

METHODOLOGIE

En décembre 2002, le Projet Budgétaire International (IBP) a organisé une rencontre entre organisations non gouvernementales du monde entier. Ces organisations partageaient un intérêt commun pour un meilleur accès public à l'information budgétaire internationale, pour une responsabilisation renforcée dans les finances publiques et pour la création d'opportunités en faveur de l'engagement citoyen dans les débats budgétaires de leur pays. Au total, 31 participants ont assisté à l'atelier. Des représentants de groupes d'Amérique Latine, d'Afrique, ainsi que de Croatie, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie, et de Russie, étaient présents. Cette rencontre a permis d'établir un consensus sur l'importance et la valeur d'une initiative globale pour évaluer la transparence et le processus budgétaires, à travers le travail d'organisations de la société civile indépendantes de leur gouvernement.

Peu après la rencontre, l'IBP, en collaboration avec d'autres chercheurs de la société civile, a initié le développement et le test d'un instrument d'enquête, le *Questionnaire sur le Budget Ouvert*. Le questionnaire avait pour objectif de collecter des données comparatives sur la mise à disposition du public de l'information budgétaire. Le questionnaire a guidé les chercheurs pour chacune des quatre étapes du processus budgétaire, en les assistant pour évaluer les informations devant être disponibles à chaque étape.

Le questionnaire contient un total de 122 questions. La moyenne des réponses aux 91 questions du questionnaire évaluant l'accès public à l'information budgétaire forme l'*Index sur le Budget Ouvert*. Les questions restantes traitent de sujets liés à la responsabilité budgétaire, et notamment à la capacité des institutions clés de l'État à tenir l'exécutif responsable. Le questionnaire traite par conséquent des opportunités favorables à un engagement du public dans les débats budgétaires, et de la promotion d'une surveillance législative renforcée. La responsabilité budgétaire requière aussi un solide organisme de contrôle externe, indépendant de l'exécutif. Ainsi, le questionnaire traite des caractéristiques institutionnelles importantes de l'organisme de contrôle externe du pays, l'Institution supérieure de contrôle.

Développement et test du questionnaire

Antérieurement à la rencontre de l'IBP de 2002, des chercheurs de l'IBP et de l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA) avaient mis au point une méthodologie pour la conduite de recherches sur la transparence budgétaire. En 2002, il existait deux initiatives de recherche multi-pays en cours sur la transparence budgétaire et menées par la société civile, l'une en Afrique et l'autre en Amérique latine. Elles étaient menées par IDASA en Afrique, et Fundar, centre de recherche et d'analyse mexicain, en Amérique latine. Ces deux initiatives ont grandement contribué à l'élaboration

du questionnaire. Des chercheurs des pays impliqués par ces deux initiatives ont testé le questionnaire, et dispensé de précieux commentaires pour améliorer les questions.

Courant 2003, l'IBP a également testé l'instrument d'enquête dans 10 pays additionnels en dehors de ces deux régions: Bulgarie, Croatie, République tchèque, Inde, Kazakhstan, Pologne, Russie, Slovénie, Thaïlande, et Turquie. L'IBP a utilisé ces commentaires pour modifier les questions et s'assurer qu'elles étaient applicables dans des pays aux systèmes budgétaires distincts. Les commentaires des chercheurs furent également d'une grande valeur pour l'IBP dans la rédaction du *Guide pour le Questionnaire sur le Budget Ouvert*, qui fournit aux chercheurs en charge de répondre au questionnaire une description détaillée du but de chaque question et les hypothèses à utiliser pour choisir les réponses.

Le questionnaire a été affiné davantage durant la deuxième moitié de 2003, grâce à l'évaluation et à la concertation avec des experts de gestion des dépenses publiques du monde entier. Ce travail incluait des présentations à des institutions financières internationales et à des praticiens dans des revues spécialisées. La seconde vague de test a été organisée sous la forme d'une étude pilote impliquant des chercheurs de 40 pays. Des chercheurs de 36 pays ont rempli leur travail, surtout en mai et juin 2004. Les résultats de cette phase pilote ont été disponibles en octobre 2004, les commentaires ont été rassemblés pour préciser le questionnaire et le guide permettant de le remplir. Le Projet comporte un comité consultatif de la société civile et d'experts en gestion des finances publiques dont les membres incluent:

Helena Hofbauer, directrice exécutive, Fundar, Centre de recherche et d'analyse du Mexique.

