ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2015

LES BUDGETS TRANSPARENTS TRANSFORMENT LES VIES.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

Partenaires de l'Enquête sur le Budget Ouvert 2015

Afghanistan
Integrity Watch Afghanistan

Albanie
Albanian Socio-Economic Think-Tank

Algérie
Assocation Nationale des Finances Publiques

Angola
Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)

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

Azerbaïdjan
Public Finance Monitoring Center (PFMC)

Bangladesh
Centre on Budget and Policy, Department of Development Studies, University of Dhaka

Bénin
Social Watch Benin

Bolivie
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

Bosnie-Herzégovine
Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa"

Botswana
Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA)

Brésil
Instituto de Estudos Sócioeconômicos (INESC)

Bulgarie
Industry Watch Group

Burkina Faso
Centre pour la Gouvernance Démocratique

Cambodge
NGO Forum on Cambodia

Cameroun
Budget Information Center (BIC)

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

Chili
Fundación Jaime Guzmán

Chine
Pour se renseigner, SVP contacter l'International Budget Partnership

Colombie
Grupo de Investigación de Ciudadanía y Finanzas Publicas

Costa Rica
Programa Estado de la Nación (CONARE)

Croatie
Institut za javne financije - Institute of Public Finance (IPF)

République tchèque
University of Economics, Prague

République démocratique du Congo
Réseau Gouvernance Economique et Démocratie (REGED)

République dominicaine
Fundación Dominicana para la Solidaridad

Équateur
Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades - Grupo FARO

Égypte
Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR)

El Salvador
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Guinée équatoriale
Pour se renseigner, SVP contacter l'International Budget Partnership

Fidji
Citizens' Constitutional Forum (CCF)

France
Association pour la fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP)

Géorgie
Transparency International Georgia

Allemagne
Jan Seifert, Consultant

Ghana
SEND-Ghana

Guatemala
Asociación Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos

Honduras
Federaciòn de Organizaciones no Gubernamentales Para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)

Hongrie
Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest (KFIB)

Inde
Centre for Budget and Governance Accountability (CBGA)

Indonésie
Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)

Iraq
Iraqi Institute for Economic Reform

Italie
Lunaria/Sbilanciamoci!

Jordanie
Partners - Jordan: Center for Civic Collaboration

Kazakhstan
Sange Research Center

Kenya
Institute of Economic Affairs (IEA)

République kirghize
Public Association "Partner Group Precedent"

Liban
Lebanese Transparency Association

Libéria
Actions for Genuine Democratic Alternatives (AGENDA)

Macédoine
Center for Economic Analyses (CEA)

Malaisie
Malawi Economic Justice Network (MEJN)

Malawi
Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS)

Mali
Groupe de recherche en économie appliquée et théorique (GREAT)

Mexique
FUNDAR - Centro de Análisis e Investigación A. C.

Mongolie
Open Society Forum (Foundation)

Maroc
Transparency Maroc

Mozambique
Centro de Integridade Pública (CIP)

Myanmar
Pour se renseigner, SVP contacter l'International Budget Partnership

Namibie
Institute for Public Policy Research

Népal
Freedom Forum

Nouvelle-Zélande
Jonathan Dunn, Consultant

Nicaragua
Asociación Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)

Niger
Alternative Espaces Citoyens (AEC)

Nigéria
Civil Resource Development & Documentation Centre (CIRDDOC)

Norvège
Scanteam

Pakistan
Omar Asghar Khan Development Foundation

Papouasie-Nouvelle-Guinée
Institute of National Affairs

Pérou
Centro de Participación y Ciudadanía

Philippines
Philippine Center for Investigative Journalism

Pologne
Kraków University of Economics

Portugal
Institute of Public Policy Thomas Jefferson Correia da Serra – Associação

Qatar
Pour se renseigner, SVP contacter l'International Budget Partnership

Roumanie
A&A Expert Advice

Russie
St. Petersburg Humanities and Political Studies Center "Strategy"

Rwanda
Collectif des Ligues et Association de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda (CLADHO)

Sao Tomé-et-Principe
Webeto

Arabie saoudite
Pour se renseigner, SVP contacter l'International Budget Partnership

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

Serbie
Transparentnost Srbija

Sierra Leone
Budget Advocacy Network

Slovaquie
MESA 10

Slovénie
Center of Business Excellence of Faculty of Economics of University of Ljubljana (CPOEF)

Afrique du Sud
Rhodes University - Public Service Accountability Monitor (PSAM)

Corée du Sud
Keakook Song, Consultant

Espagne
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sri Lanka
Verite Research (Pvt) Ltd

Soudan
The Regional Center for Training and Development of the Civil Society (RCDCS)

Suède
Melander Schnell Consultants

Tadjikistan
Uktam Dzhumaev, Consultant

Tanzanie
HakiElimu

Thaïlande
Fiscal Policy Research Institute Foundation

Timor-Leste
La 'o Hamutuk

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

Tunisie
Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT)

Turquie
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

Ukraine
Uganda Debt Network

Ouganda
Center for Political Studies and Analysis (CPSA)

Royaume-Uni
London School of Economics and Political Science

États-Unis d'Amérique
Robert Keith, Consultant

Venezuela
Transparencia Venezuela AC

Viet Nam
Center for Development and Integration (CDI)

Yémen
Social Research and Development Center (SRDC)

Zambie
Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR)

Zimbabwe
National Association of Non-Governmental Organisations (NANGO)

REMERCIEMENTS

Nous, l'International Budget Partnership tenons à remercier nos collègues dans les 102 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, de la participation et de la responsabilité budgétaires dans le monde.

Ce projet est le résultat d'un travail d'équipe du programme de l'Initiative sur le budget ouvert de l'IBP dirigé par Vivek Ramkumar. Elena Mondo a dirigé le processus de collecte et de validation des données. Pour cela, elle a travaillé en étroite collaboration avec Nusrat Ahmad, Michael Castro, Jamison Crowell, Joel Friedman, Anjali Garg, David Robins, Babacar Sarr, Leila Stehlik-Barry et Paolo de Renzio, qui ont tous collaboré avec des partenaires de recherche et des experts à travers le monde pour assurer la qualité des données.

Ce rapport a été rédigé par Anjali Garg, Isaac Shapiro et Joel Friedman. L'équipe de l'IBP en charge de la communication, sous la direction de Delaine McCullough, a joué un rôle primordial dans la préparation de la publication de ce rapport. Le rapport a été édité par Ryan Flynn et la conception graphique a été assurée par Jay Colburn. Michael Castro a assuré la gestion de la base de données pour le rapport. Une contribution utile a été fournie par nos collègues de l'IBP, à savoir Jason Lakin, Claire Schouten et Kevin Thibodeaux.

Plusieurs universitaires et experts qui ne font pas partie du personnel de l'IBP ont également fourni leurs conseils précieux. Nous tenons à remercier plus particulièrement Debbie Budlender, Aart Kraay, Michael Ross et Joachim Wehner pour leur contribution aux modifications de la méthodologie de l'Enquête. Nous tenons également à exprimer notre gratitude à Juan Pablo Guerrero et ses collègues de la Global Initiative for Fiscal Transparency (l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques) pour leur aide dans la section consacrée à la participation du public.

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
Septembre 2015

Table des matières

Résumé exécutif **1**

L'Enquête sur le budget ouvert 2

La situation de la transparence budgétaire 2

Caractéristiques des pays avec différents niveaux de transparence budgétaire 3

Evolution de la transparence des finances publiques au fil du temps 3

L'enthousiasme lié aux progrès doit être modéré 4

Participation du public 4

Surveillance par les législatures et les institutions supérieures de contrôle 5

L'écosystème de responsabilité 5

Recommandations 6

Prochaines étapes 6

La poursuite des progrès sur la transparence est nécessaire pour atteindre les objectifs essentiels **10**

Les trois piliers de la responsabilité des finances publiques : La transparence, la participation et la redevabilité 11

L'Enquête sur le budget ouvert 2015 12

Structure du présent rapport 14

La situation actuelle de la transparence des finances publiques **16**

Les caractéristiques associées aux différents niveaux de transparence 19

La mise à disposition au public des documents budgétaires 21

Les informations contenues dans les documents budgétaires 23

Enseignements tirés des résultats 26

Des progrès significatifs dans la transparence, en particulier dans les pays peu performants **28**

Les changements entre 2012 et 2015 28

Améliorations depuis le début de l'enquête 28

Positive Change in the Publication of Documents 29

Études de cas sur les améliorations de la transparence 30

Atteindre l'objectif de la divulgation de données suffisantes 32

De nombreux pays n'enregistrent pas de progrès et certains pays reculent **36**

Le problème de la régression 36

Les pays qui n'enregistrent pas de progrès 37

La volatilité de la publication des documents 38

Études de cas sur la régression et la volatilité de la transparence des finances publiques 38

Les raisons de la régression et de la volatilité 40

Réponses à la régression et à la volatilité 41

Participation du public : Soutien croissant et mise en œuvre tardive **44**

Soutien mondial en faveur de la participation du public 44

Mesurer les opportunités de participation du public 45

Résultats de la participation du public 45

Opportunités de la participation du public avec différents intervenants gouvernementaux 46

Exemples de participation du public 48

Améliorer la participation du public 50

Le rôle des institutions de contrôle **52**

Surveillance et pouvoir législatif 52

Surveillance et Institution supérieure de contrôle 53

L'écosystème de redevabilité 55

Conclusions et recommandations **58**

La transparence 58

La participation 60

Les institutions de contrôle 60

L'écosystème de redevabilité 61

Prochaines étapes 61

Annexe A : Méthodologie de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 **63**

Mise en œuvre de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 et calcul de l'Indice sur le budget ouvert et des autres scores 63

Le Questionnaire de l'Enquête sur le budget ouvert 63

Le processus de recherche 64

L'Indice sur le budget ouvert 65

Mesures relatives aux institutions de contrôle et à la participation du public 65

Pondération de l'importance relative des documents budgétaires clés et impacts sur les scores 65

Pour plus d'informations 65

Annexe B : Note technique sur les modifications apportées à l'Indice sur le budget ouvert et sa comparabilité au fil du temps **67**

Quels sont les changements de l'Enquête sur le Budget ouvert 2015 67

Analyse des séries de données alternatives 68

La comparaison de l'OBI 2015 avec les scores précédents de l'OBI est la meilleure approche 70

Annexe C : La disponibilité au public des documents budgétaires, l'Enquête sur le Budget Ouvert 2015 **71**

Annexe D : L'Enquête sur le Budget Ouvert 2015 : Transparence, Participation du public et la Force des institutions de contrôle **73**

Résumé exécutif

Les pays du monde vont bientôt se réunir pour deux évènements qui auront probablement des répercussions mondiales pour les décennies à venir. À la fin du mois de septembre, les pays se réuniront aux Nations unies pour finaliser la prochaine génération des objectifs de développement international. La mise en œuvre efficace d'un ensemble ambitieux d'objectifs permettra de faire des progrès considérables vers la lutte contre la pauvreté et relever bon nombre des plus grand défis de développement dans le monde. Puis à la fin du mois de Novembre, près de 40 000 participants de gouvernements et de la société civile sont attendus pour assister à la COP21 : la Conférence des parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015. L'objectif est d'atteindre le premier accord juridiquement contraignant pour lutter contre le changement climatique et de faciliter la transition vers des économies à faible émission de carbone.

L'efficacité ultime de tout nouvel accord mondial généralisé dépendra en grande partie des politiques nationales budgétaires adoptées pour soutenir leur mise en œuvre, et du fait de savoir si les ressources mobilisées sont dépensées de manière efficace et efficiente. Il convient effectivement de s'inquiéter. L'une des principales faiblesses des objectifs de développement actuels a été l'absence d'informations budgétaires suffisantes pour contrôler les investissements nécessaires à leur poursuite et le fait de ne pas avoir obligé les agences gouvernementales et les bailleurs de fonds à rendre des comptes sur les résultats. En outre, la disponibilité des informations relatives aux efforts liés à l'atténuation ou à l'adaptation au changement climatique est encore plus rare, ce qui compromet les efforts pour surveiller les flux de financement consacrés au climat.

Par conséquent, afin d'assurer la réussite de toute initiative internationale, il est impératif de rendre largement disponibles des informations budgétaires exhaustives, de proposer des opportunités significatives pour la société civile et les citoyens d'exprimer leurs voix sur les décisions et la surveillance budgétaires, et d'assurer une surveillance indépendante forte de la part des législatures et des auditeurs externes.

La centralité de la transparence, de la participation et de la surveillance budgétaires pour répondre aux défis mondiaux et nationaux est désormais acquise auprès des institutions internationales, de nombreux gouvernements et des bailleurs de fonds. Depuis la publication de la dernière Enquête sur le budget ouvert en 2012, les organismes internationaux développant les standards dans le domaine de la transparence des finances publiques, y compris le Fonds Monétaire International (FMI), le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale, et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont chacun révisé leurs normes de gestion des finances publiques pour mieux adopter des systèmes et des pratiques budgétaires transparents.

C'est dans ce contexte que les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 de l'IBP dans 102 pays doivent être interprétés. Ce rapport, le cinquième du genre, examine les trois piliers de la redevabilité dans la gestion des finances publiques : il examine la situation actuelle de la transparence budgétaire et son évolution au fil du temps ; la mesure dans laquelle il existe des possibilités de participation du public au processus budgétaire ; et le pouvoir des deux institutions formelles de contrôle, le corps législatif et l'institution supérieure de contrôle.

"la grande majorité des pays fournissent des informations insuffisantes à la société civile et au public pour leur permettre de comprendre ou de contrôler le budget "

D'une part, les résultats de l'Enquête soulignent le chemin à parcourir pour que les pays répondent aux normes de base. Le rapport fait le constat que la grande majorité des pays fournissent des informations insuffisantes à la société civile et au public pour leur permettre de comprendre ou de contrôler le budget. En outre, seul un petit nombre de pays ont prévu des mécanismes appropriés de participation publique et les institutions formelles de contrôle sont fréquemment confrontées à des restrictions dans l'exercice de leur fonction qui consiste à demander des comptes aux gouvernements. Entre autres conséquences, cette situation est susceptible de compromettre la mise en œuvre réussie des nouveaux objectifs de développement ou l'allocation et les dépenses des nouveaux fonds visant à lutter contre le changement climatique.
Il existe en revanche des raisons permettant un certain optimisme. La série des rapports de l'Enquête sur le budget

ouvert que l'IBP a publié au cours de la dernière décennie indique que des progrès notables ont été observés dans la transparence budgétaire et confirme cette tendance en 2015. La transparence budgétaire s'est améliorée dans la majorité des régions du monde ; et les progrès ont été particulièrement visibles au sein des pays qui publiaient le moins d'informations budgétaires dans le passé. Ces progrès ont souvent été réalisés rapidement et à peu de frais, par exemple, du fait que les gouvernements ont simplement publié des documents qu'ils produisaient pour leur propre usage interne. De nombreux pays ont enregistré des améliorations spectaculaires dues aussi bien à l'engagement du gouvernement qu'à la pression à l'intérieur et l'extérieur du pays, et au soutien et à l'assistance technique des bailleurs de fonds et de la société civile nationale et internationale.

"l'Enquête 2015 fournit des preuves supplémentaires que « tout pays - indépendamment de sa situation géographique ou de son niveau de revenu - peut mettre en place des systèmes budgétaires ouverts et responsables à condition que la volonté politique existe pour le faire. "

En effet, l'Enquête 2015 fournit des preuves supplémentaires que « tout pays - indépendamment de sa situation géographique ou de son niveau de revenu - peut mettre en place des systèmes budgétaires ouverts et responsables à condition que la volonté politique existe pour le faire.

L'Enquête sur le budget ouvert

L'Enquête sur le budget ouvert est la seule mesure indépendante et comparable de la transparence, la participation et la responsabilité budgétaires dans le monde. D'autres évaluations des finances publiques reposent essentiellement sur les rapports autoproduits par les gouvernements, mais l'Enquête sur le budget ouvert est mise en œuvre par des chercheurs indépendants basés dans chacun des pays étudiés qui effectuent des analyses pour déterminer les réponses à 140 questions factuelles. Les résultats sont examinés par un expert anonyme. Les gouvernements de tous les pays participant à l'Enquête sont également invités à examiner et à commenter les résultats, ce que font bon nombre d'entre eux. La majeure partie des questions de l'Enquête se penche sur la quantité d'informations budgétaires rendues publiques dans les huit documents budgétaires clés. Les réponses aux 109 questions permettent d'attribuer à chaque pays un score de l'Indice sur le budget ouvert (OBI) de 0 à 100 - une mesure globale comparable de la transparence budgétaire d'un pays. Les résultats précédents de l'Enquête ont été largement utilisés par les gouvernements et des organisations de la société civile de chaque pays, ainsi que par des initiatives multilatérales et sectorielles sur la transparence et la responsabilité, afin d'améliorer la divulgation de l'information budgétaire. L'Enquête se compose également de 16 questions qui se penchent sur les possibilités de participation du public dans les processus budgétaires ; et de 15 questions qui examinent le pouvoir des deux institutions formelles de contrôle, à savoir l'assemblée législative et l'institution supérieure de contrôle.

En 2015, l'Enquête a été révisée pour recueillir l'évolution des bonnes pratiques reconnues, pour correspondre davantage aux autres normes et outils budgétaires et pour renforcer les questions individuelles basées sur les commentaires que l'IBP avait recueillie au cours des nombreuses années d'enquête sur les déterminants des systèmes budgétaires efficaces et responsables.

La situation de la transparence budgétaire

Les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 révèlent qu'il existe des lacunes importantes dans la quantité d'informations budgétaires que les gouvernements mettent à la disposition du public. Le score moyen de l'OBI des 102 pays étudiés en 2015 est de 45 sur 100. Une grande majorité des pays évalués - dans lesquels vit 68 pour cent de la population mondiale - fournissent des informations budgétaires insuffisantes. Dans ces 78 pays, les scores de l'OBI sont inférieurs ou égaux à 60. Plus inquiétant, dix-sept pays fournissent très peu ou pas d'informations budgétaires et enregistrent des scores de l'OBI inférieurs ou égaux à 20.

L'Enquête a révélé que près d'un tiers des documents budgétaires qui doivent être publiés dans le monde n'est même pas mis à la disposition du public. Soit ces documents n'ont pas été publiés, soit ils ont été produits à des fins internes, soit ils ont été publiés avec trop de retard pour être utiles. Fait préoccupant, dans 16 pays, les gouvernements n'ont pas publié le document fondamental qui décrit les politiques budgétaires proposées par le gouvernement, à savoir le Projet de budget de l'exécutif.

Bon nombre des documents budgétaires qui manquent dans le domaine public sont préparés, mais restent hors de la portée du public. La transparence des finances publiques pourrait considérablement s'améliorer si les gouvernements décidaient simplement de publier les documents qu'ils ont d'ores et déjà produits. Le fait de ne pas publier des informations qui ont été produites est clairement une question de

volonté politique, que les bailleurs de fonds et la société civile peuvent influencer. En outre, les futurs accords internationaux sur le développement et le changement climatique doivent exiger la divulgation publique des investissements pour répondre à ces engagements, ce qui est une étape clé vers la transparence des finances publiques.

L'Enquête a également révélé que même lorsque les documents budgétaires sont publiés, ils sont insuffisamment détaillés. Par exemple, les Projets de budget de l'exécutif qui sont publiés fournissent, en moyenne, moins de trois-cinquièmes des informations souhaitées. Ainsi, pour améliorer davantage la transparence des finances publiques, les gouvernements doivent fournir des informations budgétaires plus exhaustives. Les capacités d'un gouvernement peuvent être en cause, c'est pourquoi les bailleurs de fonds et la société civile peuvent encourager les progrès en apportant une assistance technique.

Caractéristiques des pays avec différents niveaux de transparence budgétaire

The report investigates some of the circumstances under wLe rapport examine certaines des circonstances dans lesquelles la transparence semble plus probable. Sans surprise, il conclut que les 24 pays qui fournissent une quantité suffisante de données budgétaires ont tendance à avoir des revenus plus élevés, une presse plus libre et des systèmes démocratiques plus forts que les pays qui fournissent une quantité insuffisante de données budgétaires. Fait intéressant, les pays plus transparents semblent également être les pays les moins corrompus.

Mais cette enquête rapporte certains résultats surprenants. Les pays qui ont obtenu un score variant entre 40 et 60 sont tout aussi susceptibles de publier les documents budgétaires que les pays qui enregistrent des scores supérieurs à 60. Les documents des pays qui enregistrent des scores élevés ont tendance à être plus exhaustifs. Les pays les moins performants (ceux qui ont obtenu des scores inférieurs ou égaux à 40) ont en réalité des revenus plus élevés, en moyenne, que les pays qui ont obtenu des scores allant de 40 à 60. Ce résultat illustre probablement les faibles niveaux de transparence budgétaire dans de nombreux pays dépendant des revenus pétroliers.
Pourtant, les pays pétroliers, tels que le Mexique, et les pays à faible revenu, tels que le Malawi et l'Ouganda, figurent parmi les pays qui fournissent des informations budgétaires suffisantes. Ces exceptions montrent que quel que soit le gouvernement, la transparence budgétaire est possible à condition de le vouloir.

Evolution de la transparence des finances publiques au fil du temps

L'Enquête sur le budget ouvert a été réalisée cinq fois au cours des 10 dernières années, sachant que les cycles précédents se sont déroulés en 2006, 2008, 2010 et 2012. Le nombre de pays inclus dans l'Enquête a augmenté au fil des cycles successifs, ce qui signifie que les moyennes mondiales simples ne sont pas un bon indicateur des progrès généraux.

Entre 2012 et 2015, le score moyen de l'OBI pour les 100 pays dont des données comparables sont disponibles est passé de 43 à 46. Cette augmentation de la moyenne globale aurait été plus importante si l'Enquête n'avait pas été modifiée en 2015.[E1]

Ce résultat masque des variations considérables dans les progrès réalisés dans les pays étudiés. Les améliorations les plus importantes en matière de transparence budgétaire entre 2012 et 2015 ont été enregistrées par les pays qui étaient parmi les moins transparents. Les pays qui étaient au bas du classement de l'indice en 2012, avec des scores inférieurs ou égaux à 40, se sont nettement améliorés : leur score moyen de l'OBI a augmenté de 18 en 2012 à 28 en 2015, une augmentation considérable de plus de cinquante pour cent.

Entre 2012 et 2015, certains pays ont fait des progrès remarquables en matière de transparence budgétaire. L'OBI de la République Kirghize a bondi de 20 points en 2012 à 54 points en 2015 ; le score de l'OBI obtenu par la Tunisie a quasiment quadruplé, passant de 11 en 2012 à 42 en 2015. Les scores de transparence pour les pays d'Afrique occidentale francophone ont augmenté sensiblement de 2012 à 2015, poursuivant les améliorations rapides observées entre 2010 et 2012. Ces exemples montrent comment l'engagement des gouvernements ainsi que d'autres facteurs favorables, comme le soutien des bailleurs de fonds, les normes internationales, et la pression de la société civile, peuvent produire des améliorations importantes et rapides de la transparence budgétaire.

Cette conclusion vaut également lorsque nous examinons un intervalle plus long. Bien qu'une comparaison entre les données de l'Enquête 2015 et celles des enquêtes précédentes montre qu'en moyenne, les scores de chaque pays ont augmenté de 10 points depuis leur première participation à l'Enquête, les gains les plus importants en matière de transparence budgétaire ont été réalisés par les pays qui étaient

E1. Voir l'Annexe B de ce rapport pour plus d'informations sur les modifications apportées à l'Enquête.

parmi les moins transparents lors de la première enquête.

L'analyse de la publication des documents budgétaires révèle un schéma similaire. Dans les 100 pays pour lesquels des données comparables sont disponibles, 51 documents supplémentaires ont été publiés dans les délais en 2015 par rapport à 2012 (soit une augmentation de 10 pour cent du nombre de documents publiés). Ces progrès s'ajoutent à ceux des années précédentes. Depuis le début de l'Enquête, par exemple, l'augmentation nette du nombre de pays qui publient les Projets de budget de l'exécutif était de 15, tandis que 28 autres pays publient des Rapports préalables au budget. Ensemble, ces chiffres indiquent que les pays ont considérablement augmenté la quantité d'informations mises à la disposition du public au cours de la phase de formulation du budget. Il convient de noter que 42 pays supplémentaires publient désormais un Budget des citoyens.

L'enthousiasme lié aux progrès doit être modéré

Deuxièmement, certaines données de l'Enquête semblent indiquer que beaucoup plus de pays ont enregistré des baisses de la transparence budgétaire depuis 2010 par rapport aux quatre années précédentes. Sur les 100 pays étudiés en 2012, sept ont enregistré une forte baisse de leurs scores de l'OBI en 2015, soit des baisses de plus de 10 points. De même, sept des 93 pays étudiés en 2010 ont connu de fortes baisses lorsque leurs résultats de l'OBI ont été mis à jour en 2012. En revanche, sur les 78 pays qui faisaient partie de l'Enquête en 2008, les scores ont chuté dans seulement deux pays de plus de 10 points en 2010, et aucun des pays étudiés n'a enregistré de baisse de ce type de 2006 à 2008.

"Malgré les récentes améliorations, la majorité des pays ne publient pas suffisamment d'informations pour permettre un débat budgétaire approprié. "

Troisièmement, un nombre trop important de pays qui avaient des niveaux de transparence budgétaire très faibles lors de la première enquête se maintiennent à ces mêmes niveaux et ne font aucun progrès. Par exemple, l'Algérie, la Bolivie, le Cambodge, le Tchad, la Chine, la Guinée équatoriale, Fidji, l'Irak, le Myanmar, le Qatar, l'Arabie Saoudite et le Vietnam sont immanquablement parmi les pays les moins transparents (avec des scores de l'OBI de 20 ou moins) au cours de chaque année de participation à l'Enquête. En outre, sur les 25 pays dont les scores se situaient dans la catégorie des pays fournissant des informations limitées pendant la première enquête (avec des scores de l'OBI allant de 41 à 60), le score est resté identique ou a baissé dans les catégories inférieures en 2015 pour 19 d'entre eux.

La quatrième et dernière raison de tempérer l'enthousiasme des progrès concerne la volatilité de la transparence dans de nombreux pays, ce qui crée d'énormes défis pour ceux qui tentent de comprendre ou de surveiller les budgets nationaux. Ce phénomène est illustré en examinant les changements relatifs aux documents budgétaires publiés au sein de certains pays. Deux ou plusieurs documents ont changé de statut au moins trois fois au cours des différents cycles de l'Enquête dans ces dix pays. Au Ghana, par exemple, le document budgétaire qui devrait être publié à la fin de l'exercice pour évaluer le résultat réel du budget n'a pas été produit du tout en 2006 ; il a été préparé pour un usage interne en 2008 ; il a été publié pour un usage public en 2010 ; il n'a pas été préparé du tout à nouveau en 2012 ; puis a été publié pour un usage public en 2012.

Participation du public

Il a été de plus en plus reconnu au cours de ces dernières années qu'il était important que les gouvernements fournissent des opportunités au public de participer aux processus budgétaires. La participation du public est une mesure qui a été incluse dans le cycle de l'Enquête 2012 et a depuis été intégrée dans les nouvelles normes émises par le FMI et l'OCDE. La Global Initiative on Fiscal Transparency (l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques - GIFT), une plateforme multipartite, joue également un rôle clé dans le développement et la promotion des principes de participation.

"Les résultats de l'Enquête indiquent que la plupart des pays fournissent actuellement au public peu d'occasions de participer aux processus budgétaires. Parmi les pays étudiés en 2015, le score moyen de participation est de seulement 25 sur 100. "

Les résultats de l'Enquête indiquent que la plupart des pays fournissent actuellement au public peu d'occasions de participer aux processus budgétaires. Parmi les pays étudiés en 2015, le score moyen de participation est de seulement 25 sur 100. Cela suggère qu'il n'existe tout simplement pas de moyens significatifs permettant au public de participer au processus budgétaire formel dans la grande majorité des pays.

Les possibilités de participation du public sont généralement insuffisantes à toutes les étapes du processus budgétaire. En outre, même lorsque les gouvernements ont établi des mécanismes permettant la participation du public, ils sont souvent en deçà des bonnes pratiques. Les audiences législatives sont le moyen de plus fréquent pour les gouvernements d'ouvrir le processus budgétaire à la participation du public. Pourtant, tandis que plus de la moitié des pays évalués organisent des audiences publiques sur les questions budgétaires, seulement 19 pays sur 102 autorisent le public à témoigner aux deux audiences clés (les audiences sur le cadre macroéconomique et les audiences sur les budgets individuels des unités administratives, comme par exemple la santé et l'éducation).

Malgré l'insuffisance générale des possibilités de participation, certains pays ont introduit des réformes novatrices pour promouvoir la participation du public. Ces exemples peuvent contribuer à informer les réformes potentielles dans d'autres pays. En plus des résultats de l'Enquête, le rapport présente quelques-unes des conclusions d'une série d'études commandées par l'Initiative GIFT sur des programmes innovants dans des pays tels que le Kenya, les Philippines et la Corée du Sud. En Corée du Sud, par exemple, un programme permettant de recueillir les commentaires du public sur le gaspillage et de détournement de fonds a entraîné une augmentation de 13,5 trillions de wons de recettes (environ 11 milliards de dollars US) et des économies de dépenses de 2,3 trillions de wons (environ 2 milliards de dollars US).

Surveillance par les législatures et les institutions supérieures de contrôle

La surveillance officielle assurée par les législatures et les institutions supérieures de contrôle joue un rôle fondamental dans le processus budgétaire. Tandis que la société civile peut jouer un rôle important en qualité d'organisme de surveillance indépendant, elle ne peut pas remplacer le rôle fondamental des institutions formelles de surveillance dans le processus budgétaire. En conséquence, l'Enquête sur le budget ouvert contient également des questions qui attribuent des scores distincts sur la solidité de la surveillance assurée par le corps législatif et les institutions supérieures de contrôle.

En 2015, le score moyen du pouvoir de la législature est de 48 sur 100. Seuls 36 pays obtiennent un score supérieur à 60, ce qui suggère qu'ils ont un pouvoir suffisant pour assumer leurs responsabilités. Les législatures dans les 66 pays restants - la majorité des pays évalués - sont confrontées à de graves lacunes dans leur capacité à superviser le budget.

Dans près d'un tiers des pays étudiés, les législatures ne disposent pas de suffisamment de temps pour examiner la proposition de budget avant son adoption. Dans 55 pays, les législatures ne disposent pas d'un accès adéquat aux capacités de recherche ou d'analyse, comme par exemple un bureau spécialisé dans la recherche budgétaire. En outre, le pouvoir exécutif est capable d'éviter la surveillance du corps législatif une fois que le budget a été adopté dans la majorité des pays étudiés. Dans ces pays, l'approbation de la législature n'est pas nécessaire pour la redistribution des ressources ou pour la réaffectation des recettes supplémentaires ou des fonds d'urgence.

Le rôle des institutions supérieures de contrôle est de contrôler l'usage des fonds publics. Le score moyen du pouvoir des institutions supérieures de contrôle en 2015 est de 65 sur 100, indiquant qu'elles sont généralement raisonnablement indépendantes et disposent de ressources suffisantes pour mener à bien leur travail. Pourtant, 43 pays obtiennent des scores inférieurs à 60, suggérant que leurs institutions supérieures de contrôle ne sont pas capables d'assumer leurs responsabilités de manière appropriée. En outre, dans la majorité des pays, y compris ceux qui enregistrent un score supérieur à 60, les systèmes d'assurance de la qualité relatifs aux rapports des institutions supérieures de contrôle sont soit déficients ou inexistants.

L'écosystème de responsabilité

Un thème récurrent de ce rapport est que des systèmes budgétaires efficients, efficaces et responsables reposent sur trois piliers : la transparence budgétaire, la participation du public, et des institutions formelles de surveillance fortes. L'absence de l'une de ces trois composantes affaiblit l'ensemble du système.

Les résultats de l'Enquête 2015 révèlent que très peu de pays enregistrent des performances solides pour les trois piliers. Sur les 24 pays qui obtiennent un bon score sur la transparence budgétaire, seulement quatre (le Brésil, la Norvège, l'Afrique du Sud et les États-Unis) ont obtenu un score supérieur à 60 pour la participation du public, la surveillance par le pouvoir législatif et la supervision par l'institution supérieure de contrôle. Un plus grand nombre de pays (32) ne répondent pas à la norme de l'adéquation de l'Enquête concernant toutes les mesures.

"Sur les 24 pays qui obtiennent un bon score sur la transparence budgétaire, seulement quatre (le Brésil, la Norvège, l'Afrique du Sud et les États-Unis) ont obtenu un score supérieur à 60 pour la participation du public, la surveillance par le pouvoir législatif et la supervision par l'institution supérieure de contrôle."

Certains pays déçoivent (l'Algérie, l'Angola, la Guinée équatoriale, Fidji, le Libéria, le Maroc, Myanmar, le Qatar, l'Arabie Saoudite, le Soudan, le Yémen et le Zimbabwe) par leurs faibles performances pour toutes les mesures (avec des scores inférieurs ou égaux à 40). Ces pays se caractérisent par un manque de transparence budgétaire, la faiblesse de leurs législatures et de leurs institutions de contrôle, et peu ou pas de possibilités de participation du public. Leurs écosystèmes de responsabilité budgétaire sont totalement défaillants, ce qui porte gravement atteinte à la gestion efficace des fonds et crée des opportunités de corruption.

Recommandations

Le déploiement d'un cercle vertueux, dans lequel les trois piliers de la responsabilité budgétaire sont renforcés, exige en fin de compte que les gouvernements passent à l'action. L'édification de la volonté politique des gouvernements pour le faire, cependant, nécessite souvent un engagement actif, persistant et qui renforce la participation d'un large éventail d'acteurs. Pour cette raison, les recommandations contenues dans ce rapport s'adressent non seulement aux gouvernements, mais également aux institutions internationales, aux bailleurs de fonds, aux investisseurs et aux organisations de la société civile

Dans tout pays, les bonnes réformes dépendront des lacunes spécifiques qui existent dans son système budgétaire. En conséquence, l'IBP a publié des résumés de chaque pays qui proposent des recommandations adaptées à chacun des pays étudiés.[E2] Mais les conclusions de ce rapport conduisent également à des recommandations générales applicables aux différentes catégories de pays et d'acteurs engagés dans plus d'un pays.

Recommandation n°1 : Publier davantage d'informations

Tous les acteurs doivent s'efforcer d'augmenter le nombre de documents publiés dans les pays dont les scores sont inférieurs ou égaux à 40 ; et d'améliorer l'exhaustivité des documents dans les pays dont les scores se situent entre 41 et 60.

