ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2012

LES BUDGETS TRANSPARENTS TRANSFORMENT LES VIES.

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

www.internationalbudget.org

Les Partenaires de l'Enquête sur le budget ouvert 2012

Afghanistan
Integrity Watch Afghanistan

Afrique du Sud
IDASA

Albanie
Albanian Socio Economic Think Tank

Algérie
Association Nationale de Finances Publiques

Allemagne
FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Angola
Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente

Arabie saoudite
Pour toute demande de renseignement, veuillez contacter l'IBP

Argentine
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Azerbaïdjan
Public Finance Monitoring Center

Bangladesh
University of Dhaka, Department of Development Studies

Bénin
Social Watch Benin

Bolivie
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Bosnie-Herzégovine
Public Interest Advocacy Center

Botswana
Botswana Institute for Development Policy Analysis

Brésil
Institute for Socioeconomic Studies et Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Bulgarie
Industry Watch Group

Burkina Faso
Centre pour la Gouvernance Démocratique

Cambodge
NGO Forum on Cambodia

Cameroun
Budget Information Centre

Chili
Fundación Jaime Guzmán E.

Chine
Pour toute demande de renseignement, veuillez contacter l'IBP

Colombie
Grupo de Investigación de Ciudadanía y Finanzas Publicas

Corée du Sud
Ho Bum Pyun (Consultant)

Costa Rica
Programa Estado de la Nación

Croatie
Institute of Public Finance

Égypte
Egyptian Initiative for Personal Rights

Équateur
Grupo FARO

Espagne
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Departamento de Economía y Dirección de Impresa

États-Unis d'Amérique
Robert Keith (Consultant)

Fidji
Foundation of the Peoples of the South Pacific International

France
Association pour la Fondation Internationale de Finances Publiques

Guinée équatoriale
Pour toute demande de renseignement, veuillez contacter l'IBP

Géorgie
Transparency International - Géorgie

Ghana
Integrated Social Development Centre

Guatemala
Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

Honduras
Fundación Democracia Sin Fronteras

Inde
Centre for Budget and Governance Accountability

Indonésie
Indonesian Forum for Budget Transparency

Iraq
Iraq Institute for Economic Reform

Italie
Sbilanciamoci! et Action Aid

Jordanie
Partners-Jordan: Center for Civic Collaboration

Kazakhstan
Sange Research Centre

Kenya
Institute of Economic Affairs

Liban
The Lebanese Transparency Association

Libéria
Actions for Genuine Democratic Alternatives

Macédoine
Centre for Economic Analyses

Malawi
Malawi Economic Justice Network

Malaisie
Centre for Public Policy Studies of the Asian Strategy & Leadership Institute

Mali
GREAT Mali

Mexique
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Mongolie
Open Society Forum (Foundation)

Maroc
International Business Institute

Mozambique
Centro de Integridade Publica

Myanmar
Pour toute demande de renseignement, veuillez contacter l'IBP

Namibie
Institute for Public Policy Research

Népal
Freedom Forum

Nouvelle-Zélande
Petrie-Deely Partnership

Nicaragua
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Publicas

Niger
Alternative Espaces Citoyens

Nigéria
Civil Resource Development and Documentation Centre

Norvège
Scanteam

Ouganda
Uganda Debt Network

Pakistan
Omar Asghar Khan Development Foundation

Papouasie-Nouvelle-Guinée
Institute of National Affairs

Pérou
Ciudadanos al Día

Philippines
Philippine Center for Investigative Journalism

Pologne
Cracow University of Economics

Portugal
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Qatar
Pour toute demande de renseignement, veuillez contacter l'IBP

République démocratique du Congo
Réseau Gouvernance Economique et Démocratie

République dominicaine
Fundación Solidaridad

République kyrgyze
Public Association "Partner Group Precedent"

République tchèque
University of Economics, Prague

Roumanie
A&A Expert Advice

Royaume-Uni
London School of Economics and Political Science

Russie
St. Petersburg Humanities and Political Studies Center

Rwanda
Collectif des Ligues et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda

Sao Tomé-et-Príncipe
WEBETO.ORG

Salvador
Fundación Nacional para el Desarrollo

Sénégal
Groupe d'Etude, de Recherche et d'Action pour le Développement

Serbie
Transparency - Serbie

Sierra Leone
Budget Advocacy Network

Slovaquie
MESA 10

Slovénie
University of Ljubljana, Faculty of Economics

Sri Lanka
Transparency International - Sri Lanka

Suède
Melander Schnell Consultants

Tadjikistan
Open Society Institute – Assistance Foundation in Tajikistan

Tanzanie
HakiElimu

Tchad
Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun

Thaïlande
Fiscal Policy Research Institute Foundation

Timor Leste
Lalenok Ba Ema Hotu

Trinité-et-Tobago
Sustainable Economic Development Unit for Small & Island Economies, University of the West Indies

Tunisie
Association for the Development of Local Democracy

Turquie
Turkish Economic and Social Studies Foundation

Ukraine
International Center for Policy Studies

Venezuela
Transparencia Venezuela

Viet Nam
Center for Development and Integration

Yémen
Cultural Development Programs Foundation

Zambie
Economics Association of Zambia

Zimbabwe
National Association of Non-Governmental Organisations

Les photographies sont aimablement fournies par (dans l'ordre): la Treatment Advocacy and Literacy Campaign, en Zambie; l'Uganda Debt Network; et l' Indonesian Forum for Budget Transparency (Forum indonésien pour la transparence budgétaire (FITRA)

REMERCIEMENTS

L'*International Budget Partnership* tenons à remercier nos collègues dans les 100 instituts de recherche et organisations de la société civile dans le monde dont le travail est le fondement de l'Enquête sur le budget ouvert. Leur dévouement, leur persévérance et leur expertise, ainsi que leur patience avec nos nombreuses demandes au cours du long processus de validation et d'édition, ont été infiniment appréciés.

L'Enquête sur le budget ouvert est inspirée par nos partenaires et leur travail. Nous espérons que l'Enquête, à son tour, contribue à l'impact de leurs initiatives et fasse la promotion de la transparence budgétaire dans le monde. Nous tenons également à remercier les nombreux relecteurs dont les idées ont grandement contribué à la qualité de ce rapport : Debbie Budlender, et mes collègues de l'IBP Albert van Zyl, Delaine McCullough, Jason Lakin et Joel Friedman.

Ce projet est le résultat d'un travail d'équipe à l'IBP. Elena Mondo a dirigé le processus de collecte et de validation des données. Elena a travaillé en étroite collaboration avec Michael Castro, Paolo de Renzio, Bashirullah Najimi, et Toon Vanheukelom, qui ont tous consacré d'innombrables heures de travail avec des partenaires de recherche et des relecteurs experts à travers le monde pour assurer la qualité des données. Je voudrais aussi remercier Nusrat Ahmad, Alice Berggrun, Santiago Calderon, Ruth Carlitz, Jay Colburn, Shanhai Heywood, Jose Maria Marin, Claire Mitchell, Rocio Moreno, Rebecca Ordieres, Jan Seifert, Marko Tomicic, Cynthia Ugwuibe, Erin Upton-Cosulich et Daniel Wessler,qui ont également travaillé sans relâche sur le projet.

Nous tenons également à exprimer notre gratitude aux collègues Jason Lakin, Rose Nierras et Jennifer Sleboda, qui – plusieurs fois au cours de la recherche – ont contribué à l'Enquête sur le budget ouvert en plus de leurs horaires de travail déjà complets.

Ce rapport a été rédigé par Elena Mondo, Paolo de Renzio, Vivek Ramkumar et Isaac Shapiro, et édité par Delaine McCullough. Une aide précieuse a été fournie par Michael Castro. Le rapport a été conçu par Kristof Creative.

Enfin, nous exprimons notre sincère gratitude à l'Agence britannique pour le développement international (UKAid), l'Open Society Foundations, la Fondation Ford et la Fondation William et Flora Hewlett, dont le soutien financier a permis de réaliser ce projet.

Warren Krafchik
Directeur

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

1

QU'EST-CE QUE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT ?

L'Enquête sur le budget ouvert mesure le niveau de la transparence budgétaire, de la participation et de la surveillance dans les pays du monde. L'Enquête est composée de 125 questions et est complétée par des chercheurs indépendants dans les pays évalués. Quatre-vingt-quinze questions traitent directement de l'accès du public et de l'intégralité des huit documents budgétaires clés que les gouvernements sont tenus de publier pendant les différentes étapes du cycle budgétaire. Les 30 autres questions portent sur les possibilités de participation du public dans le processus budgétaire, et les rôles joués par les législatures et les institutions supérieures de contrôle dans la formulation et la surveillance du budget. L'Enquête ne reflète aucune opinion. Elle mesure des faits observables liés à la transparence, la responsabilisation et la participation budgétaires.

Au cours des deux dernières années, l'IBP a travaillé avec des groupes de la société civile et des chercheurs indépendants pour remplir les questionnaires dans les 100 pays couverts par l'Enquête 2012. Une période de recherche a été clairement définie (du mois d'août au mois de décembre 2011) pour tous les pays, afin de garantir la comparabilité des données. Dans la mesure du possible, des preuves spécifiques – telles que les citations contenues dans les documents budgétaires disponibles, les dispositions juridiques ou les entretiens avec des représentants du gouvernement ou d'autres acteurs concernés - ont été rassemblées et présentées pour appuyer chaque réponse. Les résultats ont été minutieusement validés par deux relecteurs experts dont l'identité n'a pas été révélée et par l'IBP. En outre, les gouvernements ont eu l'occasion de commenter les résultats préliminaires obtenus par leur pays.

Afin de permettre des comparaisons entre les pays et sur le temps, l'IBP calcule l'Indice sur le budget ouvert (IBO), une moyenne simple des réponses quantifiées pour les 95 questions de l'Enquête qui sont liées à la transparence budgétaire. L'IBO attribue un score à chaque pays, qui peut varier de 0 à 100.

L'annexe A de ce rapport présent une description complète de la méthodologie de l'Enquête, mais il y a quatre changements méthodologiques qui ont été introduits dans l'enquête 2012 par rapport aux éditions précédentes, et il convient de les souligner:

- Le nombre de questions utilisées pour calculer l'Indice sur le budget ouvert est passé de 92 à 95, sachant que les questions supplémentaires ont été introduites pour fournir une évaluation plus approfondie des Budgets des citoyens, qui sont des présentations accessibles et non techniques de l'information budgétaire.
- Une toute nouvelle section a été ajoutée sur la participation du public dans le processus budgétaire afin d'évaluer la mesure dans laquelle les trois principales institutions étudiées (l'exécutif, la législature et l'institution supérieure de contrôle) offrent des espaces de participation du public dans les processus budgétaires.
- Les questions existantes utilisées pour mesurer le pouvoir de la législature ont été modifiées et d'autres ont été ajoutées afin de mieux évaluer le rôle que les législatures jouent dans le processus budgétaire.
- Les questions utilisées pour mesurer le pouvoir des institutions d'audit ont été réduites au nombre de quatre.

SYNTHÈSE

Que vous soyez une femme enceinte au Mexique qui a besoin d'un accès aux soins prénatals, un agriculteur au Malawi préoccupé par les réductions des subventions aux engrais dans le cadre d'un accord d'aide étrangère ou une organisation de la société civile cambodgienne qui veut assurer qu'une partie substantielle des nouveaux fonds issus de l'extraction du pétrole soient utilisés en faveur des plus démunis - les budgets gouvernementaux sont importants pour tout un chacun. Ainsi, vous souhaitez connaître, et vous avez le droit de connaître le contenu du budget de votre pays. Des mécanismes de participation du public et de responsabilité sont donc nécessaires pour assurer la mise en œuvre des décisions budgétaires.

Tant les institutions internationales, les experts indépendants que de nombreux gouvernements conviennent qu'une gestion efficace des budgets publics et conforme aux besoins d'un pays donné requiert non seulement la mise à disposition à large échelle de l'information budgétaire, mais également des opportunités significatives de participation active de la société civile et des citoyens dans la prise de décision et la surveillance budgétaires, et une supervision indépendante du pouvoir législatif et des auditeurs. Le consensus autour de l'importance de la transparence des budgets est plus fort qu'il ne l'a jamais été.

Pourtant, l'Enquête sur le budget ouvert 2012 révèle que la situation de la transparence et de la responsabilisation budgétaires est en grande partie catastrophique. Seule une minorité de gouvernements publient des informations budgétaires significatives. Beaucoup moins d'entre eux ont adopté des mécanismes appropriés de participation publique, et les organismes de contrôle indépendants manquent souvent des ressources et du pouvoir nécessaires pour mener à bien leurs fonctions. Un grand nombre de pays n'ont apporté que peu de changements, voire aucun, à leurs systèmes budgétaires ces dernières années et continuent à fournir des informations insuffisantes. Certains pays se sont même engagés dans la mauvaise direction en verrouillant un peu plus leurs systèmes.

Cependant, des progrès ont été réalisés. Les résultats moyens de transparence budgétaire ont augmenté dans la majorité des régions du monde. Les progrès ont été particulièrement réguliers et significatifs dans les pays qui fournissaient le moins d'informations budgétaires. Certains pays affichent des améliorations spectaculaires, dues à la fois à l'engagement du gouvernement, et à encouragements et pressions intérieures et extérieures.

En effet, les éléments de preuve de l'Enquête 2012 suggèrent que tout pays, indépendamment de sa situation géographique ou de son niveau de revenu, est capable d'enregistrer de bonnes performances en matière de transparence budgétaire. On ne saurait trop insister sur l'importance de la volonté politique d'un gouvernement à atteindre une meilleure transparence budgétaire.

La situation de la transparence budgétaire

L'Enquête sur le budget ouvert est conçue pour permettre de mieux comprendre la situation actuelle de la transparence et de la responsabilisation budgétaires, ainsi que la façon dont elles ont évolué au fil du temps. Les éditions précédentes de l'Enquête sont d'ores et déjà largement utilisées par les gouvernements et les organisations de la société civile de différents pays, ainsi que dans le cadre d'initiatives de transparence et de responsabilisation multipartites et sectorielles.

Ce rapport met l'accent sur la mise en œuvre de la dernière Enquête, qui se compose de 125 questions factuelles complétées par des chercheurs indépendants dans les 100

pays couverts, et soumises à un processus d'évaluation approfondi, comprenant deux relecteurs experts anonymes. La majeure partie des questions de l'enquête se penchent sur la quantité d'informations budgétaires rendues publiques dans les huit documents budgétaires clés. Les réponses aux 95 questions relatives à ces documents permettent de créer le score de l'Indice sur le budget ouvert (IBO), une mesure globale comparable de transparence budgétaire d'un pays qui peut aller de 0 à 100.

Les résultats de l'IBO 2012 ne sont pas impressionnants. Parmi les 100 pays étudiés, le score moyen s'élève à seulement 43. Seuls 23 pays fournissent des informations significatives, voire plus, comme l'indiquent les scores de l'IBO qui dépassent 60. Plus inquiétant, 26 pays fournissent peu ou pas d'informations budgétaires, affichant des scores de 20 ou moins. En outre, 15 autres pays fournissent des informations budgétaires minimales et affichent des scores variant de 21 à 40.

Vingt-et-un pays ne publient même pas le Projet de budget de l'exécutif, le document essentiel qui décrit les politiques budgétaires proposées par le gouvernement. Parmi tous les documents qui ne sont pas publiés par les gouvernements étudiés, 131 sont néanmoins préparés, mais à des fins internes uniquement. La transparence budgétaire pourrait faire des progrès considérables si les gouvernements décidaient simplement de rendre publics les documents déjà préparés.

Même lorsque les documents sont publiés, ils ne sont pas suffisamment détaillés. Par exemple, les Projets de budget de l'exécutif publiés par les pays ne fournissent en moyenne que moins des trois cinquièmes des informations souhaitées.

Les analyses statistiques menées par l'IBP basées sur les résultats de l'IBO 2008 ont été comparés aux résultats de l'année 2012. Elles indiquent que les scores de l'IBO les plus élevés sont obtenus par les pays à revenus élevés et plus démocratiques contrairement aux autocraties dépendantes du pétrole, qui affichent des scores plus faibles.

Néanmoins, d'après ce rapport, les pays dépendants de l'aide, comme l'Afghanistan, les pays dépendants des revenus des hydrocarbures, comme le Mexique, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne, comme la Jordanie, l'Afrique du Sud et l'Ouganda, ont tous des systèmes budgétaires relativement transparents et enregistrent de meilleurs scores que leurs pairs. Le budget des États ne pourra être plus transparent que si ces derniers affichent leur volonté politique de promouvoir les réformes.

Évolution de la transparence budgétaire au fil du temps

Cependant, des progrès ont été réalisés. Les résultats moyens de en 2006, 2008 et 2010. Parmi les 40 pays pour lesquels des données comparables sont disponibles depuis 2006, des progrès significatifs et étendus ont été réalisés. Le score moyen de l'IBO pour ces pays est passé de 47 au cours de l'Enquête 2006 à 57 au cours de l'Enquête 2012, la majorité des régions du monde enregistrant des améliorations.

Le rythme des progrès a été rapide au cours de la période 2006 à 2012 parmi les pays qui fournissaient peu d'informations budgétaires au départ, mais s'est ralenti parmi les pays qui affichaient des niveaux plus élevés de transparence. Parmi les pays dont les scores de l'IBO s'élevaient à 40 ou moins en 2006, le score moyen a bondi de 16 points, soit 64 pour cent en 2012. Parmi les pays dont le score variait entre 41 et 60 en 2006, le score moyen a augmenté de 20 pour cent, et parmi les pays dont les scores dépassaient 60 en 2006, le score moyen n'a augmenté que de deux pour cent.

La tendance au cours des deux dernières années a été marquée par des progrès, mais à un moindre degré. Des données comparables sont disponibles pour 93 pays pour les périodes 2010 et 2012, dont le score moyen de l'IBO a augmenté pendant cette période, passant de 43 à 45. Même si deux années ne sont pas suffisantes pour améliorer les choses, le fait est que si les gouvernements de ces pays avaient simplement pris la décision rapide et quasiment gratuite de rendre publics tous les documents qu'ils produisaient à des fins internes, l'augmentation du score moyen de l'IBO aurait été beaucoup plus élevée. La transparence budgétaire a fait des progrès significatifs dans les pays qui étaient les moins transparents ; parmi les pays qui ont commencé l'enquête avec des scores de l'IBO équivalent à 40 ou moins, le score moyen de l'IBO est passé de 19 en 2010 à 26 en 2012, soit une forte hausse de 36 pour cent. Parmi les autres pays, cependant, le niveau de transparence est resté essentiellement le même.

Le rapport examine en détail les évènements qui se cachent derrière les importantes avancées en matière de transparence budgétaire au Honduras (dont le score de l'IBO est passé de 11 en 2010 à 53 en 2012), en Afghanistan (dont le score de l'IBO est passé de 8 en 2008 à 59 en 2012), et dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest (dont les scores

ont doublé en moyenne de 2010 à 2012, même si leurs scores de départ étaient faibles). Ces exemples expliquent la manière dont l'engagement des gouvernements accompagné par d'autres facteurs favorables, tels que les interventions des bailleurs de fonds, les normes internationales et la pression de la société civile, peuvent conduire à des améliorations significatives et rapides en matière de transparence budgétaire.

L'optimisme relatif aux progrès récents en matière de transparence budgétaire doit toutefois être nuancé par trois considérations. Premièrement, les progrès ont été réalisés en partant d'un faible niveau. Ainsi, même après les améliorations récentes, le niveau moyen global de la transparence est loin d'être suffisant pour inciter des discussions budgétaires appropriées.

Deuxièmement, alors que certains pays ont enregistré des progrès spectaculaires en matière de transparence budgétaire ces dernières années, d'autres pays ont enregistré des baisses spectaculaires. De 2010 à 2012, par exemple, les scores de l'IBO ont chuté de 15 points ou plus en Égypte, en Serbie, au Sri Lanka et en Zambie. Les avantages de la transparence budgétaire peuvent rapidement se volatiliser lorsque les circonstances politiques changent.

Troisièmement, de trop nombreux pays enregistrant des niveaux inacceptablement faibles de transparence budgétaire ne parviennent pas promouvoir des réformes. À titre d'exemple, sur les 59 pays qui ont fourni des informations budgétaires insuffisantes (avec des scores de l'IBO inférieurs ou égaux à 60) en 2008, près de la moitié (28 pays) continuent à afficher presque les mêmes niveaux insuffisants ou ont des scores considérablement plus faibles en 2012.

Évaluation de la participation du public

La version 2012 de l'Enquête sur le budget ouvert contient une nouvelle section sur la participation du public dans le processus budgétaire (qui n'est pas incluse dans le score de l'IBO). Cette nouvelle section reflète six principes, notamment que la participation du public doit se produire tout au long du processus budgétaire, inclure toutes les parties du gouvernement et avoir une base juridique.

Les résultats indiquent que la plupart des pays fournissent actuellement peu de possibilités de participation du public. Parmi les 100 pays étudiés en 2012, le score moyen des indicateurs de participation publique dans le processus budgétaire est seulement de 19 sur 100. Seule la Corée du Sud, avec un score de 92, offre de larges possibilités de participation du public. Huit pays ne prévoient aucune possibilité de participation du public.

Certaines innovations prometteuses dans ce domaine voient cependant le jour, comme par exemple l'approche dite « intégrale » en Corée du Sud, consistant à ajouter un espace pour la participation du public dans le budget, avec notamment la conduite de visites de terrain par le ministère des Finances pour s'informer des conditions locales. La République de Trinité-et-Tobago utilise une approche qui intègre une variété de forums publics, et la Nouvelle-Zélande mène des enquêtes auprès des clients et a été la première à mettre au point des lignes d'assistance téléphonique sur les questions fiscales, qui permettent aux citoyens, par exemple, de signaler toute évasion ou fraude fiscale de manière anonyme.

Surveillance par les législatures et les institutions supérieures de contrôle

Même s'il est important, le contrôle du budget par la société civile et les citoyens ne se substitue en aucun cas à celui des institutions publiques officielles en charge de la supervision globale. En conséquence, l'Enquête sur le budget ouvert contient également des questions qui attribuent des scores distincts au pouvoir de surveillance du pouvoir législatif et de l'institution supérieur de contrôle.

En 2012 le score moyen du pouvoir de la législature est de 52 sur 100. Quelque 31 pays obtiennent 67 ou plus ; seuls 20 pays affichent des scores inférieurs ou égaux à 33. Ces conclusions générales relativement positives dissimulent des lacunes importantes qui perturbent la surveillance législative. Dans un peu moins d'un tiers des pays, le pouvoir législatif ne dispose pas de suffisamment de temps pour examiner le projet de budget préalablement à son adoption. Dans trois quarts des pays, les législatures ont un personnel insuffisant, voire aucun, pour analyser le budget. En outre, dans de nombreux pays, une fois le budget adopté, le pouvoir exécutif compromet la surveillance législative, soit en redistribuant les ressources postérieurement, soit en attribuant de manière arbitraire des recettes supplémentaires et des fonds de réserve, le tout sans demander l'approbation législative.

Les institutions supérieures de contrôle sont chargées d'étudier en détail l'utilisation des fonds publics. En 2012, le score moyen accordé au pouvoir des ISC s'élève à 69 sur 100, ce qui indique que ces institutions sont généralement assez indépendantes et dotées de personnel compétent. Dans 14 pays, les ISC ont obtenu des scores qui laissent penser

qu'elles sont faibles.

Un résultat surprenant, mais néanmoins troublant, est que les pays dont les législatures ou les institutions supérieures de contrôle sont faibles, ou dont la participation du public est limitée, sont également les pays où la transparence budgétaire est la plus faible, ce qui signifie que tous les aspects de la gouvernance de leurs systèmes budgétaires sont insuffisants. Plus inquiétant encore sont les systèmes budgétaires de 10 pays (Angola, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Maroc, Myanmar, Qatar, Tunisie et Zimbabwe) qui sont caractérisés par l'insuffisance de la transparence budgétaire, des législatures et des auditeurs.

Recommandations

Les conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 dressent un portrait sombre de la transparence, de la participation et de la responsabilisation budgétaires. La majorité des pays étudiés fournissent des informations budgétaires insuffisantes et peu de possibilités de participation du public dans le processus budgétaire. Leurs institutions de contrôle sont un peu plus solides, mais présentent des lacunes dans des domaines importants. Bien que quelques progrès aient été réalisés, leur rythme est trop lent, si bien que selon l'IBP, il faudra au moins une génération pour que la majorité des pays du monde atteignent des niveaux significatifs de transparence budgétaire si les choses ne changent pas. Cela pourrait signifier une génération d'occasions manquées et de gaspillage des ressources.

