

L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2017

ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2017 : RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Après une décennie de progrès continus, l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) 2017 de l'International Budget Partnership (IBP) enregistre une légère baisse des scores moyens de transparence dans le monde. Ces résultats signifient que les gouvernements mettent à la disposition du public moins d'informations sur la manière dont ils collectent et dépensent les fonds publics qu'ils ne le faisaient en 2015. Que les progrès vers une plus grande transparence soit enrayés est particulièrement inquiétant sachant que les résultats révèlent que les trois-quarts des pays évalués dans cette édition de l'enquête publient des données budgétaires insuffisantes. Compte tenu de l'insuffisance des informations que les gouvernements mettent à la disposition du public, en particulier sur les dépenses et les recettes publiques, le moment est venu... que les gouvernements mettent à la disposition du public, le moment est venu d'accélérer les progrès et non pas de les ralentir.

En plus des défis liés à la transparence, l'évaluation de la surveillance budgétaire par l'EBO 2017 révèle que dans la majorité des pays, les branches législatives ont des pratiques de contrôle limitées ou faibles, bien que la plupart des pays jouissent de conditions de base nécessaires pour permettre aux auditeurs de remplir leurs rôles. L'EBO 2017 révèle également que la majorité des pays n'offre pas au public d'opportunités significatives de participer au processus budgétaire.

L'opacité des budgets, la surveillance budgétaire limitée et des processus budgétaires non-inclusifs sont tous des facteurs qui affaiblissent la gestion des finances publiques. Plus important encore, ces facteurs compromettent la démocratie, fragilisant le lien entre les priorités des citoyens et l'action gouvernementale.

Au cours de ces dernières années, certains signes suggèrent que le lien entre les citoyens et les États s'affaiblit dans de nombreux pays dans le monde. En raison des scandales liés à la corruption et de l'augmentation des inégalités, nombreux sont ceux qui remettent en question les institutions traditionnelles de la démocratie représentative ou qui soutiennent des dirigeants dont l'engagement vis-à-vis des institutions démocratiques est douteux. Au lieu de s'attaquer aux frustrations des populations, de nombreux gouvernements renforcent les contrôles sur la société civile. Le rétrécissement des libertés civiques et de la liberté des médias signalent un affaiblissement des instruments clés de la responsabilité démocratique qui doit inquiéter les populations du monde entier.

Dans ce contexte, les conclusions de l'EBO 2017 suggèrent une certaine érosion de la relation entre les gouvernements et les citoyens, mais les résultats soulignent également les moyens possibles de réparer cette relation. Alors que les abus de pouvoir des gouvernements et le manque de responsabilité concernant l'utilisation des ressources publiques alimentent le désengagement envers la démocratie et la désillusion généralisée vis-à-vis des gouvernements dans le monde, la centralité des budgets gouvernementaux pour les relations entre les citoyens et les États indique que des efforts doivent être déployés pour restaurer la confiance du public et combler l'écart entre les populations et l'État.

SITUATION DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS LE MONDE

Des systèmes budgétaires transparents - dotés de systèmes de contrôle formels et efficaces et de possibilités de participation du public - sont essentiels pour l'utilisation efficace et efficiente des ressources publiques limitées. Les gouvernements ont un devoir de transparence dans la façon dont ils collectent et dépensent les fonds publics, et les citoyens ont le droit de participer à la prise de décisions sur les budgets et de surveiller la façon dont ces décisions sont mises en œuvre. Bien que la participation du public aux processus budgétaires contribue à la prise de décisions et qu'elle soit essentielle pour la responsabilité, elle ne peut pas remplacer le contrôle par le corps législatif et les institutions supérieures de contrôle qui ont un pouvoir officiel sur les gouvernements.

Lancée en 2006, l'EBO est la seule évaluation indépendante et comparative au monde des trois piliers de la responsabilité budgétaire publique : la transparence, la surveillance et la participation du public. L'EBO 2017 est le sixième cycle de cette évaluation biennale de la solidité des systèmes de responsabilité budgétaire dans les pays du monde. L'IBP a évalué 115 pays sur six continents au cours de l'EBO 2017.

