

Évaluation de la transparence budgétaire par secteur

Résultats d'une évaluation pilote de la transparence budgétaire dans la santé et l'éducation

Sally Torbert | 29 avril 2019

POINTS CLES

- Des organisations de la société civile cherchent dans les documents budgétaires de l'administration des informations précises sur les politiques budgétaires, les allocations, les dépenses et les performances dans les secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation, et ont souvent besoin d'informations détaillées qui excèdent les obligations de base des normes internationales évaluées dans l'Enquête sur le budget ouvert.
- Dans le cadre des recherches de l'Enquête sur le budget ouvert (OBS) 2019, l'International Budget Partnership (IBP) a piloté un nouveau module avec des partenaires de recherche de la société civile dans 28 pays pour évaluer la disponibilité d'informations spécifiques et détaillées sur les budgets de la santé et de l'éducation dans les budgets des administrations centrales.
- La nouvelle évaluation pilote s'appuie à la fois sur les indicateurs existants de l'Enquête sur le budget ouvert et sur de nouveaux indicateurs ciblant les informations budgétaires pertinentes sur les secteurs concernés.
- Nos résultats suggèrent que la transparence budgétaire par secteur est corrélée aux performances globales en matière de transparence budgétaire dans l'Enquête sur le budget ouvert pour chaque pays. Cependant, tous les pays pourraient fournir au public des données plus pertinentes sur les dépenses publiques de santé, d'éducation et dans d'autres secteurs clés.
- Les résultats suggèrent également que les pays tardent à fournir les types d'informations nécessaires pour évaluer la prestation de services dans ces secteurs, en particulier en ce qui concerne les données sur l'exécution budgétaire, la relation entre les dépenses et les objectifs de performance et les rapports sur les transferts à d'autres entités.
- Sur la base de ces résultats, ce dossier recommande que les administrations centrales s'améliorent dans les domaines où la transparence est insuffisante, en fournissant des informations plus détaillées et ventilées dans les documents et données budgétaires ; en améliorant la disponibilité publique des

informations et des données sur l'exécution budgétaire dans les secteurs concernés ; et en expliquant clairement les relations entre les politiques, les budgets et les performances de ces secteurs.

- Même si l'évaluation de la transparence budgétaire dans ces secteurs était basée sur les informations disponibles avant la pandémie actuelle de COVID-19, les résultats illustrent clairement l'importance de disposer d'informations budgétaires sectorielles plus détaillées lors d'une crise telle que celle que nous connaissons actuellement. Les financements actuels et prévisionnels pour la santé et d'autres secteurs, ainsi que les relations entre les dépenses et les performances, sont essentiels à la lumière de cette crise, de santé publique, mais aussi budgétaire.

ÉVALUATION DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE PAR SECTEUR

Ce dossier présente les résultats d'une évaluation pilote de la transparence budgétaire dans les secteurs de la santé et de l'éducation, qui a été effectuée parallèlement à l'Enquête sur le budget ouvert de 2019.¹ En s'inspirant du travail d'organisations de la société civile qui analysent et contrôlent les documents budgétaires pour trouver des informations sur les dépenses du secteur, cette évaluation approfondit la recherche sur les informations disponibles, ou manquantes, dans les documents budgétaires administratifs relatifs à ces secteurs sociaux clés. Cette évaluation se concentre certes sur l'éducation et la santé, mais les tendances et les manquements en matière de transparence tendent à s'appliquer de même à la majorité, sinon la totalité, des secteurs soutenus par les dépenses publiques.

POURQUOI LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE PAR SECTEUR EST-ELLE IMPORTANTE ?

Les allocations budgétaires et les dépenses publiques dans les secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation, sont d'une importance capitale pour le public. Les organisations de la société civile, les organisations internationales et les donateurs du monde entier s'intéressent depuis de nombreuses années aux informations spécifiques à un secteur pour l'évaluation des propositions budgétaires gouvernementales et le suivi de leur application. Ce travail est plus important que jamais, car les gouvernements ont pris des mesures d'urgence radicales pour freiner la propagation du COVID-19 et lutter contre son impact, ce qui a entraîné des modifications dans l'allocation des ressources. Dans de nombreux pays, les dépenses de santé liées à la pandémie augmentent, mais d'autres types de dépenses de santé peuvent être réduits, notamment les dépenses en capital. Le secteur de l'éducation peut également être touché, car la distanciation sociale a contraint certains gouvernements à fermer des écoles et à s'appuyer davantage sur les outils d'enseignement à distance, et des mesures d'austérité à plus long terme pourraient entraîner des réductions des dépenses pour les enseignants ou des investissements dans la construction d'écoles.

Les informations contenues dans les documents budgétaires du gouvernement sont essentielles pour bien comprendre ces changements de politiques et leur impact sur la vie des individus et sur la société dans son ensemble. Mais les administrations ne tiennent pas toujours compte de cet objectif lorsqu'ils produisent ces

¹ L'approche et la méthodologie du module sur la transparence du budget sectoriel (« module sectoriel ») ont été conçues conjointement par Jason Lakin, María José Eva Parada et Sally Torbert.

documents. Certains représentants de l'État considèrent principalement les budgets comme des documents de gestion et de contrôle. À ces fins, les budgets doivent uniquement présenter des prévisions sur les sources de recettes disponibles et fixer les limites de dépenses des ministères, fournir une estimation des financements nécessaires à l'application des politiques et produire le bilan comptable de ces dépenses à la fin de l'année. Cependant, pour la société civile et le public, ces documents doivent également fournir des informations plus précises sur la manière dont les financements publics sont collectés et distribués aux différentes priorités, ainsi que davantage d'informations sur la manière dont les financements assurent effectivement des services essentiels. Pour cette raison, même les documents budgétaires qui répondent aux normes de base en matière de transparence ne répondent souvent pas aux besoins des acteurs de la société civile.

METHODOLOGIE POUR UNE EVALUATION PILOTE DE LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE PAR SECTEUR

Au cours des recherches menées dans le cadre de l'Enquête sur le budget ouvert 2019, l'International Budget Partnership a expérimenté une nouvelle approche pour l'évaluation de la transparence budgétaire pour des secteurs spécifiques. L'approche de recherche pour le pilote, qui s'appuyait sur les recherches préliminaires effectuées pendant l'OBS 2017,² a été orientée par des discussions avec des organisations de la société civile et des organisations internationales qui mènent déjà des recherches et des analyses sur les budgets de l'éducation et de la santé, et par un examen des analyses existantes. Cela a éclairé la sélection des thèmes et informations clés dans les documents budgétaires dont la société civile a le plus besoin pour comprendre les dépenses dans un secteur.

