

RÉSULTATS DE L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT — SUR 100 —

81-100 Approfondies

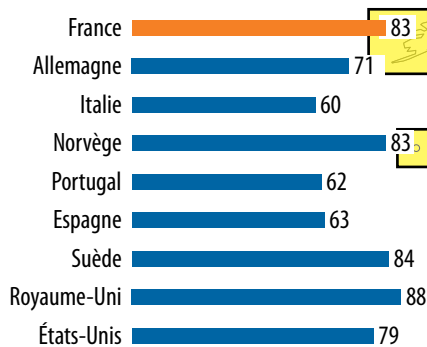
61-80 Significatives

41-60 Quelques

21-40 Minimales

0-20 Très peu ou pas

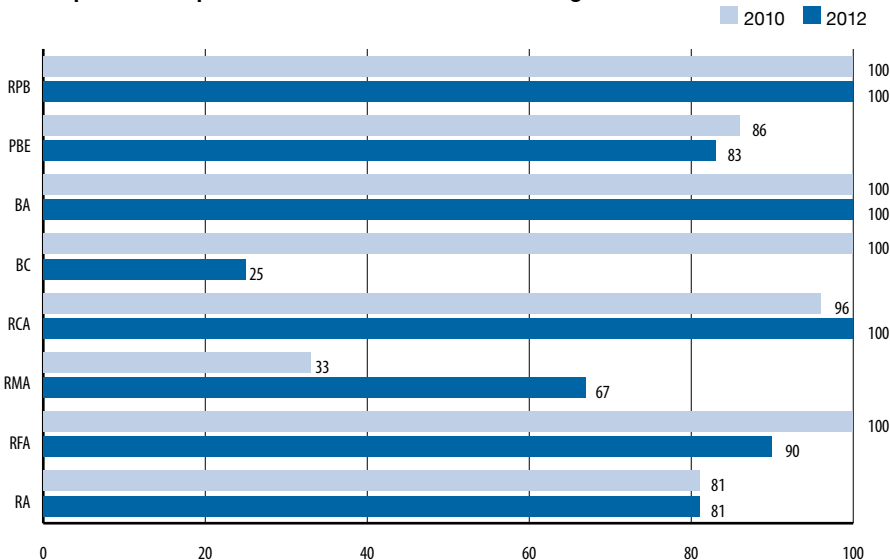
## Comment la France se classe-t-elle par rapport à ses voisins d'Europe occidentale et aux États-Unis ?



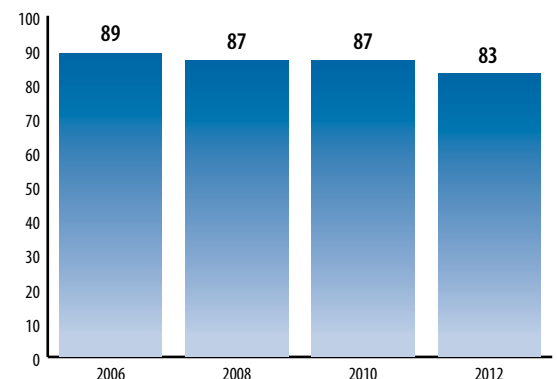
## Quels sont les huit documents budgétaires clés et sont-ils mis à la disposition du public ?

Document	Description du document	Statut de publication
<b>RPB</b>	<b>Rapport préalable au budget</b> : Il fournit des informations qui associent les politiques et les budgets gouvernementaux et énonce les principaux paramètres qui définiront le projet de budget qui sera présentée à l'Assemblée législative.	Publié
<b>PBE</b>	<b>Projet de budget de l'exécutif</b> : Il présente les plans que le gouvernement prévoit d'appliquer pour percevoir les recettes par l'impôt et d'autres sources et dépenser ces fonds pour appuyer ses priorités, transformant ainsi les objectifs politiques en action.	Publié
<b>BA</b>	<b>Budget approuvé</b> : Il s'agit de l'instrument juridique autorisant l'exécutif à percevoir des recettes, faire des dépenses et effectuer des emprunts.	Publié
<b>BC</b>	<b>Budget des citoyens</b> : Il s'agit d'une présentation non technique permettant une large compréhension par le public des plans d'un gouvernement pour percevoir les recettes et dépenser les publics dans le but d'atteindre des objectifs politiques.	Publié
<b>RCA</b>	<b>Rapports en cours d'année</b> : Ces rapports fournissent des mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) de l'évolution des niveaux réels de revenus, de dépenses et de dette et permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements budgétaires.	Publié
<b>RMA</b>	<b>Revue de milieu d'année</b> : Elle donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Publié
<b>RFA</b>	<b>Rapport de fin d'année</b> : Il reprend des informations permettant de comparer l'exécution proprement dite du budget avec le budget adopté.	Publié
<b>RA</b>	<b>Rapport d'audit</b> : Il s'agit d'une évaluation indépendante des comptes du gouvernement réalisée par l'institution supérieure de contrôle d'un pays. Ce rapport évalue généralement la mesure dans laquelle l'exécutif a perçu les recettes et dépensé les fonds conformément au budget autorisé et si les comptes des recettes et des dépenses rapportés par le gouvernement sont exacts. Le rapport d'audit donne une image fidèle de la situation financière.	Publié

## De zéro à 100: La France a-t-elle augmenté la quantité d'informations qu'elle met à la disposition du public dans les huit documents budgétaires clés ?



