

MÉTHODOLOGIE

L'Enquête sur le budget ouvert se fonde sur un questionnaire détaillé conçu pour collecter un ensemble de données comparatives sur la disponibilité des informations budgétaires et autres pratiques de budgétisation responsable dans 94 pays. (Le questionnaire complet est disponible sur www.openbudgetindex.org). Il guide les chercheurs de la société civile de chaque pays à travers chacune des quatre étapes du processus budgétaire, les assistant dans l'évaluation des informations devant être mises à la disposition du public lors de chaque étape. Il identifie et évalue également les pratiques de budgétisation responsable durant chaque étape de l'année budgétaire.

Le questionnaire contient un total de 123 questions. Une moyenne des réponses aux 92 questions évaluant l'accès du public à l'information budgétaire a été calculée pour former l'Indice sur le budget ouvert. Les 31 questions restantes couvrent des thèmes liés aux opportunités pour la participation du public dans le processus budgétaire et à la capacité des principales institutions de surveillance du gouvernement à exiger du gouvernement qu'il rende des comptes.

Le questionnaire se compose de questions à choix multiples et de questions ouvertes sur la diffusion des documents budgétaires. Il regroupe les questions en trois sections :

- la diffusion des informations budgétaires;
- le Projet de budget annuel de l'exécutif au corps législatif (Questions 1 à 55) et la disponibilité d'autres informations qui peuvent contribuer à l'analyse des politiques et pratiques budgétaires (Questions 56 à 65), et
- les quatre phases du processus budgétaire (Questions 66 à 123).

Le Questionnaire sur le budget ouvert

Section Un: La disponibilité des documents budgétaires

- Tableau 1. Année budgétaire des documents utilisés pour remplir le Questionnaire
- Tableau 2. Principaux documents budgétaires utilisés: titres complets et liens Internet
- Tableau 3. Distribution des documents liés au Projet de budget de l'exécutif
- Tableau 4. Distribution du Budget adopté et autres rapports

Section Deux: Le Projet de budget de l'exécutif

- Estimations pour l'année budgétaire et au-delà
- Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire
- Exhaustivité

- Le texte budgétaire et le suivi des résultats
- Principales informations additionnelles pour l'analyse et le suivi budgétaires

Section Trois: Le processus budgétaire

- Formulation du budget par l'exécutif
- Approbation législative du budget
- Implantation du budget par l'exécutif
- Rapport de fin d'année et Institution supérieure de contrôle

Les questions évaluent les informations mises à la disposition du public par le gouvernement central mais ne répondent pas à la question de la disponibilité de l'information au niveau sous national. La majorité des questions concernent ce qui se passe dans la pratique, plutôt que ce qui est requis par la loi.

Toutes les questions ont été construites afin de capturer facilement un phénomène observable. Il a été demandé aux chercheurs remplissant le questionnaire et aux relecteurs les révisant de fournir des preuves de leurs réponses. Ces preuves prennent la forme d'une référence à un document budgétaire, à une loi ou à un autre document public ; d'une déclaration publique d'un fonctionnaire gouvernemental ; ou d'un entretien en personne avec un fonctionnaire gouvernemental ou autre expert.

Les questions n'ont pas pour finalité d'évaluer la qualité ou la crédibilité des informations qu'un gouvernement peut fournir. Par exemple, les questions n'évaluent pas si les informations sur les dépenses, les revenus ou la dette du gouvernement ont été omises ou retenues de façon illicite. Les questions n'évaluent pas non plus la crédibilité des prévisions macroéconomiques ou des hypothèses économiques utilisées dans les estimations budgétaires d'un pays.

Une grande partie des questions se concentrent sur le contenu et le caractère opportun des huit documents budgétaires clés que tous les pays doivent publier, d'après les critères de bonne pratique généralement acceptés pour la gestion financière du secteur public. Nombre de ces critères sont similaires à ceux développés par les organisations multilatérales, tels que le *Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale* du FMI, les *Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire* de l'OCDE et la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) des Nations Unies. L'INTOSAI est une organisation professionnelle d'institutions supérieures de contrôle établie par les Nations Unies pour partager des informations et expériences liées au contrôle du secteur public.

