



MÉTHODOLOGIE

L'Enquête sur le budget ouvert se fonde sur un questionnaire détaillé conçu pour collecter un ensemble de données comparatives sur la disponibilité des informations budgétaires et autres pratiques de budgétisation responsable dans 85 pays. (Le questionnaire complet est disponible sur www.openbudgetindex.org). Il guide les chercheurs de la société civile de chaque pays à travers chacune des quatre étapes du processus budgétaire, les assistants dans l'évaluation des informations devant être mises à la disposition du public lors de chaque étape. Il identifie et évalue également les pratiques de budgétisation responsable durant chaque étape de l'année budgétaire.

Le questionnaire contient un total de 123 questions. Une moyenne des réponses aux 91 questions évaluant l'accès du public à l'information budgétaire a été calculée pour former l'Indice sur le budget ouvert. Les 32 questions restantes couvrent des thèmes liés aux opportunités pour la participation du public dans le processus budgétaire et à la capacité des principales institutions de surveillance du gouvernement à exiger du gouvernement qu'il rende des comptes.

Le questionnaire se compose de questions à choix multiples et ouvertes/fermées sur la diffusion des documents budgétaires. Il regroupe les questions en trois sections : 1) la diffusion des informations budgétaires, 2) le Projet de budget annuel de l'exécutif à la législature (Questions 1 à 55) et la disponibilité d'autres informations qui peuvent contribuer à l'analyse des politiques et pratiques budgétaires (Questions 56 à 65), et 3) les quatre phases du processus budgétaire (Questions 66 à 123).

Le Questionnaire sur le budget ouvert

Section Un: La disponibilité des documents budgétaires

- Tableau 1. Année budgétaire des documents utilisés pour remplir le Questionnaire
- Tableau 2. Principaux documents budgétaires utilisés: titres complets et liens Internet
- Tableau 3. Distribution des documents liés au Projet de budget de l'exécutif
- Tableau 4. Distribution du Budget adopté et autres rapports

Section Deux: 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
- Le texte budgétaire et le suivi des résultats
- Principales informations additionnelles pour l'analyse et le suivi budgétaires

Section Trois: Le processus budgétaire

- Formulation du budget par l'exécutif
- Approbation législative du budget
- Implantation du budget par l'exécutif
- Rapport de fin d'année et Institution supérieure de contrôle

Les questions évaluent les informations mises à la disposition du public par le gouvernement central mais ne répondent pas à la question de la disponibilité de l'information au niveau sous national. La majorité des questions concernent ce qui se passe dans la pratique, plutôt que ce qui est requis par la loi. Toutes les questions ont été construites afin de capturer facilement un phénomène observable. Il a été demandé aux chercheurs remplissant le questionnaire et aux relecteurs les commentant de fournir des preuves de leurs réponses. Ces preuves ont pris la forme d'une référence à un document budgétaire, à une loi ou à un autre document public ; d'une déclaration publique d'un fonctionnaire gouvernemental ; ou d'un entretien face-à-face avec un fonctionnaire gouvernemental ou autre expert.

Les questions n'avaient pas pour finalité d'évaluer la qualité ou la crédibilité des informations qu'un gouvernement peut fournir. Par exemple, les questions n'évaluent pas si les informations sur les dépenses, les revenus ou la dette du gouvernement ont été omises ou retenues de façon illicite. Les questions n'évaluent pas non plus la crédibilité des prévisions macroéconomiques ou des hypothèses économiques utilisées dans les estimations budgétaires d'un pays.

Une grande partie des questions se concentrent sur les contenus et le caractère opportun des huit documents budgétaires clés que tous les pays doivent publier, d'après les critères de bonne pratique généralement acceptés pour la gestion financière du secteur public. Nombre de ces critères sont similaires à ceux développés par les organisations multilatérales, tels que le *Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale* du FMI, les *Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire* de l'OCDE et la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) des Nations unies. L'INTOSAI est une organisation professionnelle d'institutions supérieures de contrôle établie par les Nations unies pour partager des informations et expériences liées au contrôle du secteur public.