Une grande partie des informations définies comme importantes par la société civile sont déjà évaluées par les indicateurs de l'OBS, qui évaluent des éléments essentiels des informations budgétaires (par exemple, les recettes, les dépenses, la dette) et sont basés sur les normes internationales. Cependant, les organisations de la société civile qui suivent de près les dépenses dans un secteur ont souvent besoin de détails plus précis que les seules informations budgétaires de base pour comprendre des questions telles que les sources de financement du secteur, la répartition géographique des services et des informations détaillées ventilées sur les projets, programmes ou services. Le pilote a donc identifié dix thèmes clés, auxquels il est possible de répondre en se basant sur des informations issues de 23 indicateurs particulièrement pertinents de l'OBS et y

² Voir l'encadré 2.2 du rapport global de l'Enquête sur le budget ouvert de 2017 : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

a ajouté 20 nouveaux indicateurs, afin d'évaluer les secteurs de la façon plus détaillée nécessaire à la société civile tout au long du processus budgétaire.

Les dix thèmes clés sélectionnés pour être évalués au cours de ce projet pilote sont les suivants :

1. Allocation budgétaire du secteur par fonction et ministère : le montant du financement que le gouvernement prévoit de dépenser dans chaque secteur illustre les niveaux de priorités des différents secteurs. Les documents budgétaires donnent ces informations à travers deux classifications des dépenses : une *classification administrative*, qui présente les financements par ministère ou service, et une *classification fonctionnelle*, qui présente les dépenses cumulées pour chaque secteur de plusieurs ministères et services.
2. Exécution du budget du secteur par fonction et ministère : l'exécution du budget dans chaque secteur indique si le financement a été dépensé comme prévu. De précédentes recherches de l'IBP ont montré que la sous-utilisation des dépenses dans un secteur est un problème très grave, en particulier dans les pays en développement.³ Les documents sur l'exécution du budget, en particulier le rapport de fin d'année, doivent indiquer les dépenses réelles par rapport au budget pour les classifications fonctionnelles et administratives, et selon des classifications cohérentes entre les documents budgétaires.
3. Présentation d'informations permettant des comparaisons internationales : les informations sur les allocations et les dépenses par secteur qui sont comparables d'un pays à l'autre offrent une référence pour la comparaison des niveaux de dépenses dans chaque pays. Les informations nécessaires à ces comparaisons comprennent l'utilisation d'une structure de classification fonctionnelle comparable d'un pays à l'autre,⁴ et les projections du PIB nominal pour calculer la part des dépenses par rapport à l'économie globale.
4. Sources de recettes pour le secteur : les recettes totales du gouvernement, ainsi que le montant des recettes dédiées provenant des recettes affectées et du financement des donateurs, illustrent la manière dont le gouvernement mobilise des ressources pour les dépenses dans chaque secteur.

³ Paolo de Renzio, Jason Lakin, and Chloe Cho, « Budget Credibility Across Countries: How Deviations Are Affecting Spending on Social Priorities » (Washington, D.C., 2019), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Credibility-Across-Countries.pdf>.

⁴ Voir la Classification des fonctions des administrations publiques de l'OCDE (COFOG) : <https://www.oecd.org/gov/48250728.pdf>.

5. Évolution dans le temps des allocations par du secteur : les tendances du financement du secteur, en comparant le niveau actuel à la fois au niveau des années précédentes et aux allocations prévues pour les années futures, indiquent si le financement augmente, diminue ou reste stable.
6. Financement de programmes et d'activités spécifiques : des informations ventilées sur les dépenses sont nécessaires au suivi des activités et programmes spécifiques dans chaque secteur. Les documents budgétaires peuvent présenter des ventilations au sein de la classification administrative sur la façon dont le financement est alloué aux différents programmes ou services, ainsi qu'au niveau du sous-programme et de l'activité. De même, la classification fonctionnelle peut être ventilée en sous-fonctions, en séparant par exemple les dépenses pour l'éducation allouées aux niveaux primaire, secondaire ou tertiaire. Les documents budgétaires peuvent également présenter une classification économique pour chaque secteur, qui indique les parts du financement du secteur allouées aux salaires, aux biens et services, et aux dépenses en capital, notamment pour la construction de bâtiments.
7. Transferts de financements sectoriels à d'autres entités : le financement de l'éducation et de la santé peut être alloué sous forme de transferts vers des fonds extrabudgétaires, tels que les caisses d'assurance maladie, des entreprises publiques, telles que les hôpitaux ou les universités, et les administrations locales. Les documents budgétaires doivent indiquer les montants alloués à ces transferts et les montants réels transférés.
8. Objectifs et résultats des dépenses par secteur : les budgets doivent mettre en parallèle la façon dont les politiques d'un secteur se traduisent en allocations de financement et la façon dont ces financements se traduisent en objectifs et en résultats. Les budgets peuvent adopter une structure par programme, où le financement est alloué et dépensé en fonction des objectifs.⁵
9. Informations sur les critères et la répartition géographique pour la distribution des financements du secteur : la répartition du financement entre les régions et entre les prestataires directs de services, comme les écoles et les cliniques, est importante pour comprendre l'équité de la répartition du financement.
10. Informations budgétaires locales : de nombreux pays financent les dépenses par secteur à partir des recettes des administrations nationales et locales. Les documents budgétaires de l'administration

⁵ Les budgets par programmes, tels que définis dans le module sectoriel, ont une définition plus étroite que les questions de l'OBS. Dans l'OBS, un programme peut être n'importe quel niveau de ventilation inférieur à un ministère ou un service. Dans le module sectoriel, les budgets de programme sont définis spécifiquement comme des budgets structurés autour d'objectifs ou de buts.

centrale peuvent aider le public à comprendre l'ensemble des dépenses publiques dans le secteur, en collectant et en partageant des informations sur les budgets infranationaux.

Les 43 indicateurs évalués dans le cadre du projet pilote sont combinés pour produire les résultats d'un « module sectoriel » sur la transparence budgétaire dans un secteur spécifique. Chaque nouvel indicateur est noté sur la base d'une réponse à une question à choix multiple sur une échelle de 0 à 100, où les réponses les plus élevées correspondent aux bonnes pratiques, et les réponses les plus faibles à un niveau faible ou inexistant d'informations. Les scores globaux pour le module sectoriel sont la moyenne des scores des réponses aux 20 nouveaux indicateurs et aux 23 indicateurs existants de l'OBS (voir l'annexe pour le tableau des indicateurs utilisés dans l'évaluation).

Cette nouvelle méthodologie de recherche a été testée dans 28 pays⁶ pendant la période de la recherche pour l'OBS de 2019. Les pays qui ont participé au projet pilote ont été sélectionnés en fonction de l'intérêt du partenaire de la société civile de l'OBS et de la disponibilité de trois documents budgétaires de base : le projet de budget de l'exécutif, le budget approuvé et le rapport de fin d'année, tels que définis par l'OBS de 2019. Les partenaires de recherche ont eu le choix d'examiner les budgets de l'éducation ou de la santé. 11 partenaires ont choisi d'évaluer l'éducation et 17 ont choisi la santé. Les nouveaux indicateurs du module ont été évalués selon la même méthodologie rigoureuse que le questionnaire global de l'OBS, y compris l'examen par les pairs et l'examen administratif, sur la base des informations budgétaires disponibles au 31 décembre 2018.⁷

RESULTATS GLOBAUX : LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE PAR SECTEUR EST ETROITEMENT LIEE A LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE GLOBALE

Les scores moyens pour les 43 indicateurs inclus dans le module sectoriel sont étroitement liés aux niveaux globaux de transparence budgétaire, car les pays ayant une plus grande transparence budgétaire globale présentent également un meilleur niveau d'information sur les allocations et les dépenses dans un secteur particulier. Le score moyen de transparence de l'OBS pour le groupe pilote de pays est de 56 sur un score

⁶ Les 28 pays pilotes évalués par le module sectoriel sont les suivants : Argentine, Australie, Azerbaïdjan, Bénin, Botswana, Brésil, Chili, Croatie, République tchèque, République dominicaine, Ghana, Guatemala, Inde, Kenya, République kirghize, Macédoine, Moldavie, Mozambique, Nicaragua, Nigéria, Paraguay, Pérou, Russie, Slovaquie, Afrique du Sud, Sri Lanka, Ouganda, Zimbabwe.