La force des lignes directrices telles que le Code de transparence fiscale du FMI et la Déclaration de Lima repose sur leur applicabilité universelle à différents systèmes budgétaires du monde entier et à des pays aux niveaux de revenus différents.

Le Questionnaire sur le budget ouvert couvre également des thèmes additionnels d'importance pour la société civile, incluant les facteurs liés à la surveillance législative - comme par exemple le fait de savoir si le corps législatif organise ou non des audiences publiques sur le budget - ou sur le rôle de l'institution nationale indépendante de contrôle du pays, connue également comme institution supérieure de contrôle.

L'Indice sur le budget ouvert

L'Indice sur le budget ouvert assigne à chaque pays un résultat fondé sur la moyenne des réponses aux 92 questions liées à la disponibilité des informations du Questionnaire sur le budget ouvert. Ce résultat reflète la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public dans les huit documents budgétaires clés. La disponibilité et l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif sont un déterminant essentiel du résultat d'un pays sur l'IBO, comme le montre le fait que 58 des 92 questions utilisées pour déterminer le résultat d'un pays concernent le Projet de budget de l'exécutif.

La plupart des questions du Questionnaire sur le budget ouvert requièrent que le chercheur choisisse entre cinq réponses. Les réponses « a » ou « b » décrivent une situation ou condition représentant une bonne pratique concernant le sujet de la question. Les réponses « c » ou « d » correspondent à des pratiques considérées comme pauvres. Une réponse « a » indique qu'un standard est totalement respecté, tandis qu'une réponse « d » indique qu'un standard n'est pas du tout respecté. La cinquième réponse est « e », ou non applicable. Il a été demandé aux chercheurs de fournir des preuves de leurs réponses et d'enrichir leur questionnaire avec des commentaires, si approprié.

Afin de pouvoir agréger les réponses, le résultat numérique de 100 pour cent a été attribué à une réponse « a », 67 pour cent pour un « b », 33 pour cent pour un « c » et zéro pour un « d ». La réponse « e » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée. Certaines questions ont trois réponses possibles : « a », « b » ou « c » (non applicable). Pour ces questions, un résultat de 100 pour cent a été attribué à une réponse « a », et zéro à une réponse « b ». La réponse « c » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée.

Evaluation des corps législatifs et des institutions supérieures de contrôle

Afin d'évaluer comment le corps législatif et l'ISC peuvent contribuer à la transparence budgétaire et à la responsabilisation dans un pays, nous nous sommes concentrés sur 22 questions reflétant la capacité de ces institutions à fournir une surveillance effective. Pour obtenir une évaluation d'ensemble du niveau de force de ces institutions, nous avons réalisé une moyenne des questions appropriées pour calculer un résultat de « niveau de force » pour chaque institution. Ces mesures de force institutionnelle ne doivent être utilisées que comme donnée indicative, dans la mesure où l'ensemble des questions sur le corps législatif et l'ISC n'est pas aussi complet que l'ensemble concernant les questions de l'accès du public à l'information.

Questions incluses dans l'Indice sur le budget ouvert

- Projet de budget de l'exécutif: Questions 1-55, 66-68;
- Budget des citoyens: Question 61;
- Rapport préalable au budget: Questions 71, 72, 73;
- Budget adopté: Question 81;
- Rapports en cours d'année: Questions 82, 83, 85-90;
- Revue de milieu d'année: Questions 92-95;
- Rapport de fin d'année: Questions 101-110;
- Rapport d'audit: Questions 111-113, 115, 121-123

Questions utilisées pour évaluer les corps législatifs et ISC

- Corps législatifs: Questions 69, 74-81, 96, 98, 100;
- ISC: Questions 111, 114, 116-123

Le processus de recherche

L'IBP a travaillé avec des partenaires de la société civile dans 94 pays au cours des deux dernières années en utilisant le Questionnaire sur le budget ouvert pour collecter les données pour l'Enquête 2010. Les 94 pays ont été choisis dans l'intention de construire un échantillon équilibré entre les régions géographiques du monde et entre les niveaux de revenus des pays.

