

L'Enquête sur le budget ouvert manque-elle d'objectivité vis-à-vis des pays francophones ?

Ian Lienert, Consultant

Janvier 2018

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

TENDANCES DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS FRANCOPHONES JUSQU'EN 2015

Transparence budgétaire globale mesurée par l'Indice du budget ouvert (IBO) :

- La France est un cas particulier parmi les pays francophones, car elle a systématiquement fourni des informations budgétaires détaillées au public (voir la Figure 1).
- Les pays francophones d'Afrique ont obtenu des résultats médiocres dans l'Enquête sur le budget ouvert (EBO) entre 2008 et 2012. Pourtant, ces pays ont connu une amélioration dans l'enquête de 2015, mais seulement dans la mesure où des informations budgétaires « limitées » sont publiées.
- En 2015, la performance globale des pays francophones d'Afrique était proche de celle des pays anglophones d'Afrique, qui n'avaient enregistré qu'une légère amélioration pendant cinq ans, de 2010 à 2015 (voir la Figure 2).
- Dans les pays lusophones d'Afrique, le bilan est mitigé. La transparence budgétaire du Mozambique a toujours surpassé la quasi-totalité des pays francophones, tandis qu'en 2015 de nombreux pays francophones ont dépassé les performances de l'Angola et de Sao Tomé-et-Principe (voir la Figure 3).
- La transparence budgétaire des pays francophones d'Afrique est inférieure à celle des pays asiatiques d'héritage colonial britannique, et également inférieure à celle de la Thaïlande. En revanche, au Cambodge, en Chine et au Vietnam, la transparence budgétaire en 2015 était inférieure à celle de la majorité des pays francophones d'Afrique (voir la Figure 4).

Publication de rapports budgétaires spécifiques en 2015 (voir les Figures 5 et 6) :

- L'Enquête sur le budget ouvert (EBO) 2015 montre que pour les documents budgétaires préparés au tout début du cycle budgétaire, les pays francophones ont publié plus de documents que les pays anglophones (37 contre 34, voir l'Annexe 1).
- En revanche, l'enquête de 2015 constate que les 12 pays anglophones évalués ont continué à enregistrer de meilleurs résultats concernant les Rapport en cours d'année, les Rapports de fin d'année et les

Rapports d'audit externes. Les pays anglophones ont publié 31 documents contre 18 dans les 12 pays francophones évalués en 2015.

COMPRENDRE LES TENDANCES OBSERVÉES ENTRE 2008-2015

Les facteurs de la transparence budgétaire. Il existe cinq principaux déterminants de la transparence budgétaire :

1) les facteurs politiques ; 2) la richesse en ressources naturelles (combinée à l'absence de concurrence politique) ; 3) les revenus et les facteurs socio-économiques ; 4) la culture administrative ; et 5) la fragilité des pays. La littérature ne fournit pas d'estimations non ambiguës de l'importance de chaque facteur, même si l'existence d'élections libres et équitables et d'assemblées législatives multipartites ait été jugée particulièrement influente.

Transparence budgétaire relative aux pays anglophones. En examinant le rôle que ces cinq facteurs ont pu jouer pour expliquer la différence entre les scores moyens de l'Indice sur le budget ouvert dans les pays francophones et les pays anglophones comparables évalués par l'enquête 2015, le rôle des facteurs sur le niveau de transparence budgétaire pour ces deux types de pays semblent être :

- une influence négative due au fait que, en moyenne, les pays francophones évalués ont *moins de liberté politique* que les pays anglophones comparables ;
- une influence négative de l'inclusion de *deux pays producteurs de pétrole / gaz où la liberté politique est minimale* (Algérie et Tchad) dans l'échantillon francophone mais *d'un seul* producteur de pétrole (Nigéria) parmi les pays anglophones ;
- une influence non concluante du *revenu* (PIB par habitant) sur la transparence budgétaire ;
- une influence décroissante de la culture administrative sur la transparence budgétaire ; et
- une influence limitée due à l'inclusion des États fragiles (cette conclusion pourrait être modifiée si plus d'États fragiles participaient à l'EBO).

Facteurs spécifiques affectant l'amélioration de la transparence budgétaire dans les pays francophones (2012-15).

Aucun des cinq facteurs mentionnés ci-dessus ne permet d'expliquer pourquoi la transparence budgétaire des pays francophones a fortement augmenté entre 2012 et 2015. L'un des éléments moteurs permettant l'amélioration de la transparence budgétaire a été l'adoption de nouvelles lois sur la transparence fiscale et des finances publiques dans les pays de l'UEMOA / CEMAC (Union économique et monétaire ouest-africaine / Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) (voir l'Encadré 1, Tableau 1). La majorité des pays francophones ont adopté de

nouvelles lois au cours des dernières années. Cela ne signifie pas qu'ils ont pleinement mis en œuvre les dispositions de ces nouvelles lois. Néanmoins, il semble que les dirigeants politiques du Bénin, du Burkina Faso, de la République démocratique du Congo et du Sénégal aient accepté de publier des documents qui, dans de nombreux cas, étaient déjà produits sans pour autant être publiés. Cela peut être dû à un « effet de démonstration » - un effort visant à rattraper le Mali, un leader régional précoce en matière de transparence. Il était aussi très probablement le résultat de pressions émanant des organisations de la société civile dans le pays et des organisations internationales et des fournisseurs d'aide budgétaire, qui continuent d'identifier les faiblesses de la transparence budgétaire dans les rapports publiés. L'appui budgétaire conditionnel - une incitation financière - semble avoir poussé certains pays francophones à publier des documents budgétaires clés qui étaient produits précédemment sans pour autant être publiés.

CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES PAYS FRANCOPHONES ET BIAIS POSSIBLE DANS L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT

Le rapport examine les caractéristiques spécifiques des systèmes de gestion budgétaire et des finances publiques (GFP) des pays francophones qui pourraient conduire à des préjugés à leur encontre.

- L'on prétend parfois que l'EBO est biaisée parce que les scores de l'Indice sur le budget ouvert (IBO) obtenus par les pays francophones sont inférieurs à ceux des pays non francophones comparables. Cependant, cet argument nécessite un examen des spécificités du budget et des systèmes de gestion des finances publiques des pays francophones qui contribuent aux biais. Dans ce contexte, l'étude révèle que : rien n'indique que deux particularités des pays francophones par rapport au système comptable et aux procédures de clôture et de règlement du budget de fin d'année - périodes comptables complémentaires et lois de règlement budgétaire - entraînent un biais contre les pays francophones.
- Les dispositifs institutionnels d'audit externe dans les pays francophones ne constituent pas un parti pris contre eux. Les quelques pays disposant d'une « section des comptes » relevant de leur Cour suprême pourraient continuer à avoir du mal à publier le Rapport d'audit dans les délais opportuns.
- Les pays francophones ne sont pas les seuls à souffrir d'une faible capacité humaine et matérielle pour préparer et publier les huit documents budgétaires clés. D'autres pays à faible revenu font face à des contraintes similaires. Le nombre d'employés dans les ministères des finances dans les pays africains francophones est généralement plus élevé que dans les pays africains non francophones, ce qui suggère que les ressources humaines ne manquent pas par rapport aux autres pays à faible revenu.

- Les programmes de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne sont souvent particulièrement ambitieux. Cela ne représente pas un parti pris contre les pays francophones évalués dans le cadre de l'EBO, mais nécessite une hiérarchisation et une orientation appropriées du programme de réforme afin de ne pas négliger les « principes fondamentaux » de la gestion financière. En particulier, le programme de réformes ne devrait pas compromettre la production et la publication régulières et en temps opportun des huit documents budgétaires suivis par l'EBO.

Six caractéristiques spécifiques du système de GFP des pays francophones favorisent la transparence budgétaire. Il s'agit notamment : d'un cadre juridique clair qui inclut à la fois l'élaboration et la mise en œuvre du budget accompagnées de dispositions claires pour la classification budgétaire, des projections à moyen terme, des budget-programmes et des informations sur la performance, des informations budgétaires détaillées, et de la centralisation de l'exécution et de la comptabilité du budget. Toutes ces caractéristiques favorisent les pays francophones inclus dans l'EBO par rapport aux pays non francophones qui n'ont pas toujours d'obligations aussi claires dans leurs cadres juridiques.

Quatre contre-arguments supplémentaires indiquent que l'EBO n'est pas biaisée contre les pays francophones.

- L'EBO est conforme aux normes internationales publiées par des organismes internationaux tels que l'Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT), le FMI, l'OCDE et le Secrétariat du Cadre d'évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (appelé également PEFA). Si les normes de l'EBO devaient être rejetées, il serait également nécessaire de rejeter les bonnes et meilleures pratiques budgétaires qui ont été acceptées au niveau international.
- Les pays francophones ne sont pas les seuls à avoir besoin d'un changement de leur cadre juridique avant d'adopter des réformes budgétaires qui améliorent la transparence budgétaire. Les pays d'Europe continentale, la Russie et les pays d'Amérique latine ont également un « état d'esprit juridique » similaire.
- Le manque de volonté politique de publier des informations budgétaires dans certains pays francophones est reproduit ailleurs, notamment dans les États à parti unique, tels que la Chine et le Vietnam, et dans les pays pétroliers non démocratiques du Moyen-Orient.
- Dans la mesure où la corruption affecte de manière négative la transparence budgétaire, les pays francophones ne sont pas uniques.

Les questions d'enquête sont-elles biaisées ? Il peut y avoir quelques cas isolés où les questions de l'EBO présentent un biais. Mais ceux-ci sont rares. De plus, les notes explicatives de l'IBP sur le questionnaire de l'EBO offrent des explications pour limiter ce biais. Même s'il persiste un certain biais, émanant principalement des questions de l'EBO pour lesquelles il n'existe pas de normes internationales non ambiguës, ce biais affecte tous les pays, et pas seulement les pays francophones.

Biais d'agrégation de l'Indice. Même s'il existe un faible niveau de biais d'agrégation - provenant principalement du fait de savoir si un pays a des raisons valables de répondre « non applicable » à certaines questions - les pays francophones ne sont pas plus pénalisés plus que tout autre groupe de pays.

En résumé, cet article ne retrouve aucune preuve de partialité systématique envers les pays francophones concernant les questions de l'EBO, ni dans les caractéristiques uniques des systèmes de GFP des pays francophones, ni dans les questions de l'enquête ou les biais statistiques.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	7
2. Performance relative des pays francophones dans l'Enquête sur le budget ouvert (EBO)	8
2.1 Pays « francophones » et non francophones comparables	8
2.2 Performance globale des pays francophones relative à l'Indice sur le budget ouvert	8
2.3 Comparaison avec les pays anglophones et les autres groupes de pays	9
2.4 Publication des documents budgétaires par les pays francophones	11
3. Comprendre les tendances	13
3.1 Facteurs généraux expliquant la transparence des données budgétaires	13
3.2 Facteurs expliquant la performance relative des niveaux de transparence budgétaire des pays francophones et anglophones	15
3.3 Les facteurs spécifiques de l'amélioration de la transparence des informations budgétaires en 2015 dans les pays francophones	18
3.4 Qu'est-ce qui explique l'amélioration de la transparence budgétaire en 2015 ?	23
4. Caractéristiques spécifiques des pays francophones et biais possible dans l'Enquête sur le budget ouvert	25
4.1 Qu'est-ce qu'un biais ?	25
4.2 L'EBO est-il biaisé parce qu'il ignore les caractéristiques spécifiques des systèmes de GPF des pays francophones ?	25
4.3 Caractéristiques favorables des systèmes de GPF dans les pays francophones	30
4.4 Contre-arguments d'un possible biais contre les pays francophones	33
4.5 Y a-t-il un biais d'enquête et/ou un biais des statistiques dans l'Enquête sur le budget ouvert 2017 ?	35
5. Conclusions	40
Annexe 1. Publication des documents budgétaires clés dans les pays francophones et anglophones, 2012, 2015	41
Annexe 2. Données de l'Enquête Freedom House	43

1. INTRODUCTION

L'Enquête sur le budget ouvert (EBO) est la seule étude comparative indépendante au monde de la transparence des finances publiques, de la participation des citoyens et des institutions indépendantes de contrôle au cours du processus de budgétisation. L'Indice sur le budget ouvert (IBO) est calculé à partir d'un sous-ensemble de questions de l'EBO qui évaluent l'exhaustivité 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'enquête est appliquée de manière cohérente dans les différents pays évalués, de sorte que les résultats sont comparables. Depuis la publication des premiers résultats de l'Enquête en 2006, l'IBO a été publié quatre fois de plus (en 2008, 2010, 2012 et 2015). Au moment de la rédaction de cette étude, les résultats définitifs pour 2017 étaient en cours de préparation pour publication.

Les résultats de 2006 et 2008 pour les pays francophones d'Afrique étaient, en moyenne, considérablement inférieurs à ceux des pays anglophones, ce qui soulève un certain nombre de questions. Est-ce le résultat d'un engagement moindre des pays francophones d'Afrique vis-à-vis de la transparence budgétaire ? Cela pourrait-il refléter un biais dans l'enquête qui pénalise les pays francophones parce que certains aspects de leurs systèmes budgétaires et de GFP ne sont pas pris en compte ?

Avec ces questions à l'esprit, cette étude a trois objectifs principaux :

- analyser la performance des pays francophones dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert et la comparer avec celle des pays comparables non francophones ;
- comprendre les facteurs qui influencent les tendances en matière de transparence budgétaire dans les pays francophones ; et
- déterminer s'il existe des biais dans l'EBO qui pourraient avoir un impact négatif sur la performance des pays francophones.

2. PERFORMANCE RELATIVE DES PAYS FRANCOPHONES DANS L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT

2.1 PAYS « FRANCOPHONES » ET NON FRANCOPHONES COMPARABLES

Pour les besoins de cette étude, un pays francophone est défini comme un pays dans lequel : 1) le français est ou a été une langue dominante ; et 2) la France ou la Belgique ont fortement influencé le système de GFP du pays.¹

Selon cette définition, l'on compte 17 pays francophones en Afrique. Onze de ces pays ont participé aux cycles de l'EBO 2012 et 2015 : L'Algérie, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la République démocratique du Congo, le Mali, le Maroc, le Niger, le Sénégal et la Tunisie.² En comptant la France également, 12 pays francophones sont inclus dans cette étude.

Douze pays anglophones comparables ont été choisis sur la base : 1) des niveaux comparables de faible revenu des pays africains anglophones couverts par l'EBO ; 2) le Royaume-Uni a été ajouté pour correspondre à la France ; et 3) l'Égypte dans cette étude est traitée comme nation anglophone pour tenter de contrebalancer les trois pays francophones d'Afrique du Nord : l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, dont le système de GFP a été influencé par celui de la France.