La solidité de telles lignes directrices comme le Code de transparence fiscale du FMI et la Déclaration de Lima repose sur leur applicabilité universelle à différents systèmes budgétaires du monde entier et à des pays aux niveaux de revenus différents. Cependant, l'IBP considère qu'elles ne vont pas assez loin pour assurer une budgétisation réceptive et responsable devant le public. Pour cette raison, l'IBP inclut un huitième document budgétaire clés devant être publié par les gouvernements : un Budget des citoyens – une version non technique et accessible du budget visant à développer la compréhension publique des plans du gouvernement sur la fiscalisation et les dépenses.

Le Questionnaire sur le budget ouvert couvre également des thèmes additionnels d'importance pour la société civile, incluant les facteurs liés à la surveillance législative - comme par exemple le fait de savoir si la législature organise ou non des audiences publiques sur le budget - ou sur le rôle de l'institution nationale indépendante de contrôle du pays, connue également comme institution supérieure de contrôle.

L'Indice sur le budget ouvert

L'Indice sur le budget ouvert assigne à chaque pays un résultat fondé sur la moyenne des réponses aux 91 questions liées à la disponibilité des informations du Questionnaire sur le budget ouvert. Ce résultat reflète la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public dans les huit documents budgétaires clés. La disponibilité et l'exhaustivité du Projet de budget de l'exécutif sont un déterminant

Questions incluses dans l'Indice sur le budget ouvert

Projet de budget de l'exécutif	Questions 1-55, 66-68
Budget des citoyens	Question 61
Rapport préalable au budget	Questions 71, 72, 73
Rapports en cours d'année	Questions 82, 83, 85-90
Revue de milieu d'année	Questions 92-95
Rapport de fin d'année	Questions 101-110
Rapport d'audit	Questions 111-113, 115, 121-123

essentiel du résultat d'un pays sur l'IBO, comme le montre le fait que 58 des 91 questions utilisées pour déterminer le résultat d'un pays concernent le Projet de budget de l'exécutif.

La plupart des questions du Questionnaire sur le budget ouvert requièrent que le chercheur choisisse entre cinq réponses. Les réponses « a » ou « b » décrivent une situation ou condition représentant une bonne pratique concernant le sujet de la question. Les réponses « c » ou « d » correspondent à des pratiques considérées comme pauvres. Une réponse « a » indique qu'un standard est totalement respecté, tandis qu'une réponse « d » indique qu'un standard n'est pas du tout respecté. La cinquième réponse est « e », ou non applicable. Il a été demandé aux chercheurs de fournir des preuves de leurs réponses et d'enrichir leur questionnaire avec des commentaires, si approprié.

Afin de pouvoir agréger les réponses, le résultat numérique de 100 pour cent a été attribué à une réponse « a », 67 pour cent pour un « b », 33 pour cent pour un « c » et zéro pour un « d ». La réponse « e » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée.

Certaines questions ont trois réponses possibles : « a », « b » ou « c » (non applicable). Pour ces questions, un résultat de 100 pour cent a été attribué à une réponse « a », et zéro à une réponse « b ». La réponse « c » fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée.

Evaluation des législatures et des institutions supérieures de contrôle

Afin d'évaluer comment la législature et l'ISC peuvent contribuer à la transparence budgétaire et à la responsabilisation dans un pays, nous nous sommes concentrés sur 22 questions reflétant la capacité de ces institutions à fournir une surveillance effective. Pour obtenir une évaluation d'ensemble de la solidité de ces institutions, nous avons réalisé une moyenne des questions appropriées pour calculer un résultat de « solidité » pour chaque institution. Ces mesures de solidité institutionnelle ne doivent être utilisées que comme donnée indicative, dans la mesure où l'ensemble des questions sur la législature et l'ISC n'est pas aussi complet que l'ensemble concernant les questions de l'accès du public à l'information.

Questions utilisées pour évaluer les législatures et ISC

Législatures	Questions 69, 74-81, 96, 98, 100
ISC	Questions 111, 114, 116-123

Le processus de recherche

L'IBP a travaillé avec des partenaires de la société civile dans 85 pays au cours des deux dernières années en utilisant le Questionnaire sur le budget ouvert pour collecter les données pour l'Enquête 2008. Les 85 pays ont été choisis dans l'intention de construire un échantillon équilibré entre les régions géographiques du monde et entre les niveaux de revenus des pays.