Sur la base d'un sous-ensemble de questions de l'EBO qui évaluent la quantité et la ponctualité des informations budgétaires mises à la disposition du public par les gouvernements, chaque pays évalué obtient un score de transparence compris entre 0 et 100. L'IBP utilise ces scores pour définir l'Indice sur le budget ouvert (IBO), qui permet de classer les pays évalués.

En 2017, le score moyen de transparence, tel qu'indiqué par l'IBO, était de 42. Seuls 26 pays fournissent des informations budgétaires suffisantes (soit un score de l'IBO supérieur à 61). En règle générale, les pays ont tendance à être plus transparents sur leurs dépenses et revenus globaux que sur la dette ou sur les risques budgétaires auxquels le pays est confronté.

Plus de 20 pour cent des documents budgétaires évalués dans les 115 pays sont produits par les gouvernements mais ne sont pas mis à la disposition du public en ligne en temps opportun. (Les gouvernements utilisent ces documents à des fins internes, les publient avec du retard ou ne les publient pas en ligne). Les documents pourraient facilement être publiés sur des sites web existants à un coût minime.

LA BAISSÉ DE LA TRANSPARENCE DANS LES PRATIQUES BUDGÉTAIRES MONDIALES

Le score moyen de l'IBO a baissé, passant de 45 en 2015 à 43 en 2017 pour les 102 pays évalués dans les deux éditions de l'enquête (sur un score possible de 100). La baisse globale, bien que modeste, est particulièrement significative à une époque où la méfiance vis-à-vis des institutions gouvernementales dans le monde est généralisée.

Un facteur important expliquant la baisse de cette année est l'inversion des acquis antérieurs en Afrique subsaharienne. Sur les 27 pays d'Afrique subsaharienne évalués dans les enquêtes de 2015 et 2017, les scores de transparence ont baissé dans 22 pays dans l'EBO 2017. À l'exception de l'Asie, d'autres régions ont enregistré une croissance plus lente ou des baisses moindres de la transparence.

TABLEAU 1. MOYENNE RÉGIONALE DES SCORES DE L'IBO, 2015-2017

Région	Moyenne régionale de l'IBO		
	2015	2017	Changement*
Asie de l'Est et Pacifique	41	44	3
Europe de l'Est et Asie centrale	54	55	1
Amérique latine et Caraïbes	50	50	1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	21	20	-1
Asie du Sud	42	46	5
Afrique subsaharienne	39	29	-11
Europe occidentale et États-Unis	74	73	-1
Tous les pays	45	43	-2

*Compare les 102 pays qui ont été évalués dans les Enquêtes sur le budget ouvert de 2015 et 2017.
* Les changements indiqués au Tableau 1 sont susceptibles de ne pas correspondre, les chiffres étant arrondis.*

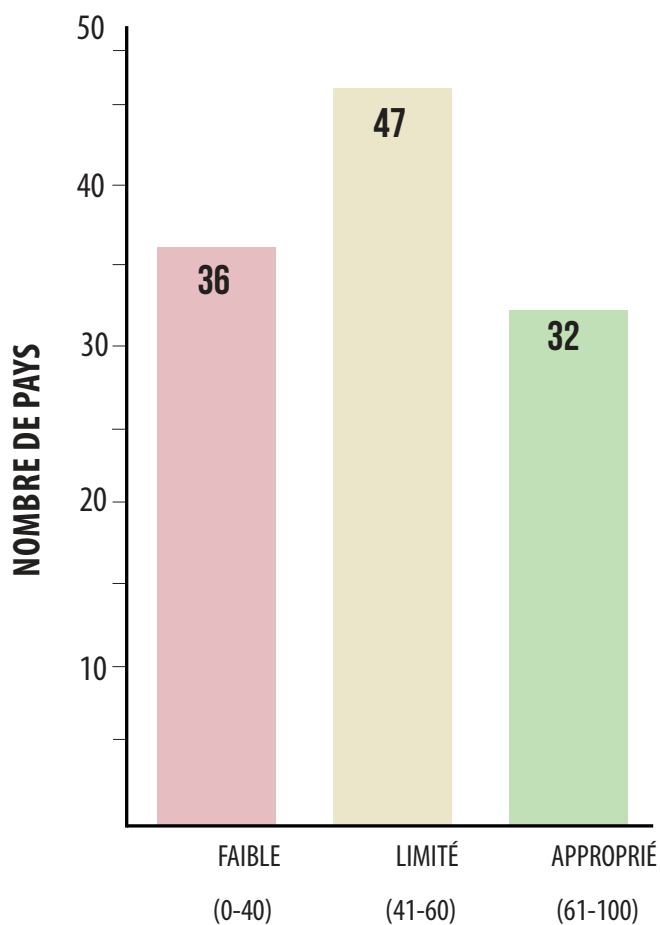
La baisse des scores reflète principalement l'incapacité des gouvernements à publier les principaux documents budgétaires ; l'exhaustivité globale des documents publiés par les gouvernements a légèrement augmenté, passant de 61 à 62 (sur 100).

