

## **International Budget Partnership**

### **GUIDE POUR REpondre AU QUESTIONNAIRE SUR LE BUDGET OUVERT EXPLICITATION DES QUESTIONS ET DES MODALITES DE REPONSE**

28 Septembre 2007

International Budget Partnership  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First Street, NE  
Suite 510  
Washington, DC 20002  
[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

## International Budget Partnership

### GUIDE POUR REpondre AU QUESTIONNAIRE SUR LE BUDGET OUVERT: EXPLICITATION DES QUESTIONS ET DES MODALITES DE REPONSE

Ce guide pour répondre au questionnaire sur le budget ouvert fournit des informations et des instructions supplémentaires aux chercheurs qui répondent aux questions. Le guide est composé de quatre sections :

<b>Introduction et aperçu général .....</b>	<b>3</b>
Structure du questionnaire	
Informations générales à propos du questionnaire	
Entretiens avec des responsables de l'exécutif	
<b>Première section : L'accès aux documents relatifs au budget.....</b>	<b>8</b>
Les documents budgétaires principaux utilisés dans cette étude	
Tableau 1. Année des documents budgétaires utilisés pour remplir le questionnaire	
Sur quelle année budgétaire les réponses au questionnaire doivent-elles s'appuyer ?	
Quelles sont les documents considérés comme « accessibles au public » ?	
Tableau 2. Liens Internet vers les principaux documents du Budget	
Tableaux 3. & 4. Distribution des documents	
<b>Deuxième section: La proposition budgétaire de l'exécutif.....</b>	<b>16</b>
Structure des réponses aux questions	
Réponses non applicables	
Réponse nécessitant le recours à des documents qui ne sont pas accessibles au public	
Citations et références	
Citations extraites d'entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux	
La révision par des chercheurs	
Explications pour répondre aux questions 1-66	
<b>Troisième section : Le processus budgétaire .....</b>	<b>40</b>
Explications pour répondre aux questions 67-122	

## Introduction et aperçu général

Le questionnaire sur le budget ouvert a deux grands objectifs. Premièrement, il est conçu pour aider les chercheurs non gouvernementaux à comprendre et appliquer aux pratiques qu'ils observent dans leur pays une sélection de critères de bonne pratique concernant la transparence budgétaire et la responsabilisation.

Deuxièmement, le questionnaire essaie de lier les efforts de recherche de la société civile sur la transparence des budgets entre les pays, dans le but de promouvoir des initiatives individuelles dans chaque pays afin de porter une attention internationale à ce problème central.

Les groupes budgétaires de la société civile ont un intérêt commun pour la promotion de l'accès du public à l'information budgétaire à chacune des phases de l'année budgétaire. **La disponibilité d'une information budgétaire complète, compréhensive et opportune est essentielle pour la participation informée de la société civile au processus budgétaire.** Le questionnaire a spécifiquement pour objectif d'aider les chercheurs à identifier les informations mises à la disposition du public, leur caractère opportun lors de chacune des quatre étapes du processus budgétaire, ainsi que toutes les informations manquantes.

L'attention portée à l'accès du public à l'information confère à ce questionnaire toute son originalité. Cependant, le questionnaire sur le budget ouvert, traite seulement d'un ensemble très limité de sujets liés aux questions plus large de la gestion efficace des finances publiques, de la participation citoyenne et de la responsabilisation. Le questionnaire sur le budget ouvert a donc pour objectif de compléter plutôt que de supplanter d'autres recherches sur la transparence des budgets. **L'IBP encourage fortement les chercheurs à développer leur propre recherche spécifique à leur pays afin de mettre en lumière et d'attirer l'attention sur ces questions dans leur pays.**

Parmi les exemples de sujets non traités en profondeur dans le questionnaire figurent par exemple les opportunités pouvant exister durant l'année budgétaire pour une participation citoyenne significative et efficace. Le questionnaire n'examine pas non plus la structure légale et administrative de la gestion des dépenses publiques, ou encore la transparence et la responsabilisation des différents niveaux du gouvernement, deux questions extrêmement importantes, mais difficiles à saisir entre différents types de systèmes budgétaires.

### *Principes importants liés à la transparence budgétaire et à la responsabilisation*

Malgré les limitations du questionnaire, ce dernier permet de saisir et d'opérationnaliser certains principes de base importants liés à la transparence budgétaire et aux pratiques responsables de formulation du budget. Ceux-ci incluent :

*L'autorisation préalable.* Le pouvoir législatif doit autoriser les mesures impliquant les dépenses, la recollection de revenus et la dette *avant que* l'action ne soit accomplie par l'exécutif.

*Unité.* L'ensemble des dépenses annuelles, des revenus à atteindre et des autres activités financières gouvernementales proposés doivent être présentés au pouvoir législatif en un seul

document consolidé, la proposition budgétaire de l'exécutif. (Bien qu'en pratiques dans la majorité des pays, cette présentation consolidée prend la forme d'un document majeur, avec plusieurs documents annexes.)

*Exhaustivité.* Le gouvernement ne doit pas seulement divulguer ses activités financières dans sa proposition budgétaire annuelle, des documents doivent être publiés à d'autres moments au cours de l'année budgétaire pour fournir une image complète, actualisée des actions du gouvernement.

*Périodicité.* L'exécutif doit respecter les dates limites régulières du calendrier annuel pour la formulation de la première version du budget, pour sa présentation pour le débat, pour l'exécution du budget, et pour la présentation des comptes finaux au public et à l'institution supérieure de contrôle. La réalisation d'un rapport régulier et en temps voulu sur chacune de ces quatre phases du processus budgétaire est essentielle. Le pouvoir législatif et l'institution supérieure de contrôle ont également des rôles importants à jouer pour agir de manière opportune lors de l'année budgétaire, tout spécialement dans les phases d'approbation du budget annuel et de révision des comptes finaux.

*Spécificité.* La description de tous les postes budgétaires doit déboucher sur une vision d'ensemble claire des dépenses du gouvernement. Les descriptions fournies pour les postes budgétaires ne doivent pas être si regroupées (présentées comme d'imposants totaux) qu'elles en deviennent vagues, et doivent être présentées selon les systèmes de classification adoptés internationalement pour éviter d'être obscures.

*Légalité.* Toutes les dépenses et activités doivent être réalisées dans le cadre de la loi. Quand la loi n'adhère pas ou ne promeut pas les principes de base de la transparence et la responsabilisation, la société civile doit formuler des recommandations afin de l'amender.

*Structure favorable à l'utilisateur.* Les documents budgétaires d'un pays sont des documents essentiels sur la responsabilité du gouvernement : ils doivent être présentés sous forme simple d'utilisation et compréhensible pour l'ensemble diversifié que constituent le pouvoir législatif et le public.

*Publicité.* Tous les citoyens d'un pays doivent avoir le droit, comme individus ou en association sous la forme d'organisations de la société civile, de formuler et d'exprimer leurs opinions sur le budget du pays. Pour cela les documents budgétaires doivent être largement accessibles. Ceci est spécialement le cas pour la proposition budgétaire de l'exécutif, qui doit être mise à la disposition des citoyens *avant* d'être adoptée par le pouvoir législatif.

*Fins et moyens.* Des liens clairs doivent être établis entre les politiques du gouvernement, les plans, les entrées budgétaires et les résultats finaux. L'explication accompagnant le budget doit communiquer clairement les objectifs du budget en termes d'entrées d'objectifs à atteindre et de résultats mesurables.

Autres outils utiles pour la recherche en transparence budgétaire

Nous suggérons aux chercheurs de réviser les liens figurant sur la page de l'Index sur le budget ouvert ([www.openbudgetindex.org/tools.htm](http://www.openbudgetindex.org/tools.htm)) permettant d'avoir accès à d'autres liens et outils utiles pour mettre au point toute recherche additionnelle sur la transparence budgétaire qu'ils peuvent prendre en considération. Ce site Internet contient d'autres travaux dans le champ de la transparence fiscale et de la responsabilisation qui peuvent être intéressants. Le FMI, la Banque Mondiale et l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) ont développé des questionnaires généraux et des outils de diagnostics pour examiner la transparence fiscale, la gestion des dépenses publiques, les procédures et pratiques budgétaires<sup>1</sup>. Outre ces institutions internationales, les observateurs du secteur privé et les organisations de la société civile ont également développé leur propre méthodologie pour étudier la transparence budgétaire.

Considérés dans leur ensemble, ces différents instruments soulignent l'étendue et la complexité de la transparence budgétaire. Le questionnaire sur le budget ouvert essaie de compléter ces nombreux efforts, mettant l'accès en priorité sur les questions liées à l'accès du public à l'information.

### **Structure du Questionnaire**

Le questionnaire sur le budget ouvert est composé de trois sections. La première section du questionnaire contient une série de quatre tableaux qui cherchent à examiner l'accès et la distribution des documents clés du budget national. Cette première section requiert du chercheur qu'il identifie chacun des documents budgétaires essentiels qu'un pays publie (ou ne publie pas) lors de chacune des quatre phases du processus budgétaire. Ces documents seront ensuite utilisés pour répondre à de nombreuses questions des deuxième et troisième sections du questionnaire. La deuxième et la troisième parties du questionnaire contiennent un total de 123 questions, regroupées en deux principales catégories: la proposition budgétaire de l'exécutif et le processus budgétaire.

Section deux. La deuxième section traite de documents publiés lors de l'évaluation par le pouvoir législatif du processus budgétaire. Cette section cherche à faire le constat des types d'informations qui sont fournies par la proposition budgétaire de l'exécutif, ainsi qu'à offrir des informations supplémentaires pour aider à rechercher et à analyser les données présentes dans le budget. La proposition budgétaire de l'exécutif mérite cette section spéciale puisqu'il s'agit d'un document qui est fréquemment le sujet de la plus grande attention et de débat au cours de l'année budgétaire. Un grand nombre des bonnes pratiques (ou le manque de bonnes pratiques) trouvées dans ce document ou ensemble de documents sont reportées et reflétées dans les documents budgétaires publiés plus tard dans l'année. Par exemple, si un pays adopte la bonne pratique dans la proposition budgétaire de l'exécutif consistant à fournir un rapport détaillé des dépenses utilisant des classifications qui incluent des analyses fonctionnelles, économiques et administratives, il est très probable que ce pays soit en position de conserver cette pratique dans la réalisation de rapport au cours des autres phases du cycle budgétaire, et de fournir des informations similaires dans ses rapports en cours et en fin d'année.

---

<sup>1</sup> Pour une discussion des instruments de la Banque Mondiale et du FMI, voir « Assessing Public Expenditure, Procurement, and Financial Accountability: A Review of Diagnostic Instruments », Secrétariat des dépenses publiques et de la responsabilité financière, Banque Mondiale, Avril 2003.

Section trois. La troisième section évalue l'ouverture des quatre phases du processus budgétaire, en examinant les deux documents qui doivent être mis à la disposition du public durant chacune des phases, et les pratiques que l'exécutif et le pouvoir législatif peuvent adopter pour rendre le processus plus inclusif et responsable. Par exemple, ces pratiques incluent l'organisation d'audiences ouvertes au public pour promouvoir la discussion et le débat sur le budget. Et une fois le budget approuvé, le public doit avoir accès à des rapports détaillés et réguliers, mensuels ou trimestriels, sur les dépenses effectuées, les revenus collectés et la dette en cours.

### **Informations générales à propos du questionnaire**

Le questionnaire sur le budget ouvert est conçu pour être rempli par un chercheur non gouvernemental ou une équipe de chercheurs non gouvernementaux travaillant ensemble, afin de produire et de soumettre à l'IBP un seul format de réponses, propre à chaque pays. Le questionnaire contient une série de questions qui cherchent à déterminer si certains types d'information sont fournis au public dans un pays, et si certaines activités ont lieu au cours de l'élaboration du budget. Les réponses apportées aux questions doivent être fondées sur une recherche empirique, et les chercheurs doivent produire la preuve qui justifie leur choix d'une réponse particulière en joignant une référence ou un commentaire sous chaque question. Le questionnaire sera ensuite relu par deux chercheurs anonymes pour s'assurer publiquement que les résultats produits par un chercheur ou par un groupe de recherche ne soient pas soumis à des biais potentiels. A la demande du chercheur, un troisième ensemble de commentaires de révision par un pair fournis par le gouvernement peut être inclus.

Cinq autres points sont importants:

- *Le questionnaire est centré sur les activités du gouvernement central et ne vise pas le rôle des gouvernements régionaux et locaux.* Etant donné que la nature des relations intergouvernementales peuvent varier de façon significative d'un pays à un autre, le format de ce questionnaire ne semble pas adapté pour enquêter sur ce type de relations. Les chercheurs qui désirent examiner les relations fiscales intergouvernementales sont amenés à développer des questions supplémentaires pour appréhender ces activités.
- *Le questionnaire cherche essentiellement à découvrir ce qui se passe dans la pratique plutôt que ce que le droit requiert.* (Les quelques questions qui font référence à des dispositions légales le stipulent clairement dans la question. Il s'agit des questions 63, 80, 116 et 117). Les réponses à apporter à la grande majorité des questions doivent être fondées sur la pratique actuelle dans votre pays.