L'instrument d'enquête a été implanté en trois phases de recherche, chacune d'une durée de deux ans. La phase 2010 de la recherche a été précédée de deux phases en 2006 et 2008 avec des partenaires dans 59 et 85 pays, respectivement. L'IBP et ses partenaires ont rassemblé, compilé et analysé les données pour publier ces versions de l'Enquête sur le budget ouvert en octobre 2006 et février 2009. L'IBP a l'intention d'entreprendre d'autres phases de recherche, avec la prochaine publication des résultats prévue en 2012, pour permettre les comparaisons de résultats sur la durée.

Presque tous les chercheurs qui ont eu la responsabilité de remplir le Questionnaire sur le budget ouvert durant les phases de 2006, 2008 et 2010 sont employés soit par des institutions universitaires soit par des organisations de la société civile. Les mandats et champs d'intérêt des groupes de recherche varient grandement, mais tous ont un intérêt commun pour la promotion de l'accès à l'information durant chacune des quatre phases du processus budgétaire, le renforcement du rôle et des pouvoirs du corps législatif et les résultats de l'institution supérieure de contrôle. La plupart sont des groupes portant une attention particulière aux questions budgétaires ; beaucoup emploient des chercheurs qui sont des experts impliqués dans les questions budgétaires de façon quotidienne.

Un chercheur ou groupe de chercheurs à l'intérieur d'une organisation de chacun des pays avait donc pour responsabilité de soumettre un questionnaire rempli pour ce pays. Ainsi les résultats présentés pour chaque pays se fondent sur un seul questionnaire rempli. Pour la phase de recherche de 2010, les chercheurs ont commencé à collecter les données en juin 2009 et ont fini de remplir le questionnaire en septembre 2009. Aucun événement ou développement après le 15 septembre 2009 n'est pris en compte dans le questionnaire.

Il a été demandé aux chercheurs de fournir les preuves de leurs réponses, comme des citations de documents budgétaires ; les lois du pays ; ou des entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux, des législateurs ou d'autres experts du processus budgétaire.

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire et dans la plupart des cas a passé de trois à six mois à discuter avec les chercheurs pour réviser les questionnaires. L'analyse de l'IBP avait pour but de s'assurer que les réponses aux questions étaient consistantes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays. Les réponses ont également été vérifiées en fonction des informations disponibles publiquement. Ces informations incluaient les documents budgétaires que les pays publient sur Internet, les données collectées par le Centre d'informations bancaires (Bank Information Center - une organisation sans but lucratif basée à Washington, DC qui surveille les activités des institutions financières internationales) ; les *Rapports sur l'observation des standards et des codes* (ROSC), couvrant la transparence fiscale, les rapports de l'Article IV du FMI ; les documents et publications de la Banque mondiale, incluant les Rapports des dépenses publiques ; et la base de données de pratiques de budgétisation de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et de la Banque mondiale.

L'IBP a distribué aux chercheurs un *Guide du Questionnaire sur le budget ouvert*, disponible sur

www.openbudgetindex.org. Le guide expose la méthode de recherche à utiliser pour remplir le questionnaire et présente aux chercheurs les bonnes pratiques internationalement reconnues et les concepts liés à la transparence budgétaire et à la gestion des dépenses publiques. Le guide fournit également des explications détaillées sur comment choisir entre les réponses possibles et les suppositions à utiliser pour répondre à chaque question.

Une fois les questionnaires préliminaires revus par l'équipe de l'IBP, ceux-ci ont été soumis à deux relecteurs experts, dont l'identité n'a pas été révélée aux chercheurs. Les relecteurs devaient être indépendants du gouvernement et de l'organisation de recherche du chercheur. Les relecteurs étaient tous des individus avec des connaissances substantielles du pays révisé et de son système budgétaire. Ils ont été identifiés à partir d'une recherche dans les bibliographies, les contacts professionnels, sur Internet et dans les registres de conférences passées de l'IBP. Les commentaires du relecteur peuvent être consultés dans leur intégralité dans la version publiée des questionnaires, disponible sur **www.openbudgetindex.org.**

