

PRINCIPAUX RESULTATS

La promotion de l'accès public à l'information budgétaire gouvernementale a fait l'objet d'un intérêt croissant lors des deux dernières décennies. L'accès à l'information sur les activités financières et budgétaires du gouvernement est en effet de plus en plus considéré comme essentiel pour responsabiliser les gouvernements devant leurs citoyens. Un accès opportun à cette information permet aux citoyens de comprendre les décisions politiques qui affectent leur vie quotidienne, et d'y participer.

Cet intérêt reflète également des évolutions globales plus larges. Dans de nombreux pays, la vague d'ouvertures démocratiques des années 1990 a attiré l'attention sur des questions telles que le combat contre la corruption, la distribution efficace des services publics, et le développement conduit par la communauté. En outre, la série de crises financières dévastatrices des années 1990 a conduit la communauté internationale à s'intéresser aux conséquences du manque de transparence gouvernementale et de responsabilité financière dans les pays affectés.

Dans ce contexte, le Projet budgétaire international (IBP) a commencé à développer en 2002 l'instrument d'enquête qui forme la base de l'étude en cours. Pendant les deux dernières années, l'IBP a travaillé avec des partenaires de la société civile ou du milieu universitaire dans 59 pays pour collecter des informations comparatives, afin de mettre en oeuvre l'enquête et d'analyser les résultats. La méthode de l'enquête est résumée dans le cadre ci-dessous. L'intégralité des rapports pour les 59 pays est disponible sur www.openbudgetindex.org.

L'enquête, composée de 122 questions à choix multiples, est la première à offrir un regard indépendant, non gouvernemental sur la transparence budgétaire du gouvernement central. Elle étudie la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public dans le cadre des sept documents budgétaires clés que les gouvernements sont censés publier au cours de l'année budgétaire.

Les questions de l'enquête sont basées sur des bonnes pratiques consensuelles liées à la gestion financière publique. Certains critères sont similaires aux lignes directrices développées par les organisations multilatérales et dans certains cas en sont issus. L'enquête, cependant, va au-delà de ces lignes directrices en incluant des questions relatives au modèle et à la performance de l'institution externe de contrôle et du pouvoir législatif.

Cette recherche a pour but d'aider un public large et diversifié – organisations de la société civile, journalistes, chercheurs, décideurs politiques, et spécialistes du développement économique – intéressé par le fait d'identifier et de défendre une responsabilité financière renforcée dans le secteur public et une meilleure distribution des ressources de la société. Elle vise également à suggérer aux fonctionnaires gouvernementaux des pays enquêtés des mesures pratiques pour améliorer la performance de leur budget.

Principaux Résultats sur la Disponibilité de l'Information Budgétaire

Une information pertinente, opportune, et complète, à chaque étape du cycle budgétaire est nécessaire pour assurer la responsabilité du gouvernement devant les citoyens. Les résultats de l'*Index sur le budget ouvert* suggèrent que 90% des pays couverts par l'enquête ne remplissent pas ces critères.

Seule une poignée de gouvernements a obtenu un résultat particulièrement bon dans l'enquête. Seuls six pays sur les 59 enquêtés – la France, la Nouvelle-Zélande, la Slovénie, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, et les États-Unis – fournissent des informations budgétaires « complètes » dans leurs documents budgétaires.

Dans 30 pays, le gouvernement fournit des informations budgétaires « significatives » ou ne fournit que « quelques » informations budgétaires. Le Botswana fait partie des exemples de pays qui rentrent dans la catégorie informations « significatives ». Sa performance pourrait être améliorée par la simple publication d'un document pré-budgétaire bien antérieur à la proposition budgétaire de l'exécutif. De façon similaire, la Suède ferait un progrès certain en publiant une revue unique et complète en milieu d'année.

La performance des pays ne fournissant que « quelques » informations est en général minée par davantage d'insuffisances systématiques dans l'information fournie au public et au parlement. La Jordanie, le Kazakhstan, et le Kenya correspondent à cette catégorie.

La source la plus sérieuse de préoccupation provient des 23 pays (39% de l'ensemble des pays enquêtés) ne fournissant sur le budget du pays que des informations « minimales » ou « rares, ou n'en fournissant pas ». Les pays de ces deux catégories sont bien loin de remplir les réquisits de l'ouverture budgétaire.