Ce regard porté sur ce qui existe dans la pratique reconnaît que, pour certains cas, des lois budgétaires bien intentionnées ne sont pas appliquées dans la pratique et ainsi n'ont que très peu d'impact sur le processus budgétaire. Néanmoins ce regard ne doit pas être interprété comme un moyen de minimiser l'importance de la codification de certains aspects du processus budgétaire; les exigences légales pour l'ouverture et la transparence représentent une part essentielle du processus qui garantit la budgétisation responsable.

- Sauf indication contraire, en examinant les différents rapports concernant le budget, le questionnaire traite des rapports qui sont mis à la disposition du public. Veuillez répondre aux 123 questions dans les sections deux et trois du questionnaire en vous appuyant sur les documents budgétaires accessibles au public.
- Sauf indication contraire, les questions sont conçues pour s'appliquer à l'étape du processus budgétaire concernée par l'étape réalisée le plus récemment. Ainsi, le questionnaire s'appliquera probablement aux budgets de plusieurs années (voir l'encadré page 11).
- Veuillez utiliser la version électronique du questionnaire qui est fournie par l'IBP. Veuillez ne pas envoyer les questions dans un autre format et de ne pas altérer la structure du questionnaire.

### **Entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux**

Effectuer des entretiens avec des fonctionnaires publics du pouvoir exécutif ou législatif sera nécessaire pour remplir le questionnaire. Ces entretiens seront nécessaires pour obtenir les informations suivantes:

- Première section : Tableaux 2, 3, et 4. Ces tableaux exigent que le chercheur établisse si un document est ou n'est pas ouvert au public, s'il est ou n'est pas produit pour des fins internes. Afin de remplir ces tableaux, un entretien avec un fonctionnaire du ministère concerné sera nécessaire pour déterminer si un document n'est pas produit ou est produit seulement à des fins internes.
- De même, les questions 69, 79, 120, et 123 dans la troisième section du questionnaire traitent des informations que les membres du législatif doivent recevoir. Ces questions nécessiteront éventuellement un entretien avec un parlementaire ou un membre du personnel législatif. Veuillez vous référer à la deuxième section de ce guide, « Citations et références pour les réponses » pour de plus amples explications sur la façon d'interroger les fonctionnaires gouvernementaux.

## **Première section : L'accessibilité des documents budgétaires**

Cette section du questionnaire examine l'accessibilité des documents budgétaires. De la perspective des groupes de la société civile qui s'intéressent au budget, l'accès au public de tels documents est essentiel dans la mesure où seuls ces documents peuvent aider à informer le public et à faciliter un processus budgétaire global. Le but du questionnaire est d'examiner l'ouverture du système budgétaire, de sorte que son intérêt premier porte sur les documents qui sont mis à la disposition du public.

La première section du questionnaire contient une série de quatre tableaux, qui traitent des principaux documents budgétaires utilisés dans le questionnaire. Ces documents incluent : le rapport préalable au budget, le résumé budgétaire, la proposition budgétaire de l'exécutif, les documents budgétaires annexes, le budget des citoyens, le budget adopté, les rapports en cours d'année, le rapport en milieu d'année, le rapport de fin d'année et le rapport d'audit. Des précisions concernant ces documents sont apportées ci-dessous.

### **Les principaux documents budgétaires utilisés dans cette étude**

Le questionnaire de la première section requiert des chercheurs d'identifier et de classer les documents budgétaires de leur pays selon les quatre phases du cycle budgétaire. Les documents identifiés dans la première section doivent alors être utilisés pour répondre aux questions correspondantes dans les sections deux et trois (voir le tableau ci-dessous).

Sections deux et trois

Proposition budgétaire de l'exécutif.....	Questions 1-55
Rapport préalable au budget.....	Questions 71-73
Budget adopté.....	Question 81
Rapports en cours d'année.....	Questions 82-91
Révision de milieu d'année.....	Questions 92-95
Rapport de fin d'année.....	Questions 101-110
Rapport d'audit.....	Questions 111-113, 115

Vous ne pouvez pas utiliser un document publié durant l'une des phases du cycle budgétaire pour répondre à des questions liées à une autre phase. Ceci, parce que le questionnaire a spécifiquement pour but d'évaluer l'information disponible au public durant chacune des quatre phases de l'année budgétaire. Par exemple, les rapports en cours d'année, qui sont des documents servant de rapport sur l'exécution du budget (la troisième phase du cycle budgétaire), ne peuvent pas être utilisés pour répondre aux questions liées à l'étude législative de la proposition budgétaire de l'exécutif (la deuxième phase du cycle budgétaire).

**PHASE UN : ELABORATION DE LA PROPOSITION BUDGETAIRE DE L'EXECUTIF**

## ▪ La déclaration pré-budgétaire

Le rapport préalable au budget est parfois connu sous le nom de rapport pré-budgétaire. Ce document doit être mis à la disposition du public par l'exécutif au plus tard un mois *avant* l'introduction de la proposition budgétaire de l'exécutif devant le pouvoir législatif. **Elle vise à révéler les paramètres à l'aide desquels l'exécutif constitue sa proposition budgétaire – tout spécialement, le total des revenus attendus et la dette devant être engagée lors de l'année budgétaire à venir.** Ce n'est généralement pas un document qui présente des informations très détaillées (ces informations détaillées sont généralement présentées plusieurs semaines ou plus tard au sein même du budget provisoire.) *Transparence budgétaire – les meilleurs pratiques de l'OCDE* décrit le contenu d'une déclaration pré-budgétaire.

Dans certains pays, le Ministre des finances publie un calendrier des dates importantes et des dates butoirs pour les ministères ou le gouvernement local qu'il utilisera pour la formulation de la proposition budgétaire de l'exécutif. une synthèse du processus qui va être suivi pour élaborer le budget. Ce calendrier pour élaborer le budget ne doit pas être confondu avec le rapport préalable au budget.

## PHASE DEUX : L'EXAMEN LEGISLATIF DE LA PROPOSITION BUDGETAIRE

### ▪ La proposition budgétaire de l'exécutif et les documents budgétaires annexes

La nature de la proposition budgétaire de l'exécutif peut varier d'un pays à l'autre: parfois c'est un seul document et parfois c'est une compilation de plusieurs documents. Afin de répondre aux questions 1-55 de la deuxième section du questionnaire, veuillez répondre à partir de la proposition budgétaire principale de l'exécutif mais aussi à partir de tous les documents budgétaires annexes fournis par l'exécutif.

Il y a certains points importants dont il faut se rappeler lors de l'identification de la proposition budgétaire de l'exécutif et de ses documents annexes :

Veuillez ne pas utiliser la version édictée du budget pour répondre aux questions 1-55 liées à la proposition budgétaire de l'exécutif. Les questions de cette section ont pour but d'évaluer l'information mise à la disposition du public alors que le budget est en train d'être révisé par le pouvoir législatif, *avant que* ce dernier approuve ou édite le budget. Si la proposition budgétaire de l'exécutif n'est pas mise à la disposition du public avant l'approbation du document par la législature, veuillez choisir la réponse « d », pour toutes les questions 1-55.

- L'expression « les documents budgétaires annexes » telle qu'elle est utilisée dans le questionnaire fait référence aux documents **publiés par l'exécutif en même temps, ou dans un intervalle de quelques jours, qu'il présente sa proposition à la législature.** Ces documents sont presque toujours préparés par le département ou l'agence qui coordonne le processus

budgétaire et qui publie le budget (tels que le Trésor Public ou le Ministère des Finances). Ces documents doivent être publiés dans les jours qui suivent la publication du document budgétaire principal, de sorte qu'ils peuvent être utilisés pour éclairer le débat sur le budget avant qu'il ne soit adopté par le Parlement. Veuillez ne pas utiliser les informations que l'exécutif ou que la banque centrale peuvent publier à d'autres moments de l'année quand vous remplissez les Questions 1-55 relatives à la proposition budgétaire de l'exécutif.

- *Cadre budgétaire à moyen terme et plans nationaux de développement.* Les documents qui offrent des projections sur plusieurs années (tels que les documents concernant la planification pluriannuelle ou le cadre budgétaire à moyen terme) peuvent être considérés comme des « documents budgétaires annexes » *s'il y a un lien direct avec le budget*. Cela supposerait que ces projections pluriannuelles soient publiées de façon annuelle avec le budget, qu'elles reposent sur les mêmes hypothèses macroéconomiques que le budget et qu'elles reflètent les mêmes niveaux de revenus et de dépenses au cours des années où elles se superposent au budget (cela peut être pertinent pour les questions 5-6 et 9-10).

- Les données des années antérieures dans la proposition budgétaire de l'exécutif. Veuillez ne pas utiliser les informations contenues dans les documents publiés lors des autres étapes du cycle budgétaire (rapports en cours d'année, de la fin de l'année ou les rapports d'audit) pour répondre aux questions 18-34 concernant les données des années antérieures dans la proposition budgétaire de l'exécutif. Par conséquent, il faut répondre aux questions concernant les données des années antérieures contenues dans la proposition budgétaire du gouvernement en se fondant seulement sur les informations contenues dans la proposition budgétaire de l'exécutif. Si la proposition budgétaire de l'exécutif ne contient pas les informations de l'année précédente décrites dans ces questions, veuillez choisir la réponse « d ». (Cela peut avoir des répercussions sur les questions 18-34.)

### PHASE TROIS : L'EXECUTION DU BUDGET

#### ▪ **Le budget adopté**

Après avoir débattu le budget de l'exécutif, le corps législatif adopte généralement une certaine forme du budget ou l'approuve entièrement. La question 81 traite du contenu du budget adopté. Dans ce questionnaire, les termes « budget adopté » font référence au budget qui a été voté par le corps législatif. Dans certains pays la proposition budgétaire de l'exécutif présente des différences significatives par rapport au budget adopté. Veuillez ne pas utiliser le budget adopté pour répondre aux questions 1-55 relatives à la proposition budgétaire de l'exécutif.

#### ▪ **Les rapports en cours d'année**

Il est aussi fait parfois référence aux *rapports mensuels* ou aux *rapports trimestriels*. Veuillez n'utiliser que les rapports du pays en cours d'année pour répondre aux questions 82-91. Les rapports en cours d'année peuvent être conçus sous la forme d'un rapport consolidé pour le gouvernement dans sa globalité ou différents rapports peuvent être réalisés par plusieurs agences.

Par exemple, la Banque Centrale peut les réaliser, en plus du Ministère des Finances. Il arrive que des agences de perception des revenus rédigent de façon séparée leur propre rapport.

- **Le rapport en milieu d'année**

Le rapport en milieu d'année est parfois appelé le *rapport semestriel*. Le rapport en milieu d'année doit contenir une mise à jour générale concernant l'application du budget, incluant un passage en revue des hypothèses économiques qui sous-tendent le budget, ainsi qu'une mise à jour des prévisions des revenus budgétaires pour le budget de l'année en cours. *Transparence budgétaire – les meilleurs pratiques de l'OCDE* comprend une description générale sur ce que doit contenir un rapport en milieu d'année. Un rapport en milieu d'année conçu dans les six premiers mois de l'exercice budgétaire ne peut pas servir de substitut. S'il n'y a pas de rapport en milieu d'année dans votre pays, veuillez cocher « d » pour toutes les questions qui concernent le rapport en milieu d'année pour indiquer qu'il n'y a pas de tel rapport accessible au public dans votre pays. (Questions 92-95).

#### PHASE QUATRE : SUIVI ET EVALUATION

- **Rapport de fin d'année**

Un rapport de fin d'année peut être publié sous la forme d'un rapport unique consolidé émanant du gouvernement dans sa globalité, ou des services ministériels ou des agences peuvent réaliser des rapports séparés. Ce rapport ou cette série de rapports sont rédigés par le gouvernement contrairement aux rapports d'audit décrits ci-dessous. Le rapport de fin d'année est traité par les questions 101-110 et ne doit pas être confondu avec le rapport d'audit décrit ci-dessous.

- **Rapport d'audit**

Veuillez utiliser le rapport annuel publié par l'Institution suprême de contrôle attestant des comptes finaux de fin d'année de l'exécutif pour répondre aux questions relatives au rapport d'audit. Ce document doit être publié par l'Institution suprême de contrôle, et non par l'exécutif. Il est traité par les questions 111-113, 115.

### **Tableau 1. L'année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire**

*Pour le premier tableau, le chercheur doit fournir l'année appropriée pour le document budgétaire utilisé si le document est accessible au public. Si le document n'est pas accessible au public, veuillez noter, « non accessible ». Veuillez lire ce qui suit pour de plus amples détails sur la définition des « documents accessibles au public ».*

<p><b>Sur quelle année budgétaire les réponses aux questionnaires doivent-elles s'appuyer?</b></p>
--

Les questions des sections deux et trois du questionnaire traitent de différents documents liés au budget et de différents aspects du processus budgétaire. Sauf indication contraire, chaque question s'applique à la version communiquée la plus récente du document auquel il est fait référence, ou à l'étape du processus budgétaire réalisée la plus récente. Ainsi le questionnaire s'appliquera à différentes années budgétaires.

Par exemple, considérons que le questionnaire est complété le premier mois de l'année fiscale 2005, et que le budget couvrant cette année a été étudié par le corps législatif et adopté. Dans ce cas, le chercheur doit utiliser le budget 2005 pour les questions liées à la proposition budgétaire de l'exécutif et au processus de formulation, de discussion et d'adoption du budget ; l'année fiscale 2005 doit être considérée comme l'année budgétaire (AB).