⁷ Pour en savoir plus sur la méthodologie de l'OBS, voir l'annexe A du rapport global de l'Enquête sur le budget ouvert de 2019 : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budget-Survey-Report-2019.pdf>.

total possible de 100, et le score moyen sur tous les indicateurs du module sectoriel est de 54 sur 100 (tableau 1). En général, en raison du processus de sélection des pays et du fait que les pays doivent avoir rendu trois documents de base accessibles au public pour être évalués dans le cadre du projet pilote, les 28 pays évalués dans le module sectoriel pilote ont en moyenne des scores de transparence budgétaire de l'OBS plus élevés que le score global moyen dans l'OBS 2019, qui est de 45 sur 100 pour les 117 pays évalués. Les scores moyens de transparence budgétaire par secteur sont globalement identiques pour les pays qui ont évalué l'éducation et pour ceux qui ont évalué la santé. Par conséquent, dans ce dossier, les résultats pour l'éducation et la santé sont présentés ensemble comme les résultats de transparence budgétaire par secteur.

TABLE 1. LES SCORES MOYENS POUR LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE PAR SECTEUR SONT INFÉRIEURS AU SCORE GLOBAL DE TRANSPARENCE DE L'OBS

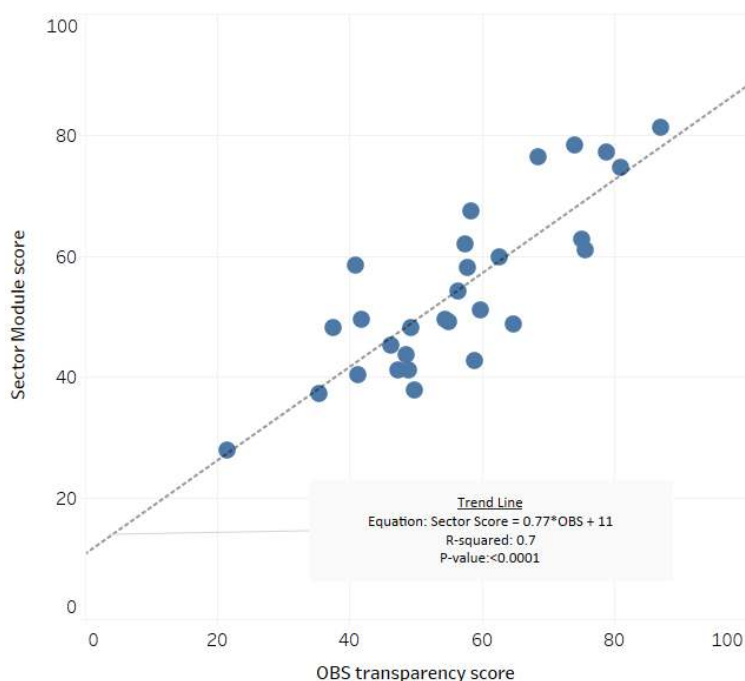
Secteur	Nombre de pays	Score moyen de transparence de l'OBS (109 indicateurs)	Score moyen du module sectoriel (43 indicateurs)	Moyenne pour les nouvelles questions sur le secteur (20 indicateurs)
Éducation	11	56	55	41
Santé	17	57	54	42
Global	28	56	54	42

Les scores des indicateurs du module sectoriel sont légèrement inférieurs aux scores globaux de transparence budgétaire de l'OBS. Seuls 10 des 28 pays ont un score moyen pour les indicateurs du module sectoriel supérieur au score de transparence de l'OBS du pays. Cependant, la plupart des pays ont obtenu de moins bons résultats sur les 20 nouveaux indicateurs ajoutés au module sectoriel, qui recherchent des informations plus détaillées sur le financement sectoriel dans les documents budgétaires, ce qui confirme le fait que les informations détaillées et ventilées sont moins présentes que les informations agrégées. Ainsi, la Macédoine est le seul pays sur les 28 pays évalués à avoir obtenu un score plus élevé sur les 20 nouveaux indicateurs du module sectoriel que sur les 23 indicateurs existants de l'OBS. Le score moyen pour les 20 nouveaux indicateurs ajoutés pour le module sectoriel est de 42 sur 100.

Les résultats du module sectoriel montrent que les pays qui ont de meilleures performances en matière de transparence budgétaire globale fournissent également plus d'informations sur les budgets sectoriels. La figure 1 compare les scores de transparence budgétaire de l'OBS 2019 aux résultats du module sectoriel dans les 28 pays pilotes et illustre la forte corrélation entre les scores de transparence budgétaire de l'OBS et les résultats de l'évaluation du module sectoriel. Ce résultat était assez prévisible, 23 indicateurs étant inclus à la

fois dans le module sectoriel et dans les résultats de l'OBS. Cependant, les résultats moyens pour les 20 nouveaux indicateurs du module sectoriel ont également tendance à être proportionnels au score de l'OBS.⁸

FIGURE 1. LES PAYS AVEC DES SCORES DE TRANSPARENCE DE L'OBS PLUS ELEVES ONT EGALEMENT DES RESULTATS AU MODULE SECTORIEL PLUS ELEVES