MANQUE DE CONTRÔLE APPROPRIÉ

L'EBO 2017 présente une image quelque peu mitigée des institutions de surveillance formelles (à savoir les assemblées législatives, les institutions supérieures de contrôle [ISC] et les institutions financières indépendantes [IFI]). L'EBO 2017 évalue si les assemblées législatives et les ISC possèdent l'autorité, l'indépendance, les capacités et les ressources nécessaires pour exercer leurs fonctions de contrôle. L'enquête révèle que dans

seulement 32 pays, les législatures (28 pour cent) adoptent des pratiques de contrôle appropriées, dans 47 pays (41 pour cent) des pratiques de contrôle limitées et dans 36 pays (31 pour cent) des pratiques de contrôle faibles. Dans l'ensemble, les corps législatifs appliquent des pratiques de contrôle limitées, mais sont en mesure de fournir un contrôle un peu plus étendu pendant la formulation du budget que pendant la mise en œuvre. Pour citer un exemple sur la manière dont les législatures exercent un contrôle inapproprié, l'enquête a révélé que 44% des assemblées législatives des pays évalués n'ont pas réussi à apporter des modifications aux propositions budgétaires qui leur ont été présentées par l'exécutif.

FIGURE 1. DISTRIBUTION DES PAYS SELON LE SCORE DE CONTRÔLE LÉGISLATIF EN 2017



Les Institutions supérieures de contrôle (ISC) évaluent la mesure dans laquelle les fonds sont dépensés conformément à la loi. L'EBO indique que 75 pays sur les 115 (65 pour cent) pays étudiés possèdent les conditions de base nécessaires pour que les ISC exercent leur fonction de contrôle. L'enquête révèle également que 24 pays (21 pour cent) possèdent des ISC faibles et 16 pays (14 pour cent) ont des ISC dont le pouvoir est limité. Dans les pays les moins transparents, les conditions de fonctionnement des ISC sont généralement plus faibles. Même lorsque les contrôleurs accomplissent leur travail, ils dépendent des législatures pour l'examiner. Pourtant, plus d'un tiers des législatures évaluées n'ont pas examiné les rapports d'audit publiés par les ISC.