Comme l'année fiscale 2005 vient cependant juste de commencer, les questions liées à la surveillance du budget à travers les rapports en cours d'année devront être appliquées aux rapports publiés concernant le budget 2004, étant donné qu'il s'agit du budget le plus récent pour lequel des rapports de surveillance en cours d'année ont été produits. Par ailleurs, bien que dans cet exemple l'année fiscale 2004 est achevée, les rapports de fin d'année ou les rapports d'audit n'ont probablement pas encore été publiés pour cette année. Ainsi, les questions concernant ces sujets devront s'appliquer au budget 2003, ou à des budgets précédents, cela dépend du retard pris pour la publication de ces rapports.

Observez que l'année budgétaire la plus récente pouvant être appliquée peut être distincte de la dernière publication d'un document particulier ou de la réalisation d'un aspect particulier du processus budgétaire. Dans l'exemple ci-dessus, par exemple, les questions concernant le « rapport préalable au budget » s'appliquent à l'année fiscale 2005. Si aucun rapport préalable au budget n'a été publié pour l'année fiscale 2005, alors le fait doit guider vos réponses, même si un rapport préalable au budget a été publié lors d'une année antérieure. Si, d'autre part, aucun rapport préalable au budget n'a été publié pour l'année fiscale 2005 à cause d'un événement ponctuel légitime (tel qu'une élection), il est permis d'utiliser le rapport préalable au budget pour l'année 2004 pour répondre aux questions concernant le rapport préalable au budget.

### **Quand les documents sont-ils considérés comme « accessibles au public » ?**

**IMPORTANT:** *Pour répondre à ces questions visant à évaluer le contenu des documents budgétaires, vous n'utiliserez que les documents budgétaires mis à la disposition du public.*

*Les documents budgétaires mis à la disposition du public sont définis comme les documents que tout citoyen est en mesure d'obtenir à travers une requête auprès de l'autorité publique publiant le document.*

Le tableau ci-dessous établit la liste des questions auxquelles il faut répondre en utilisant les documents budgétaires mis à la disposition du public :

Proposition budgétaire de l'exécutif.....Questions 1-55  
Rapport préalable au budget.....Questions 71-73

Budget adopté.....	Question 81
Rapports en cours d'année.....	Questions 82-91
Révision de milieu d'année.....	Questions 92-95
Rapport de fin d'année.....	Questions 101-110
Rapport d'audit.....	Questions 111-113, 115

Pour les objectifs du questionnaire, les documents budgétaires et les rapports produits par l'exécutif ou par d'autres entités telle que l'Institution suprême de contrôle peuvent se répartir en quatre catégories :

- 1.) les documents qui ne sont pas produits du tout;
- 2.) les documents qui sont produits seulement pour un usage interne et qui ne sont pas accessibles au public;
- 3.) les documents qui sont produits et qui sont accessibles au public gratuitement ou à faible coût, mais seulement si un membre du public demande le document particulier auprès du bureau du gouvernement ; et
- 4.) les documents qui sont produits et distribués au public soit gratuitement ou par le paiement d'un droit minime, de sorte que l'accès aux documents ne nécessite pas la formulation d'une requête auprès du gouvernement (par exemple sur Internet ou dans des bibliothèques publiques).

***Afin de répondre aux questions, un document doit être considéré comme « accessible au public » seulement quand les conditions « 3 » et « 4 » énoncées ci-dessus sont remplies.***

Un nombre conséquent de pays autour du monde n'ont pas de procédures clairement définies par la loi pour assurer la publication simultanée des documents publics pour toutes les parties intéressées. *De sorte que nous définissons les « informations accessibles au public » comme les informations que chacun des citoyens peut être capable de se procurer par une simple demande auprès de l'autorité publique en charge de publier le document.* Cela signifie que :

- Les documents disponibles sur Internet (même s'ils sont seulement disponibles sur Internet) doivent être considérés comme étant accessibles au public dans les réponses au questionnaire.
- Un document auquel on ne peut avoir accès qu'en s'abonnant à une revue spécialisée ou en souscrivant à une publication rédigée par le gouvernement doit être considéré comme non accessible au public, à moins que cette revue ne soit accessible au public gratuitement ou à faible coût, ou encore au sein de bibliothèques publiques.
- Si un document n'est pas disponible auprès de l'autorité qui a rédigé le document, il ne doit pas être considéré comme accessible au public. Par exemple, s'il n'est pas possible d'obtenir un rapport d'audit réalisé par l'Institution Suprême de Contrôle et qu'il faut pour cela adresser une demande au législateur, alors le document ne doit pas être considéré comme accessible au public. De la même façon, les documents que l'exécutif

fournit au corps législatif, mais auquel le public ne peut avoir accès par le biais d'une requête auprès de l'exécutif, doivent être considérés comme *non* accessibles au public.

- Un document doit être accessible pour n'importe quel membre du public qui en fait la demande pour être considéré comme accessible au public pour les objectifs de cette étude. Un document qui serait seulement disponible pour certains individus ou certains membres du public, et dont l'accès serait refusé à d'autres qui le demanderaient, ne doit pas être considéré comme répondant aux critères qui permettent de définir un document comme accessible au public. Par exemple, dans certains pays, seuls ceux qui entretiennent des relations amicales avec les fonctionnaires gouvernementaux peuvent obtenir des documents, alors que les requêtes des citoyens en général ou de certaines organisations de la société civile sont rejetées. Si tel est le cas dans votre pays, les documents ne peuvent pas être considérés comme accessibles au public. Veuillez prendre en considération la conduite d'un test comme décrit ci-dessous pour réunir les preuves du déni ou des rejets des requêtes de documents budgétaires.

**IMPORTANT : Si vous avez des doutes et que vous ne savez pas si une demande pour un document peut être refusée, veuillez demander à d'autres chercheurs, à des organisations de la société civile ou à d'autres membres du public de votre pays de tester effectivement l'accessibilité des documents.** Proposez leur de formuler une demande d'accès à ces documents pour vérifier s'ils sont des exemples de refus arbitraires d'accès aux documents. Enregistrez les expériences de demandes d'accès à des documents qui ont échoué en indiquant qui a fait la demande, la date et l'heure de la demande, le nom du responsable ou du bureau auprès desquels la demande a été adressée et les raisons du refus d'accès aux documents. Ces informations peuvent constituer des preuves notoires à présenter au public avec les résultats des recherches afin de plaider pour l'adoption de procédures claires inscrites dans la loi qui obligerait les responsables politiques à rendre les documents publics.

Si vous avez des questions concernant la manière dont la définition des documents accessibles au public peut s'appliquer dans votre pays, veuillez nous contacter.

## **Tableau 2: Les documents budgétaires essentiels : titres et liens Internet**

*Le tableau 2 demande au chercheur de fournir le titre et les liens des sites Internet pour chaque document utilisé. Pour les documents qui ne sont pas disponibles sur Internet, merci d'indiquer une de ces trois mentions : « non produit », « produit mais non accessible au public », « accessible au public mais pas sur Internet ».*

Il est très important de ne pas confondre un document budgétaire avec un autre pour remplir le questionnaire. Nous vous avons fourni une copie de *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE* parce que les normes des bonnes pratiques contiennent une liste claire de tous les documents budgétaires d'un pays et apportent des détails sur le contenu de chacun. Les chercheurs nous ont dit lors du précédent cycle de recherche que *les meilleures pratiques de l'OCDE* leur apportaient une aide conséquente pour distinguer les différents documents budgétaires. Dans de nombreux pays, il peut être difficile de distinguer ces

documents et afin de répondre aux questions de la deuxième et de la troisième sections de ce questionnaire il est très important de ne pas confondre ces documents. Veuillez nous contacter immédiatement si vous avez des doutes.

### **Tableaux 3 & 4. Distribution des Documents**

Ces tableaux sont divisés en deux parties. La partie supérieure vise à établir si un document particulier est :

- a.) non produit,
- b.) produit pour un usage interne, mais non accessible au public,
- c.) produit et accessible au public mais seulement sur demande,
- d.) produit et distribué au public.

*Pour chaque document, merci d'inscrire « Oui » dans une case « a », « b », « c » ou « d ». Merci de ne pas inscrire « Oui » dans plus d'une case « a », « b », « c » ou « d ».*

La partie inférieure du tableau doit être remplie seulement à l'aide de documents qui sont distribués au public (c'est-à-dire, seulement si vous avez répondu « d » dans la partie supérieure). Cette partie établit la nature de cette distribution en regardant l'étendue de la distribution et si l'exécutif en fait la promotion active auprès des médias et du public

Les **Questions 1-2** concernent le calendrier et les annonces en avance. Il est très important que l'exécutif fixe une date de publication en avance parce qu'il s'engage alors à publier les informations et offre à la société civile l'opportunité de planifier et de préparer cette publication.

Les **Question 3-8** concernent l'accessibilité du document. Par exemple, dans la question 3 il est demandé s'il existe un délai entre la communication d'un document au public et sa communication à d'autres acteurs tels que les médias.

Dans la question 4 il est demandé si l'exécutif place les documents sur des sites Internet officiels qui peuvent être consultés par le public. Dans de nombreux pays, cependant, l'accès à Internet n'est pas encore très ouvert au public et reste si coûteux que télécharger des documents aussi volumineux que des rapports budgétaires est impossible pour des raisons financières. Par conséquent les questions 5-6 s'intéressent à la distribution de copies imprimées disponibles gratuitement (ou à faible coût). La distribution doit être considérée comme « limitée » si les copies gratuites sont données au personnel législatif, aux médias, et autres personnes intéressées par l'analyse budgétaire (par exemple, en distribuant des copies gratuites lors des événements publics du processus budgétaire). Il y a distribution de « masse » quand la distribution vise un public non expert qui n'aurait pas cherché autrement à se procurer des documents relatifs au budget (par exemple à l'échelle de la diffusion d'un journal).

**Questions 7-8** La Question 7 concerne les parties du pays qui sont hors de la capitale ou des principaux centres financiers. Alors que diffuser les documents sur Internet peut résoudre les problèmes géographiques de la distribution, cela ne les résout pas si l'accès à Internet dans ces régions est restreint. C'est pourquoi dans la question 7 il est demandé si les documents sont « effectivement disponibles », ce qui implique que les barrières d'accès ne doivent pas être trop élevées. Dans la question 8 il est demandé si les documents sont rédigés dans plus d'une langue, quand cela est pertinent. Dans les pays où plusieurs langues sont parlées, le rapport doit être rédigé dans un nombre suffisant de langues pour qu'un pourcentage élevé de la population puisse le lire.

La **Question 9** observe si l'exécutif prend des mesures actives pour s'assurer que les usagers intéressés connaissent les documents et y ont accès facilement. La promotion doit aller au-delà de la seule dissémination qui est un moyen passif de rendre l'information disponible aux usagers devant ensuite prendre eux-mêmes l'initiative d'y accéder.

## Deuxième Section: la proposition budgétaire de l'exécutif

La première grande catégorie de questions dans le questionnaire sur le budget ouvert s'intéresse aux informations fournies par la proposition budgétaire de l'exécutif concernant sa soumission au corps législatif pour une mise à l'étude, et à la manière dont l'information est présentée. La proposition budgétaire de l'exécutif reçoit généralement plus d'attention — de la part du corps législatif, des médias, et du public — que tout autre document budgétaire publié par l'exécutif de façon régulière. Etant donné ce niveau élevé d'attention, il est essentiel que la proposition budgétaire et tout autre document budgétaire annexe fournissent des informations claires et exhaustives.

La Deuxième Section est divisée en cinq sous-catégories. Les quatre premières sous-catégories couvrent les informations qui doivent être divulguées dans la proposition budgétaire de l'exécutif ou dans les documents budgétaires annexes. La cinquième catégorie traite des informations qui ne doivent pas nécessairement figurer dans les documents budgétaires eux-mêmes, mais qui peuvent être très importantes pour l'analyse du budget :

- **« Estimations pour l'année budgétaire et au-delà »** examine les types d'estimations des dépenses, des recettes et de la dette utilisés dans la documentation budgétaire pour décrire les propositions budgétaires de l'exécutif pour l'année budgétaire en cours, et les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles reposent. Cette section examine également les estimations que l'exécutif doit présenter pour les années budgétaires futures.
- **« Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire »** pose un ensemble de questions similaires pour les années antérieures à l'année budgétaire. Ces données antérieures à l'année budgétaire sont importantes parce qu'elles offrent un repère à partir desquelles les propositions budgétaires peuvent être évaluées; observer les tendances sur le long terme, par exemple, peut donner une idée de la faisabilité et de la durabilité de propositions budgétaires futures.
- **« Exhaustivité »** s'intéresse à un certain nombre de questions spécifiques qui ne sont généralement pas divulguées de manière satisfaisante, mais qui devraient être incluses dans tous les budgets. La présentation officielle du budget ne parvient pas parfois à saisir certaines activités fiscales, soit parce qu'elles sont comptabilisées en dehors du budget (telles que les fonds extrabudgétaires), soit parce que les méthodes de comptabilité utilisées dans le budget sont inadéquates (tel qu'un système de comptabilité monétaire affichant les passifs contingents). Cependant, de telles questions peuvent avoir un impact important sur la capacité de l'exécutif à réaliser ses objectifs fiscaux et politiques. Ainsi, des déclarations ou des estimations spécifiques liées à ces activités sont nécessaires pour informer le public sur la position fiscale de l'exécutif.
- **« Analyses budgétaires sur le mode narratif et contrôle des résultats »** étudie dans quelle mesure le budget de l'exécutif inclut des informations qui contribuent à expliquer la relation entre les estimations budgétaires et les objectifs de l'exécutif en matière de politiques publiques. Ces questions sont importantes pour ceux qui s'intéressent à la

surveillance de l'impact du budget, en particuliers sur les outputs et sur les outcomes. Ces questions étudient si les analyses des propositions budgétaires sont informatives et générales. Ces questions sont importantes si l'exécutif souhaite faciliter la mise en place d'un débat plus large et d'un processus budgétaire plus inclusif.