2.2 PERFORMANCE GLOBALE DES PAYS FRANCOPHONES RELATIVE À L'INDICE SUR LE BUDGET OUVERT

Avant 2015, les résultats de l'IBO étaient très faibles dans tous les pays francophones, à l'exception de la France. Si l'on exclut la France, seul le Mali a obtenu un score supérieur à 40 en 2012, le score se situant dans la partie inférieure de la fourchette de 40 à 60 indiquant une transparence budgétaire « limitée ». Tous les autres pays francophones avaient obtenu un score inférieur à 40, ce qui signifie qu'ils fournissaient au public des informations budgétaires situées dans les catégories « très peu », « minimales » ou « aucune ». En revanche, la France a mis à la disposition du public des informations budgétaires « substantielles » pendant de nombreuses années et, de ce fait, a toujours obtenu des résultats élevés parmi tous les pays étudiés.

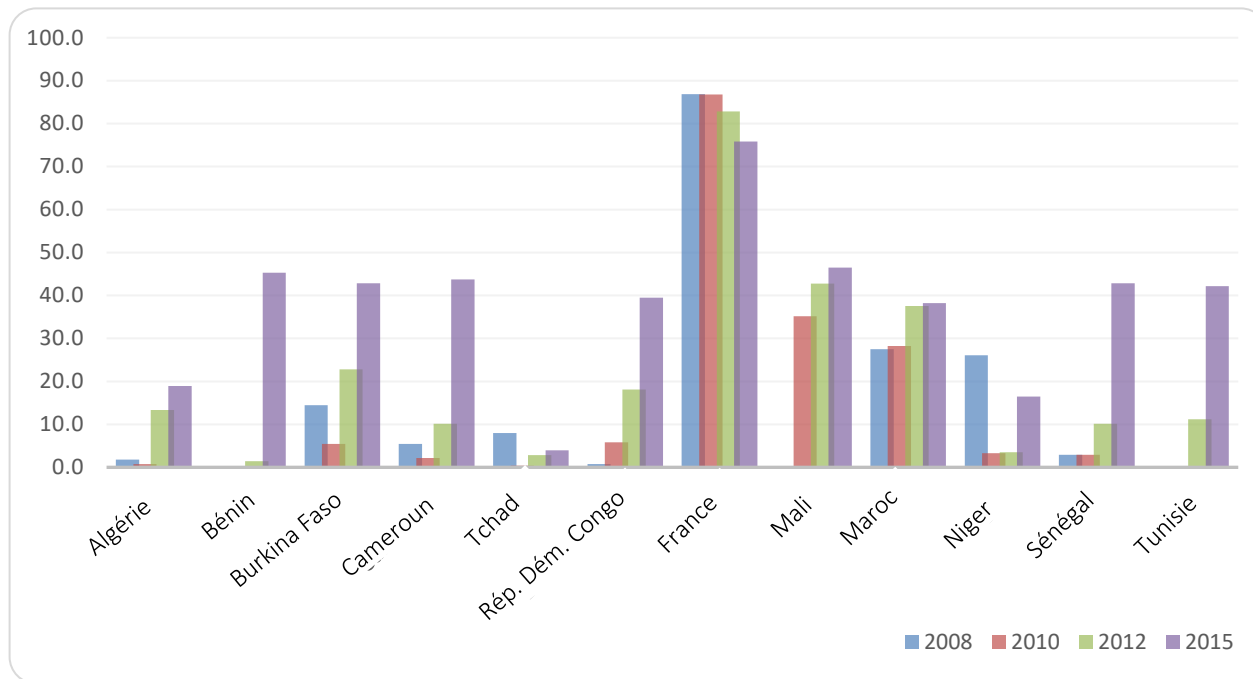
En 2015, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République démocratique du Congo, le Sénégal et la Tunisie ont vu leurs scores de l'IBO augmenter de manière marquée (voir la Figure 1). La plupart de ces pays sont passés dans

¹ La Belgique est incluse parce que les systèmes traditionnels de GFP de la France et de la Belgique étaient similaires, mais pas identiques. Les deux étaient basés sur les principes d'annualité, d'universalité, d'unité et de spécialisation des dépenses.

² Le Rwanda pourrait vraisemblablement être inclus. Cependant, l'anglais est désormais l'une des langues officielles du Rwanda, et depuis 2003, le Rwanda a adopté les caractéristiques du système de GFP anglophone. Puisqu'il peut être classé comme pays francophone ou anglophone, le Rwanda est exclu des deux groupes.

le groupe des pays de l'EBO qui fournissent au public des informations budgétaires « limitées ». La France a continué d'obtenir des scores élevés et demeure une exception parmi les pays francophones évalués dans l'EBO.

FIGURE 1. PAYS FRANCOPHONES : INDICE SUR LE BUDGET OUVERT (MAX. = 100)

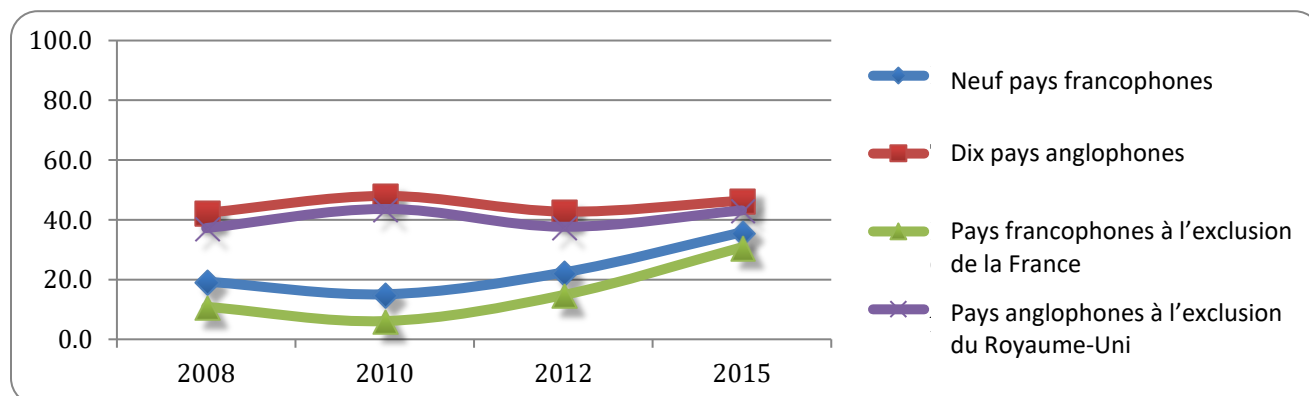


Remarque : Pour ce qui concerne le score de la France, la « baisse » de 83 à 76 en 2015 était presque entièrement due à la modification des questions de l'EBO cette année-là, qui a rendu plus difficile pour les pays d'égaliser leurs scores précédents.

2.3 COMPARAISON AVEC LES PAYS ANGLOPHONES ET LES AUTRES GROUPES DE PAYS

Les différences de scores de l'IBO entre les pays francophones et les pays anglophones étaient importantes en 2008 et 2010. Cependant, depuis lors, l'écart s'est considérablement réduit (voir la Figure 2).

FIGURE 2. SCORES DE L'IBO : PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES



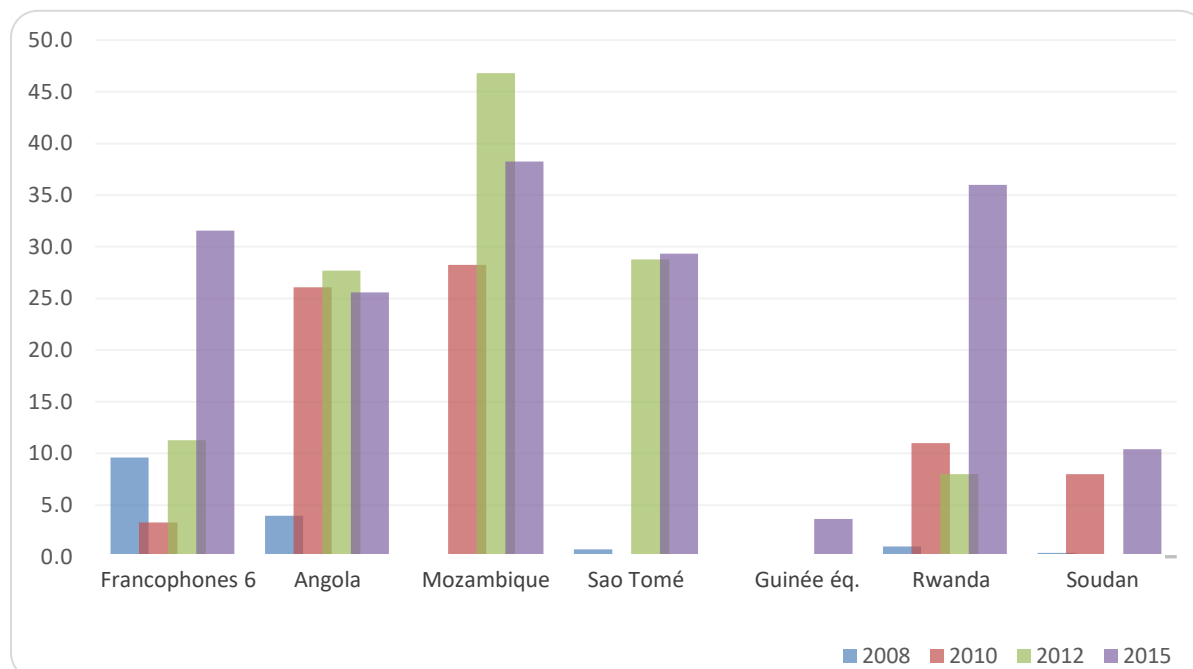
La prudence s'impose avant de tirer toute conclusion pour deux principales raisons :

- La taille de l'échantillon des pays francophones et anglophones est faible. Seulement près de la moitié de tous les pays africains ont été inclus dans l'EBO jusqu'en 2015.
- La volatilité des scores OBI est considérable dans certains pays « anglophones ». Depuis l'EBO 2010, le score de l'IBO obtenu par l'Égypte a fortement baissé (de 49 en 2010 à 13 en 2012) ; celui de la Zambie a également chuté en 2012 (à 4), mais a rebondi à 39 en 2015, à peu près le même score que celui obtenu en 2010, à savoir 36 points.

Pays lusophones d'Afrique. Si l'on se concentre sur l'Afrique subsaharienne, les six pays francophones pour lesquels les données de l'EBO sont disponibles depuis 2008 ont enregistré des résultats inférieurs à ceux de l'Angola et du Mozambique entre 2008 et 2012. Cependant, en 2015, ces six pays francophones ont obtenu, en moyenne, des résultats légèrement plus élevés que l'Angola et Sao-Tomé et Príncipe et nettement meilleurs que ceux de la Guinée équatoriale (voir la Figure 3).

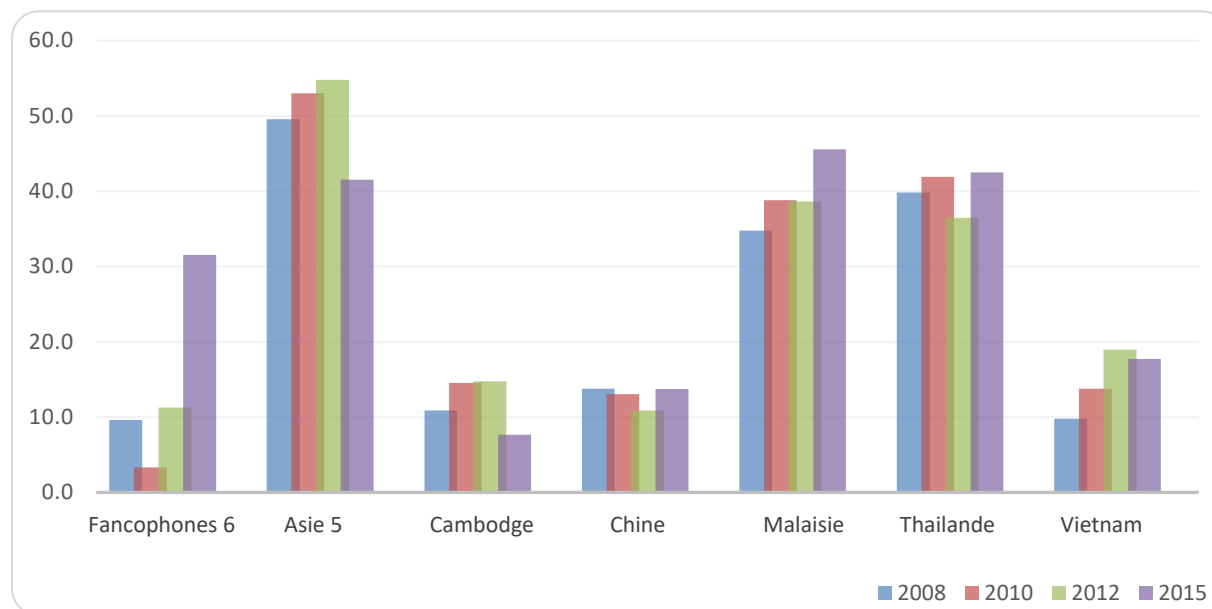
Les autres pays africains. Le Rwanda, comme plusieurs pays francophones, a également amélioré son score de manière significative dans l'EBO 2015. Cependant, cela ne s'est pas produit au Soudan (voir la Figure 3). L'Afrique du Sud (non représentée) a continué à enregistrer de très bonnes performances. (Le pays est exclu des pays anglophones, car il représente un cas particulier parmi tous les pays africains.)