Ce tableau sombre contraste fortement avec le nombre croissant de preuves liées aux effets positifs de la transparence des finances publiques, notamment les nouveaux travaux de recherche montrant que des systèmes budgétaires transparents permettent d'obtenir des crédits internationaux à moindre coût. Selon le Fonds monétaire international (FMI), de tels systèmes sont essentiels pour la crédibilité financière et la performance d'un pays. De nombreuses études de cas menées récemment dans de nombreux pays révèlent également que la transparence budgétaire accompagnée de possibilités de participation du public a permis à la société civile de contrôler efficacement le budget, de dénoncer la corruption et de mieux aligner les ressources nationales avec les priorités nationales.

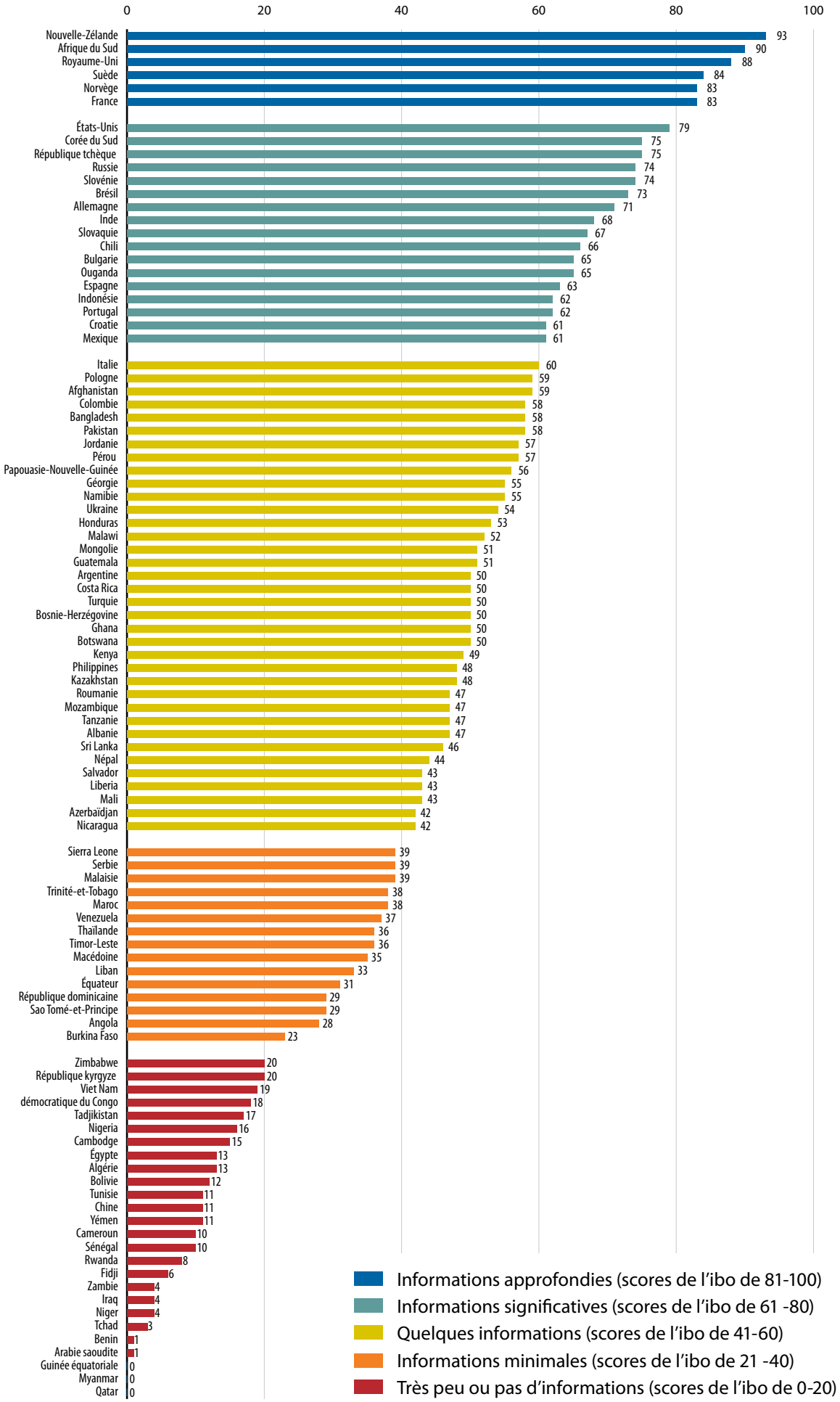
Dans le même temps et, en partie, sur la base de ce type de données, un consensus général s'est dégagé sur la nécessité de promouvoir des pratiques gouvernementales plus transparentes afin d'améliorer la gouvernance et les résultats du développement. Cette situation a stimulé la création d'initiatives multipartites et sectorielles de premier plan en matière de transparence et de responsabilisation, y compris l'*Open Government Partnership* (Partenariat pour un gouvernement transparent), avec plus de 55 pays membres, qui ont déjà fait plus de 300 engagements spécifiques sur « la transparence gouvernementale », dont plusieurs sur la transparence et la participation budgétaires. En outre, la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT) (Initiative mondiale pour la transparence fiscale) a réuni les institutions internationales, les gouvernements et la société civile pour développer un consensus sur des normes mondiales de transparence et de participation financières. Il est probable que, au début du 2013, l'Assemblée générale des Nations unies adoptera une résolution reconnaissant le travail de l'initiative GIFT et la nécessité de la transparence fiscale.

Tout cela signifie que les pays n'ont plus aucune raison de ne pas respecter les normes de base de la transparence et de la responsabilisation. Les bonnes pratiques budgétaires sont identifiées et les normes sont établies, une assistance technique importante est disponible pour mettre en œuvre des réformes, qui peuvent être menées sans frais ou avec un minimum de frais. L'encouragement est là – il manque généralement la volonté politique d'agir. Cette situation doit changer.

Notre principale recommandation est que les gouvernements des différents pays s'engagent à atteindre rapidement les normes pratiques suivantes :

- Les pays classés dans les deux catégories inférieures de l'IBO doivent assurer qu'au moins un ensemble minimal de documents budgétaires, y compris le Projet de budget de l'exécutif, le Budget approuvé, le Rapport d'audit et le Budget des citoyens, soient publiés de façon régulière et en temps opportun, et que des audiences publiques au sein du parlement se tiennent pour diffuser des informations budgétaires et recueillir l'avis des citoyens sur les politiques budgétaires. Tous les pays sont capables de prendre ces engagements rapidement avec un coût limité.

- Les pays classés dans la catégorie intermédiaire de l'IBO doivent s'engager à fournir des informations budgétaires significatives, en visant un score supérieur à 60 pour l'IBO, ce qu'ils peuvent atteindre en améliorant l'exhaustivité des documents budgétaires existants. Ils doivent aussi promouvoir la participation des citoyens dans les processus budgétaires, et assurer que les législatures et les institutions supérieures de contrôle disposent des ressources nécessaires pour mener à bien


0
20
40
60
80
100
Nouvelle-Zélande 93
Afrique du Sud 90
Royaume-Uni 88
Suède 84
Norvège 83
France 83
États-Unis 79
Corée du Sud 75
République tchèque 75
Russie 74
Slovénie 74
Brésil 73
Allemagne 71
Inde 68
Slovaquie 67
Chili 66
Bulgarie 65
Ouganda 65
Espagne 63
Indonésie 62
Portugal 62
Croatie 61
Mexique 61
Italie 60
Pologne 59
Afghanistan 59
Colombie 58
Bangladesh 58
Pakistan 58
Jordanie 57
Pérou 57
Papouasie-Nouvelle-Guinée 56
Géorgie 55
Namibie 55
Ukraine 54
Honduras 53
Malawi 52
Mongolie 51
Guatemala 51
Argentine 50
Costa Rica 50
Turquie 50
Bosnie-Herzégovine 50
Ghana 50
Botswana 50
Kenya 49
Philippines 48
Kazakhstan 48
Roumanie 47
Mozambique 47
Tanzanie 47
Albanie 47
Sri Lanka 46
Népal 44
Salvador 43
Liberia 43
Mali 43
Azerbaïdjan 42
Nicaragua 42
Sierra Leone 39
Serbie 39
Malaisie 39
Trinité-et-Tobago 38
Maroc 38
Venezuela 37
Thaïlande 36
Timor-Leste 36
Macédoine 35
Liban 33
Équateur 31
République dominicaine 29
Sao Tomé-et-Principe 29
Angola 28
Burkina Faso 23
Zimbabwe 20
République kyrgyze 20
Viet Nam 19
démocratique du Congo 18
Tadjikistan 17
Nigeria 16
Cambodge 15
Égypte 13
Algérie 13
Bolivie 12
Tunisie 11
Chine 11
Yémen 11
Cameroun 10
Sénégal 10
Rwanda 8
Fidji 6
Zambie 4
Iraq 4
Niger 4
Tchad 3
Benin 1
Arabie saoudite 1
Guinée équatoriale 0
Myanmar 0
Qatar 0
Informations approfondies (scores de l'ibo de 81-100)
Informations significatives (scores de l'ibo de 61 -80)
Quelques informations (scores de l'ibo de 41-60)
Informations minimales (scores de l'ibo de 21 -40)
Très peu ou pas d'informations (scores de l'ibo de 0-20)

leur fonction de contrôle.

- Tous les pays doivent s'engager à promouvoir des mécanismes de participation qui soient à la fois fondamentaux et novateurs tout au long du processus budgétaire, et tous les pays doivent publier l'ensemble de leurs documents budgétaires sur l'Internet dans des formats « lisibles sur ordinateur », comme une feuille de calcul Excel, qui facilitent l'analyse.

Des initiatives individuelles adaptées à chaque pays sont plus susceptibles de se produire et de réussir dans les pays, à condition qu'elles soient encouragées et soutenues par le large éventail des autres intervenants ayant un intérêt dans la promotion de la transparence et de la responsabilisation budgétaires. Un effort concerté de toutes les parties prenantes, pour fournir les encouragements appropriés, est donc plus susceptible de produire les réformes nécessaires. Les initiatives multipartites doivent engager les ressources et l'influence nécessaires à leur réussite. Les législatures et les institutions supérieures de contrôle doivent exiger l'indépendance et les ressources nécessaires pour les rendre efficaces, et améliorer leur collaboration les unes avec les autres et avec la société civile. Les bailleurs de fonds doivent suivre et élargir les exemples récents visant à associer la qualité de l'aide étrangère aux réformes budgétaires. La société civile doit continuer à jouer son rôle dans la promotion d'une plus grande transparence et responsabilité, et démontrer davantage les rôles constructifs qu'elle peut jouer avec un accès et des informations appropriés.

Pour soutenir ces initiatives, nous recommandons que l'évaluation de la transparence et de la responsabilisation budgétaires de l'Enquête sur le budget ouvert soit être largement utilisée. Des solutions pratiques exigent une compréhension claire. Les versions publiées de l'Enquête et des rapports de synthèse relatifs à chaque pays peuvent constituer une ressource précieuse pour les gouvernements, les bailleurs de fonds et les professionnels du développement, et devenir des références en termes de transparence budgétaire. Ils peuvent également identifier les mesures de réforme spécifiques pouvant être mises en œuvre pour améliorer la transparence, la participation et la supervision.

Tous les outils nécessaires à la promotion des réformes budgétaires - consensus sur les normes, mobilisation des acteurs et compréhension des lacunes actuelles - sont à portée de main. Si ces outils étaient déployés de façon concertée, des progrès historiques et généralisée pourraient rapidement être atteints dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation budgétaires.

CHAPITRE 1
INTRODUCTION

Pourquoi la transparence et la responsabilisation budgétaires sont-elles importantes ?

"Je pense qu'ils ont simplement mangé les fonds. Voyez-vous une école ici?"

Telle a été la réponse d'un homme de Likoni, une zone pauvre à la périphérie de Mombasa, au Kenya, lorsqu'ils ont été interrogés sur ce qui s'est passé à plus de 55.000 dollars que le gouvernement local était censé avoir utilisé pour construire l'école secondaire Mrima. L'homme d'environ 35 ans, se tenait à côté d'un trou entouré de ses voisins; selon certaines informations, le trou était le lieu où le Comité de développement des circonscriptions avait commencé à creuser les fondations de l'école, puis inexplicablement avait abandonné le projet. Selon le porte-parole du quartier, en tous cas le projet n'était pas ce dont ils avaient besoin. "Personne n'est venu chez la communauté pour nous demander si nous voulions mettre une école ici. Nous avons besoin d'un dispensaire" il a indiqué, avec les autres hochant la tête et murmurant leur assentiment.

Il n'a pas à être de cette façon. Les budgets gouvernementaux comptent pour tous, et les citoyens veulent savoir – en fait, ils ont le droit de savoir – ce qui est dans le budget de leur pays. Et il devrait y avoir des mécanismes de participation du public et de responsabilité pour maintenir les budgets sur la bonne voie.

Cela revêt une importance particulière alors même que les décisions budgétaires sont critiques pour lutter contre les nombreux problèmes les plus urgents de la planète. Tant dans les pays riches que pauvres, les gouvernements sont confrontés aux retombées de la crise économique mondiale. La communauté internationale s'unit pour financer et trouver des solutions aux défis communs tels que la pauvreté persistante et les effets du changement climatique, et des nouveaux fonds doivent être injectés dans les finances publiques grâce à l'augmentation promise de l'aide étrangère et des nouvelles ressources internes. L'influence des décisions budgétaires ne peut pas être surestimée quant à l'issue de ces efforts.

Depuis une dizaine d'années, il est de plus en plus évident que la meilleure façon d'améliorer l'allocation des finances publiques passe par la transparence des systèmes budgétaires, leur ouverture à participation et à l'examen du public, ainsi que par l'existence de solides institutions et mécanismes de contrôle. Ces pratiques budgétaires peuvent influencer la croissance, l'efficacité et l'équité de manière positive. En effet, les ressources publiques disponibles au niveau mondial sont suffisantes pour réaliser des progrès substantiels dans l'éradication de l'extrême pauvreté et la création d'un développement économique durable, mais à condition que ces fonds soient gérés de manière efficace et répartis équitablement.

Les nouvelles données sur l'impact de la transparence et de la responsabilisation budgétaires indiquent que :

La transparence peut contribuer à attirer des crédits internationaux moins onéreux : Une étude commandée par l'IBP révèle que, suite au contrôle de différentes variables économiques, les pays ayant un niveau élevé de transparence des finances publiques ont des cotes de crédit plus élevées et des marge moins élevées entre le taux d'intérêt des emprunts et des prêts, réduisant ainsi les coûts d'emprunt des gouvernements.[1] Une plus grande transparence est associée à la réduction des marges, même lorsque les pays ont de cotes de crédit identiques.

1. Voir http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf.

L'opacité en matière fiscale peut saper la discipline budgétaire: Selon une étude menée par le Fonds monétaire international (FMI), un prédicteur important de la crédibilité et de la performance budgétaires d'un pays est le niveau de transparence de ses systèmes et de ses pratiques de finances publiques. En analysant la récente crise économique mondiale, l'étude du FMI attribue près d'un quart des augmentations inattendues de la dette publique dans les pays étudiés au manque d'informations disponibles sur la situation financière du gouvernement.[2] En d'autres termes, l'opacité en matière fiscale contribue de manière significative à la souffrance ressentie directement par les citoyens des pays touchés par la crise en Europe.

La transparence et la participation du public peuvent contribuer à mettre en évidence les fuites et améliorer l'efficacité des dépenses publiques : En Inde, la Campagne nationale pour les droits de l'Homme des Dalits (National Campaign for Dalit Human Rights - NCDHR) a exposé la façon dont le gouvernement avait détourné des fonds destinés aux programmes en faveur des communautés Dalits - l'un des groupes de population les plus pauvres et les plus marginalisés en Inde - pour financer les Jeux du Commonwealth 2010. Sur la base de rapports d'enquête fondés sur le suivi et l'analyse budgétaires, la NCDHR a lancé une campagne de plaidoyer pour récupérer l'argent, entraînant une couverture médiatique nationale et internationale sans précédent. Soumis à cette pression, le ministre indien de l'Intérieur a finalement admis publiquement que l'équivalent de 130 millions de dollars américains en faveur des Dalits avaient été injustement détournés et s'est engagé à rendre ces fonds. Le gouvernement a pour le moment remboursé près de 100 millions de dollars, qui subventionnent des services et des programmes à près de 2,4 millions de Dalits.[3]

La transparence et la participation du public favorisent l'équité en alignant les ressources nationales avec les priorités nationales : En Afrique du Sud, où le taux d'infection à VIH est alarmant, le gouvernement national s'est opposé au financement des programmes de prévention de la transmission mère-enfant du virus et à l'achat de médicaments antirétroviraux (ARV) en faveur des personnes infectées, estimant que ces services étaient inabordables. En réponse, la Treatment Action Campaign, une large coalition de la société civile, lança une campagne de plaidoyer d'envergure dont l'objectif était de poursuivre le gouvernement devant les tribunaux. En analysant les données disponibles sur les dépenses de santé dans le budget du gouvernement, la Treatment Action Campaign a réussi à apporter des preuves solides, montrant que le budget de la santé était plus que suffisant pour couvrir l'achat des ARV en faveur de tous les citoyens séropositifs et financer des programmes visant à prévenir les nouvelles infections. La Treatment Action Campaign eut gain de cause et le gouvernement augmenta de 6 milliards de dollars les dépenses liées aux traitements du VIH / sida, fournissant ainsi des médicaments vitaux à 1,6 millions de personnes qui étaient jusque là privées d'une telle aide.

L'attention croissante accordée à la transparence et à la responsabilisation

Compte tenu de ces éléments de preuve et du contexte financier actuel, il n'est pas surprenant qu'un consensus international se dégage entre les gouvernements, la société civile et les autres intervenants des finances publiques et du développement économique autour de la nécessité d'une plus grande transparence et responsabilisation budgétaires. Ce consensus a incité plusieurs initiatives multipartites internationales visant à promouvoir une gouvernance transparente et responsable.

L'une des initiatives les plus importantes est l'Open Government Partnership (OGP – Partenariat pour un gouvernement transparent), qui rassemble les gouvernements et la société civile afin de promouvoir la transparence, accroître la participation civique, lutter contre la corruption et exploiter les nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. L'OGP a été lancé en septembre 2011, et à peine 12 mois plus tard, plus de 55 pays participants dans le monde ont pris plus de 300 engagements spécifiques pour un « gouvernement ouvert » - des actions concrètes élaborées en consultation avec les organisations nationales de la société civile pour améliorer la gouvernance dans un certain nombre de domaines. La plupart des engagements concernent l'accès accru à l'information budgétaire et la participation dans les processus budgétaires.[4]

Un autre effort de participation multipartite est la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT, Initiative mondiale pour la transparence fiscale). L'IBP, en collaboration avec les principaux gouvernements, bailleurs de fonds, institutions financières internationales, associations professionnelles pour les législatures et les auditeurs gouvernementaux et des groupes de la société civile, ont formé l'initiative GIFT dans le but de promouvoir et d'institutionnaliser des normes internationales en matière de transparence, de participation et de responsabilisation des finances publiques.[5]

2. Voir http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IMF-Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk.pdf.
3. Pour plus d'informations sur cette campagne et l'exemple suivant en Afrique du Sud, et pour lire les autres études de cas sur l'impact de l'analyse et du plaidoyer budgétaires par la société civile, veuillez consulter : http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/case-studies/.
4. Voir http://www.opengovpartnership.org/country-commitments.
5. Pour en savoir plus, consulter www.globalbtap.org et www.fiscaltransparency.net.

Un certain nombre d'initiatives multipartites sectorielles ont également été lancées au cours de ces dernières années, toutes liées à la transparence fiscale. Par exemple, l'Extractive Industry Transparency Initiative (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) a pour but de veiller à ce que les paiements des droits d'extraction versés par des sociétés privées aux gouvernements des pays riches en ressources soient rendus publics, afin que les citoyens et les autres acteurs puissent assurer l'utilisation efficace de ces fonds, qui souvent sont considérables. À l'identique, l'*International Aid Transparency Initiative* (Initiative internationale en faveur de la transparence de l'aide) a mis au point une nouvelle norme pour la collecte et la diffusion d'informations sur les flux d'aide, qui a été adoptée en 2011. La norme garantit que les gouvernements, la société civile et les citoyens doivent avoir une idée précise de la destination des fonds d'aide, afin de maximiser l'impact de l'aide étrangère sur le développement dans les pays bénéficiaires. Les projets de construction et d'achat de médicaments financés par le gouvernement représentent autres secteurs où des initiatives de transparence sont promues.[6]

Les réseaux de la société civile ont lancé des campagnes qui fonctionnent parfois en parallèle à ces efforts multipartites. Par exemple, *Publish What You Pay* et *Publish What You Fund* sont des campagnes de la société civile qui mettent l'accent sur la transparence des recettes issues du secteur des industries extractives et de l'aide étrangère, respectivement. En outre, lors d'une assemblée mondiale à Dar es-Salaam, en Tanzanie en novembre 2011, des représentants d'organisations de la société civile œuvrant dans le travail budgétaire dans 56 pays se sont réunis pour consolider leur réseau en pleine expansion et en faire un mouvement. C'est ainsi que le *Global Movement for Budget Transparency, Accountability, and Participation* (BTAP - Mouvement mondial pour la transparence, la participation et la responsabilisation budgétaires) est né.[7] Les participants ont signé une Déclaration de principes qui appelle les gouvernements et les parties prenantes dans tous les secteurs à collaborer pour promouvoir la transparence, la participation du public et la responsabilisation dans les systèmes et les processus budgétaires publics.

De leur côté, les bailleurs de fonds et les institutions de développement, comme la Banque mondiale, la Commission européenne et les agences d'aide bilatérales (telles que le Département britannique pour le développement international) ont mis en place des politiques exigeant des gouvernements bénéficiaires la transparence de leurs processus budgétaires afin d'être admissibles à certains types d'aide.

Ces initiatives et ces développements ont le potentiel de promouvoir et de catalyser d'énormes progrès en faveur de la transparence, de la réactivité et de la responsabilisation des systèmes budgétaires publics. Ces efforts doivent cependant être basés sur la compréhension de la situation de la transparence budgétaire dans le monde, des pays où la transparence est forte et faible, et de la façon dont les réformes peuvent être réalisées dans les pays dont les systèmes budgétaires sont fermés.

Le baromètre de la transparence budgétaire dans le monde

C'est dans ce contexte que l'IBP publie l'Enquête sur le budget ouvert 2012. L'Indice sur le budget ouvert de l'Enquête fournit la mesure la plus exhaustive comparable entre les pays de l'accès public à l'information sur la réception et l'utilisation des fonds publics. L'Enquête fournit également des informations uniques sur la mesure dans laquelle la société civile et les membres du public peuvent participer aux processus budgétaires, et sur le pouvoir des institutions législatives et d'audit chargées de superviser la gestion des fonds publics.

L'Enquête sur le budget ouvert mesure la transparence et la responsabilité des systèmes et des pratiques budgétaires gouvernementales, et propose également un guide pour leur amélioration. L'Enquête 2012 couvre 100 pays, ce qui en fait l'évaluation comparative indépendante la plus importante à ce jour des données, des processus et des institutions budgétaires. Il s'agit de la quatrième édition de l'évaluation mondiale biennale de la transparence et de la responsabilisation budgétaires gouvernementale depuis 2006.

Comment sont utilisés les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert ?

L'Enquête sur le budget ouvert et l'Indice sur le budget ouvert sont utilisés de manière croissante par les gouvernements, les groupes de la société civile et les bailleurs de fonds internationaux pour mesurer tant les progrès vers une budgétisation plus transparente et réceptive que pour encourager la société civile et les citoyens à participer aux processus budgétaires. Par exemple, au niveau du gouvernement national, l'Indonésie s'est engagée à améliorer son classement de l'Indice sur le budget ouvert dans le cadre du Plan d'action de l'*Open Government Partnership*.[8] Au

6. Open Contracting: http://www.open-contracting.org/; et Medicines Transparency Alliance : http://www.medicinestransparency.org/.
7. Voir http://www.globalbtap.org/.

Mozambique, l'IBO est inclus dans le Cadre d'évaluation des performances négocié entre le gouvernement et ses bailleurs de fonds qui fournissent une aide par le biais d'un appui budgétaire.

