). Non seulement l'équipe du CMRC a rejeté la demande de l'ACIJ, mais a également fait savoir à l'ACIJ que le comité lui-même ne se réunissait pas pour discuter des résultats des audits; et qu'à sa place, le secrétaire du comité approuvait certaines recommandations d'audit et ensuite obtenait le consentement et les signatures des autres membres du comité.

L'ACIJ a entamé une poursuite judiciaire, exigeant que les réunions du CMRC soient ouvertes au public et a obtenu une décision favorable. L'ACIJ a fait un second procès, demandant l'accès aux comptes-rendus des réunions du CMRC précédentes. Encore une fois, la cour a rendu un verdict en faveur de l'ACIJ et a exigé que ces informations soient rendues publiques. De nombreuses irrégularités ont été trouvées dans ces comptes-rendus. Sur 65 rapports, 17 contenaient des informations fausses, y compris des notes de présence aux réunions falsifiées. L'ACIJ en conclut que les membres du CMRC n'avaient jamais réellement eu l'intention d'analyser les Rapports d'audit ou de demander des mesures correctives. L'ACIJ fit connaître ses conclusions, qui furent rapportées par la presse nationale, et cette publicité négative a poussé le CMRC à se réunir régulièrement (et de façon appropriée) afin de discuter des Rapports d'audit.

---

## Notes

# The Open Budget Survey 2010



Other guides by the International Budget Partnership include:



**L'INITIATIVE SUR LE BUDGET OUVERT  
(OBI) SE TROUVE AU PARTENARIAT  
BUDGETAIRE INTERNATIONAL  
(IBP), A WASHINGTON, D.C.**

820 First Street NE, Suite 510  
Washington, DC 20002

**TÉL. +1 202 408 1080**

**FAX +1 202 408 8173**



**INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP**  
Open Budgets. Transform Lives.

L'IBP a également des bureaux à Mexico (Mexique),  
au Cap (Afrique du Sud) et à Mumbai (Inde).

Pour plus d'informations sur l'Initiative sur le  
Budget Ouvert ou l'IBP, veuillez contacter:  
**info@internationalbudget.org** ou aller  
**www.internationalbudget.org**.