FIGURE 3. PAYS FRANCOPHONES, LUSOPHONES ET AUTRES PAYS AFRICAINS - IBO



Pays asiatiques sélectionnés. Les « 5 pays asiatiques » du sous-continent indien (Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Sri Lanka), ainsi que la Malaisie et la Thaïlande, ont systématiquement dépassé la performance des pays africains francophones (voir la Figure 4). Par ailleurs, de 2008 à 2015, le Cambodge et le Vietnam, deux pays d'influence coloniale française, avec la Chine, ont régulièrement rejoint la catégorie « très peu » ou « aucune » des informations budgétaires mises à la disposition du public.³

FIGURE 4. PAYS FRANCOPHONES D'AFRIQUE ET D'ASIE



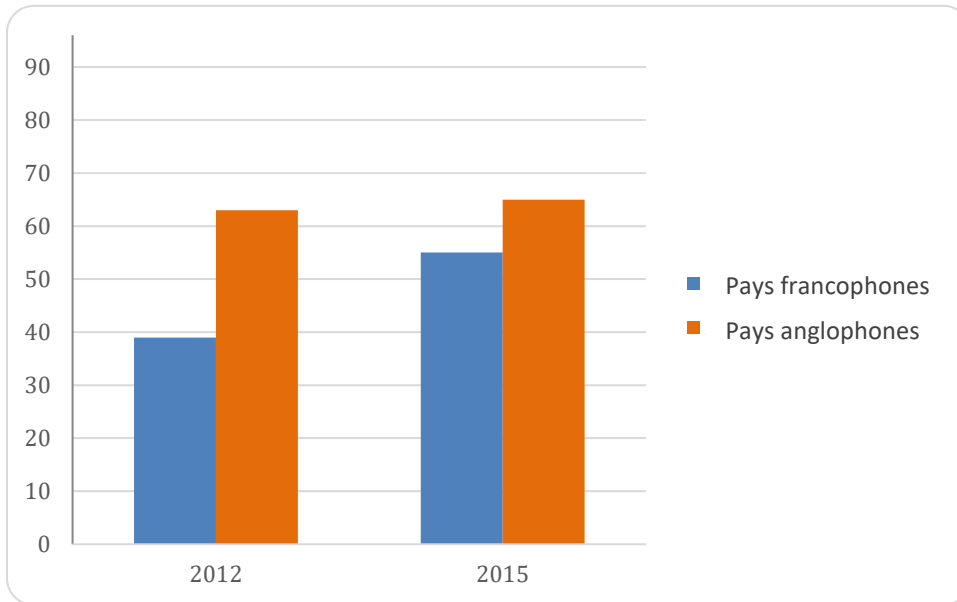
2.4 PUBLICATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PAR LES PAYS FRANCOPHONES

L'EBO examine le statut de huit documents budgétaires clés que les normes internationales de bonne pratique en matière de transparence exigent que les pays publient à différentes étapes du cycle budgétaire. Les améliorations de la transparence budgétaire globale, mesurées par l'IBO, s'accompagnent généralement d'améliorations dans la publication par un pays de ces huit documents clés.

³ Bien que la France ait influencé les systèmes de GFP du Cambodge et du Vietnam dans le passé, cette influence est aujourd'hui limitée, surtout par rapport aux pays francophones d'Afrique, dont les systèmes budgétaires et de GFP restent très similaires à ceux de la France. Voir la Figure 1 de Ian Lienert, "Budgeting in Cambodia, Lao PDR and Vietnam: Divergences from the Traditional French Model", chapter 7 in *Contemporary Developments in Parliamentary Oversight in Francophone Countries*, R. Stapenhurst and L. Imbeau (editors), 2017, Canadian Audit and Accountability Foundation, www.caaf-fcar.ca/en/parliamentary-oversight-resources/external-publications.

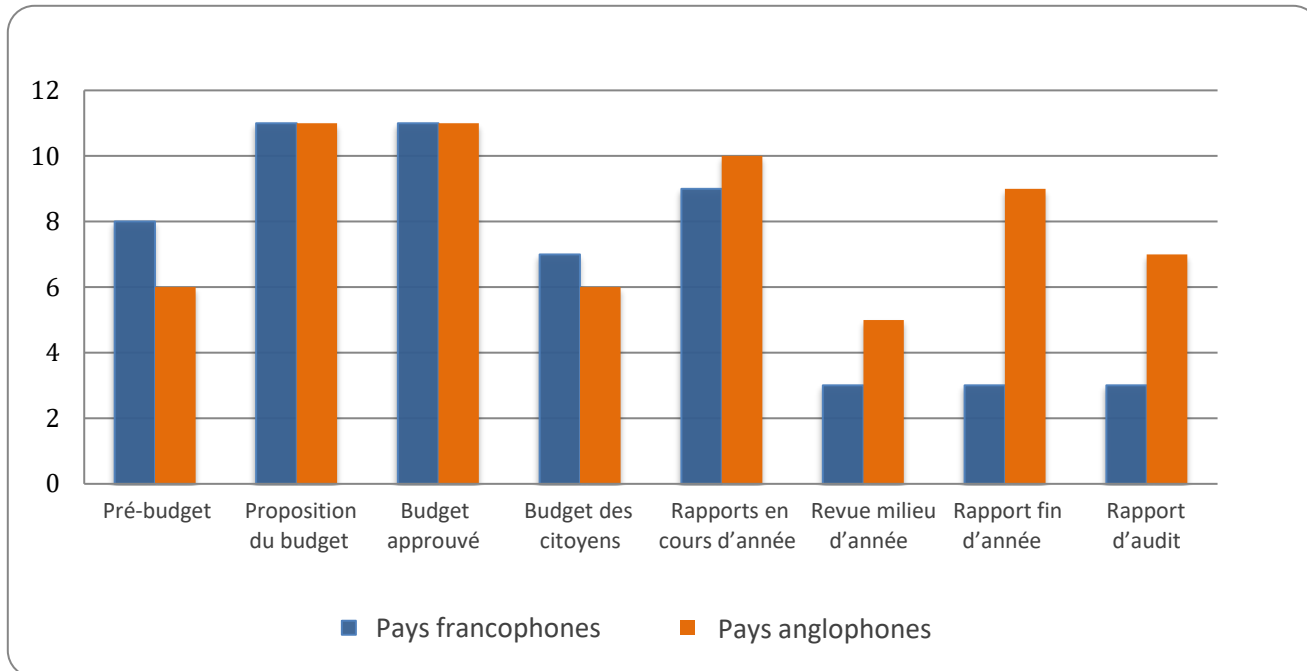
Pour les 12 pays francophones et les 12 pays anglophones évalués dans cette étude, 96 documents auraient pu être publiés en temps opportun dans chaque groupe de pays. La Figure 5 montre qu'en 2015, les pays francophones ont effectivement publié un nombre beaucoup plus élevé de documents budgétaires qu'en 2012, tandis que les pays anglophones ont enregistré très peu d'amélioration par rapport aux scores obtenus en 2012.

FIGURE 5. PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES : NOMBRE DE DOCUMENTS BUDGÉTAIRES PUBLIÉS EN 2012 ET 2015 (MAXIMUM POSSIBLE = 96)



En examinant de près les documents où cette amélioration s'est produite, les 12 pays francophones ont légèrement dépassé le record de publication des 12 pays anglophones en 2015 concernant le Rapport préalable au budget et le Budget des citoyens. Onze des 12 pays de chaque zone ont publié le Projet de budget de l'exécutif et le Budget approuvé (voir la Figure 6, voir également l'Annexe 1). En revanche, les pays francophones se sont classés derrière les pays anglophones concernant la publication des Rapports de milieu d'année, des Rapports de fin d'année et des Rapports d'audit.

FIGURE 6. PUBLICATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES, EBO 2015



3. COMPRENDRE LES TENDANCES

3.1 FACTEURS GÉNÉRAUX EXPLIQUANT LA TRANSPARENCE DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES

Cinq facteurs généraux contribuent, à des degrés divers, au niveau de transparence budgétaire d'un pays.

1. *Les facteurs politiques.* Dans les pays démocratiques, les citoyens, les médias et la législature peuvent être des forces puissantes pour améliorer la mise à disposition des informations budgétaires au public. En s'appuyant sur les données de l'IBP pour l'année 2008 (85 pays), Joachim Wehner et Paolo de Renzio (2012) ont conclu que les facteurs politiques nationaux, notamment la tenue d'élections libres et équitables et la fragmentation politique (la représentation multipartite et la concurrence politique au sein de la législature), sont parmi les déterminants les plus significatifs de la transparence budgétaire.⁴

⁴ Joachim Wehner and Paolo de Renzio, "Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency," *World Development* 41 (January 2013): 96-108.

D'autres chercheurs (par exemple, Alt et al. 2006) confirment l'importance des facteurs politiques en matière de transparence budgétaire.⁵

2. *Richesse en ressources naturelles combinée à l'absence de concurrence politique.* Dans les pays producteurs de pétrole où les élections sont libres, la transparence budgétaire n'est pas affectée par la richesse pétrolière. En revanche, il existe une forte relation négative entre la richesse pétrolière et gazière et la transparence budgétaire dans les pays où il n'existe aucune concurrence politique. « Il semble que les dirigeants autocratiques sont incités à limiter la divulgation », écrivent Wehner et de Renzio (page 104). Il n'est donc pas surprenant que les producteurs de pétrole dans les démocraties faibles, notamment l'Arabie saoudite, le Qatar, la Guinée équatoriale, le Tchad, le Venezuela, le Soudan, l'Égypte, l'Algérie et l'Angola, se retrouvent au bas du classement de l'IBO.⁶ En revanche, la Norvège et le Royaume-Uni sont aussi pays producteurs de pétrole mais dotés d'une grande liberté politique, et se classent très haut dans les éditions successives de l'EBO.
3. *Facteurs liés au niveau de revenu et facteurs socio-économiques.* Une analyse de l'EBO 2008 a révélé que le niveau de revenu d'un pays est une variable clé affectant le niveau de transparence budgétaire, même en tenant compte d'autres facteurs (p.20, IBP, 2012).⁷ Dans une régression bivariée entre la transparence budgétaire et le revenu, Farhan Hameed trouve également une relation statistiquement significative.⁸

Bien qu'il semble que les pays à revenu élevé soient plus susceptibles de divulguer des informations financières et soient plus transparents que les pays à faible revenu, d'autres recherches révèlent des résultats plus nuancés. Par exemple, Ana-María Rios, Benito Bernardino et Francisco Bastida ont constaté que l'influence du revenu national sur la divulgation des données budgétaires est surpassée par l'éducation (une population instruite exige plus d'informations fiscales).⁹ En outre, James Alt et ses collègues ont constaté que les déséquilibres budgétaires, sous la forme d'excédents ou de déficits plus élevés, contribuent de manière positive et significative à la transparence fiscale dans les États Américains.¹⁰

⁵ James E. Alt, David D. Lassen, and Shanna Rose, "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States," *IMF Staff Papers* 53, Special Issue (2006): 30–57.

⁶ Les neuf pays classés dans la catégorie « pas de liberté politique » en 2015 (voir <https://freedomhouse.org>).

⁷ Voir International Budget Partnership, « Enquête sur le budget ouvert 2012 » (Washington, D.C.: © International Budget Partnership 2012 20).

⁸ Farhan Hameed, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," *Working Paper WP/05/225* (Washington, D.C.: FMI, décembre 2005).

⁹ Ana-María Rios, Bernardino Benito, and Francisco Bastida, "Determinants of Central Government Budget Disclosure: An International Comparative Analysis," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15, no. 3 (June 2013): 235-54.

¹⁰ Alt, Lassen, and Rose, "The Causes of Fiscal Transparency."

4. *Culture administrative*. Vincente Pina, Lourdes Torres et Sonia Royo ont suggéré que les pays anglo-saxons et nordiques sont plus transparents que les pays d'Europe continentale parce que ces derniers se préoccupent davantage du respect de la loi et ressentent moins le besoin de rendre des comptes aux citoyens.¹¹ Cependant, peu d'études rigoureuses permettent d'appuyer cette hypothèse. Par exemple, Isabel Gallego-Álvarez, Luis Rodríguez-Domínguez et Isabel-María García-Sánchez n'ont pas trouvé d'impact statistiquement significatif du style de l'administration publique sur l'administration [publique] en ligne (un indicateur indirect de la transparence budgétaire) dans 81 municipalités européennes.¹²
5. *Les États fragiles*. Alta Fölscher et Emilie Gay ont constaté que les États fragiles en Afrique obtiennent un score de l'IBO inférieur à ceux des États africains non fragiles.¹³

3.2 FACTEURS EXPLIQUANT LA PERFORMANCE RELATIVE DES NIVEAUX DE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DES PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES

Cette section utilise les données de l'EBO 2012 et de l'EBO 2015 pour examiner comment ces cinq facteurs généraux ont affecté le niveau de transparence budgétaire dans les 24 pays francophones et anglophones.

1. *Concurrence politique et liberté*. En étudiant 26 pays africains, GIZ a constaté que, au lieu d'une concurrence politique avec des changements de pouvoir réguliers, de nombreux pays africains ont « soit des partis dominants uniques, soit des paysages politiques partisans excessivement personnalisés et fractionnés ». Les auteurs suggèrent que l'absence de concurrence politique au parlement est plus prononcée dans les pays francophones que dans les pays anglophones. Ils écrivent, « Particulièrement en Afrique francophone, le paysage des partis est faiblement développé et l'existence de nombreux partis politiques fractionnés aux côtés d'un parti très dominant est la norme ».¹⁴

Sur la base d'enquêtes sur la liberté politique, les 12 pays anglophones sont en moyenne légèrement plus libres que les pays francophones.¹⁵ Bien qu'il existe une relation positive entre la liberté politique et la transparence budgétaire, il y a aussi un certain nombre de cas particuliers, surtout parmi les pays

¹¹ Vincente Pina, Lourdes Torres, and Sonia Royo, "Is E-government Promoting Convergence Towards More Accountable Local Governments?" *International Public Management Journal* 13, no. 4 (décembre 2010): 350–80.

¹² Isabel Gallego-Álvarez, Luis Rodríguez-Domínguez, and Isabel-María García-Sánchez, "Are Determining Factors of Municipal E-government Common to a Worldwide Municipal View? An Intra-Country Comparison," *Government Information Quarterly* 27, no. 4 (October 2010): 423-30.

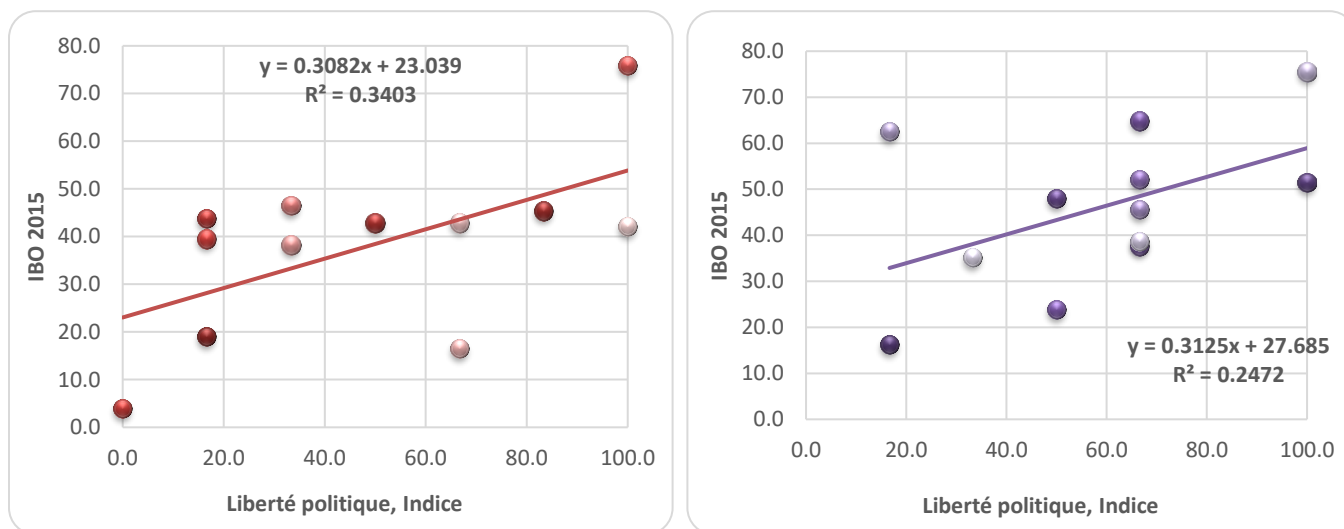
¹³ Alta Fölscher and Emilie Gay, "Fiscal Transparency and Participation in Africa: A Status Report," (Pretoria: CABRI, 2012): 15.