- **« Informations additionnelles essentielles pour l'analyse et la surveillance budgétaires »** étudie si les informations qui peuvent faciliter la compréhension et l'analyse de la proposition budgétaire de l'exécutif sont accessibles. Par exemple, il est demandé si l'exécutif met à la disposition du public une analyse concernant la distribution de la charge fiscale, et un glossaire des termes utilisés dans les documents budgétaires. *Les informations auxquelles il est fait référence dans les questions ne doivent pas nécessairement être incluses dans la proposition budgétaire de l'exécutif. Tant que l'exécutif met à la disposition du public ces informations dans d'autres documents, celles-ci doivent être prises en considération dans les réponses aux questions.*

### Structure des réponses aux questions

Presque toutes les questions ont quatre réponses possibles, ainsi que la possibilité « non applicable/autre ». En règle générale, la première réponse (lettre « a ») est la réponse la plus positive, c'est-à-dire celle reflétant la meilleure pratique pour le thème évoqué dans la question. La deuxième réponse (lettre « b ») reflète une bonne pratique. La réponse « c » révèle une pratique mauvaise ou faible, tandis que la quatrième réponse (lettre « d ») est la plus négative.

Afin d'évaluer par un chiffre les réponses, une réponse « a » vaut 100%, « b » 67%, « c » 33%, et « d » 0%. Les réponses « e » *non applicable/autre* ne sont pas prises en compte dans le calcul des résultats.

Comme cela est mentionné plus haut, les réponses « a » ont pour but de saisir les « bonnes pratiques », reflétant un processus budgétaire ouvert et transparent. Pour la plupart, ces meilleures pratiques, concernant le caractère opportun et le contenu des documents budgétaires spécifiques, sont inspirées de *Transparence budgétaire - les meilleurs pratiques de l'OCDE*. Cependant, le questionnaire couvre des sujets qui dépassent les documents budgétaires, et pour beaucoup de ces questions il n'existe pas de « bonnes pratiques » standardisées. Le questionnaire cherche donc à établir des objectifs raisonnables dans ces domaines.

Cela dit, le questionnaire ne suppose pas que les pays doivent « révolutionner » leurs pratiques budgétaires. Ces pratiques, par exemple, seraient en conformité avec tous les standards présentés dans le document du FMI *Manuel des statistiques de finances 2001*, tels que l'utilisation d'une comptabilité agréée ou le maintien d'un bilan financier.

La structure générale des réponses aux questions prend la forme de la réponse « a » si de « nombreuses informations » sont présentées et que les informations incluent « à la fois une analyse sur le mode narratif et des estimations quantitatives ». Une analyse sur le mode narratif, dans ce cas, a pour objectif d'expliquer et d'offrir un contexte approprié aux estimations quantitatives; tandis que les estimations quantitatives, sous la forme de tableaux et de

graphiques, doivent fournir des précisions supplémentaires par rapport à l'analyse sur le mode narratif. Ainsi vous devez choisir la réponse « a » pour une situation dans laquelle toutes les informations dont on peut raisonnablement attendre qu'elles soient dispensées sont effectivement fournies.

Les réponses « b » et « c » cherchent à rendre compte des situations dans lesquelles seule une partie des informations est dispensée. Dans cette optique, « b » doit être considéré comme une réponse positive, signifiant que la plupart des informations désirées sont accessibles, bien qu'il manque certaines précisions. L'expression « quelques précisions » a pour but d'inclure ces situations, par exemple, dans lesquelles l'analyse sur le mode narratif n'est pas exhaustive et/ou les estimations quantitatives ne sont pas suffisamment détaillées. Mais, malgré ces défauts, les informations fournies permettent encore de bien saisir le problème et sont suffisantes pour permettre aux groupes de la société civile d'entreprendre des analyses sérieuses et de s'engager significativement dans le débat budgétaire.

Contrairement à la réponse « b », la réponse « c » s'applique quand dans les informations fournies « il manque des précisions importantes ». Elle est considérée comme une réponse négative, parce que (contrairement à « b ») les informations dispensées sont insuffisantes pour bien saisir le problème ou faciliter la production d'analyses significatives. La réponse « c » est, bien sûr, une étape avant la réponse « d », qui s'applique quand aucune information n'est fournie.

### **Réponses non applicables**

Bien que les questions et les réponses ont été conçues pour s'appliquer virtuellement à tous les pays, il y a des situations pour lesquelles elles ne s'appliquent pas aux circonstances particulières d'un pays. Pour ces situations, la réponse « e » *non applicable/autre* est proposée.

Veillez utiliser cette réponse avec modération, et la choisir seulement après avoir examiné attentivement la possibilité d'application des autres réponses. Afin d'évaluer de manière chiffrée le questionnaire, le choix de la réponse "e" *non applicable/autre* entraîne son abandon et n'est pas pris en considération dans le calcul des résultats. Par conséquent, l'équipe de l'IBP vous contactera pour discuter autour des questions auxquelles vous aurez répondu *non applicable* lors du processus d'enquête.

Pour toutes les réponses "non applicable" veuillez fournir une brève explication dans la section "Citation et/ou commentaire" rapportant pourquoi vous croyez que les choix de réponses disponibles ne sont pas applicables ou pourquoi une autre réponse serait plus appropriée.

### **Réponses impliquant des documents qui ne sont pas accessibles au public**

Le questionnaire sur le budget ouvert a pour objectif spécifique d'évaluer les informations accessibles au public. Pour ce faire, les réponses aux questions doivent se fonder sur des informations accessibles au public. Veuillez ne pas répondre aux questions qui reposent sur des informations pour lesquelles vous bénéficiez d'un accès spécial grâce à des contacts au

sein du pouvoir exécutif, ou par le biais d'un document qu'un parlementaire de votre connaissance vous a transmis. Si aucune information n'est accessible au public, vous devez de manière générale choisir la réponse « d ».

*En outre, si un document n'est pas accessible au public, alors toutes les questions concernant ce document doivent avoir « d » pour réponse. Par exemple, si la proposition budgétaire de l'exécutif n'est pas mise à la disposition du public après qu'elle a été présentée au corps législatif, et est accessible seulement après que le corps législatif a adopté le budget, alors toutes les questions 1-55 doivent avoir « d » pour réponse. De la même manière, si une révision semestrielle n'est pas mise à la disposition du public, alors toutes les questions 93-96 doivent avoir « d » pour réponse.*

Proposition budgétaire de l'exécutif.....	Questions 1-55
Rapport préalable au budget .....	Questions 71-73
Budget adopté.....	Question 81
Rapports en cours d'année.....	Questions 82-91
Rapport en milieu d'année.....	Questions 92-95
Rapport de fin d'année.....	Questions 101-110
Rapport d'audit.....	Questions 111-113, 115

### **Citations et références**

Nous espérons que la publication des résultats comparatifs entre les pays sera un événement de grande envergure qui attirera un examen minutieux significatif et déclenchera un débat public global sur la question de la transparence budgétaire. Pour ce faire, nous demandons aux chercheurs de citer une source ou une référence dans les réponses aux questions 1-122 dans les deuxième et troisième sections du questionnaire. Cette démarche a pour objectif de rehausser la confiance des médias et des autres utilisateurs dans les résultats. .

Citez brièvement une source ou écrivez un court commentaire (qui peut être une phrase ou un paragraphe, comme cela convient le mieux) pour chaque question. La citation ou le commentaire doivent référencer le titre et la partie du document budgétaire à partir duquel vous avez formulé votre réponse, ou doivent décrire les conditions qui vous ont conduit à choisir une réponse en particulier. *Veillez laisser les citations et les commentaires dans leur forme la plus brève possible. En aucun cas la longueur du commentaire ne doit dépasser l'espace qui vous est laissé dans la section commentaire de la version électronique du questionnaire que vous a fait parvenir l'IBP. Dans la plupart des cas, les parties commentaire permettent d'écrire 18 lignes maximum.*

Pour les réponses aux questions concernant l'accessibilité de certains types d'informations, la citation peut normalement être contenue en une phrase indiquant le titre du document budgétaire et l'endroit dans le document dans lequel vous avez tiré votre réponse. (Elle peut inclure le numéro de la page, la section, le titre et le numéro d'un tableau, etc.) *Veillez inclure l'adresse de la page Internet si le document de votre citation est disponible sur Internet.*

Veillez également garder à l'esprit qu'il s'agit d'une initiative internationale et que de nombreux lecteurs de votre questionnaire ne seront sûrement pas familiarisés aux particularités du processus budgétaire dans votre pays, ou ne connaîtront pas les personnes ou acteurs importants sur la scène budgétaire. Par conséquent, veuillez mentionner clairement les titres des documents, éviter ou expliquer toute terminologie spécialisée peut-être utilisée dans votre pays, et expliquer au lecteur les conditions qui ont pu influencer votre réponse et dont le public international n'a peut-être pas connaissance.

- Une courte citation indiquant la référence des informations tirées d'un document budgétaire peut contenir une ou deux phrases et se présenter sous la forme suivante:

*Les informations identifiant les différences sources de revenus fiscaux par type peuvent être trouvées page 36 de l'Appendice 5 du budget fédéral provisoire pour l'année 2004, intitulé « Montant des revenus budgétaires fédéraux dans l'année 2004 ».*

OU

*Les informations sont mentionnées dans la section 5 du message qui accompagne le budget, et qui s'intitule « Le budget consolidé du secteur public pour 2004 ». Ce message peut être lu sur Internet à l'adresse suivante:*

[www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje/cap5.htm](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje/cap5.htm)

- Pour les cas où les documents budgétaires présentent seulement des informations partielles, vous devez choisir d'inscrire une citation qui peut aider le lecteur à comprendre pourquoi vous avez choisi une réponse « b » ou « c ». Un commentaire peut être ajouté, selon le modèle suivant:

*Des informations détaillées sont présentées pour plus de deux tiers des programmes de dépenses à partir de la page 34 du budget 2004 de la République. Cependant, certains organismes ou certaines institutions, tels que le Ministère de l'Agriculture, ne présentent pas de précision au niveau du programme pour leurs budgets. Au lieu de cela, les dépenses pour ces institutions sont simplement présentées sous la forme d'un total agrégé pour le Ministère, ou d'un transfert à une institution publique.*

OU

*Des informations sur certaines dépenses, mais pas toutes, ordonnées selon la classification économique sont fournies dans le paragraphe 2.5 de la proposition budgétaire de l'exécutif, intitulée, « Le budget consolidé du secteur public pour 2004, et les projections budgétaires pluriannuelles ». Des informations détaillées par classification économique sont généralement dispensées pour des programmes de dépenses de grande envergure qui suscitent l'intérêt des donateurs internationaux.*

- Si le document en question ou les informations ne sont pas accessibles au public, vous devez choisir d'inscrire une citation selon le modèle suivant :

*Ce document n'est pas accessible au public.*

OU

*Ce document est produit pour un usage interne, mais il n'est pas mis à la disposition du public.*

OU

*Une révision de la proposition budgétaire de l'exécutif pour l'année 2004, « Budget consolidé du secteur public dans l'année 2004 », et des documents annexes qui l'accompagnent (« Budget de l'investissement pour les entreprises publiques » et « Les termes des prêts ») indique que ces informations n'apparaissent pas dans les documents.*

- Dans certains cas, vous pouvez fournir un *exemple* pour renforcer la crédibilité de vos réponses. Un exemple peut aussi aider les lecteurs à comprendre pourquoi vous avez choisi telle ou telle réponse. En choisissant un exemple spécifique, et en fournissant des précisions concrètes (dates, noms, actions) concernant le sujet que vous décrivez, vous contribuez fortement à accentuer et à renforcer votre exemple :

*La date limite avant laquelle l'exécutif doit présenter sa proposition budgétaire au corps législatif est établie dans la Loi de l'administration financière (Loi N°24.156.). Cependant, l'exécutif ne respecte que rarement cette date limite. Par exemple, lors de l'année budgétaire 2004, la loi demandait à l'exécutif de soumettre sa proposition avant le 30 avril, mais il ne l'a pas fait avant le 26 mai.*

OU

*Il n'y a pas d'exigence légale indiquant que la communication du budget au parlement doit précéder le début de l'année budgétaire. Cela restreint les opportunités pour la participation de la société civile et du public. Par exemple, l'année budgétaire de l'exécutif s'achève le 30 juin, mais lors de l'année budgétaire 2004 le budget n'a pas été présenté avant la première semaine de juillet. Le corps législatif était ainsi soumis à une certaine pression pour adopter le budget, et le débat précédant son adoption a duré du 3 au 8 juillet seulement.*

**NOTE IMPORTANTE POUR LES CHERCHEURS DES PAYS DANS LESQUELS LE QUESTIONNAIRE SUR LE BUDGET OUVERT A ETE REALISE EN 2006 : Veuillez fournir dans la section commentaire une explication des modifications figurant dans les réponses en comparaison de l'année précédente. Cette explication peut être brève, telle que : « La réponse choisie montre qu'une amélioration [détérioration] des réalisations a été réalisée depuis le cycle de recherche 2006 » ou « La présentation [ou pratique] est similaire à celle de la période précédent, mais la réévaluation du chercheur a conduit à une modification de la réponse. »**

La rédaction de cette brève explication des modifications des réponses d'une période sur l'autre accélèrera fortement le temps de révision nécessaire pour le questionnaire. (L'équipe de l'IBP

compte contacter les chercheurs pour chaque modification de réponse d'une recherche sur l'autre qui n'est pas accompagnée d'une explication.)