Dix pays tombent dans la catégorie inférieure — l'Angola, la Bolivie, le Burkina Faso, le Tchad, l'Égypte, la Mongolie, le Maroc, le Nicaragua, le Nigeria et le Vietnam. Six de ces pays ne mettent pas le projet de budget de l'exécutif à la disposition du public avant son approbation par le pouvoir législatif, ce qui révèle la nature cloisonnée de leur processus budgétaire et reflète le manque fondamental de responsabilité devant les citoyens. Quatre de ces pays, la Bolivie, le Maroc, le Nicaragua et le Nigeria, mettent leur projet à la disposition du public avant son adoption, mais ne fournissent que des informations très limitées.

L'index montre que des pratiques solides de transparence sont possibles à la fois dans les pays développés et en voie de développement. La Slovénie comme l'Afrique du Sud, par exemple, se caractérisent par des améliorations très importantes de la transparence budgétaire, sur une période de temps relativement courte.

Malgré tout, il est très troublant d'observer que le principal résultat de l'enquête indique que la majorité des pays n'a qu'une performance très limitée en termes de transparence budgétaire. Plus d'un tiers des pays ne fournissent à leurs citoyens que des informations budgétaires minimales, ou aucune information. Cette liste des pays aux performances limitées inclut un groupe diversifié de pays à faibles ou moyens revenus d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine, et du Moyen-Orient.

Il est clair que le niveau de transparence budgétaire d'un pays est fortement influencé par la volonté du gouvernement d'être responsable devant ses citoyens, et que le manque de capacité pour produire des informations n'est pas une contrainte déterminante. En d'autres termes, les pays qui ont obtenu les plus faibles résultats au sein de l'*Index sur le budget ouvert* ne peuvent pas se réfugier derrière l'excuse des contraintes liées à la capacité – de nettes améliorations de la transparence sont réalisables sur une courte période de temps et avec des ressources modestes.

Les Systèmes Budgétaires Manquent Souvent de Mécanismes de Contre-Pouvoir

Sont également préoccupants les résultats de l'enquête sur les mécanismes de responsabilité gouvernementale conçus au sein du processus budgétaire. Les réponses à l'enquête suggèrent que dans de nombreux pays, ni l'exécutif ni le parlement ne semblent prêts à utiliser toutes les opportunités pour faire participer les citoyens et les informer sur le projet de budget. Un grand nombre de pays ne tient pas d'audiences publiques sur le budget. Par exemple, 24 des 59 pays enquêtés n'ont pas tenu d'audiences publiques sur les paramètres macroéconomiques du budget, tandis qu'un nombre à peu près similaire (25) n'a pas organisé d'audiences sur les budgets propres des ministères ou des agences gouvernementales.

L'enquête révèle aussi des faiblesses profondes et substantielles dans les institutions externes de contrôle. Il n'y a pas de surveillance externe de la gestion financière de l'exécutif sans une institution supérieure de contrôle solide et indépendante, connue dans certains pays comme l'auditeur général ou la cour des comptes. Un nombre alarmant de pays (17) ne publie pas du tout de rapport d'audit. 25 autres pays ne mettent à la disposition du public que des informations partielles. Et dans 16 pays, l'exécutif peut renvoyer le chef de l'institution externe de contrôle sans le consentement du parlement ou du pouvoir judiciaire. Cette incapacité à assurer la sécurité de la titularisation du chef de l'institution supérieure de contrôle témoigne du manque d'un dispositif institutionnel fondamental de protection qui garantisse l'indépendance de l'institution par rapport à l'exécutif.

Amélioration de l'Accès des Citoyens à l'Information

Dans plus de la moitié des pays enquêtés (32), le gouvernement ne met pas à la disposition du public les informations qu'il produit déjà pour une utilisation interne ou pour les donateurs. Ainsi, de nombreux pays pourraient améliorer fortement leur transparence et leur responsabilité simplement en diffusant les informations déjà produites. Ceci confirme encore que quand les gouvernements ne fournissent pas les informations au public, c'est généralement parce qu'ils font le choix de les conserver, et non parce qu'ils n'ont pas les moyens de les produire.