¹⁴ "Guardians of Democratic Accountability: The Role of Anglophone and Francophone African Parliaments in Supervising the Budget," (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2016): 8.

¹⁵ Sur une échelle de 1 (liberté politique totale) à 7 (liberté gravement réprimée), en 2012 et en 2015, les pays anglophones ont atteint une moyenne de 3,5 par rapport à 4,1 pour les francophones. Voir l'Annexe 2.

anglophones (voir les Figures 7A et 7B). Par exemple, l'Ouganda obtient un score de l'IBO relativement acceptable, malgré une liberté politique faible. Néanmoins, le fait que quatre pays francophones, par rapport à deux pays anglophones, soient jugés politiquement répressifs explique en partie le score légèrement inférieur de l'IBO pour les pays francophones en 2015.

FIGURE 7. (A) PAYS FRANCOPHONES : IBO ET LIBERTÉ POLITIQUE ; ET (B) PAYS ANGLOPHONES : IBO ET LIBERTÉ POLITIQUE



Remarque : L'Indice de liberté politique est construit en recalculant les données de Freedom House sur une échelle de 0 à 100 dans laquelle le score original de 7 (répression politique sévère) = 0 et le score original de 1 (liberté politique totale) = 100

2. *Richesse en ressources naturelles.* Le score moyen de l'IBO des pays francophones en 2015 a été affecté de manière négative par les faibles scores de deux pays producteurs de pétrole et de gaz, l'Algérie et le Tchad, qui ne sont pas politiquement libres (voir l'Annexe 2). En revanche, le Nigeria, pays au moins en partie libre sur le plan politique, est le seul pays africain anglophone fortement dépendant du pétrole. Ainsi, la richesse pétrolière combinée à une liberté politique limitée explique en partie le score inférieur de l'IBO de l'Afrique francophone.
3. *Niveaux de revenus.* Si la France est incluse dans les pays francophones et le Royaume-Uni dans les pays anglophones, il existe une relation positive entre les scores de l'IBO et le PIB par habitant. Cependant, lorsque ces deux pays sont exclus, la relation positive s'effondre.

Pour les pays francophones, hormis la France, les revenus et la transparence budgétaire sont négativement liés. Ce résultat est dû à l'inclusion de trois pays d'Afrique du Nord, dont les revenus par habitant sont considérablement plus élevés que ceux des pays d'Afrique subsaharienne, mais qui

enregistrent également de faibles niveaux de transparence budgétaire. Lorsque ces trois pays sont également exclus, il existe une faible relation positive entre le revenu par habitant et la transparence budgétaire. Si le Tchad est également exclu, qui est un cas particulier enregistrant un très faible score de l'IBO en 2015, la relation positive se renforce légèrement.

Pour les pays anglophones d'Afrique subsaharienne (à l'exclusion de l'Égypte), il existe une relation négative entre le revenu par habitant et la transparence budgétaire. Ce résultat est dominé par l'inclusion du Nigéria, dont le revenu par habitant (PPA ajusté) est relativement élevé, alors que son score global de l'IBO est faible. Lorsque le Nigeria est exclu, il existe toujours une relation négative, bien que beaucoup plus faible, entre le revenu et les scores de l'IBO des neuf pays africains anglophones restants de l'échantillon.

4. *Culture administrative.* Dans une étude basée sur les données de l'IBO de 2010, « le patrimoine administratif semble avoir un impact plus important sur la transparence d'un pays que sur le revenu », écrivent Fölscher et Gay.¹⁶ Ce résultat était principalement fondé sur l'équivalent 2010 dans la Figure 6 ci-dessus. En 2010, des différences très significatives entre les pays africains francophones et anglophones ont été observées concernant la publication de sept des huit documents budgétaires clés.¹⁷

Les résultats de l'EBO 2015 présentent une image assez différente. Comme le montre la Figure 6, pour les quatre premiers documents budgétaires clés, les pays francophones ont publié plus de documents budgétaires que les pays anglophones, ce qui a réduit l'écart entre les deux groupes de « culture administrative ». Si l'on considère le revenu par habitant comme le seuil entre les groupes « à faible revenu » et « à revenu moyen inférieur », les pays à faible revenu (francophones et anglophones) ont publié presque autant de documents budgétaires en 2015 que les autres pays à revenu moyen inférieur.¹⁸

Alors que les pays francophones se classent encore derrière les pays anglophones pour la publication des documents aux stades du « budget exécuté » (les Rapports en cours d'année, la Revue de milieu d'année, le Rapport de fin d'année et le Rapport d'audit), le facteur « différence de culture administrative » a considérablement diminué lorsqu'il s'agit d'expliquer pourquoi la transparence budgétaire des pays francophones est inférieure à celle des pays anglophones.

¹⁶ Fölscher and Gay, "Fiscal Transparency and Participation in Africa," 15.

¹⁷ Fölscher et Gay ont également examiné les indicateurs PI-6 et PI-10 du PEFA, notant que les différences entre les groupes linguistiques étaient moins frappantes en examinant les données du PEFA

¹⁸ Cela correspond largement à la définition d'un « pays à faible de revenu » de la Banque mondiale.

5. *Les États fragiles.* Sept pays africains qui ont complété l'EBO 2015 ont été considérés par la Banque mondiale comme des pays fragiles : le Tchad, la République démocratique du Congo, le Libéria, le Mali, la Sierra Leone, le Soudan et le Zimbabwe. L'IBO moyen de ces pays (32 sur 100) était légèrement inférieur à celui des États africains « non fragiles » (40 sur 100). Cependant, ce résultat est entièrement dominé par l'inclusion du Tchad et du Soudan dans la liste des États fragiles. Les cinq autres pays montrent qu'il est possible d'améliorer la transparence budgétaire tout en étant un État fragile. Sur la base de la moyenne de ces cinq pays, il est tentant de conclure que la fragilité et la faible transparence budgétaire ne sont pas liées. Cependant, la plupart des États fragiles ne participent pas à l'EBO et il semble probable que la plupart des États fragiles non participants auraient un très faible niveau de transparence budgétaire.¹⁹

3.3 LES FACTEURS SPÉCIFIQUES DE L'AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES EN 2015 DANS LES PAYS FRANCOPHONES

Cette sous-section examine les raisons pouvant expliquer pourquoi la transparence budgétaire des pays francophones a évolué rapidement entre 2012 et 2015. En particulier, pourquoi une amélioration significative de la transparence budgétaire au Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Démocratique du Congo, Sénégal et Tunisie en 2015 a-t-elle été observée ?

Les niveaux de revenu, les conditions socio-économiques, la richesse en ressources naturelles et la culture administrative n'évoluent pas rapidement. Par conséquent, il est peu probable que ces facteurs expliquent en grande partie, le cas échéant, la forte augmentation de la transparence budgétaire des pays francophones en 2015.

Conditions politiques. En revanche, les conditions politiques peuvent changer rapidement. Dans les pays qui étaient non démocratiques, un changement de régime au moyen d'élections équitables pourrait entraîner des changements significatifs en matière d'ouverture et de transparence budgétaire. Cependant, entre les cycles 2012 et 2015 de l'Enquête sur le budget ouvert, peu de changements se sont produits en matière de liberté politique dans les 24 pays de cette étude. Dans les pays francophones, l'amélioration de la liberté politique en Tunisie a été compensée par une détérioration des libertés politiques au Mali, tandis que dans les pays anglophones, une légère amélioration au Zimbabwe a été compensée par une légère détérioration des libertés politiques en Ouganda (voir l'Annexe 2). Il est donc fortement improbable que les changements mineurs de la liberté politique, notamment en matière d'élections équitables et de représentation multipartite au parlement, aient eu un impact sur

¹⁹ Onze États fragiles d'Afrique n'ont pas participé à l'EBO en 2015 : le Burundi, la République centrafricaine, les Comores, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, la Guinée-Bissau, la Libye, Madagascar, la Somalie, le Soudan du Sud et le Togo.

l'amélioration sensible de la disponibilité des documents budgétaires clés dans plusieurs pays francophones pendant ces trois années.

Statut de fragilité. En outre, le statut de pays fragile des pays étudiés a peu varié entre 2012 et 2015.²⁰ Bien que le Mali ait été ajouté à la liste des États fragiles de la Banque mondiale en 2015, la transparence budgétaire en 2015 s'est améliorée dans les pays examinés. Les changements du statut de « fragilité » n'ont donc pas eu d'impact sur l'amélioration de la disponibilité des documents budgétaires dans les pays francophones.

Obligations juridiques. Dans les années 1990, certains pays anglophones membres de l'OCDE ont adopté des lois sur la transparence budgétaire. La Nouvelle-Zélande l'a fait en 1994 ; l'Australie et le Royaume-Uni en 1998. Quelques pays non anglophones, comme le Brésil en 2000, ont rapidement emboîté le pas. En 2001, la France a adopté une nouvelle loi sur les finances publiques (Loi *Organique portant sur les Lois de Finances*, LOLF), en particulier pour introduire la budgétisation par programme, mais aussi pour améliorer la mise à la disposition au parlement et au public des informations budgétaires.

Les 14 pays francophones d'Afrique de la zone CFA ont cherché à aller plus loin que la France et l'UE en édictant des lois et des décrets types dans différents domaines des finances publiques. En 2000, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a publié un modèle de Code de transparence des finances publiques. Pourtant, à cette époque, le Code a joué un rôle minime, sachant que l'attention avait été accordée aux cinq autres directives aux pays membres, à savoir l'élaboration de quatre décrets de finances publiques et d'une nouvelle loi de finances.²¹

En 2009, un effort renouvelé pour promouvoir la transparence budgétaire, via l'adoption d'une nouvelle loi dans chaque pays de la zone CFA, a véritablement commencé. Le Conseil des ministres de l'UEMOA a publié une nouvelle directive relative à un Code de transparence des finances publiques, qui devait être mis en œuvre dans chacun des huit pays de l'UEMOA. Deux ans plus tard, le Conseil des ministres des six pays de la zone CFA de la CEMAC (Afrique centrale) a émis une directive similaire.²² (Chaque directive contenait des obligations de publier des informations budgétaires, voir l'Encadré 1.)

²⁰ L'Angola, la République du Congo (Brazzaville) et la Guinée, qui n'étaient pas des pays ciblés dans ce document, ont été retirés de la liste.

²¹ UEMOA (WAEMU), "Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale," (Union économique et monétaire Ouest Africaine, Juin 2004): 83, disponible à l'adresse: www.uemoa.int/fr/type/rapports.

²² Pour plus d'informations, voir Bacari Koné et Mfombouot Abdoulaye, « L'harmonisation du cadre de gestion des finances publiques dans l'espace CEMAC : repartir sur les bases plus rassurantes, » *IMF Public Financial Management Blog* (27 Mars 2012), <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/03/lharmonisation-du-cadre-de-gestion-des-finances-publiques-dans-lespace-cemac-repartir-sur-les-bases-.html>; et "Cameroon: 2015 Article IV Consultation Staff Report," *IMF Country Report* no. 15/331 (décembre 2015) : 15-6.

Sur la base du contenu des directives et de l'obligation de publication (quatrième puce dans l'Encadré 1), le Code exige explicitement que sept des huit documents budgétaires clés de l'EBO soient publiés par les États membres. Une Revue de milieu d'année n'est pas explicitement exigée. Cependant, si un projet de loi de finances rectificative devait être préparé en milieu d'année, la directive exige la publication du rapport en cours d'année associé à ce projet de loi.

ENCADRÉ 1. EXIGENCES DE PUBLICATION DANS LES DIRECTIVES DU CODE DE TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES DE L'UEMOA ET DE LA CEMAC

- La publication des informations sur les finances publiques dans les délais appropriés est une obligation juridique.
- Un calendrier de publication doit être annoncé chaque année et respecté.
- Les médias et la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations budgétaires et aux débats publics.
- Toutes les informations budgétaires décrites dans le Code de transparence sont publiées sur les sites internet des institutions responsables.
- Un budget des citoyens (« un guide succinct, clair et simple ») est publié au moment du budget annuel. Il présente les principales catégories de revenus et de dépenses et leur évolution d'une année à l'autre.

Sources : Directive No. 01/2009/CM/UEMOA et Directive No. 06/11-UEAC-190-CM-22 (synthèse par l'auteur des principaux extraits).

Les huit États francophones d'Afrique de l'Ouest et les six États francophones d'Afrique centrale ont accepté un calendrier pour transposer la directive sur la transparence fiscale dans une loi nationale et mettre en œuvre ses exigences de transparence. Les progrès réalisés pour transposer les directives dans la loi ont été mitigés. Sur les sept pays de la zone CFA de cette étude, trois parlements (au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal) ont adopté une loi relative au Code de transparence des finances publiques en 2013 ; le Niger a suivi en 2015 ; et le Bénin a adopté un décret gouvernemental et non une loi en 2015 (voir le Tableau 1). Les pays de la CEMAC ont été plus lents à suivre : le Tchad a adopté une loi sur le Code de transparence en 2017, alors que le Cameroun avait préparé un projet de loi. Outre les pays francophones qui ont participé à l'EBO 2015, tous les pays de l'UEMOA, ainsi que le Gabon et la République du Congo, ont adopté des lois relatives au Code de transparence des finances publiques.

Les 14 pays de la zone CFA étaient également tenus par les directives d'adopter de nouvelles lois budgétaires organiques qui, à l'instar de la LOLF en France, visaient à introduire une budgétisation par programme et à

améliorer la transparence budgétaire. La LOLF et ses directives dressent la liste des documents à joindre au projet de loi de finances annuelle et au projet de la loi de règlement.