### **Citations tirées d'entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux**

Il est nécessaire de réaliser des entretiens avec des fonctionnaires des corps législatif et exécutif pour compléter certaines parties du questionnaire.

Dans les tableaux de la première section du questionnaire, le chercheur doit préciser si un document est : non accessible au public, non produit, ou produit pour un usage interne. Afin de compléter ces tableaux, un entretien avec un fonctionnaire du ministère approprié permettra de déterminer si un document n'est pas produit ou s'il est produit pour un usage interne.

De la même façon, les questions 69, 79, 120, et 123 s'intéressent aux informations que les membres du corps législatif reçoivent. Ces questions nécessiteront probablement un entretien avec un législateur ou un membre de l'équipe du corps législatif. Veuillez vous assurer que dans votre entretien vous avez le point de vue de législateurs qui ne sont pas membres du parti au pouvoir ou de la coalition au pouvoir dans votre pays pour obtenir les réponses à ces questions. Le fait que les informations ne soient pas dispensées aux partis de l'opposition peut être à l'origine de résultats faibles pour cette série de questions, et doit être annoté dans la section « Citation et/ou commentaire ». Vous pouvez aussi choisir d'utiliser la section commentaire pour inscrire tout parti politique significatif qui a été exclu de l'accès à l'information budgétaire ou du débat budgétaire. (Ceci peut s'expliquer par le refus de l'accès au parlement lui-même à cause de l'absence des conditions nécessaires à l'établissement d'élections parlementaires justes et libres, ou d'autres raisons telles qu'un refus arbitraire ou l'annulation de l'enregistrement des partis politiques.)

L'identification des fonctionnaires que vous interviewez afin de compléter le questionnaire renforcera la crédibilité de vos citations quand vous présenterez la recherche au public. Cependant, vous n'êtes pas obligé d'identifier nominalement les fonctionnaires que vous interviewez dans le questionnaire. (Dans certains pays, il ne sera pas possible d'enregistrer l'entretien avec les fonctionnaires, et ceux-ci n'accepteront d'être interviewés qu'à condition que leurs noms ne soient pas publiés.)

Cependant, quand cela est possible, vous devez essayer d'identifier les fonctionnaires interviewés de la façon la plus précise possible. Par exemple, vous pouvez inclure *le nom du fonctionnaire, son titre, le ministère ou l'organisme, et le date de l'entretien*, en plus des informations pertinentes qui vous ont été données lors de l'entretien. (Veuillez noter qu'il est conseillé de prendre et de conserver des notes datées de tous vos entretiens.)

### **Révision par un pair**

Après que vous avez complété et remis le questionnaire, l'équipe de l'IBP va le réviser et s'entretenir avec vous sur toutes les questions qui peuvent indiquer que les réponses ont été choisies à partir d'hypothèses incompatibles avec la façon dont les réponses ont été choisies dans

les autres pays. Le questionnaire sera alors soumis à deux critiques de pairs anonymes pour une révision. L'utilisation du système de révision par un pair anonyme a pour but d'intensifier la confiance des médias et des autres utilisateurs dans le fait que les données sont libres de tout biais potentiel. L'IBP inclura également les commentaires du gouvernement du pays comme troisième ensemble de commentaires par des pairs, à la demande de l'organisation de recherche.

Si les documents budgétaires dans votre pays ne sont pas accessibles facilement sur Internet, nous vous demandons si possible de conserver un ensemble des documents que vous avez utilisés pour compléter le questionnaire. Nous vous contacterons si les pairs qui vous ont contrôlé dans votre pays rencontrent des problèmes qu'ils ne peuvent résoudre pour avoir accès aux documents. Nous nous entretiendrons avec vous sur les moyens possibles de résoudre le déficit d'accessibilité aux documents, notamment en prévoyant une visite dans vos bureaux pour étudier les documents, en nous prêtant les documents pertinents pour une courte période, ou en achetant un ensemble de documents en notre nom. L'IBP assumera tous les frais de transport et les coûts associés au partage des documents budgétaires avec les pairs en charge du contrôle.

Une fois que les contrôleurs pairs auront accompli leur travail, nous resterons en contact avec vous pour discuter à nouveau autour d'une possible conciliation nécessaire des réponses. Au cours de ce processus, nous vous demanderons peut-être de rédiger un texte plus élaboré sur le choix de vos réponses. Nous attendons de cette explication qu'elle soit brève et qu'elle n'excède pas quatre paragraphes par question.

## **Explications sur les questions 1-66**

### ***Estimations pour l'année budgétaire et au-delà (Questions 1-17)***

**Les questions 1-6** sont liées aux dépenses. Les trois premières questions s'intéressent à certaines des voies basiques par lesquelles les dépenses totales comprises dans le budget peuvent être organisées ou classifiées : par unité administrative, par classification fonctionnelle, et par classification économique.

Chacun de ces systèmes de classification dispose de ses propres avantages. Par exemple, les dépenses par unité administrative indiquent quelle institution gouvernementale (département, ministère, ou organisme) sera responsable de la dépense des fonds et sera tenue responsable en dernier ressort pour leur utilisation. Les classifications fonctionnelles indiquent le but programmatique ou l'objectif pour lequel les fonds seront utilisés, tel que la santé, l'éducation, ou la défense. La classification économique fournit des informations sur la nature des dépenses, et détermine par exemple si les fonds sont utilisés pour payer des salaires, financer des projets d'investissement, ou des prestations d'assistance sociale.

Contrairement à la classification par unité administrative, qui a tendance à être unique pour chaque pays, les classifications fonctionnelle et économique ont été développées et standardisées par des institutions internationales.<sup>2</sup> Les comparaisons entre les pays sont facilitées par l'adoption de ces standards internationaux de classification.

---

<sup>2</sup> Pour une analyse de ces systèmes de classification, voir à Fonds Monétaire International, *Manuel de statistiques de finances, 2001*, <http://imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/index.htm>

Pour répondre « a » à ces questions, toutes les dépenses couvertes dans le budget doivent être organisées par les systèmes de classification et, dans le cas des classifications fonctionnelle et économique, doivent être compatibles avec les standards internationaux. En revanche, la réponse « c » doit être appliquée si une part significative des dépenses n'est pas classifiée correctement. Par exemple, la réponse « c » est appropriée si les dépenses pour certaines des fonctions majeures (telles que l'éducation ou la santé) sont identifiées séparément, mais qu'il y a un large résidu pour lequel les dépenses ne sont pas présentées par fonction, de sorte qu'il est impossible d'identifier d'autres allocations fonctionnelles (telles que pour le logement ou le transport) avec précision.

La question 4 traite des dépenses pour les « programmes » individuels. Il n'y a pas de définition standard du terme « programme », et la signification de ce terme peut varier d'un pays à l'autre. Cependant, afin de répondre au questionnaire, veuillez comprendre le terme « programme » comme *tout niveau de précision en dessous d'une unité administrative telle qu'un ministère ou un département*. Par exemple, le budget du Ministère de la Santé peut être présenté en plusieurs sous-groupes tels que « soins de santé primaires », « hopitaux » ou « administration ». Afin de répondre à la question, ces divisions doivent être considérées comme des programmes même si elle peuvent être divisées en de plus petites, et plus détaillées, unités, mais ne le sont pas.

*Note pour les pays francophones:* il est parfois fait référence au niveau du « programme » sous la forme de *plan comptable* ou de *plan comptable détaillé*. (Ces données sont alors généralement codées dans la base de données de gestion financière, suivant la charte des comptes budgétaires, de sorte qu'elles peuvent être organisées selon une classification administrative ou financière).

Dans la question 5, il est demandé si les estimations des dépenses agrégées dans le budget s'étendent à deux années au moins après l'année budgétaire (AB), couvrant ainsi une période d'au moins trois ans (AB, AB+1, AB+2). Parfois mentionnée comme le cadre de dépenses à moyen terme, cette période de trois ans est généralement considérée comme un horizon approprié pour la budgétisation et la planification.

La question 6 traite du niveau de précision qui est fourni dans le budget pour ces estimations pluriannuelles – il est donc demandé si ces estimations sont fournies pour les programmes individuels, pour une ou plus des classification de dépenses (par unité administrative, fonctionnelle, ou économique), ou simplement pour les dépenses agrégées. Vous devez répondre en fonction du niveau le plus détaillé pour lequel ces estimations pluriannuelles sont présentées en totalité. Par exemple, si des estimations étaient fournies pour toutes les classifications fonctionnelles, mais seulement pour quelques programmes, la réponse appropriée serait « b », les classifications de dépenses.

Les **questions 7-10** concernent les revenus. Les revenus sont généralement séparés en deux grandes catégories : les revenus fiscaux et non fiscaux. Les impôts sont des transferts obligatoires qui résultent de l'exercice par le gouvernement de son pouvoir souverain. Les plus grandes sources de revenus fiscaux dans certains pays sont les impôts sur les revenus et les taxes

sur les biens et services, telles que les taxes sur les ventes ou la taxe sur la valeur ajoutée. La catégorie des revenus non fiscaux est plus diverse, allant des subventions des institutions internationales et des gouvernements étrangers aux fonds issus de la vente de biens et services dispensés par le gouvernement. Certaines formes de revenus, telles que les contributions aux fonds de sécurité sociale, peuvent être considérées soit comme des revenus fiscaux ou non fiscaux, en fonction de la nature de l'approche.<sup>3</sup>

Les questions 7-8 évaluent dans quelle mesure les sources individuelles des revenus fiscaux et des revenus non fiscaux sont présentées séparément dans le budget. Il est important que les estimations pour les revenus soient détaillées et présentées en fonction de leur source, tout particulièrement parce que les différents revenus ont différentes caractéristiques, concernant notamment les personnes qui supportent le coût de l'impôt ou le rôle des conditions économiques sur les perceptions.

Les **questions 11-13** se concentrent sur la dette du gouvernement central. En règle générale, le budget doit refléter le montant total de la charge de la dette du gouvernement central au début de l'année fiscale ainsi que le montant de l'emprunt additionnel nécessaire pour financer les propositions de dépenses dans le budget qui ne peuvent être payées avec les revenus disponibles. En outre, le budget doit clairement spécifier le montant de l'intérêt payé pour rembourser cette dette. (Les classifications fonctionnelle et économique de dépenses doivent présenter les paiements d'intérêts séparément.)

La question 13 examine les informations liées à la composition de la dette du gouvernement — par exemple, les taux d'intérêt qui s'appliquent aux différents instruments, l'amortissement de la dette, la devise dans laquelle elle est définie, et la nature externe ou interne de la dette. Tous ces facteurs donnent une indication de la vulnérabilité potentielle de la position de recouvrement du pays, et finalement sur la capacité du pays à assumer le coût de remboursement de la dette.

Les **questions 14-15** s'intéressent aux hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent les estimations de recettes et de dépenses dans le budget. La question 14 observe le degré d'exhaustivité dans la présentation des prévisions macroéconomiques dans le budget, en demandant si les prévisions sont analysées et si les principales hypothèses économiques sont précisées explicitement. La détermination des hypothèses économiques « principales » dépend du pays ; par exemple, un pays fortement dépendant des revenus issus du pétrole ou autres matières premières doit normalement inclure ses hypothèses concernant le prix international de ces matières premières. Mais, en règle générale, les principales hypothèses économiques doivent inclure au moins les estimations de la croissance du PIB, des taux d'intérêt, des taux d'inflation, et des taux de chômage.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Pour davantage de précisions sur les contributions sociales, voir IMF, *Manuel de statistiques de finances, 2001*.

<sup>4</sup> Voir l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement, *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2001, [www.sigmaweb.org/pdf/PUMASBO00\\_6REV1F.pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/PUMASBO00_6REV1F.pdf) L'OCDE suggère que les composants de la prévision soient divulgués, notamment la croissance du PIB, la composition de la croissance du PIB, les taux d'emploi et de chômage, les taux d'intérêt, d'inflation, et du compte courant (politique monétaire).

Dans la question 15 il est demandé si des informations sont dispensées, montrant comment les projections budgétaires peuvent changer si les prévisions macroéconomiques dans le budget se révèlent être fausses. Souvent mentionnées comme « analyse de sensibilité », ces informations sont importantes pour comprendre l'impact de l'économie sur le budget. Une analyse de sensibilité permettra à l'analyste d'évaluer quel sera l'effet sur le budget si, par exemple, la croissance du PIB est quelque peu plus lente ou si l'inflation est quelque peu plus élevée que ce qui a été prévu par l'exécutif.