Katarina Ott, directrice exécutive, Institut de finances publiques de Croatie

Marritt Claassens, administrateur, Projet budgétaire africain, Institut pour la démocratie en Afrique du Sud

David de Ferranti, Programme de transparence et de responsabilisation, Institution Brookings

Murray Petrie, directeur, Transparence internationale Nouvelle-Zélande

Malcolm Holmes, consultant et expert en gestion des finances publiques

Iris Lav, deputy director, Centre sur le Budget et les Priorités Politiques

Isaac Shapiro, directeur associé, Centre sur le Budget et les Priorités Politiques

Joel Friedman, senior fellow, Centre sur le Budget et les Priorités Politiques

Contenu du *Questionnaire sur le budget ouvert*

Le *Questionnaire sur le Budget Ouvert* se compose de 122 questions à choix multiples, et de quatre tableaux concernant la manière dont sont diffusés les documents budgétaires. Le questionnaire regroupe les questions en trois sections. La première section se compose de tableaux visant à obtenir des informations sur la diffusion de l'information budgétaire. La deuxième section concerne le projet de budget annuel présenté par l'exécutif au parlement (Questions 1-55), ainsi que la disponibilité d'autres informations qui pourraient contribuer à l'analyse des pratiques et politiques budgétaires (Questions 56-66). La troisième section traite chacune des quatre phases du processus budgétaire (Questions 67-122).

Le Questionnaire sur le Budget Ouvert

Première section: La disponibilité du document budgétaire

- Tableau 1. Année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire
- Tableau 2. Liens Internet pour les documents budgétaires essentiels
- Tableau 3. Distribution des documents liés au projet de budget de l'exécutif
- Tableau 4. Distribution du budget adopté et des autres rapports

Deuxième section: Le projet de budget de l'exécutif

- Estimations pour l'année budgétaire et au-delà
- Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire
- Exhaustivité
- La justification du budget et la surveillance des réalisations
- Informations supplémentaires essentielles pour l'analyse et la surveillance budgétaires

Troisième section: Le processus budgétaire

- La formulation du budget par l'exécutif
- L'approbation législative du budget
- La mise en oeuvre du budget par l'exécutif
- Le rapport de fin d'année de l'exécutif et de l'Institution supérieure de contrôle

Les questions évaluent les informations publiées par le gouvernement central et mises à la disposition du public, et ne traitent pas la disponibilité de l'information au niveau sous national. La majorité des questions interrogent ce qui se passe dans la pratique, plutôt que les réquisits qui peuvent figurer dans la loi. Toutes les questions ont été formulées avec l'intention de capturer des phénomènes facilement observables et récurrents. On a demandé aux chercheurs et aux collègues effectuant la révision de fournir des preuves de leurs réponses. Les preuves prenaient la forme de références à un document budgétaire, à une loi ou à un autre document public, d'une déclaration publique d'un fonctionnaire gouvernemental, d'un entretien personnel avec un fonctionnaire gouvernemental ou une autre personne bien informée.

Une grande partie des questions du questionnaire se concentrent sur les contenus et le caractère opportun des sept documents budgétaires essentiels que tous les pays devraient publier. Les critères utilisés pour évaluer quelles informations doivent être mises à la disposition du public et quand elles doivent être publiées se fondent sur les bonnes pratiques généralement acceptées de la gestion des finances publiques. Beaucoup de ces critères sont similaires à ceux développés par les organisations multilatérales, telles que le *Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale* du Fond monétaire international, et la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices concernant les préceptes de l'audit* publiée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). L'INTOSAI est une organisation professionnelle d'institutions supérieures de contrôle créée par les Nations unies pour partager les informations et les expériences relatives au contrôle du secteur public.

Les sept documents budgétaires essentiels traités dans le *Questionnaire sur le Budget Ouvert*

| <i>Phase du processus budgétaire</i> | <i>Document</i> |
|--|--------------------------------------|
| Formulation du budget par l'exécutif..... | Déclaration pré-budgétaire |
| Adoption par le Parlement..... | Proposition budgétaire de l'exécutif |
| | Budget des citoyens |
| Mise en oeuvre du budget par l'exécutif..... | Rapports en cours d'année |
| | Révision de milieu d'année |
| Surveillance et rapport de fin d'année..... | Rapport de fin d'année |
| | Rapport d'audit |

La force des standards tels que le *Code de la transparence fiscale* du FMI ou la *Déclaration de Lima* repose sur leur applicabilité universelle, qui les rend appropriées pour différents types de système budgétaire dans le monde. Cependant, l'IBP considère qu'ils ne vont pas assez loin pour permettre une budgétisation réceptive et responsable devant les citoyens. C'est pour cela que le *Questionnaire sur le Budget Ouvert* traite de thèmes additionnels importants pour la société civile. Ces derniers incluent le fait de savoir si le parlement tient des audiences publiques sur le budget, ou traite d'autres facteurs liés à la surveillance législative et à l'Institution supérieure de contrôle.