L'instrument d'enquête a été implanté en deux phases de recherche, chacune d'une durée de deux ans. La phase 2008 de la recherche a été précédée d'une phase en 2006 avec des partenaires dans 59 pays. L'IBP et ses partenaires ont rassemblé, compilé et analysé les données en 2005 et 2006 pour produire la première version de l'Enquête sur le budget ouvert en octobre 2006. L'IBP a l'intention d'entreprendre au moins deux autres phases de recherche, avec une publication des résultats prévue en 2010 et 2012, pour permettre les comparaisons de résultats sur la durée.

Tous les chercheurs qui ont eu la responsabilité de remplir le Questionnaire sur le budget ouvert durant les phases de 2006 et 2008 sont employés soit par des institutions universitaires soit par des organisations de la société civile. Les mandats et champs d'intérêt des groupes de recherche varient grandement, mais tous ont un intérêt commun pour la promotion de l'accès à l'information durant chacune des quatre phases du processus budgétaire, le renforcement du rôle et des pouvoirs de la législature et les résultats de l'institution supérieure de contrôle. La plupart sont des groupes portant une attention particulière aux questions budgétaires ; beaucoup emploient des chercheurs qui sont des experts impliqués dans les questions budgétaires de façon quotidienne.

Un chercheur ou groupe de chercheurs à l'intérieur d'une organisation de chacun des pays avait donc pour responsabilité de soumettre un questionnaire rempli pour ce pays. Ainsi les résultats présentés pour chaque pays se fondent sur un seul questionnaire rempli.

Pour la phase de recherche de 2008, les chercheurs ont commencé à collecter les données en juin 2007 et ont fini de remplir le questionnaire en septembre 2007. Aucun événement ou développement s'étant déroulé après le 28 septembre 2007 n'est pris en compte dans le questionnaire rempli. Il a été demandé aux chercheurs de fournir les preuves de leurs réponses, comme des citations de documents budgétaires ; les lois du pays ; ou des entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux, des législateurs ou d'autres experts du processus budgétaire.

Une fois les questionnaires remplis, l'équipe de l'IBP a entrepris une analyse de chaque questionnaire et dans la plupart des cas a passé six mois à discuter avec les chercheurs pour réviser les questionnaires. L'analyse de l'IBP avait pour but de s'assurer que les réponses aux questions étaient consistantes d'un point de vue interne, ainsi qu'en comparaison avec les autres pays. Les réponses ont également été vérifiées en fonction des informations disponibles publiquement. Ces informations incluaient les documents budgétaires que les pays publient sur Internet, les données collectées par le Centre d'informations bancaires (une organisation sans but lucratif basée à Washington, DC qui surveille les activités des institutions financières internationales) ; les *Rapports sur l'observation des standards et des codes* (ROSC), couvrant la transparence fiscale, les rapports de l'Article IV du FMI ; les documents et publications de la Banque mondiale, incluant les Rapports des dépenses publiques ; et la base de données de pratiques de budgétisation de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et de la Banque mondiale.

L'IBP a distribué aux chercheurs un *Guide du Questionnaire sur le budget ouvert*, disponible sur www.openbudgetindex.org. Le guide expose la méthode de recherche à utiliser pour remplir le questionnaire et présente aux chercheurs les bonnes pratiques internationalement reconnues et les concepts liés à la transparence budgétaire et à la gestion des dépenses publiques. Le guide fournissait également des explications détaillées sur comment choisir entre les réponses possibles et les suppositions à utiliser pour répondre à chaque question.

Une fois les questionnaires préliminaires revus par l'équipe de l'IBP, ceux-ci ont été soumis à deux relecteurs experts, dont l'identité n'a pas été révélée aux chercheurs. Les relecteurs devaient être indépendants du gouvernement et de l'organisation de recherche du chercheur. Les relecteurs étaient tous des individus avec des connaissances substantielles du pays révisé et de son système budgétaire. Ils ont été identifiés à partir d'une recherche dans les bibliographies, les contacts professionnels, sur Internet et dans les registres de conférences passées de l'IBP. Les commentaires du relecteur peuvent être consultés dans leur intégralité dans la version publiée des questionnaires, disponible sur www.openbudgetindex.org.

Une modification importante du processus de recherche a été introduite en 2008. Les gouvernements des pays enquêtés ont été invités à fournir leurs commentaires dans la version publiée du questionnaire. La décision d'inviter un gouvernement à participer dépendait de la demande de l'organisation de recherche répondant au questionnaire.