De nombreux pays de l'enquête ont adopté la pratique louable d'utiliser Internet pour diffuser les documents budgétaires. Internet offre l'avantage de fournir au gouvernement un moyen bon marché pour dévoiler simultanément les documents budgétaires à tous les acteurs intéressés. Mais les gouvernements pourraient faire bien davantage pour diffuser les informations budgétaires, spécialement pour ceux qui n'ont pas accès à Internet.

Dans de nombreux pays à faibles revenus, des organisations de la société civile soulignent qu'un pourcentage élevé de la population de leur pays n'a pas accès à Internet. Elles exigent que les gouvernements prennent d'autres mesures pour informer le public sur le budget, telles que la

publication d'un budget des citoyens expliquant le budget en des termes qu'un non-expert peut facilement saisir. L'étude a révélé qu'un nombre étonnamment limité de pays fournissent un tel document – seuls 10 des 59 pays étudiés.

Les organisations de la société civile du monde entier s'intéressent également de manière croissante aux lois sur le « droit à l'information ». La plus grande attention portée sur l'amélioration de la distribution des services suscite un intérêt pour un accès des citoyens à des informations très détaillées, telles que sur les dépenses dans leur école ou clinique locale. Cependant, ces informations détaillées ne sont généralement pas incluses dans les documents budgétaires d'un pays. L'adoption de lois sur le droit à l'information est par conséquent un premier pas essentiel dans beaucoup de pays pour permettre aux citoyens d'obtenir de telles informations dans la pratique.

L'IBP prévoit de publier l'index tous les deux ans pour couvrir un nombre croissant de pays et pour saisir les changements, sur le long terme, de la performance des gouvernements sur le plan de la transparence.

Le Questionnaire sur le budget ouvert

L'Index sur le budget ouvert est calculé à partir de la moyenne des réponses à 91 des questions du Questionnaire sur le budget ouvert. Ces 91 questions concernent la mise à la disposition du public des informations budgétaires dans sept documents budgétaires essentiels. Le questionnaire contient 31 autres questions visant à évaluer une série de pratiques que les gouvernements devraient adopter pour renforcer la responsabilité dans leur gestion budgétaire et financière.






Cette recherche a pour but de fournir un regard indépendant, non gouvernemental, sur l'état de la transparence budgétaire dans les pays étudiés. Tous les chercheurs qui ont rempli le Questionnaire sur le budget ouvert proviennent d'organisations non gouvernementales ou de milieux universitaires. Les questions évaluent les informations disponibles diffusées par le gouvernement central, et ne traitent pas de la disponibilité des informations au niveau sous-national.

Toutes les questions ont été conçues dans l'intention de saisir des phénomènes facilement observables. La majorité des questions requiert des réponses concernant les pratiques actuelles de transparence budgétaire; quelques questions s'intéressent aux dispositions légales. Les questions, qui se concentrent sur les contenus et le caractère opportun des sept documents budgétaires clés, utilisent des critères fondés sur les pratiques généralement acceptées de la gestion des finances publiques. Beaucoup d'entre elles reflètent, ou sont inspirées, des critères développés par des organisations multilatérales, tels que le Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale du Fonds monétaire international et la Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit publiée par l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des nations unies (INTOSAI).

La force de ces lignes directrices repose sur leur applicabilité universelle, ce qui les rend appropriées pour des pays aux systèmes budgétaires ou aux niveaux de revenus différents. Elles ne vont pas assez loin cependant pour permettre une budgétisation réceptive et responsable devant les citoyens. Pour cette raison, le Questionnaire sur le budget ouvert traite de thèmes additionnels importants pour la société civile. Par exemple, le questionnaire étudie si le parlement tient ou non des audiences publiques, ainsi que du modèle et de la performance de l'institution de contrôle du gouvernement.

Index 2006 sur le budget ouvert

Quels pays ouvrent leurs livres budgétaires aux citoyens?