Dans les **questions 16-17** il est demandé si les impacts budgétaires des nouvelles politiques publiques proposées dans le budget sont présentés séparément, afin qu'ils soient distingués des engagements déjà existants. Ceci est important dans la mesure où, pour une année donnée, la plupart des revenus et des dépenses reflètent la continuation de politiques publiques déjà existantes. Cependant, la plus grande part de l'attention lors du débat sur le budget se concentre sur les nouvelles propositions — si celles-ci appellent à éliminer un programme déjà existant, à introduire un nouveau programme, ou à modifier à la marge un programme déjà existant. Généralement, une augmentation ou une diminution dans les recettes ou les dépenses accompagnent ces nouvelles propositions. Ainsi il est important que la présentation fasse la distinction entre les nouvelles politiques publiques et celles déjà existantes pour comprendre le budget.

#### ***Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire (Questions 18-34)***

Les **questions 18-21** sont semblables aux questions 1-4 et concernent la présentation des données sur les dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire.

Les **questions 22-26** évaluent la qualité des données sur les dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire. Comme cela a été dit, les informations concernant l'année antérieure sont un repère important pour l'évaluation des propositions pour l'année budgétaire. Généralement, quand le budget est présenté, l'année antérieure à l'année budgétaire n'est pas encore achevée ; ainsi l'exécutif formule des estimations de résultats anticipés pour l'année précédant l'année budgétaire. La qualité de ces estimations pour l'année antérieure est directement liée au degré auquel ont été réévalués les montants adoptés à l'origine afin de refléter les dépenses réelles au moment de la réévaluation et les dépenses anticipées pour le reste de l'année.

Dans la question 23 il est demandé sur combien d'années les données concernant les dépenses antérieures à l'année budgétaire sont dispensées. Pour une série appropriée de données, l'OCDE recommande que celles-ci soient dispensées au moins deux ans avant l'année budgétaire et deux ans au-delà de l'année budgétaire, ce qui fait un total d'au moins cinq années.<sup>5</sup>

Dans la question 25 il est demandé quelle est l'année la plus récente pour laquelle les données reflètent les résultats réels pour toutes les dépenses. Si le budget ne contient aucune donnée antérieure à l'année budgétaire reflétant les résultats réels pour toutes les dépenses, la réponse appropriée est « d » même si ces données sont accessibles dans des rapports autre que le budget.

---

<sup>5</sup> OECD, *Transparence budgétaire – les meilleurs pratiques de l'OCDE*, 2001.

La question 26 examine si les données antérieures à l'année budgétaire sont comparables aux estimations de l'année budgétaire. Les données antérieures à l'année budgétaire doivent normalement être comparables aux estimations de l'année budgétaire en termes de classification et de présentation, pour que les comparaisons entre années aient un sens. Par exemple, si le budget propose un transfert de responsabilité pour un programme particulier d'une unité administrative à une autre — tel que le transfert de responsabilité pour la formation des infirmières du département de la santé au département de l'éducation— les chiffres de l'année antérieure à l'année budgétaire doivent être ajustés pour que les comparaisons des budgets administratifs d'une année à l'autre soient possibles.

Dans les **questions 27-32** sont essentiellement demandées les mêmes informations concernant les données antérieures à l'année budgétaires dispensées pour les revenus.

Dans les **questions 33-34** sont demandées des informations similaires sur la dette du gouvernement.

### ***Exhaustivité (Questions 35-47)***

Il est essentiel que toutes les activités gouvernementales qui peuvent avoir un impact sur le budget — pour l'année budgétaire en cours ou dans les années budgétaires à venir — soient complètement divulguées au corps législatif et au public dans les documents budgétaires. Dans certains pays, par exemple, des entités autres que le gouvernement central (telles que les entreprises publiques) entreprennent des activités fiscales. De façon similaire, les activités qui peuvent avoir un impact significatif sur le budget (telles que les arriérés de paiement ou les passifs contingents) ne sont pas toujours saisies correctement par les voies régulières de présentation des dépenses, des revenus et de la dette.

Pour ces cas-là, l'exécutif doit normalement fournir des informations supplémentaires suffisamment détaillées pour faciliter la vérification, et s'assurer que la totalité des activités fiscales du gouvernement sont connues quand les priorités budgétaires sont débattues. L'accessibilité à des informations exhaustives et opportunes concernant ces activités fiscales est particulièrement importante dans la mesure où le manque de transparence et la mauvaise gestion concernant de telles activités ont conduit à un épuisement considérable des budgets gouvernementaux dans beaucoup de pays.

En règle générale, les informations supplémentaires doivent inclure une analyse sur le mode narratif qui indique l'objectif de la politique publique, sa durée, et les bénéficiaires attendus de ces activités, et des estimations quantitatives quand cela est possible. Dans certains cas, un standard spécifique de bonne ou meilleure pratique tiré du *Manuel sur la transparence des Finances Publiques* du FMI ou de *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE* est utilisé dans la formulation des réponses. La réponse « a » implique la réalisation de ces « bonnes pratiques ».

Veillez prendre des précautions avec les questions de cette section si votre pays ne s'engage pas dans les activités listées ci-dessous. Si c'est le cas de votre pays, la réponse

appropriée est donc « e » *non applicable/autre* et une explication doit être fournie. Par exemple, si votre gouvernement ne présente pas d'informations sur les activités quasi-fiscales parce qu'il ne s'engage pas dans ces activités, la réponse à la question 38 doit alors être « e » *non applicable/autre* et vous devez indiquer que le pays ne mène pas d'activités quasi-fiscales.

**Les questions 35-38** se réfèrent en gros aux politiques fiscales gouvernementales qui sont conçues essentiellement hors du gouvernement central. La question 35 s'intéresse aux fonds extrabudgétaires. Ces fonds sont généralement soutenus par certaines recettes qui leur sont allouées et peuvent varier en taille et en étendue. Dans certains pays, par exemple, de larges programmes de retraites ou de sécurité sociale peuvent être mis en place en tant que fonds extrabudgétaires, dans lesquels les revenus collectés et les bénéfices dépensés sont enregistrés dans un fonds séparé du budget. Dans certains cas, la séparation du fond extrabudgétaire sert un objectif politique légitime, et les finances et activités de ces fonds sont tout à fait transparentes. Dans d'autres cas cependant, cette structure est utilisée de façon discrétionnaire, et on ne sait que peu sinon rien sur les finances et activités du fond.

Les questions 36 et 37 concernent les transferts budgétaires aux autres niveaux de gouvernement et aux entreprises publiques (à la fois financières et non financières), respectivement<sup>6</sup>. Dans ces cas-là, le gouvernement central soutient la provision d'un bien ou d'un service par une entité autonome ou un niveau différent de gouvernement. Comme l'activité n'est pas entreprise par une unité administrative du gouvernement central, il est improbable qu'elle reçoive le même niveau de révision dans le budget. Par conséquent, il est important qu'existe un rapport supplémentaire qui indique explicitement le montant et les objectifs de ces transferts.

La question 38 s'intéresse aux activités quasi fiscales. L'expression « activités quasi fiscales » fait référence aux activités qui peuvent (et dans certains cas doivent) être mises en exécution à travers le processus budgétaire habituel, mais qui ne le sont pas. Cela inclut un grand nombre d'activités. Par exemple, cela peut inclure les situations dans lesquelles, au lieu de fournir une subvention directe par la voie du processus d'appropriation, une institution financière publique fournit une subvention indirecte au moyen de prêts à des taux inférieurs à ceux du marché, ou une entreprise distribue des biens et des services à des prix inférieurs aux taux commerciaux à certains groupes et individus.

L'exemple ci-dessus se réfère à une activité quasi fiscale qui représente un choix politique fait et approuvé par le gouvernement et le corps législatif du pays. Cependant, dans d'autres exemples, les activités quasi fiscales peuvent impliquer des activités qui violent ou contournent les lois du processus budgétaire d'un pays. Par exemple, elles peuvent impliquer le contournement par l'exécutif du processus régulier d'approbation législative pour les dépenses. Ceci peut avoir lieu si l'exécutif formule l'ordre informel à une entité du gouvernement, telle qu'une entreprise commerciale publique, de distribuer à l'exécutif les biens et les services dont le financement n'a pas été autorisé par le pouvoir législatif.

---

<sup>6</sup> Une entreprise publique est une entité légale possédée ou contrôlée par le gouvernement, créée pour produire des biens et des services sur le marché; elle peut aussi être une source de revenus ou de gains financiers autres pour le gouvernement. Voir IMF, *SDF Manual 2001*.

Les deux types d'activités quasi fiscales décrites ci-dessus (celles qui impliquent des choix politiques ou celles qui représentent des violations potentielles des lois budgétaires) doivent être divulguées au public et leur importance financière doit être sujette à la vérification publique parce qu'elles peuvent avoir un impact significatif sur les dépenses et recettes du gouvernement.

Le FMI fait allusion à la difficulté d'identifier les activités qui sont parfois illicites en observant que, « l'identification et la quantification des activités quasi fiscales sont difficiles et controversées. »<sup>7</sup> Le FMI appelle à l'inclusion dans les documents budgétaires de déclarations des activités quasi fiscales qui « incluent des informations suffisantes pour permettre au moins quelque évaluation de l'importance fiscale potentielle de chacune des activités quasi fiscales, et quand cela est possible, les principales activités quasi fiscales doivent être quantifiées. » La réponse « a » à cette question implique la réalisation de ce standard.

La question 39 examine la divulgation par le gouvernement des informations liées à ses détentions d'avoirs financiers. Les avoirs financiers doivent être classifiés par type majeur reflétant leur nature, et par défaut, des informations historiques pour chaque catégorie doivent être incluses.

Question 40. La page jointe donne un exemple d'information fournie dans les documents budgétaires liés aux avoirs non financiers.

Cependant, l'évaluation des avoirs non financiers dans beaucoup de pays est problématique, spécialement dans les pays qui ne pratiquent pas de comptabilité accumulative. Il est considéré comme acceptable de fournir des informations résumées dans les documents budgétaires issues du registre des avoirs d'un pays. Il est approprié de répondre « a » alors que la valeur des avoirs non financiers n'est pas fournie, mais que des informations substantielles sur les avoirs eux-mêmes issues du registre financier sont dispensées dans les documents budgétaires.

Exemple d'avoirs non financiers présentés dans la proposition budgétaire de l'exécutif en Nouvelle-Zélande.

La déclaration financière provisionnelle 2005 Note 13

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2005/pdfs/befu05-gaap.pdf>

---

<sup>7</sup> Pour une analyse claire des activités quasi fiscales, voir Fond Monétaire International, *Manuel sur la transparence des Finances Publiques*, 2001, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manual/>.

## Notes to the Forecast Financial Statements

(\$ million)	2005						
	2004 Actual	Previous Budget	2005 Forecast	2006 Forecast	2007 Forecast	2008 Forecast	2009 Forecast
<b>NOTE 13: Property, Plant and Equipment</b>							
<i>By Type</i>							
<b>Gross Carrying Value</b>							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	18,138	18,731	19,242	21,204	22,444	23,456	24,554
Electricity distribution network (valuation)	2,409	2,466	2,136	2,231	2,479	2,756	3,055
Electricity generation assets (valuation)	4,915	6,259	6,274	7,032	7,723	8,344	9,086
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,367	1,594	2,880	3,415	3,567	3,703
State highways (valuation)	13,082	13,445	13,612	14,258	14,892	15,535	16,264
Specialist military equipment (valuation)	2,780	3,038	3,082	3,710	3,970	4,094	4,089
Other plant and equipment (cost)	8,402	9,805	8,836	9,813	10,578	11,260	11,982
Other assets (valuation)	5,262	5,345	5,181	5,316	5,514	5,665	5,688
<b>Total Gross Carrying Value</b>	<b>66,110</b>	<b>67,825</b>	<b>70,132</b>	<b>76,882</b>	<b>81,585</b>	<b>85,417</b>	<b>89,308</b>
<b>Accumulated Depreciation</b>							
Buildings	1,356	2,822	2,094	2,917	3,746	4,403	5,254
Electricity distribution network	451	386	213	313	402	494	598
Electricity generation assets	416	791	564	767	995	1,243	1,493
Aircraft (ex SME)	..	98	184	371	610	881	1,115
State highways	..	447	234	499	795	1,120	1,477
Specialist military equipment	482	671	647	838	1,052	1,299	1,570
Other plant and equipment	5,141	5,931	5,104	5,776	6,530	7,319	8,169
Other assets	324	485	298	309	327	347	368
<b>Total Accumulated Depreciation</b>	<b>8,170</b>	<b>11,631</b>	<b>9,338</b>	<b>11,790</b>	<b>14,457</b>	<b>17,106</b>	<b>20,044</b>
<b>Net Carrying Value</b>							
Land (valuation)	9,509	6,891	9,684	9,962	10,079	10,233	10,372
Properties intended for sale (valuation)	464	478	491	476	491	507	515
Buildings (valuation)	16,782	15,909	17,148	18,287	18,698	19,053	19,300
Electricity distribution network (valuation)	1,958	2,080	1,923	1,918	2,077	2,262	2,457
Electricity generation assets (valuation)	4,499	5,468	5,710	6,265	6,728	7,101	7,593
Aircraft (ex SME) (valuation)	1,149	1,269	1,410	2,509	2,805	2,686	2,588
State highways (valuation)	13,082	12,998	13,378	13,759	14,097	14,415	14,787
Specialist military equipment (valuation)	2,298	2,367	2,435	2,872	2,918	2,795	2,519
Other plant and equipment (cost)	3,261	3,874	3,732	4,037	4,048	3,941	3,813
Other assets (valuation)	4,938	4,860	4,883	5,007	5,187	5,318	5,320
<b>Total Net Carrying Value</b>	<b>57,940</b>	<b>56,194</b>	<b>60,794</b>	<b>65,092</b>	<b>67,128</b>	<b>68,311</b>	<b>69,264</b>
<i>By Holding</i>							
Freehold assets	57,357	55,810	60,429	64,751	66,810	67,993	68,946
Leasehold assets	583	384	365	341	318	318	318
<b>Net carrying value</b>	<b>57,940</b>	<b>56,194</b>	<b>60,794</b>	<b>65,092</b>	<b>67,128</b>	<b>68,311</b>	<b>69,264</b>

**Les questions 41-43** examinent les risques fiscaux qui parfois n'apparaissent pas dans la présentation budgétaire habituelle.