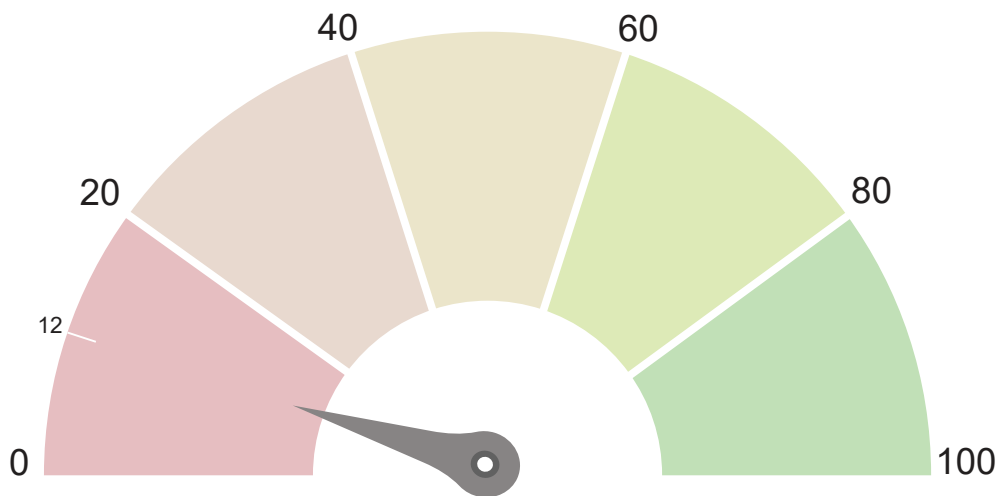
Pour la première fois, l'EBO a évalué des institutions financières indépendantes (IFI) - des institutions indépendantes et non partisans qui sont rattachées soit aux branches législatives soit aux branches exécutives du gouvernement. L'établissement d'IFI indépendantes et dotées de ressources suffisantes peut aider les gouvernements à restaurer leur crédibilité et à améliorer la confiance des législatures et des citoyens dans la capacité du gouvernement de collecter et dépenser les fonds publics de manière responsable. L'Enquête sur le budget ouvert révèle que dans 18 pays, les institutions financières indépendantes sont dotées de ressources suffisantes, dans 10 pays les institutions financières indépendantes ne disposent pas de ressources suffisantes ou ne sont pas juridiquement indépendantes, et 87 pays ne disposent pas d'institutions financières indépendantes.

POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC LIMITÉES DANS TOUS LES PAYS

Afin de créer une démocratie plus inclusive, le processus budgétaire doit permettre la participation du public. En l'absence de possibilités de participation active des citoyens - en particulier des citoyens issus de groupes marginalisés ou vulnérables - les systèmes budgétaires ne peuvent servir que les intérêts des élites puissantes.

L'EBO 2017 conclut qu'aucun des 115 pays évalués ne propose de possibilités de participation jugées appropriées (à savoir, un score de 61 ou plus). Le score global moyen n'est que de 12 sur 100 sachant que 111 pays enregistrent de faibles scores (inférieurs à 41). Seuls quatre pays obtiennent des scores qui illustrent des possibilités modérées de participation publique (soit un score de 41 à 60) : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines et le Royaume-Uni.

FIGURE 2. SCORE MOYEN DE PARTICIPATION



Pourtant, comme le montrent clairement les pratiques budgétaires de quelques pays, des mécanismes pour renforcer la participation des citoyens existent bel et bien et ont été testés. Le gouvernement de Corée du Sud a mis en place un Centre de déclaration du gaspillage des fonds publics, auquel peuvent s'adresser les citoyens pour dénoncer l'utilisation inefficace des ressources par le gouvernement. Cette démarche a permis de réaliser 16 milliards de dollars d'économies budgétaires au cours des 16 dernières années. Le précédent gouvernement des Philippines a fait un effort concerté pour travailler avec les organisations de la société civile (OSC) à travers des Accords de partenariat budgétaire, qui ont abouti à l'amélioration de la participation, de la collaboration et du plaidoyer en faveur de réformes entre le gouvernement et les OSC. Même si l'on ignore quelque peu quelles seront les performances de ce système sous le gouvernement actuel, il représente un modèle utile sur la façon dont les gouvernements peuvent impliquer le public dans la planification budgétaire.