Certaines organisations de la société civile et de développement international produisant des indicateurs de gouvernance ont inclus des éléments de l'Enquête sur le budget ouvert dans leurs propres indices et études. Quelques exemples sont le travail de Transparency International sur la transparence des budgets de la défense nationale, l'Indice Basel AML de lutte contre le blanchiment d'argent du Basel Institute for Governance et les indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale.[9]

Les bailleurs de fonds, tels que la Commission européenne et le Département britannique pour le développement international, ont largement puisé dans les recommandations de l'Enquête sur le budget ouvert pour élaborer leurs nouvelles lignes directrices relatives au soutien budgétaire direct, qui incluent désormais la transparence et la surveillance budgétaires. Ce critère supplémentaire sera évalué dans les pays qui reçoivent un appui budgétaire. La Banque mondiale a inclus les recommandations de l'Enquête sur le budget ouvert 2010 pour Sao Tomé-et-Príncipe dans une liste de « mesures préalables » que le gouvernement était tenu de respecter afin de pouvoir bénéficier d'une aide, tandis que la *Millennium Challenge Corporation* (MCC) a utilisé une évaluation intermédiaire de l'IBP sur la transparence budgétaire au Honduras afin d'évaluer l'éligibilité du pays pour un financement à long terme.

Structure du présent rapport

Ce rapport présent les conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 de la manière suivante :

- Chapitre 2 : les principales conclusions sur la situation actuelle de la transparence budgétaire selon l'Indice sur le budget ouvert
- Chapitre 3 : les tendances au fil du temps, en comparant les résultats obtenus au cours des quatre éditions précédentes de l'Enquête qui ont été menés depuis 2006, et en soulignant les études de cas dans les pays où des améliorations importantes ont été constatées.
- Chapitre 4 : le contexte plus large de la responsabilisation, tel qu'évalué à travers le prisme de la société civile et l'engagement des citoyens dans les processus budgétaires
- Chapitre 5 : le rôle de surveillance des législatures et des institutions supérieures de contrôle (ISC)
- Chapitre 6 : conclusions et recommandations pour les différents acteurs qui peuvent promouvoir la transparence, la participation et la responsabilisation budgétaires

Enfin, les annexes fournissent une description détaillée de la méthodologie et des tableaux de données supplémentaires de l'Enquête sur le budget ouvert 2012.

8. Voir http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Indonesia_actionPlan.doc, p. 6.
9. Voir le Rapport sur la transparence des budgets de défense nationale à http://www.ti-defence.org/publications/893-the-transparency-of-defence-budgets; voir l'Indice Basel AML du Basel Institute à http://index.baselgovernance.org/Project_Description.pdf; et voir le portail des données relatives aux indicateurs réalisables de gouvernance de la Banque mondiale à https://agidata.org/site/Default.aspx.

CHAPITRE 2
LA SITUATION DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE

Ce chapitre se penche sur les conclusions du sous-ensemble des 95 questions de l'Enquête sur le budget ouvert qui composent l'Indice sur le budget ouvert (IBO). Ces questions portent sur la transparence budgétaire ; c'est-à-dire, la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public. Après avoir examiné les performances des pays en fonction de leur score global de l'IBO, le chapitre examine ensuite les résultats ventilés en fonction des huit documents budgétaires que les gouvernements sont tenus de publier à différentes étapes du cycle budgétaire. Le chapitre se termine par une analyse des facteurs associés à différents niveaux de transparence budgétaire, comme indiqué par les différents scores de l'IBO.

Les informations budgétaires publiées par la plupart des pays sont insuffisantes

Les résultats globaux de l'Indice sur le budget ouvert 2012 révèlent l'insuffisance du niveau de transparence budgétaire dans le monde. L'on considère qu'un pays fournit des données budgétaires satisfaisantes s'il obtient un score de l'IBO supérieur à 60, mais parmi les 100 pays évalués, le score moyen de l'IBO s'élève à peine à 43 sur 100, et le score médian est de seulement 47 sur 100. Seuls 23 pays fournissent des informations importantes ou plus, tandis que 41 fournissent un minimum, peu ou pas d'informations. (Voir page 7 pour les classements complets.)

Le Tableau 1 présente les pays qui correspondent à chacune des cinq principales catégories de l'IBO en fonction du score qu'ils ont obtenu en 2012.

- Il est inquiétant de noter que 26 pays fournissent peu ou pas d'informations budgétaires et obtiennent un score de 0 à 20 pour l'IBO. La Guinée équatoriale, le Myanmar et le Qatar ne publient aucune information. Le Bénin (avec un score de 1), le Tchad (3), Fidji (6), l'Irak (4), le Niger (4), le Rwanda (8), l'Arabie saoudite (1), et la Zambie (4) affichent tous des scores à un seul chiffre
- Quinze autres pays ne produisent que des informations budgétaires minimales et obtiennent des scores variant de 21 à 40.

Tableau 1 : Dans 41 pour cent des pays évalués dans le cadre de l'Indice sur le budget ouvert 2012, les citoyens ont accès à peu ou pas d'informations budgétaires

	Nombre de pays enquêtés sur 100	Pays
Informations approfondies (Score de l'IBO 2012 : 81-100)	**6**	Afrique du Sud, France, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Royaume-Uni
Informations significatives (Score de l'IBO 2012 : 61-80)	**17**	Allemagne, Brésil, Bulgarie, Chili, Corée du Sud, Croatie, République tchèque, Espagne, États-Unis, Inde, Indonésie, Mexique, Ouganda, Portugal, Russie, Slovaquie, Slovénie,
Quelques informations (Score de l'IBO 2012 : 41-60)	**36**	Afghanistan, Albanie, Argentine, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Colombie, Costa Rica, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, Italie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Mongolie, Mozambique, Namibie, Népal, Nicaragua, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Pologne, Roumanie, Salvador, Sri Lanka, Tanzanie, Turquie, Ukraine
Informations minimales (Score de l'IBO 2012 : 21-40)	**15**	Angola, Burkina Faso, Équateur, Liban, Macédoine, Malaisie, Maroc, République dominicaine, Sao Tomé-et-Príncipe, Serbie, Sierra Leone, Thaïlande, Timor-Leste, Trinité-et-Tobago, Venezuela
Très peu ou pas d'informations (Score de l'IBO 2012 : 0-20)	**26**	Algérie, Bénin, Bolivie, Cambodge, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Égypte, Fidji, Irak, Myanmar, Niger, Nigeria, Qatar, République démocratique du Congo, République kirghize, Rwanda, Arabie saoudite, Sénégal, Tadjikistan, Tchad, Tunisie, Viet Nam, Yémen, Zambie, Zimbabwe

- Trente-six pays fournissent des informations budgétaires, mais pas suffisamment pour permettre un débat éclairé sur le budget et ont obtenu des scores allant de 41 à 60.
- Dix-sept pays, notamment de la plupart des régions du monde, fournissent des informations budgétaires significatives.
- La Nouvelle-Zélande est en tête des six pays qui fournissent les informations budgétaires les plus complètes, avec un score de 93.

Une analyse plus détaillée des caractéristiques des pays ayant obtenu différents types de scores est présentée plus loin dans ce chapitre, mais il est intéressant de noter que l'Afrique du Sud (deuxième meilleur score global de 90) n'est pas un pays membre de l 'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et se classe dans la catégorie supérieure. En Afrique, un deuxième pays, l'Ouganda, se classe dans les deux catégories les plus élevées, ce qui montre bien que des niveaux plus élevés de transparence budgétaire sont réalisables sur le continent africain, même si de nombreux pays fournissent des informations budgétaires nettement insuffisantes. Un constat décourageant est qu'un certain nombre de pays très peuplés, comme la Chine (11) et le Nigéria (16), restent dans la catégorie inférieure, empêchant une grande partie de la population mondiale d'avoir accès à des données budgétaires vitales dont elle a besoin pour obliger leurs gouvernements à rendre des comptes.

Ces résultats révèlent que dans beaucoup trop de pays les citoyens et la société civile n'ont pas accès aux informations qui leur permettraient de mieux comprendre comment les fonds publics sont perçus ou comment ils seront dépensés, ou de participer efficacement aux débats budgétaires et de contrôler l'exécution du budget. En revanche, le manque d'accès à l'information budgétaire signifie que les politiques budgétaires sont susceptibles d'être moins sensibles aux besoins et aux priorités du public et créent davantage de possibilités de mauvaise gestion et de corruption.

De nombreux documents budgétaires clés ne sont pas publiés du tout

Les normes et les pratiques internationales ont défini huit documents clés que tous les gouvernements se tenus de publier à différents moments du cycle budgétaire. L'Indice sur le budget ouvert calcule la mesure dans laquelle les gouvernements mettent ces documents à la disposition du public d'une manière opportune et évalue le niveau de détail des informations contenues dans chaque document.

Pendant la phase de *formulation du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

- Un **Rapport préalable au budget**, qui contient les hypothèses utilisées pour élaborer le budget, telles que les recettes totales, les dépenses et les niveaux d'endettement prévus, ainsi que les allocations sectorielles à large échelle ; et
- Le **Projet de budget de l'exécutif**, qui présente les plans détaillés du gouvernement, en termes de priorités politiques et les budgets de chaque ministère et agence pour l'année budgétaire à venir.

Au cours de l'*étape relative à l'approbation du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

- Le **Budget approuvé**, qui est le document juridique qui autorise le pouvoir exécutif à mettre en œuvre les mesures politiques contenus dans le budget. Le Budget approuvé est produit par la législature après avoir approuvé (parfois avec des modifications) le projet de budget présenté par l'exécutif.

Pendant la phase *d'exécution du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

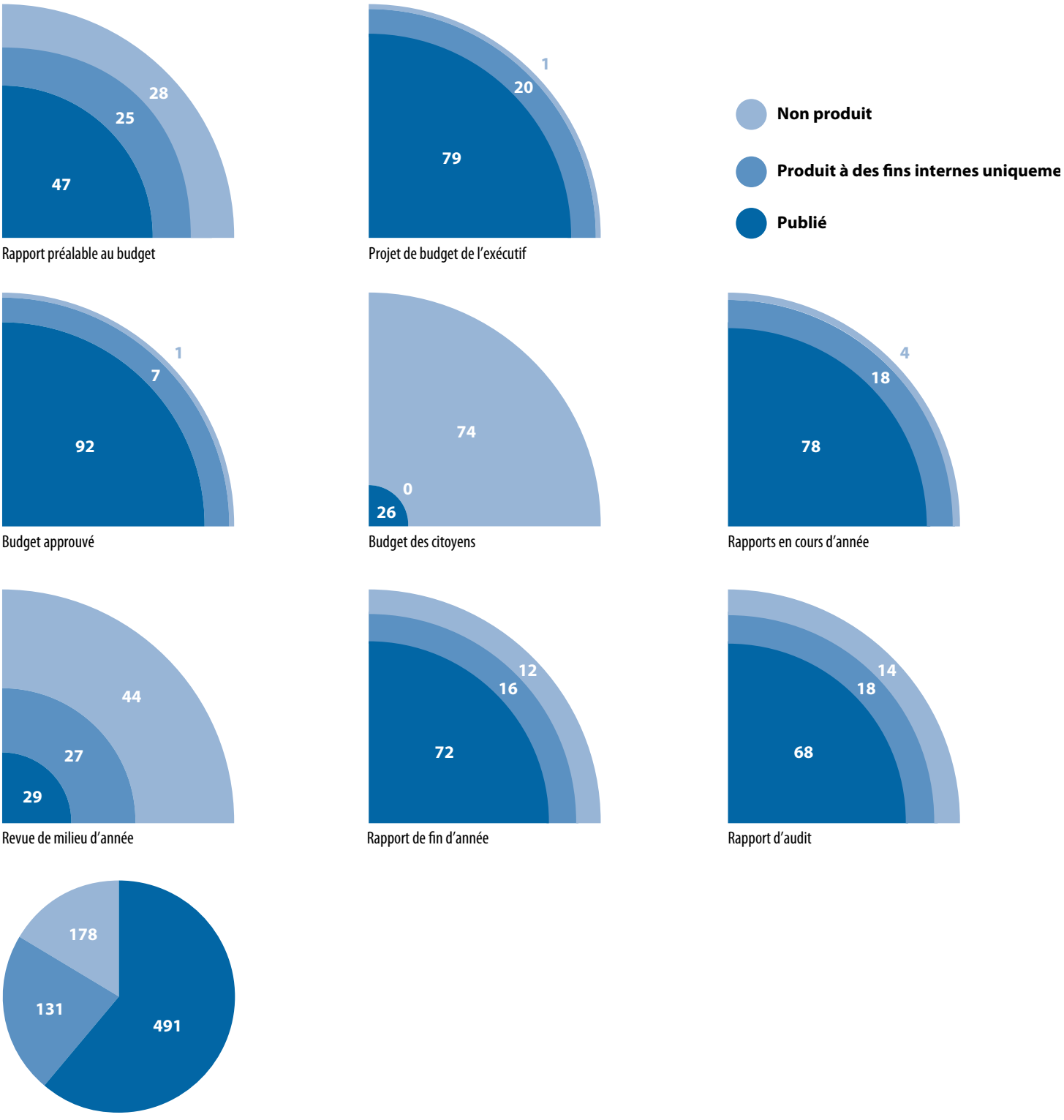
- Des **rapports en cours d'année**, qui contiennent des informations sur les recettes perçues, les dépenses réelles et les dettes contractées à un point donné dans le temps, généralement à travers des publications mensuelles ou trimestrielles ;
- Une **Revue de milieu d'année**, qui résume les données budgétaires réelles pour les six premiers mois de l'année (revenus, dépenses et dettes), réévalue les hypothèses économiques sur lesquelles le budget a été initialement rédigé, et ajuste les chiffres du budget en conséquence pour les six moins restants ; et
- Un **rapport de fin d'année**, qui présente la situation des comptes de l'État à la fin de l'exercice budgétaire et qui comprend idéalement une évaluation des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs politiques énoncés dans le Budget approuvé.

Au cours de l'étape *d'audit*, les gouvernements sont tenus de publier :

- Un **Rapport d'audit**, dans lequel l'institution supérieure de contrôle évalue la performance financière du gouvernement au cours de l'exercice budgétaire précédent ; les audits peuvent également porter sur des organismes spécifiques et des aspects non financiers de la performance de l'exécutif.

En plus de ces documents, les gouvernements doivent publier un **Budget des citoyens**, une version simplifiée d'un

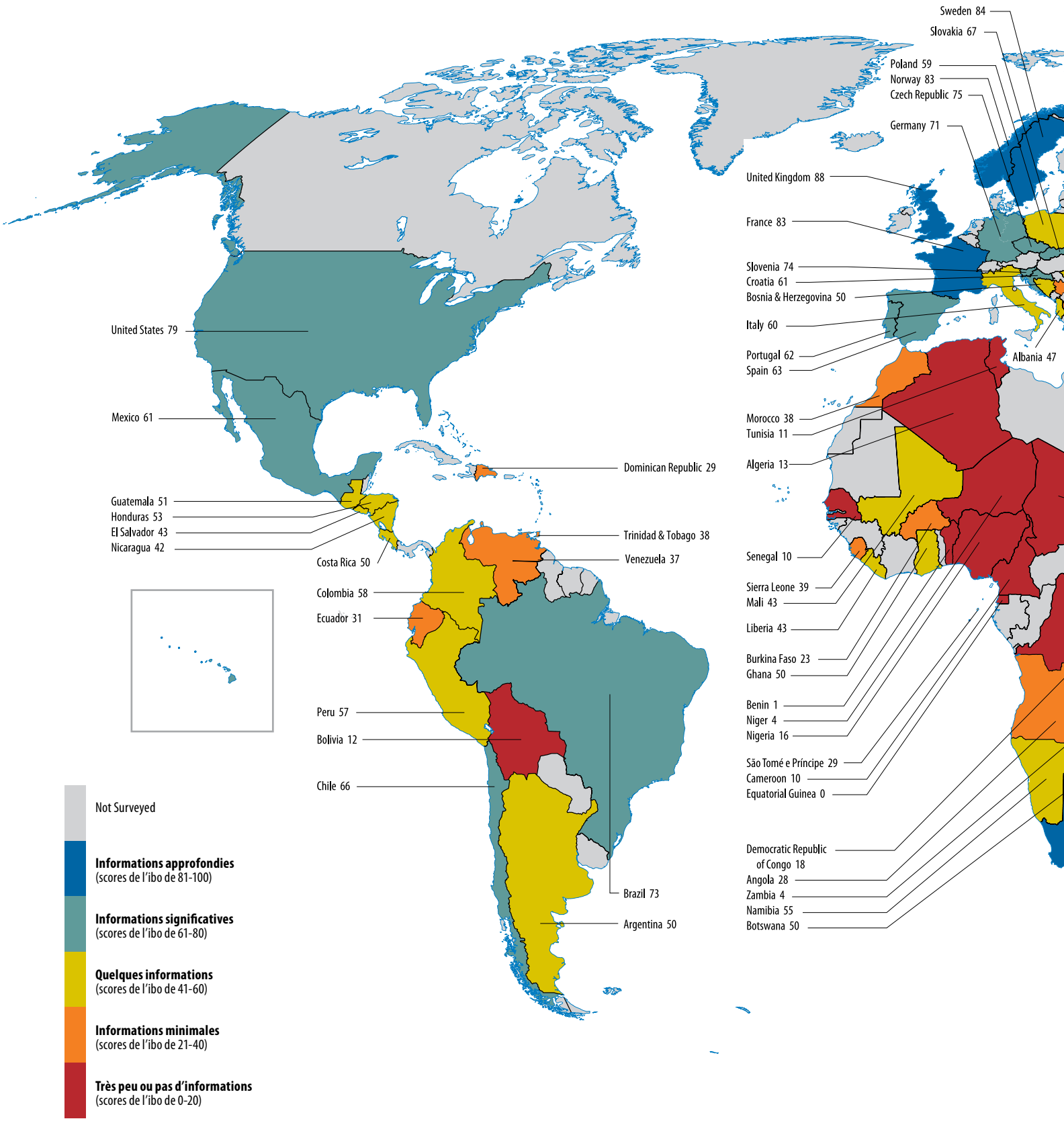
Tableau 2. De nombreux documents budgétaires ne sont pas publiés par les pays, même si un nombre important de ces documents sont produits pour un usage interne

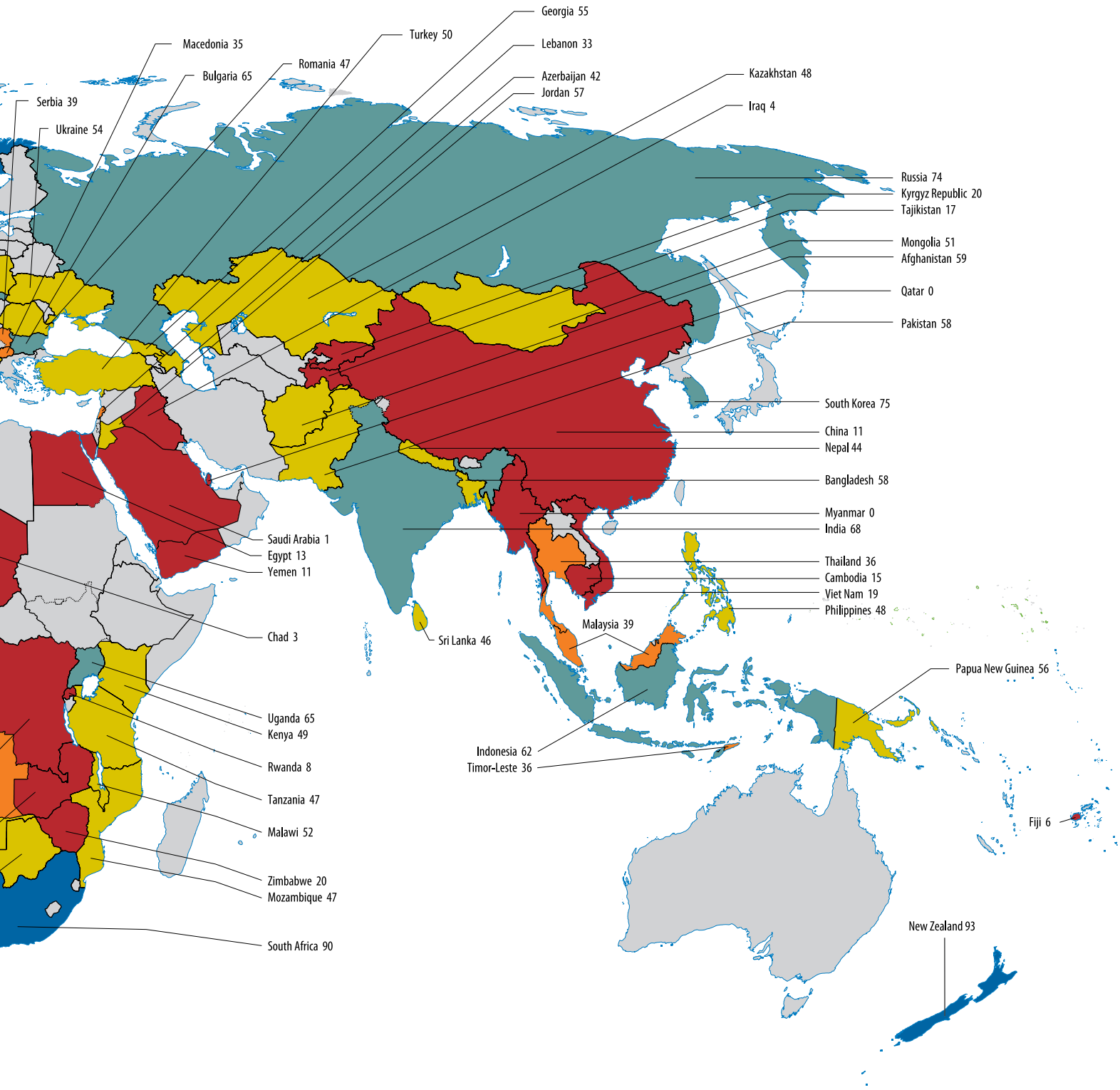


document budgétaire qui utilise un langage non technique dans des formats accessibles afin de faciliter la compréhension des citoyens et de les faire participer aux plans et aux actions du gouvernement au cours de l'exercice budgétaire. Bien que ce document soit produit principalement en lien avec le Projet de budget de l'exécutif ou le Budget approuvé, des versions accessibles non techniques peuvent et doivent être produites pour tout ou partie des documents mentionnés ci-dessus.

Les bonnes nouvelles qui se dégagent de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 sont que plus des deux tiers des gouvernements publient cinq des huit documents budgétaires clés, notamment le document le plus important, le Projet de

OBI SCORES 2012




Georgia 55
Turkey 50
Macedonia 35
Lebanon 33
Romania 47
Azerbaijan 42
Bulgaria 65
Jordan 57
Kazakhstan 48
Serbia 39
Iraq 4
Ukraine 54
Russia 74
Kyrgyz Republic 20
Tajikistan 17
Mongolia 51
Afghanistan 59
Qatar 0
Pakistan 58
South Korea 75
China 11
Nepal 44
Bangladesh 58
Myanmar 0
India 68
Saudi Arabia 1
Egypt 13
Yemen 11
Thailand 36
Cambodia 15
Viet Nam 19
Philippines 48
Malaysia 39
Chad 3
Sri Lanka 46
Papua New Guinea 56
Uganda 65
Kenya 49
Indonesia 62
Timor-Leste 36
Rwanda 8
Tanzania 47
Fiji 6
Malawi 52
Zimbabwe 20
Mozambique 47
New Zealand 93
South Africa 90

Encadré 1. Les pays pourraient rendre les informations budgétaires plus facilement accessibles sur l'Internet

Même si l'accès à Internet reste limité dans les zones reculées et parmi les parties les plus pauvres de la population dans de nombreux pays, le fait de publier un document en ligne est de loin le moyen le plus simple et le plus rentable de commencer à le rendre accessible au public. Dans la majorité des pays étudiés, les sites web gouvernementaux sont d'ores et déjà utilisés pour diffuser l'information budgétaire au public - en réalité, les ministères des Finances de l'ensemble des 100 pays inclus dans l'Enquête 2012 ont des sites web qui fonctionnent. Les serveurs peuvent tomber en panne de temps à autre, la navigation peut s'avérer fastidieuse, et la vitesse d'Internet lente, mais dans l'ensemble, ces sites web fonctionnent. Il est donc difficile d'expliquer pourquoi les 20 gouvernements qui produisent un Projet de budget de l'exécutif à des fins internes uniquement, ainsi que les cinq pays qui publient seulement des copies papiers, ne publient pas tout simplement ces documents sur leur site web.