La LOLF française de 2001 ne précise pas que les huit documents budgétaires clés évalués dans l'EBO soient publiés. Cela s'explique principalement par le fait que la France a une longue tradition de publication de ses principaux documents budgétaires. À l'exception des deux documents budgétaires adoptés en tant que lois par les parlements des pays francophones (la loi de finances annuel et la loi de règlement) et publiés au Journal officiel, les autres documents (Budget des citoyens, Rapport préalable au budget, etc.) sont publiés volontairement en France et ne nécessitent aucune loi obligeant leur publication.

En dehors de la zone CFA, la République démocratique du Congo en 2011 et le Maroc en 2015 ont adopté de nouvelles lois de finances organiques et introduit une budgétisation basée sur les programmes. En outre, la Tunisie a préparé un projet de loi organique en 2016 (voir le Tableau 1). Ainsi, les 11 pays francophones d'Afrique inclus dans cette étude, à l'exception de l'Algérie, ont adopté ou sont en passe d'adopter une nouvelle loi organique à la loi de finances.

PAYS FRANCOPHONES : TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ET LOIS DE FINANCES PUBLIQUES

	Transparence budgétaire		Finances publiques
	Loi	Décret	Loi
<i>Pays francophones de l'EBO</i>			
Algérie	Non		Non
Bénin	Non	Oui, 2015	Oui, 2013
Burkina Faso	Oui, 2013		Oui, 2015
Cameroun	Projet de loi 2016		
Tchad	Oui, 2016		
République démocratique du Congo	Non		Oui, 2011
France	Non		Oui, 2001
Mali	Oui, 2013		Oui, 2013
Maroc	Non		Oui, 2015
Niger	Oui, 2014		Oui, 2012
Sénégal	Oui, 2012		Oui, 2011
Tunisie	Non		Projet de loi 2016
<i>Pays francophones non-EBO (sélection)</i>			
Côte d'Ivoire	Oui, 2014		Oui, 2014
République du Congo (Brazzaville)	Oui, 2017		Oui, 2012
Togo	Oui, 2013		Oui, 2014

Résultats des nouvelles lois. Bien que le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal aient formellement adopté des lois sur la transparence budgétaire en 2013, dans les cycles de l'EBO 2010 et 2012, le Mali a obtenu de bons résultats (voir la Figure 1), contrairement aux mauvais résultats du Burkina Faso et du Sénégal, en particulier en 2010. Linda Beck et ses collègues attribuent la mauvaise performance relative du Sénégal en 2010 à trois facteurs : 1) la domination de l'exécutif (« l'hyperprésidentialisme ») et la domination d'un seul parti (c'est-à-dire le manque de concurrence politique au parlement) ; 2) l'implication contradictoire des bailleurs de fonds ; et 3) l'activisme limité des médias et de la société civile. Ces trois facteurs étaient absents au Mali en 2010, selon les auteurs.²³

S'il est tentant d'attribuer l'amélioration de la disponibilité des documents budgétaires au Burkina Faso et au Sénégal en 2015 à l'adoption de la nouvelle loi sur la transparence des finances publiques en 2013, le cas du Mali montre que d'autres facteurs étaient également en jeu. Par ailleurs, le gouvernement du Bénin n'a pas adopté de

²³ Linda Beck, E. H. Seydou Nourou Toure, and Aliou Faye, "Capturing Movements at the Margin: Senegal's Efforts at Budget Transparency Reform," in *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, ed. Sanjeev Khagram, Archon Fung, and Paolo de Renzio (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013).

Décret sur la transparence des finances publiques avant la fin de la période de recherche de l'EBO 2015, clôturée le 30 juin 2014.

Tandis que l'adoption d'une nouvelle législation peut contribuer à améliorer la transparence budgétaire, il n'y a aucun rapport 1:1 entre le moment de l'adoption de la nouvelle loi et le moment où l'on constate une amélioration de la transparence budgétaire. En effet, un pays peut adopter une nouvelle loi exigeant une transparence accrue, mais ne pas appliquer les exigences de la loi. Cela semble certainement être le cas au Cambodge, en Chine et au Vietnam après les amendements apportés à leurs lois sur les finances publiques en 2008, 2015 et 2014 respectivement. Dans ces trois pays, les informations budgétaires publiées restent dans la catégorie « peu » ou « aucune ».²⁴ Cela semble également être le cas au Kenya, où l'adoption d'une nouvelle loi sur la gestion des finances publiques en 2012 ne semble pas avoir eu d'impact sur le score de l'IBO obtenu par le Kenya en 2015.

3.4 QU'EST-CE QUI EXPLIQUE L'AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE EN 2015 ?

Décision politique de publier des documents déjà disponibles en interne. Une étape relativement facile pour un pays d'améliorer l'accès du public aux informations budgétaires (et donc son score de l'IBO) est de diffuser des informations qui sont déjà prêtes pour un usage interne au sein du gouvernement et de ses ministères. La publication de tels documents budgétaires sur des sites officiels - pour la première fois en 2015 - est la principale raison pour laquelle le Bénin et le Sénégal ont amélioré la mise à la disposition au public des informations budgétaires. Neuf des 16 documents supplémentaires publiés en 2015 (par rapport à 2012) dans les 12 pays francophones sont issus de cette source. En outre, en 2015, le Burkina Faso a mis à disposition, sur demande, des copies électroniques (en ligne) des documents budgétaires déjà préparés au sein du gouvernement. En revanche, la République démocratique du Congo (RDC) a préparé pour la première fois et a publié un Rapport préalable au budget et un Budget des citoyens.

Pourquoi en 2012 et en 2015 ? Bien que les autorités politiques du Bénin, du Burkina Faso, de la RDC et du Sénégal aient autorisé la publication de documents qui ne relevaient pas du domaine public antérieurement, il est probable que leurs décisions aient été prises sous la pression de cinq sources :

- *Les Commissions régionales de l'UEMOA et de la CEMAC.* La dynamique relative à l'adoption et / ou la mise en œuvre des directives de l'UEMOA et de la CEMAC, notamment celles relatives à la transparence budgétaire, s'est renforcée en 2012-15. Le besoin perçu de diffuser davantage d'informations budgétaires

²⁴ Étant donné que les modifications apportées aux lois en Chine et au Vietnam sont récentes, les autorités des pays pourraient faire valoir qu'il faut plus de temps pour la mise en œuvre des exigences de divulgation dans les lois.

au public s'est concentré dans les pays de l'UEMOA au cours de ces trois années. Cela augure bien d'une amélioration dans les six pays de la CEMAC dans les années à venir.

- *Les effets de démonstration.* Aucun pays ne souhaite être considéré comme retardataire dans la région. Étant donné que le Mali, et dans une moindre mesure le Burkina Faso, ont été les premiers à améliorer la transparence budgétaire dans la zone UEMOA, les dirigeants politiques du Bénin et du Sénégal ont peut-être pris des mesures pour rattraper leurs voisins.
- *Les Organisations nationales de la société civile (OSC).* La publication en cours par les OSC locales, notamment la publication des rapports des cinq cycles de l'EBO, sensibilise le gouvernement (tant au niveau politique qu'au niveau des fonctionnaires) à la nécessité d'améliorer la transparence budgétaire. Les rapports de pays de l'EBO contiennent des recommandations pour la publication de documents budgétaires spécifiques et pour améliorer l'exhaustivité des documents budgétaires déjà publiés. Cela aide les gouvernements à concentrer leur attention sur les actions concrètes à entreprendre.
- *Les organisations internationales.* La publication de rapports sur la gestion des finances publiques et la transparence budgétaire par les organisations internationales crée une pression sur les représentants du gouvernement pour renforcer la transparence budgétaire. De nombreux pays africains francophones ont autorisé la publication des évaluations du Cadre PEFA et des rapports sur la transparence budgétaire du FMI, qui évaluent les points forts et identifient les faiblesses en matière de transparence budgétaire à résoudre par l'action politique.
- *Les fournisseurs de l'appui budgétaire.* L'aide financière bilatérale et multilatérale à l'Afrique est de plus en plus fournie sous forme d'appui budgétaire général, pour lequel le pays bénéficiaire procède à des réformes spécifiques, y compris dans le domaine des finances publiques. L'Union européenne (UE) est l'un des principaux fournisseurs d'aide budgétaire en Afrique francophone. Pour être éligible à l'aide budgétaire financée par l'UE, un pays doit démontrer une amélioration de la transparence budgétaire (l'un des quatre critères). Les lignes directrices de l'UE se concentrent en particulier sur la publication de six des huit documents budgétaires clés de l'EBO.²⁵ Cette mesure incitative semble avoir poussé certains pays francophones à publier, en 2012-2015, leurs projets de budgets et / ou leurs budgets adoptés.

²⁵ "Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management: A modern approach to Budget support," Tools and Methods Series, Document de travail (Bruxelles : Commission européenne, septembre 2012): 41.

4. CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES PAYS FRANCOPHONES ET BIAIS POSSIBLE DANS L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT

4.1 QU'EST-CE QU'UN BIAIS ?

Un biais peut être défini comme un préjugé pour ou contre une personne ou un groupe, en particulier d'une manière jugée injuste. Une définition plus technique du biais est la distorsion systématique d'un résultat statistique dû à un facteur non autorisé dans sa dérivation. La littérature sur les statistiques distingue *le biais de mesure* du *biais de l'estimateur*. Ce dernier est inhérent à la procédure d'estimation et diminue avec la taille de l'échantillon, tandis que le biais de mesure se produit quelle que soit la taille de l'échantillon, car il est inhérent à la procédure de mesure. Seul le biais de mesure est examiné dans ce document, car aucune technique d'estimation statistique n'est utilisée dans cette étude. Plus généralement, cette section examine si l'EBO est biaisée par rapport aux pays francophones.

4.2 L'EBO EST-ELLE BIAISÉE PARCE QU'ELLE IGNORE LES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES SYSTÈMES DE GFP DES PAYS FRANCOPHONES ?

Le biais contre les francophones pourrait se produire si les questions de l'EBO ne tenaient pas compte des caractéristiques spécifiques des systèmes de GFP francophones. Sept sources potentielles de biais négatif sont examinées ci-dessous. Dans chaque cas, il y a peu ou pas de validité quant à l'affirmation du biais de l'EBO.

Source 1 : L'EBO ne prend pas en compte les détails spécifiques du système de GFP francophone. Ce constat a été entendu après la publication des premières enquêtes (2006, 2008, 2010), lorsque la performance de l'IBO des pays francophones était significativement plus mauvaise que celle des pays non francophones. Cependant, l'affirmation est trop vague pour avoir un sens. Pour la rendre plus spécifique, il faudrait examiner exactement comment les pays francophones se différencient et si les différences affectent négativement ou positivement la transparence budgétaire.

Source 2 : L'EBO ne prend pas en compte les contraintes juridiques dans les pays francophones. Comme pour le constat précédent, cette objection doit être plus spécifique. Même s'il existe des contraintes juridiques dans des domaines spécifiques, les lois et réglementations peuvent toujours être modifiées ou adaptées pour les aligner sur les bonnes pratiques internationales. C'est en effet une raison majeure pour laquelle les Commissions de l'UEMOA et de la CEMAC ont publié des directives sur de nouvelles lois et réglementations types pour les pays membres de

la zone CFA. Par exemple, dans la zone CFA, de nouvelles lois ont été adoptées pour créer une institution indépendante supérieure de contrôle (ISC).²⁶

Source 3 : *Les pays francophones ne peuvent pas publier de documents budgétaires à moins d'y être contraints par la loi.* Alors que l'adoption récente de nouvelles lois et de nouveaux décrets a aidé les pays francophones à améliorer la transparence budgétaire, il n'existe aucune contrainte à la publication de documents budgétaires spécifiques pour lesquels les lois sur la transparence fiscale ou les LOLF restent muettes. Par exemple, la France publie presque tous les documents budgétaires clés, ainsi que des informations complètes sur les sociétés publiques (Q37), les activités quasi-fiscales (Q38), les passifs éventuels (Q42), l'aide des bailleurs de fonds (Q44) et les dépenses fiscales (Q45), même si certains de ces documents ne sont pas requis par la loi LOLF ou par toute autre loi française. Concernant les dépenses fiscales, la France publiait des informations dans les documents budgétaires avant l'adoption de la LOLF qui en a fait une exigence juridique. Ainsi, « l'absence d'exigence juridique spécifique » est un prétexte à l'inaction et à la poursuite du manque de transparence, plutôt qu'à une raison convaincante de ne pas publier de document.

Source 4. *L'EBO ne prend pas en considération les exigences des pays francophones pour la clôture des comptes et l'adoption des lois relatives à l'exécution du budget.* Les pays francophones d'Afrique ont hérité d'un système comptable français qui s'est avéré complexe et difficile à mettre en œuvre, notamment parce qu'il comprenait des éléments de comptabilité d'exercice (par exemple, les comptes créditeurs et les comptes débiteurs). Avant 2000, cette situation entraînait de longs retards dans la production des comptes annuels. Toutefois, certains pays anglophones ont également connu des retards très importants dans la préparation des comptes annuels consolidés avant 2000. Cette situation était en partie liée aux difficultés rencontrées par les bureaux du comptable général pour obtenir des informations budgétaires. Comme certains pays francophones, certains pays anglophones ont enregistré des retards de 10 ans dans la préparation des comptes annuels ; des difficultés ont été rencontrées dans la consolidation de l'information pour tous les ministères et tous les organismes gouvernementaux autonomes.²⁷ Depuis 2000, les deux groupes de pays ont réduit les retards, mais des lacunes persistent, en particulier dans les pays francophones, entraînant la non-publication des Rapports de fin d'année et des Rapports d'audit en temps opportun (voir la Figure 6).

²⁶ Par exemple ; en 1999 le Sénégal a adopté une nouvelle loi portant sur l'ISC. Au Mali, compte tenu des difficultés liées à la modification de la Constitution, la « section des comptes » de la Cour suprême a été dotée d'une indépendance suffisante pour satisfaire au critère de l'INTOSAI d'une ISC indépendante. Voir Jean-Marc Philip, Eugène Mampassi Nsika, and Sanoussi Toure, "Cadre de mesure de la performance en matière de gestion des finances publiques - PEFA- du Mali," (PEFA: Octobre 2016), disponible à l'adresse <https://pefa.org/assessments/mali-2016>.

²⁷ Ian Lienert, "A Comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa," *Working Paper WP/03/02* (Washington, D.C.: IMF, January 2003,): 18.

Une caractéristique du système comptable spécifique aux pays francophones est la « période comptable complémentaire ». Cette caractéristique spécifique permet de payer les dépenses approuvées après la fin de l'année fiscale, les dépenses étant enregistrées dans les comptes de l'exercice écoulé. Les directives de comptabilité publique des pays de l'UEMOA et de la CEMAC prévoient une période comptable complémentaire de 30 jours avant la clôture des comptes. La période de 30 jours retarde la finalisation des comptes annuels par rapport aux pays non francophones, qui ont des règles comptables internes qui exigent que les comptes annuels soient clôturés et finalisés rapidement après la fin de l'année fiscale.