Recommandation n°2 : Institutionnaliser les avantages de la transparence

Tous les intervenants doivent assurer que les gains en matière de transparence - qu'il s'agisse de publier des documents qui étaient jusque-là divulgués ou d'améliorer le contenu des documents budgétaires - ne soient pas inversés. La préservation de ces gains pourrait garantir que la transparence budgétaire reste sur une trajectoire positive et s'améliore progressivement.

Recommandation n°3 : Offrir davantage d'opportunités de participation publique

Les législatures doivent encourager la mise en place d'audiences publiques sur le budget pendant lesquelles le public est autorisé à témoigner. Le pouvoir exécutif doit mettre au point des mécanismes tels que la budgétisation participative et les audits sociaux pour obtenir les commentaires du public pendant les étapes de formulation et d'exécution du budget.

Recommandation n°4 : Habiliter le contrôle

Tous les acteurs doivent chercher à améliorer la capacité législative de participer au processus budgétaire d'une manière significative grâce à un meilleur accès aux capacités de recherche et d'analyse.

En outre, les institutions supérieures de contrôle doivent être soutenues pendant la mise en place des procédures visant à surveiller les processus d'audit et à évaluer les audits individuels avec l'objectif d'augmenter la qualité et la fiabilité des rapports qu'elles produisent.

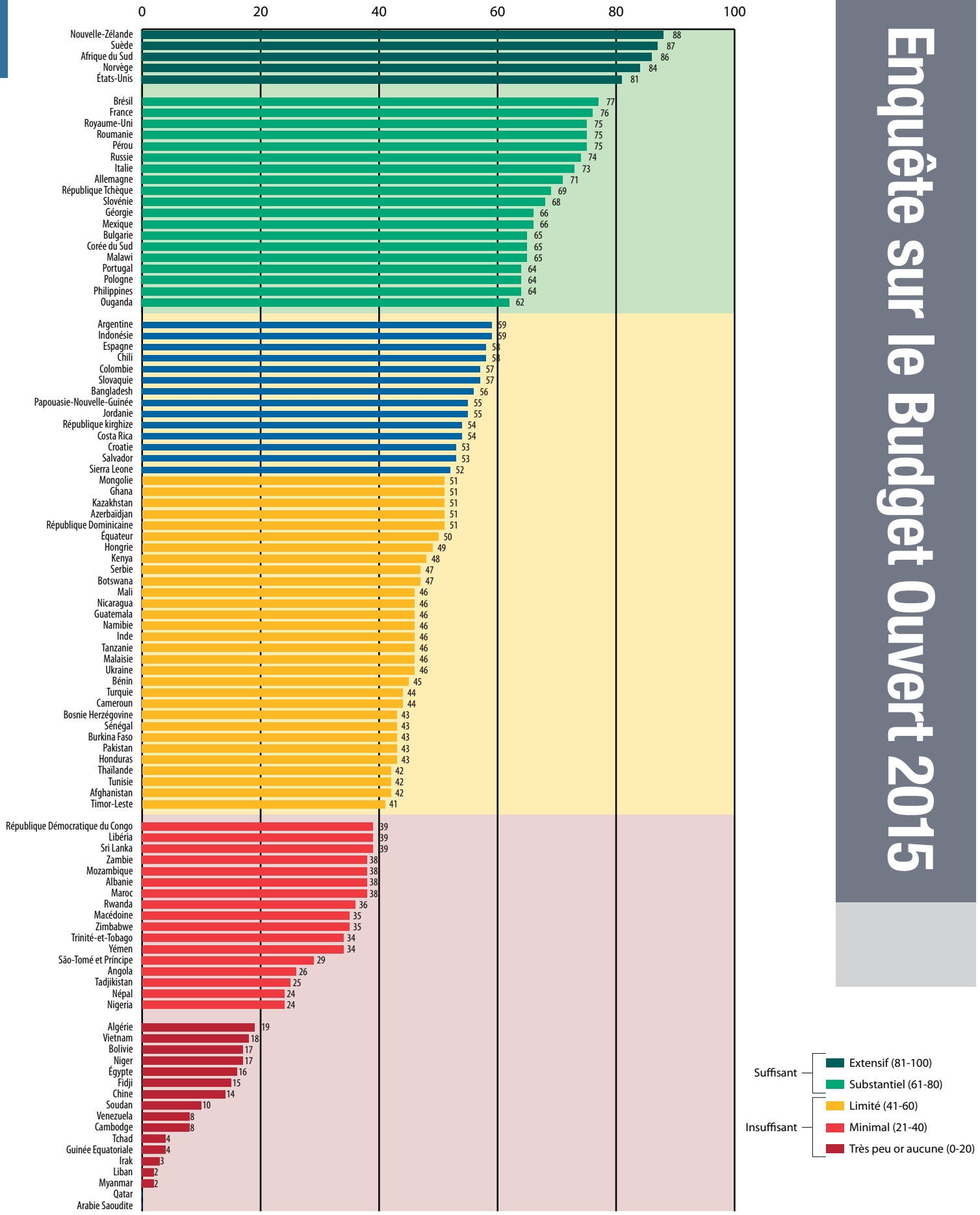
Recommandation n°5 : Promouvoir la mise en place d'écosystèmes budgétaires intégrés et responsables

En outre, personne ne doit être satisfait de voir qu'un pays a un pilier fort, voire deux. Autrement, les organismes de régulation appropriés ne seront pas en place pour le processus budgétaire.

Prochaines étapes

Le défi pour tous les intervenants est de traduire le débat mondial, qui approuve désormais presque universellement le rôle essentiel des systèmes budgétaires responsables, en améliorations concrètes et durables au niveau national. Des efforts solides et coordonnés de tous les acteurs - nationaux et internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux - pourraient rapidement entraîner la mise en place de bien plus de systèmes budgétaires transparents et responsables. Ces systèmes, à leur tour, pourraient améliorer la collecte et la répartition des faibles ressources nationales, et sont essentiels pour assurer le succès des initiatives mondiales - y compris les initiatives qui visent à réduire la pauvreté et à lutter contre les dangers du changement climatique.

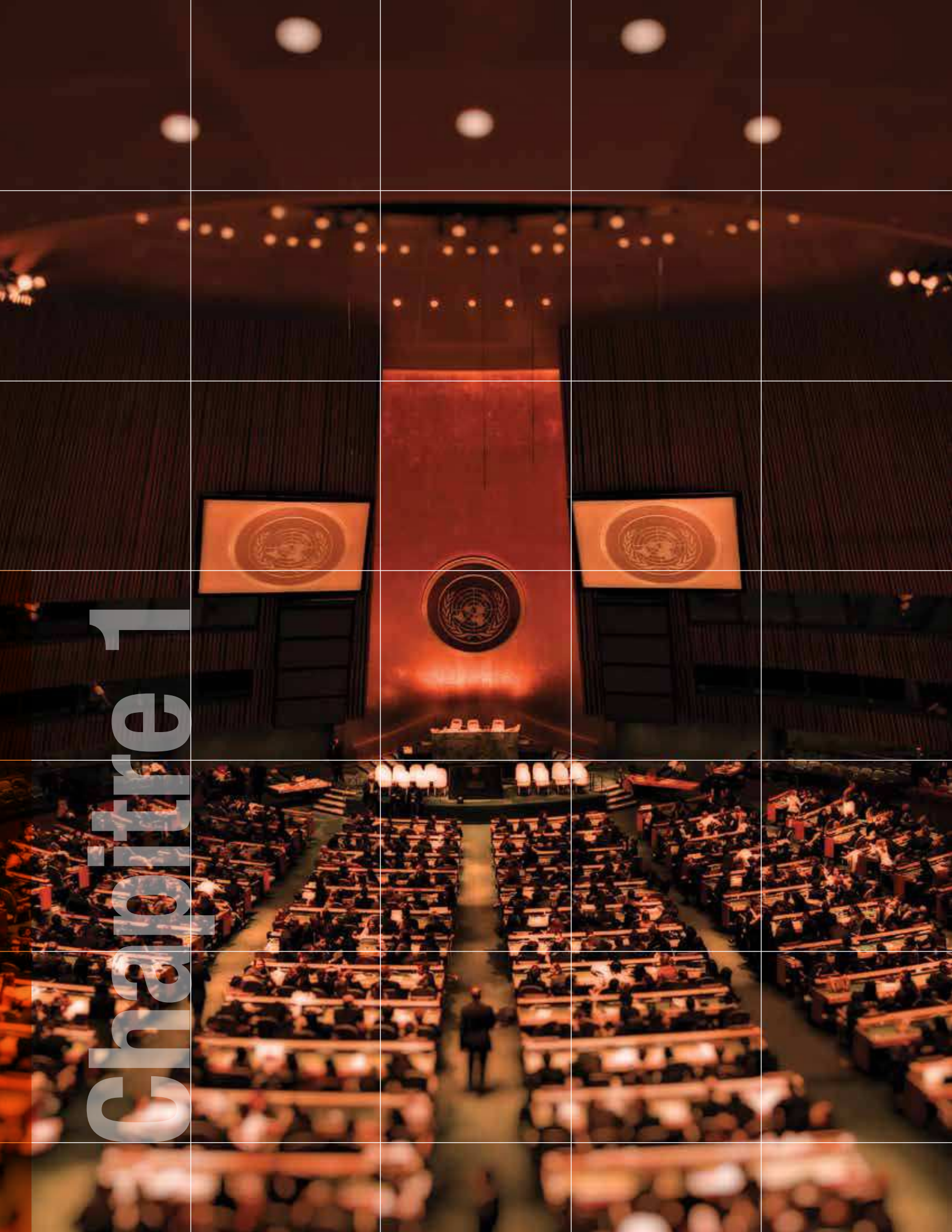
E2. Les résumés de chaque pays contenant des recommandations spécifiques pour chacun des pays évalués sont disponibles à l'adresse www.openbudgeturvey.org .


0
20
40
60
80
100
Nouvelle-Zélande 88
Suède 87
Afrique du Sud 86
Norvège 84
États-Unis 81
Brésil 77
France 76
Royaume-Uni 75
Roumanie 75
Pérou 75
Russie 74
Italie 73
Allemagne 71
République Tchèque 69
Slovénie 68
Géorgie 66
Mexique 66
Bulgarie 65
Corée du Sud 65
Malawi 65
Portugal 64
Pologne 64
Philippines 64
Ouganda 62
Argentine 59
Indonésie 59
Espagne 58
Chili 58
Colombie 57
Slovaquie 57
Bangladesh 56
Papouasie-Nouvelle-Guinée 55
Jordanie 55
République kirghize 54
Costa Rica 54
Croatie 53
Salvador 53
Sierra Leone 52
Mongolie 51
Ghana 51
Kazakhstan 51
Azerbaïdjan 51
République Dominicaine 51
Équateur 50
Hongrie 49
Kenya 48
Serbie 47
Botswana 47
Mali 46
Nicaragua 46
Guatemala 46
Namibie 46
Inde 46
Tanzanie 46
Malaisie 46
Ukraine 46
Bénin 45
Turquie 44
Cameroun 44
Bosnie Herzégovine 43
Sénégal 43
Burkina Faso 43
Pakistan 43
Honduras 43
Thaïlande 42
Tunisie 42
Afghanistan 42
Timor-Leste 41
République Démocratique du Congo 39
Libéria 39
Sri Lanka 39
Zambie 38
Mozambique 38
Albanie 38
Maroc 38
Rwanda 36
Macédoine 35
Zimbabwe 35
Trinité-et-Tobago 34
Yémen 34
São-Tomé et Príncipe 29
Angola 26
Tadjikistan 25
Népal 24
Nigeria 24
Algérie 19
Vietnam 18
Bolivie 17
Niger 17
Égypte 16
Fidji 15
Chine 14
Soudan 10
Venezuela 8
Cambodge 8
Tchad 4
Guinée Equatoriale 4
Irak 3
Liban 2
Myanmar 2
Qatar
Arabie Saoudite
Suffisant
Extensif (81-100)
Substantiel (61-80)
Insuffisant
Limité (41-60)
Minimal (21-40)
Très peu or aucune (0-20)

Combien de pays ont une bonne performance dans tous les trois piliers de la responsabilité budgétaire ? (Transparence, Participation, et les Deux Mesures Composant la redevabilité)

(Nombre de critères pour lesquels les pays ont des scores supérieurs à 60)

0 sur 4	1 sur 4	2 sur 4	3 sur 4	4 sur 4
Afghanistan	Albanie	Botswana	Allemagne	Afrique du Sud
Algérie	Argentine	Bulgarie	Corée du Sud	Brésil
Angola	Bangladesh	Chili	France	États-Unis d'Amérique
Arabie saoudite	Bosnie-Herzégovine	Colombie	Géorgie	Norvège
Azerbaïdjan	Croatie	Costa Rica	Italie	
Bénin	Équateur	El Salvador	Nouvelle-Zélande	
Bolivie	Espagne	Indonésie	Pérou	
Burkina Faso	Ghana	Malawi	Philippines	
Cambodge	Guatemala	Mexique	Portugal	
Cameroun	Honduras	Mongolie	République tchèque	
Chine	Hongrie	Ouganda	Russie	
Égypte	Inde	Pologne	Slovénie	
Fidji	Kazakhstan	Roumanie	Suède	
Guinée équatoriale	Kenya	Royaume-Uni		
Iraq	Macédoine	Tadjikistan		
Jordanie	Malaisie	Trinité-et-Tobago		
Liban	Mali	Ukraine		
Libéria	Namibie	Viet Nam		
Maroc	Népal			
Mozambique	Nicaragua			
Myanmar	Niger			
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Nigéria			
Qatar	Pakistan			
République démocratique du Congo	République dominicaine			
Rwanda	République kirghize			
Sao Tomé-et-Principe	Sénégal			
Soudan	Serbie			
Tanzanie	Sierra Leone			
Tunisie	Slovaquie			
Yémen	Sri Lanka			
Zambie	Tchad			
Zimbabwe	Thaïlande			
	Timor-Leste			
	Turquie			
	Venezuela			
32 pays	**35 pays**	**18 pays**	**13 pays**	**4 pays**



chapitre 1

La poursuite des progrès sur la transparence est nécessaire pour atteindre les objectifs essentiels

À la fin de l'année 2015, les dirigeants du monde se réuniront à deux reprises pour prendre des décisions susceptibles de transformer les défis mondiaux de la pauvreté et du changement climatique. Au mois de septembre, les gouvernements se réuniront à New York pour convenir de la prochaine génération des objectifs de développement internationaux. Au mois de Novembre, les gouvernements se réuniront à Paris pour tenter de parvenir à un accord contraignant qui permettra de réduire les émissions de carbone.

Bien que les résultats définitifs de ces négociations demeurent inconnus, il ne fait nul doute que le rôle des gouvernements pour mobiliser avec efficacité les ressources nécessaires pour atteindre leurs objectifs sera primordial. Les processus budgétaires nationaux, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres, sont essentiels à cet égard. L'une des faiblesses importantes des Objectifs du Millénaire pour le développement en cours a été l'absence d'informations suffisantes sur les ressources levées et investies pour leur réalisation - en particulier les ressources provenant des budgets nationaux. Ces lacunes ont paralysés les efforts visant à surveiller les progrès, superviser et influencer les décisions, et tenir les gouvernements et les bailleurs de fonds responsables des résultats insatisfaisants. De même, des informations budgétaires suffisantes accompagnées d'une surveillance efficace sont également nécessaires pour contribuer à superviser les engagements des ressources gouvernementales pour lutter contre le changement climatique.

En d'autres termes, la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conséquences du changement climatique sont plus susceptibles d'être atteintes lorsque les systèmes budgétaires sont transparents, participatifs et disposent de freins et de contrepoids appropriés. Ces systèmes représentent pour la société civile et le public un point d'entrée qui leur permet de surveiller et d'examiner les progrès accomplis par les gouvernements concernant le respect de leurs engagements.

Les discussions internationales critiques qui se tiendront en 2015 sont un rappel nouveau et puissant de l'importance des budgets ouverts et responsables. Les principaux acteurs pensaient différemment il n'y a pas si longtemps. Les institutions internationales ont fait la promotion régulière de l'idée selon laquelle les ministères des finances devaient essentiellement dicter la nature des budgets du gouvernement central, et que les processus de prise de décisions budgétaires devaient être largement fermés au public. Aujourd'hui, en revanche, les institutions financières internationales, la communauté des investisseurs, les chercheurs, et même de nombreux gouvernements, donnent raison à l'opinion de longue date de la société civile selon laquelle des systèmes et des pratiques budgétaires transparents entraînent des résultats plus efficaces, et sont essentiels pour tenir le gouvernement responsable de la gestion des fonds publics.

Depuis que l'International Budget Partnership (IBP) a publié sa dernière évaluation de la transparence, la participation et la responsabilisation des finances publique en 2012, le soutien en faveur à ce constat a augmenté. Les normalisateurs internationaux dans le domaine de la transparence des finances publiques, y compris le Fonds monétaire international (FMI), le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA), et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont pleinement adopté les systèmes et les pratiques budgétaires ouverts par le biais de nouvelles initiatives qui se chevauchent. En outre, l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT), une initiative multipartite, a contribué à renforcer l'architecture de la transparence fiscale en facilitant l'harmonisation des différentes normes internationales et en générant un consensus plus large sur le rôle de la participation du public dans le processus budgétaire.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (Open Government Partnership ou OGP) est devenu un acteur prometteur dans ce domaine. Ce partenariat, qui comprend désormais 65 pays, rassemble les gouvernements et la société civile

pour promouvoir la transparence, accroître la participation civique, lutter contre la corruption, et tirer parti des nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Les engagements de l'OGP varient d'un pays à l'autre en fonction de ce que le gouvernement et la société civile estiment être le plus important dans un contexte donné. Depuis la mise en place de l'OGP en 2011, les gouvernements ont fait plus de 2000 engagements, dont la plus grande partie est consacrée aux questions fiscales, y compris la transparence.[1] Certains engagements sont modestes mais beaucoup d'entre eux pourraient entraîner des améliorations spectaculaires en matière de gouvernance.

Le soutien en faveur de la transparence et de la responsabilité des finances publiques continue à croître dans la communauté des investisseurs. Dans le passé, les gouvernements ont souvent été mis en garde sur le fait que les processus de budgétisation transparents conduiraient à l'instabilité économique et à d'importants déficits, en soulevant des inquiétudes parmi les investisseurs et en ajoutant le défi d'emprunter sur les marchés internationaux. Les recherches menées par l'IBP et le FMI ont contesté cette notion, et ont révélé que des niveaux plus élevés de transparence budgétaire pouvaient entraîner une plus grande crédibilité et performance des finances publiques, ainsi que des taux moins élevés de crédit international.[2,3] En outre, une enquête récente menée par l'IBP indique que, loin d'être une force, les investisseurs considèrent l'absence d'informations financières comme une faiblesse budgétaire non divulguée, et que les décisions sur l'opportunité et le montant des investissements dans un pays sont souvent influencées par son niveau de transparence budgétaire.[4]

Deux nouvelles études de recherche renforcent l'avantage d'une meilleure transparence. La première, une étude réalisée par l'IBP a révélé que les pays transparents étaient plus susceptibles d'avoir des budgets crédibles et fiables. Elle associe une plus grande transparence à des projections plus précises de la croissance économique et de l'inflation, et à des dépenses qui correspondent davantage à celles qui étaient prévues. Des budgets crédibles et fiables appuient la prestation efficace des services publics et la stabilité macroéconomique.[5]

Une deuxième étude, commandée par l'Initiative GIFT, passe en revue avec exhaustivité les preuves existantes sur les impacts de la transparence des finances publiques. Elle révèle qu'une meilleure transparence des finances publiques entraîne un certain nombre de résultats bénéfiques, y compris, « des coûts d'emprunt du gouvernement inférieurs en raison de la divulgation macro-budgétaire, de la réduction des coûts de la corruption, [et] d'une plus grande responsabilisation électorale des politiciens. » Elle conclut également que la participation des citoyens dans le processus budgétaire peut conduire à une meilleure allocation des ressources dans les secteurs sociaux, comme la santé et l'éducation, et à une efficacité accrue des dépenses.[6]

Même si le débat international approuve désormais presque universellement le rôle essentiel des systèmes budgétaires transparents et responsables, et en dépit de la masse croissante de preuves sur l'influence positive de la transparence et de la responsabilité, les développements au niveau des pays sont inégaux. Bien que ce rapport constate qu'un grand nombre de pays, y compris les pays à faible et moyen revenu, ont fait des progrès considérables, les gouvernements dans de trop nombreux pays continuent de dissimuler trop d'informations budgétaires au public. Ces pays sont ceux qui enregistrent de niveaux plus ou moins insuffisants de transparence, ainsi que les pays où les gains en matière de transparence ont ensuite été inversés.

Il est temps d'aller de l'avant pour assurer que le consensus international sur la transparence et la responsabilité budgétaires se traduise par des réformes significatives dans tous les pays. Des progrès supplémentaires sont nécessaires pour assurer que les citoyens et la société civile, ainsi que les autres parties intéressées, disposent des informations et des opportunités nécessaires pour surveiller les progrès des engagements mondiaux et les priorités nationales.

Les trois piliers de la responsabilité des finances publiques : La transparence, la participation et la redevabilité

La transparence est une condition importante pour assurer un débat budgétaire exhaustif et une surveillance budgétaire appropriée. Elle n'est pourtant pas suffisante à elle-seule. Créer les conditions en vertu desquelles les gouvernements sont en permanence tenus pour responsables d'une gestion efficiente et efficace des finances publiques exige également la création d'opportunités significatives pour que les citoyens et la société civile participent au processus budgétaire. Cela exige également une surveillance formelle étroite du corps

1. Voir les Plans d'action de l'Open Government Partnership http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/action-plans
2. Hameed, F. (2011). "Budget Transparency and Financial Markets." IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf
3. IMF (2012) "Fiscal Transparency Accountability, and Risk." IMF: Washington D.C. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf
4. Au mois de décembre 2014, l'IBP en collaboration avec l'Alliance des investisseurs des marchés émergents (l'Alliance), a effectué une enquête sur 10 de ses analystes membres dans différentes sociétés d'investissement, afin d'examiner plus en détail l'intérêt du secteur privé pour la transparence des finances publiques.
5. Sarr, B. (2015). "Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?" IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/credibility-and-reliability-of-government-budgets-does-fiscal-transparency-matter/
6. de Renzio, P. & Wehner, J. (2015) "The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence." SSRN: New York http://ssrn.com/abstract=2602439

législatif et du bureau national d'audit (ci-après dénommé « l'institution supérieure de contrôle ») pour tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils prélèvent et dépensent les fonds publics.

La transparence budgétaire, la participation du public dans le processus budgétaire, et des institutions officielles de surveillance solides travaillent ensemble pour créer un écosystème de responsabilité budgétaire robuste. En l'absence d'informations budgétaires complètes, les institutions officielles de contrôle et la société civile ne peuvent pas surveiller la conception et la mise en œuvre des politiques budgétaires. En l'absence d'un accès adéquat aux espaces formels et informels permettant d'influencer le budget, le grand public n'a pas le pouvoir d'exposer les décideurs gouvernementaux à une diversité de points de vue pour contribuer à assurer que les politiques budgétaires sont fondées sur des informations complètes et reflètent les priorités nationales. Enfin, en l'absence d'autorité, de portée et de ressources appropriées, les institutions formelles de surveillance ne peuvent pas s'acquitter de leurs devoirs avec efficacité et assurer que les fonds publics sont perçus et dépensés de la manière qui a été prévue.

L'absence ou l'insuffisance de l'un de ces trois éléments fondamentaux sape le fonctionnement de la totalité du système de responsabilité, rendant moins probable le fait que les politiques budgétaires reflètent les besoins et les priorités d'une nation et plus probable l'existence de la corruption et de la mauvaise gestion des fonds publics. En revanche, lorsque ces éléments sont en place, les politiques sont plus susceptibles de correspondre aux ressources publiques, et ces ressources sont plus susceptibles d'être dépensées comme elles doivent l'être. Il est alors plus facile de s'attaquer à certains des défis les plus difficiles à relever dans le monde.

Ainsi, si l'objectif à atteindre est de tenir les gouvernements responsables de l'utilisation des fonds publics, des changements systématiques doivent faire progresser non seulement la transparence, mais également la participation et la surveillance formelle. L'Enquête sur le budget ouvert 2015 explore chacune de ces trois dimensions.

L'Enquête sur le budget ouvert 2015

L'IBP a publié l'Enquête sur le budget ouvert 2015 dans ce contexte. Couvrant 102 pays, l'Enquête est la plus grande évaluation comparative des trois composantes d'un écosystème de responsabilité budgétaire qui fonctionne bien. La méthodologie rigoureuse de l'Enquête est mise en œuvre par des chercheurs de la société civile et est conçue pour évaluer la mesure dans laquelle les gouvernements publient le type d'informations budgétaires qui sont importantes pour la société civile et les autres acteurs de la surveillance. Les questionnaires sont évalués par des pairs qui ont des connaissances substantielles des systèmes budgétaires dans le pays concerné et les gouvernements sont invités à commenter les résultats de l'enquête. Il s'agit de quelques-unes des mesures que l'IBP a prises pour assurer la qualité et l'intégrité des résultats de l'Enquête. L'Enquête sur le budget ouvert 2015 est la cinquième édition de ce rapport. Les Enquêtes précédentes ont été publiées en 2006, 2008, 2010 et 2012.

Tout au long de cette période, l'Enquête s'est imposée comme une évaluation indépendante et crédible de l'ouverture et de la responsabilité des systèmes budgétaires gouvernementaux. Ses résultats sont de plus en plus utilisés par un ensemble diversifié de parties prenantes afin de documenter les recommandations sur les réformes spécifiques que les gouvernements doivent réaliser pour accroître la responsabilité et assurer la conformité de leurs systèmes budgétaires avec les bonnes pratiques internationales. Les organisations de la société civile, par exemple, plaident en faveur des réformes spécifiques identifiées dans les résumés par pays de l'Enquête sur le budget ouvert. Les bailleurs de fonds s'inspirent de plus en plus des données et des recommandations de l'Enquête sur le budget ouvert pour promouvoir l'amélioration de la transparence budgétaire dans les pays auxquels ils fournissent une aide. L'OGP utilise deux aspects clés de l'Enquête - la publication en temps opportun aussi bien du Projet de budget de l'exécutif que du Rapport d'audit - comme critères d'admissibilité à l'adhésion à l'OGP. En outre, pour illustrer la pertinence des données sur la transparence et la responsabilité budgétaires auprès de la communauté des investisseurs, Bloomberg L.P. a signé un accord avec l'IBP qui permet à l'entreprise de rendre accessibles à ses clients les données de tous les cycles de l'Enquête par le biais de ses terminaux de données.

Compte tenu de l'utilisation généralisée des résultats de l'Enquête, il est essentiel de veiller à ce que l'enquête reflète les tendances émergentes en matière de transparence et de responsabilité budgétaires, et que les indicateurs soient aussi clairs et objectifs que possible. En tant que tel, après la publication du rapport précédent de l'Enquête sur le budget ouvert en 2012, l'IBP a entrepris une série d'améliorations aux questions qui composent l'Enquête. La révision de l'Enquête a coïncidé avec des exercices similaires menés par d'autres

organismes internationaux de normalisation dans le domaine de la transparence des finances publiques. Ces modifications ont permis d'obtenir un meilleur instrument pour mesurer la transparence, la participation et la surveillance formelle des finances publiques. Plus précisément, la méthodologie révisée reconnaît les nouveaux développements des bonnes

ENCADRÉ 1.1 : MODIFICATIONS APPORTÉES AU QUESTIONNAIRE DE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2015

Suite à la publication de l'Enquête sur le budget ouvert en 2012, l'IBP a entrepris une série d'améliorations aux questions qui composent l'Enquête. La révision de l'Enquête a coïncidé avec des exercices similaires menés par d'autres organismes internationaux de normalisation dans le domaine de la transparence des finances publiques qui étaient accompagnés d'une série d'outils d'évaluation révisés publiés en 2014 et en 2015. Le FMI a publié une version révisée de son Code de transparence des finances publiques. Le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) a mis à jour son outil d'évaluation (le PEFA est un partenariat entre les institutions internationales et les bailleurs de fonds européens). Et l'OCDE a élaboré de nouveaux principes de gouvernance des finances publiques.

En affinant l'Enquête, l'IBP a procédé à trois types de changements :

- Nous avons introduit des nouvelles questions pour aligner davantage l'Enquête avec les autres mécanismes de transparence des finances publiques (y compris les révisions récentes) et recueillir davantage d'informations sur sept des huit documents budgétaires clés (autres que le Projet de budget de l'exécutif).
- Nous avons exclu des questions précédentes dont les réponses, selon nous, étaient basées sur des preuves faibles ou subjectives.
- Nous avons affiné le libellé des questions précédentes pour rehausser leur objectivité et leur fiabilité, sur la base des enseignements tirés de notre expérience avec la mise en œuvre de l'Enquête.

Les modifications apportées à l'Enquête ont abouti à une meilleure approche pour mesurer la transparence budgétaire, mais ces ajustements ne modifient en rien sa nature de base. L'Enquête continue d'évaluer les informations contenues dans les documents budgétaires clés, l'étendue de la participation du public dans le processus budgétaire, et le pouvoir des institutions de contrôle. En outre, 87 des 109 questions qui composent l'Indice sur le budget ouvert (la plus grande partie de l'Enquête) couvrent les mêmes aspects spécifiques de la transparence que ceux qui ont été couverts dans l'Indice 2012. De même, les 22 nouvelles questions n'ont pas modifié la cible de l'Indice, mais ont plutôt ajusté le nombre de questions se rapportant à chacun des huit documents clés. Même si l'Indice sur le budget ouvert 2015 se concentre davantage sur le Projet de budget de l'exécutif, continuant ainsi à reconnaître l'importance unique du document au cours du processus budgétaire, il met davantage l'accent sur les sept autres documents budgétaires, reflétant une plus grande appréciation de leur rôle pour assurer que des informations appropriées sont publiées à tous les stades du cycle budgétaire.

Tandis que les questions posées dans l'Enquête actuelle ne sont pas identiques à celles des enquêtes précédentes, notre analyse révèle que les résultats sont fondamentalement comparables au fil du temps. (Dans le présent rapport, ainsi que dans les rapports précédents, nous n'examinons que les changements de scores de l'Indice sur le budget ouvert au fil du temps.) De manière générale, les questions posées se chevauchent largement et les documents évalués se chevauchent entièrement. Par ailleurs, nous avons également effectué une série d'analyses statistiques à l'aide d'une série de données que nous avons conçue dans le but d'évaluer la validité de la comparaison des résultats de l'enquête actuelle avec ceux des enquêtes précédentes. Les analyses sont en faveur de cette validité.

Ainsi, ce rapport présente l'OBI 2015 - le paramètre qui est aujourd'hui la meilleure mesure unique de la transparence dans un pays - avec la série historique de l'OBI. Tous les utilisateurs se sont familiarisés avec cette méthode au fil du temps. Les quelques cas où les modifications apportées à l'Enquête semblent avoir affecté les comparaisons temporelles de manière significative sont signalés dans ce rapport et dans les résumés des pays concernés qui sont publiés séparément. En moyenne, les modifications apportées à l'Enquête ont tendance à entraîner une sous-évaluation négligeable des progrès au fil du temps. Pour consulter une explication plus détaillée des modifications et notre analyse sur l'utilisation des modifications à des fins de comparaison au fil du temps, voir l'Annexe B

pratiques acceptées, les harmonise avec d'autres normes et outils fiscaux, et renforce les questions individuelles basées sur les résultats que l'IBP a recueillis suite à la conduite de l'Enquête depuis 2006. (Voir l'Encadré 1.1 pour plus de détails sur les récentes révisions de l'Enquête.)

Structure du présent rapport

Conformément au contenu des 140 questions de l'Enquête, ce rapport examine à son tour les thèmes de la transparence, de la participation du public au cours du processus budgétaire, ainsi que le pouvoir des institutions formelles de contrôle.

Les Chapitres 2 à 4 se penchent sur les résultats de la partie de l'Enquête qui se rapporte à la quantité et à la qualité des informations budgétaires mises à disposition par les gouvernements dans les huit documents budgétaires clés - à savoir, les questions qui composent l'Indice sur le budget ouvert. Sachant que cette partie est la plus détaillée et la plus ancienne de l'Enquête, le présent rapport y accorde le plus d'attention.

- Le Chapitre 2 examine les principaux résultats sur l'état actuel de la transparence budgétaire dans le monde.
- Le Chapitre 3 évalue les progrès qui ont été accomplis en matière de transparence au fil du temps, comme le montre la comparaison des résultats de l'année 2015 avec les résultats des années précédentes.
- Le Chapitre 4 traite des pays dans lesquels des progrès n'ont pas été observés ou dont la performance a reculé.

Les Chapitres 5 et 6 discutent des conclusions à partir des sections de l'Enquête qui se rapportent aux possibilités de participation du public au cours du processus budgétaire et de la surveillance des assemblées législatives et des institutions supérieures de contrôle. Par rapport à la partie de l'enquête qui évalue la transparence budgétaire, ces parties de l'Enquête comprennent moins de questions. Par conséquent, les résultats représentent davantage une indication sur la situation de la participation du public, des assemblées législatives et des institutions supérieures de contrôle qu'une évaluation détaillée.

- Le Chapitre 5 examine la mesure dans laquelle les gouvernements créent des occasions pour le public de participer au processus budgétaire. Il présente des exemples de la façon dont la participation fonctionne dans la pratique dans les quelques pays où les gouvernements ont mis en place des programmes novateurs pour intégrer le public dans le processus budgétaire national.
- Le Chapitre 6 couvre le pouvoir des assemblées législatives et des institutions supérieures de contrôle, les institutions responsables de la supervision du budget du gouvernement.

Le Chapitre 7 propose des conclusions et des recommandations pour les différents acteurs qui peuvent promouvoir la transparence, la participation et la responsabilité budgétaires.

Chapitre 2

La situation actuelle de la transparence des finances publiques

2

Ce chapitre se penche sur la situation de la transparence des finances publiques en 2015. Sur la base des conclusions du sous-ensemble des 109 questions de l'Enquête qui composent l'Indice sur le budget ouvert (Open Budget Index ou OBI), il examine les facteurs qui sont associés à différents niveaux de transparence. Ce chapitre vise à approfondir notre compréhension des défis probables que doivent relever les pays à différents niveaux de la transparence.