## Score de l'OBI pour quatre enquêtes



## OBI, l'Indice sur le budget ouvert

L'Enquête sur le budget ouvert évalue la mise à disposition au public par le gouvernement central de huit documents budgétaires clés dans chaque pays évalué, ainsi que l'exhaustivité, l'opportunité et l'utilité des données dans ces documents. L'Enquête utilise des critères reconnus au niveau international pour évaluer le degré de transparence exercé par les organisations multilatérales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et l'Organisation

internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI).

Les résultats des 95 questions sur les 125 contenues dans l'Enquête sur le budget ouvert sont utilisés pour calculer des scores objectifs et le classement de la transparence relative de chaque pays évalué. Ces scores composites constituent l'Open Budget Index (OBI, l'Indice sur le budget ouvert), la seule mesure indépendante et comparative de la transparence budgétaire dans le monde.

La France arrive en sixième position au classement de l'indice sur le budget ouvert, avec un résultat de 83 sur 100, ce qui est nettement plus élevé que la moyenne de 43 obtenue pour l'ensemble des 100 pays enquêtés. Le résultat de la France laisse entendre qu'au cours d'un exercice donné, le gouvernement fournit au public des renseignements exhaustifs sur les activités budgétaires et financières de l'État, ce qui permet aux citoyens de tenir celui-ci pour responsable de ses actes dans la gestion des deniers publics.

**Le résultat de 83 au classement de l'OBI pour 2012 est en léger recul par rapport à l'OBI de 87 obtenu en 2010.**

L'Indice sur le budget ouvert est composé de sous-scores pour chacun des huit documents budgétaires clés évalués dans l'enquête. Ces sous-scores représentent la moyenne des scores obtenus pour une série de questions de l'enquête qui mesurent la disponibilité et la quantité d'informations contenues dans les documents. Les sous-scores sont comparables dans tous les pays inclus dans l'enquête.

### Recommandations

Le résultat de la France par rapport à l'Indice sur le budget ouvert a perdu quelques points depuis la première ronde de l'enquête sur le budget ouvert, même s'il est vrai qu'avec un résultat de 83 sur 100, ce pays conserve un niveau très élevé de transparence budgétaire. Bien que la France continue d'assurer un rôle de chef de file dans la budgétisation ouverte, l'International Budget Partnership recommande à ce pays de mettre en œuvre les mesures suivantes afin d'élargir encore davantage sa transparence budgétaire :

- Renforcer l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif, ce qui consiste concrètement à fournir en priorité des renseignements dans les domaines suivants :
  - dépenses anticipées pendant au moins deux ans au-delà de l'exercice, six mois de dépenses réelles pour l'exercice précédent, et les dépenses réelles désagrégées pour les deux années antérieures (voir questions 5-6, 22 et 24 du Questionnaire sur le budget ouvert ;

- recettes anticipées pendant au moins deux ans au-delà de l'exercice (voir questions 9-10 du Questionnaire sur le budget ouvert) ;
  - plus de renseignements sur la composition de la dette de l'État pour l'exercice (voir question 13 du Questionnaire sur le budget ouvert) ;
  - différentes hypothèses macro-économiques utilisées dans l'élaboration du budget (voir question 15 du Questionnaire sur le budget ouvert) ; et
  - avoirs non financiers (voir question 40 du Questionnaire sur le budget ouvert).
- Renforcer l'exhaustivité de la Revue de milieu d'année en ajoutant des précisions au niveau des programmes concernant la défense, ainsi que des estimations plus détaillées et plus à jour sur les recettes pour les six mois restants de l'exercice (voir questions 75 et 76 du Questionnaire sur le budget ouvert).
  - Renforcer l'exhaustivité du Rapport de fin d'année en explicitant les différences entre les prévisions macro-économiques d'origine et les estimations des données non financières, et le résultat réel de l'exercice en question (voir question 82 du Questionnaire sur le budget ouvert).
  - Améliorer la qualité des Rapports d'audit en publiant des rapports sur les mesures prises par l'exécutif pour donner suite aux conclusions de l'audit, et en faisant en sorte que l'institution supérieure de contrôle des finances publiques fournisse au pouvoir législatif des rapports d'audit sur le secteur de la sécurité (militaire, police, services du renseignement) ainsi que sur d'autres programmes confidentiels (voir questions 95-96 du Questionnaire sur le budget ouvert).
  - Améliorer la qualité du Budget des citoyens en y ajoutant des renseignements sur le processus budgétaire, les dépenses et les affectations budgétaires, des renseignements sectoriels et les programmes ciblés, ainsi que des informations de contact ; le pouvoir exécutif devrait également consulter le public avant de produire un budget des citoyens, produire des Budgets des citoyens sur les plans et l'exécution du budget, et recourir à de multiples outils ainsi qu'aux médias afin de diffuser les Budgets des citoyens (voir questions 109-112 du Questionnaire sur le budget ouvert). Pour obtenir des conseils détaillés sur le contenu du Budget des citoyens, on consultera le guide que l'on trouvera à l'adresse suivante : <http://bit.ly/QGzFmJ>.