Un autre aspect important de l'accès au public est la facilité avec laquelle les données contenues dans les documents budgétaires peuvent être utilisées en termes d'analyse et de présentation. Actuellement, la plupart des documents publiés par les gouvernements ne sont présentés que dans des formats PDF ou dans d'autres formats qui ne sont pas lisibles. Si la totalité ou la plupart de ces informations sont publiées dans les documents PDF (comme c'est le cas dans de nombreux pays), l'analyse des chiffres contenus dans le budget exigera probablement que les données soient copiées et collées manuellement, ou même saisies dans un tableur.

Les formats lisibles à la machine, comme une feuille de calcul Excel, permettent aux analystes et aux gardiens des normes d'extraire et d'utiliser les données dont ils ont besoin plus rapidement et de faire moins d'erreurs, plutôt que d'entreprendre des procédures manuelles lourdes et plus longues. Ils peuvent faciliter l'utilisation de l'information budgétaire par les différentes parties prenantes. Par exemple la République kirghize a publié ses rapports d'exécution mensuels dans un format Excel, le Maroc en a fait de même pour une partie du Projet de budget de l'exécutif et du Budget approuvé.

budget de l'exécutif, qui a été publié dans 79 des 100 pays étudiés. Ces documents comprennent également le Budget approuvé (92 pays), les Rapports en cours d'année (78 pays), le Rapport de fin d'année (72 pays) et le Rapport d'audit (68 pays). Bien que la plupart des pays publient ces documents, il est essentiel de se rappeler que tous les pays devraient le faire. Ceci est particulièrement vrai pour le Projet de budget de l'exécutif, que 21 pays continuent à ne pas publier.

Moins de la moitié des pays étudiés publient les trois autres documents budgétaires clés – le Rapport préalable au budget (47 pays), la Revue de milieu d'année (29 pays) et le Budget des citoyens (26 pays). L'impact le plus important est que l'on empêche les citoyens de ces pays à comprendre certaines des intentions et des actions politiques budgétaires de leur gouvernement, telles que celles qui sont liées aux ajustement à mi-année.

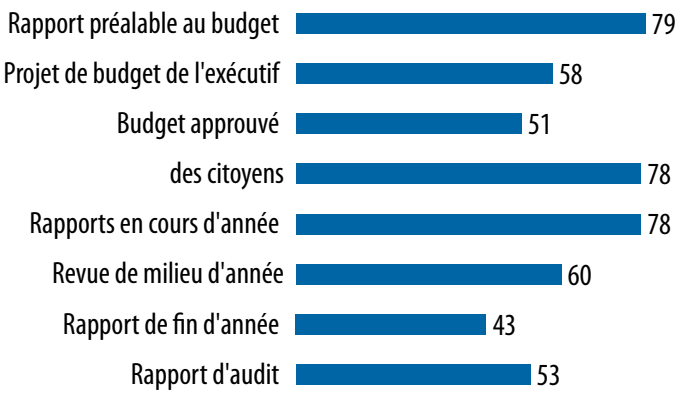
Le Tableau 2 détaille l'ampleur du problème et répartit les documents qui ne sont jamais produits, qui sont produits pour un usage interne uniquement ou qui sont produits et publiés. Lorsqu'un document n'est pas produit par le gouvernement d'un pays donné, le gouvernement lui-même n'est pas en mesure de surveiller ou d'évaluer des aspects clés des dotations budgétaires. Le Yémen est le seul pays qui ne produit pas de Projet de budget de l'exécutif, mais 14 pays, par exemple, ne produisent pas de Rapport d'audit, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas véritablement évaluer, même en interne, si les fonds ont été dépensés de manière efficace et légale.

Un résultat particulièrement frappant est que les gouvernements produisent une grande quantité de données budgétaires qu'ils ne partagent pas avec le public. Le Tableau 2 révèle qu'au total 131 documents budgétaires sont produits par les gouvernements uniquement à des fins internes. Avec un coût quasiment nul, les gouvernements pourraient améliorer la transparence budgétaire de manière significative s'ils commençaient tout simplement à publier ces documents. Par exemple, 20 pays pourraient faire avancer de manière significative la transparence budgétaire dans leur pays en mettant à la disposition du public le Projet de budget de l'exécutif qu'ils ont d'ores et déjà préparé. Plus généralement, dans un premier temps, les gouvernements pourraient tout simplement rendre ces 131 documents disponibles en les publiant sur leurs sites officiels (voir l'Encadré 1).

Les documents budgétaires doivent être plus exhaustifs

Même lorsque les gouvernements publient les documents budgétaires clés, le niveau de détail et la variété des informations contenues dans ces documents sont souvent très limités. Pour évaluer ces éléments, l'IBO calcule un sous-score de l'exhaustivité de chacun des huit documents. Le sous-score est calculé en fonction des documents qui sont effectivement publiés.

Tableau 3. Les scores relatifs à l'exhaustivité des documents montrent que généralement les documents budgétaires publiés ne sont pas détaillés



Les sous-scores moyens des cinq des huit documents budgétaires clés varient de 43 à 60, ce qui signifie que lorsqu'ils sont publiés, ils ne contiennent généralement que quelques informations. Seuls le Rapport préalable au budget et les Rapports en cours d'année obtiennent généralement de bons scores d'exhaustivité, suggérant qu'ils fournissent en moyenne des niveaux significatifs d'information lors de leur publication. (Même s'il obtient un sous-score moyen de 78, le Budget approuvé n'est pas inclus dans cette liste de rapports exhaustifs parce qu'une seule question évalue l'exhaustivité de ce document dans l'Enquête sur le budget ouvert).

Certaines catégories de données budgétaires clés sont encore largement indisponibles dans les documents budgétaires publiés.

Seuls 20 des pays étudiés en 2012 fournissent des informations détaillées sur des fonds extrabudgétaires dans le Projet de budget de l'exécutif, tandis que 47 pays ne publient aucune information sur ces fonds. L'utilisation des fonds extrabudgétaires peut dissimuler des proportions substantielles de dépenses publiques, en particulier dans les pays qui les utilisent pour gérer les revenus issus des ressources naturelles ou les fonds destinés aux programmes de sécurité sociale. La situation est encore pire au cours des étapes relatives à l'exécution du budget et à l'audit, sachant que 65 pays ne publient aucune donnée sur les fonds extrabudgétaires dans leur Rapport de fin d'année, et 57 ne publient pas de Rapports d'audit sur ces fonds.

De même, très peu d'informations sur les arriérés de dépenses, les activités quasi-budgétaires, les dépenses fiscales et les sources importantes de risques budgétaires comme les passifs éventuels et futurs, sont présentées dans les documents budgétaires. En outre, la plupart des gouvernements ne divulguent pas suffisamment d'information sur leurs portefeuilles d'actifs financiers et non financiers, rendant plus difficile la compréhension par le grand public du bilan du gouvernement. Les sous-scores moyens obtenus pour la couverture de l'ensemble de ces éléments sont beaucoup inférieurs à 40, ce qui indique qu'en moyenne, des informations minimales, voire aucune, ne sont fournies sur ces activités ou passifs.

Par ailleurs, les documents budgétaires fournissent des informations très limitées sur les produits ou les résultats de l'action gouvernementale, qu'ils soient planifiés ou réalisés. En moyenne, environ seulement la moitié des pays incluent des objectifs et des indicateurs de performance non financière dans le Projet de budget de l'exécutif ; et moins d'un pays sur quatre présente ces informations dans son Rapport de fin d'année. Bien qu'il s'agisse d'un domaine difficile, même pour les gouvernements qui ont d'importantes capacités techniques, ce manque d'information représente une lacune importante pour la société civile et les autres acteurs chargés de la surveillance et de l'impact des dépenses gouvernementales.

Les pays qui enregistrent différents niveaux de transparence budgétaire partagent certaines caractéristiques

Le niveau moyen de transparence budgétaire varie considérablement entre les différentes régions du monde. Comme cela est présenté dans le Tableau 4, les pays de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord affichent les scores les plus bas de l'IBO, avec une moyenne de 18, et les pays de la région d'Europe occidentale (les États-Unis sont inclus dans cette région aux fins du présent rapport) enregistrent les scores les plus élevés de l'IBO, avec une moyenne de 75.

Pourtant, il existe des variations importantes dans le niveau de transparence budgétaire entre les pays d'une même région. Par exemple, dans les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le Qatar ne fournit

Tableau 4. Les scores de l'IBO varient d'une région à l'autre

Région	Scores moyens de l'IBO 2012
Asie de l'Est et Pacifique	**39**
Cambodge, Chine, Corée du Sud, Fidji, Indonésie, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Thaïlande, Timor-Leste, Vietnam	
Europe de l'Est et Asie Centrale	**52**
Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Kazakhstan, Macédoine, Pologne, République tchèque, République kirghize, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Tadjikistan, Turquie, Ukraine	
Amérique latine et Caraïbes	**47**
Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Pérou, République dominicaine, Trinité-et-Tobago, Venezuela	
Moyen-Orient et Afrique du Nord	**18**
Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Qatar, Tunisie, Yémen	
Asie du Sud	**55**
Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka	
Afrique subsaharienne	**31**
Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Guinée équatoriale, Ghana, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Ouganda, Zambie, Zimbabwe	
Europe de l'Ouest et États-Unis	**75**
France, Allemagne, Italie, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni, États-Unis	
Performance globale	**43**

aucune information budgétaire, mais la Jordanie obtient un score respectable de 57, score bien supérieur à la moyenne mondiale. Et l'Afrique du Sud, qui fait partie de la région d'Afrique subsaharienne enregistrant les plus faibles scores, a obtenu le score le plus élevé de l'IBO dans le monde en 2010 et le deuxième meilleur score en 2012.

Les différences substantielles observées d'une région à l'autre commencent à suggérer comment un ensemble de facteurs peut avoir un impact sur le niveau de transparence budgétaire dans un pays. Les rapports des enquêtes précédentes présentaient des analyses qui révélaient que la transparence budgétaire était corrélée avec le revenu d'un pays, le pouvoir de ses institutions démocratiques et le degré de dépendance sur les revenus provenant de l'extraction du pétrole ou de l'aide étrangère.

Les corrélations simples décrites dans les rapports précédents ne peuvent pas être interprétées comme une preuve concluante des déterminants de la transparence budgétaire. Pour mieux comprendre la relation entre la transparence budgétaire et certains de ces facteurs, l'IBP a fait appel à des universitaires et à des chercheurs indépendants pour en savoir davantage sur ces corrélations au moyen d'analyses statistiques plus nuancées des données de l'Enquête 2008. (Pour lire les rapports complets, veuillez consulter le site : http://bit.ly/TIjR3k.)

Les principaux résultats issus de ces travaux de recherche sont les suivants :

- Le niveau de revenu d'un pays est confirmé comme une variable clé qui affecte le niveau de transparence budgétaire, même en prenant en compte d'autres facteurs. D'autre part, les régions ne sont pas un facteur déterminant. Les pays d'Afrique et du Moyen-Orient sont moins transparents en raison d'autres facteurs, et non pas en raison de leur situation géographique.

- Un système politique démocratique est un facteur important qui appuie la transparence budgétaire de deux façons parallèles. La première se fait par le biais d'élections. Dans les pays où le pouvoir politique est issu des électeurs, les gouvernements ont intérêt à fournir au public des informations budgétaires plus crédibles et plus détaillées. En fait, le passage de l'autocratie à la démocratie est généralement associé à une amélioration de près de 20 points du score de l'IBO d'un pays, après ajustement des autres variables. En outre, la transparence semble dépendre davantage des niveaux actuels de démocratie que de l'histoire et de la durée de la démocratie d'un pays : dans le cas des pays en transition, cela signifie que des améliorations rapides peuvent être réalisées en matière de transparence sans avoir à attendre la mise en place des processus lents de l'apprentissage et de l'adaptation. La deuxième façon dont la démocratie affecte la transparence budgétaire est une compétition politique au sein des assemblées législatives. Plus les politiciens doivent partager le pouvoir politique avec les partenaires d'une coalition ou plus ils sont confrontés à une forte probabilité de perdre les prochaines élections, et plus ils tenteront de s'opposer à leurs concurrents en faisant la promotion de

réformes qui encouragent la transparence et réduisent le pouvoir discrétionnaire. Lorsque plusieurs partis se disputent des sièges législatifs, les gouvernements sont plus susceptibles d'avoir des budgets transparents.

- La corrélation négative observée entre la dépendance sur les revenus du pétrole et du gaz et la transparence budgétaire est également liée à la solidité des institutions démocratiques. Des travaux de recherche montrent que l'impact négatif de la richesse pétrolière et gazière ne se produit qu'au sein des autocraties, peut-être parce que ces richesses naturelles aident les autocrates à maintenir un certain niveau de contrôle politique. En revanche, dans un cadre plus démocratique (comme par exemple en Norvège ou en Colombie), la dépendance au pétrole n'affecte pas significativement les niveaux de transparence budgétaire.

- La transparence budgétaire dans les pays à faible revenu semble être influencée par le choix des modalités de l'aide (par exemple, les manières dont l'aide est fournie) dans les pays et le type d'interventions menées par les bailleurs de fonds, plutôt que par le niveau global de dépendance à l'aide. Plus les bailleurs de fonds accordent leur aide par le biais des systèmes budgétaires des pays bénéficiaires et renforcent ces systèmes, plutôt que de saper ces systèmes en utilisant des systèmes parallèles, plus ces pays seront susceptibles d'être transparents.

Ces analyses statistiques ont été reproduites à l'aide des données de 2012, avec des résultats similaires dans la plupart des cas. Bien que les conclusions sur le revenu, la situation géographique, la démocratie et la dépendance au pétrole aient toutes été confirmées, les résultats relatifs à la dépendance et aux modalités de l'aide ne l'ont pas été. Par conséquent, d'autres travaux de recherche peuvent être nécessaires pour mieux comprendre la façon dont l'aide étrangère influence la transparence budgétaire dans les pays bénéficiaires.

Bien que de nombreux facteurs soient associés à des niveaux plus ou moins élevés de transparence budgétaire, il convient de rappeler que ces facteurs ne sont pas déterminants. Les résultats 2012, ainsi que les résultats des années précédentes, montrent que les pays n'obtiennent pas automatiquement des résultats médiocres en matière de transparence budgétaire simplement parce qu'ils possèdent certaines caractéristiques qui sont communes aux pays qui obtiennent généralement de mauvais résultats dans ce domaine. Par exemple, les pays dépendants de l'aide comme l'Afghanistan, les pays dépendants des recettes issues des hydrocarbures comme le Mexique, les pays du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne comme la Jordanie et l'Ouganda, et les pays à faible revenu comme le Bangladesh enregistrent tous de bonnes performances en 2012, qui sont parfois bien meilleures que celles de leurs pairs.

Un tableau sombre qui peut changer

En bref, l'Enquête sur le budget ouvert 2012 révèle que la situation de la transparence budgétaire dans le monde est sombre : seule une minorité de gouvernements publie des informations budgétaires conséquentes. De nombreux gouvernements ne publient aucun document budgétaire clé, même si ces documents sont disponibles pour un usage interne et pourraient facilement être publiés sur les sites gouvernementaux. En outre, de nombreux documents budgétaires publiés manquent de détails critiques et sont présentés dans des formats inutilisables pour toute analyse budgétaire.

Mais l'Enquête révèle également que tous les pays, quelle que soit leur situation géographique, leur niveau de revenu ou de dépendance à certains types de revenus, sont capables de réaliser de bonnes performances en matière de transparence budgétaire. Si les gouvernements affichaient leur volonté politique d'atteindre une meilleure transparence budgétaire, et que cette volonté était appuyée par des pressions internes et externes, alors il serait possible pour chaque gouvernement d'avoir un budget transparent. Cette situation contribue à expliquer les progrès en matière de transparence budgétaire qui ont été réalisés au fil du temps. Ce thème est traité dans le chapitre suivant.

Photographie aimablement fournie par le *Centre for Health and Social Justice*, en Inde

CHAPITRE 3

LES TENDANCES DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE AU FIL DU TEMPS

La première Enquête sur le budget ouvert a été réalisée en 2006 et a couvert 59 pays. Depuis lors, plus de trois cycles de recherches ont été menés (2008, 2010 et 2012), augmentant progressivement la couverture aux 100 pays actuels. Ce chapitre examine la façon dont la transparence budgétaire a évolué au cours de cette période. Il se penche principalement les grandes tendances, mais souligne également certains des pays où la transparence a récemment évolué le plus.

Persistance de signes d'inquiétude malgré six années de progrès

Des données totalement comparables pour l'IBO sont disponibles pour 40 pays depuis 2006.[10] L'annexe B présente les résultats pour chaque pays depuis les enquêtes menées entre 2006 et 2012. Au cours de cette période de six ans :

- Le score moyen de l'IBO a augmenté de 47 à 57. Quinze des 40 pays ont enregistré des améliorations constantes lors de chaque cycle d'enquête, sans aucun recul. En moyenne, les progrès ont été rapides dans les 40 pays entre 2006 et 2008, significatifs entre 2008 et 2010, mais quasiment nuls de 2010 à 2012.[11]

- Quatorze pays, soit plus d'un tiers des 40 pays, ont amélioré leur transparence budgétaire de plus de 15 points, y compris les pays à faible revenu comme l'Ouganda et le Bangladesh, dont les scores de l'IBO ont augmenté de 33 et 19 points, respectivement.

- Les scores de l'IBO se sont améliorés dans toutes les régions.

Bien que la transparence budgétaire se soit généralement améliorée au cours des six dernières années, l'étendue des améliorations dépendait beaucoup du point de départ des pays. Le rythme des progrès a été soutenu parmi les pays qui fournissaient peu d'informations au départ, mais plus lent parmi les pays qui étaient les plus transparents.

- Parmi les 14 pays dont les scores de l'IBO étaient inférieurs ou égaux à 40 2006 – signifiant qu'ils fournissaient des informations budgétaires minimales, voire même peu ou pas au cours de cette année - le score moyen de l'IBO est passé de 25 en 2006 à 41 en 2012, soit une augmentation d'environ 16 points ou 64 pour cent.

- Parmi les 16 pays dont les scores de l'IBO étaient de 41 à 60 en 2006 – signifiant qu'ils fournissaient certaines informations budgétaires au cours de cette année - le score moyen de l'IBO a augmenté, passant de 48 en 2006 à 57 en 2012, soit une augmentation d'environ 9 points, ou d'environ 20 pour cent.

- Parmi les 10 pays dont les scores de l'IBO étaient supérieurs à 60 en 2006 – signifiant qu'ils fournissaient des informations budgétaires importantes au cours de cette année - le score moyen de l'IBO est passé de 78 en 2006 à 80 en 2012, soit une augmentation d'environ deux pour cent.

Le Tableau 5 présente des données synthétiques relatives aux quatre cycles de l'Enquête. En plus des données 2006 à 2012 pour 40 pays, il présente la tendance de fond entre 2008 à 2012 pour laquelle des données comparables sont disponibles pour 77 pays, et la tendance de fond entre 2010 et 2012 pour laquelle des données comparables sont disponibles pour 93 pays. Ces comparaisons représentent des preuves supplémentaires du changement positif enregistré au cours des quatre cycles de l'Enquête.

10. Ce nombre est inférieur au nombre total de pays inclus dans tous les cycles de l'enquête, car il prend en compte des considérations méthodologiques et des réévaluations qui empêchent les comparaisons entre les scores de tous les pays.
11. Entre 2006 et 2008 leur score moyen de l'IBO est passé de 47 à 54, entre 2008 et 2010 la moyenne est passée de 54 à 56, et de 2010 à 2012 elle est passée de 56 à 57.

Tableau 5. Évolution des scores de l'IBO au cours des cycles successifs de l'Enquête sur le budget ouvert

Période	Nombre de pays comparables	Évolution du score moyen de l'IBO	Pays les plus performants (+ 15 points ou plus)	Pays les moins performants (-15 points ou plus)
2006-2012	**40**	**+10** (47 à 57)	Angola, Albanie, Bangladesh, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Inde, Indonésie, Mongolie, Maroc, Ouganda, Russie, Salvador, Viet Nam	Roumanie
2008-2012	**77**	**+5** (41 à 46)	Afghanistan, Angola, Bangladesh, Honduras, Malawi, Libéria, Mongolie, Pakistan, République démocratique du Congo, République dominicaine, Russie, Sao Tomé-et-Principe	Égypte, Macédoine, Niger, Roumanie, Sri Lanka
2010-2012	**93**	**+2** (43 à 45)	Afghanistan, Burkina Faso, Honduras, Mozambique, Pakistan, République dominicaine, Sao Tomé-et-Principe	Égypte, Serbie, Sri Lanka, Zambie

Toutefois, les indications du niveau de progrès global et les progrès plus rapides parmi les pays qui étaient les moins transparents au départ ne doivent pas occulter le manque de progrès (et une régression significative dans de nombreux cas) dans de nombreux pays.

Fait préoccupant, les différents cycles de l'Enquête sur le budget ouvert révèlent que la transparence budgétaire n'a pas évolué dans près de la moitié des pays qui avaient obtenu des scores insuffisants lors des cycles précédents de l'Indice sur le budget ouvert. Sur les 59 pays pour lesquels des données comparables sont disponibles et qui ont fourni des informations du budgétaires insuffisantes en 2008 (à savoir, les pays enregistrant un score de l'IBO de inférieur ou égal à 60 points), à peine la moitié (28 pays) affichent presque les mêmes performances en 2012 ou ont des scores considérablement plus faibles.[12] Ces 28 pays représentent un large éventail de régions du monde et comprennent des pays européens comme la Macédoine et l'Ukraine, des pays du Moyen-Orient comme la Jordanie et le Yémen, des pays d'Amérique latine comme le Venezuela et le Costa Rica, des pays africains comme le Cameroun et le Nigeria et des pays d'Asie comme le Népal et Fidji. Sont également représentés des pays riches comme l'Arabie saoudite et la Guinée équatoriale, des pays à revenu intermédiaire comme l'Argentine et la Malaisie, et des pays à plus faible revenu comme le Ghana et la Bolivie. (Voir l'annexe B).

Dix-huit des 59 pays ont augmenté de 10 points ou plus leurs scores de l'IBO entre 2008 et 2012. Cependant, seuls sept pays (Bulgarie, Croatie, Inde, Indonésie, Mexique, Russie et Ouganda) ont réussi à s'introduire dans le groupe affichant un score égal ou supérieur à 61. L'on peut donc considérer que ces pays fournissent des informations budgétaires significatives à leurs citoyens.

Ces résultats indiquent qu'un grand nombre de pays stagne à des niveaux inacceptables et faibles de transparence budgétaire. Ils ne font pas les efforts nécessaires pour publier davantage de documents budgétaires (et plus détaillés). Par conséquent, ils ne permettent pas aux citoyens de demander des comptes à leurs gouvernements.

Évolution des scores de l'IBO entre 2010 et 2012

En analysant plus précisément les changements survenus à partir de l'année 2010, certains résultats sont encourageants. (Voir l'annexe B pour consulter les données de chacun des 93 pays comparables). Parmi ces pays, de 2010 à 2012 :

- Le score moyen de l'IBO est passé de 43 à 45.
- Le nombre de pays qui fournissaient à leurs citoyens des informations budgétaires significatives ou importantes (à savoir les pays dont le score de l'IBO était supérieur ou égal à 61) a augmenté de 20 à 23, tandis que le nombre de pays qui mettaient peu ou pas d'informations à la disposition du public (à savoir les pays dont le score de l'IBO était inférieur ou égal à 40) a diminué, passant de 40 à 34.
- Sept pays situés dans différentes régions du monde ont amélioré leur transparence budgétaire de manière spectaculaire au cours de cette période, avec des scores de l'IBO en augmentation de plus de 15 points. Il s'agit de l'Afghanistan, du Burkina Faso du Honduras, du Mozambique, du Pakistan, de la République dominicaine et de Sao Tomé-et-Príncipe.