Ce chapitre décrit également les résultats pour les huit documents budgétaires clés que l'OBI évalue. Il s'agit des documents qui ont été jugés comme essentiels et qui doivent être publiés par les gouvernements à différents stades du cycle budgétaire, conformément aux normes et pratiques internationales.[7] Le niveau de transparence dans un pays donné dépend du nombre de documents qu'il publie en temps opportun, ainsi que de l'exhaustivité et de l'accessibilité de ces documents.

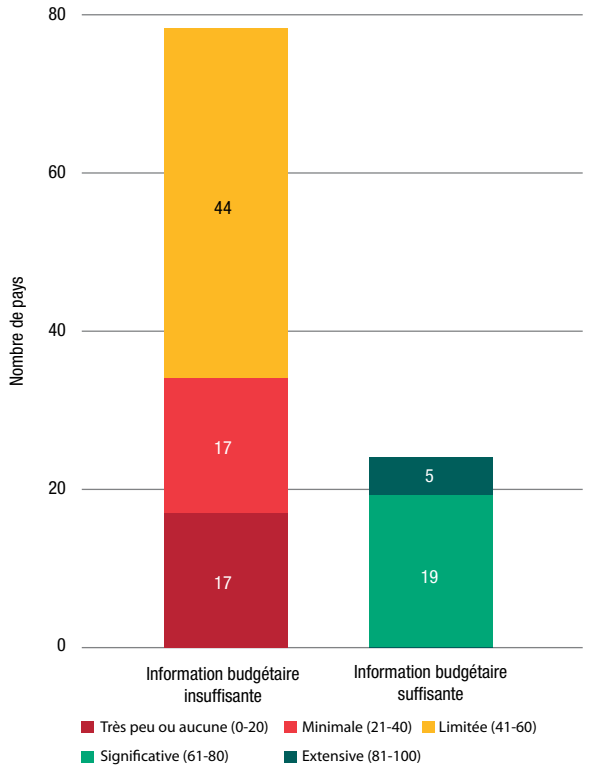
Le score moyen de l'OBI est de 45 sur une échelle de 00, et la médiane est de 46. Les résultats indiquent qu'en règle générale, les gouvernements ne publient pas les documents clés, et que ceux qui sont publiés manquent le plus souvent de détails qui sont importants pour comprendre, contrôler et influencer les dépenses, les recettes et la dette publiques.

"Les résultats globaux de l'Indice sur le budget ouvert 2015 révèlent que la grande majorité de la population mondiale n'a pas accès à une quantité suffisante d'informations budgétaires. "

Ce chapitre commence en divisant les pays en cinq catégories en fonction du résultat obtenu sur le score de l'OBI 2015. Il indique également quels sont les pays qui fournissent des informations budgétaires « suffisantes » (ceux qui ont obtenu des scores de 61 ou plus) et quels sont ceux qui fournissent des informations « insuffisantes » (ceux qui ont obtenu des scores inférieurs ou égaux à 60). Bien que cette ligne de démarcation ne doive pas être considérée comme précise, l'expérience de l'IBP indique qu'il s'agit d'une approximation raisonnable pour déterminer la mesure dans laquelle les pays fournissent suffisamment d'informations budgétaires pour encourager la surveillance et l'analyse.

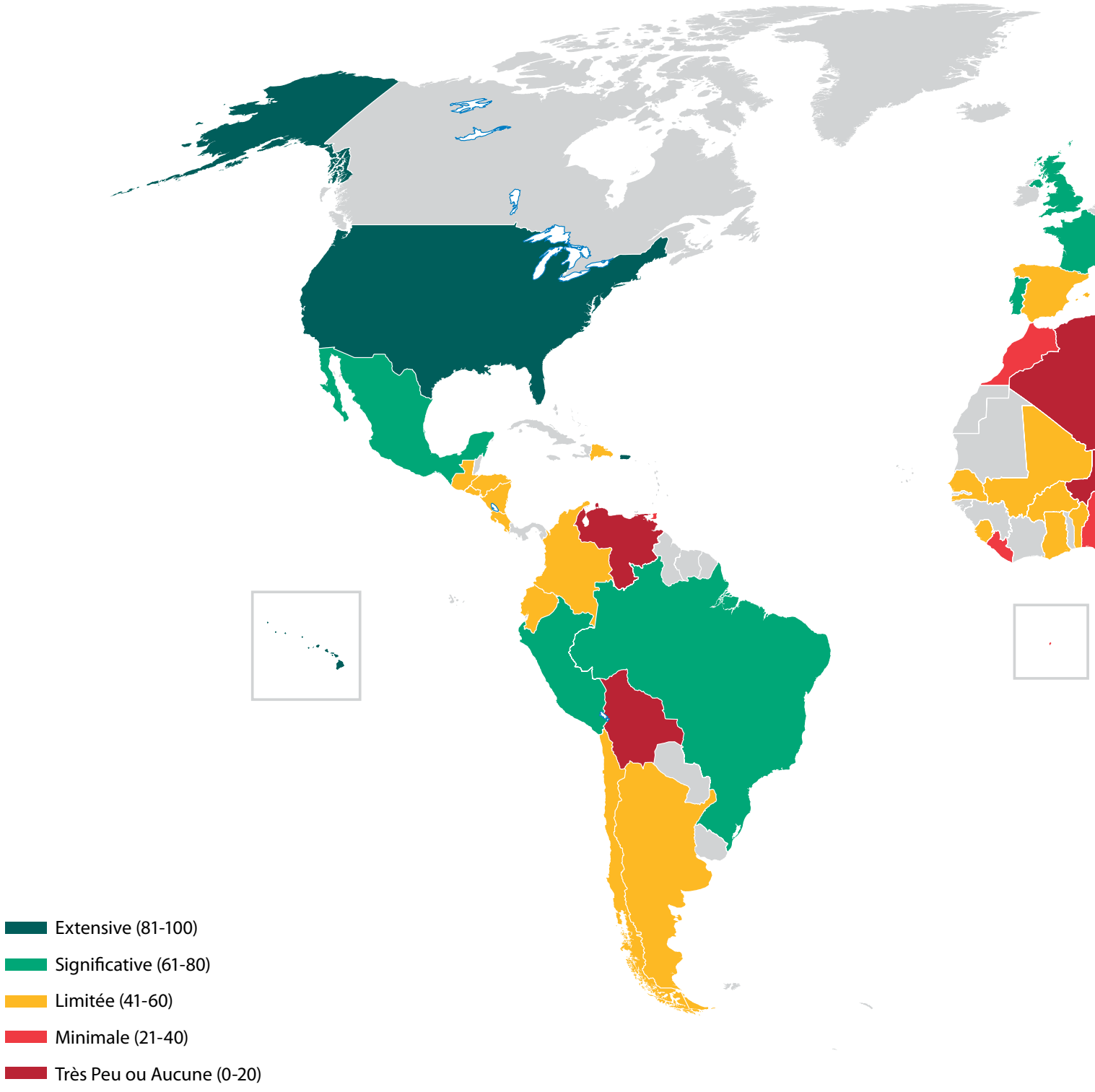
Les résultats globaux de l'Indice sur le budget ouvert 2015 révèlent que la grande majorité de la population mondiale n'a pas accès à une quantité suffisante d'informations budgétaires. Cela empêche les citoyens de bien comprendre ou de contrôler la façon dont les fonds publics sont recueillis et comment ils sont dépensés. Parmi les 102 pays évalués dans l'Enquête 2015, la grande majorité des pays (78 des 102 pays) fournissent des informations budgétaires insuffisantes. Tandis

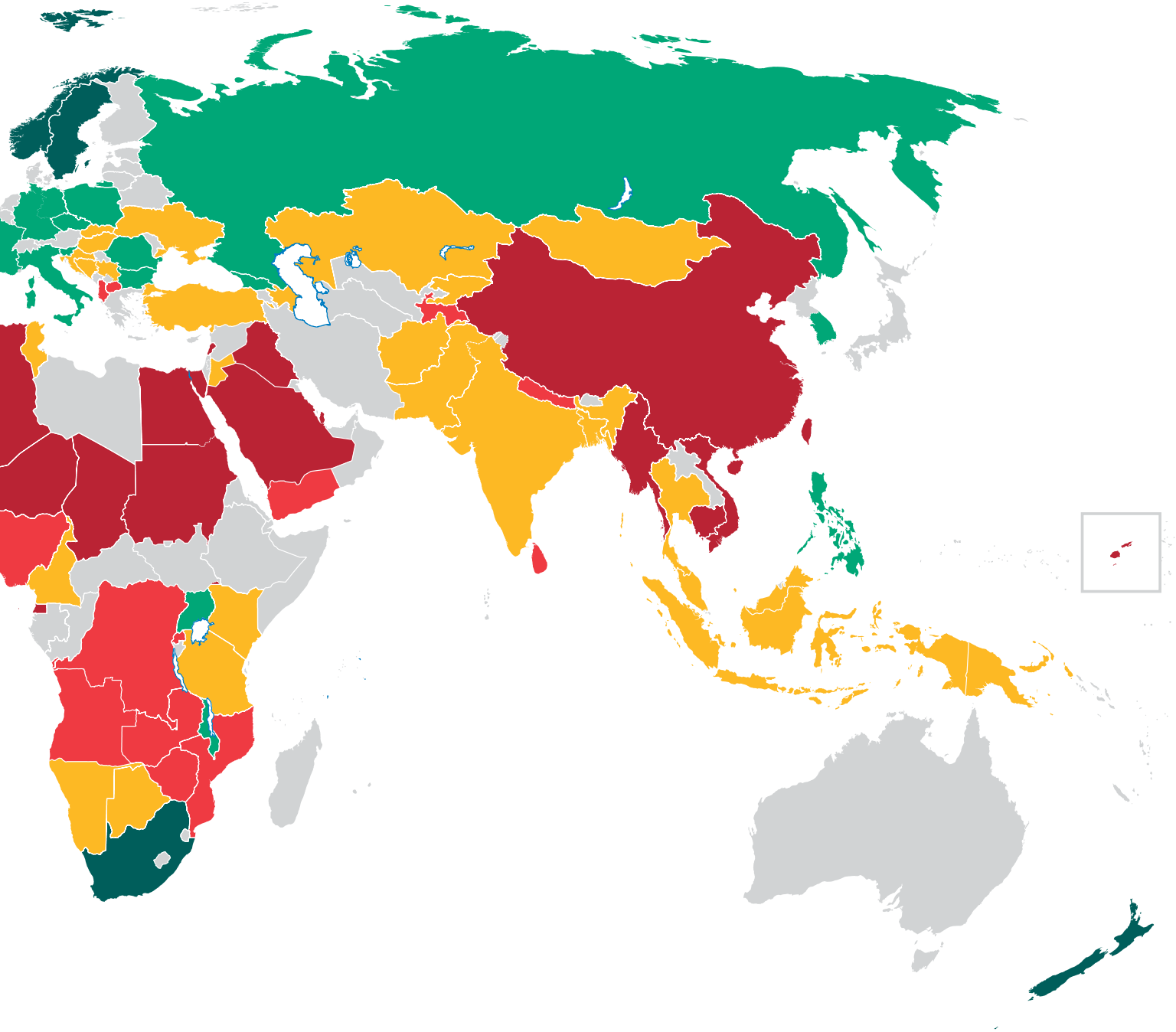
FIGURE 2.1 : DISTRIBUTION DES PAYS BASES SUR LE SCORE DE L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT 2015



7. IBP (2010). "Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?" IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/

Figure 2.2: Un Panorama Global De La Transparence En 2015





que de nombreux pays ne sont pas inclus dans l'Enquête, près de sept personnes sur dix (68 pour cent) dans le monde vivent dans les 78 pays qui ne divulguent pas suffisamment de données budgétaires.

Comme le montre la Figure 2.2 :

- Dix-sept pays fournissent très peu ou pas d'informations budgétaires et enregistrent des scores de l'OBI de 20 ou moins.
- Dix-sept pays fournissent des informations budgétaires minimales, avec des scores de l'OBI entre 21 et 40.
- Quarante-quatre pays fournissent des informations budgétaires limitées, avec des scores de l'OBI ses situant entre 41 et 60. Ces pays sont loin de fournir suffisamment de détails pour permettre de tenir des discussions budgétaires véritablement éclairées.
- Dix-neuf pays fournissent des informations importantes, enregistrant des scores de l'OBI de 61 à 80 ; cinq pays fournissent des informations détaillées avec des scores de l'OBI allant de 81 à 100. Ces 24 pays sont les pays dans lesquels des discussions budgétaires éclairées sont susceptibles d'être tenues.

"Tout pays peut facilement mettre en place un système budgétaire ouvert si le gouvernement en décide ainsi."

Les caractéristiques associées aux différents niveaux de transparence

Les pays qui figurent dans certaines catégories en fonction du score de leur OBI partagent souvent un ensemble commun de caractéristiques, et les facteurs associés à différents niveaux de transparence peuvent orienter les réformes. Pourtant, les résultats de l'Enquête 2015, ainsi que les résultats des années précédentes, suggèrent également qu'aucun pays n'enregistre de bonnes ou de mauvaises performances en matière de transparence budgétaire sur la base d'une caractéristique ou d'un profil particulier. Tout pays peut facilement mettre en place un système budgétaire ouvert si le gouvernement en décide ainsi.

Les pays qui fournissent des informations importantes ou approfondies

Environ un pays sur les quatre pays qui enregistrent un score de L'OBI supérieur à 60 fournit généralement au public suffisamment d'informations pour permettre une compréhension relativement sophistiquée du budget tout au long du cycle budgétaire. Comme le montre le Tableau 2.1, les pays qui entrent dans cette catégorie publient en moyenne sept des huit documents budgétaires clés. Fait important, ces pays publient tous les documents qu'ils produisent - aucun document n'est produit à des fins internes uniquement. (Dans le cadre de l'Enquête, l'on entend par « publié » tout document rendu public en temps opportun.)

En outre, les documents qui sont publiés contiennent suffisamment d'informations pour permettre une analyse et une compréhension significatives du budget. En plus des informations de base sur les recettes, les dépenses et la dette, ces pays décrivent généralement des données plus détaillées qui permettent à la société civile et aux autres intervenants de déterminer si la gamme complète des politiques budgétaires gouvernementales est conforme aux objectifs économiques et sociaux souhaités.

Le profil des pays qui fournissent des informations importantes ou approfondies révèle quelques caractéristiques économiques et politiques attendues. Premièrement, les pays dont les résultats obtenus pour l'OBI sont bons ont tendance à avoir un niveau de revenu plus élevé. Cela ne veut pas dire, cependant, qu'il existe un lien inévitable entre le faible niveau de revenus et le manque de transparence. Alors que les pays riches peuvent être plus susceptibles d'atteindre des niveaux plus élevés de transparence budgétaire, les pays à revenu faible et intermédiaire peuvent atteindre des niveaux élevés de transparence, à condition que la volonté politique existe. Ceci est démontré par la performance du Malawi et de l'Ouganda, deux pays à faible revenu qui obtiennent néanmoins un score élevé de l'OBI. Comme preuve supplémentaire, le Brésil est plus transparent que le Portugal, le Mexique l'est plus que l'Espagne et l'Afrique du Sud l'est plus que le Royaume-Uni.

Deuxièmement, la catégorie supérieure est dominée par des démocraties fortes ou modérées dans lesquelles se tiennent des élections libres et équitables et où les médias jouissent d'une plus grande liberté. Ce qui nous intéresse ici est que la recherche de l'BP a montré que la transparence semble dépendre davantage des niveaux actuels de démocratie plutôt que la durée réelle de l'existence de la démocratie.[8] L'Afrique du Sud, par exemple, est une démocratie relativement jeune qui a atteint rapidement des niveaux de transparence du même niveau que celui des démocraties plus anciennes.

Enfin, il semble y avoir une corrélation relativement forte

8. Wehner, J. & de Renzio, P. (2013). "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency." World Development vol. 41, pp. 96-108

TABLEAU 2.1 : CARACTÉRISTIQUES DES PAYS SELON LEUR PERFORMANCE SUR L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT 2015

	Score sur l'Indice sur le Budget Ouvert		
	0-40	**41-60**	**61-100**
Indicateurs de l'Enquête sur le Budget Ouvert			
Nombre de pays	34	44	24
Nombre moyen des huit documents budgétaires clés publiés (fait disponible au public dans un temps opportun)	3	6	7
Percent of eight key budget documents that are:			
Publié	42%	74%	91%
Pas publié	58%	26%	9%
Non produit	*26%*	*17%*	*8%*
Produit à des fins internes	*25%*	*6%*	*0%*
Publié trop tard	*7%*	*3%*	*1%*
Score moyen pour les Projets de budget de l'exécutif publiés	39	55	74
Score moyen pour :			
Participation	12	24	49
Pouvoir de controle du législatif	34	48	68
Pouvoir de controle de l'institution supérieure de contrôle	47	69	84
Indicateurs politiques			
Pourcentage ayant des démocraties fortes/modérées*	9%	50%	83%
Pourcentage ayant des démocraties faibles/des autocraties*	91%	50%	17%
Score moyen sur l'Indice de corruption du Transparency International **	32	38	55
Score moyen sur la liberté médiatique (Reporters Sans Frontières) **	43	32	24
Indicateurs socioéconomiques			
Score moyen sur l'Indice de développement humain**	0.60	0.65	0.79
PIB moyen par habitant***	$13,686	$10,911	$26,579
Pourcentage des pays dépendants des recettes pétrolières****	38%	14%	13%

"*La nature de la démocratie d'un pays est déterminée par l'Indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit.

**Sous les systèmes de notation utilisés pour l'Enquête sur le Budget Ouvert, l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International, et l'Indice de développement humain, un score plus haut indique un pays qui est mieux performant. En revanche, sous le système de notation utilise pour « liberté médiatique » un score plus bas indique un pays qui est mieux performant.

***Données sur le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant sont dans les termes de la parité de pouvoir d'achat, de la Base de données des Perspectives de l'économie mondiale des Fonds monétaire international, octobre 2014. (Données presentees montrent les estimations pour l'exercice 2014.) Disponible à : http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx

****Dépendance sur les recettes pétrolières est déterminée en utilisant les cadres de politique macroéconomique pour les pays en développement riches en ressources naturelles du FMI. Disponible à : https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf

entre le score de la transparence d'un pays et les autres piliers d'un système de responsabilité budgétaire fort, y compris la participation du public dans le processus budgétaire et le pouvoir des institutions formelles de contrôle - à savoir l'assemblée législative et l'institution supérieure de contrôle.

Ainsi, parmi les plus pays qui affichent les meilleures performances sur l'OBI, un niveau élevé de transparence budgétaire n'est qu'une seule composante des écosystèmes solides de reddition des comptes dans ces pays. Cela suggère que dans les pays qui obtiennent de bons résultats par rapport à l'OBI, les gouvernements ont une plus grande tendance à accorder la priorité non seulement à la transparence, mais également à l'objectif plus large et ultime de la responsabilité des finances publiques. (Ces questions sont abordées plus en détail dans les Chapitres 5 et 6.)

Les pays qui fournissent des informations limitées

Ainsi que nous l'avons indiqué, 44 - soit un peu plus de 40 pour cent - des pays évalués dans l'Enquête mettent à la disposition du public des informations sur le budget, mais ces informations restent limitées à bien des égards essentiels. Comme le montre le Tableau 2.1, les pays qui fournissent des informations « limitées » rendent publics la plupart des documents budgétaires clés en temps opportun, avec une moyenne de six des huit documents budgétaires clés. Les documents publiés, cependant, manquent souvent des détails importants. Plus particulièrement, le Projet de budget de l'exécutif comprend un peu plus de la moitié des informations recommandées par les bonnes pratiques internationales.[9]

Les pays qui entrent dans cette catégorie sont une combinaison égale de démocraties et de pays gouvernés par des régimes plus autocratiques. Les niveaux de la liberté de la presse sont moins élevés et ils sont perçus comme ayant des niveaux plus élevés de corruption que les pays appartenant à la catégorie supérieure. On aurait pu penser que certains pays appartenant à cette catégorie disposent de systèmes budgétaires plus ouverts, compte tenu de leur niveau de revenu, comme par exemple la Croatie et la Slovaquie. D'autres pays, comme la République kirghize, dont les revenus sont plus faibles, nous ont favorablement surpris. En 2015, la Tunisie est également passée dans cette catégorie avec une multiplication par quatre de son score de transparence depuis 2012. Cela indique la manière dont les pays en transition ont également la possibilité de faire des progrès rapides.

Les pays qui fournissent des informations minimales, voire peu ou aucune information

Les 34 pays - un tiers des pays inclus dans l'étude - qui

9. IBP (2010). "Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?" IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/

obtiennent un score inférieur ou égal à 40 fournissent peu d'informations budgétaires au public ou, dans certains cas, aucune. Ces pays publient une moyenne de trois des huit documents budgétaires clés huit et ne fournissent pas d'informations budgétaires suffisantes pour permettre au public et à la société civile d'analyser et de surveiller les budgets.

La majorité des pays qui enregistrent les plus mauvaises performances ont tendance à créer un espace négligeable pour faire entendre les voix ou les opinions des acteurs qui n'appartiennent pas au gouvernement. La grande majorité de ces pays ont des institutions démocratiques faibles ou sont régies par des régimes autocratiques. En outre, les institutions de contrôle ont tendance à être faibles ou ont un pouvoir limité, et la liberté de la presse est plus restreinte que dans les groupes de pays qui enregistrent les meilleurs scores de l'OBI. Il n'est pas surprenant que ces pays ont également tendance à être perçus comme étant les plus corrompus. Ils enregistrent également les plus mauvais résultats concernant l'Indice de développement humain, une mesure composite des trois dimensions du développement humain : une vie longue et saine, l'acquisition de connaissances et un niveau de vie décent.

"La majorité des pays qui enregistrent les plus mauvaises performances ont tendance à créer un espace négligeable pour faire entendre les voix ou les opinions des acteurs qui n'appartiennent pas au gouvernement. "

Les pays qui appartiennent aux catégories inférieures sont cependant diversifiés sur le plan économique. Ce groupe de pays comprend le Qatar, le pays qui dispose du revenu le plus élevé par habitant de tous les pays participant à l'Enquête, et la République démocratique du Congo, avec le revenu le plus faible.[10] En outre, le niveau moyen de revenu parmi les pays qui enregistrent les performances les plus mauvaises, notamment un grand nombre de pays tributaires des hydrocarbures, dépasse celui des pays qui enregistrent des performances moyennes.

Sur les dix pays qui enregistrent les performances les plus mauvaises concernant l'OBI, sept sont considérés comme étant antidémocratiques et sont également tributaires des recettes pétrolières et gazières.[11] Il s'agit notamment du Tchad, de la Guinée équatoriale, de l'Irak, du Qatar, de l'Arabie Saoudite, du Soudan et du Venezuela. Cette situation est globalement compatible avec les recherches qui révèlent au sein des autocraties une relation négative entre la dépendance aux revenus des hydrocarbures et la transparence budgétaire.[12]

La mise à disposition au public des documents budgétaires

IL'inadéquation des informations budgétaires ne doit pas être la norme. Les pays dont les accomplissements sont loin des résultats escomptés peuvent prendre des mesures pratiques et simples pour mettre en œuvre des avancées significatives en matière de transparence. Pour informer les types spécifiques de réformes qui sont nécessaires, les résultats de l'OBI peuvent être répartis entre les huit documents budgétaires que les gouvernements sont tenus de publier à différents stades du cycle budgétaire.

Un processus budgétaire qui fonctionne bien est composé de quatre étapes principales : 1) la formulation, lorsque la branche exécutive du gouvernement prépare la proposition de budget ; 2) l'approbation, lorsque la branche législative du gouvernement débat, modifie et approuve la proposition de budget ; 3) l'exécution, lorsque le gouvernement met en œuvre les politiques soulignées dans le budget ; et 4) l'audit, lorsque l'Institution supérieure de contrôle et le corps législatif évaluent les fonds dépensés pour contrôler la performance et la conformité.

Comme nous l'avons indiqué, les normes et les pratiques internationales identifient huit documents clés qui doivent être publiés à différentes étapes du cycle budgétaire afin que la société civile et le public soient en mesure de surveiller et d'influencer les décisions budgétaires. L'Enquête évalue la mesure dans laquelle les gouvernements centraux rendent publics ces huit documents budgétaires clés et si les données contenues dans ces documents sont complètes, publiées en temps opportun, et accessibles. Le Tableau 2.2 décrit ces documents budgétaires et indique à quel stade du cycle budgétaire ils doivent être publiés. Il présente également le nombre de pays (sur les 102 inclus dans l'Enquête) qui ont publié chacun de ces documents au cours de la période de l'enquête.

Pour optimiser une surveillance efficace de la part du public tout au long du cycle budgétaire, les pays doivent publier l'ensemble des huit documents budgétaires clés. Pourtant, seulement 16 des 102 pays couverts par l'Enquête se plient actuellement à cette exigence. Ces pays sont les suivants : le Brésil, la Bulgarie, la République tchèque, la France, le Honduras, l'Italie, la République kirghize, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, les Philippines, la Russie, le Rwanda, la Slovaquie,

10. Tel que mesuré par le produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) pour l'année 2014.
11. L'Indice de démocratie établi par l'Economist Intelligence Unit classe ces sept pays dans la catégorie des régimes « hybrides » ou « autoritaires ».
12. Ross, M. (2011) "Mineral Wealth and Budget Transparency." IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/ibp-working-paper-2-mineral-wealth-and-budget-transparency/

TABLEAU 2.2 : LES HUIT DOCUMENTS BUDGÉTAIRES CLÉS

Etape dans le processus budgétaire	Documents budgétaires	Nombre de documents publiés dans l'Enquête sur le Budget Ouvert 2015
Formulation	***Rapport préalable au budget***: présente les paramètres généraux des politiques budgétaires d'un pays avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif. Il expose les grandes lignes des prévisions économiques du gouvernement, ainsi que les recettes prévues, dépenses et dette.	55
	Projet de budget de l'exécutif: le document ou les documents que l'exécutif soumet au législatif pour approbation. Il détaille les sources des revenus, les parts allouées à tous ministères, les changements proposés aux politiques, ainsi que des autres informations importantes pour comprendre la situation fiscale d'un pays.	86
Approbation	***Budget approuvé***: le budget que le législatif a approuvé.	97
Exécution	***Rapports en cours d'année***: comprennent les informations sur les recettes réelles recueillies, dépenses réelles effectués, et la dette contractée durant l'année budgétaire. Ces rapports peuvent être publiés soit à intervalle trimestrielle, soit à intervalle mensuelle.	82
	Revue de milieu d'année: contient une mise à jour compréhensive sur la mise en œuvre du budget au milieu d'année fiscale, y compris une revue des assomptions économiques soutenant le budget, et une prévision actualisée de conséquence budgétaire pour l'année fiscale.	35
	Rapport de fin d'année: montre la situation des comptes gouvernementaux à la fin de l'année budgétaire et idéalement comprend une évaluation du progrès fait vers l'achèvement des objectifs politiques du budget.	73
Contrôle	***Rapport d'audit***: issu de l'institution supérieure de contrôle du pays et examine la justesse et la sincérité des comptes gouvernementaux a la clôture de l'année budgétaire.	67
Toutes les étapes	Budget citoyen: une version plus simple et moins technique du budget gouvernemental, spécifiquement destiné à communiquer les informations clés au public. Les versions citoyennes des autres documents sont aussi bénéfiques.	54

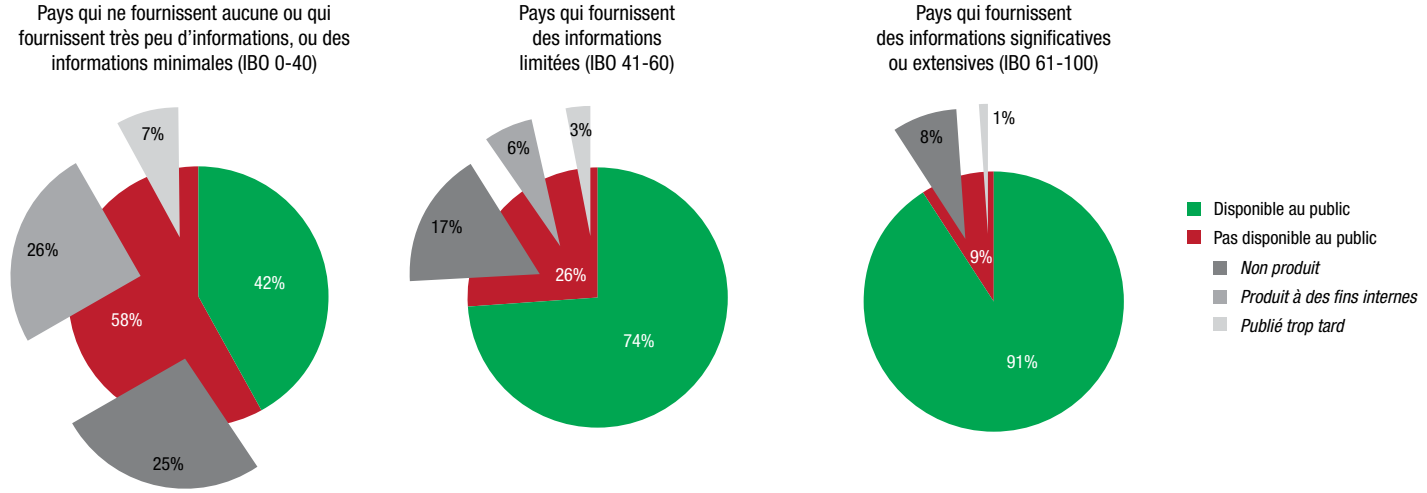
l'Afrique du Sud, la Suède et le Royaume-Uni.

Étonnamment, 16 pays continuent à ne pas publier le Projet de budget de l'exécutif, qui est le document budgétaire fondamental pour faciliter le débat et la surveillance publique. Ces pays sont les suivants : la Bolivie, le Cambodge, le Tchad, la Chine, l'Égypte, la Guinée équatoriale, Fidji, l'Irak, le Liban, Myanmar, le Népal, le Qatar, l'Arabie Saoudite, le Soudan, le Venezuela et le Vietnam.

Parmi les 816 documents qui doivent être publiés dans les pays inclus dans l'Enquête, 267 (soit un tiers) ne sont pas accessibles au public - ce qui signifie qu'ils ne sont pas produits, ou qu'ils sont produits à des fins internes uniquement, ou qu'ils publiés avec trop de retard pour être utiles. Comme le montre la Figure 2.3, les tendances du statut de publication des documents semblent varier selon le niveau de transparence d'un pays donné. Par exemple, parmi les pays qui enregistrent les performances les moins élevées - ceux qui atteignent un score de 40 ou en dessous - une nette majorité des documents budgétaires ne sont pas accessibles au public. En comparaison, environ un quart des documents ne sont pas accessibles au public parmi les pays classés dans la catégorie intermédiaire, alors que ce chiffre tombe à neuf pour cent pour les pays appartenant au peloton de tête.

Parmi les documents qui ne sont pas considérés comme étant mis à la disposition du public, plus de la moitié ne sont pas produits du tout. Cela signifie que le gouvernement lui-même ne dispose pas des informations et des analyses cruciales contenues dans ces documents. Le Venezuela, par exemple, ne produit pas les Rapports en cours d'année sur les dépenses et la dette, la Revue de milieu d'année ou le Rapport d'audit. Cela limite la capacité du gouvernement à suivre les dépenses et les emprunts au cours de l'exercice

FIGURE 2.3 : LA MISE À LA DISPOSITION AU PUBLIC DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES SELON LA PERFORMANCE RELATIVE À L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT 2015



budgétaire et génère l'incertitude du gouvernement et du public sur la fiabilité des données ou la conformité avec les lois existantes.

Parmi les 267 documents que les gouvernements ne publient pas, un tiers d'entre eux sont produits mais ne sont pas mis à la disposition du public. Parmi les pays qui enregistrent les performances les moins élevées, près de 45 pour cent des documents non publiés sont néanmoins produits à des fins internes. En comparaison, les gouvernements dont le score de l'OBI est supérieur à 60 publient tous les documents qu'ils produisent.

En réalité, 13 pays à eux-seuls représentent près de 60 pour cent des documents qui sont produits pour un usage interne uniquement. Ces pays, dont les scores de l'OBI sont faibles, sont les suivants : l'Angola, le Cameroun, le Tchad, la Guinée équatoriale, Fidji, l'Irak, le Myanmar, le Niger, le Qatar, São-Tomé e Príncipe, l'Arabie Saoudite, le Soudan et le Venezuela. Chacun de ces pays pourrait augmenter la transparence budgétaire de manière significative à peu de coût, voire aucun, en publiant simplement les documents qui sont produits par le gouvernement.

"Parmi les documents qui ne sont pas considérés comme étant mis à la disposition du public, plus de la moitié ne sont pas produits du tout. Cela signifie que le gouvernement lui-même ne dispose pas des informations et des analyses cruciales contenues dans ces documents. "

Enfin, 34 documents sont publiés trop tard pour être considérés comme utiles pour la société civile et le public. Le Cambodge, le Guatemala, l'Inde, le Libéria, le Nigéria, le Sénégal et la Zambie ont tous omis de publier deux documents dans les délais lorsque de telles informations auraient été utiles. Ces gouvernements pourraient améliorer considérablement la transparence en prenant des mesures pour publier ces documents dans les délais recommandés par les bonnes pratiques internationales.[13]

Les informations contenues dans les documents budgétaires

Les résultats de l'Enquête indiquent que même lorsque les documents sont publiés, ils manquent souvent des détails importants qui sont nécessaires pour effectuer une analyse significative. Le Rwanda est un exemple particulièrement frappant à cet égard : bien qu'il publie l'ensemble des huit documents budgétaires, son score de l'OBI est de seulement

ENCADRÉ 2.1 : LE TRAITEMENT DES RECETTES DANS L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT

Le débat international sur les finances publiques s'est récemment focalisé sur les questions liées aux recettes en général, et aux capacités du revenu national en particulier. Les résultats de l'Enquête 2015 montrent qu'en moyenne, les gouvernements qui publient des documents budgétaires ont tendance à fournir des informations sur les sources individuelles de revenus tout au long du cycle budgétaire. Ceci est le cas pour les pays dont le score de l'OBI est faible, moyen et élevé. À certains égards, les informations sur les revenus ont tendance à être plus complètes que les informations sur les dépenses. Ces résultats positifs concernant la déclaration des recettes sont probablement dues au fait qu'il y a beaucoup moins de sources individuelles de revenus que de programmes de dépenses individuels - certes, dans la plupart des pays, il peut y avoir des centaines de programmes de dépenses et seulement quelques dizaines de sources de revenus. À d'autres égards, cependant, la transparence des revenus reste insuffisante parmi les pays étudiés. Par exemple, seulement près d'un quart des pays qui publient leurs Projets de budget de l'exécutif fournissent des informations adéquates sur les dépenses fiscales, y compris les subventions potentielles octroyées sous forme de crédits, de déductions ou de préférences qui réduisent le montant des impôts payés. Le fait de ne pas fournir ces données peut signifier que des allégements fiscaux potentiellement importants pour les contribuables corporatifs et individuels sont dissimulés au public.
Par ailleurs, l'Enquête n'évalue pas certaines informations critiques concernant les revenus, qui selon les militants et les analystes, sont régulièrement absentes des documents budgétaires. Par exemple, l'Enquête ne recueille pas d'informations sur l'incidence ou la charge fiscale, ce qui peut faciliter une évaluation de l'équité des politiques fiscales d'un pays donné. De même, l'Enquête ne pose pas de questions détaillées sur les revenus provenant des industries extractives, y compris le niveau d'exhaustivité des rapports du gouvernement sur les recettes collectées par les compagnies pétrolières publiques ou sur tous les fonds pétroliers hors budget qui sont fixés par le gouvernement.