<p>Fournit des informations complètes aux citoyens</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>France</td> <td>Slovénie</td> <td>Royaume-Uni</td> </tr> <tr> <td>Nouvelle-Zélande</td> <td>Afrique du Sud</td> <td>Etats-Unis</td> </tr> </tbody> </table>	France	Slovénie	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Etats-Unis																		
France	Slovénie	Royaume-Uni																							
Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Etats-Unis																							
<p>Fournit des informations significatives aux citoyens</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Botswana</td> <td>Norvège</td> <td>Roumanie</td> </tr> <tr> <td>Brésil</td> <td>Pérou</td> <td>Corée du Sud</td> </tr> <tr> <td>République tchèque</td> <td>Pologne</td> <td>Suède</td> </tr> </tbody> </table>	Botswana	Norvège	Roumanie	Brésil	Pérou	Corée du Sud	République tchèque	Pologne	Suède															
Botswana	Norvège	Roumanie																							
Brésil	Pérou	Corée du Sud																							
République tchèque	Pologne	Suède																							
<p>Fournit quelques informations aux citoyens</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Bulgarie</td> <td>Inde</td> <td>Mexique</td> <td>Russie</td> </tr> <tr> <td>Colombie</td> <td>Indonésie</td> <td>Namibie</td> <td>Sri Lanka</td> </tr> <tr> <td>Costa Rica</td> <td>Jordanie</td> <td>Pakistan</td> <td>Tanzanie</td> </tr> <tr> <td>Croatie</td> <td>Kazakhstan</td> <td>Papouasie Nouvelle-Guinée</td> <td>Turquie</td> </tr> <tr> <td>Ghana</td> <td>Kenya</td> <td>Philippines</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Guatemala</td> <td>Malawi</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Bulgarie	Inde	Mexique	Russie	Colombie	Indonésie	Namibie	Sri Lanka	Costa Rica	Jordanie	Pakistan	Tanzanie	Croatie	Kazakhstan	Papouasie Nouvelle-Guinée	Turquie	Ghana	Kenya	Philippines		Guatemala	Malawi		
Bulgarie	Inde	Mexique	Russie																						
Colombie	Indonésie	Namibie	Sri Lanka																						
Costa Rica	Jordanie	Pakistan	Tanzanie																						
Croatie	Kazakhstan	Papouasie Nouvelle-Guinée	Turquie																						
Ghana	Kenya	Philippines																							
Guatemala	Malawi																								
<p>Fournit des informations minimales aux citoyens</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Albanie</td> <td>Bangladesh</td> <td>Géorgie</td> <td>Zambie</td> </tr> <tr> <td>Algérie</td> <td>Cameroun</td> <td>Honduras</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Argentine</td> <td>Equateur</td> <td>Népal</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Azerbaïdjan</td> <td>Salvador</td> <td>Ouganda</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Albanie	Bangladesh	Géorgie	Zambie	Algérie	Cameroun	Honduras		Argentine	Equateur	Népal		Azerbaïdjan	Salvador	Ouganda									
Albanie	Bangladesh	Géorgie	Zambie																						
Algérie	Cameroun	Honduras																							
Argentine	Equateur	Népal																							
Azerbaïdjan	Salvador	Ouganda																							
<p>Ne fournit que peu ou pas d'informations aux citoyens</p> 	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Angola</td> <td>Tchad</td> <td>Mongolie</td> <td>Vietnam</td> </tr> <tr> <td>Bolivie</td> <td>Egypte</td> <td>Nicaragua</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Burkina Faso</td> <td>Maroc</td> <td>Nigeria</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Angola	Tchad	Mongolie	Vietnam	Bolivie	Egypte	Nicaragua		Burkina Faso	Maroc	Nigeria													
Angola	Tchad	Mongolie	Vietnam																						
Bolivie	Egypte	Nicaragua																							
Burkina Faso	Maroc	Nigeria																							

Le classement du pays dans telle ou telle catégorie de prestation a été déterminé en faisant la moyenne des réponses aux questions du *Questionnaire sur le budget ouvert* liées aux informations des sept documents budgétaires essentiels que tout pays devrait mettre à la disposition du public. Les pays qui ont obtenu entre 81 et 100% ont été placés dans la catégorie de prestation *Fournit des informations complètes*, ceux qui ont obtenu entre 61 et 80% dans *Fournit des informations significatives*, ceux qui ont obtenu entre 41 et 60% dans *Fournit certaines informations*, ceux qui ont obtenu entre 40 et 21% dans *Fournit des informations minimales*, et ceux qui ont obtenu entre 0 et 20% dans *Ne fournit que peu ou pas d'informations*.