Bien plus qu'entre 2006 et 2012, la nature des changements au cours des deux dernières années dépendait en grande partie du niveau de transparence budgétaire des pays au début de l'enquête. En moyenne, la transparence budgétaire a nettement progressé parmi les pays qui étaient les moins bien classés entre 2010 et 2012. Cependant, les budgets sont devenus légèrement moins transparents en 2012 parmi les pays qui fournissaient certaines informations ou qui fournis-

12. Plus précisément, dans 22 de ces pays, les scores ont plus ou moins baissé ou augmenté de cinq points en 2012 par rapport à 2008. Une fluctuation dans cette fourchette n'est pas considérée comme particulièrement significative. Dans six pays, les scores ont baissé de plus de cinq points

saient des informations importantes ou plus. Dans les pays comparables :

- Parmi les 40 pays dont les scores de l'IBO étaient inférieurs ou égaux à 40 en 2010, le score moyen de l'IBO est passé de 19 en 2010 à 26 en 2012, représentant une augmentation substantielle en deux ans.
- Parmi les 33 pays dont les scores de l'IBO variaient entre 41 et 60 en 2010, le score moyen de l'IBO est resté essentiellement le même en 2012.[13] La stagnation de ces pays est inquiétante, sachant qu'ils ne fournissent toujours pas suffisamment d'informations budgétaires pour permettre un débat complet et une supervision adéquate.
- Parmi les 20 pays dont les scores de l'IBO étaient supérieurs à 60 en 2010, le score moyen sur l'IBO a légèrement diminué, d'environ un point, en 2012.

Cinq nouveaux exemples de pays ont considérablement diminué la quantité des informations budgétaires qu'ils mettent à la disposition du public. Cela indique que l'amélioration de la transparence budgétaire demeure fragile et manque souvent de pérennisation et d'institutionnalisation. Les gouvernements peuvent régresser, et régressent, quant aux engagements qu'ils ont pris en matière de transparence, en particulier lorsque la publication des documents budgétaires n'est pas une question de procédure régulière.

Le Tableau 6 résume les résultats concernant les pays dans lesquels des changements spectaculaires se sont produits en matière de transparence budgétaire au cours des deux dernières années et les principales raisons de ces changements. Certaines des expériences des pays les plus performants sont décrits plus loin dans ce chapitre.

Les changements survenus au niveau de la publication des documents de 2010 à 2012

Une tendance similaire de progrès et de régression se dégage lorsque l'on se penche sur la publication des documents budgétaires spécifiques (voir le Tableau 7). La variation nette de la publication de documents entre 2010 et 2012 par les 93 pays disposant de données comparables est positive. Ces pays publient plus de documents budgétaires au cours de l'ensemble des étapes du cycle budgétaire. Les plus fortes hausses concernent la publication des Rapports

Tableau 6. Les pays les plus performants et les pays les moins performants en matière de transparence budgétaire, 2010-2012

Mayores mejoras

Pays	OBI 2010	OBI 2012	Changement	
Honduras	**11**	**53**	**+42**	Publication de l'ensemble des huit documents budgétaires clés
Afghanistan	**21**	**59**	**+38**	Première publication du Rapport préalable au budget, du Projet de budget de l'exécutif et du Budget des citoyens
Sao Tomé-et-Príncipe	**0**	**29**	**+29**	Première publication du Rapport préalable au budget, du Projet de budget de l'exécutif et du Budget des citoyens
Pakistan	**38**	**58**	**+20**	Première publication du Projet de budget de l'exécutif et des Rapports en cours d'année
Mozambique	**28**	**47**	**+19**	Publication en temps opportun du Rapport préalable au budget et amélioration de l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif
Burkina Faso	**5**	**23**	**+18**	Première publication en ligne du Projet de budget de l'exécutif et du Rapport préalable au budget sur le site web du ministère des Finances. Ces documents n'étaient jusque-là pas disponibles sous quelque forme que ce soit.
République dominicaine	**14**	**29**	**+15**	Première publication en ligne du Projet de budget de l'exécutif

Pays les moins performants

Pays	OBI 2010	OBI 2012	Changement	
Égypte	**49**	**13**	**-36**	Le Projet de budget de l'exécutif et la Revue de milieu d'année n'étaient pas accessibles au public au moment de l'enquête.
Zambie	**36**	**4**	**-32**	Le Projet de budget de l'exécutif et le Rapport de fin d'année sont disponibles uniquement moyennant le paiement de frais élevés et sont donc considérés comme non accessibles au public.
Sri Lanka	**67**	**46**	**-21**	Arrêt de la production du Rapport préalable au budget, qui était produit antérieurement ; publication tardive des Rapports en cours d'année
Serbie	**54**	**39**	**-15**	Arrêt de la production du Rapport préalable au budget, et manque d'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif.

13. Plus précisément, la moyenne à baissé de 0,3 points.

Tableau 7. Changements survenus au niveau de la publication des documents budgétaires *

Document	Année	Nombre de pays qui publient le document	Quels pays ont publié ce document pour la première fois ?	Quels pays ont cessé de publier ce document ?
Rapport préalable au Budget	2010	33	Allemagne, Afghanistan, Albanie, Botswana, Burkina Faso, Équateur, Fidji, Guatemala, Honduras, Kazakhstan, Libéria, Mozambique, Portugal, République tchèque, Roumanie, Sénégal, Slovénie, Tanzanie, Vietnam	Salvador, Rwanda, Serbie, Sri Lanka, Turquie, Zambie
	2012	46		
	Variation nette	**13**		
Projet de budget de l'exécutif	2010	72	Afghanistan, Algérie, Burkina Faso, Honduras, République démocratique du Congo, République dominicaine, République kirghize, Sao Tomé-et-Príncipe	Égypte, Yémen, Zambie
	2012	77		
	Variation nette	**5**		
Budget approuvé	2010	81	Fidji, Irak, Libéria, Malawi, Népal, Tanzanie, Timor-Leste	Sénégal
	2012	87		
	Variation nette	**6**		
Budget des citoyens	2010	16	Afghanistan, Botswana, Brésil, Guatemala, Honduras, Indonésie, Italie, Kazakhstan, Kenya, Mali, Mexique, Maroc, Slovaquie, Tanzanie, Thaïlande	Malawi, Nigeria, République démocratique du Congo, Rwanda, Sri Lanka
	2012	26		
	Variation nette	**10**		
Rapports en cours d'année	2010	71	Angola, Cameroun, Ghana, Mali, Mozambique, Pakistan, Sao Tomé-et-Príncipe	Burkina Faso, Géorgie, Namibie, Sri Lanka
	2012	74		
	Variation nette	**3**		
Revue de milieu d'année	2010	28	Bangladesh, Bulgarie, Honduras, Malawi, Mozambique, République tchèque, Roumanie, Serbie	Afghanistan, Costa Rica, Égypte, Macédoine, Mali, Sri Lanka, Zambie
	2012	29		
	Variation nette	**1**		
Rapport de fin d'année	2010	72	Burkina Faso, Indonésie, Irak, Nigeria, Pakistan	Albanie, Géorgie, Ghana, Malawi, Mali, Philippines, Timor-Leste, Zambie
	2012	69		
	Variation nette	**-3**		
Audit Report	2010	60	Argentine, Bulgarie, Cameroun, Colombie, Honduras, Malawi, Maroc, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Serbie, la Slovaquie	Afghanistan, Libéria, Rwanda, Sénégal, Thaïlande
	2012	66		
	Variation nette	**6**		
Total	**2010**		**2012**	**Variation nette**
	433		**474**	**41**

*Le Tableau présente les résultats uniquement pour les 93 pays inclus dans les deux enquêtes de 2010 et 2012.

préalables au budget, des Budgets des citoyens et des Rapports d'audit. Les Rapports de fin d'année sont la seule exception à cette tendance positive. Bien que cinq pays qui ne publiaient pas de Rapport de fin d'année en 2010 aient commencé à le faire, huit autres pays qui publiaient ce rapport ont désormais cessé de le faire.

Pour certains documents, l'écart de publication s'est considérablement réduit. À titre d'exemple, l'Enquête 2010 rapportait que 21 pays ne publiaient pas le Projet de budget de l'exécutif. L'Enquête 2012 signale que, au net, cinq autres de ces pays publient ce document, réduisant de près d'un quart l'écart de publication.[14]

De 2010 à 2012, le nombre total de documents budgétaires publiés dans ces 93 pays comparables a augmenté de 41. Parmi ces documents, 22 étaient déjà produits à des fins internes uniquement par le gouvernement et sont désormais accessibles au public, tandis que 19 documents budgétaires étaient produits et publiés pour la première fois.

Ces progrès sont louables même s'ils sont trop lents d'un certain point du vue. Il faut savoir que 131 documents budgétaires sont actuellement produits à des fins internes uniquement par les 100 gouvernements interrogés, mais restent non accessibles au public. Tous ces documents doivent être rendus publics immédiatement. En outre, 178 documents budgétaires ne sont même pas produits par ces pays. Si le rythme des progrès se maintient à la publication d'environ 40 autres documents tous les deux ans, il faudrait près d'une décennie et demie pour réduire l'écart entre les documents publiés.

Par ailleurs, alors qu'un nombre croissant de documents budgétaires sont publiés, dans certains cas, les gouvernements ont compliqué l'accès du public aux données budgétaires contenues dans tous les types de documents en suspendant leur publication, en les retardant au-delà des limites acceptables ou en faisant trop coûteux d'obtenir des copies des documents pertinents. C'est encore la preuve que malgré des améliorations moyennes, la transparence

14. Bien que cinq des pays qui ne publiaient pas de Projet de budget de l'exécutif en 2010 ont rendu ce document accessible au public en 2012, cinq des nouveaux pays qui ont été ajoutés à l'enquête 2012 ne le publiaient pas, de sorte que le nombre de pays qui ne publient pas de Projet de budget de l'exécutif ne change pas et reste à 21.

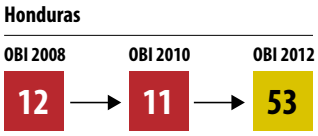
budgétaire ne peut être considérée comme allant de soi.

Les pays ayant réalisé les plus grands changements en matière de transparence

Cette section propose deux courtes études de cas menées dans deux pays et dans une région du monde, où la transparence budgétaire a considérablement progressé récemment en vue de tirer des enseignements d'ordre général. En outre, cette section se penche brièvement sur certains pays dont la transparence budgétaire a diminué de manière significative.

Les pays qui se sont améliorés

Deux pays se détachent parmi tous ceux qui ont connu une amélioration significative de leur niveau de transparence budgétaire au cours des derniers cycles de l'Enquête sur le budget ouvert : le Honduras et l'Afghanistan. Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest ont également apporté des améliorations considérables en matière de transparence budgétaire, en tenant compte en particulier de leur faible performance historique en matière d'IBO. Un examen plus approfondi de ces cas montre comment un certain nombre de différents acteurs et facteurs ont joué un rôle en favorisant une plus grande transparence budgétaire dans ces pays, et comment les facteurs internes et les pressions externes sont - à des combinaisons et à des degrés divers - au cœur de ces améliorations.



Dans les précédents cycles de l'Enquête, le gouvernement hondurien fournissait à ses citoyens peu ou pas d'informations budgétaires. En 2010, il ne publiait que le Budget approuvé, les Rapports en cours d'année et le Rapport de fin d'année. Depuis lors, le ministère des Finances a commencé à publier l'ensemble des huit documents budgétaires clés. Ceci est un exemple clair qui illustre qu'un changement significatif est possible dans un délai très court. Ce fut le cas au Honduras (comme dans beaucoup d'autres pays) sachant que le gouvernement produisait déjà la plupart des documents budgétaires à des fins internes. Il ne manquait plus que la décision de les publier. Résultat : une augmentation de 42 points a permis au Honduras d'enregistrer un score de 53 pour l'IBO 2012.

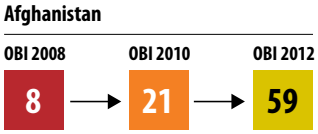
Les changements internes accompagnés des pressions externes ont contribué à cette évolution positive. Après la crise politique de 2009, au cours de laquelle les bailleurs de fonds ont suspendu leur aide financière au gouvernement, le Honduras était dans une situation financière très difficile et avait un besoin urgent de l'aide étrangère. Compte tenu de l'intérêt croissant des bailleurs de fonds pour les réformes sur la gouvernance et la responsabilisation, le gouvernement hondurien commença à se concentrer sur l'amélioration de ses pratiques de gestion financière, y compris l'amélioration de la transparence des finances publiques. Il entreprit ces efforts en vue d'assurer un flux régulier d'aide étrangère, de réduire le déficit budgétaire et d'aborder les problèmes de développement de manière plus efficace. En outre, le nouveau gouvernement devait établir sa légitimité auprès de la communauté internationale, et son engagement sur la voie de la réforme a été considéré comme un bon moyen d'améliorer l'image du pays.

Le gouvernement hondurien, qui avait obtenu un score de l'IBO de 11 points, n'a pas réagi officiellement à la publication de l'Enquête sur le budget ouvert 2010. Les résultats avaient pourtant été largement diffusés (par le biais de conférences de presse, de présentations à la télévision et d'autres événements), principalement par les défenseurs de la société civile en matière de transparence et de responsabilisation budgétaires. Cette situation interpella le gouvernement et les bailleurs de fonds. Ils prirent note des résultats ainsi que des recommandations. Les résultats de l'Enquête 2010 sont devenus une référence et un guide d'amélioration en matière de transparence budgétaire dans le pays.[15] Pendant les discussions relatives au renouvellement de l'accord entre la *US Millenium Challenge Corporation* (MCC) et le Honduras – portant sur le financement de projets d'infrastructures et de développement rural - au début de l'année 2011, la MCC, ainsi que le gouvernement ont élaboré un nouveau Plan d'amélioration des politiques, qui visait à améliorer la gouvernance du pays, la gestion des ressources publiques et la transparence des finances publiques. L'amélioration de la transparence budgétaire serait mesurée au moyen d'indicateurs issus de l'Enquête sur le budget ouvert et du Cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA).

Une commission inter-agences a été mise en place sous la coordination du bureau présidentiel dans le but d'élaborer un plan visant à améliorer la transparence et la gestion des finances publiques en mettant l'accent sur huit indicateurs (le score de l'Indice sur le budget ouvert obtenu par le Honduras étant l'un d'entre eux). En outre, le ministère de la Présidence sollicita l'assistance technique de l'IBP sur la manière d'inclure les principales recommandations de

15. Par exemple, le Conseil national de lutte contre la corruption du Honduras a intégré l'IBO dans son programme de formation en tant qu'indicateur de gouvernance. Voir: http://www.cna.hn/archivos/CNA%20Indicadores.pdf.

l'IBO 2010 dans ses plans. Les membres du personnel du Programme de mentorat des gouvernements de l'IBP ont dispensé une formation aux fonctionnaires et ont aidé les parties concernées du gouvernement à mettre en œuvre les réformes nécessaires, y compris en réunissant les organisations gouvernementales et les organisations locales de la société civile pour discuter des questions de transparence budgétaire. La forte volonté politique affichée en faveur de la promotion de la transparence a entraîné un élan dans ce domaine. Ainsi, même lorsque la MCC s'opposa à l'approbation du renouvellement du second contrat pour le Honduras, le gouvernement resta déterminé à mettre en œuvre son plan visant à améliorer la transparence et la gestion budgétaires. Un autre facteur externe a vraisemblablement joué un rôle, notamment le souhait exprimé par le Honduras de devenir membre de l'Open Government Partnership.



L'Afghanistan a participé pour la première fois à l'Enquête sur le budget ouvert en 2008 et a fait des progrès constants et impressionnants vers une plus grande transparence budgétaire – les scores de l'IBO ont plus que doublé pendant chaque cycle de l'Enquête, représentant une augmentation totale de 51 points. Les changements qui se sont produits entre les enquêtes 2008 et 2010 sont décrits dans le rapport de l'Enquête 2010.[16] Les progrès spectaculaires réalisés lors de la dernière enquête sont dus à une série de mesures prises par le gouvernement depuis 2010. Plus précisément, le gouvernement publia pour la première fois le Rapport préalable au budget, le Projet de budget de l'exécutif et le Budget des citoyens. Les deux premiers documents budgétaires étaient déjà produits pour un usage interne, mais n'étaient pas divulgués au public. Le fait de les mettre à la disposition du public a constitué une étape rapide et facile et une avancée importante.

En examinant les facteurs qui ont conduit le gouvernement afghan à orienter son action vers la transparence budgétaire et à atteindre des résultats aussi impressionnants, la volonté politique des responsables du ministère des Finances, ainsi que la volonté du gouvernement d'améliorer son image internationale, émergent à nouveau comme des facteurs clés. Les organismes donateurs et les institutions financières internationales ont concentré leur attention sur la transparence budgétaire comme moyen de réduire la corruption dans le pays.[17] La pression qu'ils ont exercée, ainsi que l'assistance technique apportée au ministère des Finances, ont entraîné des améliorations rapides. Dûment associés à ces évolutions, les organisations de la société civile et les chercheurs ont commencé à s'engager avec le gouvernement, principalement par l'intermédiaire du ministère des Finances, dans les questions liées au budget, en publiant des analyses budgétaires et en organisant des campagnes de sensibilisation du public à travers les médias, des réunions et des ateliers pour mettre en évidence l'importance de la transparence des finances publiques pour le contrôle citoyen et la responsabilité du gouvernement.

Depuis 2010, l'Indice sur le budget ouvert est utilisé à la fois par le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux comme outil pour évaluer les progrès et l'impact des réformes de transparence budgétaire dans le pays. En 2010, les donateurs se sont engagés à verser jusqu'à 50 pour cent de leur aide via le budget à la condition que le gouvernement s'engage en faveur de la transparence budgétaire et augmente ses capacités de dépenses. À son tour, au mois de juin de la même année, le gouvernement élabora une Feuille de route pour la gestion des finances publiques (GFP), axée sur « le renforcement du budget en vue de fournir des résultats [de développement] efficaces liés aux priorités clés ; l'amélioration de l'exécution budgétaire et l'amélioration de la responsabilisation et de la transparence ».[18] En outre, en 2010, le gouvernement afghan prit l'engagement spécifique d'atteindre un score de l'IBO d'au moins 40. Le score de 59 obtenu par le pays en 2012 a dépassé de loin cet engagement.

Afrique de l'Ouest francophone

L'Afrique francophone se distingue également par ses récents progrès en matière de diffusion d'informations budgétaires. Même s'il est encore très faible, le score moyen de l'IBO des pays d'Afrique francophone qui ont été inclus à la fois dans les enquêtes de 2010 et 2012 a doublé (passant de 8 à 16 points). De nombreuses mesures concrètes ont été prises. Au Burkina Faso - pays dont le score de l'IBO s'est le plus amélioré et qui enregistre désormais le deuxième meilleur score dans la région après le Mali - le gouvernement a publié le Rapport préalable au budget et le Projet de budget de l'exécutif pour la première fois, en les postant sur l'Internet. Au Cameroun, la Cour de Comptes a publié la série complète des Rapports d'audit de 2006 à 2010 et, au Sénégal, un Rapport préalable au budget et des rapports mensuels et trimestriels d'exécution ont été publiés pour la première fois.

16. Le Rapport de l'Enquête sur le budget ouvert 2010 est disponible à http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/.
17. Lors de la Conférence internationale de Kaboul en juillet 2010, la façon dont le gouvernement afghan devait prendre des mesures fermes contre la corruption a été mise en exergue. Voir le communiqué daté du 20 juillet 2010 à: http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/3052790/2010/Kabul-Communique-200710.
18. Feuille de route pour la gestion des finances publiques (Gouvernement d'Afghanistan, ministère des Finances, 15 juillet 2010, p.3), http://mof.gov.af/Content/files/PFM%20Roadmap%20FINAL%2014%20July%202010.pdf.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à ces améliorations. En 2009, l'Union économique et monétaire

Tableau 8. Les scores de l'IBO en Afrique de l'Ouest francophone, 2010-2012

Country	OBI 2010	OBI 2012	Difference
Burkina Faso	5	23	+18
République démocratique du Congo	6	18	+12
Mali	35	43	+8
Cameroun	2	10	+8
Sénégal	3	10	+7
Tchad	0	3	+3
Niger	3	4	+1
Moyenne régionale	**8**	**16**	**+8**

ouest-africaine (UEMOA), qui regroupe la plupart des pays francophones d'Afrique occidentale, a émis une directive sur la transparence des finances publiques visant à améliorer la qualité et la diffusion de l'information financière dans la région. Depuis lors, les pays de la région ont mis en œuvre des mesures pour se conformer à la présente directive.

Dans le même temps, les acteurs de la société civile, souvent en collaboration avec l'IBP, se sont engagés avec les gouvernements de la région pour promouvoir une plus grande transparence des politiques et des processus budgétaires. En janvier 2012, des gouvernements, des représentants de la société civile et des bailleurs de fonds en provenance du Cameroun, de la République démocratique du Congo, du Mali, du Niger et du Sénégal se sont réunis à Dakar pour examiner les principales tendances et pratiques en matière de transparence des finances publiques dans la région, et discuter des questions identifiées dans l'Enquête sur le budget ouvert 2010. Des mesures concrètes pour accroître la participation et la transparence ont été convenues. Certains gouvernements ont par la suite adopté certaines des mesures identifiées. En République démocratique du Congo, la transparence des finances publiques a été renforcée grâce à la participation de la société civile dans les discussions liées aux réformes budgétaires. Au Niger, le gouvernement a décidé de publier des informations budgétaires qui étaient jusque-là censurées (le Rapport d'audit et le Projet de budget de l'exécutif 2013). Malgré les difficultés inattendues causées par le coup d'État militaire de mars 2012, l'engagement du ministère malien des Finances a continué, et IBO enregistré par le pays continue de progresser.

Les pays dans lesquels la situation s'est aggravée

Les exemples cités ci-dessus montrent que, lorsque l'engagement du gouvernement est accompagné de facteurs favorables et dispositifs d'encouragement, comme les interventions des bailleurs de fonds, les normes internationales, et la pression et l'influence de la société civile, des améliorations significatives en matière de transparence budgétaire peuvent se produire dans différentes parties du monde dans des délais relativement courts. Malheureusement, les récents développements montrent que dans d'autres circonstances, les choses peuvent se révéler fort différentes.

Dès le début de l'année 2011, de nombreux pays arabes ont connu des changements radicaux. Les luttes populaires en faveur de systèmes plus démocratiques en Égypte, en Libye et en Tunisie ont entraîné le renversement des régimes en place. Dans d'autres pays de la région, les gouvernements ont subi de fortes pressions pour introduire des réformes radicales. En Égypte et au Yémen, la période d'évaluation de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 s'est déroulée parallèlement aux bouleversements politiques les plus profonds (août-décembre 2011). Les institutions chargées de produire et de publier les documents budgétaires n'ont pas pu remplir leur mandat dans ces conditions, ce qui a conduit à une inversion radicale des bénéfices antérieurs de la transparence budgétaire. Dans les deux pays, le document budgétaire le plus important, le Projet de budget de l'exécutif, n'a pas été publié au cours de la période d'évaluation, en dépit du fait qu'il avait été mis à la disposition du public en 2010. En Égypte, ce rapport est produit à des fins internes, contrairement au Yémen, où il n'a pas été produit. Ces exemples illustrent la fragilité des gains de transparence budgétaire lorsque les circonstances politiques changent, et la façon dont les gouvernements peuvent arbitrairement suspendre l'accès des citoyens à l'information budgétaire.

Des progrès, mais à quel niveau ?

Les éléments de preuve présentés dans ce chapitre soulignent de grandes variations dans l'évolution de la transparence budgétaire au fil du temps dans différents pays. Les scores moyens de transparence budgétaire ont augmenté dans presque toutes les régions du monde, et les progrès ont été particulièrement soutenus et importants dans les pays qui publiaient le moins d'informations. Les progrès sont en partie dus à la publication d'un plus grand nombre de documents budgétaires, même si dans de nombreux cas ceux-ci ne sont pas suffisamment détaillés.

D'autre part, de nombreux documents budgétaires ne sont toujours pas accessibles au public, même s'ils sont produits par les gouvernements pour un usage interne. Et, certains

gouvernements ne produisent toujours pas de nombreux documents budgétaires.

Alors que certains pays enregistrent des améliorations spectaculaires, grâce à l'engagement du gouvernement, la pression et les mécanismes d'encouragement internes et externes, d'autres luttent pour maintenir des gains durement acquis ou stagnent dans une transparence budgétaire incertaine. Il convient toutefois de souligner que même si de nombreux pays ont amélioré de manière considérable leur transparence budgétaire par rapport au point de départ, ces pays ne fournissent toujours pas suffisamment de données budgétaires à leurs citoyens.

Ces exemples démontrent que la bataille pour la transparence budgétaire nécessitera le déploiement d'efforts nationaux et internationaux encore plus forts afin d'assurer que l'intérêt et l'engagement des gouvernements pour améliorer la transparence budgétaire soient encouragés et soutenus dans le temps.