13. IBP (2010). "Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?" IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/

36 parce que le niveau de détail et la variété des informations contenues dans ses documents budgétaires sont limités. Le fait de ne pas fournir toutes les données recommandées par les bonnes pratiques entraîne une image incomplète des politiques budgétaires nationales et a des conséquences significatives sur la transparence budgétaire dans un pays. La Figure 2.4 présente les sous-scores de l'utilité (« l'utilité » englobe l'exhaustivité et l'accessibilité) du Projet de budget de l'exécutif pour tous les pays qui le publient.

"Même lorsque les documents sont publiés, ils manquent souvent des détails importants qui sont nécessaires pour effectuer une analyse significative"

Parmi les pays considérés comme étant les moins performants, certains documents budgétaires publiés ont tendance à manquer d'informations essentielles - en général le Projet de budget de l'exécutif, par exemple, ne contient que 39 pour cent des données qu'il devrait présenter selon les bonnes pratiques internationales. Mais dans ces pays, les scores particulièrement faibles en matière de transparence sont principalement dus à la rareté des documents, plutôt qu'à l'utilité des documents eux-mêmes. En moyenne, les pays les moins performants ne publient que trois des huit documents budgétaires clés.

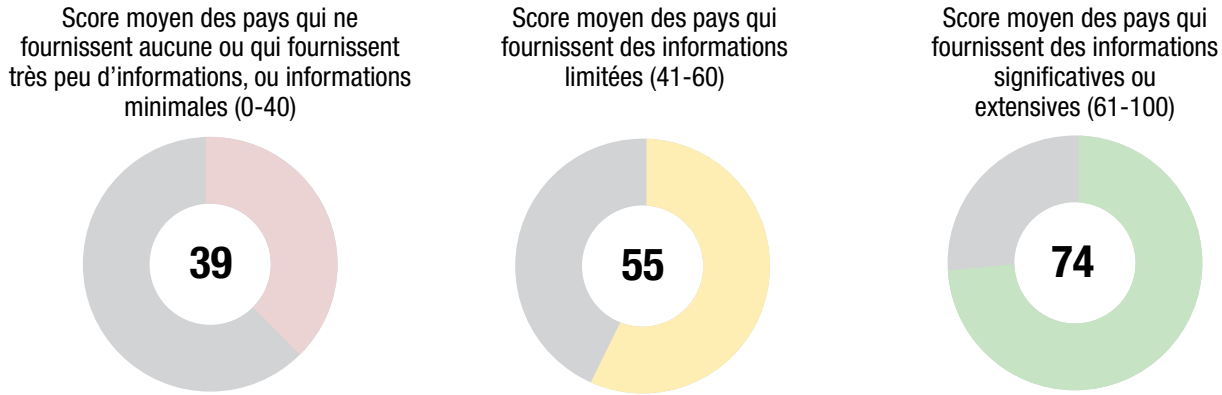
L'insuffisance ou l'absence de détails dans les documents publiés explique les scores plus faibles observés dans les pays peu performants par rapport aux pays classés dans la catégorie supérieure. Les pays qui enregistrent des performances limitées publient en moyenne six des huit documents clés, par rapport à sept documents publiés dans les pays appartenant au peloton de tête. Pourtant, l'utilité des informations divulguées par ces pays est nettement plus faible. Comme le montre la Figure 2.4, le score moyen obtenu par les pays aux performances limitées pour le Projet de budget de l'exécutif est de tout juste 55 - soit un score beaucoup plus faible que le score moyen de 74 pour les pays dans le peloton de tête.

Tandis que les pays qui enregistrent des performances limitées - et même certains pays peu performants lorsqu'ils publient un document - ont tendance à fournir des informations relativement détaillées sur les recettes et les dépenses, ils ne fournissent généralement pas quatre types d'informations essentielles.

Premièrement, ils fournissent souvent beaucoup moins d'informations sur le montant et la composition de la dette. Les informations sur le profil de maturité de la dette, le taux d'intérêt sur la dette et la nature intérieure ou extérieure de la dette sont souvent incomplètes ou manquantes du Projet de budget de l'exécutif. La divulgation de ces informations permet au public d'avoir une idée du montant que le pays doit à ses créanciers et du niveau de risque auquel le pays est exposé.

Deuxièmement, les pays aux performances limitées omettent souvent de fournir des informations complètes sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les projections budgétaires. Il s'agit notamment de la croissance du PIB réel, du taux d'inflation et des taux d'intérêt. De même, ils ne fournissent généralement pas d'analyse indiquant le niveau de sensibilité des projections budgétaires par rapport aux variations possibles des hypothèses macroéconomiques, qui peut contribuer à indiquer l'impact possible de l'évolution de la situation économique sur le budget. La chute spectaculaire des prix du pétrole depuis la mi-2014 est un rappel des effets dévastateurs de la volatilité des prix du pétrole sur les économies dont les recettes dépendent des hydrocarbures et, au final, sur leurs citoyens. En l'absence d'informations sur les hypothèses macroéconomiques et en l'absence d'analyse de sensibilité, la société civile et les autres intervenants sont

FIGURE 2.4 : UTILITÉ DU PROJET DE BUDGET DE L'EXÉCUTIF SELON LA PERFORMANCE RELATIVE À L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT 2015



tenus à l'écart des effets de la diminution des prix du pétrole sur les recettes, et de la mesure dans laquelle les écarts entre les prévisions budgétaires et les résultats réels peuvent être attribués aux fluctuations du prix du pétrole.

Troisièmement, de nombreux gouvernements se livrent à des pratiques budgétaires ou assument des responsabilités qui peuvent fausser la situation des finances publiques, sauf si des données appropriées figurent dans les documents budgétaires pertinents. Il peut s'agir de l'utilisation des fonds extrabudgétaires, de la participation à des activités quasi-budgétaires, de l'élargissement des avantages fiscaux ou de l'engagement de passifs éventuels. Pourtant, peu de gouvernements parmi les pays aux performances limitées fournissent des données détaillées sur ces activités, ce qui pourrait dissimuler des proportions importantes de dépenses publiques actuelles ou futures. L'absence d'informations sur ces activités peut soulever des doutes sur la situation budgétaire d'un pays et créer des possibilités de corruption ou de mauvaise gestion des fonds publics. En outre, ces informations sont particulièrement utiles pour les investisseurs, qui les considèrent comme importantes pour évaluer le risque d'investir dans un pays.[14]

Enfin, en plus de savoir combien les gouvernements dépensent et collectent, le fait de comprendre comment les objectifs de la politique du gouvernement orientent les allocations budgétaires, et si les programmes et les activités du gouvernement atteignent les objectifs déclarés, est essentiel pour que la société civile soit capable d'influencer et de contrôler l'impact des dépenses du gouvernement. Toutefois, les informations qui relient les objectifs de la politique d'un gouvernement aux dépenses budgétaires sont souvent absentes ou manquent de détails importants. De même, les pays aux performances limitées ne communiquent pas les données de dépenses pour tous les programmes gouvernementaux et ne fournissent pas de données non financières détaillées sur les résultats et les objectifs de performance pour tous les programmes. Sans ces informations, la société civile et les autres intervenants ne disposent pas des informations nécessaires pour tenir les gouvernements responsables des engagements pris en vertu des accords internationaux, tels que les objectifs de l'ONU pour le développement durable et ceux qui visent à lutter contre le changement climatique - rendant ainsi moins probable d'atteindre ces objectifs ambitieux.

ENCADRÉ 2.2 : ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE DIFFUSION DES INFORMATIONS

Depuis la création de l'Enquête en 2006, un mouvement est apparu pour que les gouvernements diffusent les informations budgétaires au public par le biais de l'Internet. En 2006, près de 20 pour cent des documents publiés ont été communiqués en version papier uniquement et n'ont pas été mis en ligne sur les sites gouvernementaux. Au cours de l'Enquête la plus récente, ce chiffre a chuté à 4 pour cent seulement. Cela représente un progrès considérable en termes de disponibilité de ces documents.

La mise en ligne d'un document est le moyen le plus facile et le plus rentable de présenter des informations dans le domaine public. La grande majorité des pays étudiés publient au moins un document en ligne, y compris ceux qui publient au moins un autre document en version papier uniquement.

Alors que l'IBP considère actuellement que les documents rendus publics sont les documents disponibles en version papier uniquement (à peu ou pas de coût), nous avons prévu de modifier nos normes au cours des prochains cycles de l'Enquête. En effet, seuls les documents mis en ligne seront considérés comme étant mis à la disposition du public. La publication de documents sur support papier a encore un sens dans certains contextes, en particulier dans les régions où l'accès à Internet est limité, comme dans les zones reculées ou pauvres. Pourtant, les gouvernements doivent au moins publier les documents dans le domaine public en les affichant en ligne.

La publication en ligne d'un document sur le budget permet également aux gouvernements de rendre les documents disponibles dans des formats lisibles par machine, comme une feuille de calcul. Les informations présentées dans des formats lisibles par machine améliorent la facilité avec laquelle les analystes et les militants peuvent extraire et manipuler des données pertinentes. Pourtant, selon les résultats de l'Enquête, seulement près de 17 pour cent des documents publiés présentent les données de cette façon. Les gouvernements doivent faire un effort pour rendre les parties pertinentes de tous les documents budgétaires disponibles dans un format lisible par machine.

14. Au mois de décembre 2014, l'IBP en collaboration avec l'Alliance des investisseurs des marchés émergents (l'Alliance), a effectué une enquête sur 10 de ses analystes membres dans différentes sociétés d'investissement, afin d'examiner plus en détail l'intérêt du secteur privé pour la transparence des finances publiques.

Enseignements tirés des résultats

Les informations détaillées fournies par les 109 questions qui composent l'OBI soulignent son utilité pour orienter la situation actuelle de la transparence des finances publiques dans le monde. Elles fournissent également une feuille de route pour la réforme. L'OBI apporte des informations sur les documents qui doivent être publiés par les pays étudiés, et sur la manière dont ces documents peuvent être améliorés. Ce chapitre démontre également qu'il existe des modèles de gouvernance clairs et d'autres caractéristiques aussi bien dans les pays dont les scores de l'OBI sont bons que dans ceux dont les scores sont mauvais. Mais il y a aussi des exceptions à presque toutes les règles. Ces modèles méritent la poursuite des recherches et de l'exploration, car ils peuvent faire la lumière sur les principales caractéristiques qui encouragent ou freinent la transparence gouvernementale. Ces modèles suggèrent immédiatement des orientations en matière de réforme, telles que la nécessité pour les pays peu performants de publier les documents budgétaires qu'ils produisent déjà, et la nécessité pour les pays intermédiaires d'améliorer l'exhaustivité et l'accessibilité des documents qu'ils publient. Le dernier chapitre de ce rapport se penche sur les enseignements qui doivent être tirés de ces modèles de manière plus approfondie

Chapitre 3

Des progrès significatifs dans la transparence, en particulier dans les pays peu performants

3

L'Enquête 2015 marque la cinquième édition de l'Enquête sur le budget ouvert, sachant que les cycles précédents se sont déroulés en 2006, 2008, 2010 et 2012. Après avoir mené l'enquête pendant une période couvrant près d'une décennie, l'IBP a amassé une multitude de données sur la façon dont la transparence budgétaire a évolué au fil du temps et entre les pays. Ce chapitre, ainsi que le suivant, se penchent sur ces tendances et leurs causes. Ce chapitre conclut que les tendances sont généralement positives, notamment parmi certains des pays les moins transparents. Il conclut également que les améliorations en matière de transparence, même si elles sont bienvenues et importantes, ne sont souvent pas suffisantes pour permettre la participation entière et éclairée du public dans le processus budgétaire.

Les changements entre 2012 et 2015

Entre 2012 et 2015, les gouvernements ont augmenté la quantité d'informations budgétaires qu'ils mettent à la disposition du public. Cela se reflète par une augmentation de trois points du score moyen de l'OBI, passant de 43 à 46, parmi les 100 pays pour lesquels des données comparables sont disponibles.[15] En outre, comme cela est expliqué dans l'Annexe B, l'amélioration moyenne des scores de l'OBI aurait été légèrement supérieure si l'Enquête n'avait pas été modifiée.

"L'Enquête 2015 constate qu'en moyenne les gouvernements ne fournissent pas suffisamment d'informations pour permettre une compréhension et une analyse significatives du budget. "

En outre, la moyenne globale masque les progrès importants réalisés par les pays qui étaient les moins transparents en 2012. Plus précisément :

- Parmi les 41 pays considérés comme moins performants en 2012 (avec des scores de l'OBI de 40 ou moins), le score moyen de la transparence a augmenté de 10 points en 2015
- Onze de ces pays ont augmenté leurs scores de l'OBI de 20 points ou plus. Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République démocratique du Congo, la République dominicaine, la République kirghize, le Rwanda, le Sénégal, la Tunisie, le Yémen et la Zambie.
- Les pays les moins performants - ceux dont les scores initiaux étaient les moins élevés - ont enregistré les progrès les plus significatifs. Les pays qui fournissaient peu ou pas d'informations en 2012 (dont les scores de l'OBI étaient inférieurs ou égaux à 20) ont amélioré leurs scores d'une moyenne de 14 points.

Ces résultats confirment que lorsque la volonté politique existe, non seulement des améliorations sont possibles en matière de transparence budgétaire, mais des progrès importants peuvent être mis en œuvre sur une période relativement courte. Cela est loin d'être surprenant : comme nous l'avons indiqué dans le Chapitre 2, les pays peu performants peuvent réaliser des avancées importantes en matière de transparence simplement en publiant de nouveaux documents, dont bon nombre d'entre eux sont déjà produits pour un usage interne.

La plupart des régions du monde ont enregistré des progrès en matière de transparence. Une hausse importante de l'OBI a été observée parmi les 27 pays étudiés en Afrique subsaharienne, où la moyenne de l'OBI a augmenté de neuf points. Une grande partie de ce changement est due aux améliorations observées dans les huit pays africains francophones couverts par l'Enquête. En revanche, le score moyen des six pays étudiés en Asie du Sud a chuté de 13 points. La forte augmentation observée en Afrique subsaharienne et la baisse observée en Asie du Sud seront discutées plus loin dans ce chapitre et dans le chapitre suivant, respectivement.

Améliorations depuis le début de l'enquête

Les progrès généraux relevés entre 2012 à 2015 doivent être examinés dans le contexte des progrès réalisés au cours des

15. Comme indiqué dans le Chapitre 2, le score moyen de l'OBI pour l'ensemble des 102 pays inclus dans l'Enquête en 2015 est de 45. Autrement dit, les deux pays ajoutés à l'Enquête en 2015 (la Hongrie et le Soudan), ont fait passer le score moyen de 46 à 45 (ou et plus précisément, de 45,7 à 45,4).

Enquêtes précédentes. Ces progrès, en particulier parmi les pays qui étaient peu performants, sont impressionnants.

Pour commencer, les progrès sont plus marqués dans les pays qui étaient moins transparents. La tendance dans les pays figurant au niveau intermédiaire en termes de transparence (ceux qui fournissaient des informations limitées) a été plus positive que parmi les pays qui fournissaient déjà des informations importantes ou approfondies. Cette situation peut être illustrée par l'examen des progrès des 40 pays qui faisaient partie de la première Enquête il y a près de 10 ans, et pour lesquels des données comparables sont disponibles. En moyenne, les pays dont le score de l'OBI était de 40 ou moins en 2006 ont amélioré leur score de 17 points en 2015 ; parmi les pays dont l'OBI se situait entre 41 et 60, l'augmentation était de sept points ; et parmi les pays dont le score était supérieur à 60, l'augmentation était de deux points. (Une fois encore, les augmentations auraient été légèrement plus élevées si l'Enquête n'avait pas été modifiée en 2015.) Ce schéma a été répété pendant les Enquêtes ultérieures : « les pays dont les scores de l'OBI étaient les plus faibles au départ ont eu tendance à réaliser les progrès les plus importants. »

Les tendances globales sont également encourageantes. Les scores des pays ont augmenté en moyenne de 10 points depuis leur première participation à l'Enquête - ou dans certains cas, depuis l'année pour laquelle il existe des données comparables - jusqu'en 2015.[16] Cependant, l'augmentation moyenne masque des variations considérables d'un pays à l'autre. Alors que la majorité des pays ont enregistré des augmentations de plus de cinq points depuis la première enquête (ou depuis la première année pour laquelle des données comparables sont disponibles), les scores sont restés largement identiques dans près d'un tiers des pays étudiés. Dans une douzaine de pays, les scores ont diminué de plus de cinq points. Ainsi, même si les preuves indiquant les progrès d'ensemble réalisés vers une plus grande transparence dans le monde sont encourageantes, il reste encore beaucoup à faire. Ces points seront discutés en détail dans le Chapitre 4.

Positive Change in the Publication of Documents

Un facteur clé à l'origine des améliorations du niveau moyen de transparence budgétaire dans le monde entre 2012 et 2015 est l'augmentation du nombre de documents qui ont été mis à la disposition du public en temps opportun. Dans les 100 pays pour lesquels des données comparables sont disponibles, le nombre de documents publiés dans les délais a augmenté de 51 documents entre 2012 et 2015 (soit une augmentation de 10 pour cent). Une variation positive nette a été observée dans le statut de publication de six des huit documents budgétaires clés ; les deux exceptions étant les Rapports de fin d'année, qui sur une base nette ont diminué d'un point, et les Rapport d'audit, qui sur une base nette ont diminué de deux points.

De manière prometteuse, l'écart des publications s'est rétréci de manière significative pour certains documents. Le nombre de gouvernements qui publient un Budget des citoyens (un document que l'IBP a contribué à faire progresser), par exemple, a plus que doublé : l'Enquête 2015 rapporte que 54 gouvernements publient désormais un Budget des citoyens par rapport à seulement 26 en 2012, qui était déjà un chiffre beaucoup plus élevé qu'au cours des cycles précédents de l'Enquête. Trois de ces pays - la Suède, la Corée du Sud et le Mexique - ont publié des documents relatifs au Budget des citoyens au cours de chacune des quatre étapes du cycle budgétaire.

L'augmentation nette du nombre de Projets de budget de l'exécutif était de six, tandis que l'augmentation nette des Rapports préalables au budget était de huit. Ensemble, ces chiffres indiquent que les pays ont considérablement augmenté la quantité d'informations mises à la disposition du public au cours de la phase de formulation du budget. Bien que ce soit une étape positive, les informations relatives aux plans et aux priorités des gouvernements doivent être accompagnées de données sur les dépenses et les résultats réels lors de la phase d'exécution du budget. Ces informations sont d'une importance cruciale pour la société civile et les autres intervenants concernés afin qu'ils soient en mesure de surveiller et de tenir les gouvernements responsables de leurs engagements, qu'il s'agisse des promesses de politique

TABLEAU 3.1 : VARIATIONS NETTES DU NOMBRE DE DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PUBLIÉS (2012 VS 2015

	2012	2015	Changement
Rapport préalable au budget	47	55	+8
Projet de budget de l'exécutif	79	85	+6
Budget approuvé	92	95	+3
Budget citoyen	26	54	+28
Rapports en cours d'année	78	81	+3
Revue de milieu d'année	29	35	+6
Rapport de fin d'année	72	71	-1
Rapport d'audit	68	66	-2
Total	**491**	**542**	**+51**

Note: Based on the 100 countries that were surveyed in both 2012 and 2015.

16. Pour une minorité de pays, les données de l'Enquête depuis leur toute première participation ne sont pas comparables aux données recueillies au cours des années ultérieures. Dans ces cas, les changements au fil du temps abordés dans cette étude commencent dès la première année pour laquelle des données comparables sont disponibles et non pas à partir de la première année d'étude d'un pays donné.
17. Pour l'Enquête 2015, l'IBP a révisé le calendrier accepté pour la mise à disposition des documents auprès du public aussi bien pour le Rapport de fin d'année que pour le Rapports d'audit, ce qui peut expliquer en partie le manque de progrès constaté concernant leur publication. Précédemment, ces deux documents étaient considérés comme étant à la disposition du public lorsqu'ils étaient publiés dans les 24 mois suivant la fin de l'exercice auquel le rapport fait référence. Selon les normes révisées, le Rapport de fin d'année et le Rapports d'audit doivent être publiés dans les 12 et 18 mois de la fin de l'exercice budgétaire, respectivement.

intérieure ou des engagements dans des initiatives mondiales telles que les objectifs et les accords du développement durable sur la lutte contre le changement climatique.

Les cycles précédents de l'Enquête ont également enregistré des augmentations du nombre de documents publiés. De 2010 à 2012, une augmentation nette de 41 documents publiés a été observée. Cela s'ajoute à des augmentations plus modérées du nombre net de documents publiés de 2006 à 2008 et de 2008 à 2010. L'effet cumulatif est substantiel. Au total, depuis le début des efforts de l'IBP pour évaluer la transparence budgétaire dans le monde 2006, 112 documents budgétaires supplémentaires nets ont été publiés dans les pays étudiés.

"Malgré les progrès réalisés dans l'ensemble, un tiers des documents budgétaires clés évalués dans l'Enquête ne sont toujours pas mis à la disposition du public. "

Malgré les progrès réalisés dans l'ensemble, un tiers des documents budgétaires clés évalués dans l'Enquête ne sont toujours pas mis à la disposition du public. En outre, au rythme actuel, il faudrait une dizaine d'années pour que les citoyens de tous les pays participant à l'enquête aient accès à chacun des huit documents budgétaires en temps opportun.

Études de cas sur les améliorations de la transparence

Pour expliquer les causes de l'amélioration de la transparence, nous avons mené des études de cas de la région et de deux pays qui ont enregistré les progrès les plus importants en 2015. Ces études de cas sont basées sur des discussions qui se sont tenues entre l'IBP et les experts nationaux qui ont suivi ces développements de près.

Étude de cas n°1 : Afrique francophone

Les pays d'Afrique francophone ont continué à apporter des améliorations considérables en matière de transparence budgétaire au cours des trois dernières années, une accélération de la tendance observée pour la première fois et décrite dans l'Enquête sur le budget ouvert de 2012.

De 2012 à 2015 :

- Le score moyen de l'OBI pour les huit pays étudiés en Afrique francophone a augmenté d'un peu plus de 20 points, passant de 14 à 35. Les gains ont été substantiels dans tous les pays francophones étudiés, à l'exception du Tchad.
- Les améliorations les plus importantes ont été observées au Bénin, où le gouvernement a fait des progrès impressionnants sur la transparence budgétaire. Le Bénin a publié cinq des huit documents budgétaires clés, y compris le Projet de budget de l'exécutif et le Budget des citoyens pour la première fois, entraînant une augmentation de 44 points du score de l'OBI du pays.
- Des améliorations significatives ont également été observées au Burkina Faso, au Cameroun, en République démocratique du Congo et au Sénégal, où sept documents budgétaires au total qui n'étaient pas mis à la disposition du public précédemment sont désormais rendus publics en temps opportun. Le score de l'OBI pour chaque pays a augmenté de 20 points ou plus.
- En outre, les gouvernements du Niger et du Mali ont publié chacun des documents complémentaires qui n'avaient pas été rendus publics auparavant. Le Niger publie désormais le Projet de budget de l'exécutif et le Rapport préalable au budget, et le Mali publie le Rapport préalable au budget.

Les progrès observés en Afrique francophone mettent en évidence le rôle que les organisations régionales peuvent jouer en encourageant l'amélioration de la transparence budgétaire. En 2009 et en 2011, l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ont adopté des Directives sur la gestion des finances publiques.[18,19] Ces nouvelles directives prennent en compte les normes internationales sur la gestion des finances publiques et font la promotion d'une gestion rigoureuse, efficace et transparente des finances publiques. En tant que tel, bon nombre de ces principes sont alignés avec les normes reflétées dans l'Enquête. La mise en œuvre progressive des directives au cours des dernières années se distingue comme l'un des principaux facteurs à l'origine des gains observés en matière de transparence dans la région. En effet, de nombreux pays dans la région ont d'ores et déjà adopté les dispositions contenues dans les directives pour mise en œuvre dans leur législation nationale.[20] Cela a concerné notamment le renforcement des parlements grâce à des débats pré-budgétaires annuels et l'augmentation des pouvoirs des institutions supérieures de contrôle. Et, comme en témoignent leurs résultats de l'OBI, les pays ont commencé à mettre en vigueur les lois inscrites sur le papier.

18. Voir l'Union économique et monétaire de ouest-africaine (West African Economic and Monetary Union) Directive N°01/2009/Cm/Uemoa portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA http://www.uemoa.int/Documents/Actes/directive_01_2009_CM_UEMOA.pdf (en français)
19. Voir la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Central African Economic and Monetary Community) Directive No. 01/11-UEAC-190-CM-22 http://www.cemac.int/sites/default/files/documents/files/DIR01_2011.pdf (en français)
20. Sarr, B. (2014). "Are New PFM Reforms in the WAEMU and the CEMAC Working? Lessons from the Open Budget Survey." IBP: Washington D.C. http://internationalbudget.org/publications/are-new-pfm-reforms-in-the-waemu-and-the-cemac-working-lessons-from-the-open-budget-survey/

En plus du rôle joué par les organismes régionaux, des événements à l'échelle du pays ont également joué un rôle dans le mouvement vers une plus grande transparence. Les organisations de la société civile dans la région ont joué un rôle important pour inciter les gouvernements à publier davantage de données budgétaires. Par exemple, au Niger, les activités de plaidoyer d'Alternatives Espace Citoyens ont contribué à la publication du Projet de budget de l'exécutif en 2014 pour la première fois depuis 2008. En outre, le gouvernement sénégalais a été en partie poussé à entreprendre des réformes pour améliorer la transparence en raison de la performance moyennement bonne du Mali pendant les premiers cycles de l'Enquête ; c'est-à-dire que le Sénégal s'est efforcé de suivre le rythme de son voisin. Enfin, les bailleurs de fonds, tels que l'Union européenne, ont joué un rôle actif dans la promotion de la transparence dans la région.

Étude de cas n°2 : La Tunisie

La Tunisie a participé pour la première fois à l'Enquête sur le budget ouvert en 2012, enregistrant seulement un score de 11 sur l'Indice sur le budget ouvert (OBI). Depuis lors, la transparence budgétaire dans le pays s'est nettement améliorée : entre 2012 et 2015, le score de l'OBI de la Tunisie a presque quadruplé, passant de 11 à 42. L'amélioration du score de l'OBI en Tunisie est en grande partie attribuable à la publication du Projet de budget de l'exécutif, qui était jusque-là produit à des fins internes uniquement. La Tunisie a publié un budget des citoyens pour la première fois en 2014.

Après la révolution de janvier 2011, l'espace accru pour les activités de la société civile, ainsi que l'opportunité de travailler avec des responsables réformateurs, ont permis d'ouvrir la voie pour un groupe restreint d'organisations de la société civile qui ont encouragé le gouvernement à poursuivre les réformes visant à accroître la transparence des finances publiques. Un exemple a été la création d'une commission mixte au mois de mars 2013, qui avait pour objectif de débattre de la transparence des finances publiques et des réformes de reddition de comptes. La commission était composée de fonctionnaires du ministère des Finances et d'organisations de la société civile.

Les institutions financières internationales et les efforts multilatéraux ont également joué un rôle dans l'amélioration de la transparence budgétaire. La Banque mondiale, par exemple, a accordé la priorité à la publication du Projet de budget de l'exécutif et du Budget des citoyens aux réformes du nouveau gouvernement.[21] En outre, au mois de décembre 2013, le gouvernement tunisien a présenté sa lettre d'intention visant à rejoindre l'Open Government Partnership (OGP) et s'est engagé plus tard à publier l'ensemble des huit documents budgétaires clés dans son Plan d'action national de l'OGP.[22] Ceci est juste un exemple de la façon dont les critères d'admissibilité pour l'OGP, qui comprennent les indicateurs de transparence fiscales tirées de l'Enquête sur le budget ouvert, font la promotion de la transparence des finances publiques.

Étude de cas n°3 : La République kirghize

Au cours des cycles précédents de l'Enquête, le gouvernement de la République kirghize a fourni très peu d'informations budgétaires au public. En conséquence, de 2008 à 2012, le pays a stagné dans le quintile inférieur du classement de l'OBI. En 2012, le gouvernement a publié quatre documents. L'Enquête 2015 révèle que le ministère des Finances publie désormais les huit documents budgétaires clés, ce qui démontre que des changements significatifs dans la transparence budgétaire peuvent avoir lieu dans un court laps de temps. L'engagement ferme du gouvernement de lutter contre la corruption après une période d'instabilité politique a contribué à cette trajectoire positive.

En 2010, des manifestations de l'opposition se sont répandues dans la République kirghize entraînant l'éviction du président de l'époque, Kourmanbek Bakiev, et la mise en place d'une nouvelle constitution, qui a réduit les pouvoirs de la présidence et a transformé la République kirghize en république parlementaire. Après les élections législatives et présidentielles en 2010 et 2011, respectivement, le nouveau gouvernement s'est engagé à rompre avec le passé et a annoncé une série de réformes visant à réduire la corruption et à améliorer la gouvernance. Le président nouvellement élu, par exemple, a annoncé que la lutte contre la corruption était l'une de ses deux principales priorités lors de son discours inaugural en 2011.

Pour montrer son engagement vis-à-vis de la lutte contre la corruption et pour promouvoir l'amélioration de la transparence et de la responsabilité des finances publiques, la République kirghize a accueilli le lancement régional de l'Enquête sur le budget ouvert 2012, avec la présence du ministre des Finances en personne. En outre, une personne a été identifiée au sein du ministère des Finances pour contribuer à superviser les réformes destinées à améliorer le score de l'OBI obtenu par la République kirghize. L'engagement combiné du ministre des Finances et du personnel au sein du ministère des Finances était important pour appuyer l'amélioration de la transparence des finances publiques.

21. Voir le document du programme de la Banque mondiale sur la proposition de prêt à la Tunisie http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/07/000350881_20121107110443/Rendered/PDF/717990PGD0P128010701200SIMULT0DISCL.pdf
22. Voir la page consacrée à la Tunisie sur le site web de l'Open Government Partnership http://www.opengovpartnership.org/country/tunisia

ENCADRÉ 3.1 : QUELLES SONT LES RAISONS DE L'AMÉLIORATION DES LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ?

Le nombre relativement important de pays qui ont enregistré des avancées spectaculaires en matière de transparence dans un court laps de temps soulève des questions importantes sur le fait de savoir comment et pourquoi les améliorations de la transparence se produisent. Cette analyse n'a pas vocation à examiner systématiquement les causes du changement depuis 2012 jusqu'en 2015. Toutefois, en 2013, l'équipe de l'IBP a contribué à un examen approfondi de ces questions par certains des meilleurs chercheurs dans le domaine. Le manuel résultant a identifié quatre principaux facteurs d'amélioration dans les pratiques gouvernementales de divulgation.*

1. Le changement politique Les transitions politiques qui remplacent les gouvernements autoritaires avec des systèmes de gouvernance caractérisés par la contestation politique grâce aux élections et à une plus grande écoute des partis de l'opposition, ou aux nouveaux partis qui prennent le pouvoir. Ces transitions sont plus susceptibles d'avoir un impact sur la transparence des finances publiques lorsqu'elles sont soutenues par des politiciens et des technocrates réformateurs, des organisations de la société civile compétentes qui s'efforcent de motiver le gouvernement aux questions budgétaires et ou des organismes de contrôle, tels que les assemblées législatives, qui sont habilitées par le pouvoir exécutif.
2. La crise économique : Les crises fiscales et économiques qui incitent les gouvernements à mettre en place des mécanismes et des mesures incitatives, y compris un examen indépendant, visant à rétablir la discipline budgétaire et la confiance économique.
3. Les scandales de corruption : Les affaires de corruption largement médiatisées qui poussent les acteurs axés sur les réformes à réagir fortement et à obliger les gouvernements à ouvrir l'accès aux données budgétaires.
4. L'influence extérieure : Les influences extérieures qui encouragent les normes internationales à habiliter les processus de réforme nationaux et les acteurs de la société civile, y compris les initiatives multilatérales, telles que l'Open Government Partnership, qui privilégie la transparence et la responsabilité ainsi que l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation budgétaires des bailleurs de fonds internationaux.

*Khagram, S., Fung, A., de Renzio, P. (2013). Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability." Brookings: Washington D.C

Depuis le lancement régional de l'année 2012, la République kirghize a fait des progrès significatifs dans le domaine de la transparence budgétaire. Tout d'abord, le gouvernement a commencé à publier dans les délais les quatre documents qui n'étaient pas rendus publics précédemment. En outre, le gouvernement a augmenté le niveau et la variété des données présentées dans le Projet de budget de l'exécutif. En conséquence, la République kirghize a rejoint le niveau intermédiaire du classement des pays, sachant que le score de l'OBI a presque triplé, passant de 20 en 2012 à 54 en 2015.

Atteindre l'objectif de la divulgation de données suffisantes

Alors qu'il est important de reconnaître les gains réalisés en matière de transparence budgétaire, il est également intéressant de noter que même les pays qui ont accompli des progrès sont souvent loin de fournir un niveau adéquat d'informations au public. Le défi que doivent relever les pays est non seulement d'augmenter la quantité d'informations mises à la disposition du public, mais également de promouvoir la transparence de manière appropriée afin que les informations disponibles soient suffisantes pour participer à tous les aspects du processus budgétaire.