Les chercheurs et le processus d'évaluation par les pairs

Le *Questionnaire sur le Budget Ouvert* a pour but d'offrir une vision indépendante, non gouvernementale, de l'état de la transparence budgétaire dans les pays étudiés. Tous les chercheurs qui ont rempli le questionnaire proviennent d'organisations universitaires ou non gouvernementales. Les fonctionnaires gouvernementaux des 59 pays étudiés n'ont pas participé au remplissage du questionnaire, bien que dans certains cas ils ont été interrogés par les chercheurs sur certaines questions.

Les missions et les champs d'intérêt des groupes de recherche sont très variés, mais tous ont un intérêt commun pour la promotion de l'accès à l'information durant chacune des quatre phases du processus budgétaire, pour le renforcement du rôle et des pouvoirs du parlement, et pour l'efficacité de l'institution supérieure de contrôle. La plupart de ces groupes portent une attention significative aux questions budgétaires et comprennent des chercheurs impliqués comme experts dans les problèmes budgétaires de façon quotidienne.

Un chercheur de chacun des pays, ou un groupe de chercheurs d'une organisation, fut chargé de présenter un questionnaire avec les résultats relatifs au pays. Ainsi, les résultats présentés pour chaque pays sont fondés sur un seul questionnaire rempli.

Les chercheurs ont commencé leur recherche en mai 2005 et rempli le questionnaire en octobre 2005. Aucun événement ou développement survenu après octobre 2005 n'a été pris en compte dans le remplissage des questionnaires. Comme nous l'avons dit, il a été demandé aux chercheurs et aux collègues effectuant l'évaluation de fournir les preuves de leurs réponses. Les preuves ont pris la forme de références à un document budgétaire, à une loi ou un autre document public, d'une

déclaration publique par un fonctionnaire gouvernemental, d'un entretien personnel avec un fonctionnaire gouvernemental ou une autre personne bien informée.

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris l'analyse de chacun d'entre eux, et dans les plupart des cas, a passé plusieurs mois à discuter avec les chercheurs pour réviser les questionnaires. L'analyse de l'IBP cherchait surtout à s'assurer de la cohérence des réponses aux questions les unes par rapport aux autres, et d'un pays à l'autre. Les réponses ont également été confrontées aux informations mises à la disposition du public. Ces informations incluent les documents budgétaires que les pays diffusent sur Internet, les données collectées par le Centre d'information bancaire, une organisation sans but lucratif basée à Washington DC et surveillant les activités des institutions financières internationales, les *Rapports sur l'observance des standards et des codes* (« Reports on the Observance of Standards and Codes », ROSCs) traitant de la transparence fiscale et publiés par le FMI, les rapports sur l'Article IV du FMI, les documents et publications de la Banque mondiale, dont *Revue sur les dépenses publiques* (« Public Expenditure Reviews »), et la base de données sur les pratiques de budgétisation de l'OCDE et de la Banque mondiale.

L'IBP a distribué aux chercheurs un *Guide du Questionnaire sur le Budget Ouvert* pour les accompagner. Le guide résume la méthode de recherche à utiliser pour remplir le questionnaire, présente aux chercheurs les concepts et les bonnes pratiques liées à la transparence budgétaire, et leur explique la terminologie de base de la gestion des dépenses publiques. Le guide fournit également des explications détaillées sur le choix entre plusieurs réponses, et sur les hypothèses à utiliser pour répondre à chacune des questions.

La révision et l'analyse de chaque questionnaire ont impliqué un dialogue de trois à six mois avec chaque chercheur. Après cette révision, le questionnaire a été soumis à deux collègues anonymes pour évaluation. Les pairs effectuant l'évaluation devaient être indépendant du gouvernement et de l'organisation ayant mené la recherche. Tous avaient une connaissance professionnelle du pays et de son système budgétaire. Ils ont été identifiés grâce à des bibliographies, des contacts personnels et sur Internet, ou dans les registres des conférences données par l'IBP. L'IBP considère que le système d'évaluation par des collègues doit être anonyme et ne révélera pas l'identité de ces derniers au public ou à une organisation de recherche.

L'équipe de l'IBP a étudié les commentaires des collègues effectuant l'évaluation pour s'assurer de leur cohérence avec la méthodologie présentée dans le *Guide du Questions sur le Budget Ouvert*. Tout commentaire d'un de ces pairs ne correspondant pas aux consignes du guide a été retiré, et les commentaires ont été partagés avec les chercheurs. Les chercheurs ont répondu aux commentaires de leurs pairs, et les éditeurs de l'IBP ont arbitré entre les réponses conflictuelles pour assurer la cohérence de la sélection des réponses entre les pays.