CHAPITRE 4

PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

La transparence n'est pas suffisante pour appliquer le principe de responsabilité

Comme indiqué dans le chapitre d'introduction, la plupart des questions posées dans l'Enquête sur le budget ouvert se rapportent à la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public par les gouvernements ; ces questions constituent l'Indice sur le budget ouvert. L'accès aux données budgétaires, cependant, est une condition nécessaire mais insuffisante pour améliorer le niveau de responsabilité des gouvernements dans la gestion efficiente et efficace de leurs finances publiques. Pour y parvenir, la transparence doit être accompagnée d'opportunités significatives pour la société civile et les citoyens de participer activement à la prise de décision et au suivi budgétaires, ainsi que d'une forte surveillance indépendante et institutionnalisée. Ces questions constituent le reste de l'Enquête sur le budget ouvert. Ce chapitre se penche sur la participation du public dans le processus budgétaire, y compris les interactions entre le public et les institutions de contrôle du gouvernement. Le chapitre suivant examine le pouvoir des deux principaux organismes de contrôle indépendants - les assemblées législatives et les institutions supérieures de contrôle.

De quelle manière la participation du public est-elle évaluée dans l'Enquête sur le budget ouvert ?

L'Enquête sur le budget ouvert 2012 comprend une nouvelle section sur la participation du public dans le processus budgétaire. Compte tenu le manque de normes et de directives existantes sur la définition des « bonnes pratiques » en terme de participation du public dans les systèmes budgétaires nationaux, la nouvelle section s'inspire des lignes directrices relatives à la participation du public dans le secteur de la gestion de l'environnement; la littérature sur les processus budgétaires des gouvernements locaux ; les observations émises par l'IBP concernant les bonnes pratiques émergentes ; et les consultations auprès des experts et des universitaires dans le domaine. Certaines de ces questions (par exemple, celles qui concernent la participation du public aux délibérations entourant le budget dans les législatures) faisaient déjà partie des précédentes Enquêtes sur le budget ouvert, mais l'enquête 2012 est la première pour laquelle la participation du public a été évaluée pendant toutes les phases du cycle budgétaire. Les questions sont basées sur les principes de base suivants :

1. *La participation doit se produire tout au long du processus budgétaire*. La participation du public doit avoir lieu pendant l'ensemble des quatre étapes du cycle budgétaire.

2. *La participation doit se produire avec l'ensemble des autorités gouvernementales*. La participation du public doit compléter et soutenir le rôle des législatures et des institutions supérieures de contrôle dans le contrôle budgétaire et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget.

3. *La participation doit avoir une base juridique*. Le gouvernement doit être tenu par la loi ou par une politique publique de faire participer le public lors de la prise de décision budgétaire, et il ne doit exercer aucune sorte de discrimination contre des individus ou des communautés au cours de ces processus de participation.

4. *Les objectifs de la participation du public doivent être communiqués à l'avance*. Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation. Il doit également

accorder un préavis adéquat à la consultation et donner suffisamment d'informations à l'avance pour permettre la participation éclairée des membres du public.

5. *Il convient de mettre en œuvre plusieurs mécanismes de participation du public*. Le gouvernement doit utiliser les instances appropriées à différentes étapes pour obtenir les contributions du public. Il doit également prendre en considération les occasions appropriées pour consulter les différents groupes de population.

6. *Il convient de fournir au public une rétroaction sur sa participation.* Le gouvernement doit publier des rapports qui présentent les contributions reçues à la suite de ses consultations publiques et qui expliquent comment ces intrants ont été utilisés dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaires.

Encadré 2. Participation du public en Corée du Sud
Entretien avec le chercheur de l'Enquête sur le budget 2012 pour la Corée du Sud

La Corée du Sud affiche les meilleures performances parmi les pays étudiés en 2012 en matière de participation publique. Pourquoi, selon vous, la Corée du Sud affiche-t-elle ces bonnes performances en matière de participation ?

La Corée du Sud a subi une crise économique en 1997, suite à laquelle le public commença à exiger une plus grande place dans la prise de décision budgétaire. Cela poussa tant le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif à entrer en concurrence positive et à prendre des mesures pour améliorer la transparence budgétaire dans leurs organes respectifs gouvernementaux, et de mettre en œuvre des mesures visant à inclure la voix du public dans leurs décisions budgétaires. Le Parlement mit en place un bureau du budget, qui sollicite les contributions du public sur les budgets.

Quels mécanismes ont-été mis en place par le ministère des Finances en Corée du Sud pour favoriser la participation du public dans le processus budgétaire ?

Un large éventail de mesures ont été prises par le ministère des Finances pour recueillir l'avis du public préalablement à l'élaboration du budget. Ces mesures comprennent des visites de terrain menées par les représentants du ministère des Finances sur l'ensemble du territoire pour s'informer des réalités du terrain et recueillir des informations auprès des autorités locales en charge de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux de première ligne. Lors de ces visites, les responsables écoutent les bénéficiaires des programmes publics. Le ministère des Finances organise également des audiences publiques sur les mesures budgétaires proposées. Par exemple, les audiences publiques relatives au Plan national de gestion des finances publiques sont axées sur les programmes prioritaires du gouvernement, tel que les programmes de santé, de recherche et de développement, au cours desquelles des experts non gouvernementaux sont invités à témoigner sur ces programmes. Préalablement à la rédaction des lignes directrices de son projet de loi de finances, le ministère des Finances consulte également son Conseil consultatif sur la politique fiscale, qui est composé de représentants de la société civile et de responsables des autorités nationales et locales. Par ailleurs, des réunions sont organisées avec les autorités locales pour recueillir leurs opinions sur les programmes de subventions.

Quels autres facteurs et institutions ont contribué à l'efficacité de la participation du public dans le processus budgétaire en Corée du Sud ?

La couverture généralisée des services Internet à travers le pays et l'utilisation des médias sociaux permettent également au gouvernement d'obtenir l'avis des citoyens et aux citoyens d'exprimer leurs opinions sur les mesures budgétaires. Par ailleurs, le Système de demande d'audit des citoyens en Corée du Sud permet aux citoyens de demander au bureau national d'audit de mener des enquêtes spéciales sur les programmes gouvernementaux qui sont particulièrement importants ou lorsque des actes de malveillance et d'inefficacité sont constatés. Des centaines d'enquêtes de ce type ont d'ores et déjà été réalisées.

Bien que de bonnes pratiques existent, la plupart des pays fournissent des possibilités très limitées de participation du public

Les possibilités de participation du public dans le processus budgétaire sont limitées, voire totalement inexistantes dans la plupart des pays. Le score moyen obtenu par les pays étudiés sur les 12 indicateurs de participation publique de l'Enquête est de 19 sur 100. Ce résultat est nettement inférieur à la moyenne du score de l'IBO 2012, soit 43 sur 100, et des scores moyens évoqués plus loin dans le prochain chapitre concernant le pouvoir de supervision de la législature (52 sur 100) et de l'ISC (69 sur 100).

Le score relativement faible de la participation du public indique que même s'il existe un consensus croissant selon lequel la transparence et les institutions de contrôle indépendantes sont des éléments importants pour avoir des systèmes budgétaires efficaces et responsables, l'idée selon laquelle les citoyens ont le droit de participer au processus budgétaire et qu'il est souhaitable de le faire, est encore loin d'être consensuelle.

Seule la Corée du Sud, qui enregistre un score de 92 pour la participation, offre de larges possibilités de participation du public au cours de toutes les étapes du processus budgétaire (voir l'Encadré 2). Seize pays obtiennent des scores variant entre 34 et 66, ce qui signifie qu'ils offrent des possibilités de participation du public à différentes étapes du processus budgétaire (voir l'Annexe D). Plusieurs pays de ce groupe - comme le Brésil, la France, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne, la Slovénie, l'Afrique du Sud, la Suède, les États-Unis et le Royaume-Uni – ont obtenu des scores élevés. [19] Cela montre bien que d'importantes améliorations sont nécessaires en matière de participation du public, même dans les pays qui enregistrent de bons résultats en matière de transparence budgétaire.

Les 83 pays restants enregistrent des scores inférieurs ou égaux à 33 sur les questions relatives à la participation du publique dans l'Enquête 2012, et peuvent donc être considérés comme offrant au public des possibilités limitées seulement, voire aucune, de participer au processus budgétaire. Huit de ces pays (le Bénin, le Cambodge, le Tchad, la Guinée équatoriale, l'Irak, le Liban, le Niger et le Qatar) ont obtenu un score de 0. En d'autres termes, les citoyens de ces pays sont totalement exclus des discussions et de la surveillance portant sur le budget. Il n'est pas surprenant que ces pays, à l'exception du Liban, obtiennent également un score de l'IBO qui les placent dans le quintile inférieur.

Le Tableau 9 présente les 12 opportunités spécifiques qui sont évaluées en matière de participation du public. Dans la plupart des cas, la majorité des pays ne proposent aucune de ces opportunités. Les scores moyens obtenus pour ces questions varient d'un minimum de 4 à un maximum de seulement 32.

Une question cruciale consiste à savoir si l'exécutif est tenu (officiellement ou non) de faire participer le public au cours du processus budgétaire. Près de la moitié des pays étudiés sont concernés par cette exigence. Dans 42 de ces pays, l'exécutif a mis en place des mécanismes pour identifier l'opinion du public sur les priorités budgétaires, mais dans seulement 22 pays, des mécanismes ont été mis en place pour permettre au public de formuler ses commentaires sur la façon dont le budget est exécuté.

Dans 28 pays le public se voit proposer la possibilité de témoigner sur le cadre macro-économique et fiscal présenté dans le budget lors des audiences budgétaires législatives. Dans 32 pays, les témoignages publics sont entendus par une commission législative sur les budgets individuels des unités administratives du gouvernement central (par exemple, les ministères, les départements et les agences).

Dans 42 pays les institutions supérieures de contrôle ont mis en place des mécanismes pour impliquer le public dans la formulation de leurs programmes d'audit (en identifiant les agences, les programmes ou les projets qui doivent être audités) ou dans la conduite des enquêtes d'audit (en qualité de répondants, de témoins, etc.). En plus de la publication de leurs rapports, 29 ISC entretiennent également d'autres formes de communication avec le public concernant leurs rapports d'audit.

Dans l'ensemble, l'enquête révèle que même dans les pays où les possibilités de participation du public dans le processus budgétaire existent, les membres du public sont rarement informés sur la façon dont leurs contributions sont utilisées.

Ces résultats ne sont pas surprenants pour les organisations de la société civile qui luttent au quotidien contre les gouvernements passifs. Il ne fait aucun doute que les pouvoirs exécutifs, les parlements et les institutions supérieures de contrôle dans le monde peuvent déployer davantage d'efforts pour impliquer le public tout au long du processus budgétaire. Les bonnes nouvelles sont que, comme indiqué ci-dessous, de nombreux pays montrent l'exemple en mettant en place des pratiques prometteuses. Ces exemples montrent toutefois que les possibilités de

19. Les six autres pays sont la Colombie, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, le Kenya et les Philippines.

Tableau 9. L'Enquête sur le budget ouvert 2012 conclut qu'il est possible d'améliorer la participation du public tout au long du cycle budgétaire

		Meilleures et bonnes pratiques		Pratiques faibles et insuffisantes	
Score moyen obtenu par 100 pays	**Indicateurs/ Questions contenus dans l'Enquête sur le budget ouvert**	**« A » (100 points sur 100)**	**« B » (67 points sur 100)**	**« C » (33 points sur 100)**	**« D » (0 points sur 100)**
24	Question 114. L'exécutif est-il officiellement tenu de faire participer le public pendant le processus budgétaire ?	5 pays (Corée du Sud, Roumanie, Russie, Ukraine, Venezuela)	12 pays (Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Ghana, Kenya, Nouvelle-Zélande, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Viet Nam)	**34 pays**	**49 pays**
14	Question 115. L'exécutif articule-t-il clairement et en temps opportun ses objectifs pour faire participer le public pendant les processus d'élaboration et d'exécution du budget ?	3 pays (Corée du Sud, Philippines, Royaume-Uni)	5 pays (Afrique du Sud, Malawi, Nouvelle-Zélande, Sierra Leone, Ukraine)	**24 pays**	**68 pays**
20	Question 116. L'exécutif a-t-il mis en place des mécanismes pratiques et accessibles pour identifier la perspective du public sur les priorités budgétaires ?	4 pays (Malawi, Norvège, Suède, Trinité-et-Tobago)	9 pays (Corée du Sud, Botswana, Brésil, Ghana, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Philippines, Tunisie, Ukraine)	**29 pays**	**58 pays**
11	Question 117. L'exécutif a-t-il mis en place des mécanismes pratiques et accessibles pour identifier la perspective du public sur l'exécution du budget ?	3 pays (Corée du Sud, Nouvelle-Zélande, Suède)	4 pays (Ghana, Norvège, République dominicaine, Philippines)	**15 pays**	**78 pays**
4	Question 118. L'exécutif fournit-il au public une rétroinformation officielle et détaillée sur la manière dont les contributions ont été utilisées pour élaborer les plans budgétaires et améliorer l'exécution du budget ?	Aucun	4 pays (Corée du Sud, Algérie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni)	**4 pays**	**92 pays**
28	Question 119. Est-ce qu'une commission législative (ou des commissions) tient des audiences publiques sur le cadre macroéconomique et budgétaire présenté dans le budget dans lequel le les contributions de l'exécutif et du public sont présentées ?	5 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Corée du Sud, Kenya, Etats-Unis)	23 pays (Bulgarie, Croatie, Géorgie, Ghana, Italie, Jordanie, Mozambique, Nigéria, Norvège, Pakistan, Philippines, Pologne, République tchèque, République dominicaine, République kirghize, Russie, Rwanda, Slovénie, Espagne, Timor-Leste, Ouganda, Royaume-Uni, Zimbabwe)	**24 pays**	**48 pays**
32	Question 120. Des commissions législatives tiennent-elles des audiences publiques sur les budgets individuels des unités administratives du gouvernement central (à savoir, les ministères, les départements et les organismes) dans lesquelles les contributions de la branche exécutive sont présentées ?	14 pays (Afrique du Sud, Burkina Faso, Corée du Sud, France, Géorgie, Ghana, Inde, Kenya, Philippines, Pologne, Nigeria, Sénégal, Slovénie, États-Unis)	15 pays (Albanie, Bulgarie, Costa Rica, Croatie, Salvador, Italie, Mali, Nouvelle-Zélande, Portugal, Slovaquie, République tchèque, Rwanda, Timor-Leste, Royaume-Uni, Yémen)	**25 pays**	**46 pays**
15	Question 121. Une commission législative (ou des commissions) tient-elle des audiences publiques sur les budgets individuels des unités administratives du gouvernement central (à savoir, les ministères, les départements et les organismes) dans lesquelles les contributions du public sont présentées ?	3 pays (Afrique du Sud, Slovénie, États-Unis)	7 pays (Corée du Sud, Croatie, Norvège, Géorgie, Timor-Leste, Nigéria, Rwanda)	**22 pays**	**68 pays**
25	Question 122. Les commissions législatives qui tiennent des audiences publiques publient-elles des rapports accessibles au public sur ces audiences ?	14 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Colombie, Corée du Sud, Espagne, France, Italie, Pologne, Portugal, Russie, Slovénie, Suède, Royaume-Uni, États-Unis)	12 pays (Argentine, Bulgarie, Burkina Faso, Croatie, Géorgie, Kenya, Macédoine, Nouvelle-Zélande, République tchèque, Rwanda, Timor-Leste, Zambie)	**8 pays**	**66 pays**
24	Question 123. L'institution supérieure de contrôle (ISC) maintient-elle des mécanismes formels grâce auxquels le public peut participer au processus d'audit ?	9 pays (Corée du Sud, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou, Slovaquie, Slovénie, Suède, Royaume-Uni)	11 pays (Allemagne, Argentine, Chine, Costa Rica, Équateur, Géorgie, Norvège, Philippines, Pologne, République dominicaine, États-Unis)	**22 pays**	**58 pays**
29	Question 124. L'ISC maintient-elle une quelconque communication avec le public concernant ses rapports d'audit au-delà du simple fait de rendre ces rapports accessibles au public ?	29 pays (Afrique du Sud, Argentine, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Corée du Sud, Croatie, Équateur, France, Géorgie, Honduras, Indonésie, Mexique, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Ukraine, Royaume-Uni, États-Unis, Viet Nam)	L'ensemble des 71 pays restants étudiés		
8	Question 125. L'Institution supérieure de contrôle (ISC) fournit-elle au public une rétroinformation officielle et détaillée sur la manière dont ses contributions ont été utilisées pour élaborer son programme d'audit ou ses rapports d'audit ?	3 pays (Corée du Sud, Colombie, Slovénie)	5 pays (Honduras, Malaisie, Norvège, République dominicaine, Pologne)	**6 pays**	**86 pays**

participation du public sont réalistes et réalisables par n'importe quel gouvernement. En outre, ces exemples montrent qu'il n'est pas nécessaire pour les pays d'élargir la transparence budgétaire préalablement à l'introduction de mécanismes de participation du public dans les budgets - comme cela est illustré plus nettement dans le cas des Philippines, qui a mis en place des mécanismes prometteurs pour faire participer le public. Dans l'idéal, des améliorations doivent se produire simultanément dans ces deux domaines.

Les bonnes pratiques émergentes en matière de participation du public

En plus de l'exemple sud-coréen, plusieurs pays ont mis en place des mécanismes pour accroître la participation du public dans le processus budgétaire. Il s'agit notamment de :

- Trinité-et-Tobago, où le ministère des Finances utilise plusieurs mécanismes permettant de recueillir les commentaires du public et d'y répondre, avec notamment la tenue de « forums post-budgétaires », dans lesquels des groupes de discussion clés (agriculteurs, jeunes, etc.) expriment leur point de vue sur le budget ; permettant à tous les membres du public de téléphoner ou d'envoyer des SMS au ministre des Finances et de partager ces informations via Facebook, en plus de site web du ministère. [20]

- La Nouvelle-Zélande, où les différents ministères et organismes publics sollicitent souvent solliciter l'avis du public sur les différents aspects de l'exécution du budget et de la prestation des services. Ces derniers recueillent des informations à partir d'enquêtes menées auprès des clients, tiennent des consultations publiques préalablement à la publication par le gouvernement de déclarations et de décisions et maintiennent des liens dynamiques sur le site web de l'administration fiscale en matière de « consultation publique », « rétroaction », « déclaration anonyme de fraude ou d'évasion fiscales » et « plaintes ».

- Le Botswana a mis en place une initiative prometteuse qui utilise un système novateur appelé « budget pitso » (ou forum de consultation) qui permet au public de participer à l'élaboration du budget. Ce « forum » a ses origines dans la participation de la communauté au système « kgotla », qui est l'une des plus anciennes formes au monde de participation du public dans les questions de gouvernance.[21]

Dans certains pays, les législatures conduisent des audiences publiques exemplaires sur le budget au cours desquelles sont entendus les témoignages du pouvoir exécutif et du public :

- Au Kenya la Constitution stipule qu'une commission de l'Assemblée nationale doit solliciter la participation du public lors des discussions et de l'examen du budget. La Commission budgétaire du Parlement kenyan a tenu ses premières audiences publiques en 2011 dans le but de discuter les hypothèses et des prévisions macroéconomiques, des impôts et des dépenses. Le pouvoir exécutif était représenté par des responsables de comtés et les réunions étaient ouvertes au public. Pour inviter le public aux réunions et renforcer la participation, les commissions ont publié des annonces dans les principaux journaux, ainsi que des annonces ciblées sur les stations de radio communautaires. [22]

- En Allemagne la commission budgétaire du Parlement tient des audiences publiques au cours desquelles le témoignage des économistes, des associations professionnelles, des syndicats de travailleurs, des fédérations d'employeurs et des associations de fonctionnaires, entre autres, sont exprimés. La commission budgétaire détermine l'objet de ces discussions. [23]

- La loi sud-africaine modifiant les projets de loi de finances (Money Bill Amendment Procedure and Related Matters Act) exige du Parlement qu'il tienne des audiences publiques sur le cadre financier et les propositions de recettes. Les parties intéressées sont invitées à faire des présentations orales pendant ces audiences. [24]

Enfin, dans certains pays, l'institution supérieure de contrôle a mis en place des mécanismes innovants à travers lesquels le public peut participer au processus d'audit :

- L'Institution supérieure de contrôle indonésienne tient des réunions de consultation avec le public et mène des enquêtes pour mieux comprendre les priorités du public lors des nouveaux audits. Des programmes de télévision, des médias imprimés et des magazines institutionnels sont utilisés comme vecteurs de diffusion des principaux résultats d'audit.

20. Disponible à http://www.finance.gov.tt/services.php?mid=226.
21. Voir http://www.finance.gov.bw/index.php?option=com_content1&parent_id=334&pparent=336&id=375.
22. Plus d'informations sur ce thème peuvent être consultées à l'adresse : http://www.parliament.go.ke/.
23. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a08/anhoerungen/index.html.
24. Plus d'informations sur ce thème peuvent être consultées à l'adresse : http://www.parliament.gov.za/content/23422%20PARLIAMENT.pdf.

- Aux Philippines, un système exhaustif « d'alerte à la fraude » a été mis au point et est accessible sur le site web de l'Institution supérieure de contrôle. Il présente également un résumé annuel des plaintes pour fraude reçues par l'ISC, précisant l'organisme concerné, l'objet de l'allégation, la date de réception de la plainte, et les mesures prises par l'ISC. Le système « Alerte à la fraude » de l'ISC philippine peut être consulté sur Internet à l'adresse : http://www.coa.gov.ph/Fraud.htm.

- En Colombie, l'ISC juge que la participation du public est un pilier essentiel contre la corruption. Dans cette optique, l'ISC propose des ateliers pour former les organisations non gouvernementales et les sensibiliser au processus d'audit budgétaire. Les organisations de la société civile et le personnel de l'ISC colombienne élaborent en commun un plan détaillé, définissent les thèmes qui feront l'objet d'un audit et les sujets ou les cas particuliers à traiter. La société civile est alors sollicitée pour suivre les recommandations formulées dans l'audit. [25]

25. Plus d'informations sur ces exemples sont présentés à cette adresse : http://iniciativatpa.org/.

CHAPITRE 5
LE RÔLE DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE

Plusieurs exemples présentés dans ce rapport illustrent le rôle important que la société civile peut jouer dans l'amélioration de l'efficience et l'efficacité des budgets gouvernementaux. Des citoyens bien informés et actifs, cependant, ne peuvent pas remplacer le rôle fondamental des institutions de contrôle dans le processus budgétaire. Alors que les organisations de la société civile peuvent nouer des relations utiles avec les communautés et les groupes de citoyens, et apporter des compétences et des contributions dans la prise de décisions et le contrôle du budget, elles ne peuvent pas remplacer les institutions officielles qui ont le pouvoir et la capacité d'assurer une surveillance durable et systématique des finances publiques.

Les législatures

Les législatures, ou assemblées législatives, jouent un rôle essentiel dans la gestion des finances publiques. Dans le cadre de leurs responsabilités en matière de décisions budgétaires, elles approuvent le budget national, puis contrôlent l'exécution du budget par le pouvoir exécutif. L'Enquête sur le budget ouvert 2012 comprend une section élargie axée sur le pouvoir de la législature. Quatre nouvelles questions ont été ajoutées au questionnaire des cycles précédents de l'enquête, et les questions existantes ont été révisées dans le but d'obtenir une évaluation plus précise et plus exhaustive du rôle des législatures au cours du processus budgétaire et de l'efficacité de leur contrôle des politiques gouvernementales. [26] Compte tenu de ces changements, les scores obtenus sur le pouvoir des législatures dans cette enquête ne peuvent pas être comparés aux scores des cycles précédents de l'Enquête sur le budget ouvert.

Les aspects du contrôle législatif examinés sont les suivants :

- son implication dans le processus budgétaire avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif ;
- son accès aux capacités de recherche et d'analyse ;
- ses pouvoirs d'amendement et les délais nécessaires pour débattre de ces amendements avant l'approbation du Projet de budget ; et

- ses pouvoirs relatifs à l'approbation des transferts de fonds, des budgets supplémentaires et des fonds de prévoyance au cours de l'exécution du budget.