LA BONNE NOUVELLE

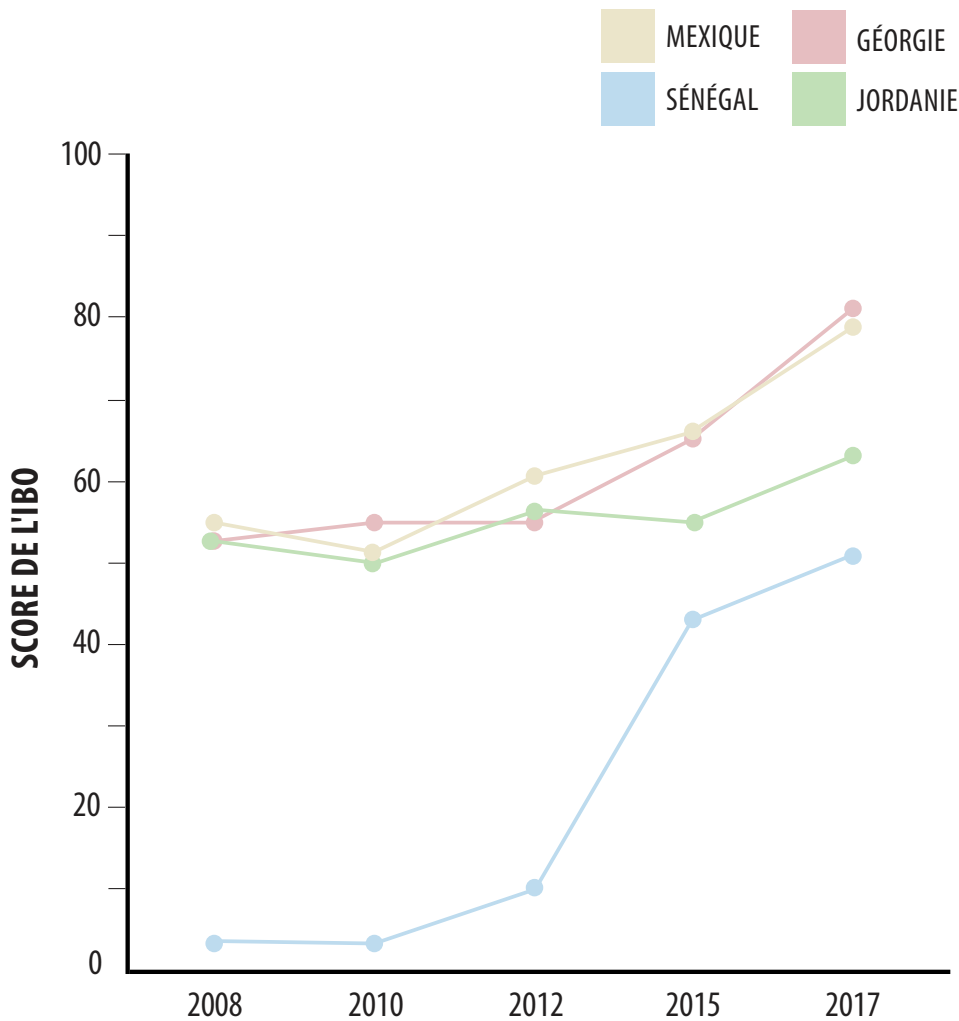
Bien que la transparence globale ait diminué, la baisse demeure nettement inférieure aux gains réalisés au fil du temps qui ont été illustrés par les cycles précédents de l'enquête. Les budgets gouvernementaux sont nettement plus transparents qu'ils ne l'étaient il y a dix ans.

Bien que le nombre de documents accessibles au public ait diminué pendant cette édition de l'enquête par rapport à 2015, les documents budgétaires publiés contiennent davantage d'informations qu'ils n'en contenaient les années précédentes. Par exemple, certaines informations sur la dette, les recettes et les dépenses pluriannuelles dans les Rapports préalables au budget étaient plus susceptibles d'être disponibles en 2017 qu'en 2015. De plus amples informations ont également été fournies dans les Projets de budget de l'exécutif en 2017 dans des catégories clés telles que les transferts vers les entreprises publiques et les dépenses consacrées aux pauvres.

Enfin, tous les pays n'ont pas été touchés par une baisse de transparence dans l'EBO 2017. Parmi les pays qui ont amélioré leurs scores au cours de cette édition de l'enquête, quatre pays - situés dans différentes régions du monde - ont enregistré des gains substantiels de transparence au cours de la dernière décennie.

- Géorgie : Le score moyen de l'IBO a augmenté, passant de 53 en 2008 à 82 en 2017.
- Jordanie : Le score moyen de l'IBO a augmenté, passant de 53 en 2008 à 63 en 2017.
- Mexique : Le score moyen de l'IBO a augmenté, passant de 55 en 2008 à 79 en 2017.
- Sénégal : Le score moyen de l'IBO a augmenté, passant de 3 en 2008 à 51 en 2017.