Dans l'EBO, le rapport de fin d'année est distinct des comptes annuels. Le Rapport de fin d'année explique les différences entre les estimations originales (telles qu'elles ont été modifiées par le corps législatif au cours de l'année) et les résultats réels des dépenses, des revenus, de la dette, et les hypothèses macroéconomiques. La méthodologie de l'EBO autorise un délai de 12 mois après la fin de l'exercice, après quoi le Rapport de fin d'année serait considéré comme « non publié ». La période comptable complémentaire d'un mois est assez courte par rapport à ce décalage de 12 mois. Dans l'EBO 2015, cela n'a pas empêché le Cameroun et la Tunisie de publier leurs rapports de fin d'année dans le délai de 12 mois. La France l'a publié en six mois, malgré une période comptable complémentaire de 20 jours.

Le non-respect des règles de comptabilité et d'autorisation budgétaire (par exemple, le contournement des dépenses hors budget par le parlement) peut retarder la production des Rapports de fin d'année et saper leur crédibilité lorsqu'ils sont publiés. Par exemple, les résultats préliminaires de l'EBO 2017 indiquent que le Cameroun ne publie plus de Rapport de fin d'année dans le délai de 12 mois.²⁸ Cela n'est pas surprenant puisque les autorités camerounaises ont prolongé de plus de trois mois la période comptable complémentaire pour la clôture des comptes 2014. De plus, la Société nationale des hydrocarbures (SNH) a demandé au département du Trésor d'effectuer des dépenses hors budget.²⁹

Une autre spécificité des pays francophones (et européens continentaux) est l'exigence qu'une loi de règlement budgétaire soit adoptée par le parlement. La loi identifie les différences entre le budget adopté pour l'année précédente et le résultat des recettes et des dépenses de la même année. Lorsqu'il est disponible au public une fois soumis au parlement, le projet de loi de règlement budgétaire, même sans descriptif, se qualifie comme un Rapport de fin d'année publié aux fins de l'EBO. (Les parlements francophones modifient rarement le projet de *loi de règlement*). Étant donné que le projet de Loi de règlement doit être présenté « au plus tard le premier jour de la session parlementaire budgétaire de l'année [suivant l'année à laquelle il fait référence], » cette disposition

²⁸ Dans le cadre de l'EBO 2015, le Cameroun a à peine respecté le délai de 12 mois. La Loi de règlement budgétaire de 2012 a été adoptée le 12 décembre 2013 (moins de 12 mois), même si elle n'a été publiée au Journal officiel que le 13 janvier 2014 (plus de 12 mois).

²⁹ Voir le FMI, "Cameroon: 2015 Article IV Consultation Staff Report."

juridique permet aux pays francophones (par rapport aux pays non francophones qui ne disposent pas d'une telle loi) de publier un Rapport de fin d'année dans les 12 mois.³⁰ Le fait qu'en 2015 seulement trois pays francophones inclus dans l'étude aient répondu à cette exigence indique que leurs dispositions de la loi organique du budget ne sont pas respectées (du moins celles des pays de la zone CFA).

En résumé, ces deux caractéristiques propres aux pays francophones - périodes comptables complémentaires et utilisation des lois de règlement budgétaire - ne préjugent en rien du tout un biais contre les pays francophones.

Source 5 : *L'EBO ne prend pas en compte les caractéristiques du système d'audit externe des pays francophones.* Les dispositifs d'audit externe indépendants des pays francophones et anglophones sont relativement différents. L'ISC des pays francophones est généralement une Cour des comptes, composée de magistrats qui jugent ou certifient les comptes consolidés annuels définitifs du budget de l'administration centrale. Dans les pays anglophones, un bureau du contrôleur général indépendant vérifie les comptes annuels. Les deux modèles pourraient être qualifiés comme « judiciaire et collégial » et comme « parlementaire et avec un leadership individuel », respectivement.

Dans les pays francophones d'Afrique, la fonction d'audit externe a toujours été très faible. Dans certains pays, cela était dû au fait que l'organe d'audit n'était qu'une « section » ou une « chambre » de la Cour suprême du pays. La priorité accordée à la vérification des comptes annuels était faible. La « chambre des comptes » manquait de personnel et il y avait de longs délais avant que le président de la Cour suprême « approuve » les comptes annuels. Ainsi, la publication du Rapport d'audit externe pouvait être retardée en raison de cette caractéristique.

Les pays de l'UEMOA et de la CEMAC ont remédié à cette lacune en recommandant que les pays membres transforment leur chambre des comptes en une Cour des Comptes indépendante de la Cour Suprême (comme en Belgique, en France, en Italie, au Portugal, en Espagne et dans les pays d'Amérique Latine). Le Rwanda a abordé la question en abolissant la chambre des comptes héritée de la Belgique en 2003 et en la remplaçant par un bureau du contrôleur général.³¹ À ce jour, la plupart des pays francophones de la zone CFA disposent désormais d'une Cour des comptes indépendante. Pourtant, en 2015, le Cameroun n'a pas pu publier le Rapport d'audit de 2012. Même s'il avait été rédigé, la Cour des comptes camerounaise n'avait pas reçu la validation de la Cour suprême dans l'intervalle du délai généreux de 18 mois de l'IBP pour la publication du Rapport d'audit après la fin de l'année fiscale.

³⁰ Voir l'Article 63 de la directive de l'UEMOA relative à la Loi organique du budget. Cet article est inclus dans les lois révisées sur le budget organique de tous les pays de l'UEMOA inclus dans ce document.

³¹ Ian Lienert, "Choosing a Budget Management System: The Case of Rwanda," *Working Paper WP/04/132* (Washington, D.C.: FMI, juillet 2004) : 14.

Ainsi, les exigences juridiques en matière d'audit externe indépendant dans les pays de la zone CFA et les autres pays francophones ne préjugent en rien d'un biais contre les pays francophones qui produisent et publient le Rapport d'audit. Cependant, pour les quelques pays qui n'ont pas encore mis en œuvre des directives régionales pour établir une Cour des comptes indépendante, l'existence d'une chambre des comptes sous la juridiction de la Cour suprême nationale peut continuer à limiter la publication du rapport d'audit externe dans les délais.

Source 6 : *L'EBO ne prend pas en compte la faiblesse des capacités dans les pays francophones.* Dans la préparation de cette étude, un représentant d'un ministère francophone des Finances (MdF) a indiqué qu'il est difficile de fournir rapidement les huit documents budgétaires clés en raison du manque de ressources humaines et matérielles. L'absence de base statistique solide a également été citée comme un obstacle important.

Le manque de capacités humaines et de ressources matérielles peut en effet être une contrainte pour la préparation de certains documents budgétaires, en particulier ceux qui sont spécialisés et nécessitent beaucoup de données. Pourtant, ces difficultés s'appliquent également aux pays à faible revenu non francophones.

En Afrique, plusieurs pays francophones (à l'exception du Niger) disposent de plus de personnel dans leurs ministères des Finances que dans des pays anglophones comparables.³² Cela suggère que, potentiellement, les MdF africains francophones sont mieux équipés, au moins en termes de personnel, pour traiter les questions liées aux capacités. Cependant, il est bon de rappeler que les MdF africains francophones ont généralement plus de mandats à respecter que leurs homologues des pays anglophones.³³

Source 7 : *L'EBO ne prend pas en compte l'immense programme de réforme budgétaire dans les pays francophones.* De nombreux pays subsahariens francophones se sont lancés dans des programmes de réforme de la GFP très ambitieux au cours des dernières années. Ces réformes portent sur : l'amendement de l'ensemble du cadre juridique en adoptant de nouvelles lois et décrets ; les nouveaux systèmes de classification budgétaire ; les cadres budgétaires à moyen terme ; les documents de stratégie fiscale ; les règles budgétaires (dans les pays de la zone CFA, les règles exigent le contrôle des budgets et des fonds extrabudgétaires des gouvernements infranationaux) ; la budgétisation programmatique avec les nouvelles exigences en matière d'information sur la performance et les nouvelles responsabilités en matière de GFP pour les ministères et organismes en charge des dépenses ; la comptabilité d'exercice et la nouvelle informatisation associée du système comptable; et, dans plusieurs pays, la décentralisation du budget vers les administrations infranationales.

³² CABRI, "Budget practices and procedures in Africa 2015: Probing finance ministry powers and size," (Pretoria: CABRI, 2017): Figures 4 et 5

³³ CABRI, "Budget practices and procedures," Figure 1.

Il est possible que les programmes de réforme de la GFP des pays africains francophones soient plus complets et étendus que ceux des pays africains anglophones, en partie parce que les pays anglophones avaient déjà délégué la planification budgétaire et la GFP aux ministères en charge des dépenses avant d'envisager l'introduction de cadres de dépenses et budgétisation axée sur les performances.

Les programmes ambitieux de réforme de la GFP nécessitent une hiérarchisation et un séquençage de toutes les réformes de la GFP, et pas seulement un sous-ensemble de réformes.³⁴ Ils exigent également de ne pas négliger les principes fondamentaux, qui comprennent la mise à la disposition au public des huit documents budgétaires clés. Par conséquent, l'adoption d'ambitieux programmes de réforme de la GFP ne va pas à l'encontre des pays francophones dans la production et la publication des huit documents budgétaires de l'EBO.

4.3 CARACTÉRISTIQUES FAVORABLES DES SYSTÈMES DE GFP DANS LES PAYS FRANCOPHONES

Dans la sous-section ci-dessus, sept sources de biais possibles émanant de caractéristiques spécifiques du système de GFP francophone ont été examinées et jugées insuffisantes. La sous-section suivante examine six caractéristiques des systèmes de GFP des pays francophones qui améliorent la transparence budgétaire et devraient permettre aux pays francophones d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre de l'EBO.

Caractéristique favorable 1 : Les exigences spécifiques des pays francophones en matière de classification budgétaire. Traditionnellement, les classifications des dépenses budgétaires dans les pays francophones se limitaient à la classification administrative et économique. En revanche, les nouvelles lois budgétaires organiques pour les pays de la zone CFA exigent un système de classification en quatre dimensions pour les dépenses. À l'article 19 de la LOLF 2013 du Bénin, par exemple, toutes les dépenses budgétaires doivent être classées par classification administrative, programmatique, fonctionnelle et économique, et l'Article 49 (7) exige trois tableaux croisés pour les classifications administratives, fonctionnelles et économiques. Lorsqu'elles sont mises en œuvre, ces exigences juridiques facilitent la réponse aux questions de l'EBO sur la classification des dépenses. Concernant les recettes, bien que les LOLF des pays francophones n'exigent pas une ventilation détaillée des recettes fiscales, les réglementations relatives à la classification budgétaire des recettes et des dépenses fournissent une description détaillée de la classification des recettes, conformément aux normes internationales.³⁵ Cette exigence devrait faciliter la réponse aux questions de l'EBO sur la classification des recettes fiscales et non fiscales et des projections de recettes les concernant (en pratique, les pays francophones ne publient pas de projections à moyen terme des revenus ventilées par principales sources fiscales et non fiscales, même s'il existe une exigence juridique imposant

³⁴ Sofiane Fakhfakh, "The Current State of Transparency and Participation in Public Finance in the Democratic Republic of the Congo: Progress made and priorities for reform," (Pretoria: CABRI, mars 2017) : Annexe 4.

³⁵ Voir par exemple, la Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

la préparation de ces projections). De même, le cadre juridique pour la classification des revenus facilite la publication des résultats détaillés des recettes pour les années précédentes.

Caractéristique favorable 2 : *Le calendrier budgétaire pour la préparation du projet de budget annuel.* Les constitutions et les LOLF des pays francophones contiennent des dispositions claires pour le calendrier budgétaire annuel. Inspirées par l'Article 48 de la LOLF française, les lois des pays de la zone CFA exigent un débat d'orientation budgétaire au parlement « au plus tard à la fin du deuxième trimestre ». ³⁶ Cela facilite la préparation d'un Rapport préalable au budget. Le débat d'orientation budgétaire de milieu d'année peut être accompagné d'un rapport d'exécution du budget de milieu d'année pour l'année en cours, ainsi que du Rapport de fin d'année de l'année précédente. De plus, le cadre juridique permet un délai suffisamment long pour préparer une version provisoire du Projet de budget de l'exécutif et le présenter au parlement « au plus tard le jour de l'ouverture de la session parlementaire budgétaire ». Les règlements parlementaires internes dans les pays francophones précisent généralement que ce délai doit être compris pendant les 15 premiers jours du mois d'octobre, soit deux à trois mois avant le début du nouvel exercice. Les pays francophones disposent de suffisamment de temps pour préparer un Budget des citoyens à ce stade du cycle budgétaire. En résumé, pour la préparation d Rapport préalable au budget, du Projet de budget de l'exécutif, du Budget des citoyens et de la Revue de milieu d'année, les pays francophones ont un avantage par rapport aux pays qui ont des délais plus courts ou des dispositions moins claires dans leurs lois et les règlements.

Caractéristique favorable 3 : *Les exigences de documentation pendant la présentation du Projet de budget de l'exécutif au parlement.* L'adoption des nouvelles LOLF dans les pays de la zone CFA et les nouvelles lois sur les finances publiques dans d'autres pays francophones devraient contribuer à renforcer la transparence budgétaire telle que mesurée par l'IBO. Les nouvelles lois exigent la publication des documents relatifs à plusieurs questions de l'EBO, notamment : les cadres budgétaires à moyen terme (au niveau des « administrations publiques »), les prévisions annuelles détaillées des recettes (par catégorie) et les dépenses (par programme budgétaire) ; des informations sur la performance de chaque programme budgétaire ; et des autres exigences d'information budgétaire telles que les hypothèses de prévisions macroéconomiques et budgétaires, l'impact des nouvelles politiques, les dépenses fiscales, les arriérés de dépenses, etc. ³⁷ Une fois qu'elles auront été mises en œuvre, ces dispositions devraient aider les pays francophones à répondre aux questions de l'EBO relatives aux programmes fondés sur les dépenses, la performance non financière, les dépenses fiscales, etc.). Certaines questions de l'EBO

³⁶ Pour l'UEMOA, voir l'exemple, Article 57 de la Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant Lois de Finances au sein de l'UEMOA.

³⁷ Ces exigences juridiques n'empêchent pas les pays de faire des projections détaillées à moyen terme. Les directives de l'UEMOA et de la CEMAC sur les lois budgétaires énoncent les exigences complètes en matière de documentation budgétaire. Voir par exemple, les Articles 45-50 of *CEMAC Directive No. 01/08-UEAC-190-CM-17*.

sur ces sujets sont répétées pour divers documents budgétaires (Projet de budget de l'exécutif, Budget des citoyens, Rapports en cours d'année, Rapport de fin d'année, etc.).