Le Tableau 10 présente la distribution des performances

Tableau 10 : Seulement un cinquième des législatures des pays étudiés n'ont pas les pouvoirs ou les capacités nécessaires pour s'acquitter de leur rôle de supervision [27]

Pouvoir	Nombre de Pays	Liste des Pays
Fort (67-100)	**31**	Afrique du Sud, Allemagne, Burkina Faso, Chili, Colombie, Costa Rica, Corée du Sud, Croatie, États-Unis, France, Géorgie, Ghana, Honduras, Inde, Indonésie, Italie, Kazakhstan, Mali, Mongolie, Nigéria, Norvège, Ouganda, République tchèque, Russie, Rwanda, Slovénie, Suède, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Ukraine, Viet Nam
Moyen (34-66)	**49**	Afghanistan, Albanie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Cambodge, Équateur, Égypte, Salvador, Guatemala, Iraq, Jordanie, Kenya, République kirghize, Liban, Libéria, Macédoine, Malawi, Malaisie, Mexique, Mozambique, Népal, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Niger, Pakistan , Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République démocratique du Congo, République dominicaine, Roumanie, Sao Tomé, Serbie, Slovaquie, Espagne, Sri Lanka, Tadjikistan, Tanzanie, Tchad, Timor-Leste, Royaume-Uni, Venezuela
Faible (0-33)	**20**	Algérie, Angola, Arabie saoudite, Argentine, Bulgarie, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Maroc, Myanmar, Namibie, Qatar, Sénégal, Sierra Leone, Tunisie, Turquie, Yémen, Zambie, Zimbabwe

26. Quatre des indicateurs qui ont été utilisés pour évaluer le pouvoir de supervision de la législature dans les cycles précédents de l'Enquête sur le budget sont désormais utilisés pour évaluer les possibilités de participation du public dans les budgets.
27. L'IBO désagrège les pays étudiés en quintiles basés sur le score de l'IBO de chaque pays. Sachant que 95 questions sont utilisées pour calculer l'IBO, il y a suffisamment de données sur la transparence au niveau de chaque pays pour désagréger avec confiance les pays à travers ce nombre de catégories. En revanche, les scores du pouvoir des législatures, des ISC et des possibilités de participation du public sont basés sur les réponses à 12 questions ou moins pour chaque indicateur. Ces informations sont insuffisantes pour prendre en compte plus de trois catégories.

des pays relative au pouvoir des législatures et montre que, du moins en théorie, dans la majorité des pays étudiés, elles ont des capacités et des pouvoirs modérés à forts pour s'engager activement dans le processus budgétaire et s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance. Le score moyen du pouvoir des législatures est de 52 sur 100 (voir l'annexe D pour les scores du pouvoir des législatures de l'ensemble des pays).

Le Tableau 10 montre que 31 pays obtiennent un score supérieur ou égal à 67 s'agissant du pouvoir de la législature, et que seuls 20 pays obtiennent un score inférieur ou égal à 33. Cette combinaison plutôt positive dissimule pourtant les importantes limitations rencontrées par de nombreuses législatures dans la réalisation de leurs fonctions. L'Enquête 2012 conclut que :

- Dans 70 pour cent des pays étudiés, l'exécutif tient des consultations très limitées, voire aucune, avec la législature pendant l'élaboration du budget.

- Dans 29 pays, les législatures ont reçu le Projet de budget de l'exécutif moins de six semaines avant le début de l'exercice budgétaire. Dans huit de ces pays, le Projet de budget est soit soumis à l'Assemblée législative seulement après le début de l'exercice ou ne l'est pas du tout. En d'autres termes, de nombreuses législatures n'ont pas suffisamment de temps pour bien examiner la proposition de budget et prendre les décisions appropriées.

- Dans la moitié des pays étudiés, les législateurs doivent s'appuyer soit sur des bureaux d'études qui manquent de personnel ou sur des chercheurs externes afin d'éclairer leurs travaux ; dans 26 autres pays, les législatures n'ont aucun accès à des capacités de recherche. Cette absence d'analyse indépendante limite inévitablement la capacité des législateurs à participer au processus budgétaire d'une manière significative ou efficace, surtout lors de l'examen du Projet de budget de l'exécutif et de ses amendements potentiels..

En outre, les législatures sont confrontées aux mêmes limitations graves sur leur capacité à jouer un rôle de supervision adéquat pendant l'exécution du budget. Dans près de la moitié des pays étudiés, le budget qui est approuvé par le Parlement, peut être transformé par l'exécutif lors de son exécution, soit par la redistribution des ressources d'un ministère à l'autre ou d'une ligne budgétaire à l'autre, soit en affectant des recettes supplémentaires et des fonds de prévoyance, le tout sans chercher à obtenir l'approbation de l'assemblée législative. Cela aboutit à l'exécution de budgets qui semblent très différentes de ceux qui ont été initialement approuvés et compromet la transparence et la responsabilisation. L'Enquête conclut que:

- Dans 30 pays, l'exécutif n'est pas tenu de solliciter l'autorisation ou l'avis du parlement pour transférer des fonds entre les unités administratives.

- Dans plus d'un tiers des pays étudiés (36), l'exécutif peut utiliser les revenus excédentaires pouvant être disponibles au cours de l'année budgétaire sans solliciter l'autorisation ou l'avis du parlement sur les dépenses réalisées par ces fonds.

- Dans 32 pays, les budgets supplémentaires sont soit promulgués une fois que les fonds approuvés ont été dépensés, soit des budgets supplémentaires sont mis en œuvre par l'exécutif, sans jamais solliciter l'approbation de l'Assemblée législative.

- Dans 45 pays, les fonds d'urgence peuvent être dépensés sans l'obtention de l'approbation législative.

Bien que la surveillance législative dans la majorité des 100 pays étudiés soit modérément forte, les résultats les plus préoccupants de l'Enquête portent sur le fait que 16 des 20 pays qui ont obtenu des scores moyens inférieurs à 34 sur 100, signifiant que le contrôle législatif du budget est faible, obtiennent des performances insuffisantes en matière de transparence budgétaire (ces pays sont situés dans les deux quintiles inférieurs de l'Indice sur le budget ouvert 2012). Les problèmes associés au manque de transparence budgétaires sont aggravés par la faible surveillance législative dans ces pays. En revanche, seuls six pays (Burkina Faso, Nigeria, Rwanda, Thaïlande, Trinité-et-Tobago et Viet Nam) dont la transparence budgétaire est faible, obtiennent de bonnes performances en matière de supervision budgétaire.

Les institutions supérieures de contrôle

Les lignes directrices de bonnes pratiques sur la gestion des finances publiques recommandent que tous les pays mettent sur pied et habilitent un organisme indépendant de l'exécutif qui soit en charge d'examiner l'utilisation des fonds publics. Cet organisme est généralement appelé une Institution supérieure de contrôle (ISC). Ainsi, en plus de la législature, l'ISC est la deuxième institution officielle dotée de responsabilités de supervision budgétaire.

Bien que les pouvoirs des ISC puissent varier d'un pays à l'autre, ces institutions sont chargées de mener des audits

Tableau 11. Dans près de deux tiers des pays, les institutions d'audit indépendantes ont un pouvoir fort

Pouvoir	Nombre de Pays	Liste des Pays
Fort (67-100)	**64**	Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Corée du Sud, Costa Rica, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, Inde, Indonésie, Iraq, Italie, Kenya, Libéria, Macédoine, Malaisie, Mali, Mexique, Mongolie, Namibie, Népal, Nouvelle-Zélande, Nigéria, Norvège, Pakistan, Pérou, Philippines, Pologne, Ouganda, Portugal, République tchèque, République dominicaine, Roumanie, Russie, Rwanda, Salvador, Serbie , Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tadjikistan, Tanzanie, Thaïlande, Timor-Leste, Ukraine, Royaume-Uni, Viet Nam, Yémen
Moyen (34-66)	**22**	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Tchad, République démocratique du Congo, Équateur, Égypte, République kirghize, Liban, Malawi, Nicaragua, Niger, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sao Tomé-e-Príncipe, Arabie saoudite, Sénégal, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Turquie, Venezuela, Zambie
Faible (0-33)	**14**	Angola, Azerbaïdjan, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Jordanie, Kazakhstan, Maroc, Mozambique, Myanmar, Qatar, Tunisie, Zimbabwe

financiers annuels pour déterminer la mesure dans laquelle l'exécutif a mis en œuvre le budget national selon les directives de l'assemblée législative. Dans certains pays, en particulier dans ceux qui suivent le système français de gouvernement, les ISC ont le pouvoir de sanctionner directement l'exécutif pour tout acte répréhensible. En général, les ISC soumettent leurs rapports d'audit aux assemblées législatives nationales, qui à leur tour utilisent les recommandations pour demander des comptes à l'exécutif.

L'Enquête sur le budget ouvert 2012 contient une section plus adaptée sur le pouvoir de l'ISC que dans les cycles précédents de l'Enquête. Les 10 indicateurs utilisés lors des cycles précédents de l'Enquête pour évaluer le pouvoir de surveillance budgétaire des ISC ont désormais été réduits au nombre de quatre. Quatre des anciens indicateurs sont actuellement utilisés uniquement pour évaluer la qualité et l'exhaustivité des rapports d'audit publiés, un autre est utilisé pour évaluer le pouvoir de l'assemblée législative et un autre pour mesurer les possibilités de participation du public.

Avec un score moyen de 69 sur 100, la plupart des pays étudiés obtiennent d'assez bons résultats sur les questions relatives au pouvoir de leurs ISC (voir l'Annexe D). Seuls 14 des 100 pays étudiés en 2012 sont inclus dans la catégorie « Faible », tandis que 64 pays ont obtenu un score égal ou supérieur à 67 sur 100, les plaçant dans la catégorie « Fort » (voir le Tableau 11). Comme pour les assemblées législatives, l'Enquête mesure le pouvoir des ISC en examinant leur indépendance (qui a le pouvoir de déterminer le budget de l'ISC, de démettre le responsable de ses fonctions, d'élaborer l'ordre du jour), et leurs capacités, notamment le nombre d'employés et leurs compétences pour effectuer les audits ordinaires et spécialisés (tels que les audits des fonds extrabudgétaires ou ceux du secteur de la sécurité).

Les résultats obtenus par les différents pays ne sont pas

Tableau 12. Indicateurs relatifs au pouvoir des ISC

Question/Indicateur	« A » (100 points sur 100)	« B » (67 points sur 100)	« C » (33 points sur 100)	« D » (0 points sur 100)	« E » (Question ne s'applique pour des raisons externes imprévisibles)
	Meilleures et bonnes pratiques		Pratiques faibles et insuffisantes		
Question 90. Une branche du gouvernement autre que l'exécutif (comme le corps législatif ou judiciaire) doit-elle donner son consentement définitif avant que le chef d'une Institution supérieure de contrôle (ISC) ne soit démis de ses fonctions ?	**76 pays**			**24 pays**	
Question 92. Au-delà des audits de confirmation de fin d'année, l'Institution supérieure de contrôle (ISC) dispose-t-elle d'un pouvoir discrétionnaire juridique pour entreprendre d'autres types d'audit ?	**66 pays**	**19 pays**	**9 pays**	**6 pays**	
Question 93. Qui définit le budget de l'Institution supérieure de contrôle (ISC) ? Et le niveau de financement est-il suffisant pour que l'ISC s'acquitte de son mandat ?	**43 pays**	**14 pays**	**30 pays**	**12 pays**	**1 pays**
Question 94. Est-ce que l'Institution suprême de contrôle (ISC) emploie du personnel désigné pour entreprendre les audits des agences du gouvernement central concernant le secteur de la sécurité (les forces de défense, la police et les services de renseignement) ?	**43 pays**	**10 pays**	**7 pays**	**38 pays**	**2 pays**

surprenants. La Nouvelle-Zélande et les pays scandinaves ont obtenu les meilleurs scores concernant les quatre indicateurs définissant le pouvoir des ISC, comme l'on pouvait s'y attendre compte tenu de leur histoire institutionnelle forte et démocratique. Le Cameroun, la Guinée équatoriale, Fidji, la Jordanie, le Mozambique, Myanmar et le Qatar ont en revanche obtenu un score de 0 pour au moins trois des quatre indicateurs.

L'on pensait jusque-là que le système juridique d'un pays donné était associé à la force ou à la faiblesse de son institution supérieure de contrôle. Pourtant, les résultats de l'Enquête sur les indicateurs relatifs au pouvoir des ISC montrent des institutions de contrôle fortes dans les pays qui appartiennent à chacune des catégories ayant des systèmes juridiques différents (anglais, français, allemand, scandinave et socialiste), comme en témoignent les scores élevés du Brésil , du Chili, de la Géorgie, du Ghana, de la Norvège, de la Pologne et de la Slovénie, entre autres. Les scores élevés de ces pays très différents indiquent que le système juridique d'un pays ne semble pas déterminer le pouvoir de son institution supérieure de contrôle.

Bien que les pays d'Europe de l'Est, d'Asie du Sud et d'Amérique latine disposent, en moyenne, de très fortes institutions de contrôle externe, les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont obtenu le score moyen le plus faible (40) quant au contrôle externe. Dans la plupart des pays de la région, les ISC profitent d'un certain niveau d'indépendance en théorie, notamment sur le choix des audits à mener, mais cela ne suffit pas à garantir que ces institutions pourront s'acquitter efficacement de leurs fonctions de contrôle. D'autres conditions importantes nécessaires font souvent défaut pour une surveillance efficace, tels que l'indépendance totale de l'exécutif, un financement suffisant, et une dotation adaptée en personnel formé et spécialisé. L'Irak et le Yémen sont deux exceptions dans la région, où les résultats sont plutôt mauvais, et obtiennent des scores de 67 sur les questions relatives au pouvoir de l'ISC.

L'Afrique subsaharienne enregistre le deuxième score moyen le plus faible (55), mais certains pays affichent également de bonnes performances dans cette région : le Botswana, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Rwanda affichent tous un score supérieur à 80 sur les questions relatives au pouvoir des ISC.

Le fait de réduire au nombre de quatre les 10 questions utilisées pour évaluer le pouvoir de supervision des ISC implique qu'il n'est pas possible de comparer ces données avec celles des autres résultats rapportés dans les précédents cycles de l'Enquête. Cependant, il est possible de « réévaluer » les résultats de l'Enquête 2010 en basant les scores sur les quatre questions consacrées aux ISC. En utilisant seulement les questions retenues dans la section consacrée aux ISC, le score moyen des 93 pays pour lesquels des données sont disponibles pour 2010 et 2012 est passé de 68 à 71.

Bien que les résultats généraux relatifs au pouvoir des ISC soient bons, la corrélation entre les scores d'un pays donné sur les différentes parties de l'Enquête sur le budget ouvert est une préoccupation importante. De nombreux pays où les ISC sont faibles enregistrent également des lacunes en matière de transparence budgétaire et de surveillance législative des budgets. Sur les 14 pays enregistrant un score moyen inférieur à 34 - signifiant que les ISC ont de faibles pouvoirs de supervision budgétaires - 10 pays (Angola, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Maroc, Myanmar, Qatar, Tunisie et Zimbabwe) enregistrent également de mauvaises performances en matière de transparence budgétaire (les scores de l'IBO de ces pays les placent dans les deux quintiles inférieurs) et de contrôle législatif (les scores obtenus par ces pays sont inférieurs à 34 en matière de pouvoir de la législature). Autrement dit, les systèmes budgétaires de ces 10 pays souffrent dans trois domaines clés : la faiblesse des institutions d'audit, l'insuffisance de la transparence budgétaire et les mauvaises performances des législateurs.

CHAPITRE 6
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le score moyen de 43 obtenu pour l'IBO 2012 révèle que la plupart des pays ne fournissent actuellement pas suffisamment d'informations dans leurs documents budgétaires. Cela signifie que dans 77 pays étudiés, les citoyens et les organisations de la société civile ne peuvent pas participer pleinement et efficacement aux décisions ni demander au gouvernement de rendre des comptes sur la façon dont il perçoit et dépense l'argent des contribuables.

Les gouvernements interrogés ne communiquent pas les 131 documents budgétaires clés qu'ils produisent pour leur usage interne (les 100 pays devraient publier un total de 800 documents pour répondre aux normes internationales). Les 178 autres documents clés ne sont même pas produits. La plupart des documents qui sont publiés manquent de détails importants sur les recettes, les dépenses et l'endettement. L'Enquête révèle qu'un large éventail de pays réalise des performances insuffisantes, y compris les pays à faible revenu, les pays d'Afrique et du Moyen-Orient, les pays qui dépendent de l'aide étrangère et des recettes des hydrocarbures, et les pays peu démocratiques.

Les bonnes nouvelles sont que les scores de la transparence budgétaire augmentent progressivement, en particulier parmi les mauvais élèves. Le score moyen obtenu par les 40 pays dont les scores de l'IBO sont comparables de 2006 à 2012 a augmenté de plus d'un cinquième, des progrès ayant été observés parmi les pays qui étaient peu transparents au début de l'Enquête, avec une hausse de plus de trois cinquièmes. De 2010 à 2012, les pays d'Afrique francophone ont doublé leurs scores moyens et les performances des pays comme le Honduras et l'Afghanistan se sont considérablement améliorés.

En bref, malgré le manque de transparence et de responsabilisation budgétaires constaté dans certains pays, les contre-exemples sont nombreux. Le déterminant le plus important de l'amélioration de la transparence budgétaire est la volonté politique des pays.

Malheureusement, cette volonté politique fait défaut ou est erratique dans de trop nombreux pays, qui se contentent de processus budgétaires insuffisamment transparents. Par exemple, de 2008 à 2012, seuls sept pays à faible score (sur 59 pays) ont suffisamment amélioré leurs scores de l'IBO pour être considérés comme fournissant au public des quantités importantes d'information sur le budget (avec des scores de l'IBO supérieurs à 60). En outre, les scores de l'IBO 2012 ont considérablement diminué dans quatre pays. La lenteur des progrès dans de nombreux pays et la régression de la transparence budgétaire dans d'autres pays signifie qu'au rythme actuel, il faudra au moins une génération avant d'atteindre une transparence budgétaire significative dans la grande majorité des pays du monde. Cela pourrait signifier une génération d'occasions manquées et de gaspillage des ressources.

La performance des pays relative aux indicateurs permettant d'évaluer les possibilités de participation du public dans le processus budgétaire est encore pire que leur performance en matière de transparence. Ce rapport conclut que les pouvoirs exécutifs, législatifs et les institutions supérieures de contrôle dans le monde peuvent déployer davantage d'efforts pour impliquer le public dans toutes les étapes du processus budgétaire. Ces institutions peuvent s'inspirer des exemples rares, mais prometteurs, des pratiques innovantes que certains pairs ont développées pour favoriser la participation du public dans le processus de décision budgétaire.

Les institutions de contrôle budgétaire (les législatures et les institutions supérieures de contrôle) obtiennent en moyenne des sous-scores qui sont supérieurs à ceux de

l'IBO ou des indices de participation du public, mais sont néanmoins souvent confrontées à des limitations sévères, y compris l'insuffisance des ressources financières et humaines, des mandats et une indépendance limités. De plus, leurs actions sont souvent entravées par l'absence de mécanismes leur permettant d'assurer le suivi de leurs conclusions. Il convient également de rappeler que les pays dont les institutions de contrôle sont faibles sont le plus souvent des pays qui ont peu de transparence budgétaire. Cette combinaison est particulièrement désavantageuse pour leurs citoyens.

Cette situation contraste avec le consensus mondial croissant sur la nécessité de promouvoir des pratiques gouvernementales plus transparentes, afin d'améliorer la gouvernance et les résultats du développement. Les changements survenus dans le contexte international ont mis un accent croissant sur l'importance de la transparence et la responsabilité dans l'action gouvernementale, comme en témoignent une série de nouvelles initiatives visant à répondre à certaines des lacunes identifiées par l'Enquête sur le budget ouvert 2012.

Les gouvernements nationaux peuvent facilement promouvoir les réformes à condition qu'ils en aient la volonté

Le tableau dressé par les résultats de l'enquête diffère également de la facilité avec laquelle les pays peuvent adopter des systèmes budgétaires plus transparents et responsables, à condition qu'ils en aient la volonté. Le message est clair - les pays qui ne fournissent pas suffisamment d'informations budgétaires pour permettre un débat total sur le budget, qui n'élargissent pas suffisamment les possibilités de participation du public, et qui manquent d'institutions de contrôle institutionnel solides doivent intensifier leurs efforts de réforme.

Rien ne peut justifier la raison pour laquelle différents gouvernements ne peuvent pas répondre aux normes élémentaires de transparence et de responsabilité. Les meilleures pratiques sont connues. L'assistance technique est facilement disponible. Les coûts directs des réformes sont généralement minimes ; les réformes peuvent souvent être réalisées en publiant simplement les documents existants sur les sites existants. Des pairs ont déjà réalisé des progrès pour mener les réformes nécessaires. Il existe des modèles qui peuvent facilement être reproduits.

Ainsi, si chaque gouvernement mobilisait sa volonté politique pour promouvoir les réformes, il pourrait alors s'inspirer des pratiques et des ressources existantes pour atteindre rapidement les repères pratiques ci-après.

- Les pays classés dans les deux catégories inférieures de l'IBO doivent assurer la publication régulière et en temps opportun d'au moins un ensemble minimal de documents budgétaires, y compris le Projet de budget de l'exécutif, le Budget approuvé, le Rapport d'audit et le Budget des citoyens, et la tenue d'audiences publiques pour diffuser des informations relatives au budget et recueillir l'avis des citoyens sur les politiques budgétaires. Tous les pays peuvent faire cela rapidement et avec un coût limité.

- Les pays classés dans la catégorie intermédiaire de l'IBO doivent améliorer l'exhaustivité des documents budgétaires existants, promouvoir des moyens plus efficaces de faire participer les citoyens dans les processus budgétaires et assurer que les législatures et les ISC disposent des ressources nécessaires pour mener à bien et avec efficacité leur fonction de contrôle. Ces pays doivent décider de fournir des informations budgétaires significatives, de manière à atteindre des scores de l'IBO supérieurs à 60. [28]

- Chaque pays doit faire la promotion de mécanismes de participation fondamentaux et novateurs tout au long du processus budgétaire.

- Chaque pays doit publier les documents budgétaires qu'il produit sur l'Internet dans des formats « lisibles par machine », comme par exemple une feuille de calcul Excel, qui facilitent l'analyse.

Que doivent faire les différents acteurs ?

Les initiatives individuelles nationales sont plus susceptibles de se produire, et de réussir, lorsqu'elles sont encouragées et soutenues par le large éventail des intervenants qui s'intéressent à la promotion de la transparence et la responsabilisation budgétaires. Un effort concerté de toutes les parties prenantes est donc plus susceptible de générer des réformes nécessaires. Le fait que certaines des recommandations ci-dessous ne soient pas nouvelles (c'est-à-dire qu'elles figuraient d'ores et déjà dans les précédents rapports de l'Enquête sur le budget ouvert) illustre les défis persistants auxquels les groupes de la société civile et les autres acteurs

28. Les pays classés dans les deux premières catégories de l'IBO doivent mener et promouvoir de manière active les initiatives internationales visant à améliorer la transparence budgétaire et la participation au niveau mondial, et veiller à ce que les thématiques des finances publiques qui ne sont pas couvertes par l'IBO, tels que les marchés, soient gérées de manière aussi transparente que le reste du budget. L'IBP a entrepris un projet de recherche pour évaluer la transparence de ces questions dans le cadre de son projet « IBO Plus ».

sont confrontés dans les pays où les pratiques de transparence budgétaire ne respectent pas les normes internationales minimales.

Les différentes **coalitions multipartites** doivent s'assurer que les gouvernements du monde reçoivent un message ferme et cohérent sur la nécessité d'introduire des réformes visant à mettre en œuvre des pratiques budgétaires plus transparentes et réceptives.

- Les efforts multipartites, tels que l'Open Government Partnership et la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), doivent consacrer l'énergie, les ressources et l'influence nécessaires pour apporter un changement rapide et mesurer les progrès, dans la mesure du possible. Ces coalitions doivent reconnaître que même s'il existe bel et bien un consensus mondial sur les principes – et les avantages – de la transparence et de la responsabilisation budgétaires, il est encore loin de faire l'objet d'améliorations nettes de la gouvernance.

- La tendance mondiale en faveur de la transparence budgétaire doit être intégrée dans les accords internationaux de développement, tels que le programme et les accords post-2015 relatifs à l'adaptation au changement climatique et le financement des mesures d'atténuation.

Les législatures et les ISC doivent :

- utiliser leurs pouvoirs existants de façon plus efficace et assurer que les cadres respectent leur mandat, leur rôle et leurs prérogatives ; et

- s'efforcer d'améliorer la collaboration entre elles et avec les organisations de la société civile, qui peuvent leur fournir les ressources et les compétences qui leur font souvent défaut.