## Le pouvoir des législatures et des institutions supérieures de contrôle dans la surveillance budgétaire

L'Enquête sur le budget ouvert examine la mesure dans laquelle un contrôle efficace est assuré par les législatures et les institutions supérieures de contrôle. Ces institutions jouent un rôle essentiel - souvent inscrit dans les constitutions nationales - dans la planification et la supervision de la mise en œuvre des budgets nationaux.

L'Enquête sur le budget ouvert évalue la manière dont les législatures assurent une surveillance efficace du budget en mesurant la performance des points suivants : les consultations avec l'exécutif avant la présentation du projet de budget à l'Assemblée législative, les capacités de recherche, le débat formel sur la politique budgétaire globale, les délais appliqués pour discuter et approuver le budget, l'autorité juridique permettant d'apporter des amendements au projet de budget, l'approbation des changements dans le budget des dépenses et les recettes excédentaires perçues, les pouvoirs budgétaires supplémentaires, l'autorité permettant d'approuver l'utilisation des fonds de prévoyance et l'examen des rapports d'audit.

L'Enquête sur le budget ouvert évalue si les institutions supérieures de contrôle sont habilitées à assurer une surveillance efficace du budget en utilisant les quatre indicateurs suivants : le pouvoir de démettre le responsable de l'institution supérieure de contrôle, le pouvoir juridique de contrôler les finances publiques, les ressources financières disponibles et la disponibilité de personnel qualifié en audit.

## Recommandations

Bien que la surveillance d'ensemble du pouvoir législatif et de l'instance supérieure de contrôle des finances publiques en France soit forte, l'enquête sur le budget ouvert de 2012 a conclu que l'on pourrait renforcer davantage la surveillance en prenant les mesures suivantes :

- Le pouvoir législatif devrait avoir pleins pouvoirs pour modifier le projet de budget de l'exécutif ; il faudrait obliger le pouvoir exécutif à obtenir l'approbation du pouvoir législatif avant de transférer l'ensemble des fonds entre les différentes unités administratives et entre les différents postes budgétaires, et avant de dépenser l'ensemble des fonds de réserve (voir questions 100, 102-103 et 106 du Questionnaire sur le budget ouvert).
- Habilitier l'institution supérieure de contrôle des finances publiques en prenant la mesure suivante : cette institution devrait avoir l'entière liberté de décider des contrôles financiers auxquels elle souhaite procéder (voir question 92 du Questionnaire sur le budget ouvert).

### La France fait partie du peloton de tête des pays d'Europe occidentale et des États-Unis en ce qui concerne la surveillance et la participation budgétaires.

Pays	Pouvoir de la législature	Pouvoir de l'ISC	Participation publique
France	Fort	Fort	Moyen
Allemagne	Fort	Fort	Faible
Italie	Fort	Fort	Faible
Norvège	Fort	Fort	Moyen
Portugal	Moyen	Fort	Faible
Espagne	Moyen	Fort	Faible
Suède	Fort	Fort	Moyen
Royaume-Uni	Moyen	Fort	Moyen
États-Unis	Fort	Fort	Moyen

**Fort** : Score moyen supérieur à 66 sur 100 ; **Moyen** : Score moyen entre 34 et 66 ; **Faible** : Score moyen inférieur à 34

## Possibilités de participation du public

Les travaux de recherche et l'expérience de plaidoyer de la société civile au cours des 15 dernières années ont démontré que la transparence à elle seule ne suffit pas pour améliorer la gouvernance. Une transparence accompagnée de possibilités de participation du public en matière de budgétisation peut maximiser les résultats positifs associés à la transparence budgétaire. Par conséquent, l'Enquête sur le budget ouvert évalue les possibilités offertes au public de participer aux processus décisionnels dans le cadre du budget national. Ces opportunités peuvent être proposées tout au long du cycle budgétaire par l'exécutif, la législature et l'institution supérieure de contrôle.