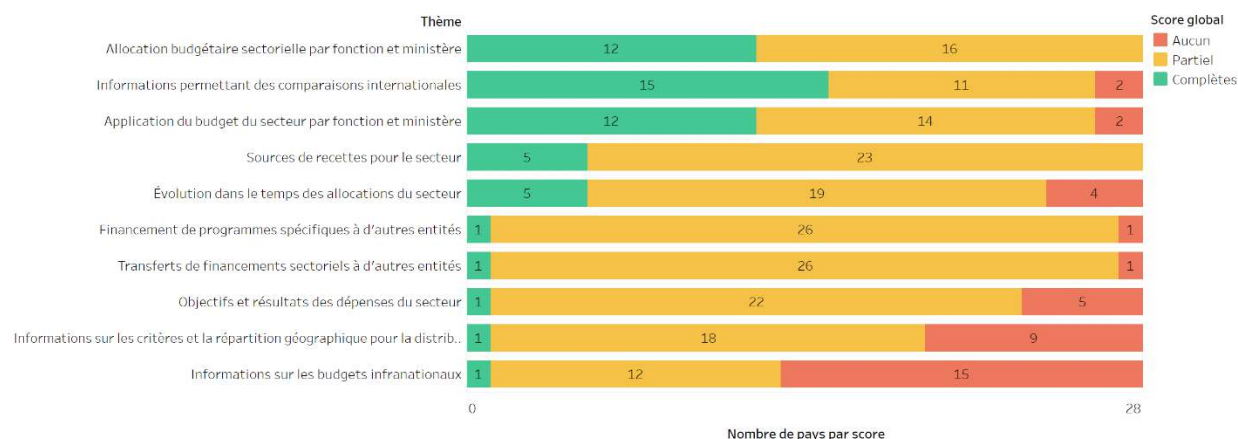
Pour expliciter les résultats du module sectoriel, les 43 indicateurs sont regroupés en 10 thèmes qui correspondent aux domaines clés sur lesquels se concentre la société civile lors de l'analyse des documents budgétaires (voir la section Méthodologie ci-dessus et l'annexe ci-dessous). Les scores agrégés pour chaque thème sont basés sur les résultats des indicateurs regroupés : si toutes les informations sont disponibles, un pays obtient le score « Complet » pour ce thème ; si seules quelques informations sont disponibles, le pays obtient le score « Partiel » ; alors si aucun indicateur ne dispose d'informations, même à un niveau minime, il obtient pour ce thème le score « Aucun ». Les informations détaillées sur cette méthodologie sont présentées en annexe. Cette présentation montre que la plupart des pays fournissent une partie, mais pas la totalité, des

⁸ La relation linéaire entre les 20 nouveaux indicateurs du module sectoriel et le score de transparence OBS a un coefficient de 0,71, une valeur moyenne quadratique de 0,37 et une p-valeur de 0,0005.

informations relatives aux 10 différents thèmes qui intéressent la société civile et le public et que le niveau d'information varie également en fonction des thèmes.

De nombreux pays fournissent des informations agrégées sur les dépenses par secteur dans de nombreux documents budgétaires, ainsi que des informations permettant de comparer les dépenses par secteur d'un pays à l'autre. Cependant, très peu de pays fournissent des informations complètes sur d'autres thèmes, notamment sur les détails des activités et programmes par secteur, ou sur les critères et la répartition géographique des dépenses pour un secteur (figure 2).

FIGURE 2. LES BUDGETS SONT MOINS TRANSPARENTS SUR LES DEPENSES, LES TRANSFERTS ET LES PERFORMANCES DETAILLES PAR SECTEUR



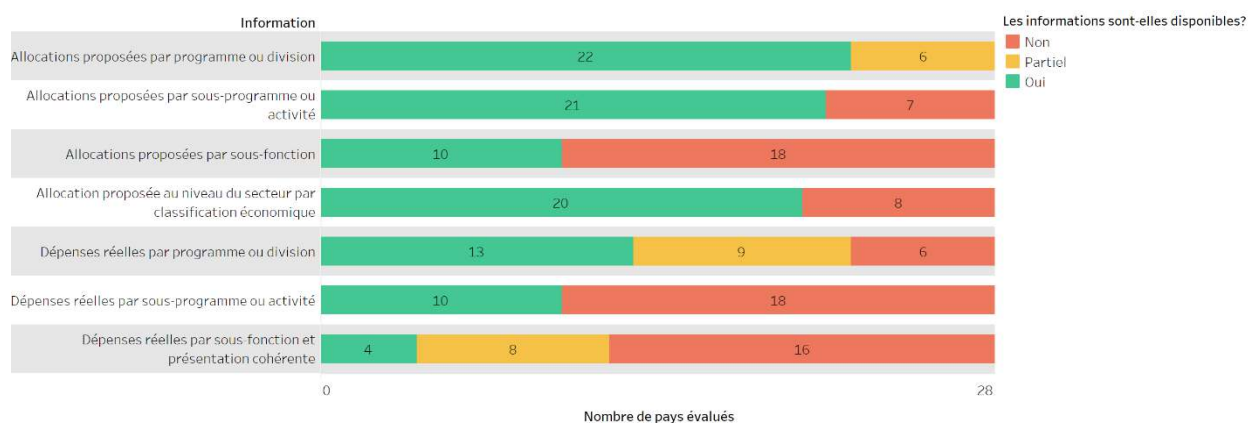
Les pays présentant le plus d'informations ne sont pas les mêmes dans tous les domaines. Nous présentons ci-dessous trois constats clés qui mettent en évidence les domaines où les informations limitées fournies nuisent à la capacité du public à savoir comment les ressources publiques se traduisent en prestation de services. Ce problème existe dans la plupart des pays. Nous présentons également un résultat positif inattendu au sujet de la disponibilité des informations locales dans les documents budgétaires et les sites Internet de l'administration centrale. Ces informations deviendront de plus en plus importantes dans le cadre du financement d'urgence pendant la pandémie de COVID-19, car le public désire pouvoir contrôler les dépenses d'urgence nationales, mais aussi locales.

PEU DE PAYS FOURNISSENT DES INFORMATIONS DETAILLEES SUR LES CRITERES ET LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE POUR L'ALLOCATION DES FINANCEMENTS PAR SECTEUR

Les documents budgétaires tendent à fournir un certain niveau de détail et de ventilation pour expliquer le montant du financement public alloué aux différents secteurs ou ministères, cependant, peu de gouvernements fournissent des détails sur la façon dont le financement est réparti entre les programmes ou les types d'activités *dans* chaque secteur. Tous les pays évalués dans le module sectoriel fournissent des informations globales sur les allocations selon une classification administrative (par ministères ou services) ou fonctionnelle (par secteurs). Peu de documents budgétaires fournissent des informations détaillées ventilées au sein de ces classifications ou fournissent une analyse de la façon dont le financement sectoriel est réparti entre les différentes activités ou régions.

Les résultats du module sectoriel montrent que de nombreux pays ne fournissent pas le niveau de détail nécessaire pour permettre de comprendre la répartition des financements au sein d'un secteur (figure 3). Par exemple, alors que 22 gouvernements présentent une classification fonctionnelle, qui consolide les dépenses dans chaque secteur à travers différents ministères ou services, seuls 10 pays fournissent une classification par sous-fonction, qui offre plus de détails sur la façon dont le financement est alloué au sein du secteur, par exemple dans l'éducation, entre les niveaux primaire ou secondaire. De même, alors que la plupart des pays présentent des informations sur leurs classifications administratives, c'est-à-dire les dépenses par ministères, services et agences, et que beaucoup indiquent également des allocations proposées par programme ou division, seuls 21 pays présentent des informations au niveau des sous-programmes ou des activités, et seuls 10 pays déclarent les dépenses réelles avec ce niveau de détail.