Seulement 24 des 102 pays couverts par l'Enquête 2015 ont atteint l'objectif de fournir des informations budgétaires en quantité suffisante pour permettre le débat et le suivi des décisions budgétaires (comme indiqué par un score de l'OBI supérieur à 60). La plupart de ces pays ont obtenu des scores élevés depuis qu'ils participent à l'Enquête (ou depuis que des données comparables sont disponibles). Seulement neuf de ces pays ont augmenté la fourniture des informations budgétaires, alors qu'ils ne publiaient que des informations insuffisantes (OBI inférieur ou égal à 60) ou des informations suffisantes. Quatre pays - la Géorgie, l'Italie, le Malawi et les Philippines - ont franchi un seuil et fournissent des informations budgétaires

"Seulement 24 des 102 pays couverts par l'Enquête 2015 ont atteint l'objectif de fournir des informations budgétaires en quantité suffisante pour permettre le débat et le suivi des décisions budgétaires (comme indiqué par un score de l'OBI supérieur à 60). ."

suffisantes pour la première fois en 2015.

Cela indique que relativement peu de pays ont réussi à augmenter la disponibilité des informations budgétaires au point de respecter les normes internationales. De nombreux autres pays ont enregistré des progrès notables et fournissent désormais une quantité modérée (mais toujours insuffisante) d'informations budgétaires par rapport aux faibles niveaux qu'ils fournissaient pendant la première enquête. Par exemple, sur les 44 pays qui obtiennent entre 41 et 60 en 2015, environ la moitié d'entre eux figuraient parmi les pays les moins performants (avec des scores de l'OBI inférieurs ou égaux à 40) par rapport à la première enquête.

En effet, des progrès impressionnants ont été réalisés par les pays qui sont encore considérés comme peu performants. Considérons, par exemple, la République démocratique du Congo, dont le score était de 1 lorsqu'il a participé à l'Enquête pour la première fois en 2008 pour atteindre un score de 39 en 2015. Dans d'autres pays, tels qu'au Libéria et au Rwanda, des améliorations significatives ont été enregistrées. Pourtant, malgré les progrès, ces pays fournissent toujours beaucoup moins d'informations qu'ils ne le devraient pour que le public soit pleinement informé des questions budgétaires dans leurs pays.

Cette réalité souligne l'importance de la pression interne et externe cohérente en faveur d'une plus grande transparence budgétaire. Même dans de nombreux pays qui ont réalisé des gains notables, les gouvernements ne fournissent toujours pas d'informations suffisantes pour permettre à la société civile, aux institutions de contrôle et aux membres du public de participer avec efficacité aux processus budgétaires et de tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils utilisent les fonds publics. Dans de nombreux cas, des améliorations significatives en matière de transparence exigent bien plus que la publication de nouveaux documents, elles nécessitent l'amélioration du niveau et de la variété de détails inclus dans les documents publiés. Les acteurs nationaux doivent continuer à exiger une plus grande transparence de la part de leurs gouvernements, même lorsque certains progrès ont été réalisés dans ce domaine. Les acteurs externes doivent se pencher sur les types d'aide que les gouvernements doivent avoir pour appuyer des nouvelles améliorations dans la transparence, et assurer une coordination avec les acteurs nationaux afin qu'ils fournissent les ressources financières et techniques nécessaires pour soutenir de nouvelles avancées.

"Un défi majeur consiste à relever le niveau des pays à un niveau supérieur - et passer de la mise à disposition d'informations insuffisantes au public à une fourniture adéquate."

Ainsi, un défi majeur consiste à relever le niveau des pays à un niveau supérieur - et passer de la mise à disposition d'informations insuffisantes au public à une fourniture adéquate. Un défi connexe consiste à maintenir les gains obtenus par un pays donné pour rendre publiques les données budgétaires, gains qui serviront de base pour de nouvelles avancées. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'Enquête révèle que de nombreux pays ont du mal à conserver les gains qu'ils ont acquis ou ne parviennent pas à faire le type de progrès que la majorité des autres pays étudiés sont capables de réaliser.

Chapitre 4

De nombreux pays n'enregistrent pas de progrès et certains pays reculent

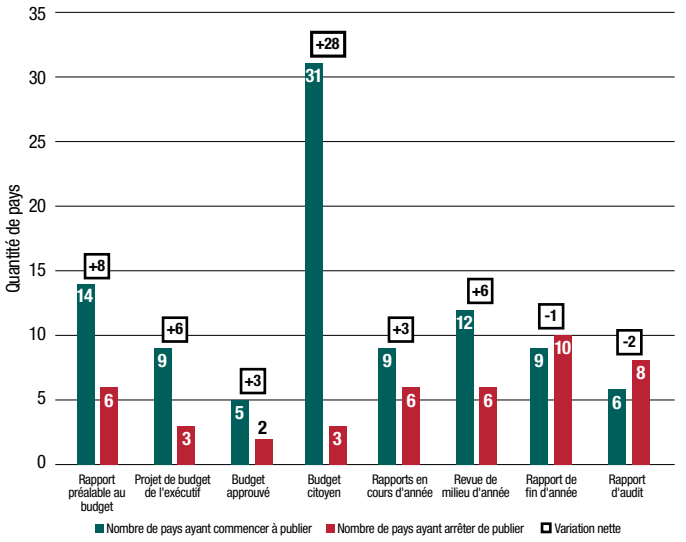
4

TLes progrès significatifs qui ont été réalisés en matière de transparence au cours de la dernière décennie, y compris pendant la période de l'Enquête la plus récente, sont bienvenus et encourageants. Pourtant, comme l'indique ce chapitre, toutes les tendances en matière de transparence ne sont pas aussi positives. Premièrement, les scores de l'OBI ont diminué de manière significative dans certains pays. Deuxièmement, un examen plus attentif des scores de l'OBI et le statut de publication des documents budgétaires indiquent que de nombreux pays se sont plus ou moins maintenus à des niveaux insuffisants de transparence. Enfin, et corollairement, certains pays ont connu une volatilité importante de la disponibilité des documents budgétaires, entraînant des pratiques de transparence incohérentes au fil du temps.

Le problème de la régression

Les résultats de l'Enquête 2015 suggèrent qu'un nombre plus élevé de pays ont enregistré un certain recul en matière de transparence budgétaire - en publiant moins d'informations qu'ils ne le faisaient dans le passé - entre les cycles de l'Enquête 2006 et 2010 par rapport aux cycles 2010 et 2015

FIGURE 4.1 : DÉBUT ET INTERRUPTION DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS (2012 ET 2015)



Sur les 100 pays étudiés en 2012, sept ont enregistré une forte baisse de leurs scores de l'OBI en 2015 (soit des baisses de plus de 10 points). De même, sept des 93 pays étudiés en 2010 ont connu de fortes baisses lorsque leurs résultats de l'OBI ont été mis à jour en 2012. En revanche, la proportion des pays en proie à une forte baisse de la transparence pendant les cycles de l'Enquête de 2008 et 2010 a été beaucoup plus faible. Aucun des pays étudiés en 2006 n'avait connu de baisse significative de la transparence budgétaire suite à la nouvelle évaluation en 2008 ; seulement deux pays ont enregistré de telles baisses entre 2008 et 2010.

Les baisses importantes du score de l'OBI sont souvent dues par un changement dans la publication des documents. Trop souvent, les gouvernements suspendent la publication de documents, retardent leur publication au-delà de limites acceptables ou cessent complètement de produire un document.

En 2015, une augmentation nette du nombre de documents budgétaires publiés a été observée. Cependant, comme le montre la Figure 4.1, ce changement positif net dissimule le nombre étonnamment élevé de pays qui ont cessé de publier des documents qu'ils publiaient précédemment. Par exemple, 14 pays ont publié des Rapports préalables au budget en 2015 alors qu'ils ne l'avaient pas fait en 2012. En outre, six pays n'ont pas publié de Rapport préalable au budget en 2015 alors qu'ils l'avaient fait en 2012. (Voir le Tableau 4.2 pour consulter la liste des pays qui ont commencé ou qui ont cessé de publier chaque document budgétaire entre 2012 et 2015.)

Parmi les 491 documents budgétaires publiés selon l'Enquête 2012, 44 n'ont pas été publiés en 2015. Autrement dit, un document sur onze qui avait été publié par les gouvernements au cours de la dernière période d'évaluation n'a pas été publié au cours de cette période d'évaluation. Au total, un tiers des pays étudiés (35) ont cessé de publier un ou plus-

ieurs documents au cours de la période couvrant l'Enquête à 2015.

L'enquête révèle que la régression ne se limite pas aux gouvernements qui ont cessé de mettre les informations à la disposition du public. Les gouvernements ont également cessé de produire des documents budgétaires qui, les années précédentes, avaient été produits à des fins internes. Même si les changements observés dans la production des documents budgétaires destinés à un usage interne ne modifient pas la quantité d'informations mises à la disposition du public, ils peuvent compromettre le système de gestion des finances publiques d'un pays, et limiter la capacité des institutions gouvernementales à gérer les fonds publics avec efficience et efficacité. Par exemple, lorsqu'un gouvernement ne produit pas de Rapports en cours d'année, de Revues de milieu d'année ou de Rapports de fin d'année, il est incapable de contrôler ou d'évaluer les principaux aspects de la façon dont le budget est mis en œuvre

"nombreux pays se maintiennent à des niveaux insuffisants de transparence."

Les pays qui n'enregistrent pas de progrès

La baisse significative de la transparence qui se produit dans certains pays d'une Enquête à l'autre est une source de préoccupation. Un autre problème plus fréquent est que de nombreux pays se maintiennent à des niveaux insuffisants de transparence.

Il s'agit notamment des pays qui continuent d'afficher de faibles niveaux de transparence année après année. L'Algérie, la Bolivie, le Cambodge, le Tchad, la Chine, la Guinée équatoriale, Fidji, l'Irak, le Myanmar, le Qatar, l'Arabie Saoudite et le Vietnam sont immanquablement parmi les pays les moins transparents (avec des scores de l'OBI inférieurs ou égaux à 20) au cours de chaque année de participation à l'Enquête (même si certains ont enregistré des progrès modestes).

FIGURE 4.2 : VOLATILITÉ DANS LA PUBLICATION DES DOCUMENTS AU GHANA

Document	2006	2008	2010	2012	2015
Rapport préalable au budget	🟡	🟡	🔴	🔴	🔴
Projet de budget de l'exécutif	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Budget approuvé	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Budget citoyen	🔴	🟢	🟡	🔴	🟢
Rapports en cours d'année	🟡	🟢	🔴	🟢	🟢
Revue de milieu d'année	🟢	🟡	🟢	🟢	🔴
Rapport de fin d'année	🔴	🟡	🟢	🔴	🟢
Rapport d'audit	🟡	🟡	🟢	🟢	🟢

Un nombre important de pays qui avaient obtenu un score intermédiaire se situant entre 41 et 60 pendant la première Enquête ont également tendance à se maintenir à des niveaux insuffisants. Bien que ces pays rendent publiques

TABLEAU 4.1 : DÉBUT ET INTERRUPTION DE LA PUBLICATION DES DOCUMENTS (2012 ET 2015)

Document	Pays qui ont commencer à publier	Pays qui ont arrêté de publier	Variation nette
Rapport préalable au budget	Argentine, Bénin, République démocratique du Congo, El Salvador, République kirghize, Mali, Niger, Pérou, Philippines, Rwanda, Espagne, Tadjikistan, Thaïlande, Zambie	Équateur, Guatemala, Indonésie, Libéria, Nigéria, Slovénie	8
Projet de budget de l'exécutif	Bénin, Cameroun, Niger, Rwanda, Sénégal, Tadjikistan, Tunisie, Yemen, Zambie	Liban, Népal, Venezuela	6
Budget approuvé	Chine, Guinée équatoriale, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sénégal	Niger, Zimbabwe	3
Budget citoyen	Angola, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bénin, Bulgarie, Colombie, Costa Rica, Croatie, République tchèque, République démocratique du Congo, République dominicaine, Géorgie, Ghana, Jordanie, République kirghize, Mongolia, Mozambique, Namibie, Nigéria, Pérou, Philippines, Portugal, Russie, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leona, Tadjikistan, Timor-Leste, Tunisie, Viet Nam	Guatemala, Kazakhstan, Ouganda	28
Rapports en cours d'année	Algérie, Bénin, Burkina Faso, Costa Rica, Géorgie, Indonésie, Namibie, Rwanda, Venezuela	Angola, Cambodge, Cameroun, Liban, Nigéria, Sao Tomé-et-Principe	3
Revue de milieu d'année	Bénin, Brésil, Burkina Faso, Égypte, Kazakhstan, République kirghize, Philippines, Russie, Rwanda, Suède, Turquie, Zimbabwe	Azerbaïdjan, Ghana, Inde, Malawi, Mozambique, Serbie	6
Rapport de fin d'année	Bangladesh, Cameroun, Fidji, Géorgie, Ghana, Kenya, Malawi, Philippines, Zambie	Angola, Burkina Faso, Cambodge, Inde, Iraq, Libéria, Mozambique, Pakistan, Tadjikistan, Venezuela	-1
Rapport d'audit	Afghanistan, Burkina Faso, El Salvador, République kirghize, Timor-Leste	Cameroun, Malawi, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Espagne, Sri Lanka, Tunisie, Venezuela, Viet Nam	-2
		Total net	**51**

certaines informations, celles-ci ne sont pas suffisamment détaillées pour assurer leur compréhension ou un débat appropriés. Sur les 25 pays dont les scores se situaient dans la catégorie des pays fournissant des informations limitées pendant la première enquête, le score est resté identique ou a baissé dans les catégories inférieures en 2015 pour 19 d'entre eux.[23]

La volatilité de la publication des documents

Bien souvent, la voie de la transparence adoptée par les pays n'est pas linéaire. Les pays peuvent enregistrer des progrès importants pour mieux régresser plus tard. Les pays qui régressent peuvent ensuite adopter des pratiques plus transparentes. Par exemple, parmi les sept pays qui ont connu une forte baisse de leurs scores entre 2010 et 2012, trois ont changé de direction en 2015 et ont atteint des scores égaux ou supérieurs à leurs niveaux antérieurs. En outre, dans certains pays, le fait de ne pas progresser au fil du temps reflète essentiellement des pratiques immuables ; dans d'autres pays, cependant, un score qui semble être relativement stable peut en réalité masquer une volatilité importante dans la publication des documents.

Ce phénomène de la volatilité peut être illustré en examinant les changements relatifs aux documents budgétaires publiés au sein de certains pays. La Figure 4.2 présente le Ghana comme un exemple et indique le statut de publication de ses documents budgétaires au fil du temps. Le statut de publication du Budget des citoyens et du Rapport de fin d'année au Ghana a changé quatre fois sur les cinq cycles de l'Enquête. Concernant le Rapport de fin d'année, il n'a pas été publié en 2006 ; il a été préparé à des fins internes en 2008 ; il était accessible au public en 2010 ; il n'a pas été publié en 2012 ; puis a été publié en 2015. Le statut de publication des Rapports en cours d'année et de la Revue de milieu d'année a également changé plusieurs fois. Pourtant, le score de l'OBI obtenu par le Ghana n'a pas changé de façon marquée entre les Enquêtes de 2008 et 2015, se situant entre 50 et 54, alors que les avantages des documents récemment publiés ont été compensés par les documents dont la publication a cessé.

Une volatilité de même nature du statut de publication des documents a également été observée dans d'autres pays. Au total, deux ou plusieurs documents ont changé de statut au moins trois fois au cours des différents cycles de l'Enquête dans ces dix pays : l'Angola, le Cameroun, l'Égypte, le Salvador, le Ghana, le Libéria, le Nigéria, le Rwanda, São-Tomé-e-Príncipe et le Yémen.

Cette volatilité dans la publication des documents budgétaires soulève un ensemble spécial de défis. Par exemple, la présence d'acteurs internes et externes qui ont du temps à consacrer pour plaider auprès des gouvernements est indispensable, afin qu'ils rétablissent la publication des documents, plutôt que d'utiliser les informations dans le domaine public pour effectuer une analyse et un contrôle budgétaires. En outre, le renforcement des compétences exigées est nécessaire. Par ailleurs, lorsque la disponibilité des informations budgétaires n'est pas stable au fil du temps, les citoyens, la société civile et les médias ne sont pas encouragés à acquérir une conscience budgétaire et à développer leur savoir-faire pour engager le gouvernement sur les questions budgétaires avec efficacité.

"lorsque la disponibilité des informations budgétaires n'est pas stable au fil du temps, les citoyens, la société civile et les médias ne sont pas encouragés à acquérir une conscience budgétaire et à développer leur savoir-faire pour engager le gouvernement sur les questions budgétaires avec efficacité."

Études de cas sur la régression et la volatilité de la transparence des finances publiques

Afin de mieux comprendre la raison pour laquelle la régression de la transparence se produit, il est utile d'examiner un pays (le Honduras) et une région (l'Asie du Sud) dans lesquels la transparence budgétaire a diminué de manière significative en 2015. Même si ce recul se révèle temporaire, il reflète finalement un modèle de volatilité. Chacune des études de cas ci-dessous est basée sur des discussions qui se sont tenues entre l'IBP et les experts nationaux.

Étude de cas n°4.1 : Honduras

Suite à une crise politique en 2009, les bailleurs de fonds ont suspendu leur aide au gouvernement hondurien. Pour tenter de reprendre le flux de l'aide, le gouvernement a commencé à se concentrer sur l'amélioration de ses pratiques en matière de transparence des finances publiques, une exigence des bailleurs de fonds à l'époque. Par exemple, au début de l'année 2011, la Millenium Challenge Corporation aux États-Unis et le gouvernement ont mis au point un Plan d'amélioration des politiques qui était fortement axé sur la transparence des finances publiques. Les progrès de la trans-

23. Pour une minorité de pays, les données de l'Enquête depuis leur toute première participation ne sont pas comparables aux données recueillies au cours des années ultérieures. Dans ces cas, les changements au fil

parence budgétaire ont été mesurés au moyen d'indicateurs tirés de l'Enquête sur le budget ouvert et du Cadre relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière. Une volonté politique forte, accompagnée de l'assistance technique de l'IBP, ont contribué à soutenir une série de réformes qui ont finalement contribué à une augmentation de 42 points du score de l'OBI au Honduras entre 2010 et 2012.

Pourtant, entre 2012 et 2015, le score de l'OBI obtenu par le Honduras a chuté de 10 points. Cette baisse était principalement due à une réduction substantielle de l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif. Alors qu'il est difficile de comprendre pourquoi le gouvernement a décidé de publier moins d'informations sur le budget, il est intéressant de noter que ce changement coïncidait avec les élections nationales. Les pratiques modifiées du gouvernement semblent avoir été temporaires. Au cours du cycle budgétaire suivant (qui a eu lieu après le cycle évalué par l'Enquête 2015), le gouvernement semble avoir repris ses pratiques antérieures et a publié l'ensemble du Projet de budget de l'exécutif.

Étude de cas n°4.2 : Asie du Sud

L'Asie du Sud, qui a toujours enregistré de bonnes performances concernant l'OBI, a subi une baisse généralisée de la transparence budgétaire en 2015. En 2012, le score moyen de l'OBI des six pays d'Asie du Sud était de 55, en deuxième place seulement par rapport à la moyenne régionale de l'Europe occidentale et des États Unis. L'Inde, dont le score de l'OBI était de 68 en 2012, se distingue par ses bonnes performances à la fois dans la région et dans le monde. L'Afghanistan, le Bangladesh, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka - les cinq autres pays de la région - ont tous enregistré des scores allant de 41 à 60, se plaçant dans le peloton intermédiaire du classement de l'OBI. En outre, les efforts du gouvernement en Afghanistan et au Pakistan ont amélioré la situation de la transparence des finances publiques dans ces pays entre 2010 et 2012.

Pourtant, entre 2012 et 2015, le score moyen de l'OBI pour la région a diminué de 14 points. L'Inde et le Népal ont enregistré les baisses les plus fortes, leurs scores ayant chuté de 22 et de 20 points, respectivement ; le score de l'Afghanistan a diminué de 17 points, celui du Pakistan de 15 points, et celui du Sri Lanka de sept points.

Un facteur commun derrière la baisse observée en Asie du Sud a été l'absence de publication des documents en temps opportun - documents qui avaient, dans le passé, été publiés dans les délais. Dans certains cas, les retards de publication observés ont eu pour effet de ne pas considérer ces documents comme étant à la disposition du public conformément

ENCADRÉ 4.1 : L'OUTIL DE SUIVI DE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT

Reconnaissant l'importance des mises à jour plus fréquentes sur le statut de publication des huit documents budgétaires - y compris la possibilité de surveiller plus attentivement les pays qui peuvent enregistrer un recul - l'IBP a mis au point l'Outil de suivi de l'Enquête sur le budget ouvert (OBS Tracker). L'Outil de suivi budgétaire est une base électronique de données qui fournit des mises à jour mensuelles indiquant si les gouvernements publient ou non les huit documents budgétaires clés au public dans les délais. Ainsi, il fournit des informations plus rapides que l'Enquête sur le budget ouvert, qui est généralement publiée tous les deux ans. Cependant, l'Outil de suivi budgétaire fournit beaucoup moins d'informations que l'Enquête sur le budget ouvert : il ne surveille pas si un gouvernement a rendu public un document sur le budget en temps opportun et il n'évalue pas le niveau de détail fourni dans ces documents. L'Outil de suivi budgétaire est piloté depuis le mois de septembre 2014 et jusqu'au mois de novembre 2015 dans 30 pays, y compris dans les quatre pays qui ne participent pas à l'Enquête sur le budget ouvert. *

Les données de l'Outil de suivi budgétaire confirment la volatilité des pratiques budgétaires gouvernementales. Alors que 15 documents qui n'étaient pas accessibles au public pendant la période de recherche de l'Enquête ont été publiés entre juillet 2014 et mai 2015, le nombre de documents accessibles au public n'a augmenté que de deux documents. Cela s'explique par le fait que sur la même période 13 documents considérés par l'Enquête sur le budget ouvert comme mis à la disposition du public n'ont pas été publiés ultérieurement.

*Les pays évalués à la fois par l'Enquête sur le budget ouvert et par l'Outil de suivi de l'Enquête sur le budget ouvert sont la Bolivie, la République dominicaine, la République démocratique du Congo, l'Équateur, l'Égypte, le Salvador, Fidji, la Géorgie, le Ghana, la Hongrie, l'Iraq, le Kenya, la République kirghize, la Macédoine, le Mali, Myanmar, le Nicaragua, le Niger, le Nigéria, les Philippines, le Sénégal, le Sierra Leone, la Tanzanie, le Timor-Leste, la Tunisie et le Vietnam. Les quatre pays inclus dans l'Outil de suivi budgétaire et pas dans l'Enquête sur le budget ouvert sont l'Arménie, la Côte d'Ivoire, la Grèce et la Palestine..

aux critères de l'Enquête, qui exigent que les documents soient disponibles dans les délais pour permettre de tenir des discussions budgétaires. L'Inde a retardé la publication de sa Revue de milieu d'année et du Rapport de fin d'année ; le Népal n'a pas publié le Projet de budget de l'exécutif dans les temps ; le Pakistan a retardé la publication du Rapport de fin d'année ; et le Sri Lanka celle du Rapport d'audit.

La baisse observée dans le score de l'OBI de l'Afghanistan est due à des raisons différentes. Elle reflète une détérioration de la variété et du niveau de détail des informations contenues dans le Projet de budget de l'exécutif, par opposition à un changement du statut de publication des documents.

L'analyse complète des motifs de ces baisses de la transparence en Asie du Sud dépasse la portée de ce rapport, mais au Népal il est évident que l'évolution de la situation politique a joué un rôle critique. Plus précisément, l'assemblée législative a été dissoute au mois de mai 2012 et n'a été rétablie qu'après les élections qui se sont tenues au mois de novembre 2013. L'absence d'assemblée législative au cours de cette période intermédiaire n'a pas permis à l'exécutif de publier le Projet de budget de l'exécutif avant sa mise en œuvre.

Les motifs expliquant les reculs observés en Afghanistan, en Inde, au Pakistan et au Sri Lanka sont moins clairs. Les discussions avec les chercheurs et les autres experts nationaux suggèrent des facteurs portant sur les changements de personnel, le stress bureaucratique, et, dans un cas, une enquête formelle sur la mauvaise conduite d'un haut fonctionnaire.

Les aspects anecdotiques ci-dessus, ainsi que des recherches supplémentaires, suggèrent que le recul de l'Asie du Sud dans l'Enquête 2015 pourrait être de nature temporaire et non pas une baisse systémique dans les pratiques de transparence. Depuis la fin de la période couvrant l'Enquête 2015, l'Inde, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka ont tous publiés dans les délais des documents qui n'étaient pas accessibles au public pendant la durée de l'Enquête. Alors qu'il est encourageant de constater les progrès de la transparence, la régression - même provisoire - est toujours une source de préoccupation et met en évidence ce qui peut facilement se produire lorsque le système de publication des documents dans les délais n'est pas suffisamment institutionnalisé.

Les raisons de la régression et de la volatilité

La régression de la transparence budgétaire, même temporaire, empêche la poursuite des progrès vers l'expansion de la disponibilité des informations budgétaires dans le monde. Même si ces conclusions ne sont pas définitives, ce rapport présente les hypothèses de départ sur certaines des causes sous-jacentes à ces défis (en partie basées sur la recherche citée dans l'Encadré 3.1 portant sur les conditions qui entraînent l'amélioration de la transparence) et, ce faisant, une réflexion initiale sur les réponses appropriées. Nous tenons à souligner nos théories sur la régression et la volatilité, parce qu'elles ont fait l'objet de moins d'attention dans les rapports précédents.

Les causes sous-jacentes à la régression sont parfois évidentes, mais également plus nuancées. Les causes distinctes soulevées ci-dessous peuvent également avoir un lien entre elles.

Évolution de la situation politique, notamment l'instabilité politique

Dans des environnements politiques stables, la publication des documents peut être interrompue en raison des priorités de l'équipe dirigeante ou d'un remaniement au sein des ministères responsables de la production et de la publication des documents. Les régressions de la transparence budgétaire observées en Égypte et au Yémen en 2012, par exemple, sont probablement dues à la situation politique qui prévaut dans ces pays. Plus récemment, comme expliqué ci-dessus, le gouvernement népalais n'a pas publié le Projet de budget de l'exécutif suite à la dissolution de l'Assemblée législative.

Évolution des pratiques bureaucratiques

Les pratiques de transparence peuvent être contrôlées par des bureaucrates qui sont soit soumis à peu de pression interne ou externe, ou qui sont insensibles à une telle pression. Une pression insuffisante vis-à-vis de l'information budgétaire, ou dans certains cas, la pression de l'exécutif pour retenir cette information, ainsi qu'un cadre institutionnel ou juridique faible pour la publication de documents (notamment un calendrier public pour la production et la publication), peuvent entraîner l'interruption de la production des documents budgétaires par les fonctionnaires. Les représentants du gouvernement sont également susceptibles

de ne pas avoir les compétences ou les ressources techniques nécessaires pour publier l'ensemble des documents budgétaires sur une base durable.

Relâchement de la surveillance ou mesures incitatives de la part des bailleurs de fonds internationaux

L'évolution des priorités entre les bailleurs de fonds internationaux peut contribuer à réduire la disponibilité des ressources techniques ou financières pour soutenir la production et la publication des documents, entraînant ainsi l'insuffisance des capacités de mise en œuvre. En outre, une baisse du montant de l'aide qui est subordonnée à la réalisation ou à la poursuite d'améliorations en matière de transparence budgétaire peut affaiblir les incitations à conserver les gains et à réduire la volonté politique de ces réformes.

Relâchement de la surveillance de la société civile et du public

Une fois que les processus budgétaires sont plus transparents, la pression de la société civile peut se relâcher sachant que l'ordre du jour de la transparence est considéré comme étant accompli. Face à une baisse de cette pression, certains pays peuvent revenir à des pratiques moins transparentes, en partie en raison de la discrétion bureaucratique mentionnée ci-dessus. Aussi, lorsque la société civile et les citoyens baissent leur garde à l'égard des informations budgétaires présentées, peut-être parce qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires, la pression à large échelle pour maintenir le processus de publication peut s'affaiblir.

Réponses à la régression et à la volatilité

Une façon de limiter la discrétion bureaucratique et de réduire le rôle inévitable fluctuant de la pression politique est d'inscrire les pratiques de transparence budgétaire dans la loi. Un article récent de l'IBP examine si les dispositions légales en matière de transparence budgétaire entraînent de meilleures pratiques de transparence des finances publiques.[24]

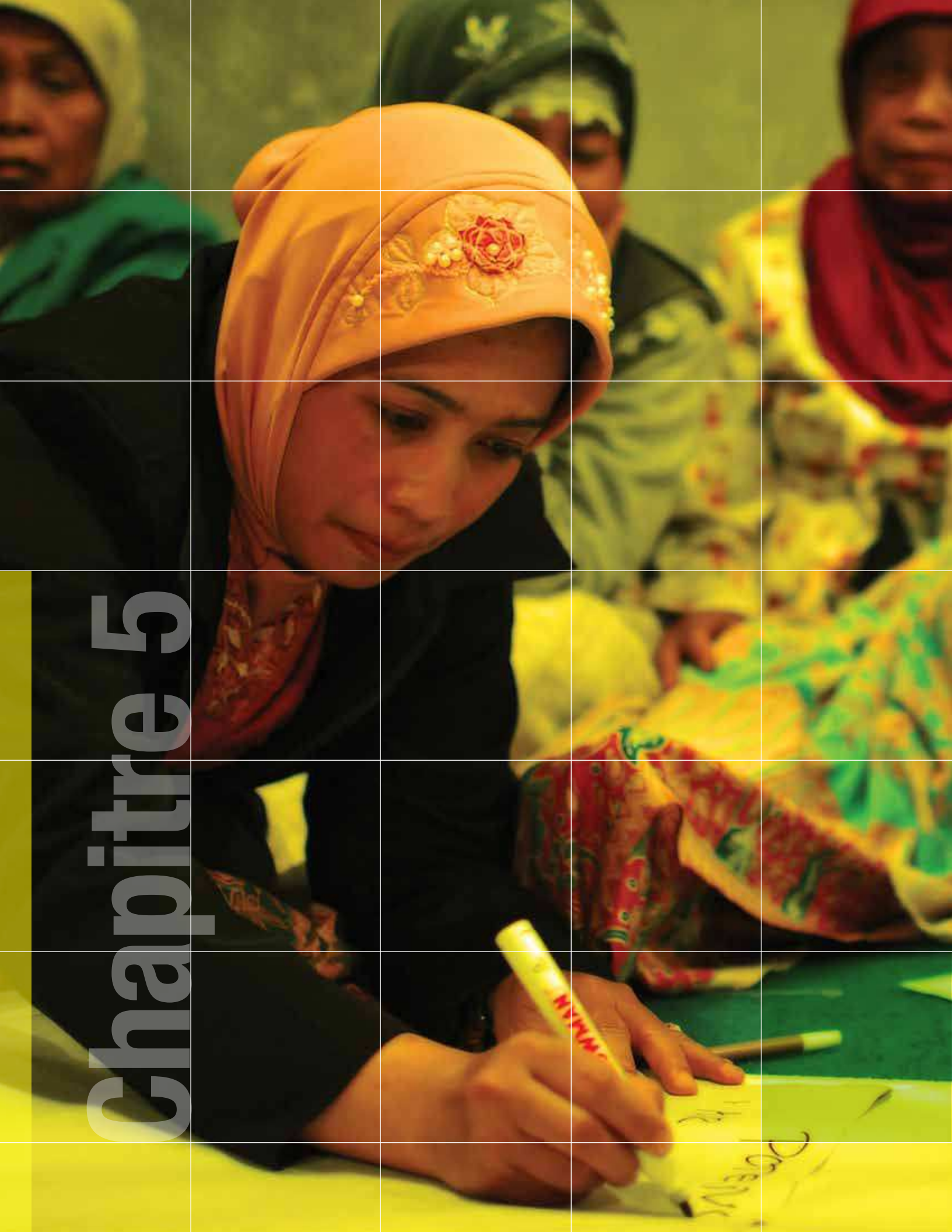
Bien que les résultats ne soient pas entièrement concluants, ils montrent que l'introduction de dispositions juridiques solides en matière de transparence sont associées à des améliorations en matière de transparence budgétaire dans un certain nombre de pays (malgré un retard dans certains cas). Par exemple, le score de l'OBI obtenu par le Libéria a augmenté de 40 points entre les cycles de l'Enquête 2008 et l'Enquête 2012, suite à l'adoption du Règlement sur la gestion des finances publiques dans le cadre de la Loi sur la gestion des finances publiques en 2009.

De manière encourageante, le document montre que lorsque les lois précisent les documents qui doivent être publiés, il est plus probable que les pays publient ces documents. Le Brésil, par exemple, publie sept documents, dont cinq sont obligatoires en vertu de la loi. Ainsi, les dispositions juridiques de transparence qui sont spécifiques et fournissent des informations détaillées sur les documents qui doivent être publiés et à quel moment peuvent jouer un rôle dans l'institutionnalisation des réformes de transparence.

Lorsqu'il s'agit des pays qui se maintiennent aux niveaux les plus bas de l'OBI, l'espace civique limité généralement autorisé dans ces pays suggère également que les acteurs externes peuvent être dans une meilleure position pour encourager les réformes. Cependant, les acteurs externes peuvent être les moins influents dans certains de ces pays, en particulier ceux dont les ressources pétrolières agissent comme un tampon contre la pression des bailleurs de fonds.

À l'avenir, l'IBP prévoit de consacrer davantage de ressources et d'attention aux questions relatives à la durabilité des améliorations de la transparence et à la façon de passer à l'action dans les pays qui se maintiennent à des niveaux plus ou moins insuffisants de transparence au fils des années. Pourtant, la vigilance constante des acteurs internes et externes semble être nécessaire afin d'assurer que les gouvernements ne régressent pas dans leur engagement en faveur de la transparence ou, de préférence, d'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires pour fournir suffisamment d'informations et permettre un débat budgétaire total.

24. de Renzio, P. & Mills, L. (2011). "Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?" IBP: Washington D.C.



Chapitre 5

Participation du public : Soutien croissant et mise en œuvre tardive

Créer les conditions en vertu desquelles les gouvernements sont en permanence tenus responsables d'une gestion des finances publiques exige bien plus que la mise en œuvre de systèmes budgétaires transparents. Les gouvernements doivent également fournir des opportunités significatives pour que les citoyens et la société civile participent au processus budgétaire et mettent en place et des institutions officielles de contrôle. La transparence budgétaire, la participation du public au processus budgétaire et des institutions officielles de surveillance solides représentent les trois piliers d'un écosystème de responsabilité budgétaire robuste. L'Enquête sur le budget ouvert évalue donc chacun de ces trois piliers.

Ce chapitre se penche sur la participation des citoyens au processus budgétaire. Il part de la conviction qu'une participation large et efficace du public au processus budgétaire expose les décideurs à une diversité de points de vue et contribue à assurer que les décisions budgétaires reflètent les priorités nationales.