Définition de l'information « mise à la disposition du public »

Le cœur du *Questionnaire sur le Budget Ouvert* porte sur l'évaluation de l'information mise à la disposition du public. Ainsi, *l'étude a défini l'information mise à la disposition du public comme l'information que tout citoyen peut être en mesure d'obtenir à travers une requête auprès de l'autorité publique ayant publié le document.*

Cette définition inclut donc l'information qui, soit:

- a.) est disponible à travers des procédures bien définies qui assurent la communication simultanée des documents publics à toutes les parties intéressées ;
- b.) est accessible seulement sur requête.

Certains pays de l'étude ont clairement défini des procédures pour assurer la communication simultanée des documents publics à toutes les parties intéressées. L'adoption de procédures définies dans la loi pour la diffusion des documents budgétaires, accompagnée du respect de ces procédures dans la pratique, est considérée dans certains pays comme importante pour maintenir une réputation internationale sur la solidité de sa gestion financière. Beaucoup de pays en voie de développement qui souhaitent obtenir ou conserver un accès favorable aux marchés de capitaux internationaux adoptent de telles procédures, par eux-mêmes, ou en participant à des initiatives telles que l'initiative sur le Système général de diffusion des données du FMI.

Cependant, un grand nombre de pays de l'étude n'avaient pas mis en place les dispositions légales relatives à la communication de l'information, ou ne les appliquaient pas dans la pratique. L'information était seulement accessible sur requête. Dans ces pays, les chercheurs ont répondu avec beaucoup d'attention aux questions sur l'information mise à la disposition du public. Dans certains cas, ils ont demandé à des citoyens de faire la demande d'accès à des documents budgétaires pour tester leur disponibilité pour le public en général. Ce fut nécessaire dans la mesure où dans certains pays, des informations budgétaires substantielles sont produites mais ne sont pas partagées avec le public, ou des fonctionnaires gouvernementaux décident arbitrairement avec quels individus ils sont prêts à partager l'information. Dans ces cas où l'information était accessible sur requête seulement, s'il existait des instances auprès desquelles un individu formulait sa requête mais que celui-ci se voyait refuser l'accès à l'information demandée, le document était considéré comme non disponible dans l'étude.

La définition de « mis à la disposition du public » utilisée dans l'étude implique que la méthode choisie par le gouvernement pour diffuser les documents n'ait pas d'impact sur ses résultats dans l'*Index sur le Budget Ouvert*. De façon plus spécifique, qu'un gouvernement choisisse ou non d'utiliser Internet pour diffuser des documents ne change pas son évaluation au sein de l'Index. Les pays qui diffusent les documents exclusivement en mettant à la disposition du public des copies sur papier ne sont pas désavantagés. Cependant, le questionnaire collecte ces données dans les tableaux de la première section de l'étude (non utilisés pour calculer l'*Index sur le Budget Ouvert*) afin d'observer la tendance croissante de la disponibilité sur Internet.

L'Index sur le Budget Ouvert

L'*Index sur le Budget Ouvert* correspond à la moyenne des réponses à 91 questions relatives à la mise à la disposition du public de l'information. Ce résultat reflète la quantité d'informations budgétaires publiquement accessibles parmi les sept documents budgétaires essentiels que les gouvernements doivent publier.

La plupart des questions du *Questionnaire sur le Budget Ouvert* offrent un choix de cinq réponses au chercheur. On considère que la réponse correspondant aux lettres «a» ou «b» décrit une situation ou une condition qui reflète une bonne pratique à propos du thème de la question. Les réponses «c» ou «d» correspondent à des pratiques considérées comme faibles. Une réponse «a» indique que le

standard est complètement accompli, tandis qu'une réponse «d» indique qu'il ne l'est pas du tout. La cinquième réponse, «e», correspond à *non applicable*. Quand cela était approprié, on a également demandé aux chercheurs de fournir une citation et des commentaires afin d'enrichir leurs réponses au questionnaire.

Afin de pouvoir agréger les réponses, le score de 100% a été attribué à une réponse «a», de 67% à une réponse «b», de «33%» à une réponse «c», et de 0 à une réponse «d». La réponse «e» *non applicable* n' a pas été prise en compte dans le calcul.

Pour les questions avec trois réponses possibles, «a», «b», ou «c» *non applicable*, des scores de 100% et de 0 ont été attribués respectivement aux deux premières réponses. La réponse «c» *non applicable* n' a pas été prise en compte dans le calcul.

La performance d'un pays au sein de l'Index est ainsi décrite : un pays avec un résultat de 81 à 100% indique que le gouvernement « fournit une information étendue aux citoyens », un résultat de 61 à 80% indique que le gouvernement « fournit une information significative aux citoyens », un résultat de 41 à 60% indique que le gouvernement « fournit une certaine information aux citoyens », un résultat de 21 à 40% indique que le gouvernement « fournit une information minimale aux citoyens ». Enfin, un résultat inférieur à 20% indique que le gouvernement « fournit de rares informations, ou ne fournit pas d'information du tout aux citoyens ».