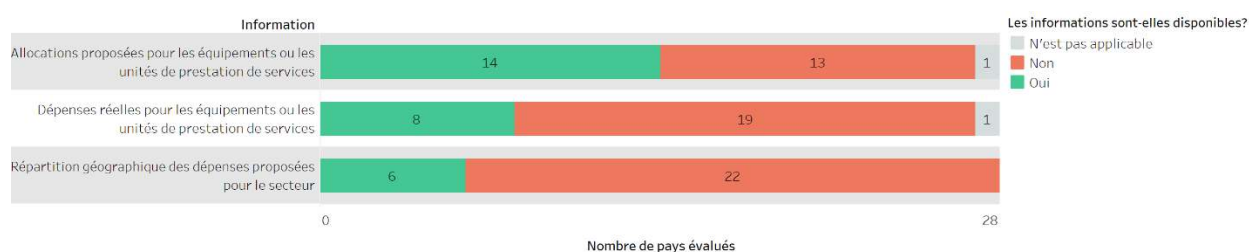
FIGURE 3. LES BUDGETS PRESENTENT MOINS DE DETAILS SUR LE FINANCEMENT AU NIVEAU DES SOUS-PROGRAMMES ET DES SOUS-FONCTIONS



La répartition des dépenses dans ces secteurs a un effet important sur le niveau d'équité. Des recherches du FMI ont montré que les dépenses publiques dans l'éducation, par exemple, ne sont souvent pas progressives et peuvent bénéficier davantage aux riches qu'aux individus ou aux communautés défavorisés. Cependant, les gouvernements qui investissent pour élargir l'accès à l'enseignement primaire constatent une meilleure équité dans les résultats scolaires et de plus faibles inégalités de revenu.⁹ Par conséquent, de nombreux membres de la société civile souhaitent connaître davantage que les dépenses globales du secteur, et notamment les informations sur les destinations et les bénéficiaires des dépenses.

Cependant, beaucoup des pays évalués ne disposent pas d'informations sur la répartition du financement dans les différentes régions et unités de prestation de services, par exemple par école ou par clinique (figure 4). La moitié des pays pilotes (14 sur 28) publient des informations présentées par unité de prestation de services, par exemple par hôpital ou par école, et sept pays déclarent les dépenses réelles. La répartition géographique des financements par secteurs n'est indiquée que dans six pays, dont cinq en Amérique latine, ce qui peut aider la société civile à identifier les inégalités potentielles de dépenses publiques entre les régions, une préoccupation croissante dans de nombreux pays.¹⁰ Par exemple, la proposition de budget au Pérou montre les dépenses pour l'éducation par régions, en incluant les dépenses des administrations régionales et locales, et au Chili, les documents budgétaires montrent les dépenses territoriales dans la santé aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire.

FIGURE 4. PEU DE PAYS FOURNISSENT DES INFORMATIONS INDIQUANT OU LE FINANCEMENT SECTORIEL EST DISTRIBUE



⁹ Fonds monétaire international, « IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality », World Economic and Financial Surveys (Washington, DC, 2017), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2017/October/pdf/fm1702.ashx?la=en>.

¹⁰ William Gbohoui, W Raphael Lam et Victor Lledo, « The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy », document de travail du FMI WP/19/88 (2019), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019088.ashx>.

**Remarque : certains indicateurs sont notés comme « non applicables » du fait du système de finances publiques d'un pays. Par exemple, en Australie, le financement des unités de prestation de services dans le secteur de la santé est entièrement alloué par les administrations locales et non par l'administration centrale, par conséquent, les indicateurs traitant de ce thème sont exclus de l'évaluation pour ce pays.*

LE MANQUE DE TRANSPARENCE SUR L'APPLICATION DU BUDGET PAR SECTEUR MET EN DOUTE LA CREDIBILITE DU BUDGET

Une conclusion commune à plusieurs évaluations de l'OBS est que les pays ont tendance à fournir davantage d'informations lors de l'élaboration et de l'approbation du budget que lors de son application. Cette tendance apparaît également dans les résultats du module sectoriel.

Le manque d'informations sur l'exécution budgétaire est particulièrement préoccupant pour les secteurs les plus touchés par un manque chronique de financement. Au Nigéria, les recherches de l'IBP sur la crédibilité budgétaire ont révélé qu'en moyenne, entre 2012 et 2015, le gouvernement n'a dépensé que la moitié de son budget alloué à la santé.¹¹ Les résultats du Nigéria sur le module sectoriel montrent également que les programmes et projets sont présentés dans la proposition de budget du Nigéria, mais que les rapports de fin d'année ne contiennent pas les détails sur l'application à l'échelle des programmes, ni d'explications des effets de cette sous-utilisation sur la prestation des services de santé.

Des tendances similaires sont observées dans presque tous les types d'informations budgétaires, mais l'absence dans les rapports de fin d'année touche tout particulièrement les informations sur les dépenses par secteur qui passent par des transferts à d'autres entités, notamment les fonds extrabudgétaires (tels que les caisses d'assurance maladie ou les bourses d'études), les sociétés publiques (comme les hôpitaux publics et les universités constitués en sociétés) et les administrations locales. Une part significative des financements peut passer par des transferts de ce type, qui financent souvent directement les activités de prestation de services. Cependant, alors que les transferts prévus sont plus souvent déclarés dans les documents budgétaires, moins de pays déclarent les montants réels transférés à la fin de l'année (tableau 2). Par exemple, presque tous les pays fournissent des informations sur les transferts intergouvernementaux

¹¹ Samuel Atiku et Jason Lakin, « That's Incredible! The Contours of Budget Credibility in Nigeria »(Washington DC, 2019), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-contours-of-budget-credibility-in-nigeria-ibp-2019.pdf>.

proposés, mais moins de la moitié des pays indiquent à la fin de l'année si l'intégralité de ces transferts a bien été versée aux administrations locales.

TABLE 2. DE NOMBREUX PAYS NE DECLARENT PAS LE MONTANT REEL DES TRANSFERTS VISANT A FINANCER LES SERVICES DU SECTEUR

Type d'informations budgétaires	Part des pays évalués ayant communiqué des informations dans :	
	Le projet de budget de l'exécutif	Le rapport de fin d'année
Transferts intergouvernementaux	93 %	48 %
Fonds extrabudgétaires	78 %	44 %
Entreprises publiques	90 %	19 %

**Remarque : ce tableau indique la proportion des pays qui fournissent des informations complètes ou partielles sur chaque thème dans le projet de budget de l'exécutif et le rapport de fin d'année, à l'exclusion des pays qui obtiennent le score « sans objet » sur ces indicateurs : le Paraguay est exclu pour les indicateurs sur les fonds extrabudgétaires ; la République tchèque est exclue pour les indicateurs sur les transferts intergouvernementaux ; et sept pays (Australie, Chili, Croatie, Kirghizistan, Macédoine, Paraguay et Pérou) sont exclus des indicateurs sur les entreprises publiques.*

Le suivi des dépenses réelles consacrées aux activités par secteur est rendu encore plus difficile lorsque, en plus du manque de divulgation, les rapports gouvernementaux sur les budgets utilisent des classifications sans cohérence entre les documents. Dans certains cas, cela se produit lorsque la structure de classification budgétaire du gouvernement n'est pas alignée sur le plan comptable du gouvernement, le système de classification utilisé par les comptes publics. Le tableau 3 montre que moins de la moitié des pays présentent une classification fonctionnelle cohérente entre tous les documents, qui permet aux analystes du budget d'un secteur donné de comparer de manière fiable les dépenses proposées, approuvées et réelles.