La question 41 traite des arriérés de dépenses, qui surgissent quand le gouvernement a pris l'engagement de dépenser certains fonds mais n'a pas réalisé le paiement quand il le devait. C'est un équivalent de l'emprunt, mais ces passifs ne sont enregistrés que rarement dans le budget, ce qui rend difficile d'évaluer complètement la position financière du gouvernement. En outre, le remboursement de cette dette affecte la capacité du gouvernement à financer d'autres activités. C'est pourquoi une analyse et des estimations de ces arriérés sont importantes.

Veillez prendre des précautions pour répondre à cette question *si les arriérés de dépenses ne sont pas un problème significatif* dans votre pays. Si les arriérés de dépenses *ne* représentent *pas* un problème significatif dans votre pays, veuillez répondre « e » non applicable.

Les lois et règlements sur la gestion des dépenses publiques autorisent souvent des délais raisonnables (par exemple, 30 ou 60 jours) dans le paiement routinier des factures dues. Les arriérés de dépenses dus à des litiges contractuels et n'ayant un impact que sur un faible pourcentage des dépenses ne doivent pas être considérées comme un problème significatif dans la réponse à ces questions. Si vous n'êtes pas sûr de savoir si les arriérés de dépenses représentent un problème significatif dans votre pays, le FMI souligne souvent ces questions dans les rapports de consultation de l'article IV, et la Banque Mondiale dans ses révisions publiques des dépenses.

La question 42 traite des passifs contingents. De tels contingents sont reconnus par une méthode de comptabilité monétaire une fois seulement qu'un événement contingent apparaît et que le paiement est fait. Les emprunts garantis par le gouvernement central sont un exemple de passif contingent. De telles garanties peuvent couvrir les emprunts des banques d'Etat, des autres entreprises commerciales d'Etat, des gouvernements sous-nationaux, et des entreprises privées. Sous ces garanties, le gouvernement réalisera un paiement seulement si l'emprunteur est en rupture de paiement. Ainsi, pour réaliser des estimations quantitatives, il est essentiel d'évaluer la probabilité de la contingence.

Dans le budget, d'après l'OCDE, « quand cela est faisable, le montant total des passifs contingents doit être divulgué et classifié par grandes catégories reflétant leur nature; des informations historiques sur les ruptures de paiement pour chaque catégorie doivent être diffusées quand elles sont disponibles. Pour les cas où les passifs contingents ne peuvent être quantifiés, ils doivent être listés et décrits. »<sup>8</sup> Si ces critères sont remplis ou dépassés, la réponse « a » est appropriée.

La question 43 concerne les passifs futurs générant des dépenses à la suite d'engagements gouvernementaux qui, contrairement aux passifs contingents, ne dépendent pas de la réalisation d'un certain événement mais qui sont virtuellement certains de se réaliser dans un point futur. Un passif typique implique l'obligation du gouvernement de payer des allocations de retraite ou de couvrir les frais de santé des futurs retraités. Sous comptabilité monétaire, seuls les paiements

---

<sup>8</sup> Voir section 2.6 de OCDE, *Transparence budgétaire – les meilleurs pratiques de l'OCDE*, 2001.

courants associés à de telles obligations sont reconnus dans le budget. Pour saisir l'impact futur sur le budget de ces passifs, une déclaration distincte est nécessaire.

**Les questions 44-46** concernent les problèmes liés aux revenus. La question 44 examine les informations dispensées dans le budget sur l'assistance des donateurs, à la fois financière et « en nature ». Une telle assistance est considérée comme un revenu non financier, et les sources de cette assistance doivent être identifiées explicitement. En ce qui concerne l'assistance « en nature », c'est avant tout la provision de biens (particulièrement les biens pour lesquels il existe un marché, les biens reçus comme assistance « en nature » pouvant ainsi être vendus et par là même convertis en argent), plutôt que, par exemple, l'assistance technique sous la forme de conseillers issus d'un pays donateur, qui est intéressante ici.

La question 45 concerne les dépenses fiscales, qui sont issues des exceptions ou des préférences dans le code fiscal. Les préférences fiscales ont souvent le même impact sur les politiques publiques qu'un programme de dépenses. L'OCDE recommande que les dépenses fiscales soient incorporées dans les analyses des dépenses générales lors de la révision du budget. Par exemple, encourager une compagnie à s'engager davantage dans la recherche au moyen d'une exonération fiscale spéciale pour une telle activité n'est pas très différent de la subventionner directement par le biais de la section « dépenses » du budget. Cependant, les dépenses qui requièrent une autorisation annuelle sont susceptibles d'être davantage examinées que les exonérations fiscales qui sont une caractéristique permanente du code fiscal.

Pour une réponse « a », une déclaration de dépenses fiscales doit détailler l'objectif, la durée et les bénéficiaires de chaque préférence fiscale. En outre, la question a pour but de couvrir non seulement la divulgation des nouvelles dépenses fiscales proposées durant l'année budgétaire, mais aussi la divulgation de toutes les dépenses fiscales qui sont contenues dans la loi fiscale. Par conséquent, une réponse « a » indique qu'il figure une analyse complète de toutes les dépenses fiscales (pas seulement des nouvelles propositions) affectant les revenus dans les documents budgétaires.

Dans la question 46 il est demandé si le budget identifie « les recettes assignées », ou les recettes qui ne peuvent être utilisées que pour un objectif spécifique. Cette information additionnelle est importante pour déterminer quelles recettes sont disponibles pour financer les dépenses générales du gouvernement, et quelles recettes sont réservées pour des objectifs spécifiques.

Veillez prendre des précautions pour répondre à cette question si votre pays ne s'engage pas dans l'assignation des recettes. Si le revenu n'est pas assigné ou si la pratique est rejetée par la loi ou la réglementation, veuillez répondre « e » *non applicable*.

**La question 47** concerne les informations secrètes ou confidentielles. Veuillez fonder votre réponse à cette question sur l'hypothèse selon laquelle elle a pour but de se référer à toutes les dépenses secrètes, partout où elles peuvent apparaître dans le budget.

(La question n'a pas pour but de se référer exclusivement aux dépenses militaires ou liées aux services secrets. Ces deux catégories ont seules été citées dans la question comme exemples

parce qu'elles sont les deux seules catégories de dépenses dans lesquelles des informations sur un nombre très limité de questions peuvent être légitimement cachées au public. *Les détails concernant la majorité des dépenses militaires doivent être divulgués au public et tous les détails concernant les dépenses militaires doivent être divulgués aux législateurs appropriés et à l'Institution Suprême de Contrôle.*)

Veillez répondre « d » si vous ne pouvez pas calculer le pourcentage des dépenses secrètes, et expliquer brièvement pourquoi le calcul d'un pourcentage est difficile étant données les informations qui sont fournies (ou non fournies) dans les documents budgétaires de votre pays.

### ***Analyses budgétaires sur le mode narratif et contrôle des résultats (Questions 48-55)***

Cette sous-catégorie explore les informations additionnelles qui doivent normalement être fournies dans le budget et la documentation annexe avec pour but d'aider les législateurs et le public à mieux comprendre les propositions dans le budget et leur impact prévu.

Dans **les questions 48-49** il est demandé si le budget explique de façon explicite comment les objectifs des politiques publiques du gouvernement sont reflétés dans le budget, en incluant à la fois une analyse sur le mode narratif et des estimations quantitatives. Le budget est le document principal de l'exécutif sur les politiques budgétaires, c'est pourquoi le lien entre les objectifs déclarés du gouvernement en matière de politiques publiques et les allocations dans le budget doit être clair. Le budget doit normalement être le point culminant des processus de planification et budgétaire de l'exécutif.

Vous trouverez ci-dessous un exemple d'une discussion autour des objectifs politiques du gouvernement dans le budget. Cet exemple est issu des documents budgétaires produits en 2006 en Nouvelle-Zélande.

***Nouvelle-Zélande – Déclaration d'intention 2006-2006 Ministère de la santé, p. 24-25.***

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/\\$File/statement-of-intent-2006-09.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/$File/statement-of-intent-2006-09.pdf)

#### **La stratégie pour la santé mentale**

La stratégie du gouvernement pour la santé mentale se compose de trois documents :

- Anticiper : directions stratégiques pour la santé mentale (1994)
- Avancer : le plan national pour la santé mentale pour davantage de meilleurs services (1997)
- Te Tahuhu – Améliorer la santé mentale 2005-2015, le deuxième plan pour la santé mentale et la dépendance de la Nouvelle-Zélande (2005). En outre, le plan de la Commission sur la santé mentale pour les services de santé mentale : La nécessité de l'existence de niveaux de service pour guider le développement des services spécialisés de la santé mentale.

*Te Tahuhu – Améliorer la santé mentale* fournit une déclaration claire des priorités pour l'investissement dans la santé mentale et la dépendance pour les dix prochaines années. Ce document est fondé sur une série de bilans de résultats et les dix principaux défis que le gouvernement prévoit seront le centre d'attention de la politique sur la santé mentale et la dépendance et de la distribution de services. Il existe des liens forts et des connections entre les

défis les plus importants, et des progrès doivent être réalisés sur ces dix défis pour que des améliorations des résultats pour les personnes concernées par une maladie mentale soient possibles. Les dix principaux défis sont :

- la promotion et la prévention
- la construction des services de santé mentale
- la responsabilisation
- les effectifs et une culture de récupération
- la santé mentale Maori
- les premiers soins de santé
- la dépendance
- les mécanismes de financement du redressement
- la transparence et la confiance
- le travail collectif.

*Le ministère, les DHB et les acteurs de ce secteur développeront conjointement un plan d'action pour implanter Te Tahura – Améliorer la santé mentale.*

*Pourquoi nous faisons cela- une approche coût/efficacité*

*Les impacts mondiaux de la maladie mentale et de la dépendance sont profonds. La maladie mentale représente 15% de l'ensemble des maladies dans le monde développé, la dépression sur le point de devenir la deuxième principale cause de handicap dans le monde d'ici 2020, selon l'Organisation mondiale de la santé. En Nouvelle-Zélande, environ 20% de la population sont affectés par une maladie mentale et/ou une dépendance et 3% sont très sévèrement affectés.*

*La santé mentale est un secteur de la santé prioritaire pour le gouvernement, comme cela se reflète dans la Stratégie de la Nouvelle-Zélande pour la santé et la Stratégie de la Nouvelle-Zélande pour le handicap. Les dépenses du gouvernement pour la santé mentale étaient de 938 millions de dollars (hors GST) en 2005-2006.*

*La stratégie du gouvernement pour la santé mentale a un potentiel significatif pour contribuer à la réduction des inégalités. En outre, le plan d'action inclura le plan sur les inégalités du Ministère de la santé. Des actions spécifiques seront développées pour faire face à la santé mentale Maori et améliorer la responsabilisation dans la santé mentale pour les groupes de population spécifiques. Le plan de résultats et les défis importants identifiés dans Te Tahuhu – Améliorer la santé mentale devraient déboucher sur des services pour la santé mentale et la dépendance plus efficaces et effectifs. De tels services devraient alors permettre de réduire les inégalités.*

***Ce que le Ministère essaie de faire en 2006-2007***

*Le Ministère a un rôle dirigeant dans la relation à la stratégie du gouvernement pour la santé mentale. Le Ministère va travailler avec les DHB et d'autres acteurs pour agir face aux défis importants soulignés dans Te Tahuhu – Améliorer la santé mentale et améliorer la santé mentale. Le Ministère et les DHB seront responsables de la bonne intendance de l'implantation du plan d'action pour Te Tahuhu – Améliorer la santé mentale. De ce fait, le Ministère va mettre en place certaines actions spécifiques.*

### **Avancées spécifiques du Ministère 2006-2007**

*D'ici juin 2007, le Ministère va :*

- *produire un système mis à jour de services pour la santé mentale et les problèmes d'alcool ou autres drogues des enfants et adolescents, qui adopte un spectre d'interventions incluant les services de santé primaires, secondaires, et tertiaires ;*
- *produire des conseils concernant les options politiques pour l'abrogation ou l'amendement de la Loi sur la dépendance à l'alcool et aux drogues de 1966, pour être examinés par le gouvernement. Les conseils présenteront les grandes lignes du système régulateur en cours pour la coercition dans les services de dépendance, la place de la Loi sur la dépendance à l'alcool et aux drogues de 1966 dans ce système, et l'efficacité, la cohérence avec d'autres politiques publiques, et les problèmes actuels de ce système. Ils décriront les approches internationales de ce secteur et leur efficacité et leur caractère approprié pour les approches politiques de la Nouvelle-Zélande. Il identifieront les options politiques pour faire face aux problèmes du système régulateur en cours et présenteront les implications des options identifiées et les programmes de travail proposés ;*
- *compléter le développement d'un système national indicateur de performance (le système KPI) pour son utilisation dans les services de santé mentale en Nouvelle-Zélande. Le système KPI permettra d'améliorer la responsabilisation concernant le niveau du système en faisant le suivi des progrès, en permettant l'établissement de critères au sein des services de santé mentale, et en fournissant un outil pour améliorer la qualité du service au niveau local ;*
- *compléter le développement d'un système médico-légal révisé et d'un plan d'implantation du système. Un système médico-légal mis à jour permettra de répondre aux défauts du service, à la provision de services médico-légaux dans les infrastructures de personnes hospitalisées, aux besoins futurs de compétences et d'aptitudes et aux problèmes liés aux chiffres croissants dans le système de justice criminelle*
- *produire le rapport annuel du bureau du directeur de la santé mentale. C'est un moyen essentiel pour rendre les fonctions statutaires plus transparentes, améliorer l'administration de la loi dans le secteur et contextualiser les fonctions statutaires avec d'autres tâches de politique de santé mentale du Ministère.*

**Les questions 50-55** examinent les données non financières et les indicateurs de résultats associés aux propositions budgétaires.