Les bailleurs de fonds doivent :

- Harmoniser leurs principes, leurs lignes directrices, leurs manuels et leurs cadres d'évaluation pour assurer que les conseils qu'ils fournissent aux pays à travers le monde reflètent le consensus croissant autour de l'importance de la transparence budgétaire et fiscale en matière de croissance et de développement. Les Principes de haut niveau mis au point par l'initiative GIFT représentent un cadre d'ensemble utile dont peuvent s'inspirer les différents autres codes et lignes directrices.

- Jouer un rôle plus actif dans la promotion de la transparence et de la responsabilisation budgétaires dans les pays qui sont fortement tributaires de l'aide étrangère. Compte tenu de leur influence dans ces pays, les bailleurs de fonds doivent assurer que leurs interventions encouragent des réformes de transparence et évitent plutôt aux gouvernements de subir des pressions internes. (En investissant dans d'autres pays, le secteur privé peut jouer un rôle semblable et complémentaire).

- Établir des objectifs de référence et des mesures incitatives pour ouvrir leurs processus budgétaires. Les exemples de l'Union européenne et de le Département britannique pour le développement international (UKAid) dans ce domaine doit être suivi par d'autres.

- Intégrer les composantes de la transparence, de la participation du public et de la surveillance dans leurs efforts, grâce à la formation ou à l'assistance technique, afin de promouvoir les réformes budgétaires et renforcer les institutions gouvernementales.

Les organisations de la société civile doivent :

- Collaborer dans tous les secteurs, en redoublant d'efforts pour exiger une plus grande transparence de la part de leurs gouvernements, ainsi que des espaces formels pour la participation du public au cours du processus budgétaire

- Travailler avec d'autres acteurs pertinents (les médias, les parlements, les institutions de contrôle, les bailleurs de fonds) pour inciter les gouvernements à devenir plus transparents.

- Profiter des moments critiques qui ont été identifiés comme offrant des possibilités de faire pression pour des réformes de transparence, comme les élections, les crises financières et les affaires de corruption.

- Chercher à établir des collaborations internationales avec d'autres groupes similaires. Le Global Movement for Budget Transparency, Accountability, and Participation peut être une tribune intéressante pour l'apprentissage mutuel et les activités conjointes. Ces activités peuvent comprendre un plaidoyer conjoint pour promouvoir les réformes dans les pays qui rencontrent des problèmes communs et des efforts de collaboration pour suivre les progrès réalisés sur ces réformes.

En outre, tous les acteurs doivent utiliser l'Indice sur le budget ouvert comme outil de promotion de la transparence et de la responsabilisation budgétaires. Par exemple : les gouvernements peuvent l'utiliser comme un point de référence dans leurs plans de réforme pour fixer des objectifs visant à améliorer les normes de transparence budgétaire ; les bailleurs de fonds peuvent en faire autant dans les pays où leur aide est versée directement dans les budgets gouvernementaux ; et les OSC peuvent plaider en faveur de réformes spécifiques qui ont été identifiées, telles que la publication d'un document budgétaire déjà produit pour un usage interne ou l'inclusion d'informations supplémentaires dans les domaines que l'IBO a définis d'opaques.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de ces recommandations pourrait entraîner des gains considérables. Mieux que des progrès stables mais insuffisants, un niveau plus élevé d'engagement national et international pourra rapidement céder la place à la mise en œuvre de systèmes budgétaires transparents et responsables dans la majorité des pays du monde.

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

L'Enquête sur le Budget Ouvert est une enquête qui évalue l'accès du public à l'information budgétaire ainsi que les autres pratiques de budgétisation qui contribuent à obtenir un système de finances publiques responsable et réceptif dans les pays du monde. [29] La majorité des questions de l'Enquête se penche sur les pratiques actuelles plutôt que sur les exigences pouvant être imposées par la loi.

L'Enquête se concentre sur les contenus et la publication en temps opportun des huit documents budgétaires clés que tous les pays doivent publier au cours de toutes les étapes du processus budgétaire, d'après les critères de bonne pratique généralement acceptés pour la gestion financière du secteur public. Nombre de ces critères sont similaires à ceux développés par les organisations multilatérales, tels que le Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale du FMI, les Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire de l'OCDE et la Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). La solidité de ces lignes directrices repose sur leur application universelle dans les différents systèmes budgétaires internationaux et dans les pays ayant différents niveaux de revenus.

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

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

Le questionnaire sur le budget ouvert

Les résultats obtenus par chaque pays dans l'édition 2012 de l'Enquête sont basés sur un questionnaire composé de 125 questions qui a été complété par un chercheur ou un groupe de chercheurs employés par une organisation nationale. Tous les chercheurs qui ont eu la responsabilité de remplir le Questionnaire sur le budget ouvert sont employés soit par des institutions universitaires soit par des organisations de la société civile. Les mandats et champs d'intérêt des groupes de recherche varient grandement, mais tous ont un intérêt commun pour la promotion de pratiques de budgétisation transparentes et réceptives dans leurs pays. La plupart des chercheurs appartiennent à des organisations portant une attention particulière aux questions budgétaires.

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

Une fois complétées, les réponses au questionnaire sont quantifiées. Pour les questions ayant cinq options de réponse, le résultat numérique de 100 pour cent est attribué à une réponse « a », 67 pour cent pour un « b », 33 pour cent pour un « c » et zéro pour un « d ». La réponse « e » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée. Pour les questions ayant trois options de réponses, un résultat de 100 est attribué à la réponse « a » et de zéro pour la réponse « b ». La réponse « c » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée.

29. L'Enquête sur le budget ouvert considère qu'un document est « accessible au public » s'il est : 1) publié par l'institution ou l'organisme chargé de le produire dans un délai raisonnable, et 2) disponible à moindre coût à toute personne qui souhaite obtenir ce document (c'est-à-dire que le gouvernement ne doit pas être sélectif en donnant accès aux documents).

Le processus de recherche

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

Toutes les réponses aux questions de l'Enquête sont étayées par des preuves, telles que des citations issues de documents budgétaires ; les lois du pays ; ou des entretiens avec des responsables gouvernementaux, des législateurs et des experts du processus budgétaire du pays. Tout au long du processus de recherche, les membres du personnel de l'IBP ont aidé les chercheurs à suivre la méthodologie de l'enquête, notamment les lignes directrices pour répondre aux questions de l'Enquête. (Voir le Guide relatif au Questionnaire sur le budget ouvert à l'adresse : http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/.)

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire et dans la plupart des cas a passé six mois à discuter avec les chercheurs pour réviser les questionnaires. L'analyse de l'IBP avait pour but de s'assurer que les réponses aux questions étaient consistantes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays. Les réponses ont également été vérifiées en fonction des informations disponibles publiquement, notamment les documents et les rapports budgétaires sur la transparence des finances publiques publiés par les institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE.

Les questionnaires ont été ensuite revus par deux relecteurs experts anonymes, qui étaient des personnes ayant des connaissances substantielles du système budgétaire d'un pays donnée. Les relecteurs experts, qui n'étaient pas associés au gouvernement du pays étudié ont été identifiés à partir d'une recherche dans les bibliographies, les contacts professionnels, sur Internet et dans les registres de conférences passées de l'IBP.

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

L'IBP a également invité les gouvernementaux de 95 pays à fournir des commentaires sur les questionnaires préliminaires. La décision d'inviter un gouvernement à commenter les résultats préliminaires a été prise suite à la consultation avec l'organisation de recherche responsable de l'Enquête. L'équipe de l'IBP a déployé des efforts considérables pour encourager les gouvernements à fournir leurs commentaires. Ceux qui n'avaient pas répondu aux premières invitations ont été relancés à cinq ou six occasions. Sur les 95 gouvernements invités, 41 ont fourni des commentaires sur les questionnaires de leur pays. Ces commentaires peuvent être consultés dans leur intégralité dans les questionnaires pertinents à l'adresse : http://bit.ly/P8NPOV.

L'Indice sur le budget ouvert

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

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

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

Trois des 30 questions qui ne portent pas sur l'IBO ne sont pas incluses dans les indicateurs globaux. Deux questions (65 et 72) portant sur les Rapports en cours d'année ont été ajoutées au cours des éditions suivantes de l'Enquête. Elles

L'Indice sur le budget ouvert mesure de la diffusion en temps opportun de l'information tout au long du processus budgétaire

Document budgétaire	Délai de publication des documents « accessibles au public »	Numéros des questions de l'Enquête 2012	Nombre de questions par document dans l'IBO
Rapport préalable au budget (RPB)	Il doit être publié au moins un mois avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif pour examen par la législature	**60-62**	**3**
Projet de budget de l'exécutif (PBE)	Dans l'idéal, il doit être publié en même temps que sa présentation à la législature. Au minimum, il doit être publié pendant son examen par la législature et préalablement à son approbation. Un Projet de budget de l'exécutif publié après son approbation par la législature ne sera en aucun cas considéré comme étant « accessible au public »	**1-58**	**58**
Documents à l'appui du PBE	Ils doivent être publiés à peu près au même moment que le Projet de budget de l'exécutif (voir ci-dessus)	**1-58**	**58**
Budget approuvé (BA)	Il doit être publié au plus tard trois mois après l'approbation du budget par la législature.	**101**	**1**
Budget des citoyens (BC)	S'il s'agit d'une version simplifiée du Projet de budget l'exécutif, il doit être publié en même temps que le Projet de budget de l'exécutif « accessible au public ». S'il s'agit d'une version simplifiée du Budget approuvé, il doit être publié en même temps que le Budget approuvé « accessible au public ».	**109-112**	**4**
Rapports en cours d'année (RCA)	Ils doivent être publiés au plus tard trois mois suivant la fin de la période financière.	**63-64, 66-71**	**8**
Revue de milieu d'année (RMA)	Elle doit être publiée au plus tard trois mois suivant la fin de la période financière.	**73-76**	**4**
Rapport de fin d'année (RFA)	Il doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice fiscal (période financière).	**77-86**	**10**
Rapport d'audit	Il doit être publié au plus tard deux ans suivant la fin de l'exercice fiscal (période financière).	**87-89, 91, 95-96, 108**	**7**

n'ont ainsi pas été incluses dans le calcul de l'IBO afin de maintenir une comparabilité au fil du temps. La réponse à une question (113) portant sur le fait que l'exécutif publie des définitions accessibles et non techniques des termes utilisés dans le budget et dans les autres documents budgétaires n'est pas incluse dans l'Indice sur le budget ouvert.

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

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

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

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

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

La Section 4 a été ajoutée à l'Enquête 2012 et est composée de questions qui mesurent le pouvoir de la législature et de l'Institution supérieure de contrôle. Elle comprend des questions qui faisaient partie des éditions précédentes de l'Enquête, ainsi que des nouvelles questions qui se penchent sur différents facteurs comme l'existence d'un organisme de recherche bien établi pouvant fournir à la législature

les capacités d'analyse et les orientations sur les questions budgétaires ; l'existence de débats législatifs prébudgétaires, de procédures de transfert de fonds, non seulement entre les unités administratives, mais également entre les postes budgétaires individuels, et de procédures en place en cas de collecte de recettes supplémentaires au cours de l'exercice budgétaire.

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

L'Enquête sur le budget ouvert évalue les protagonistes chargés du contrôle et les pratiques de suivi

Indicateur mesuré	Numéros des questions de l'Enquête 2012	Nombre de questions par indicateur
Participation du public dans le processus budgétaire	114-125	12
Pouvoir de la législature	59, 97-100, 102-107	11
Pouvoir de l'institution supérieure de contrôle	90, 92-94	4

Résumé des modifications apportées au Questionnaire sur le budget ouvert 2012

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

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

Le Budget des citoyens

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

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

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

1. Dans 71 des 100 pays étudiés, les scores de l'IBO 2012 calculés sur 95 questions sont plus faibles que les scores basés sur 92 questions. Cependant, dans un peu plus des deux tiers des pays étudiés (68), la différence n'est pas supérieure à un point. Une baisse de trois points est observée pour trois pays : les États-Unis, l'Allemagne, et

l'Espagne – qui affichent tous de bonnes performances.

2. Le classement relatif change légèrement entre le « nouveau » (95 questions) et « l'ancien » calcul de l'IBO : les corrélations entre les scores et les classements, en utilisant les méthodes anciennes et nouvelles, sont extrêmement élevés (0,9998 et 0,9992, respectivement), suggérant ainsi que les modifications apportées au questionnaire ont un très faible impact sur l'évaluation de la transparence budgétaire, tant au niveau mondial qu'au sein de chaque pays.

Le pouvoir de la législature

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

Le pouvoir de l'Institution supérieure de contrôle

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

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

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

Participation du public au processus budgétaire

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

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

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

Bien que l'utilisation d'une moyenne simple soit claire, elle considère implicitement que certains documents budgétaires sont plus importants que d'autres. En particulier, 58 des 95 questions de l'IBO évaluent l'accès du public et l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif, et sont donc des déterminants clés du score global de l'IBO d'un pays donné. En revanche, le Budget approuvé et le Budget des citoyens sont soumis à une et quatre questions, respectivement

Cette pondération implicite est justifiée. Du point de vue de la société civile, le Projet de budget de l'exécutif est le document budgétaire le plus important, car il définit les objectifs du gouvernement en matière de politiques et de programmes budgétaires pour l'année à venir. L'accès à ces informations est crucial pour la société civile si elle doit influencer les débats budgétaires préalablement à l'approbation du budget final.

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

Avez-vous des questions ?

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

ANNEXE B : LES SCORES DE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT AU FIL DU TEMPS, DE 2006 À 2012

Pays	Indice sur le budget ouvert 2006	Indice sur le budget ouvert 2008	Indice sur le budget ouvert 2010	Indice sur le budget ouvert 2012
Afghanistan		8	21	59
Albanie	25	37	33	47
Algérie		2	1	13
Angola	5	4	26	28
Argentine	40	56	56	50
Azerbaïdjan	30	37	43	42
Bangladesh	39	42	48	58
Benin				1
Bolivie		7	13	12
Bosnie-Herzégovine		44	44	50
Botswana			51	50
Brésil	74	74	71	73
Bulgarie	47	57	56	65
Burkina Faso			5	23
Cambodge		11	15	15
Cameroun		5	2	10
Tchad			0	3
Chili			72	66
Chine		14	13	11
Colombie	57	61	61	58
Costa Rica	45	45	47	50
Croatie	42	59	57	61
République tchèque	61	62	62	75
démocratique du Congo		1	6	18
République dominicaine		12	14	29
Équateur			31	31
Égypte	19	43	49	13
Salvador	28	37	37	43
Guinée équatoriale		0	0	0
Fidji		13	0	6
France	89	87	87	83
Géorgie	34	53	55	55
Allemagne		64	68	71
Ghana	42	50	54	50
Guatemala	46	46	50	51
Honduras		12	11	53
Inde	53	60	67	68
Indonésie	42	54	51	62
Iraq			0	4
Italie			58	60
Jordanie	50	53	50	57
Kazakhstan		35	38	48
Kenya			49	49
République kyrgyze		8	15	20
Liban		32	32	33
Liberia		3	40	43
Macédoine		54	49	35
Malawi		28	47	52
Malaisie		35	39	39
Mali			35	43
Mexique	50	55	52	61
Mongolie	18	36	60	51

Pays	Indice sur le budget ouvert 2006	Indice sur le budget ouvert 2008	Indice sur le budget ouvert 2010	Indice sur le budget ouvert 2012
Maroc	19	28	28	38
Mozambique			28	47
Myanmar				0
Namibie	50	46	53	55
Népal	36	43	45	44
Nouvelle-Zélande	86	86	90	93
Nicaragua			37	42
Niger		26	3	4
Nigeria	20	19	18	16
Norvège	72	80	83	83
Pakistan		38	38	58
Papouasie-Nouvelle-Guinée	52	61	57	56
Pérou		67	65	57
Philippines	51	48	55	48
Pologne		67	64	59
Portugal			58	62
Qatar				0
Roumanie	66	62	59	47
Russie	47	58	60	74
Rwanda		1	11	8
Sao Tomé-et-Principe		1	0	29
Arabie saoudite		1	1	1
Sénégal		3	3	10
Serbie		46	54	39
Sierra Leone				39
Slovaquie			57	67
Slovénie		74	70	74
Afrique du Sud	86	87	92	90
Corée du Sud		66	71	75
Espagne			63	63
Sri Lanka	47	64	67	46
Soudan		0	8	
Suède	76	78	83	84
Tadjikistan				17
Tanzanie		36	45	47
Thaïlande		40	42	36
Timor-Leste			34	36
Trinité-et-Tobago		33	33	38
Tunisie				11
Turquie	42	43	57	50
Ouganda	32	51	55	65
Ukraine		55	62	54
Royaume-Uni	88	88	87	88
États-Unis	81	82	82	79
Venezuela		35	34	37
Viet Nam	3	10	14	19
Yémen		10	25	11
Zambie			36	4
Zimbabwe				20
	* 40 pays comparable avec les années	* 78 pays comparable avec les années précédentes	* 94 pays comparable avec les années précédentes	* 100 pays comparable sauf Soudan
		* 77 pays comparable avec 2012	* 93 pays comparable avec 2012	

ANNEXE C : L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS BUDGÉTAIRES, ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2012

Pays	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit
Afghanistan	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡
Albanie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟡	🟢
Algérie	🟡	🟢	🔴	🟢	🟡	🟡	🟡	🟡
Angola	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🔴
Argentine	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Azerbaïdjan	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Bangladesh	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴
Benin	🟡	🟡	🔴	🟢	🟡	🔴	🔴	🔴
Bolivie	🟡	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Bosnie-Herzégovine	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Botswana	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟡	🟢	🟢
Brésil	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Bulgarie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Burkina Faso	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡	🟡	🟢	🔴
Cambodge	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡
Cameroun	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟡	🟢
Tchad	🟡	🟡	🔴	🟢	🟡	🟡	🟡	🔴
Chili	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Chine	🔴	🟡	🔴	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢
Colombie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Costa Rica	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢
Croatie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
République tchèque	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
démocratique du Congo	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🔴	🔴
République dominicaine	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Équateur	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡
Égypte	🔴	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Salvador	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Guinée équatoriale	🟡	🟡	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡	🔴
Fidji	🟢	🟡	🔴	🟢	🟡	🟡	🟡	🟡
France	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Géorgie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡	🔴	🟡	🟢
Allemagne	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Ghana	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢
Guatemala	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Honduras	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Inde	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Indonésie	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢	🟢
Iraq	🟡	🟡	🔴	🟢	🟡	🟡	🟢	🟡
Italie	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Jordanie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Kazakhstan	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Kenya	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	🟡	🟢
République kyrgyze	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Liban	🔴	🟢	🔴	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡
Liberia	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴
Macédoine	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Malawi	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟡	🟢
Malaisie	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Mali	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴

🟢 Publié 🟡 Produit à des fins internes uniquement 🔴 Non produit

Pays	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit
Mexique	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Mongolie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Maroc	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟡	🟢
Mozambique	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Myanmar	🔴	🟡	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡	🟡
Namibie	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢
Népal	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Nouvelle-Zélande	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Nicaragua	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Niger	🟡	🟡	🔴	🟢	🟡	🟡	🟡	🟡
Nigeria	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡
Norvège	🟡	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Pakistan	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Papouasie-Nouvelle-Guinée	🟢	🟢	🔴	🟡	🔴	🟢	🟢	🟢
Pérou	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Philippines	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🟢
Pologne	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Portugal	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Qatar	🟡	🟡	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡	🟡
Roumanie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Russie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Rwanda	🟡	🟡	🔴	🟢	🟡	🟡	🟢	🟡
Sao Tomé-et-Principe	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴
Arabie saoudite	🔴	🟡	🔴	🟡	🔴	🔴	🟡	🟡
Sénégal	🟢	🟡	🔴	🟡	🟢	🟡	🟡	🔴
Serbie	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Sierra Leone	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Slovaquie	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Slovénie	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Afrique du Sud	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Corée du Sud	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Espagne	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Sri Lanka	🔴	🟢	🔴	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢
Suède	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Tadjikistan	🟡	🟡	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟡
Tanzanie	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🟢
Thaïlande	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴
Timor-Leste	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴
Trinité-et-Tobago	🔴	🟢	🔴	🟢	🔴	🟡	🔴	🟢
Tunisie	🔴	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Turquie	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Ouganda	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Ukraine	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟡	🟢	🟢
Royaume-Uni	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
États-Unis	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Venezuela	🟡	🟢	🔴	🟢	🔴	🔴	🟢	🟢
Viet Nam	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Yémen	🔴	🔴	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟡
Zambie	🔴	🟡	🔴	🟢	🟡	🔴	🟡	🟢
Zimbabwe	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴

ANNEXE D : LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE ET LE POUVOIR DES INSTITUTIONS DE CONTRÔLE

Pays	Participation publique 2012	Pouvoir de la législature 2012	Pouvoir de l'ISC 2012
Afghanistan	11	48	75
Albanie	11	52	100
Algérie	14	21	34
Angola	6	18	25
Argentine	31	30	75
Azerbaïdjan	6	39	33
Bangladesh	11	58	67
Benin	0	45	42
Bolivie	3	45	75
Bosnie-Herzégovine	19	42	100
Botswana	19	58	100
Brésil	36	61	100
Bulgarie	33	30	67
Burkina Faso	17	76	50
Cambodge	0	39	58
Cameroun	11	21	8
Tchad	0	46	42
Chili	11	67	100
Chine	14	12	25
Colombie	39	70	100
Costa Rica	19	70	100
Croatie	36	67	75
République tchèque	28	76	92
démocratique du Congo	3	45	42
République dominicaine	25	64	67
Équateur	22	41	58
Égypte	8	58	50
Salvador	14	55	100
Guinée équatoriale	0	9	0
Fidji	11	0	8
France	42	85	92
Géorgie	47	82	92
Allemagne	22	82	100
Ghana	36	79	92
Guatemala	3	42	100
Honduras	22	67	67
Inde	17	76	100
Indonésie	19	85	67
Iraq	0	51	67
Italie	25	70	67
Jordanie	11	64	25
Kazakhstan	14	67	33
Kenya	39	64	83
République kyrgyze	11	47	58
Liban	0	36	42
Liberia	11	51	75
Macédoine	8	55	100
Malawi	19	57	42
Malaisie	17	52	100
Mali	11	70	83
Mexique	25	52	92
Mongolie	19	67	75

Pays	Participation publique 2012	Pouvoir de la législature 2012	Pouvoir de l'ISC 2012
Maroc	6	33	25
Mozambique	8	36	25
Myanmar	6	12	8
Namibie	3	30	67
Népal	17	39	100
Nouvelle-Zélande	58	61	100
Nicaragua	3	46	50
Niger	0	64	50
Nigeria	31	76	67
Norvège	53	88	100
Pakistan	11	51	92
Papouasie-Nouvelle-Guinée	11	48	42
Pérou	17	61	83
Philippines	53	36	92
Pologne	45	48	100
Portugal	14	58	75
Qatar	0	0	0
Roumanie	14	58	100
Russie	25	85	100
Rwanda	33	73	92
Sao Tomé-et-Principe	3	51	42
Arabie saoudite	3	0	59
Sénégal	11	30	58
Serbie	8	49	84
Sierra Leone	19	27	75
Slovaquie	28	37	100
Slovénie	58	79	100
Afrique du Sud	58	88	75
Corée du Sud	92	79	67
Espagne	14	40	75
Sri Lanka	8	47	50
Suède	50	91	100
Tadjikistan	3	39	92
Tanzanie	14	43	67
Thaïlande	14	70	83
Timor-Leste	22	48	100
Trinité-et-Tobago	14	70	59
Tunisie	8	21	33
Turquie	11	27	50
Ouganda	19	73	67
Ukraine	31	73	75
Royaume-Uni	56	49	100
États-Unis	58	87	100
Venezuela	17	39	58
Viet Nam	14	76	84
Yémen	6	33	67
Zambie	14	33	50
Zimbabwe	17	23	25

L'Initiative sur le budget ouvert est basée au bureau de l'International Budget Partnership à Washington DC :

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002
(Téléphone) +1 202 4085 1080
(Télécopie) +1 202 408 8173

L'IBP dispose également de bureaux à Mexico, au Mexique ; au Cap, en Afrique du Sud ; et à Mumbai, en Inde.

Pour plus d'informations sur l'Initiative sur le budget ouvert ou sur l'IBP, veuillez nous contactez à **info@internationalbudget.org** ou consulter notre site à l'adresse : **www.internationalbudget.org**.

LES BUDGETS TRANSPARENTS TRANSFORMENT LES VIES.