Caractéristique favorable 4 : *Le calendrier budgétaire pour l'adoption du projet de budget annuel.* Les pays francophones d'Afrique ont suivi le cycle budgétaire annuel de la France pour adopter le Projet de budget de l'exécutif en tant que loi. Une fois que le parlement reçoit le projet deux à trois mois avant le début d'un nouvel exercice, la LOLF des pays francophones d'Afrique exige que les deux chambres du parlement adoptent la loi de finances annuelle « avant le début de la nouvelle année fiscale ». En effet, la LOLF exige que les dépenses autorisées dans le budget de l'année précédente soient mises en œuvre à titre provisoire au rythme d'un douzième par mois. Le temps alloué à la discussion budgétaire au parlement est plus long que pour les pays d'héritage colonial britannique. Néanmoins, dans la pratique, les parlements francophones adoptent généralement le budget annuel avant la fin de l'année, contrairement à plusieurs pays africains non francophones.³⁸ Ainsi, les exigences juridiques relatives à l'adoption du budget et à la pratique actuelle permettent aux pays francophones de publier rapidement le Budget adopté. Ces dispositions facilitent le respect de l'exigence de l'EBO selon laquelle la publication doit avoir lieu au plus tard « trois mois après l'approbation du budget par la législature ». Au-delà de la limite de trois mois, le Budget approuvé est considéré comme « non publié ».

Caractéristique favorable 5 : *La centralisation de l'exécution du budget par les pays francophones.* Les pays francophones disposent d'une pléthore de contrôles des dépenses exercés notamment par le ministère des Finances.³⁹ Ces contrôles étant centralisés, il devrait être plus facile pour les pays francophones d'enregistrer les dépenses en cours d'année que pour les pays anglophones, où le contrôle des dépenses et les rapports en cours d'année sont délégués aux organismes chargés des dépenses et aux ministères non membres du MdF. Avant l'informatisation des dépenses, l'Ouganda et la Zambie, par exemple, rencontraient d'importantes difficultés pour obtenir des données complètes sur les dépenses mensuelles des ministères, ralentissant ainsi la production des Rapports en cours d'année. Même avec la comptabilisation informatisée des dépenses, la publication de Rapports en cours d'année dans les pays anglophones reste insuffisante dans un certain nombre de pays.⁴⁰ L'exécution budgétaire centralisée, assortie d'un cadre juridique clair pour la préparation de rapports mensuels normalisés d'exécution du budget, favorise les pays francophones par rapport aux pays anglophones dans la production de Rapports en cours d'année sur l'exécution budgétaire.⁴¹

³⁸ Paolo de Renzio and Joachim Wehner, "Budget practices and procedures in Africa," (Pretoria; CABRI, 2008): Figure 1.

³⁹ Voir Lienert, "A Comparison between Two Public Expenditure Management Systems," Figure 2 et Tableau 3.

⁴⁰ Les résultats préliminaires de l'EBO 2017 indiquent que seulement 5 des 12 pays anglophones de cette étude ont publié des Rapports en cours d'année en temps opportun (c.f., 10 pays dans l'EBO OBS - Annexe 1).

⁴¹ Dans les pays de l'UEMOA et de la CEMAC, des directives ont été émises pour fournir un cadre commun pour la préparation du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

Caractéristique favorable 6 : *Les pratiques de gestion de la dette des pays francophones évoluent favorablement.*

Les pratiques des pays francophones d'Afrique sont actuellement en cours de modernisation, afin que les informations de base sur la dette publique soient disponibles plus rapidement que par le passé. Par exemple, dans l'EBO 2015, le Cameroun a atteint le score le plus élevé sur les quatre questions de l'EBO liées à la dette sur le Projet de budget de l'exécutif.

4.4 CONTRE-ARGUMENTS D'UN POSSIBLE BIAIS CONTRE LES PAYS FRANCOPHONES

Les paragraphes suivants présentent quatre contre-arguments contre les biais possibles qui pénalisent les pays francophones dans l'EBO.

Contre-argument 1 : *L'EBO est conforme aux normes internationales publiées par d'autres organismes internationaux et les complète.* Parmi celles-ci figurent le Code de transparence des finances publiques du FMI (mis à jour en 2014), les Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (2002) et le Cadre de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA).⁴² L'EBO s'appuie sur le Pilier 1 du Code de transparence des finances publiques révisé du FMI, en particulier en précisant les normes de contenu et de publication de huit documents budgétaires clés. Les normes élaborées par les organisations internationales sont conçues pour s'appliquer à tous les pays membres, indépendamment de la langue, de l'héritage culturel et des dispositions institutionnelles.⁴³ En outre, depuis le lancement de l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale (GIFT), les Nations unies ont approuvé les Principes de transparence fiscale de haut niveau en 2012.⁴⁴ Les normes de transparence budgétaire sont en cours d'harmonisation et l'IBP participe aux discussions d'harmonisation de l'initiative GIFT. Par conséquent, si les normes de l'EBO devaient être rejetées, il serait également nécessaire de rejeter les bonnes et meilleures pratiques budgétaires internationales et les normes de transparence budgétaire publiées par les organisations internationales et harmonisées par l'initiative GIFT.

Contre-argument 2 : *Les pays francophones ne sont pas les seuls à avoir besoin de changements au cadre juridique avant d'adopter des réformes budgétaires qui exigent la publication de documents budgétaires.* D'autres pays non

⁴² Voir le Code de transparence des finances publiques <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> ; Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf ; et le Cadre PEFA <https://pefa.org/content/pefa-framework>, respectivement. La Banque mondiale répertorie d'autres initiatives sur la transparence budgétaire. Voir le Portail des budgets ouverts - Outils et ressources <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/intl-initiatives>.

⁴³ Les délégués représentant les intérêts de leur pays au sein des conseils d'administration des organisations internationales ont eu l'occasion de commenter les normes au stade de projet.

⁴⁴ Voir les Principes de haut niveau sur la transparence, la participation et la responsabilisation en matière de finances publiques de GIFT www.fiscaltransparency.net/ft_principles.

anglophones ont également un état d'esprit juridique en vertu duquel la publication des documents budgétaires « doit » être précisée dans la loi, sinon la publication n'aura pas lieu.

Premièrement, les pays d'Europe continentale, y compris l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et certains pays d'Europe de l'Est (par exemple, la Roumanie et la Bulgarie) ont tous ce même état d'esprit. Les dispositions relatives aux finances publiques contenues dans la constitution allemande de 1949 (telle que modifiée) et les lois d'accompagnement de la GFP sont parmi les plus denses de tous les pays. Le « Code budgétaire » de la Russie (sa loi sur le système budgétaire) est extrêmement complet et a été adopté pour préparer le terrain aux réformes budgétaires post-URSS. Tous les pays susmentionnés publient un nombre « substantiel » de documents budgétaires - à l'exception de l'Espagne, qui était proche en 2015 avec un score de l'IBO de 59.

Deuxièmement, les pays hispanophones d'Amérique latine et le Brésil exigent des changements juridiques avant d'introduire des réformes budgétaires. La loi de responsabilité budgétaire du Brésil de 2000, par exemple, aura probablement eu une influence favorable sur le niveau de transparence budgétaire constamment élevé du Brésil dans l'EBO. La majorité des pays hispanophones d'Amérique latine enregistrent des scores de l'IBO de 40-59 (la Bolivie est une exception).

Par conséquent, l'EBO n'est pas biaisée vis-à-vis des pays francophones en raison de la nécessité d'adopter un nouveau cadre juridique préalable qui nécessite la publication de documents budgétaires spécifiques.

Contre-argument 3 : *Différents pays n'ont pas la volonté politique de publier des informations budgétaires.* Cela est particulièrement évident dans les États à parti unique tels que la Chine, le Vietnam et les États producteurs de pétrole du Moyen-Orient, qui obtiennent tous des résultats médiocres à l'égard de l'IBO. La valorisation de la démocratie et le renforcement des parlements dans les pays d'Afrique francophone sont de bon augure pour leurs progrès futurs dans l'amélioration de la transparence budgétaire. En attendant, et à moins qu'il n'y ait des changements dans les attitudes à l'égard de la transparence et de la publication des documents budgétaires, la plupart des pays non démocratiques continueront probablement à obtenir de mauvais résultats lors des prochains cycles de l'IBO.

Contre-argument 4 : *Dans la mesure où la fragilité et la corruption des pays affectent la transparence budgétaire, les pays francophones ne sont pas uniques.* En 2015, environ un tiers de tous les pays considérés comme fragiles étaient francophones (tous en Afrique sauf Haïti). Bien que les liens entre la transparence budgétaire et la corruption soient difficiles à établir, les pays francophones ne sont pas surreprésentés dans la liste des pays de Transparency International (TI) où la corruption perçue est élevée.⁴⁵ En 2015, hormis la France, les 11 pays

⁴⁵ Le fait de prendre des mesures efficaces contre la corruption de haut niveau améliore la transparence budgétaire. Voir Khagram, Fung, et de Renzio, *Open Budgets*.

francophones inclus dans cette étude étaient en moyenne perçus comme légèrement moins corrompus que les 11 pays anglophones comparables (35 contre 31 dans l'indice de Transparency International).⁴⁶

4.5 Y A-T-IL UN BIAIS DANS LES QUESTIONS ET UN BIAIS STATISTIQUE DANS L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT 2017 ?

Biais des questions de l'enquête. Une enquête peut être biaisée de plusieurs façons. Il pourrait s'agir de la façon dont les questions sont formulées et de la structure des questions d'enquête. Les enquêtes biaisées peuvent inclure :

1. Des questions suggestives, pour lesquelles l'auteur de l'enquête recherche des réponses spécifiques reflétant son propre parti pris.
2. Des questions tendancieuses, pour lesquelles les répondants sont forcés de répondre à une question d'une manière particulière, provoquant ainsi la « bonne » réponse.
3. Des questions « doubles », pour lesquelles les répondants répondent à deux questions à la fois.
4. Des questions absolues, pour lesquelles seulement les options de réponse « oui » ou « non » sont possibles.
5. Des questions peu claires, où les termes ne sont pas clairs et / ou trop techniques.
6. Des questions à choix multiple pour lesquelles plus d'une réponse est possible.
7. Des questions menaçantes ou personnelles.

Les enquêtes d'opinion peuvent souffrir de ces sept failles. Cependant, l'EBO n'est *pas* une enquête d'opinion : il s'agit d'une enquête fondée sur des données probantes, avec une documentation fournie pour chaque réponse aux questions d'enquête. Les données de l'EBO sont vérifiées à l'aide d'un processus en cinq étapes : 1) la recherche pour chaque pays est menée par un chercheur expert local indépendant ; 2) l'IBP vérifie et référence tous les réponses fournies avec les autres données publiées ; 3) les questionnaires complétés sont vérifiés par des examinateurs anonymes indépendants ; 4) les responsables gouvernementaux sont invités à commenter le

⁴⁶ Voir l'Indice de perceptions de la corruption <https://www.transparency.org/cpi2015#results-table>.

questionnaire de leur pays ; et enfin l'équipe de l'IBP arbitre tout différend entre les examinateurs et les chercheurs pour arriver à la réponse la plus appropriée selon les questions.

La majorité des questions de l'EBO ont quatre réponses possibles, ainsi qu'une cinquième option « non applicable / autre ». Quelques questions ont une réponse binaire (oui ou non, « a » ou « b »). Dans ces cas, cependant, il y a aussi l'option c : « non applicable / autre ». L'IBP et cet auteur ont passé en revue les questions pour s'assurer qu'une seule réponse est possible pour toutes les questions de l'EBO. De plus, les recommandations détaillées pour chaque question visent à éliminer toute ambiguïté quant à la signification de chaque question et aux termes techniques utilisés.⁴⁷ Par conséquent, l'EBO ne semble avoir aucune des quatre dernières failles citées ci-dessus ; les trois premières sont examinées ci-dessous.

Les questions directrices sont souvent basées sur le *principe de l'hypothèse* : la question implique que quelque chose est vrai, même s'il n'y a pas de preuve.⁴⁸ Une réponse « a » à l'EBO tente d'identifier une « meilleure pratique ». Pour la plupart des questions, la vérité concernant les meilleures pratiques a trait à la rapidité et au contenu des documents budgétaires spécifiques et n'est pas une question ouverte. Comme indiqué dans le contre-argument 1 ci-dessus, ces meilleures pratiques internationales reposent sur des normes convenues au niveau international.

Le questionnaire de l'EBO couvre toutefois également des sujets liés aux documents budgétaires ou aux pratiques budgétaires pour lesquelles il n'existe pas de « meilleures pratiques » standardisées. Dans ces cas, le questionnaire de l'EBO fixe des objectifs raisonnables. Il peut y avoir quelques cas où les « objectifs raisonnables » sont discutables, notamment lorsque la réponse « a » représente une bonne pratique, mais pas nécessairement la « meilleure » pratique généralement acceptée. Des exemples spécifiques, tirés du questionnaire de l'EBO 2017, sont abordés dans la sous-section suivante.

Il y a aussi quelques questions dans lesquelles « aller au-delà des informations de base » (une réponse « a ») est jugé meilleur que « fournir des informations de base » (une réponse « b »). Par exemple, les questions de l'EBO 14, 15, 16, 33, 38, 39 et 40, où un quatrième élément (par exemple, un quatrième élément concernant la

⁴⁷ International Budget Partnership, “Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options,” (Washington, D.C.: IBP, 2016).

⁴⁸ Les questions directrices peuvent aussi être basées sur « *un sous-entendu* », dans lesquelles les questions de l'enquête sont formulées de telle manière que la réponse à la question la plus importante, selon une séquence de questions « oui / non » de valeur-jugement, devient la réponse que les concepteurs espéraient obtenir. L'EBO ne contient aucune série de questions consécutives tendancieuses qui aboutiraient à une question finale portant un jugement de valeur sur le côté « positif » ou « négatif » d'un aspect de la gestion budgétaire.

composition de la dette à la Q14) est jugé être une « meilleure » pratique, alors que les trois éléments clés sont simplement de « bonnes » pratiques.

Les questions tendancieuses sont rédigées d'une manière qui oblige les répondants à ne pas révéler fidèlement leur opinion ou leur situation. Cependant, comme indiqué ci-dessus, l'EBO n'est pas une enquête d'opinion. Étant donné que l'enquête est fondée sur des données probantes, les répondants ne sont pas obligés de répondre aux questions qui ne reflètent pas fidèlement la situation réelle « sur le terrain ». Il ne semble donc pas y avoir de questions tendancieuses dans l'EBO.