TABLE 3. INCOHERENCE DANS LES DECLARATIONS DANS LES CLASSIFICATIONS DES DEPENSES DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Classification des dépenses	Projet de budget de l'exécutif	Budget approuvé	Rapport de fin d'année	Présentation cohérente dans les trois documents
Administrative	27	27	25	19
Fonctionnelle	22	15	25	14

** Remarque : la cohérence dans la présentation de la classification des dépenses dans le projet de budget de l'exécutif, le budget approuvé et le rapport de fin d'année est évaluée par S7 pour la classification administrative et S4 pour la classification fonctionnelle. Les présentations des classifications de dépenses dans d'autres documents sont évaluées par des questions de l'OBS sur la proposition de budget de l'exécutif en*

q1 pour l'administratif et q2 pour le fonctionnel, en q59 pour les classifications dans le budget approuvé et en q85 pour les classifications dans le rapport de fin d'année.

Des problèmes de comparabilité se retrouvent même dans les pays qui présentent par ailleurs des informations détaillées dans leurs documents budgétaires. Le rapport de fin d'année de l'Afrique du Sud présente une classification fonctionnelle différente de celle présentée à la fois dans sa proposition de budget et dans le budget approuvé. Au Ghana, la classification fonctionnelle utilisée pour le rapport de fin d'année est comparable à l'échelle internationale, mais le projet de budget de l'exécutif ne l'est pas, du fait d'une présentation différente des fonctions. Ce manque de cohérence dans les informations présentées nuit à la capacité des défenseurs du secteur à utiliser ces informations sur les dépenses.

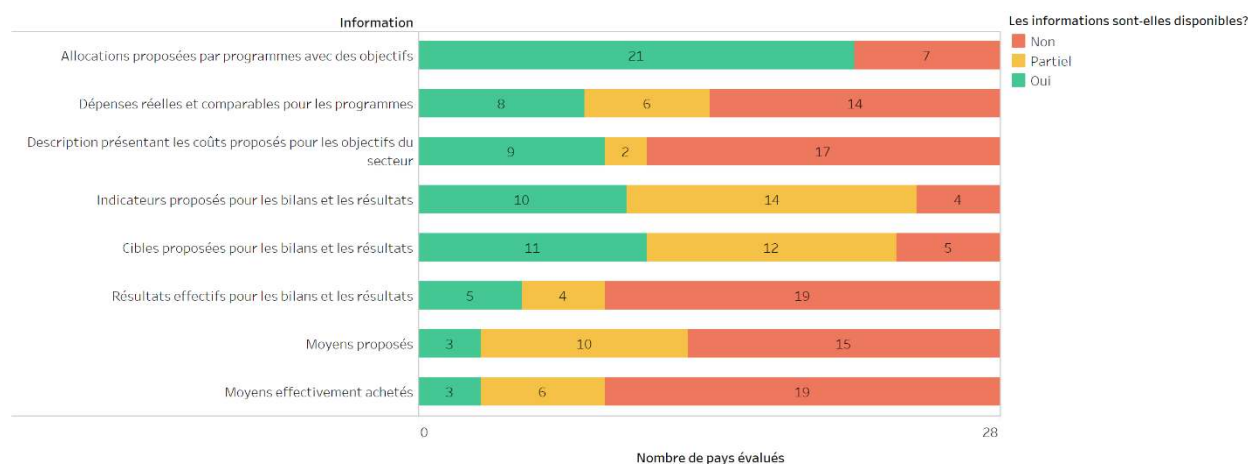
LES LIENS ENTRE LES BUDGETS ET LA POLITIQUE, LES OBJECTIFS ET LES PERFORMANCES D'UN SECTEUR SONT FAIBLES

Les défenseurs du secteur ne veulent pas simplement obtenir de l'argent pour ce secteur : ils veulent également savoir ce que permet cet argent. Ces dernières années, la budgétisation par programmes, qui permet de restructurer les budgets pour les allouer et les dépenser en partant des objectifs, a connu une recrudescence, car elle est considérée comme une approche permettant de mettre en relation les budgets et les résultats.¹²

Cependant, dans les 21 pays du module sectoriel qui ont adopté une structure de budget par programmes, la plupart de ces budgets ont des liens limités avec la politique du secteur et offrent peu d'informations sur les performances (figure 5). Seuls 9 des 21 pays disposant de budgets par programmes comprennent une déclaration établissant clairement les politiques du secteur et la manière dont le budget renforcera ces politiques. Les informations sur les performances font également souvent défaut dans les budgets par programmes : seuls 11 pays attribuent des indicateurs et des objectifs de performance à la totalité ou à la majorité de leurs budgets par programmes.

¹² Jason Lakin, Sally Torbert et Suad Hasan, « Program Budget Structure in the Health Sector » (Washington, DC, 2018), <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/program-budget-structure-in-the-health-sector-ibp-2018.pdf>.

FIGURE 5. UN MANQUE D'INFORMATION SUR LES POLITIQUES ET LES PERFORMANCES DANS LES BUDGETS DU SECTEUR



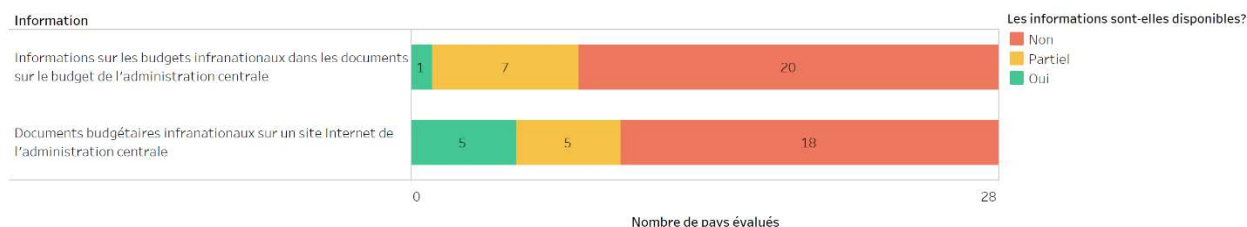
Dans l'ensemble, un seul pays évalué dans le module sectoriel, l'Australie, disposait de budgets par programmes qui associaient concrètement les informations sur les budgets, les politiques et les performances, à la fois pendant la présentation et l'application du budget. D'autres pays peuvent disposer d'informations supplémentaires, notamment de cadres de performances pour les activités administratives, mais bon nombre de ces documents ne sont pas référencés dans les documents budgétaires et ne font donc pas de lien explicite entre les décisions budgétaires et les performances des dépenses dans le secteur. Pour que le public comprenne pleinement ce qu'il obtient grâce aux ressources dépensées dans le secteur, les documents budgétaires doivent fournir une explication et établir un lien entre les politiques, les allocations et dépenses budgétaires et les performances.