FIGURE 3. SCORES DE L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT, 2009-2017



Ces quatre pays sont la preuve que tous les gouvernements peuvent faire des progrès remarquables en termes de transparence budgétaire. Ainsi, peu importe qu'un pays dépende des revenus pétroliers, comme le Mexique, ou que son revenu moyen soit faible, comme le Sénégal, ou qu'il soit situé dans une région où les systèmes sont majoritairement fermés, comme la Jordanie au Moyen-Orient, ou qu'il soit une démocratie relativement nouvelle, comme la Géorgie, tous peuvent enregistrer des gains impressionnants en matière de transparence. Ces progrès sont le fruit des efforts déployés par des défenseurs de la transparence au sein du gouvernement, une société civile et des citoyens actifs et impliqués, des médias vigilants et des incitations proposées par les bailleurs de fonds et le secteur privé.

RECOMMANDATIONS

Les gouvernements peuvent, en prenant des mesures simples, faire en sorte que leurs systèmes budgétaires soient plus transparents et plus participatifs et assurent un contrôle efficace pour accroître la responsabilité globale.

- Publier tous les documents budgétaires en ligne et en temps opportun. Dans 75 pays, les gouvernements publient au moins un document budgétaire en ligne, mais produisent au moins un document supplémentaire qu'ils ne publient pas en ligne. Les pays peuvent améliorer la transparence en décidant simplement de publier tous les documents en ligne en temps opportun. Ces gains de transparence ne seront significatifs que si les gouvernements maintiennent les pratiques et publient les informations budgétaires de manière cohérente d'un cycle budgétaire à l'autre.
- Mettre en place ou renforcer les institutions de surveillance. Le contrôle législatif pourrait être renforcé pendant la formulation et l'exécution du budget. Les pays doivent renforcer les capacités des ISC et des autres institutions de contrôle afin qu'elles puissent exercer leurs missions. Les gouvernements doivent envisager de mettre en place des IFI afin d'assurer la bonne information des politiques budgétaires.
- Il convient d'élargir la portée des possibilités de participation publique et de rendre les opportunités existantes plus inclusives. Le pouvoir exécutif doit tenir compte des populations traditionnellement défavorisées ou marginalisées afin d'encourager la participation au processus budgétaire et de développer une société plus équitable.

MÉTHODOLOGIE

L'Enquête sur le budget ouvert utilise des critères reconnus au niveau international mis en place par des organisations multilatérales à partir de sources telles que le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale (GIFT).

L'Enquête sur le budget ouvert est un instrument de recherche basé sur les faits qui utilise des phénomènes facilement observables pour évaluer ce qui se passe dans la pratique. L'ensemble du processus de recherche a pris plus de 18 mois entre les mois d'août 2016 et janvier 2018 et a impliqué près de 300 experts dans 115 pays. L'Enquête sur le budget ouvert 2017 n'évalue que les événements, les activités ou les développements qui se sont produits jusqu'au 31 décembre 2016. Dans le cadre de l'EBO 2017, la définition de la mise à la disposition du public des documents a été révisée pour ne tenir compte que des documents qui ont été mis en ligne. Par ailleurs, les questions individuelles sur la participation du public et le contrôle budgétaire ont été largement renforcées et actualisées. Une discussion sur ces changements peut être consultée dans le Rapport mondial de l'Enquête sur le budget ouvert (www.openbudgetsurvey.org).

Les réponses de l'Enquête sont généralement étayées par des citations et des commentaires. Il peut s'agir de références à un document public, d'une déclaration publique du gouvernement ou de commentaires issus d'un entretien en face-à-face avec un représentant du gouvernement ou toute autre partie bien informée.

L'Enquête est compilée à partir d'un questionnaire rempli pour chaque pays par des experts budgétaires indépendants qui n'ont aucun lien avec le gouvernement national.

Les réponses des questionnaires de chaque pays sont ensuite examinées indépendamment par un expert anonyme qui n'est en aucun cas associé au gouvernement du pays. En outre, l'IBP invite les gouvernements nationaux à commenter les résultats préliminaires de l'Enquête et prend ces commentaires en compte avant de finaliser les conclusions de l'enquête.

Les chercheurs répondent ensuite aux commentaires des examinateurs et de leur gouvernement, le cas échéant, et l'IBP arbitre les réponses contradictoires pour assurer la cohérence des réponses entre les pays.