L'IBP a contacté et invité des fonctionnaires gouvernementaux de 61 pays à fournir des commentaires sur les questionnaires préliminaires. L'équipe de l'IBP a contacté chaque gouvernement au moyen d'invitations écrites répétées, dans la plupart des cas à cinq ou six occasions, pour s'assurer que chaque gouvernement était informé de cette opportunité de faire des commentaires. Sur les 61 gouvernements invités, seuls cinq ont fourni des commentaires sur les questionnaires. Ces commentaires peuvent être consultés dans leur intégralité dans les questionnaires du Salvador, du Guatemala, de la Norvège, de l'Afrique du Sud et de la Suède sur www.openbudgetindex.org.

L'équipe de l'IBP a révisé les commentaires des relecteurs pour s'assurer que ceux-ci coïncidaient avec la méthodologie de l'étude comme exposée dans le *Guide du Questionnaire sur le budget ouvert*. Tout commentaire du relecteur ne respectant pas les indications du guide a été supprimé et les commentaires restants ont été partagés avec les chercheurs. Ces derniers ont répondu aux commentaires des relecteurs et du gouvernement, si applicable, et les éditeurs de l'IBP ont arbitré entre les réponses s'opposant pour assurer la consistance des présupposés entre les pays pour la sélection des réponses.

Définition des informations « mises à la disposition du public »

L'Indice sur le budget ouvert évalue la portée et l'exhaustivité des informations budgétaires mises à la disposition du public. Nous définissons informations « mises à la disposition du public » comme les informations que tous les membres du public peuvent obtenir sur demande après de l'autorité publique publiant le document. Cette définition, par conséquent, inclut les informations disponibles à travers des procédures bien définies qui assurent la communication simultanée de documents publics à toutes les parties intéressées, ainsi que les informations ou documents disponibles seulement sur demande.

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 claires dans la loi pour

la diffusion des documents budgétaires, accompagnée du respect de ces procédures dans la pratique, sont considérés par certains pays comme importants pour maintenir une réputation internationale de gestion financière solide. De nombreux pays en voie de développement désireux d'obtenir un accès ou maintenir un traitement favorable sur les marchés de capitaux internationaux adoptent d'eux-mêmes de telles procédures, ou dans le cadre d'une participation à des initiatives telles que l'initiative du FMI du Système général de diffusion des données.

Grand nombre des pays de l'étude, cependant, ne disposaient pas de provisions légales en place pour la publication des informations budgétaires ou, s'ils en disposaient, ne les respectaient pas dans la pratique. Dans ces pays, les informations n'étaient disponibles que sur requête. Les chercheurs de ces pays ont répondu aux questions en ne se fondant que sur les informations mises à la disposition du public. Dans certains cas, des groupes ont réalisé eux-mêmes des visites de site non annoncées ou ont demandé à des membres d'autres groupes de la société civile, des journalistes ou autres de demander des documents budgétaires pour tester leur disponibilité pour le public en général. Dans d'autre cas, les chercheurs ont conduit des enquêtes auprès de la société civile et autres utilisateurs des informations budgétaires pour déterminer la disponibilité d'un document.

Ceci était nécessaire parce que dans certains pays des informations budgétaires substantielles sont produites mais ne sont pas partagées avec le public, ou les fonctionnaires gouvernementaux prennent des décisions arbitraires concernant les individus avec lesquels ils sont prêts à partager l'information. Dans les cas où l'information n'était disponible que sur demande, si étaient reportés des cas où un individu avait vu sa demande d'information rejetée, le document a été considéré dans l'étude comme non mis à la disposition du public.

La définition d'information « mise à la disposition du public » utilisée dans l'étude implique que la méthode qu'un gouvernement choisit pour diffuser les documents n'affecte pas son résultat sur l'Indice du budget ouvert. Spécifiquement, la décision d'un gouvernement d'utiliser l'Internet pour diffuser des documents n'affecte pas son résultat sur l'Indice sur le budget ouvert. De même, la décision d'un pays de diffuser ses documents exclusivement en produisant des copies imprimées ne le désavantage pas en terme d'accessibilité. Cependant, le questionnaire collecte des données dans les tableaux qui apparaissent dans la Section Un de l'étude (ceux-ci ne sont pas utilisés pour calculer l'Indice sur le budget ouvert) afin d'explorer la tendance croissante de l'accessibilité sur Internet.