RAPPORTS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES SUR LES BUDGETS INFRANATIONAUX

Dans de nombreux pays, l'administration centrale ne finance qu'une partie des dépenses publiques totales de santé et d'éducation, le reste du financement étant assuré par les administrations locales. En Australie, par exemple, le système de santé est principalement financé par les administrations des États et des territoires, tandis que l'administration centrale du Commonwealth ne participe au financement des dépenses de santé que par le biais de transferts. Dans d'autres cas, les transferts aux administrations locales ne sont pas liés à des secteurs spécifiques, et le montant des dépenses locales pour le secteur n'est communiqué que dans les documents et données budgétaires infranationaux. Dans de tels cas, les informations détaillées sur les dépenses de santé du secteur public peuvent ne pas figurer dans les budgets de l'administration centrale, et

les défenseurs du secteur doivent chercher dans chacun des budgets de chaque administration locale pour avoir accès aux données sur les dépenses du secteur. Compte tenu de l'importance des informations budgétaires locales pour comprendre les dépenses pour un secteur dans de nombreux pays, le module sectoriel a également posé des questions préliminaires pour savoir si les gouvernements centraux collectaient et partageaient les informations budgétaires locales dans les documents ou des portails en ligne de l'administration centrale.

FIGURE 6. CERTAINES ADMINISTRATIONS CENTRALES PUBLIENT LES INFORMATIONS BUDGETAIRES INFRANATIONALES



Les résultats présentés dans la figure 6 montrent que près de la moitié des pays évalués travaillent de manière proactive pour partager une certaine quantité d'informations budgétaires locales, que les administrations centrales de huit pays fournissent des informations locales dans les documents budgétaires de l'administration centrale et que dix pays partagent les documents budgétaires infranationaux sur un site Internet de l'administration centrale. Dans l'ensemble, 13 des 28 administrations centrales fournissent au moins une forme d'information budgétaire locale. Par exemple, les portails Internet au Pérou¹³ et en Moldavie¹⁴ consolident et publient des informations sur les budgets infranationaux pour plusieurs niveaux administratifs, notamment les dépenses par secteur. D'autres administrations centrales peuvent s'inspirer de ces pratiques pour rendre les informations budgétaires infranationales plus accessibles et utiles au public.

RECOMMANDATIONS

Lorsque les administrations préparent leurs documents budgétaires, elles ont la possibilité de communiquer au public comment elles collectent et utilisent les ressources publiques pour améliorer la vie des individus.

¹³ <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

¹⁴ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018/>

Cette communication est plus efficace lorsque les administrations tiennent compte des types d'informations dont le public souhaite disposer lors de l'examen de ces documents. Pour la société civile, les documents budgétaires et les données sur le budget sont également l'un des piliers de leur rôle indispensable de surveillance et de contrôle des prestations des services administratifs dans les secteurs concernés. Un manque de données budgétaires nuit à leur capacité à évaluer si les gouvernements investissent suffisamment dans la santé et l'éducation, conformément aux besoins du public, et à établir un réel dialogue avec leurs gouvernements sur ces priorités.

Les résultats du module sectoriel montrent que les pratiques actuelles des administrations en matière de transparence budgétaire ne fournissent pas d'informations sur des thèmes essentiels qui intéressent le public. Les administrations ne fournissent pas assez d'informations détaillées mettant en relation les financements et les prestations de services, des informations sur l'exécution du budget qui indiquent si les budgets sont dépensés comme prévu et des informations sur les performances qui montrent comment les budgets se traduisent en résultats, le cas échéant. Du fait de ce manque de transparence, les documents et données budgétaires peuvent être renforcés dans les trois domaines suivants :

1. **Fournir des informations plus détaillées et ventilées dans les documents et données sur le budget** : les représentants de l'État en charge du budget doivent reconnaître que le public est souvent intéressé par des programmes et des activités spécifiques financés par l'État, et les documents budgétaires doivent contenir autant de détails que possible dans les classifications administrative et fonctionnelle. Les administrations peuvent utiliser des sites Internet et des portails en ligne pour partager ces informations dans des formats de données ouverts et lisibles par ordinateur pour faciliter leur consultation et leur utilisation par la société civile.
2. **Accroître la mise à disposition du public d'informations et de données sur l'exécution budgétaire par secteur** : les rapports devraient être plus soutenus pendant l'exécution du budget. Les informations doivent montrer les dépenses proposées, approuvées et réelles en utilisant des formats cohérents qui permettent la comparaison des dépenses tout au long du cycle budgétaire. Des informations sur tous les aspects des dépenses du secteur, y compris les transferts aux fonds extrabudgétaires, aux entreprises publiques et aux administrations locales, devraient être incluses dans les rapports sur les dépenses réelles, notamment toute explication relative aux écarts entre les montants approuvés et réels.
3. **Expliquer clairement les liens entre les politiques, les budgets et les performances dans chaque secteur** : à l'heure actuelle, les budgets administratifs ne présentent pas les liens entre les politiques, les financements et les performances. Même si les budgets par programmes deviennent

une approche répandue pour mettre en relation les dépenses et les objectifs, peu d'administrations fournissent des cadres de performances solides avec des indicateurs, des cibles et des résultats, en relation avec les dépenses publiques. Certains pays peuvent disposer de documents de politique ou de cadres de performances distincts relatifs aux dépenses publiques dans des secteurs spécifiques, auquel cas ces documents doivent être référencés dans les documents budgétaires avec des explications claires sur le lien entre les politiques et les financements, puis entre les financements et les résultats.

Parallèlement à la publication des résultats de l'Enquête sur le budget ouvert de 2019, et notamment des résultats du module sectoriel, l'IBP se joint à des groupes de la société civile et à des organisations internationales du monde entier pour lancer un appel à l'action sur l'ouverture budgétaire.¹⁵ Les résultats du module sectoriel viennent eux aussi illustrer la nécessité pour les administrations de résoudre le manque de transparence relatif aux budgets par secteur. Pour ce faire, les gouvernements doivent élargir leur consultation des groupes de la société civile et du public sur les types d'informations à inclure dans les documents budgétaires. Une approche des informations et des données budgétaires mettant l'accent sur les besoins et les intérêts des citoyens peut permettre aux administrations d'améliorer la transparence budgétaire globale et de renforcer l'engagement du public autour des compromis inhérents aux décisions budgétaires concernant le financement d'un secteur. Une meilleure information sur l'exécution du budget peut également permettre de renforcer le suivi et le contrôle de l'exécution du budget, afin de s'assurer que les budgets sont dépensés comme prévu pour les services et les objectifs nécessaires.

Alors que les gouvernements réagissent à la crise du COVID-19, les lacunes identifiées dans cette évaluation pilote mettent également en évidence les domaines dans lesquels les gouvernements devraient améliorer la transparence et les déclarations afin d'offrir davantage de responsabilité dans la réponse à l'urgence. Étant donné que les gouvernements allouent dans l'urgence d'importantes sommes d'argent à la santé et redéfinissent la priorité de financements d'autres secteurs pour compenser, la surveillance de l'approbation de ces financements peut être accélérée et raccourcie.¹⁶ Cela pose un défi pour la responsabilité de la mise en œuvre des mesures de dépenses d'urgence, car nous constatons déjà, à partir de ces résultats, que les informations relatives à l'exécution du budget ont tendance à être moins développées que celles relatives à sa formulation et à son approbation. Cependant, les gouvernements ont également la possibilité d'améliorer

¹⁵ Voir : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/call-open-budgets>

¹⁶ Fonds monétaire international, « Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses » (Washington, DC, 2020), <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-keeping-the-receipts.ashx?la=en>.

leurs déclarations pendant cette crise et de publier en ligne les données budgétaires en temps réel relatives à l'exécution du budget et aux dépenses liées au COVID-19. Les gouvernements peuvent également développer l'engagement du public pour mieux identifier les besoins du public en matière d'informations budgétaires pendant la crise. De telles actions montreront l'engagement du gouvernement à faire preuve de réactivité et de responsabilité et renforceront la confiance du public dans les décisions du gouvernement concernant les dépenses d'urgence, y compris les dépenses dans les secteurs concernés.