Les questions doubles sont rares dans l'EBO. Bien que la plupart des questions de l'EBO se rapportent à un seul sujet, dans quelques cas, deux questions sont incluses dans une seule question. Par exemple, la question 43 de l'EBO 2017 : Le Projet de budget de l'exécutif ou tout autre document budgétaire annexe présente-t-il des prévisions qui évaluent les passifs futurs du gouvernement et la pérennité de leur financement sur le long terme ? Les projections de pérennité budgétaire à plus long terme, qui nécessitent les projections des recettes, des dépenses, des emprunts nets et de la dette (nette) sont particulièrement importantes pour la gestion budgétaire. Celles-ci pourraient bien mériter une seule question dans l'EBO. L'analyse des engagements futurs - les engagements futurs du gouvernement émanant des politiques existantes (en particulier pour les retraites publiques, les soins de santé, etc.) - est un autre élément important des analyses de pérennité budgétaire et pourrait mériter une question distincte.

Pour résumer, dans quelques cas isolés de l'EBO, des questions directrices ou doubles sont possibles, sans pour autant être tendancieuses. Pourtant, elles sont rares et les notes du questionnaire de l'EBO proposent des explications pour limiter tout biais des questions de l'enquête provenant de ces sources.

Mais aux fins de cette étude, même s'il existe un très faible biais, il s'applique de manière égale à tous les pays, et pas seulement aux pays francophones.

Biais des scores et d'agrégation de l'Indice. Dans la méthodologie de l'EBO, la première réponse (la lettre « a ») reflète la « meilleure » pratique relative à cette question. La deuxième réponse (la lettre « b ») reflète une « bonne » pratique. Une réponse « c » indique une pratique « médiocre » ou « faible », alors que la quatrième réponse (la lettre « d ») est la plus négative. En transposant les lettres aux chiffres, une réponse « a » est notée à 100 pour cent, une réponse « b » est notée à 67 pour cent, une réponse « c » est notée à 33 pour cent et une réponse « d » est notée à 0 pour cent. Les réponses « e » (non applicable / autre) ne sont pas prises en compte dans la note.

Comme mentionné ci-dessus, le questionnaire de l'EBO couvre certains thèmes budgétaires pour lesquels les « meilleures pratiques » standardisées n'existent pas. Cela présente quelques difficultés à faire la distinction entre les « meilleures », « bonnes » et « faibles » pratiques. Dans quelques cas, il peut également arriver que le classement des « objectifs raisonnables » soit discutable. Quelques exemples de ces cas (la numérotation des questions est issue du questionnaire de 2017) contribueront à les clarifier.

- **Q65. Méthodes de diffusion du Budget des citoyens.** La « meilleure » pratique de l'EBO se produit lorsque le Budget des citoyens est diffusé largement à travers une combinaison d'au moins trois outils et médias différents, mais appropriés (tels que l'Internet, les affiches, les programmes radio, les journaux, etc.). Dans les pays à faible revenu, il peut être nécessaire d'afficher des informations budgétaires sur des panneaux d'affichage ou de les publier dans des journaux ou de les diffuser sur des programmes radiophoniques. Mais dans les pays où l'utilisation d'Internet est généralisée, la publication du Budget des Citoyens sur le site Internet du MdF, avec des copies papier si nécessaire, peut également être considérée comme la meilleure pratique, même si elle ne représente que deux méthodes de diffusion.
- **Q104. Publication des prévisions macroéconomiques et / ou fiscales par une institution financière indépendante (IFI).** La réponse « a » exige que l'IFI publie ses propres prévisions macroéconomiques et budgétaires. La réponse « c » est appropriée lorsque l'IFI ne publie pas ses propres prévisions macroéconomiques ou budgétaires, mais publie une évaluation des prévisions macroéconomiques et / ou budgétaires officielles produites par l'exécutif. La réponse « c » peut être la « meilleure » pratique dans certains pays, dont le principal mandat est la réponse « c ». En Suède, par exemple, différents organismes financés par le gouvernement préparent des prévisions macro-budgétaires indépendantes de celles du ministère des Finances. En outre, l'IFI de la Suède, le Conseil fiscal suédois, a pour mandat d'évaluer, mais non de préparer, les prévisions macrobudgétaires.⁴⁹ Malgré cette meilleure pratique pour la Suède, le score de l'OBI pour cette question serait de 33 pour cent et pas de 100 pour cent.
- **Q110. Le pouvoir juridique du corps législatif de modifier le Projet de budget de l'exécutif.** Une réponse « a » est donnée lorsque la législature a un pouvoir illimité de modifier le budget dans la loi. Pourtant, ce n'est pas la « meilleure » pratique dans les pays où la législature est financièrement irresponsable et modifie le projet de budget d'une manière qui sape la viabilité de la dette. De nombreux analystes peuvent convenir que la « meilleure » pratique dans ces cas est celle où il existe des limites (la réponse « b ») ; certains peuvent prétendre que des limites élevées (réponse « c ») du pouvoir de la législature de

⁴⁹ Voir "Swedish Country Note," in Lisa von Trapp, Ian Lienert, and Joachim Wehner, "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies," *OECD Journal on Budgeting*, 15, no. 2 (March 2016): 9-24; and Israel Fainboim and Ian Lienert, "The Macro-Fiscal Function of the Ministry of Finance," *Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department* (Washington, D.C.: IMF, à venir): Encadré 4.

modifier le budget constitueraient la « meilleure » pratique. Les pays dont les parlements sont limités par la loi dans leur pouvoir d'amendement budgétaire sont pénalisés dans la notation de l'EBO.

- **Q114. Fréquence avec laquelle une commission de la législature examine la mise en œuvre du budget adopté en cours d'exercice.** La « meilleure » pratique (la réponse « a ») exige qu'une commission examine la mise en œuvre en cours d'exercice à au moins trois reprises au cours d'une année financière et publie ses rapports accompagnés de conclusions et de recommandations. Cela serait difficile dans de nombreux pays où il n'y a que deux sessions parlementaires par an. Une réponse « b » serait la « meilleure » pratique possible dans ces pays.

Bien que les questions de l'EBO aient été rédigées pour les appliquer à pratiquement tous les pays, il arrive que des questions ne correspondent pas à la situation d'un pays ou d'un groupe de pays en particulier. Dans ces situations, la réponse « e » (non applicable / autre) est sélectionnée. Pendant le calcul de l'IBO global, la question « non applicable » n'est pas prise en compte. Ainsi, les scores globaux de l'IBO de certains pays sont construits sur la base d'un plus petit nombre de questions que les pays où il n'y a pas de réponses « non applicable / autre ». Cela pourrait introduire un biais dans le score de l'IBO.

Les chercheurs de l'IBP, conscients de ce biais éventuel d'agrégation de l'indice, sont invités à utiliser cette réponse avec parcimonie et à ne la sélectionner qu'après avoir soigneusement examiné l'applicabilité de toutes les autres réponses. Néanmoins, il est possible que pour certaines questions, une réponse « e » (non applicable / autre) soit plus appropriée qu'une réponse « d ».

Par exemple, aucune organisation internationale n'exige qu'une IFI soit établie dans tous les pays, à l'exception de l'UE, et uniquement pour les pays de la zone euro.⁵⁰ En conséquence, pour certains pays, une réponse « Non applicable » peut être la réponse la plus appropriée. Par exemple, dans les questions relatives aux IFI, un petit pays (en particulier les économies insulaires) pourrait raisonnablement soutenir que la création d'une IFI pour préparer des prévisions budgétaires alternatives à celles de l'unité de prévision macrobudgétaire du ministère des Finances n'est pas une option puisque les avantages de la création d'une IFI, de recruter du personnel et de préparer des prévisions alternatives (qui nécessitent une base de données et des méthodes de prévision distinctes) l'emportent sur les coûts. Ces pays préféreront peut-être que leur ministère des Finances publie périodiquement des rapports de son bilan de prévision macro-budgétaire, ou sous-traite avec la banque centrale ou le bureau d'audit externe pour évaluer les prévisions budgétaires. Même un pays aussi grand que la France a opté pour cette alternative.⁵¹

⁵⁰ Le Règlement 473/2013 a conféré aux IFI un rôle formel dans les prévisions officielles. Pour plus d'informations sur l'expérience de l'EU avec les IFI, voir László Jankovics and Monika Sherwood, "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years," *Discussion Paper 067* (Brussels: Commission européenne, juillet 2017).

⁵¹ En France, la Cour des comptes publie régulièrement des bilans et des projections budgétaires des finances publiques, qui offrent au public une vision de la pérennité budgétaire différente de celle fournie par le Ministère des Finances.

Étant donné que l'EBO n'offre pas de telles dispositions institutionnelles alternatives, la réponse la plus appropriée aux questions Q103 à Q106 de l'EBO 2017 dans ces pays serait la réponse « e ».

Même s'il existe un faible niveau de biais d'agrégation de l'indice - provenant principalement de savoir si un pays a des raisons valables de répondre par « d » ou « e » à des questions particulières - les pays francophones ne sont pas plus pénalisés que tout autre groupe de pays. En effet, la France et les autres pays francophones ont répondu à toutes les questions - l'option « non applicable » n'a pas été utilisée dans l'EBO 2015.

5. CONCLUSIONS

La transparence budgétaire des pays francophones était particulièrement faible dans l'EBO avant 2015. De nouveaux cadres juridiques pour la transparence budgétaire et, en particulier, la pression des organisations internationales, y compris celles qui fournissent une aide budgétaire conditionnelle, semblent avoir encouragé un certain nombre de pays africains francophones à améliorer la transparence budgétaire entre les enquêtes de 2012 et 2015. Les documents budgétaires précédemment produits pour un usage interne uniquement ont été publiés pour la première fois.

La méthodologie et les questions de l'EBO ne présentent pas de biais intrinsèques à l'égard des pays francophones. Aucune des caractéristiques distinctes du système de GFP des pays francophones n'empêche ces pays d'améliorer la transparence budgétaire. Au contraire, les nouveaux cadres juridiques pour la gestion budgétaire et la transparence fiscale, qui ont été adoptés dans de nombreux pays francophones depuis 2010, constituent une base solide pour une meilleure transparence budgétaire. Une question clé est la volonté politique de mettre pleinement en œuvre les exigences juridiques, voire même de les dépasser en fournissant au public des informations budgétaires sur lesquelles le cadre juridique est muet.

ANNEXE 1. PUBLICATION DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES CLÉS DANS LES PAYS FRANCOPHONES ET ANGLOPHONES, 2012, 2015

Pays francophones									
2015	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit	TOTAL
Algérie	0	1	1	0	1	0	0	0	3
Bénin	1	1	1	1	1	1	0	0	6
Burkina Faso	1	1	1	0	1	1	0	1	6
Cameroun	1	1	1	0	0	0	1	0	4
Tchad	0	0	1	0	0	0	0	0	1
République démocratique du Congo	1	1	1	1	1	0	0	0	5
France	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Mali	1	1	1	1	1	0	0	0	5
Maroc	0	1	1	1	1	0	0	1	5
Niger	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Sénégal	1	1	1	1	1	0	0	0	5
Tunisie	0	1	1	1	1	0	1	0	5
TOTAL	8	11	11	7	9	3	3	3	55
2012	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit	TOTAL
Algérie	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Bénin	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Burkina Faso	1	1	1	0	0	0	1	0	4
Cameroun	1	0	1	0	1	0	0	1	4
Tchad	0	0	1	0	0	0	0	0	1
République démocratique du Congo	0	1	1	0	1	0	0	0	3
France	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Mali	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Maroc	0	1	1	1	1	0	0	1	5
Niger	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Sénégal	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Tunisie	0	0	1	0	1	0	1	1	4
TOTAL	4	6	11	3	7	1	3	4	39

Pays anglophones									
2015	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit	TOTAL
Égypte	0	0	1	0	1	1	1	0	4
Ghana	0	1	1	1	1	0	1	1	6
Kenya	1	1	1	1	1	0	1	1	7
Libéria	0	1	1	0	1	1	0	0	4
Malawi	0	1	1	0	1	0	1	0	4
Nigeria	0	1	1	1	0	0	1	0	4
Sierra Leone	0	1	1	1	1	0	1	1	6
Tanzanie	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Ouganda	1	1	1	0	1	1	1	1	7
Royaume-Uni	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Zambie	1	1	1	0	0	0	1	1	5
Zimbabwe	1	1	0	0	1	1	0	0	4
TOTAL	6	11	11	6	10	5	9	7	65
2012	Rapport préalable au budget	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Budget des citoyens	Rapports en cours d'année	Revue de milieu d'année	Rapport de fin d'année	Rapport d'audit	TOTAL
Égypte	0	0	1	0	1	0	1	0	3
Ghana	0	1	1	0	1	1	0	1	5
Kenya	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Libéria	1	1	1	0	1	1	1	0	6
Malawi	0	1	1	0	1	1	0	1	5
Nigeria	1	1	1	0	1	0	1	0	5
Sierra Leone	0	1	1	0	1	0	1	1	5
Tanzanie	1	1	1	1	1	0	0	1	6
Ouganda	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Royaume-Uni	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Zambie	0	0	1	0	0	0	0	1	2
Zimbabwe	1	1	1	0	1	0	0	0	4
TOTAL	7	10	12	4	11	5	6	8	63

Remarque : 1 = Publié dans les délais | 0= non publié dans des délais raisonnables

ANNEXE 2. DONNÉES DE L'ENQUÊTE FREEDOM HOUSE

Édition de l'Enquête Freedom	2012	2015	Libre sur le plan politique ?
<i>Pays francophones</i>			
Algérie	6	6	Non
Bénin	2	2	Oui
Burkina Faso	5	4	En partie
Cameroun	6	6	Non
Tchad	7	7	Non
République démocratique du Congo	6	6	Non
France	1	1	Oui
Mali	2	5	En partie
Maroc	5	5	En partie
Niger	3	3	En partie
Sénégal	3	3	En partie
Tunisie	3	1	Oui
Moyenne	4,1	4,1	
<i>Pays anglophones</i>			
Égypte	6	6	Non
Ghana	1	1	Oui
Kenya	4	4	En partie
Libéria	3	3	En partie
Malawi	3	3	En partie
Nigeria	4	4	En partie
Sierra Leone	3	3	En partie
Tanzanie	3	3	En partie
Ouganda	5	6	No (2015)
Royaume-Uni	1	1	Oui
Zambie	3	3	En partie
Zimbabwe	6	5	En partie
Moyenne	3,5	3,5	

Sources a : Enquêtes réalisées par Freedom House, publiées en 2012 et 2015, <https://freedomhouse.org>.