Autres tests de solidité des données

En plus du processus de révision stricte, l'IBP a également réalisé deux autres tests pour vérifier la fiabilité et la solidité des données. Premièrement, les résultats de l'Enquête ont été comparés aux résultats d'autres indices de gouvernance et de transparence pour déterminer si l'Enquête est un bon indicateur général de la situation de la gouvernance dans un pays.

Les résultats de l'Enquête ont montré une forte corrélation positive avec l'Indicateur de gouvernance mondiale de la Banque mondiale sur Voice & Accountability (0.737), l'Indice mondial d'intégrité produit par Global Integrity (0.681), et l'Indice sur la démocratie produit par Freedom House (0.691). Ces résultats positifs suggèrent que l'IBO est un substitut relativement bon pour de plus larges mesures de la gouvernance et de la qualité des institutions dans les pays couverts.

L'IBP a également construit un « résultat d'unanimité », une mesure permettant de capturer le degré de débat entre le chercheur et les deux relecteurs chargés de remplir le questionnaire dans chaque pays. Les résultats pour cette Mesure d'unanimité sont indiqués dans le tableau ci-dessous.

L'Enquête sur le budget ouvert a pour but de provoquer le débat public autour de la transparence budgétaire, la participation du public aux débats budgétaires et la responsabilisation des institutions budgétaires. Comme telle, le processus de recherche a fréquemment généré un débat entre les experts du pays chargé de remplir et réviser les questionnaires autour d'importantes questions de gestion des finances publiques. L'IBP tente de capturer ce débat à travers le « résultat d'unanimité » et en publiant à l'intérieur de chaque questionnaire les échanges entre chercheurs et relecteurs qui ont conduit à la sélection d'une réponse finale dans chaque question de l'Enquête (disponible sur www.openbudgetindex.org).

Les pays qui ont obtenu des « résultats d'unanimité » élevés démontrent un degré élevé de concordance entre les chercheurs et les relecteurs sur les sélections de question, tandis que les pays ayant obtenu de faibles résultats avaient un niveau de concordance moins élevé entre les chercheurs et les relecteurs. Comme cela peut être observé dans le tableau, il y a un degré très élevé de concordance entre les chercheurs et relecteurs dans la grande majorité des pays couverts.

Indice sur le budget ouvert 2008 Mesure d'unanimité Degré d'affinité entre le chercheur et les relecteurs	
<u>Pays</u>	<u>Pourcentage</u>
Guinée Equatoriale	100
Soudan	100
Tchad	99
Liberia	99
Botswana	98
Ouganda	98
Costa Rica	97
Arabie saoudite	97
Norvège	97
Congo	96
Allemagne	96
Brésil	96
Argentine	96
France	96
République kirghize	96

Roumanie	96
Nouvelle-Zélande	96
Népal	96
Venezuela	96
République tchèque	95
Pologne	95
Colombie	95
Malaisie	94
Bangladesh	94
Kazakhstan	94
Etats-Unis	94
Nigeria	94
Angola	93
Suède	93
Vietnam	93
Ukraine	92
Guatemala	92
Afrique du Sud	92
Bulgarie	91
Slovénie	91
Royaume-Uni	91
Egypte	90
Inde	90
Serbie	90
Jordanie	89
Namibie	89
Cambodge	89
Papouasie-Nouvelle-Guinée	88
Sri Lanka	88
Zambie	88
Pakistan	87
Thaïlande	87
Mongolie	86
Maroc	86
Niger	85
Kenya	83
Salvador	83

Algérie	83
Bolivie	82
Sao Tome	82
Indonésie	81
Pérou	81
Bosnie-Herzégovine	81
Albanie	81
Corée du Sud	81
Mexique	81
Croatie	80
Chine	80
Equateur	80
Yémen	80
Malawi	80
Philippines	79
Burkina Faso	79
Nicaragua	79
Tanzanie	78
Azerbaïdjan	77
Russie	76
Trinidad et Tobago	74
Turquie	74
Macédoine	74
Liban	71
Géorgie	71
Honduras	71
République dominicaine	71
Afghanistan	68
Rwanda	66
Ghana	63
Cameroun	61
Fiji	59
Sénégal	50