Soutien mondial en faveur de la participation du public

Avant 2012, peu d'organismes internationaux de normalisation reconnaissaient que la participation était un élément clé d'un système budgétaire qui fonctionne bien et aucun d'entre eux ne proposait de normes ou de lignes directrices définissant les bonnes pratiques de la participation du public dans les systèmes budgétaires nationaux. Les questions de l'Enquête mises en avant par l'IBP dans l'Enquête sur le budget ouvert 2012 représentaient ainsi la première tentative visant à définir un ensemble de lignes directrices sur la façon dont la participation dans le processus budgétaire au niveau national devait être structurée.

Parallèlement aux travaux de l'IBP pendant l'Enquête 2012, la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT ou l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire), une initiative multipartite dont l'IBP est un membre fondateur, a émis 10 principes de haut niveau sur la transparence des finances publiques, y compris celui qui inscrit les droits des citoyens d'avoir des possibilités de participer à l'élaboration des politiques budgétaires. Ces principes ont ensuite été approuvés dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies au mois de décembre 2012.[25]

Encouragée en partie par le travail réalisé par l'IBP et l'initiative GIFT, un consensus croissant est apparu selon lequel la participation du public était une composante essentielle d'un système budgétaire responsable qui fonctionne bien. Les organismes de normalisation internationaux, tels que le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont renforcé leur soutien en faveur de la participation dans le processus budgétaire comme complément à leurs normes de transparence. L'OCDE a publié ses « Principes de gouvernance budgétaire », qui comprennent une terminologie spécifique expliquant que les débats budgétaires doivent être « inclusifs, participatifs et réalistes. »[26] En outre, en 2014, le FMI a également publié son Code révisé des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et a encouragé les « gouvernements [à] fournir aux ... citoyens un résumé accessible des implications des politiques budgétaires, et une occasion de participer aux délibérations budgétaires. »[27] Le style utilisé dans les deux documents concernant la participation est nouveau.

"Un consensus croissant est apparu selon lequel la participation du public était une composante essentielle d'un système budgétaire responsable qui fonctionne bien."

Dans le même temps, l'Initiative GIFT a élargi son programme de travail sur la participation et a commencé à documenter des exemples concrets et significatifs de la participation du public dans le monde. L'Initiative GIFT prévoit d'utiliser ces études de cas pour élaborer des lignes directrices sur

25. Voir http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php
26. Voir http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm
27. Voir http://www.imf.org/external/np/fad/trans/

la participation du public et la liste des bonnes pratiques en matière de participation au processus budgétaire.[28] Les activités de l'Initiative GIFT visent à aider la communauté internationale à comprendre des questions telles que : Qui doit participer au processus budgétaire ? Comment doivent être structurés les mécanismes participatifs ? et Comment la participation du public doit-elle s'adapter au cadre global de responsabilisation ?

Mesurer les opportunités de participation du public

Dans le contexte du développement des connaissances et des normes sur les bonnes pratiques de participation du public, il est important de comprendre ce qui est mesuré dans l'Enquête et ce qui ne l'est pas lorsqu'il s'agit de la participation du public.

L'Enquête comprend 16 indicateurs sur la participation du public. Ceux-ci évaluent principalement la mesure dans laquelle les gouvernements créent les conditions nécessaires qui permettent une participation directe et structurée entre le public et le gouvernement (y compris la branche exécutive, l'Assemblée législative et l'institution supérieure de contrôle) pendant le processus budgétaire national formel.

Les indicateurs de l'Enquête concernant la participation sont soumis à certaines limites. Ils ne mesurent pas, par exemple, la qualité de la participation du public ou son impact sur le processus budgétaire. Ainsi, les résultats de l'Enquête ne permettent pas d'évaluer si les résultats budgétaires se sont améliorés à la suite de la mise en œuvre de certains mécanismes de participation du public. En outre, l'Enquête ne fait pas de distinction entre la participation d'une élite et celle du grand public.

En conséquence, l'Enquête reconnaît deux types de mécanismes de participation : ceux qui reposent sur la participation d'experts politiques mais ne créent pas d'espace pour la participation plus large du public, comme les conseils consultatifs ; et ceux qui sont destinés à exploiter les commentaires du public plus directement. Enfin, l'Enquête n'évalue que les mécanismes de participation directe et formelle. Par conséquent, elle ne se penche pas sur la mesure dans laquelle les citoyens et la société civile peuvent affecter des budgets à travers des campagnes de sensibilisation et d'autres initiatives prises en dehors du processus budgétaire formel, même si un tel engagement informel peut, à certains moments, avoir plus d'influence que l'engagement formel.

La bonne compréhension de la façon de mesurer l'ampleur et la qualité de la participation du public au cours du processus budgétaire en est encore à un stade précoce. Les indicateurs de l'enquête contribuent ainsi à informer l'ensemble plus détaillé des lignes directrices et des principes de bonnes pratiques mis au point par l'Initiative GIFT. Au fur et à mesure qu'émergera une compréhension plus nuancée d'une participation effective dans le processus budgétaire, les indicateurs de l'Enquête sur la participation du public seront susceptibles d'être ajustés en conséquence.

FIGURE 5.1 : PERFORMANCE DANS LES DIMENSIONS DE LA TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION EN 2015

Transparence	Opportunités de participation: Faible (0-40)	Limité (41-60)	Adéquat (61-100)
Ne fournit aucune, ou fournit très peu d'information ou informations minimales (IBO 0-40)	33	0	0
Fournit des informations limitées (IBO 41-60)	41	3	0
Fournit des informations significatives ou extensives (IBO 61-100)	8	9	7

Résultats de la participation du public

En dépit du consensus croissant sur le potentiel qu'a la participation du public de contribuer à l'efficacité des dépenses publiques, les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 montrent que les possibilités de participation du public restent insuffisantes. Dans certains cas, il n'existe aucune possibilité de ce type. En moyenne, les pays évalués sur les 16 indicateurs qui couvrent la participation du public enregistrent un simple score de 25 sur 100. Tout aussi décevant, 82 pays, soit environ 80 pour cent des pays évalués, enregistrent un score inférieur ou égal à 40 pour la participation du public, ce qui signifie qu'ils fournissent au mieux des possibilités minimales pour le public de participer au processus budgétaire. Ainsi, dans la grande majorité des pays étudiés, les citoyens ont peu de poids, voire aucun, dans le processus budgétaire.

"Dans la grande majorité des pays étudiés, les citoyens ont peu de poids, voire aucun, dans le processus budgétaire."

En outre, sachant que la participation est un complément nécessaire pour que la transparence budgétaire aboutisse à une plus grande responsabilité du gouvernement, les

28. Voir http://www.fiscaltransparency.net/resources-all/

résultats de l'Enquête 2015 indiquent qu'une divulgation plus importante des données budgétaires ne s'accompagne généralement pas de véritables opportunités de participer au processus budgétaire. Sur les 24 pays qui fournissent des données budgétaires en quantité suffisante (soit, un score de l'OBI supérieur à 60), seulement sept pays enregistrent des scores satisfaisants sur les possibilités de participation du public. Par exemple, la Suède et l'Allemagne ont obtenu des scores de l'OBI de 87 et 71, respectivement, mais n'enregistrent que 48 et 23 pour la participation du public.

Lorsque le public n'a pas de possibilités formelles de participer au processus budgétaire, les effets positifs d'une meilleure transparence peuvent être compromis. Lorsque le public a un meilleur accès à l'information, mais pas de possibilités formelles de l'utiliser pour influencer les politiques, sa capacité à tenir le gouvernement responsable est significativement diminuée. Le public peut également être moins enclin à exiger la transparence lorsque les possibilités d'utiliser les informations pour influencer les décisions sont limitées. Dans certains cas, des occasions informelles de participer peuvent, dans une certaine mesure, compenser les occasions formelles. Mais ces occasions informelles peuvent également être interrompues de manière arbitraire (par exemple, lorsque les décideurs peuvent simplement décliner leur participation à des discussions informelles). En conséquence, les occasions formelles et informelles de participation doivent être considérées comme des opportunités complémentaires et synergiques, et non pas comme des substituts.

"Sur les 24 pays qui fournissent des données budgétaires en quantité suffisante (soit, un score de l'OBI supérieur à 60), seulement sept pays enregistrent des scores satisfaisants sur les possibilités de participation du public."

Opportunités de la participation du public avec différents intervenants gouvernementaux

L'Enquête 2015 révèle que la participation du public est insuffisante pendant toutes les étapes du processus budgétaire. La participation est plus susceptible de se produire au cours de l'étape d'approbation de l'Assemblée législative que pendant les étapes de mise en œuvre et d'audit du processus budgétaire. Même lorsque les assemblées législatives, les corps exécutifs et les institutions supérieures de contrôle ont établi des programmes visant à faire participer le public au sein du processus budgétaire, leurs approches sont souvent en deçà des bonnes pratiques. En l'absence de mécanismes de participation qui couvrent l'ensemble du processus budgétaire et qui donnent véritablement une voix aux citoyens, les gouvernements seront incapables de tirer pleinement parti de l'impact positif de la participation publique sur les décisions budgétaires.

Participation et législature

Les résultats de l'Enquête montrent que les audiences législatives sont le moyen de plus fréquent pour les gouvernements d'ouvrir le processus budgétaire à la participation du public. Celles-ci comprennent des audiences sur le cadre macroéconomique et financier présenté dans le budget et sur les budgets individuels des ministères du gouvernement central, des départements et des agences. Pourtant, dans près de 40 pour cent des pays évalués, les assemblées législatives ne tiennent pas d'audiences budgétaires ouvertes au public.

"Même lorsque les assemblées législatives, les corps exécutifs et les institutions supérieures de contrôle ont établi des programmes visant à faire participer le public au sein du processus budgétaire, leurs approches sont souvent en deçà des bonnes pratiques. "

En outre, ces audiences publiques donnent souvent l'impression d'une participation publique sans réellement donner une voix formelle aux citoyens. Le public apporte ses témoignages pendant les audiences sur le cadre macroéconomique dans moins d'un tiers des cas ; la proportion est encore plus faible lorsqu'il s'agit d'audiences sur les budgets individuels des unités administratives. Le public témoigne dans les deux types d'audiences législatives dans seulement 19 des 102 pays étudiés. Permettre au public d'assister aux débats législatifs sans l'autoriser à s'exprimer n'a qu'une valeur limitée.

La participation du public peut améliorer la supervision législative en apportant des nouvelles connaissances et informations permettant d'enrichir les délibérations budgétaires. Le Congrès des États-Unis, par exemple, écoute régulièrement les témoignages du public sur les questions budgétaires. Les témoignages et les analyses des économistes, des syndicats et de la société civile, entre autres, peuvent compléter l'analyse budgétaire menée par le corps législatif et ses institutions d'appui. Lorsque plusieurs points de vue sont pris en compte, la prise de décision législative s'en trouve renforcée.

Participation et corps exécutif

Dans moins de la moitié des pays étudiés, l'exécutif a mis en place un mécanisme permettant d'identifier les points de vue du public sur les priorités budgétaires afin qu'elles puissent être prises en compte au cours de la formulation du Projet de budget de l'exécutif. Ce chiffre chute à un tiers des pays lorsqu'il s'agit de demander l'avis du public sur la mise en œuvre du budget.

Bon nombre des mécanismes encourageant la participation du public ne sont pas utilisés ou ne sont pas accessibles à large échelle. Créer un environnement où l'on offre au public des possibilités accessibles de participation et de se faire entendre, et d'influencer les décisions du gouvernement, restent des objectifs que la majorité des branches exécutives ont du mal à atteindre.

"Audiences publiques donnent souvent l'impression d'une participation publique sans réellement donner une voix formelle aux citoyens."

Dans les quelques pays où l'exécutif a pris des mesures pour établir des mécanismes efficaces pendant les étapes de formulation et d'exécution du budget, l'expérience a montré qu'une variété d'approches, adaptées aux pays eux-mêmes, peuvent être mises en œuvre pour tirer parti de la contribution des citoyens.

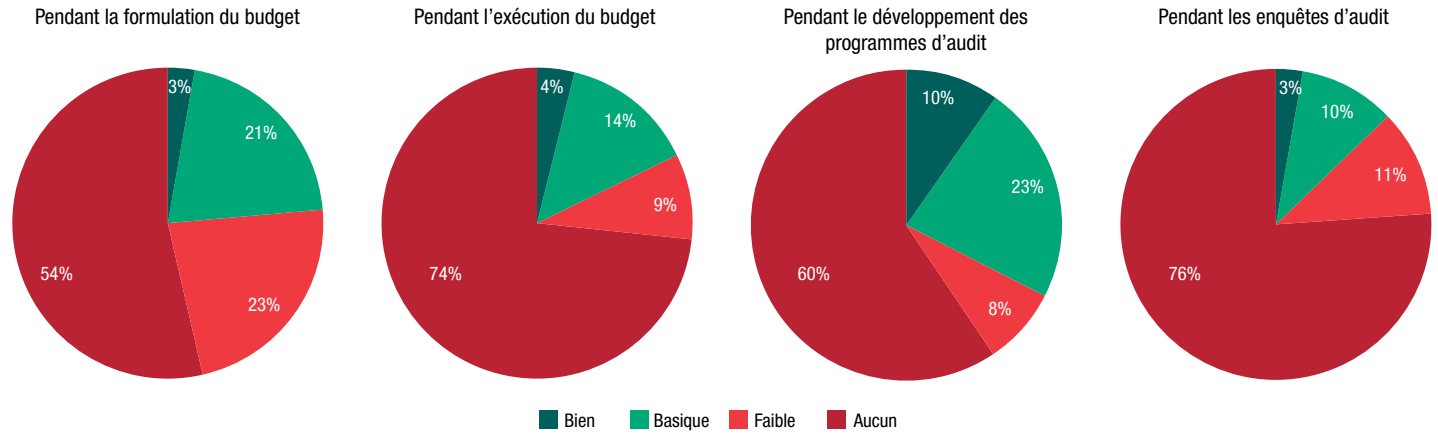
Voici quelques exemples :

- Au Brésil, le gouvernement a mis en place des Conseils de gestion des politiques publiques, qui fonctionnent dans des arènes politiques spécifiques (telles que la santé et l'éducation) à l'échelle municipale, provinciale et nationale. Les conseils sont composés de membres élus représentant les citoyens, de représentants syndicaux et d'organisations de la société civile. À chaque niveau gouvernemental, ces représentants discutent et approuvent le budget annuel et le rapport de fin d'année de l'agence concernée.[29]
- En Nouvelle-Zélande, les ministères et les organismes gouvernementaux individuels utilisent des enquêtes auprès des clients afin d'obtenir les commentaires du public sur différents aspects de l'exécution du budget et de la prestation de services.
- En Inde, le gouvernement a adopté des audits sociaux comme moyen d'évaluer la mise en œuvre du programme national de garantie de l'emploi rural dans certains États. Les audits sociaux, au sens large, sont des processus participatifs grâce auxquels les communautés locales passent en revue les dossiers du gouvernement et évaluent la mise en œuvre des programmes en cours d'audit. Ces processus comprennent des audiences publiques auxquelles assistent des fonctionnaires, des représentants locaux, des médias et des habitants de la région. Ceux qui témoignent ont permis de mettre à jour des affaires de corruption et d'inefficacité dans l'utilisation des fonds publics, ainsi qu'une mauvaise planification au sein des organismes publics.

Participation et Institution supérieure de contrôle

Alors que les institutions supérieures de contrôle ont créé un certain espace de participation du public, beaucoup semblent favoriser les mécanismes de participation sans lien de dépendance et évitent le dialogue ou l'interaction en face-à-face avec le public. Les résultats de l'Enquête montrent que les institutions supérieures de contrôle sont beaucoup plus susceptibles d'établir des mécanismes par lesquels

FIGURE 5.2 : OPPORTUNITÉS DE PARTICIPATION PUBLIQUE



29. GIFT (2015). "The Time is Now: Advancing Public Participation in Government Fiscal Policy and Budget-Making." GIFT: Washington, D.C.. http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20150729123

le public peut soumettre des plaintes ou des suggestions afin d'informer le programme d'audit (c'est ce qu'ont fait 31 pays, entièrement ou en partie) que de développer des mécanismes qui permettent au public de participer en tant que répondants ou témoins dans les enquêtes d'audit une fois qu'elles ont commencé. Par exemple, une permanence téléphonique permettant de signaler les fraudes a été mise en place par le *Government Accountability Office* (Office gouvernemental des comptes) des États-Unis et le *National Audit Office* (la Cour des comptes) du Royaume-Uni, tandis que le *Board of Audit and Inspection* (Corps d'inspection et de contrôle) en Corée du Sud a mis en place un système d'audit à la demande des citoyens qui permet au public de demander des enquêtes spéciales à la Cour des comptes.

Tandis que la collecte des commentaires du public sur lesquels les agences, les programmes et les projets doivent être contrôlés peut souvent être réalisée grâce à des outils en ligne, la conduite de la participation citoyenne dans les enquêtes d'audit peut exiger un engagement plus direct avec le public. Seuls 13 pays ont mis en place tout ou partie de tels mécanismes. Les institutions supérieures de contrôle ne doivent pas hésiter à inclure les membres du public dans leurs enquêtes en tant que répondants ou témoins, et aller au-delà de leurs pratiques classiques consistant à limiter les discussions aux seuls fonctionnaires chargés de l'administration des programmes.

La participation du public au processus d'audit peut améliorer la capacité des institutions supérieures de contrôle. Le grand public peut étendre la portée géographique du contrôleur dans des régions éloignées où il est difficile de se rendre ou dont les coûts de déplacements sont plus onéreux, et peut exposer les cas de corruption lorsque les intérêts acquis au sein du gouvernement sont réticents à le faire. Aux Philippines, par exemple, la Commission d'audit a mis en place un programme appelé l'Audit participatif des citoyens, qui invite le public à s'impliquer dans le processus d'audit. Dans le cadre de ce programme, la Commission établit un partenariat avec les organisations de la société civile afin de former des équipes spéciales d'audit et conduire des audits à valeur ajoutée sur des projets gouvernementaux sélectionnés.

Exemples de participation du public

Il existe peu d'exemples de mécanismes forts de participation du public. Cependant, quelques pays se distinguent pour avoir mis en place des programmes novateurs visant à intégrer le public dans le processus budgétaire national. Il s'agit notamment du Brésil, du Kenya, des Philippines et de la Corée du Sud. L'Initiative GIFT a commandé une série d'études de cas pour documenter les pratiques innovantes de participation publique mises en œuvre dans un certain nombre de pays. Des études de cas concernant les Philippines, la Corée du Sud et le Kenya sont résumées ci-dessous, et détaillent plus longuement quelques points relatifs aux discussions avec les auteurs et aux informations recueillies tout au long du questionnaire de l'Enquête sur le budget ouvert.

Étude de cas n°5.1 : les Philippines[30]

Une question centrale autour de la conception d'un mécanisme de participation est qui - le grand public, la société civile, les experts politiques - doit assurer la participation au processus budgétaire ? Le gouvernement philippin a mis en place une approche mixte à la participation du public au processus budgétaire, qui comprend à la fois un mécanisme fondé sur la masse, connu sous le nom de Budgétisation participative communautaire, et des consultations au niveau national avec les organisations de la société civile accompagnés d'Accords de partenariat budgétaire. Ces approches permettent au gouvernement de recueillir une rétroaction à large assise directement auprès des citoyens, ainsi que la conduite ciblée de consultations avec les organisations de la société civile qui peuvent apporter plus de connaissances techniques aux discussions politiques.

La Budgétisation participative communautaire est une approche ascendante dirigée par le gouvernement national. Elle implique la création d'Équipes d'action locales pour la réduction de la pauvreté qui sont composées d'un nombre égal de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces équipes effectuent des consultations pour identifier quels biens publics et services sociaux sont nécessaires pour les résidents locaux. Les priorités identifiées par ces consultations contribuent ensuite à informer le budget de l'agence nationale pertinente. Lors de la préparation du budget 2014, la Budgétisation participative communautaire a couvert un peu plus de 1200 villes et municipalités, 12 agences publiques nationales et une société d'État, avec au moins trois organisations de la société civile par ville / commune participante. Dans le cadre du budget 2015, le gouvernement a rendu obligatoire pour toutes les unités du gouvernement local la participation à la Budgétisation participative communautaire. Des projets d'une valeur totale de 20,8 milliards de pesos philippins (environ 460 millions de dollars US) ont été identifiés à travers le processus de Budgétisation participative commu-

30. Pour consulter l'intégralité du rapport, voir Magno, F. (2015). "Public Participation and Fiscal Transparency in the Philippines." GIFT: Washington D.C. http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150706115.pdf

nautaire et ont été inclus dans le budget 2015.

Le gouvernement complète la Budgétisation participative communautaire avec les Accords de partenariats budgétaire. Grâce à ces accords, les agences publiques invitent les organisations de la société civile dotées des connaissances techniques à participer à la préparation de leurs propositions budgétaires et à contribuer aux décisions sur les priorités budgétaires. Par exemple, en 2011 un réseau d'organisations de la société civile a conclu un Accord de partenariat budgétaire avec l'Office national du logement. Après avoir identifié un certain nombre de sites pour la réinstallation des populations pauvres, le réseau a utilisé l'accord pour promouvoir avec succès une augmentation de 1,26 milliards de pesos philippins (environ 28 millions de dollars américains) dans le budget 2012 de l'Office national du logement pour soutenir des projets de réinstallation. Dès le mois d'avril 2014, 15 organismes avaient conclu des Accords de partenariat budgétaire avec les organisations de la société civile, et trois agences ont conclu les consultations sans partenariat formel.

Étude de cas n°5.2 : la Corée du Sud [31]

Le gouvernement sud-coréen a mis en place deux mécanismes innovants pour que la société civile et le public formulent leurs observations sur la performance des programmes gouvernementaux.

"Entre 1998 et 2013, les citoyens et les fonctionnaires ont rapporté 1922 cas de gaspillage ou de détournement, entraînant une augmentation de 13,5 trillions de wons de recettes (environ 11 milliards de dollars US."

Premièrement, le gouvernement a mis au point un processus en deux étapes pour surveiller et évaluer les programmes gouvernementaux. Au cours de la première étape, les ministères de tutelle travaillent avec un comité d'experts politiques et des membres des organisations de la société civile afin de mener une évaluation des programmes du ministère et d'identifier tous les cas de gaspillage. Au cours de la deuxième étape, le ministère de la Stratégie et des Finances examine les rapports des ministères de tutelle. Les programmes qui n'enregistrent pas de bonnes performances risquent de subir des coupes budgétaires.

Deuxièmement, afin de recueillir une rétroaction plus large du public, le ministère de la Stratégie et des Finances a mis en place un site web pour recueillir les commentaires du public sur le gaspillage et les détournements de fonds. Le public est récompensé financièrement pour sa participation : à partir de l'année 2015, toute personne pourra percevoir jusqu'à 39 millions de wons (environ 34 000 dollars US) si les informations qu'elle fournit entraînent des augmentations de recettes ou des économies de dépenses. Entre 1998 et 2013, les citoyens et les fonctionnaires ont rapporté 1922 cas de gaspillage ou de détournement, entraînant une augmentation de 13,5 trillions de wons de recettes (environ 11 milliards de dollars US) et des économies de dépenses de 2,3 trillions de wons (environ 2 milliards de dollars US). En retour, le gouvernement a versé environ 35 milliards de wons (environ 31 millions de dollars américains) en récompenses.

Étude de cas n°5.3 : le Kenya [32]

Au Kenya, la constitution et les autres lois statutaires ont officiellement établi des mécanismes de participation à la fois pendant l'élaboration et l'approbation du budget (avec l'exécutif et l'Assemblée législative, respectivement). Ces mécanismes offrent aux citoyens et à la société civile deux grandes possibilités d'influencer les politiques et les priorités qui seront reflétées dans le budget national approuvé.

Premièrement, au cours des premières étapes de l'élaboration du budget, ces lois ont mis en place un mécanisme de participation du public dans l'élaboration du Rapport préalable au budget (appelé l'Énoncé de politique budgétaire au Kenya). Le ministère des Finances organise des audiences publiques, principalement au niveau national, sur les secteurs tels que la santé, l'éducation, la sécurité publique et l'agriculture. Les citoyens ont la possibilité - certes limitée - de soumettre leurs observations sur le contenu de l'Énoncé de politique budgétaire avant qu'il ne soit présenté à l'Assemblée législative. Au cours de ces audiences par secteur, la société civile et les citoyens sont invités à poser des questions et à faire des suggestions et des recommandations sur le contenu de l'Énoncé de politique budgétaire. De cette façon, les citoyens ont la possibilité d'influencer les politiques et les priorités budgétaires avant que le ministère des Finances n'élabore le projet de budget.

Certaines organisations de la société civile ont mis au point des moyens novateurs pour tirer parti de l'opportunité proposée d'influencer les priorités en matière de recettes et de dépenses. L'Institut des affaires économiques, par exemple, mène des consultations publiques à travers le pays et prépare un Budget alternatif des citoyens. Il est ensuite présenté pendant les audiences publiques pour informer la

31. Pour consulter l'intégralité du rapport, voir Lee W. (2015). "New Challenges and Ambiguous Responses: An update on Korea." GIFT: Washington D.C. http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150727121.pdf
32. Pour l'intégralité du rapport, voir le document "Comparative Case Study Research on Public Participation in National-Level Government Fiscal Policy and Budget Processes: Kenya" http://www.fiscaltransparency.net/resources-all/

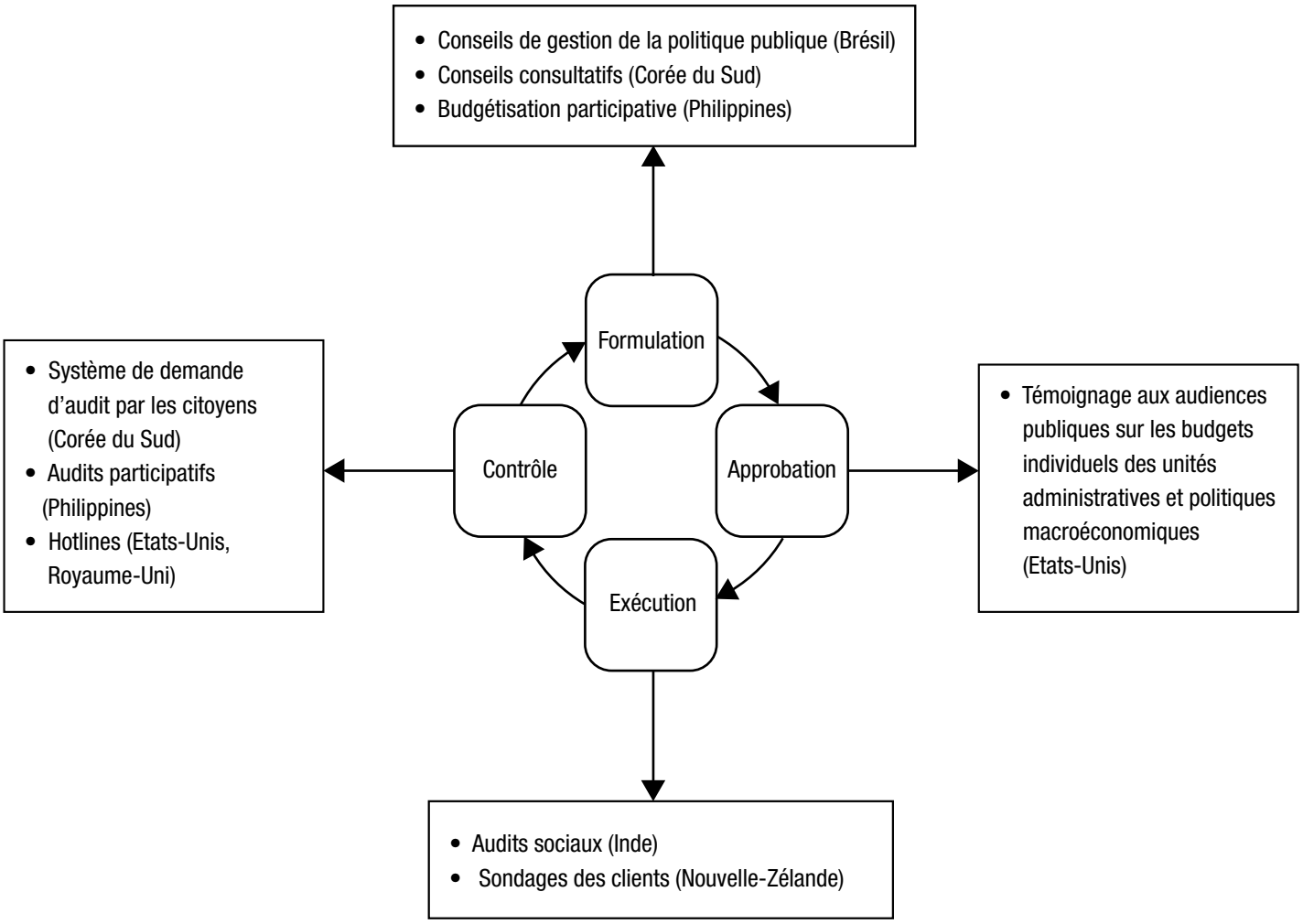
préparation de l'Énoncé de politique budgétaire.

La deuxième opportunité pour la société civile et les citoyens d'influencer les politiques et les allocations budgétaires se produit lorsque la Commission du budget et d''affectation des crédits de l'Assemblée législative étudie le Projet de budget de l'exécutif. La période de deux mois pendant laquelle l'Assemblée législative débat et amende la proposition du projet de budget est une occasion pour le public d'influencer le contenu du budget. Pendant cette période, la société civile peut soumettre ses observations à la commission pendant les audiences publiques à Nairobi, par le biais de notes, de courriers électroniques ou de présentations.

Améliorer la participation du public

Les résultats de l'Enquête révèlent que la plupart des pays sont loin de fournir au public des opportunités significatives de participer au processus budgétaire. Cependant, les études de cas décrites ci-dessus montrent que certains gouvernements ont mis en place des mécanismes efficaces pour faciliter la participation du public au processus budgétaire. Même si chaque mécanisme de participation doit être adapté au contexte spécifique du pays, ces études de cas servent d'exemples innovants sur la façon dont les mécanismes peuvent être structurés. En fin de compte, la mise en œuvre de tels mécanismes a le potentiel d'améliorer l'efficience et l'efficacité des budgets.

FIGURE 5.3: EXAMPLES OF PARTICIPATION MECHANISMS AT EACH STAGE OF THE BUDGET PROCESS



chapitre 6

Le rôle des institutions de contrôle

6

Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et l'institution supérieure de contrôle jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement d'un système budgétaire. Alors que l'exécutif dirige la formulation et l'exécution du budget, le corps législatif peut jouer un rôle important dans la modification du Projet de budget de l'exécutif. L'assemblée législative et l'institution supérieure de contrôle peuvent toutes deux assurer une surveillance soutenue et systématique et veiller à ce que les fonds soient dépensés comme prévu et répondent aux priorités nationales. La société civile joue un rôle important en qualité d'organisme de surveillance indépendant, mais ne peut pas remplacer le rôle fondamental des institutions formelles de surveillance dans le processus budgétaire. En réalité, dans une large mesure, une participation efficace de la société civile dépend de l'efficacité des institutions de contrôle.

Surveillance et pouvoir législatif

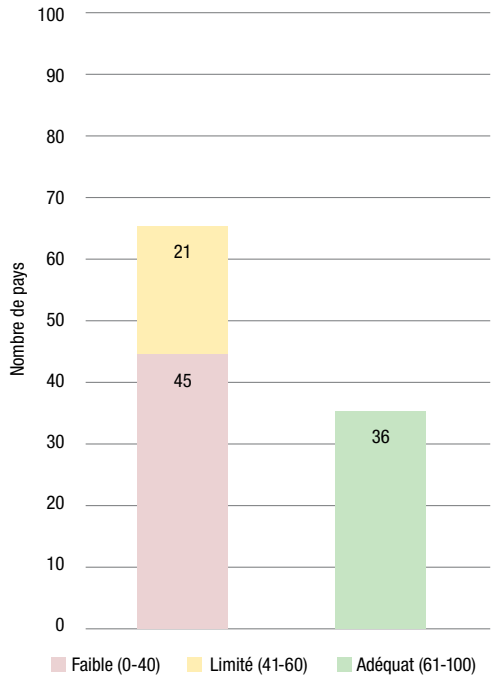
Les assemblées législatives jouent un rôle essentiel pour garantir que les fonds publics sont collectés et dépensés d'une manière qui reflète les priorités nationales, un rôle qui est souvent inscrit dans la Constitution d'un pays. Bien que l'étendue de la participation des assemblées législatives au processus budgétaire varie d'un pays à l'autre, elles peuvent potentiellement jouer un rôle important au cours des quatre étapes du cycle budgétaire. Dans la majorité des pays, les assemblées législatives sont chargées d'approuver le budget proposé par l'exécutif et doivent obliger le gouvernement à rendre compte de sa performance dans l'exécution du budget. Dans certains pays, les assemblées législatives jouent également un rôle dans le processus budgétaire avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif - au Brésil, par exemple, l'assemblée législative approuve le Rapport préalable au budget. En outre, les assemblées législatives ont généralement un rôle à jouer vers la fin du cycle budgétaire, en examinant les rapports d'audit et en évaluant la mesure dans laquelle l'exécutif a respecté les recommandations de l'institution supérieure de contrôle.

L'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et la législature à l'égard de l'influence sur le budget varie d'un pays à l'autre, en fonction des lois nationales, des coutumes, et d'autres facteurs. L'Enquête sur le budget ouvert comprend 11 questions qui évaluent le pouvoir de l'assemblée législative tout au long du processus budgétaire. L'enquête mesure le pouvoir de la législature sur la base de son accès à la recherche et de sa capacité d'analyse ; de son implication dans le processus budgétaire avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif ; de sa latitude pour modifier le Projet de budget de l'exécutif ; et de la mesure dans laquelle l'exécutif peut contourner la législature pour apporter des modifications au Budget approuvé pendant l'exécution du budget. Plus l'assemblée législative a de pouvoir, tel qu'il est mesuré par ces indicateurs, plus elle sera en mesure de jouer un rôle influent - et constructif - au cours du processus budgétaire.

Dans l'Enquête 2015, le score moyen du pouvoir attribué au corps législatif est de 48 sur 100. Cela indique qu'en moyenne, le pouvoir des assemblées législatives est limité dans les pays évalués. Dans près des deux tiers des pays étudiés, elles sont faibles ou ont des pouvoir limités pour participer activement au processus budgétaire et remplir leurs responsabilités de surveillance. Plus précisément :

- Dans seulement 36 pays - soit environ un tiers des pays étudiés- les législatures sont considérées comme ayant des pouvoirs appropriés ou supérieurs avec un score supérieur ou égal à 61.