En fonction de ces indicateurs, l'enquête sur le budget ouvert de 2012 conclut qu'il existe des perspectives modérées de participation du public au processus budgétaire en France.

## Recommandations

Après avoir examiné les indicateurs de l'enquête sur le budget ouvert pour lesquels le pays a enregistré de faibles résultats, l'International Budget Partnership recommande que la France renforce la participation du public à l'élaboration du budget (voir le tableau ci-dessous ainsi que les questions 114-119, 121, 123 et 125 du questionnaire sur le budget ouvert).

### La France peut encore améliorer la participation du public

Exigence	Résultat
<b>Processus suivi préalablement à la consultation</b>	
Exigence formelle de la participation du public (Q 114)	Existe mais est insuffisant
Articulation des objectifs pour faire participer le public (Q 115)	Existe mais est insuffisant
Communication par l'ISC des conclusions de l'audit au-delà de la publication des rapports d'audit (Q124)	Existe et forte
<b>Processus de consultation</b>	
Mise en place de mécanismes par l'exécutif pour identifier la perspective du public pendant la planification budgétaire (Q 116)	Existe mais est insuffisant
Audiences publiques à l'Assemblée législative sur le cadre budgétaire macroéconomique (Q 119)	Existe mais est insuffisant
Audiences publiques à l'Assemblée législative sur les budgets des unités administratives (Q 120)	Existe et forte
Opportunités à l'Assemblée législative pour le public de témoigner pendant les audiences budgétaires (Q 121)	Existe mais est insuffisant
Mécanismes élaborés par l'exécutif pour faire participer le public pendant l'exécution du budget (Q 117)	Existe mais est insuffisant
L'institution supérieure de contrôle (ISC) maintient des mécanismes grâce auxquels le public peut participer au processus d'audit (Q 123)	N'existe pas
<b>Processus postérieur à la consultation</b>	
L'exécutif fournit au public une rétroinformation sur la manière dont les contributions ont été utilisées (Q 118)	N'existe pas
Publication par l'Assemblée législative de rapports accessibles au public sur les audiences budgétaires (Q 122)	Existe et forte
L'ISC fournit au public une rétroinformation sur la manière dont ses contributions ont été utilisées (Q 125)	N'existe pas

## Description de l'enquête, de la méthodologie, de la fiabilité et des coordonnées du chercheur

L'Enquête sur le budget ouvert est un instrument de recherche basée sur les faits qui utilise des phénomènes facilement observables pour évaluer ce qui se passe dans la pratique. Les conclusions des travaux de recherche sont généralement étayées par des citations et des commentaires, y compris des références à un document budgétaire, une loi ou tout autre document public ; une déclaration publique par un fonctionnaire du gouvernement ; ou les commentaires issus d'un entretien en face-à-face avec un fonctionnaire du gouvernement ou tout autre partie bien informée. L'Enquête est compilée à partir d'un questionnaire rempli pour chaque pays par les experts budgétaires indépendants qui ne sont pas associés au gouvernement national. Le questionnaire de chaque pays est ensuite examiné indépendamment par deux experts anonymes qui ne sont en aucun cas associés au gouvernement. En outre, l'IBP invite les gouvernements nationaux à commenter les résultats préliminaires de l'Enquête et prend ces commentaires en compte avant de finaliser les conclusions de l'enquête. Le processus de recherche pour 2012 a pris plus de 18 mois entre juillet 2011 et décembre 2012 et a impliqué près de 400 experts. L'Enquête sur le budget ouvert fournit une source fiable de données

sur les pratiques nationales en matière de transparence budgétaire pour les gouvernements, les professionnels du développement, les médias et les citoyens. Les utilisateurs actuels des résultats de l'enquête comprennent l'Open Government Partnership, la Collaborative Africa Budget Reform Initiative (Initiative africaine de collaboration pour la réforme budgétaire), l'INTOSAI, la Banque mondiale et ses Indicateurs de gouvernance dans le monde, un certain nombre d'organismes d'aide bilatérale et d'agences régionales et internationales multilatérales. La publication de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 a renforcé la position prééminente de l'Enquête comme référentiel des données mondiales sur la transparence, la participation et la responsabilité budgétaires.

Les recherches nécessaires pour compléter l'enquête sur le budget ouvert de ce pays ont été entreprises par Michel Bouvier, Association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP), 26 rue de Lille, 75007, Paris, [contact@fondafip.org](mailto:contact@fondafip.org).

Malgré plusieurs tentatives, l'IBP ne fut pas en mesure d'obtenir les commentaires du gouvernement français sur les résultats préliminaires du questionnaire sur le budget ouvert.