ANNEXE : METHODOLOGIE POUR LA PRESENTATION DES RESULTATS DU MODULE SECTORIEL

Les résultats du module sectoriel sont présentés en utilisant une méthodologie qui évalue si 10 thèmes d'intérêt pour la société civile peuvent être analysés en utilisant les informations budgétaires disponibles de l'administration centrale. Le score pour chaque thème est calculé comme une agrégation des indicateurs spécifiques liés à chaque thème. Le tableau ci-dessous présente les indicateurs associés à chaque thème dans les résultats du module sectoriel.

TABLE 4. THEMES ET INDICATEURS D'EVALUATION DU MODULE SECTORIEL

Thème de l'évaluation	Informations évaluées	OBS et indicateurs sectoriels*
Allocation budgétaire par secteur	Allocation proposée par ministère ou service	q1
	Allocation proposée par fonction	q2
	Allocation adoptée par ministère ou service	q59b (administratif)
	Allocation adoptée par fonction	q59b (fonctionnel)
Exécution du budget par secteur	Dépenses réelles par ministère ou service	q85b (administratif)
	Dépenses réelles par fonction	q85b (fonctionnel)
	Comparaisons entre les dépenses allouées et réelles des ministères et services	s7
	Comparaisons entre les dépenses allouées et réelles par fonction	s4
Alignement avec les normes internationales	Comparaison des dépenses avec celles d'autres pays	q3
	Comparaison des dépenses avec l'économie dans son ensemble	q15b (PIB nominal)
Évolution dans le temps des dépenses pour le secteur	Prévisionnel sur deux ans par ministère ou service	q7 (administratif)
	Prévisionnel sur deux ans par fonction	q7 (fonctionnel)
	Deux dernières années par ministère ou service	q22b (administratif)
	Deux dernières années par fonction	q22b (fonctionnel)
Sources de recettes	Recettes projetées	q9, q10
	Recettes réelles	q88, q89
	Recettes prévues affectées au secteur	s1
	Recettes réelles affectées au secteur	s2
	Financement par des donateurs pour le secteur	s3
Financement de programmes et d'activités spécifiques	Allocations proposées par sous-fonction	s5
	Présentation cohérente par sous-fonction	s6
	Allocations proposées par programme ou division	q6
	Dépenses réelles par programme ou division	q86
	Allocations proposées par sous-programme ou activité	s10
	Dépenses réelles par sous-programme ou activité	s11
	Classification économique pour le secteur	s12

Thème de l'évaluation	Informations évaluées	OBS et indicateurs sectoriels*
Informations sur les critères et la répartition géographique pour la dépense des financements	Allocations pour les équipements ou les unités de prestation de services	s15
	Dépenses pour les équipements ou les unités de prestation de services	s16
	Répartition géographique des dépenses pour le secteur	s13
Financement du secteur transféré à d'autres entités	Allocations de fonds extrabudgétaires	q33
	Dépenses réelles pour les fonds extrabudgétaires	q95
	Allocations pour les entreprises publiques	q37
	Transferts réels pour les entreprises publiques	s17
	Allocations pour les transferts intergouvernementaux	q35
	Transferts intergouvernementaux réels	s14
Objectifs et résultats des dépenses du secteur	Allocations par programmes avec objectifs	s8
	Comparaison des montants alloués et des dépenses pour les programmes	s9
	Description et coûts des objectifs du secteur	s18
	Moyens proposés	q49
	Moyens effectivement achetés	q92
	Indicateurs proposés pour les bilans et les résultats	q50
	Cibles pour les bilans et les résultats	q51
	Résultats effectifs pour les bilans et les résultats	q93
Informations sur les budgets infranationaux	Informations sur les budgets infranationaux dans les documents sur le budget de l'administration centrale	s19
	Documents budgétaires infranationaux sur un site Internet de l'administration centrale	s20

**Les indicateurs dont l'identifiant commence par « s » sont les nouveaux indicateurs du module sectoriel évalués uniquement dans les 28 questions pilotes, tandis que les indicateurs dont l'identifiant commence par « q » sont les indicateurs de l'OBS déjà utilisés.¹⁷*

Cette méthodologie du module sectoriel attribue à chaque indicateur une réponse simple : « Oui », « Partiel » ou « Non », en fonction de la quantité d'informations disponibles sur ce thème. Les indicateurs sont généralement évalués selon la même rubrique : les scores A représentent une information complète, les scores B ou C des informations partielles et les scores D aucune information. Il y a quelques exceptions : les indicateurs de l'OBS utilisés pour deux thèmes, les sources de recettes et les transferts à d'autres entités, pour lesquels tous les scores A et B sont comptés comme des informations complètes, car les réponses A nécessitent des informations en complément des informations de base pour ces questions, qui peuvent ne pas

¹⁷ Pour une description des questions de l'Enquête sur le budget ouvert 2019, consultez le Guide du questionnaire sur le budget ouvert 2019 : https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf. Pour une description des nouvelles questions du module sectoriel, consultez le guide du module sur la transparence du budget sectoriel : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-to-sector-budget-transparency-module-April-2020.pdf>.

être nécessaires pour répondre à la question principale posée par les organisations de la société civile travaillant dans ce secteur. Le score agrégé pour chaque thème est également un calcul simple, selon lequel, si toutes les réponses sont « Oui », cela montre que des informations « Complètes » sont disponibles pour ce thème ; si la réponse pour au moins un élément d'information est « Oui », les informations sont considérées « Partielles », et si aucun élément d'information n'obtient la réponse « Oui », il est considéré qu'il n'existe « Aucune » information. L'exception à cette règle est le score pour les informations locales présentées dans les documents du budget central, pour lequel le seuil est légèrement inférieur, ce qui permet qu'une réponse « Partielle » pour un élément d'information entraîne le score « Partiel » pour le thème global.

En raison des différences d'informations relatives au secteur par rapport à l'ensemble des documents budgétaires, dans certains cas, les scores des indicateurs du module sectoriel diffèrent des résultats du questionnaire principal de l'OBS. Par exemple, si aucune entreprise publique ne fournit de services dans le secteur évalué, les indicateurs s17 et q37 auront le score « E », ou sans objet, dans les résultats du module sectoriel. Mais, dans les principaux résultats de l'OBS, la réponse à la question 37 peut avoir un score différent s'il existe des sociétés publiques dans d'autres secteurs.