FIGURE 6.1 : DISTRIBUTION DES PAYS EN FONCTION DU POUVOIR DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE



- Dans vingt-et-un pays, les législatures ont un pouvoir limité, avec des scores variant de 41 à 60.
- Dans quarante-cinq pays, les législatures ont un pouvoir faible, avec un score inférieur ou égal à 40.

Ainsi, dans 66 pays évalués par l'Enquête, les législatures sont confrontées à de graves lacunes dans leur capacité à superviser le budget. Cette situation affaiblit l'ensemble du système de responsabilité budgétaire dans ces pays.

L'influence des législatures sur le budget varie à travers le cycle budgétaire, même parmi les pays où elles sont réputées avoir des pouvoirs appropriés. L'Enquête révèle que les pouvoirs du corps législatif sont les plus forts au cours de la phase d'approbation. Ceci est surprenant : dans de nombreux pays, la responsabilité de l'Assemblée législative d'approuver le budget national est inscrite dans la loi et est considérée comme une des principales responsabilités de l'institution. Pourtant, dans de nombreux pays, le corps législatif ne dispose pas de suffisamment de temps pour examiner et analyser en détail le projet de budget. Par exemple, dans 31 pays, les assemblées législatives disposent de moins de six semaines pour évaluer et débattre du Projet de budget de l'exécutif. Dans sept de ces pays, la législature ne reçoit le projet de budget qu'au début de l'année budgétaire, voire pas du tout.

Le rôle de la législature est comparativement plus faible pendant les autres étapes du cycle budgétaire. Dans 65 des pays étudiés, l'assemblée législative a peu d'opportunités de définir les priorités budgétaires avant la présentation du budget au Parlement. Dans ces pays, les consultations sur les priorités budgétaires entre l'exécutif et la législature au cours de la formulation du budget sont soit inexistantes ou restreintes à un nombre limité de législateurs, et les débats sur la politique budgétaire avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif ne font pas partie du processus budgétaire. Dans les pays où la législature n'a pas le pouvoir de modifier le Projet de budget de l'exécutif ou lorsque ce pouvoir est fortement limité, y compris par un manque de temps pour examiner la proposition, l'étape de formulation est la seule opportunité significative pour l'assemblée législative d'influencer le budget.

En outre, les législatures dont les pouvoirs sont limités ou faibles sont souvent confrontées à des contraintes importantes sur leur capacité à effectuer une surveillance adéquate pendant l'exécution du budget. Dans ces pays, l'exécutif peut changer arbitrairement le budget approuvé par la législature sans consulter ou sans obtenir l'approbation de l'assemblée législative. Par conséquent, les dépenses réelles peuvent dévier du plan de dépenses autorisé par le Parlement. Dans une grande majorité des pays évalués, l'exécutif peut contourner le Budget approuvé par la redistribution des fonds entre les ministères, les dépenses des recettes excédentaires ou les montants de dépenses réservés aux fonds d'urgence sans l'approbation ou l'avis de l'assemblée législative.

ENCADRÉ 6.1 : LES FACTEURS QUI RÉDUISENT LE POUVOIR DE LA LÉGISLATURE

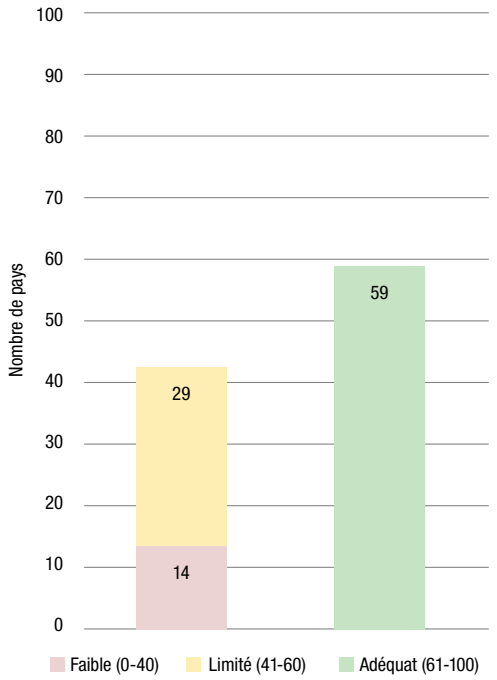
- Le corps législatif dispose de moins de six semaines pour examiner le budget proposé dans 31 pays.
- Le corps législatif a peu ou pas de pouvoir pour modifier le budget dans 31 pays.
- L'exécutif peut transférer des fonds entre les unités administratives sans l'approbation ou l'avis de la législature dans 59 pays.
- L'exécutif peut dépenser les recettes excédentaires sans l'approbation ou l'avis de la législature dans 48 pays.
- L'exécutif peut dépenser les fonds d'urgence sans l'approbation ou l'avis de la législature dans 76 pays.
- La législature ne dispose pas des capacités de recherche internes dans 55 pays.

Enfin, les législatures doivent également avoir un accès suffisant aux capacités de recherche et d'analyse pour participer au processus budgétaire d'une manière significative et efficace. Pourtant, dans plus de la moitié des pays étudiés, la législature n'a pas accès aux capacités de recherche ou doit compter sur des chercheurs externes. Cet accès insuffisant aux capacités de recherche combiné au manque de temps ou de pouvoir pour examiner le budget peut affaiblir les législatures par rapport à l'exécutif. Cela augmente la probabilité que les assemblées législatives ne servent qu'à avaliser le budget au cours de la phase d'approbation.

Surveillance et Institution supérieure de contrôle

La Cour des comptes ou l'Institution supérieure de contrôle d'un pays est chargée de veiller à ce que le budget national soit mis en œuvre conformément aux lois et aux règlements en vigueur. Les décisions budgétaires qui sont proposées par l'exécutif et adoptées par la législature ne sont significatives que si les fonds publics sont effectivement dépensés comme

FIGURE 6.2 : DISTRIBUTION DES PAYS SELON LE POUVOIR DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE



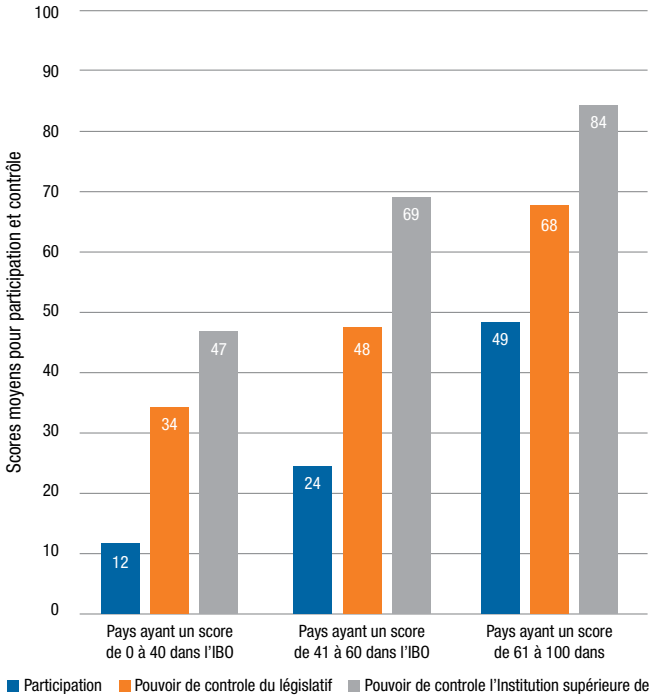
prévu. Ceci est plus susceptible de se produire lorsque les pays ont mis en place et habilité un organisme indépendant pour fournir l'assurance que l'exécutif a mis en œuvre le budget conformément à la loi. Le rôle de l'institution supérieure de contrôle est donc de contrôler l'usage des fonds publics, de diagnostiquer les problèmes potentiels, et de proposer des solutions. Les législatures, à leur tour, jouent un rôle important dans l'utilisation des recommandations et des analyses de l'audit pour obliger l'exécutif à rendre des comptes.

L'Enquête utilise quatre indicateurs pour mesurer le pouvoir des institutions supérieures de contrôle, et pour décider si les conditions nécessaires pour une surveillance efficace sont réunies. Les deux premiers indicateurs portent sur l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif sur la base de facteurs tels que : qui détient le pouvoir de démettre de ses fonctions le responsable de l'institution supérieure de contrôle et de déterminer son budget, ainsi que le niveau de décision accordé à l'institution supérieure de contrôle en vertu de la loi pour exercer son contrôle comme elle l'entend. L'Enquête examine également si les institutions supérieures de contrôle ont établi un système indépendant de contrôle de la qualité pour évaluer la qualité de leurs Rapports d'audit. Enfin, l'Enquête examine la mesure dans laquelle l'institution supérieure de contrôle est dotée de ressources suffisantes pour remplir son mandat.

L'Enquête sur le budget ouvert 2015 constate qu'en moyenne, le pouvoir des institutions supérieures de contrôle dans les pays évalués est de 65 sur 100. Plus précisément :

- Cinquante-neuf pays ont obtenu un score de 61 ou plus, se plaçant dans la catégorie « appropriée ». Alors que les institutions supérieures de contrôle dans ces pays sont généralement indépendantes de l'exécutif et ont accès à des ressources suffisantes pour mener à bien leur travail, l'amélioration de leurs systèmes d'assurance de la qualité pourrait davantage renforcer la fiabilité des rapports qu'elles produisent.
- Vingt-neuf pays ont obtenu un score variant de 41 à 60 ans, se plaçant dans la catégorie « limitée ». La grande majorité de ces institutions supérieures de contrôle n'a pas mis en place un système indépendant d'assurance de la qualité ou leurs systèmes présentent des lacunes graves qui compromettent leur efficacité. En outre, les institutions supérieures de contrôle dans ces pays manquent souvent de fonds suffisants pour leur permettre d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions.
- Quatorze pays étudiés ont obtenu un score inférieur ou égal à 40, se plaçant dans la catégorie « faible ». Dans ces pays, les conditions nécessaires pour effectuer une surveillance efficace ne sont généralement pas réunies. Les institutions de contrôle manquent souvent d'indépendance totale vis-à-vis de l'exécutif et d'un financement adéquat,

FIGURE 6.3 : PERFORMANCE DANS LE SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES : LA TRANSPARENCE, LA PARTICIPATION ET LA SURVEILLANCE EN 2015



et n'ont pas mis en place de systèmes pour assurer la qualité des audits. Sans surprise, les autres aspects du cadre de responsabilité, y compris la transparence, l'étendue de la participation du public dans le processus budgétaire, et le pouvoir de la législature, sont également insuffisants dans ces pays

L'écosystème de redevabilité

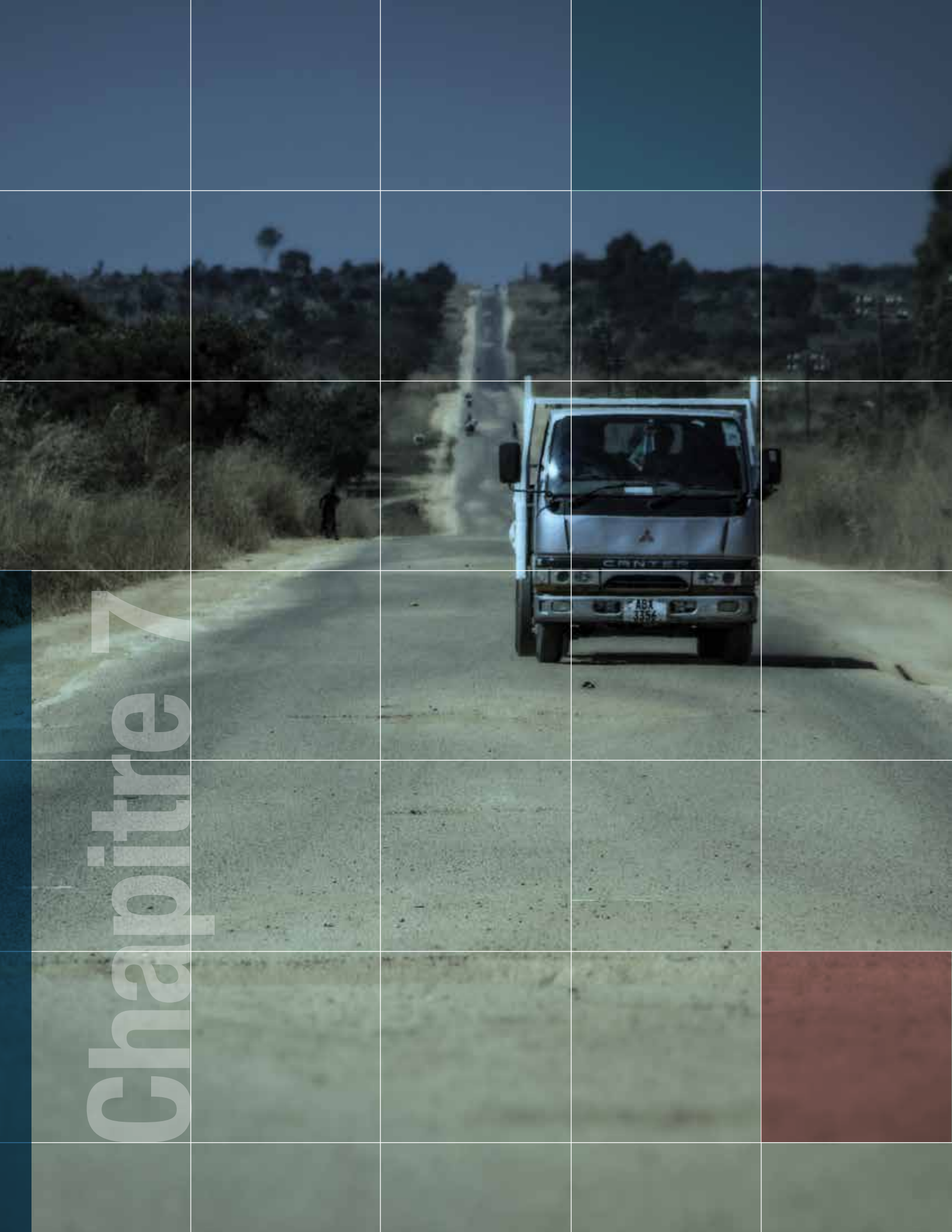
Un thème récurrent de ce rapport est que des systèmes budgétaires efficients, efficaces et responsables reposent sur trois piliers : la transparence budgétaire, la participation du public, et des institutions formelles de contrôle fortes. L'absence de l'une de ces trois composantes compromet l'ensemble du système. Les résultats de l'enquête montrent que très peu de pays obtiennent des scores satisfaisants pour ces trois composantes.

"Les pays enregistrant les scores de transparence les plus élevés ont également obtenu les meilleurs scores moyens sur la participation, le pouvoir du corps législatif et le pouvoir de l'institution supérieure de contrôle."

Plus précisément :

- Sur les 24 pays qui fournissent des informations budgétaires importantes ou approfondies, seulement quatre (le Brésil, la Norvège, l'Afrique du Sud et les États-Unis) ont obtenu un score supérieur à 60 pour la participation du public, la surveillance par le pouvoir législatif et la supervision par l'institution supérieure de contrôle.
- Près d'un tiers des pays évalués (32) ne répondent pas à la norme de l'Enquête sur l'adéquation (scores supérieurs à 60) de l'une des mesures.
- Douze pays se classent dans la catégorie dont les performances sont faibles (avec des scores inférieurs ou égaux à 40) pour toutes les mesures. Autrement dit, ces pays enregistrent des performances faibles pour le pilier de la transparence, le pilier de la participation et les deux scores qui composent le pilier de la surveillance. Dans ces pays, l'ensemble de l'écosystème de la responsabilité budgétaire est insuffisant et crée des opportunités de mauvaise gestion des fonds et de corruption. Ce groupe se compose de l'Algérie, de l'Angola, de la Guinée équatoriale, de Fidji, du Libéria, du Maroc, de Myanmar, du Qatar, de l'Arabie Saoudite, du Soudan, du Yémen et du Zimbabwe.

Un résultat récurrent est que le niveau de transparence dans un pays semble généralement associé à la solidité des autres aspects d'un système de responsabilisation budgétaire qui fonctionne bien. Dans les pays où la transparence budgétaire est forte, les institutions formelles de surveillance sont relativement solides, et il existe davantage de possibilités pour le public de participer au processus budgétaire, bien que généralement, des améliorations puissent être réalisées dans ce domaine. Alors que seulement quatre pays ont enregistré un score supérieur à 60 pour tous les volets étudiés, les pays enregistrant les scores de transparence les plus élevés ont également obtenu les meilleurs scores moyens sur la participation, le pouvoir du corps législatif et le pouvoir de l'institution supérieure de contrôle. Cela suggère que les gains en matière de transparence budgétaire peuvent initier un cercle vertueux qui permettra de renforcer tous les piliers.



Chapitre 7

Conclusions et recommandations

7

Les questions budgétaires occuperont le premier plan lorsque, au cours des prochains mois, les pays se réuniront pour parvenir à des accords internationaux concernant les nouveaux objectifs de développement et peut-être le premier accord juridiquement contraignant pour lutter contre le changement climatique. Les engagements visant lutter contre la pauvreté et la transition vers des économies à faible carbone qui verront peut-être le jour dans le cadre de ces pactes internationaux seront sans aucun doute coûteux à mettre en œuvre ; c'est pourquoi la réussite de la mise en œuvre permettra d'articuler l'obtention d'un financement adéquat et assurera que les ressources internes et externes soient dépensées comme prévu. Sachant que la majorité des financements circuleront à travers les budgets nationaux, les objectifs et les engagements seront plus susceptibles d'être réalisés si les pays mettent en place des écosystèmes nationaux de responsabilité budgétaire solides. Ces systèmes permettent à la société civile et aux autres acteurs concernés de surveiller le financement des engagements et de tenir les gouvernements responsables des résultats des programmes et des initiatives mis en œuvre sous les auspices de ces accords.

L'Enquête sur le budget ouvert évalue les trois piliers de base d'un écosystème de responsabilité en bon état de fonctionnement : la transparence, la participation et la surveillance. Au moins un de ces piliers a été jugé défaillant dans la majorité des pays évalués, sauf dans quatre sur 102. En outre, le pilier de la transparence, le pilier de la participation et les deux scores qui composent le pilier de surveillance ont tous été jugés insuffisants dans près d'un tiers des pays étudiés (32 pays obtiennent un score inférieur à 60). Alors que les résultats de l'Enquête 2015 révèlent une grande variation dans les politiques et les pratiques, tous les pays étudiés peuvent prendre des mesures pour renforcer leurs systèmes budgétaires.

Le déploiement d'un cercle vertueux, dans lequel chaque pilier sert à renforcer les autres, exige au final le passage à l'action des gouvernements. Promouvoir la volonté politique pour inciter les gouvernements à agir dépend de l'engagement d'un large éventail d'acteurs internes et externes au gouvernement. Les institutions internationales, les bailleurs de fonds, le secteur privé et la société civile peuvent jouer chacun des rôles positifs en encourageant et en façonnant les réformes.

Dans tout pays, les bonnes réformes dépendent des lacunes spécifiques qui existent dans son système budgétaire. En conséquence, l'IBP a publié des résumés de chaque pays qui proposent des recommandations adaptées à chacun des pays étudiés.[33] Mais les conclusions de ce rapport entraînent également d'autres recommandations générales qui s'appliquent aux différentes catégories de pays et d'acteurs engagés dans plus d'un pays. Ce chapitre expose les grandes leçons.

La transparence

Au cours de la dernière décennie, la tendance générale a consisté à adopter une transparence conceptuelle, accompagnée, dans de nombreux pays, par des mesures concrètes vers une plus grande transparence. Fait encourageant, cette tendance s'est poursuivie en 2015. Malgré ces progrès, cependant, la grande majorité de la population mondiale vit dans les pays où les gouvernements ne fournissent pas suffisamment d'informations budgétaires pour que le public comprenne pleinement ou surveille la manière dont les deniers de l'État sont collectés ou dépensés.

"La grande majorité de la population mondiale vit dans les pays où les gouvernements ne fournissent pas suffisamment d'informations budgétaires pour que le public comprenne pleinement ou surveille la manière dont les deniers de l'État sont collectés ou dépensés. "

Parmi les 102 pays étudiés, seulement 24 fournissent suffisamment d'informations pour permettre une surveillance et une discussion sur les questions budgétaires. Les 78 pays restants se répartissent en deux groupes :

- Trente quatre pays enregistrent des performances faibles après avoir obtenu des scores de l'OBI inférieurs ou égaux à 40. La rareté des documents budgétaires publiés dans ces pays signifie que le public est volontairement laissé dans l'ignorance des politiques budgétaires, en dépit de leur importance pour le bien-être national.

33. Les résumés par pays de l'Enquête sur le budget ouvert pour l'ensemble des 102 pays évalués sont disponibles à l'adresse www.openbudgetsurvey.org

- Quarante-quatre pays publient une quantité limitée d'informations budgétaires, avec des scores de l'OBI variant entre 41 et 60. Dans ces pays, le manque de détails dans les documents budgétaires publiés limite les capacités de la société civile et du public à 'évaluer la santé financière globale d'un pays et l'efficacité des politiques du gouvernement.

Le potentiel des gains de la transparence budgétaire à s'inverser est un autre sujet de préoccupation. Par exemple, près d'un document sur 11 qui a été publié par les gouvernements au cours de la dernière période d'évaluation pendant l'Enquête 2012 n'a pas été publié au cours de la période d'évaluation 2015. Le fait de comprendre comment mieux conserver les avantages de la transparence pourrait accélérer de façon significative le rythme des progrès.

Recommandation n°1: Publier davantage d'informations

Afin de déterminer les mesures que les gouvernements doivent prendre pour améliorer la transparence des finances publiques, il est utile de distinguer les deux groupes de pays peu performants. Parmi les pays peu performants (ceux dont les scores de l'OBI sont inférieurs ou égaux à 40), il est impératif d'augmenter le nombre de documents budgétaires qui sont publiés en temps opportun. Les gouvernements doivent accorder la priorité à la publication des documents sont actuellement produits à des fins internes et qui peuvent être mis à la disposition du public avec un coût minime. En outre, tous les pays doivent publier le Projet de budget de l'exécutif, qui est le document politique le plus important d'un pays. Malgré les progrès réalisés, 16 pays ne le publient toujours pas.

Parmi les pays qui publient une quantité limitée de données budgétaires (deux dont les scores de l'OBI varient entre 41 et 60), il est nécessaire d'améliorer le niveau et la variété de détail inclus dans les documents budgétaires. En règle générale, ces pays pourraient améliorer la transparence en fournissant davantage d'informations sur la composition de la dette, les hypothèses macroéconomiques du gouvernement pour l'exercice budgétaire, les données sur les dépenses de tous les programmes gouvernementaux, les données non financières sur la performance des programmes, les dépenses fiscales et des informations détaillées sur les activités hors budget, telles que des fonds extrabudgétaires et les activités quasi-budgétaires. Ces informations sont importantes pour bien comprendre l'efficacité des politiques gouvernementales et la situation des finances publiques.

De nombreux gouvernements produisent d'ores et déjà certaines de ces informations. Ainsi, l'amélioration de la transparence est simplement une question de les rendre publiques. Dans d'autres cas, les gouvernements ne produisent pas de données, même pour leur propre usage. Trop peu de gouvernements, par exemple, produisent des informations sur la performance des programmes ou les activités hors budget.

Certains gouvernements peuvent préférer reporter la publication d'informations supplémentaires tant que la qualité des données n'est pas au rendez-vous. Pourtant, l'IBP considère que les gouvernements doivent publier toutes les données qu'ils utilisent pour prendre leurs décisions.[34]

Comme avec les gouvernements, l'action des bailleurs de fonds pour promouvoir la transparence budgétaire variera selon le niveau de transparence dans le pays concerné. Dans les pays qui enregistrent des performances faibles, lorsque les gouvernements produisent souvent des documents budgétaires à des fins internes, les bailleurs de fonds doivent encourager les gouvernements à publier les données qu'ils produisent. Cela peut généralement se faire en très peu de temps et à un coût minime.

Dans les pays qui publient des données budgétaires en quantité limitée, les bailleurs de fonds doivent fournir les ressources financières et techniques nécessaires pour contribuer à améliorer l'exhaustivité des documents publiés, en assurant que les conseils pour produire de nouvelles données soient conformes aux bonnes pratiques internationales.

La société civile doit collaborer avec tous les secteurs et avec les autres acteurs concernés pour exiger davantage de transparence de la part de leurs gouvernements. En outre, même lorsque les gouvernements publient les documents clés, la société civile doit continuer à affirmer le droit du public à une plus grande transparence et encourager les gouvernements à améliorer l'exhaustivité des documents.

Les investisseurs sont particulièrement bien placés pour motiver les gouvernements à présenter davantage de données dans les documents budgétaires, car l'absence de certaines données peut être perçue comme un signe de faiblesse budgétaire non divulguée et décourager les investissements.

34. Bien évidemment, les pays devraient s'efforcer d'améliorer la qualité des données, mais leurs préoccupations au sujet de la qualité des données qu'ils utilisent néanmoins pour prendre leurs décisions ne doivent pas servir d'excuse pour ne pas publier ces informations. Dans ces situations, les pays doivent malgré tout publier les données, mais peuvent également expliquer les éventuelles insuffisances des données.

Recommandation n°2 : Institutionnaliser les avantages de la transparence

Tous les intervenants doivent assurer que les gains en matière de transparence - qu'il s'agisse de publier des documents qui étaient jusque-là divulgués ou d'améliorer le contenu des documents budgétaires - ne soient pas inversés. La préservation de ces gains permet aux pays de renforcer leurs progrès et de maintenir la transparence budgétaire sur une trajectoire positive.

Tous les pays, y compris ceux qui ont obtenu un score supérieur à 60 pour l'Indice sur le budget ouvert, doivent veiller à ce que les bonnes pratiques de transparence soient institutionnalisées, par exemple, l'intégration des pratiques de transparence dans les lois, les règles et les procédures.

Les bailleurs de fonds et la société civile doivent faire preuve de vigilance dans leurs efforts visant à assurer que les gouvernements ne vacillent pas dans leur engagement en faveur de systèmes budgétaires plus transparents et responsables, de peur que les gains importants acquis en matière de transparence et de responsabilité ne s'inversent. En outre, afin de montrer sa détermination à exiger des informations budgétaires, la société civile doit utiliser les informations disponibles pour analyser et influencer les budgets de l'État.

La participation

Une plus grande transparence budgétaire est essentielle pour tenir les gouvernements responsables de la façon dont ils collectent et dépensent les deniers de l'État, mais la transparence n'est qu'une composante d'un écosystème solide de reddition des comptes. Des espaces formels de participation du public dans le processus budgétaire sont également essentiels pour obtenir des systèmes budgétaires responsables.

Les résultats de l'Enquête montrent que presque tous les pays enregistrent des performances insuffisantes lorsqu'il s'agit d'offrir au public des possibilités de participation. Les législatures, le pouvoir exécutif et les institutions supérieures de contrôle ont soit totalement échoué à mettre en place des mécanismes de participation du public ou bien les systèmes qu'ils ont mis en place ne répondent pas aux normes des bonnes pratiques. En l'absence de possibilités formelles de participation au processus budgétaire, l'impact potentiel d'une meilleure transparence est affaibli : pour obliger les gouvernements à rendre des comptes, le public a besoin à la fois des informations et des possibilités de participation.

Recommandation n°3 : Offrir davantage d'opportunités de participation publique

Tous les intervenants doivent encourager la mise en place de systèmes formels de participation du public au processus budgétaire et créer des moyens d'intégrer cette participation dans les décisions budgétaires. Alors que tout mécanisme devra être adapté au contexte du pays, les approches novatrices documentées par l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT) et résumées dans le Chapitre 5 offrent aux gouvernements des exemples concrets sur la façon dont la participation au budget peut fonctionner. En particulier :

- Le pouvoir exécutif doit mettre au point des mécanismes tels que la budgétisation participative et les audits sociaux pour obtenir les commentaires du public pendant les étapes de formulation et d'exécution du budget.
- Les législatures doivent établir des audiences publiques sur le budget pendant lesquelles le public est autorisé à témoigner.
- Les Institutions supérieures de contrôle doivent créer des lignes d'assistance téléphonique permettant de signaler les cas de fraude et des systèmes d'audit à la demande des citoyens pour montrer la pertinence de leur mandat aux citoyens.

Les institutions de contrôle

Les résultats de l'Enquête montrent que les institutions de contrôle, par rapport aux citoyens et à la société civile, ont tendance à avoir une plus grande portée et autorité pour mener à bien leur rôle consistant à obliger le gouvernement à rendre compte de l'utilisation des ressources publiques et à leur protection. Pourtant, les institutions formelles de contrôle sont confrontées à des limitations graves dans de nombreux pays. Les législatures, par exemple, ont un accès insuffisant aux capacités de recherche et d'analyse pour participer au processus budgétaire d'une manière significative et efficace. Cela augmente la probabilité que les assemblées législatives ne servent qu'à avaliser le budget au cours de la phase d'approbation. En outre, tandis que la grande majorité des institutions supérieures de contrôle sont indépendantes de l'exécutif, la majorité d'entre elles n'ont pas mis en place de procédures pour évaluer et améliorer la qualité de leurs rapports d'audit.

Recommandation n°4 : Habiliter les institutions de contrôle

Tous les acteurs doivent chercher à améliorer la capacité législative de participer au processus budgétaire d'une manière significative grâce à un meilleur accès aux capacités de recherche et d'analyse, y compris par la création d'un bureau spécialisé sur le budget.

Assurer l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle, y compris grâce à un financement adéquat, doit être une priorité absolue. En outre, les institutions supérieures de contrôle doivent être soutenues pendant la mise en place des procédures visant à surveiller les processus d'audit et à évaluer les audits individuels avec l'objectif d'augmenter la qualité et la fiabilité des rapports qu'elles produisent.

L'écosystème de redevabilité

En plus de la résistance des trois piliers, la nature et la qualité de l'interaction entre eux sont importants pour l'efficacité d'un écosystème de la responsabilité budgétaire. Par exemple, alors que le Rapport d'audit de l'institution supérieure de contrôle évalue l'exactitude des comptes annuels, la responsabilité progressera probablement si le pouvoir législatif recours à des audiences publiques pour surveiller les étapes prises par l'exécutif afin de répondre aux conclusions de l'audit. Bien que l'accent de l'Enquête ait été placé en grande partie sur le pouvoir des composantes individuelles du système de responsabilité budgétaire, plutôt que sur leur interaction, lorsque l'Enquête a examiné cette interaction, celle-ci s'est avérée défaillante. Par exemple, dans près de la moitié des pays évalués, une commission législative ne tient pas de consultations publiques pour examiner en détail les Rapports d'audit.

Recommandation n°5 : Mettre en place des écosystèmes budgétaires intégrés et responsables

Les acteurs, qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, doivent promouvoir le développement d'écosystèmes budgétaires bien intégrés et responsables. Tandis que les gouvernements et d'autres travaillent pour renforcer les trois piliers conformément aux recommandations ci-dessus, il est important d'être également conscient de la façon dont les différentes composantes s'imbriquent les unes avec les autres. Pour sa part, l'IBP prévoit de consacrer plus de ressources afin de mieux comprendre les types d'interactions entre les composantes de l'écosystème du budget qui prennent en charge une plus grande responsabilité.

En outre, personne ne doit être satisfait de voir qu'un pays a un pilier fort, voire deux. Des mécanismes régulateurs appropriés du processus budgétaire dépendent sur le bon fonctionnement des trois piliers.

Prochaines étapes

Le défi pour tous les intervenants - qu'ils soient intérieurs, extérieurs, gouvernementaux et non gouvernementaux - est de traduire le débat mondial, qui approuve désormais presque universellement le rôle essentiel des systèmes budgétaires responsables, en améliorations concrètes et durables au niveau national. Des efforts solides et coordonnés pour mettre en œuvre les recommandations décrites ci-dessus pourraient rapidement entraîner la mise en place de bien plus de systèmes budgétaires transparents et responsables. Ces systèmes, à leur tour, pourraient améliorer la collecte et la répartition des faibles ressources nationales, et sont essentiels pour assurer le succès des initiatives mondiales - y compris les initiatives qui visent à réduire la pauvreté et à lutter contre les dangers sérieux du changement climatique.

Annexe A : Méthodologie de l'Enquête sur le budget ouvert 2015

Mise en œuvre de l'Enquête sur le budget ouvert 2015 et calcul de l'Indice sur le budget ouvert et des autres scores

L'Enquête sur le budget ouvert évalue les trois composantes d'un système de responsabilité des finances publiques : l'accès du public à l'information budgétaire ; les opportunités pour la public de participer au processus budgétaires et le pouvoir des institutions officielles de contrôle, y compris la législature et la Cour des comptes (appelée dans ce document l'institution supérieure de contrôle). 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 évalue la mise à disposition des informations budgétaires au public en examinant la publication en temps opportun et le contenu 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.[A1] Bon nombre de ces critères s'inspirent des critères élaborés par des organisations internationales, tels que *Le Code de bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international (FMI) ; le Programme de dépenses publiques et de responsabilité financière (dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale), *la Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et la *Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI). Le pouvoir de ces directives repose sur leur applicabilité universelle aux différents systèmes budgétaires à travers le monde et dans les pays qui ont différents niveaux de revenus.

L'Enquête sur le budget ouvert 2015 est un processus de recherche collaboratif dans lequel l'IBP a travaillé avec les partenaires de la société civile de 102 pays au cours de 18 derniers mois. Les 102 pays évalués couvrent toutes les régions du monde ainsi que tous les niveaux de revenus.

L'Enquête 2015 marque la cinquième édition de l'Enquête sur le budget ouvert, sachant que les cycles précédents se sont déroulés en 2006, 2008, 2010 et 2012. L'Enquête est généralement réalisée tous les deux ans. Cependant, l'IBP a retardé d'une année l'Enquête la plus récente afin d'apporter une série d'améliorations aux questions de l'Enquête et de déployer une nouvelle plateforme en ligne pour recueillir des résultats de l'Enquête. Les modifications apportées à l'Enquête et leurs implications sont discutées à l'Annexe B.

Le Questionnaire de l'Enquête sur le budget ouvert

Les résultats obtenus par chaque pays dans l'édition 2015 de l'Enquête sont basés sur un questionnaire composé de 140 questions qui a été complété par des chercheurs généralement basés dans le pays évalué. 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 les domaines 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 majorité des chercheurs appartiennent à des organisations portant une attention particulière aux questions budgétaires.