Les gouvernements des pays enquêtés ont été invités à fournir leurs commentaires dans la version publiée du questionnaire. La décision d'inviter un gouvernement à participer a été prise après consultation auprès de l'organisation de recherche répondant au questionnaire du pays. L'IBP a contacté et invité des fonctionnaires gouvernementaux de 88 pays à fournir des commentaires sur les questionnaires préliminaires. L'équipe de l'IBP a contacté chaque gouvernement au moyen d'invitations écrites répétées, dans la plupart des cas à cinq ou six occasions, pour s'assurer que chaque gouvernement était informé de cette opportunité de faire des commentaires. Sur les 88 gouvernements invités, 45 ont fourni des commentaires sur les questionnaires. Ces commentaires peuvent être consultés dans leur intégralité dans les questionnaires de ces pays sur **www.openbudgetindex.org.**

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

Définition des informations « mises à la disposition du public »

L'Indice sur le budget ouvert évalue la portée et l'exhaustivité des informations budgétaires mises à la disposition du public. Nous définissons informations « mises à la disposition du public » comme les informations que tous les membres du public peuvent obtenir sur demande après de l'autorité publique publiant le document. Cette définition, par conséquent, inclut les informations disponibles à travers des procédures bien définies qui assurent la communication simultanée de documents publics à toutes les parties intéressées, ainsi que les informations ou documents disponibles seulement sur demande.

Certains pays de l'étude ont clairement défini des procédures pour assurer la communication simultanée des documents publics à toutes les parties intéressées. L'adoption de procédures claires dans la loi pour la diffusion des documents budgétaires, accompagnée du respect de ces procédures dans la pratique, sont considérés par certains pays comme importants pour maintenir une réputation

internationale de gestion financière solide. De nombreux pays en voie de développement désireux d'obtenir un accès ou maintenir un traitement favorable sur les marchés de capitaux internationaux adoptent d'eux-mêmes de telles procédures, ou dans le cadre d'une participation à des initiatives telles que l'initiative du FMI du Système général de diffusion des données.

Grand nombre des pays de l'étude, cependant, ne disposaient pas de provisions légales en place pour la publication des informations budgétaires ou, s'ils en disposaient, ne les respectaient pas dans la pratique. Dans ces pays, les informations n'étaient disponibles que sur requête. Les chercheurs de ces pays ont répondu aux questions en ne se fondant que sur les informations mises à la disposition du public. Dans certains cas, des groupes ont réalisé eux-mêmes des visites de site non annoncées ou ont demandé à des membres d'autres groupes de la société civile, des journalistes ou autres de demander des documents budgétaires pour tester leur disponibilité pour le public en général. Dans d'autre cas, les chercheurs ont conduit des enquêtes auprès de la société civile et autres utilisateurs des informations budgétaires pour déterminer la disponibilité d'un document. Ceci était nécessaire parce que dans certains pays des informations budgétaires substantielles sont produites mais ne sont pas partagées avec le public, ou les fonctionnaires gouvernementaux prennent des décisions arbitraires concernant les individus avec lesquels ils sont prêts à partager l'information. Dans les cas où l'information n'était disponible que sur demande, si étaient reportés des cas où un individu avait vu sa demande d'information rejetée, le document a été considéré dans l'étude comme non mis à la disposition du public.

La définition d'information « mise à la disposition du public » utilisée dans l'étude implique que la méthode qu'un gouvernement choisit pour diffuser les documents n'affecte pas son résultat sur l'Indice du budget ouvert. Spécifiquement, la décision d'un gouvernement d'utiliser l'Internet pour diffuser des documents n'affecte pas son résultat sur l'Indice sur le budget ouvert. De même, la décision d'un pays de diffuser ses documents exclusivement en produisant des copies imprimées ne le désavantage pas en terme d'accessibilité. Cependant, le questionnaire collecte des données dans les tableaux qui apparaissent dans la Section Un de l'étude (ceux-ci ne sont pas utilisés pour calculer l'Indice sur le budget ouvert) afin d'explorer la tendance croissante de l'accessibilité sur Internet.

D'autres ressources et documents peuvent être consultés sur www.openbudgetindex.org.