La plupart des questions de l'Enquête requièrent que les chercheurs choisissent entre cinq réponses. Les réponses « a » ou « b » décrivent une situation ou une condition représentant une bonne pratique, « a » indiquant que la norme est pleinement respectée et « b » indiquant que les éléments fondamentaux de la norme sont respectés. La réponse « c » correspond à des efforts minimaux pour satisfaire la norme spécifiée, tandis qu'une réponse « d » indique que la norme n'est pas du tout respectée. La cinquième réponse « e » indique que la norme ne s'applique pas, par exemple, lorsqu'un pays membre de l'OCDE est interrogé sur l'aide étrangère qu'il reçoit. Pourtant, d'autres réponses sont possibles pour certaines questions : « a » (respect de la norme), « b » (non respect de la norme), ou « c » (non applicable).

Une fois complétées, les réponses au questionnaire sont

A1. 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 convenu, et 2) disponible à moindre coût à toute personne qui souhaite obtenir le document ((c'est-à-dire que le gouvernement ne doit pas être sélectif en donnant accès aux documents).

quantifiées. Pour les questions ayant cinq options de réponse, le résultat numérique de 100 est attribué à une réponse « a », de 67 pour une réponse « b », de 33 pour une réponse « c » et zéro pour une réponse « 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.

Le processus de recherche

Dans le cadre de l'Enquête 2015, les chercheurs ont commencé à recueillir des données au mois de mai 2014 et ont complété le questionnaire à la fin du mois de juin 2014. L'Enquête sur le budget ouvert 2015 n'évalue que les événements, les activités ou les développements qui se sont produits jusqu'au 30 juin 2014. Tous les évènements survenant après cette date ne sont pas pris en compte dans les résultats de l'Enquête 2015.

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 législatures 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.[A2]

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire avec les chercheurs sur une période de trois à six mois. L'IBP visait à assurer que les réponses aux questions étaient cohérentes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays évalués. Les réponses ont également été vérifiées par rapport aux documents budgétaires et aux rapports publiés sur transparence des finances publiques par les institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE.

Les questionnaires ont été ensuite révisés par un relecteur anonyme ayant des connaissances substantielles du système budgétaire d'un pays donné. Les relecteurs experts, qui n'étaient pas associés au gouvernement du pays étudié ont été identifiés à partir de contacts professionnels et d'une variété d'autres canaux.

L'IBP a également invité les gouvernements de près de tous les pays évalués à fournir des commentaires sur les résultats préliminaires de l'Enquête. La décision d'inviter un gouvernement à participer à l'examen a été prise après consultation avec l'organisme de recherche chargé de l'Enquête. L'IBP a déployé des efforts considérables pour encourager les gouvernements à commenter les résultats préliminaires. Ceux qui n'avaient pas répondu aux premières invitations de l'IBP ont été relancés à cinq ou six occasions. Sur les 98 gouvernements contactés par l'IBP, 53 ont fourni des commentaires sur les résultats de l'Enquête dans leur pays. Ces commentaires seront consultés dans leur intégralité dans les questionnaires relatifs à ces pays à l'adresse www.openbudgetsurvey.org.

TABLEAU A.1 : 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 »	Questions de l'Enquête 2015 *	Nombre de questions par document
Rapport préalable au budget	Il doit être communiqué au public au moins un mois avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif devant l'Assemblée législative.	54-58, Table 3-pbs	6
Projet de budget de l'exécutif et documents justificatifs	Il doit être publié pendant son examen par le pouvoir législatif et avant son adoption. 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 »	1-53, Table 3-ebp	54
Budget approuvé	Il doit être publié dans les trois mois suivant l'adoption du budget par la législature.	59-63, Table 3-eb	6
Budget citoyen	Il doit être publié en même temps que le document connexe. Par exemple, un Budget des citoyens relatif au Projet de budget de l'exécutif doit être publié pendant que la législature examine le Projet de budget de l'exécutif et avant son approbation.	64-67	4
Rapports en cours d'année	Ils doivent être publiés dans les trois mois suivant la période couverte dans ce rapport.	68-75, Table 3-iyr	9
Revue de milieu d'année	Elle doit être publiée dans les trois mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel elle se rapporte (la période financière).	76-83, Table 3-myr	9
Rapport de fin d'année	Il doit être publié au plus tard dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel il se rapporte (la période financière).	84-96, Table 3-yer	14
Rapport d'audit	Il doit être publié au plus tard dans les 18 mois suivant la fin de l'exercice fiscal auquel il se rapporte (la période financière).	97-102, Table 3-ar	7

* En plus des 102 questions numérotées utilisées pour évaluer les huit documents budgétaires clés, le Tableau 3 du questionnaire de l'Enquête contient également des questions sur sept des huit documents. Elles sont désignées par l'acronyme du document. Par exemple, le Tableau 3-rpb renvoie à la question du Tableau 3 se rapportant au Rapport préalable au budget.

A2. Voir le Guide relatif au Questionnaire sur le budget ouvert 2012 à l'adresse http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/

Les équipes de l'IBP ont également examiné les commentaires des relecteurs pairs pour veiller à ce que ces derniers soient conformes à la méthodologie de l'Enquête. Tout commentaire par les pairs qui était incohérent a été supprimé, puis les commentaires restants ont ensuite été partagés avec les chercheurs. Les chercheurs ont ensuite répondu aux commentaires des relecteurs et du gouvernement, le cas échéant, et l'IBO a arbitré les réponses contradictoires pour assurer la cohérence des réponses entre les pays.

L'Indice sur le budget ouvert

L'Indice sur le budget ouvert (OBI) assigne à chaque pays un score de 0 à 100, sur la base de la moyenne numérique de la valeur de chacune des réponses aux 109 questions du questionnaire qui évaluent l'accès du public à l'information budgétaire. Ce score de l'OBI obtenu par un pays reflète la rapidité et l'exhaustivité des informations budgétaires disponibles publiquement dans les huit documents budgétaires clés.

TABLEAU A.2 : ÉVALUATION DES ACTEURS ET DES PRATIQUES DE LA SURVEILLANCE

Indicateur mesuré	Numéros des questions de l'Enquête 2015	Nombre de questions par indicateur
La participation du public dans le processus budgétaire	114, 119-133	16
Le pouvoir de l'Assemblée législative	103-113	11
Le pouvoir de l'Institution supérieure de contrôle	115-118	4

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

Les 31 questions de l'Enquête qui ne sont pas utilisées pour calculer l'OBI évaluent les opportunités de participation du public au cours du processus budgétaires ainsi que la capacité de surveillance des assemblées législatives et des institutions supérieures de contrôle. Pour mesurer l'étendue selon laquelle les gouvernements font participer le public dans la prise de décision et le suivi du budget, ainsi que le pouvoir de surveillance de la législature et des institutions supérieures de contrôle, les réponses aux questions se rapportant à chaque domaine ont été pondérées Ainsi, chaque domaine - la participation du public, les législatures et les institutions supérieures de contrôle - a obtenu un score distinct. Par rapport à l'OBI, ces mesures sont moins exhaustives (et contiennent beaucoup moins de questions dans chaque domaine) et représentent davantage une indication de la situation de la participation du public, des législatures et des institutions supérieures de contrôle qu'une évaluation détaillée.

Pondération de l'importance relative des documents budgétaires clés et impacts sur les scores

Comme mentionné ci-dessus, le score de l'OBI 2015 de chaque pays est calculé à partir d'un sous-ensemble de 109 questions de l'Enquête. Bien que chacun des huit documents budgétaires clés évalués puisse avoir un nombre différent de questions s'y rapportant, le score de l'OBI est une moyenne simple de l'ensemble des 109 questions qui ont des réponses a, b, c ou d. Pour calculer les scores de l'OBI, aucune méthode de pondération explicite n'a été utilisée.

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, 54 des 109 questions de l'OBI 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'OBI d'un pays donné. En revanche, le Budget approuvé et le Budget des citoyens sont soumis à seulement quatre et six 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. Il fournit généralement des détails sur les politiques budgétaires du gouvernement qui ne sont disponibles dans aucun autre document. L'accès à ces informations est crucial pour la société civile si elle doit comprendre et influencer les débats budgétaires préalablement à l'approbation du budget final. Cela dit, comme indiqué à l'Annexe B, l'un des changements que l'IBP a apporté au questionnaire était de mettre davantage l'accent sur les sept autres documents budgétaires, reflétant leur rôle pour assurer que des informations suffisantes soient disponibles tout au long du cycle budgétaire.

Pour plus d'informations

La présente annexe décrit la méthodologie utilisée pour la production de l'Enquête sur le budget ouvert 2015. Pour plus d'informations sur l'Enquête sur le budget ouvert et sa méthodologie, veuillez contacter l'IBP à l'adresse info@internationalbudget.org.

Annexe B : Note technique sur les modifications apportées à l'Indice sur le budget ouvert et sa comparabilité au fil du temps

Quels sont les changements de l'Enquête sur le Budget ouvert 2015

L'Enquête sur le budget ouvert est la seule évaluation indépendante, comparative et régulière de la transparence, de la participation et de la surveillance budgétaires dans le monde. L'Enquête évalue la disponibilité publique et l'exhaustivité des huit documents budgétaires clés que tous les gouvernements sont tenus de publier selon les normes internationales ; les possibilités pour le public de participer avec le gouvernement aux quatre étapes du cycle budgétaire ; et le pouvoir des institutions formelles de contrôle d'un gouvernement. Les données de l'Enquête portant sur la disponibilité publique et l'exhaustivité des informations budgétaires sont utilisées pour calculer l'Indice sur le budget ouvert (OBI), qui évalue le niveau de transparence budgétaire de chaque pays à l'aide d'un score allant de 0 à 100.

L'OBI est destiné à être un instrument qui mesure la transparence des finances publiques entre les pays et au fil du temps. Les questions qui composent l'Indice sur le budget ouvert s'inspirent des critères reconnus au niveau international mis en place par des organisations internationales de normalisation, telles que le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), le Programme de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA; dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI).

Suite à la publication de l'Enquête sur le budget ouvert 2012, l'IBP a commencé un examen approfondi de la méthodologie et du questionnaire de l'Enquête. À peu près au même moment, les organismes internationaux de normalisation dans le domaine fiscal ont révisé leurs critères existants afin de reconnaître l'évolution des bonnes pratiques acceptées ainsi que l'harmonisation avec d'autres normes et outils d'évaluation. Chaque organisation a suivi son propre processus d'examen interne, mais des actions ont été initiées pour aligner ces processus. L'IBP a partagé ses projets de propositions, et a également apporté ses propres commentaires sur les projets des autres propositions. Dans certains cas, l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques, un forum multipartite dont l'IBP est un des leaders, a permis de partager des idées et de discuter des changements possibles des différents outils d'évaluation. Suite à ces processus d'examen, le FMI a publié une version révisée de son Code de transparence des finances publiqueB[1]; le PEFA a mis à jour son Cadre de mesure de la gestion de la performance des finances publiques (Cadre PEFA)[B2]; l'OCDE a recommandé les Dix principes de gouvernance budgétaire [B3]; et l'Initiative de développement (IDI) de l'INTOSAI a mis au point une version pilote de son Cadre de mesure de la performance des ISC (Institutions supérieures de contrôle).[B4]

L'IBP a à son tour actualisé l'Enquête sur le budget ouvert. L'objectif principal de cette mise à jour portait sur les questions qui mesurent la transparence et comprennent l'OBI. La méthodologie de base utilisée par l'IBP n'a pas été modifiée. L'Enquête dépend toujours des chercheurs non gouvernementaux qui doivent répondre à des questions précises sur la disponibilité et le contenu des huit documents budgétaires clés, les possibilités de participation de la société civile au processus budgétaire et le pouvoir des institutions de contrôle (Voir l'Annexe A pour plus d'informations).

L'IBP a procédé à trois types de changements pour consolider le questionnaire :

i. Nous avons introduit des nouvelles questions pour aligner

B1. Voir le Code de transparence des finances publiques du FMI http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf
B2. Voir le Cadre de mesure de la gestion de la performance des finances publiques du PEFA https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/PMF%20Upgrade%20-%20Testing%20Version%2026-01-15.pdf
B3. Voir les Principes de gouvernance budgétaire de l'OCDE http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm
B4. Voir le Cadre de mesure de la performance des ISC de l'INTOSAI http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=102&AId=704

à la fois l'Enquête avec les autres mécanismes de transparence des finances publiques (y compris les révisions récentes) et renforcer l'accent placé sur les sept documents budgétaires clés autres que le Projet de budget de l'exécutif.

ii. Nous avons supprimé des questions pour lesquelles nous avions le sentiment que la preuve sur laquelle la réponse est basée était trop faible ou subjective.

iii. Le style et la structure des questions ont été améliorés pour accroître leur objectivité et leur fiabilité sur la base des avis que l'IBP avait recueillis pendant les différents cycles de l'Enquête.

Plus précisément, l'OBI de l'année 2012 était composé de 95 questions, tandis que l'OBI de l'année 2015 est composé de 109 questions. Onze des questions utilisées en 2012 et dans les cycles précédents de l'Enquête ont été supprimées en 2015. Il s'agissait de questions qui, par exemple, portaient sur les montants budgétisés pour les lignes secrètes et sur l'utilité de certaines informations sur la performance, pour lesquelles les réponses étaient souvent difficiles à vérifier. En outre, une partie des autres questions posées en 2012 ont été divisées en deux questions, et quelques questions ont été combinées. Au total, 87 questions dans l'OBI 2015 couvrent le même contenu que celui couvert par les 84 questions en 2012. Dans la majorité des cas, les questions sont identiques ou ne reflètent que des changements modestes dans leur libellé ou leur structure.

L'OBI 2015 comprend également 22 nouvelles questions. Les questions supplémentaires continuent d'évaluer les huit documents budgétaires clés. Elles ont été ajoutées pour recueillir, par exemple, certaines informations sur les dépenses, les recettes et la dette de manière plus cohérente à travers différents documents ou les différentes données, tels que la disponibilité des états financiers, afin de mieux s'aligner avec les autres outils de transparence budgétaire. Bien que ces nouvelles questions n'entraînent pas l'OBI dans une nouvelle direction, elles déplacent légèrement l'accent placé par l'OBI sur chaque document. Bien que la mesure 2015 continue de placer le plus grand poids sur le Projet de budget de l'exécutif, continuant ainsi à reconnaître l'importance unique du document au cours du processus budgétaire, elle met en évidence l'importance des sept autres documents budgétaires pour montrer une plus grande appréciation de leur rôle à assurer que des informations appropriées sont publiées à tous les stades du cycle budgétaire. En 2015, près de 50 pour cent des questions se rapportent à ces sept autres documents, tandis que pendant les cycles précédents, près de 40 pour cent des questions s'appliquaient à ces documents.

Analyse des séries de données alternatives

Une des grandes forces de l'OBI est qu'il permet de comparer la transparence budgétaire au fil du temps. L'IBP veut assurer la disponibilité de séries de données temporelles et fiables de 2006 à aujourd'hui, malgré toutes les modifications apportées au questionnaire. Ainsi, l'IBP a réalisé un certain nombre de tests statistiques en utilisant une série temporelle alternative afin d'évaluer s'il était possible de comparer les données de l'OBI 2015 (avec les ajustements apportés aux questions) aux données des enquêtes précédentes, ou si une approche différente devait être utilisée. L'IBP a conclu que la meilleure approche était en réalité de présenter l'OBI 2015 - le paramètre qui est aujourd'hui la meilleure mesure unique de la transparence dans un pays, sur la base du questionnaire révisé - avec la série historique de l'IBO, sur la base de l'ancien questionnaire.

La série de données alternatives a été construite en utilisant 84 questions de l'Enquête 2012 (les 95 questions originales excluant les 11 qui ont été supprimées e 2015). Nous avons produit des scores alternatifs pour 2015 et les années précédentes en utilisant seulement ces questions. Pour 2015, la détermination d'une réponse aux questions telles qu'elles ont été posées en 2012 nous a obligés à appliquer les informations tirées des réponses aux questions qui composent l'OBI 2015 aux questions parallèles dans la série alternative. Dans la majorité des cas, cette cartographie était un exercice précis, sachant que les questions étaient identiques ou très similaires. Mais dans certains cas, elle consistait à exprimer des jugements informés ou à mener de plus amples recherches. En comparant les résultats des séries alternatives aux résultats

TABLEAU B1 : COMPARAISON DE L'OBI ET DES SÉRIES DE DONNÉES ALTERNATIVES

Corrélations des scores	
Corrélation entre les scores de l'OBI 2012 et la série alternative pour l'année 2012	.999
Corrélation entre les scores de l'OBI 2015 et la série alternative pour l'année 2015	.989
Corrélations des classements	
Corrélation entre les classements entre l'OBI 2012 et la série alternative pour l'année 2012	.997
Corrélation entre les classements de l'OBI 2015 et la série alternative pour l'année 2015	.981

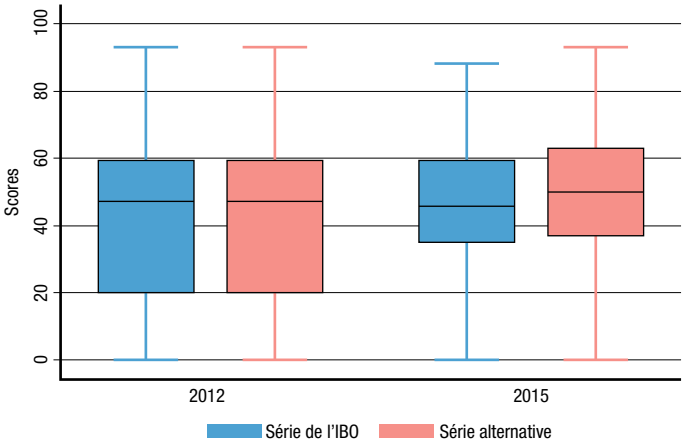
Remarque : Tous les coefficients de corrélation sont statistiquement significatifs à $p < .0001$.

B5. Les données 2015 présentées ici concernent les 102 pays évalués. Si les pays avaient été limités aux 100 pays qui ont été étudiés aussi bien en 2012 qu'en 2015, le score de l'OBI 2015 aurait été de 45,7 et le score de la série alternative de 2015 aurait été de 48,3.

de la série « officielle » de l'OBI, nous avons observé la mesure dans laquelle les changements dans le questionnaire ont entraîné une distorsion significative entre les comparaisons au fil du temps. Cela a produit deux résultats principaux qui sont discutés ci-dessous.

Résultat n°1 : Les tests statistiques indiquent que les résultats globaux aussi bien pour 2012 que pour 2015 sont en grande partie les mêmes, qu'ils soient mesurés par la série de l'OBI ou par la série des données alternatives. .

FIGURE B1 : DISTRIBUTIONS DE L'OBI ET DES SÉRIES DE DONNÉES ALTERNATIVES



D'un point de vue statistique, nous avons conclu que les deux séries sont fortement corrélées ; à savoir que la relation entre les résultats obtenus en utilisant les différentes approches est très stable. Comme le montre le Tableau B1, les corrélations des scores entre l'OBI et la série alternative pour 2012 et 2015 sont de 0,999 et 0,989, respectivement - toutes deux proches d'une corrélation parfaite de 1 et statistiquement significatives. Des résultats identiques sont présentés pour la corrélation des classements, ce qui indique que les deux mesures différentes ont peu d'impact sur le classement de la transparence dans les pays.

La moyenne globale pour l'OBI 2012 est de 42,7, contre 42,8 pour la série alternative de 2012 ; la moyenne globale pour l'OBI 2015 est 45,4, contre 48,0 pour la série alternative de 2015.[B6] Ainsi, les deux séries montrent une augmentation modérée de l'ensemble de la transparence de 2012 à 2015. (Les comparaisons indiquent, cependant, que les autres séries de données alternatives montrent en moyenne une amélioration supérieure de la transparence entre 2012 et 2015 que les séries de l'OBI.).

En outre, les diagrammes en boîtes - un moyen standard pour comparer différents ensembles de données de manière graphique - présentés dans la Figure B1 révèlent également des similitudes frappantes dans la distribution des scores entre les OBI et les séries de données alternatives à la fois en 2012 et en 2015 ainsi qu'entre les tendances entre 2012 et 2015.

Résultat n°2 : Un examen plus détaillé des tendances pays par pays représentées par les différentes séries révèle qu'elles produisent des résultats très similaires dans la grande majorité des pays. .

Les scores de l'OBI dans la grande majorité des pays sont essentiellement les mêmes dans les deux séries de données. Autrement dit, les pays obtiennent le même score indépendamment du fait de savoir si l'OBI ou une série alternative ont été utilisés pour calculer le score de la transparence budgétaire.

Plus important encore, l'utilisation de la série de l'OBI ne fausse pas l'évaluation des tendances entre 2015 et les années précédentes pour les différents pays. L'utilisation de la série de l'OBI ou des séries alternatives ne donne pas de résultats totalement contradictoires pour aucun des pays lorsque l'on compare les scores obtenus en 2012 et en 2015. Autrement dit, le score n'a augmenté dans aucun pays de façon significative pour une mesure ou une autre (défini au niveau des pays par une augmentation de plus de cinq points), mais a diminué de manière significative (une baisse de plus de cinq points) en vertu de l'autre mesure.

Dans 25 pays, les différences entre les scores de l'OBI 2012 et 2015 tels que mesurés par la série et de l'OBI et la série alternative sont importantes - c'est-à-dire que les résultats obtenus par les deux mesures diffèrent de plus de cinq points (positifs ou négatifs).

Ces pays sont répartis en trois catégories :

- Pour 11 pays, le sens de la variation est le même que l'on utilise la série de l'OBI ou la série alternative. Par exemple, entre 2012 et 2015, le score de l'OBI obtenu par le Sénégal a augmenté de 33 points alors qu'en utilisant la série alternative, il a augmenté de 39 points. Ainsi, les deux mesures montrent une augmentation significative du score de la transparence du Sénégal.
- Pour 10 pays, une mesure était essentiellement plate (un changement de cinq points ou moins), mais l'autre mesure révélait une augmentation ou une diminution nette. Par

B6. Ce seuil de cinq points reflète le jugement de l'IBP que des changements mineurs du score de l'OBI d'un pays individuel n'ont pas tendance à refléter des changements significatifs dans ses pratiques de transparence. En revanche, des changements mineurs dans le score global de l'OBI, qui reflète le score moyen pour 100 pays, peuvent être significatifs en raison du nombre spectaculaire plus élevé des points de données qui composent la moyenne globale.

exemple, entre 2012 et 2015, le score de l'OBI obtenu par le Portugal a augmenté de deux points (pas de changement effectif), alors qu'en utilisant la série alternative, il a augmenté de huit points. Ainsi, pour des pays comme le Portugal, les tendances des deux mesures sont dissemblables, mais pas contradictoires.

- Pour les quatre pays restants, les deux mesures ne montrent effectivement aucun changement, mais la différence entre elles est supérieure de cinq points parce que les changements vont dans une direction différente. Par exemple, entre 2012 et 2015, le score de l'OBI obtenu par l'Ouganda a baissé de trois points, mais sous la série alternative, il a augmenté de trois points. Sachant que pour l'IBP, ce changement n'est pas significatif (car inférieur à cinq points), nous constatons que les deux mesures montrent que la transparence demeure largement identique en 2015 par rapport à 2012.

Dans l'ensemble des 25 cas, sauf un, où la différence est significative entre les scores de 2012 et 2015 pour les deux mesures, le score utilisant la mesure alternative est supérieur au score de l'OBI 2015. Ces résultats indiquent que l'ajout des nouvelles questions en 2015 - et donc l'accent accru placé sur les sept documents budgétaires clés autres que le Projet de budget de l'exécutif - ainsi que les améliorations apportées aux questions ont produit des scores légèrement plus faibles dans ces pays que si l'Enquête n'avait pas été modifiée.

La comparaison de l'OBI 2015 avec les scores précédents de l'OBI est la meilleure approche

Notre analyse de la série de données alternatives et les différentes analyses statistiques indique donc que les comparaisons des scores de l'OBI des cycles précédents avec l'OBI 2015 doivent être considérées comme fondamentalement solides. À des fins de prudence, dans le rapport global, nous ne discutons des pays particuliers que lorsque les l'évolution dans ces pays, telle que déterminée par des comparaisons basées sur l'IBO, est également confirmée par les comparaisons basées sur la série alternative. Dans les résumés de chaque pays, lorsque les résultats obtenus sont quelque peu différents en utilisant les différentes séries, nous notons la mesure dans laquelle les changements apportés aux questions de l'Enquête peuvent avoir influencé les comparaisons dans le temps.

Une autre raison cruciale explique l'importance de se concentrer sur les scores de l'OBI pour effectuer les comparaisons au fil du temps. L'utilisation des résultats de l'OBI 2015 est la façon la plus claire de communiquer les messages du cycle 2015 de l'Enquête sans compromettre l'intégrité des principales conclusions. L'utilisation de données autres que l'OBI, telles que la série de données alternatives, pour effectuer des analyses des changements au fil du temps impliquerait inévitablement de présenter deux mesures de la transparence budgétaire pour une année donnée. Dans le cadre de l'approche que nous avons sélectionnée, un seul ensemble de données global par pays, y compris les données historiques qui sont familières aux utilisateurs, est présenté aux utilisateurs de l'Enquête. En conséquence, les possibilités de confusion sur la mesure la plus appropriée de la transparence dans un pays sont moindres ainsi que les possibilités de manipuler les données pour sélectionner l'évaluation la plus ou la moins favorable.

En outre, en particulier pour le cycle 2015, l'OBI fournit la meilleure mesure et la plus complète de la transparence des finances publiques. La série alternative ne représente qu'un sous-ensemble des questions précédemment utilisées dans l'IBP et exclut les nouvelles questions ajoutées à l'OBI 2015, ainsi que la meilleure formulation et structuration des autres questions.

Tandis que l'IBP présentera les comparaisons des séries temporelles de la transparence budgétaires en utilisant la série de l'OBI sans ajustement, nous reconnaissons que certaines personnes appartenant à la communauté universitaire et de recherche, entre autres, sont susceptibles de vouloir consulter les résultats selon la série alternative. L'IBP a donc publié la série alternative sur son site web.[B7]

B7. La série de données alternative peut être consultée à l'adresse www.openbudgeturvey.org

Annexe C : La disponibilité au public des documents budgétaires, l'Enquête sur le Budget Ouvert 2015

Pays	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget citoyen	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit
Afghanistan	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Albanie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Available To The Public
Algérie	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Not Produced	Not Produced
Angola	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available for Internal Use
Argentine	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Azerbaïdjan	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Bangladesh	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced
Bénin	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Not Produced
Bolivie	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Bosnie-Herzégovine	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Botswana	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public
Brésil	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Bulgarie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Burkina Faso	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Published Late	Available To The Public
Cambodge	Available To The Public	Available for Internal Use	Available To The Public	Published Late	Published Late	Available for Internal Use	Not Produced	Not Produced
Cameroun	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Available for Internal Use
Tchad	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Not Produced
Chili	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Chine	Not Produced	Published Late	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Colombie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Costa Rica	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Croatie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
République tchèque	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
République démocratique du Congo	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Published Late	Not Produced
République dominicaine	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Équateur	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Published Late	Available To The Public	Available for Internal Use
Égypte	Not Produced	Published Late	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available for Internal Use
El Salvador	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Guinée équatoriale	Not Produced	Available for Internal Use	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Not Produced	Available for Internal Use	Not Produced
Fidji	Available To The Public	Available for Internal Use	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Available for Internal Use
France	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Géorgie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Allemagne	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Ghana	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Guatemala	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Published Late	Available To The Public	Published Late	Available To The Public	Available To The Public
Honduras	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Hongrie	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Inde	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Published Late	Published Late	Available To The Public
Indonésie	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Iraq	Available for Internal Use	Available for Internal Use	Available To The Public	Not Produced	Published Late	Not Produced	Available for Internal Use	Available for Internal Use
Italie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Jordanie	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Kazakhstan	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Kenya	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public
République kirghize	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public
Liban	Not Produced	Available for Internal Use	Not Produced	Not Produced	Published Late	Not Produced	Available To The Public	Not Produced
Libéria	Published Late	Available To The Public	Available To The Public	Published Late	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use
Macédoine	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available for Internal Use	Available To The Public	Available To The Public
Malaisie	Published Late	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced
Malawi	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Not Produced	Available To The Public	Available To The Public
Mali	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Available To The Public	Not Produced	Available for Internal Use	Not Produced

Available To The Public · Published Late · Available for Internal Use · Not Produced

Pays	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget citoyen	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	🟢	🟢	🟡	🔴	🟡	🔴	🟡	🔴
Nigéria	🟠	🟢	🟢	🟢	🟠	🟡	🟢	🟡
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	🔴	🟢	🟢	🔴	🟠	🔴	🟢	🟡
Soudan	🟠	🟡	🟢	🔴	🟡	🔴	🟢	🟡
Suède	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
Tadjikistan	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟠	🟡
Tanzanie	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🟢
Thaïlande	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	🔴
Timor-Leste	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟡	🟢
Trinité-et-Tobago	🔴	🟢	🟢	🔴	🔴	🟡	🔴	🟢
Tunisie	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴
Turquie	🟠	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Ouganda	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Ukraine	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🔴	🟢	🟢
Royaume-Uni	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢	🟢
États-Unis d'Amérique	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟢	🟢
Venezuela	🟡	🟡	🟢	🔴	🟢	🔴	🟡	🔴
Viet Nam	🟢	🟡	🟢	🟢	🟢	🔴	🟢	🟠
Yémen	🟡	🟢	🟢	🟠	🟢	🔴	🟢	🟡
Zambia	🟢	🟢	🟢	🟠	🟠	🔴	🟢	🟢
Zimbabwe	🟢	🟢	🟡	🔴	🟢	🟢	🔴	🟡

Annexe D : L'Enquête sur le Budget Ouvert 2015 : Transparence, Participation du public et la Force des institutions de contrôle

Pays	Transparence (Indice sur le Budget Ouvert)	Participation du public	Pouvoir de contrôle du corps législatif	Pouvoir de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle
Afghanistan	42	27	36	50
Albanie	38	15	49	92
Algérie	19	0	36	34
Angola	26	12	20	33
Argentine	59	27	30	92
Azerbaïdjan	51	19	37	50
Bangladesh	56	23	49	75
Bénin	45	17	27	42
Bolivie	17	0	58	58
Bosnie-Herzégovine	43	23	37	83
Botswana	47	19	70	100
Brésil	77	71	80	75
Bulgarie	65	38	39	84
Burkina Faso	43	10	39	50
Cambodge	8	8	43	58
Cameroun	44	29	24	33
Tchad	4	2	52	67
Chili	58	23	67	100
Chine	14	6	3	50
Colombie	57	46	83	92
Costa Rica	54	27	73	92
Croatie	53	38	27	92
République tchèque	69	42	82	83
République démocratique du Congo	39	13	39	50
République dominicaine	51	23	70	58
Équateur	50	27	21	75
Égypte	16	8	0	42
El Salvador	53	17	79	92
Guinée équatoriale	4	2	24	0
Fidji	15	10	0	25
France	76	40	91	75
Géorgie	66	46	73	100
Allemagne	71	23	88	75
Ghana	51	29	54	67
Guatemala	46	10	58	83
Honduras	43	31	70	50
Hongrie	49	31	58	83
Inde	46	19	39	75
Indonésie	59	35	82	75
Iraq	3	4	27	50
Italie	73	35	79	67
Jordanie	55	27	45	42
Kazakhstan	51	27	70	59
Kenya	48	33	49	67
République kirghize	54	52	70	42
Liban	2	6	17	42
Libéria	38	21	33	33
Macédoine	35	6	42	100
Malaisie	65	44	67	42
Malawi	46	12	15	67
Mali	46	4	70	50

Pays	Transparence (Indice sur le Budget Ouvert)	Participation du public	Pouvoir de contrôle du corps législatif	Pouvoir de contrôle de l'Institution supérieure de contrôle
Mexique	66	44	45	92
Mongolie	51	19	70	92
Maroc	38	2	21	17
Mozambique	38	2	33	42
Myanmar	2	6	27	25
Namibie	46	15	17	75
Népal	24	19	18	75
Nouvelle-Zélande	88	65	45	92
Nicaragua	46	6	61	42
Niger	17	4	73	50
Nigéria	24	25	67	50
Norvège	84	75	94	92
Pakistan	43	10	27	67
Papouasie-Nouvelle-Guinée	55	23	36	50
Pérou	75	40	67	83
Philippines	64	67	36	92
Pologne	64	44	52	92
Portugal	64	25	70	67
Qatar	0	0	0	0
Roumanie	75	42	54	100
Russie	74	25	79	100
Rwanda	36	25	52	25
Sao Tomé-et-Principe	29	4	40	56
Arabie saoudite	0	0	0	34
Sénégal	43	13	67	58
Serbie	47	21	42	67
Sierra Leone	52	31	36	67
Slovaquie	57	25	33	67
Slovénie	68	56	67	83
Afrique du Sud	86	65	85	100
Corée du Sud	65	83	73	50
Espagne	58	17	43	67
Sri Lanka	39	15	37	67
Soudan	10	0	24	17
Suède	87	48	85	100
Tadjikistan	25	19	70	75
Tanzanie	46	33	39	50
Thaïlande	42	42	30	75
Timor-Leste	41	10	45	83
Trinité-et-Tobago	34	27	67	75
Tunisie	42	21	33	50
Turquie	44	21	17	92
Ouganda	62	23	55	75
Ukraine	46	23	79	83
Royaume-Uni	75	58	45	92
États-Unis d'Amérique	81	69	85	100
Venezuela	8	23	39	67
Viet Nam	18	42	61	75
Yémen	34	10	27	33
Zambia	39	40	27	58
Zimbabwe	35	15	21	33

Photo Credits

Cover: Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ Asia Development Bank, ©Debby Ng/ IRIN, Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ ПРІН, © Anna Jefferys/ IRIN, Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ European Commission DG ECHO, Flickr/ World Bank, UN Photo / Christopher Herwig, Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ World Bank, Flickr/ UN Women

Page 9: Flickr/ United Nations Photo

Page 13: Flickr/ DFID

Page 27: Flickr/ Евгений Начитов

Page 33: Flickr/ International Budget Partnership

Page 41: Flickr/ World Bank

Page 49: Flickr/ World Bank

Page 55: Flickr/ Alex Berger

Previous Open Budget Survey Reports

The International Budget Partnership headquarters:

820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002
(Tel.) +1 202 4085 1080
(Fax) +1 202 408 8173

The IBP also has offices in Cape Town, South Africa; Mumbai, India; and Nairobi, Kenya, as well as staff members based in Brazil and the U.K.

For more information on the IBP, contact us at
info@internationalbudget.org or **visit www.internationalbudget.org**