Question 50. Les données non financières basiques doivent refléter les informations directement liées aux dépenses — par exemple, dans l'éducation, les données non financières doivent inclure le nombre d'écoles, le nombre d'enseignants, et le nombre d'étudiants; pour un programme de la sécurité sociale, les données peuvent refléter le nombre de bénéficiaires. En gros, ces données doivent aider à définir le nombre de personnes que le gouvernement a employées pour fournir un service et le nombre de personnes qui bénéficient du service.

Les questions 52-54 examinent les indicateurs de résultats qui sont utilisés pour évaluer le progrès vers la réalisation des objectifs en matière de politiques publiques (dans certains pays, les objectifs de politique publique sont établis sous la forme de objectifs spécifiques de résultats). Vous trouverez dans le tableau ci-joint un exemple d'indicateurs de résultats et d'objectifs de résultats issu des documents budgétaires produits par l'Afrique du Sud.

***Afrique du Sud – Estimations des dépenses nationales – Labor Vote #16 – page 308.***  
<http://www.treasury.gov.za/documents/budget/2007/ene/16%20labour.pdf>

#### **Selected medium-term output targets**

##### **Service Delivery**

**Measurable objective:** Ensure the effective and efficient implementation of legislation, standards, guidelines and policies in an integrated manner through the provision of inspection and enforcement services, employment and skills development services, and labour market information and statistical services.

<b>Subprogramme</b>	<b>Output</b>	<b>Measure/Indicator</b>	<b>Target</b>
Management Support Services	Decentralisation of functions and delegation of authority to provincial offices and labour centres	Phase 2 integrated business strategy rolled out	April 2007
Employment Services	A single, improved and integrated employment services system is rolled out to ensure improved access to employment services	Phase 1 implemented Phase 2 developed and implemented Number of unemployed people trained and placed  Percentage of trainees who receive accredited training Placement rate for accredited trainees	By April 2007 By March 2008 90 000 unemployed people trained 26% of trainees accredited  70% of accredited trainees placed
Inspection and Enforcement Services	Employment equity implementation and enforcement mechanisms  Monitoring of compliance with labour legislation	Director-general review system implemented, targeting critical sectors for substantive compliance Turnaround time for employment equity designated employers to be inspected for procedural compliance following a complaint Compliance award system implemented Inspection and enforcement strategy implemented	By March 2008  Within 90 days  By March 2008 By April 2008
Labour Market Information and Statistics	Labour market information and statistics: collected, collated, analysed and disseminated to various stakeholders	Frequency of trend analysis, including performance review reports  Job placement verification, including impact assessment study	Quarterly reports  By March 2008
Occupational Health and Safety	Integration of occupational health and safety and compensation competencies across government	Institutional framework for integration of occupational health and safety competencies finalised  Legislation promulgated and act implemented	By March 2008  By March 2008

Dans la **question 55** il est demandé si le budget met en lumière les politiques publiques, à la fois les nouvelles et celles déjà existantes, qui bénéficient aux segments défavorisés de la société. Cette question a pour but d'évaluer seulement les programmes qui s'adressent directement aux besoins immédiats des personnes défavorisées, tels qu'à travers l'assistance financière ou le logement, plutôt qu'indirectement (au moyen, par exemple, d'une défense nationale plus forte). Ces informations sont particulièrement intéressantes pour ceux qui cherchent à consolider les engagements du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté.

### ***Informations additionnelles essentielles pour l'analyse et la surveillance budgétaires (Question 56-66)***

L'objectif des questions dans cette section est d'explorer l'accessibilité en général pour le public des informations qui peuvent être utiles à l'analyse du budget, ou nécessaire pour sa surveillance une fois qu'il a été adopté.

Veillez noter que contrairement aux questions précédentes 1 à 55, les questions de cette section traitent d'informations qui sont généralement accessibles au public. *Les informations qui permettent de répondre aux questions 56-66 dans cette sous-section ne doivent pas nécessairement être incluses dans la proposition budgétaire de l'exécutif ou les documents annexes, mais peuvent se trouver dans d'autres documents publiés par l'exécutif.*

**Les questions 56-57** se concentrent sur les revenus. Dans la question 56 il est demandé si les informations concernant les taux fiscaux sont dispensées au public. Veillez observer que les réponses « a » ou « b » ne doivent être choisies que si le public est en mesure d'obtenir des informations sur les impôts, les redevances, les primes de contrat, les droits ou d'autres paiements associés aux projets commerciaux impliquant le secteur privé. Ceci est particulièrement pertinent pour les pays dont les gouvernements sont largement dépendants des revenus issus des industries extractives, telles que les industries du pétrole, du gaz ou minières.

La question 57 s'intéresse aux charges fiscales, et il est demandé si une analyse de la distribution de la charge fiscale entre les différents segments de la population (généralement ordonnés en fonction des revenus) est dispensée. Les matériaux sur les taux d'imposition, les programmes de cotisation, et les charges fiscales ne sont parfois pas inclus dans les documents budgétaires, mais sont fournis par l'autorité fiscale dans des documents séparés qui ne sont pas associés au budget. Veuillez répondre à ces questions en supposant que les informations peuvent être accessibles à partir de toutes les sources dispensées par l'exécutif.

Le tableau ci-dessous offre un exemple d'analyse de charge fiscale issu des documents budgétaires produits par le Royaume-Uni. Cet exemple montre un tableau, accompagné d'un texte explicatif. Le texte explicatif présenté dessous est extrait d'un texte plus long expliquant l'analyse. Pour lire le texte complet fourni avec les documents budgétaires, se rendre sur : [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/income-tax-intro.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/income-tax-intro.pdf)

**Royaume-Uni – HM Revenus & Customs, statistiques d'impôt sur les revenus et distribution**  
Tableau 2.5: [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/table2-5.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-5.pdf)

## 2.5 Income tax liabilities, by Income Range

2004-05 <sup>1</sup>														
Range of total income (lower limit)	Starting rate (2) taxpayers		"Savers" rate (3) taxpayers		Basic rate (4) taxpayers		Higher rate (5) taxpayers		All taxpayers	Liability before Tax Reductions <sup>d</sup>	Liability after Tax Reductions <sup>d</sup>	Total income of taxpayers	Average rate of tax	Average amount of Tax
	£	Number	Amount	Number	Amount	Number	Amount	Number						
4,745	319	4	26	-	-	-	-	-	345	4	4	1,680	0.2	11
5,000	2,240	231	111	19	619	175	-	-	2,970	424	424	18,800	2.3	143
7,500	587	82	171	59	2,620	1,530	-	-	3,370	1,680	1,680	29,400	5.7	497
10,000	49	26	273	253	5,760	7,520	-	-	6,090	7,800	7,610	75,700	10.0	1,250
15,000	49	57	126	181	4,710	11,000	-	-	4,890	11,300	11,100	84,700	13.1	2,280
20,000	28	54	48	115	5,910	22,600	-	-	5,980	22,800	22,700	148,000	15.5	3,790
30,000	15	44	25	77	2,170	12,300	1,480	12,300	3,690	24,700	24,800	137,000	18.0	6,890
50,000	..	..	..	..	2	10	1,220	21,100	1,230	21,100	21,100	81,100	26.0	17,200
100,000	..	..	..	..	..	..	284	11,900	284	11,900	11,900	37,700	31.5	41,900
200,000	..	..	..	..	..	..	84	8,400	84	8,400	8,380	24,500	34.3	100,000
500,000	..	..	..	..	..	..	15	3,610	15	3,610	3,600	10,200	35.4	240,000
1,000,000	..	..	..	..	..	..	5	3,870	5	3,870	3,870	11,400	34.0	732,000
All Ranges	3,290	497	780	706	21,800	55,200	3,090	81,200	28,900	118,000	117,000	658,000	17.8	4,040

### Statistiques d'impôt sur le revenu et distributions

#### Note introductive

- 1) Cette section fournit des informations sur les responsabilités en matière d'impôt sur le revenu des contribuables individuels au Royaume-Uni et sur la façon dont est collecté l'impôt sur le revenu par le *HM Revenues & Customs*.

#### Responsabilités en matière d'impôt sur le revenu

- 2) Les individus peuvent recevoir différents types de revenus mais tous ne sont pas imposables. Les principaux types de revenus imposables sont ceux issus de l'emploi, des profits d'un commerce, des pensions occupationnelles ou personnelles, des intérêts provenant de sociétés de construction et de banques, de dividendes d'actions, et de la propriété. L'impôt est payable sur certains avantages de sécurité sociale, tels que la retraite de l'Etat, l'indemnité de veuvage, l'allocation de recherche d'emploi et les avantages pour handicap – mais pas sur d'autres, tels que les crédits fiscaux ou le crédit de pension, ou les avantages pour enfant. L'impôt n'est pas payable pour les revenus issus de certains produits d'épargne nationaux, tels que les certificats d'épargne nationaux, les plans d'équité personnelle ou les comptes individuels d'épargne.
- 3) Un revenu imposable individuel est calculé en ajoutant toutes les sources de revenus passibles d'imposition, puis en soustrayant toutes les allocations et aides disponibles au taux limite du contribuable. Chaque individu a droit à une allocation personnelle. D'autres allocations sont disponibles pour les personnes aveugles et les personnes âgées. Le tableau TA.1 fournit les niveaux d'allocations personnelles.
- 4) Le crédit de l'impôt pour le travail (Working Tax Credit, WTC) et le crédit de l'impôt pour l'enfance (Child Tax Credit, CTC) ont été introduits en avril 2003 et sont conçus pour « redistribuer » les recettes des familles aux revenus faibles ou modérés.

L'éligibilité dépend du contexte familial. Les familles avec des enfants ayant moins de 16 ans (ou 18 ans s'ils étudient à temps complet) sont éligibles pour le CTC. Les familles avec au moins un adulte travaillant 30 heures par semaines (ou 16 heures par semaine s'ils ont des enfants ou sont handicapés) sont éligibles pour le WTC. Le montant de WTC ou CTC qu'une famille reçoit dépend de ses revenus.

- 5) Le système fiscal permet différents types d'aides. Certains allègements fiscaux sont possibles pour les contributions aux systèmes de pension occupationnelle ou personnelle. Les tableaux 1.5 et B.1 montrent le coût estimé de ces allocations et allègements fiscaux.
- 6) Quand les allègements et les allocations ont été déduits des revenus imposables, l'impôt est calculé en appliquant les taux appropriés d'impôt sur le revenu. Le tableau TA.2 donne les détails des taux d'impôt sur le revenu applicables ces dernières années.

Depuis 1994-1995 l'allocation des couples mariés et les allocations liées et l'allègement de l'intérêt sur l'hypothèque ne sont plus déduits du revenu ; au lieu de cela, quand ils sont encore disponibles, ils représentant un montant d'impôt déduit des responsabilités fiscales de l'individu. L'allocation du couple marié va au mari en premier lieu quand un couple s'est marié avant le 5 décembre 1995. Pour les couples qui se sont mariés ou qui ont formé un partenariat civil après cette date, l'allocation est disponible pour le partenaire au plus haut revenu.

L'allocation aux couples mariés est faite de deux parties ; un montant minimum, et un autre montant variable. Le montant minimum sera toujours dû, indépendamment du revenu. Le second montant diminue si le revenu du contribuable excède une limite de revenu. L'élément variable des allocations aux couples mariés réduira d'1 £ pour 2 £ de revenu dépassant la limite fixée.

**Les questions 58-59** observent les conditions associées à l'assistance des donateurs, soit des institutions financières internationales ou des donateurs bilatéraux. Dans certains pays, cette assistance représente une part significative de la totalité des revenus. Toutes les conditions associées à ces fonds peuvent, par conséquent, avoir un impact significatif sur le contenu du budget. Certains fonds peuvent être disponibles, par exemple, seulement pour un projet spécifique. D'autres fonds peuvent avoir pour condition la réalisation par le gouvernement de certains objectifs macroéconomiques, tels que la réduction du déficit. Le montant de l'assistance des donateurs et la nature de *toutes* les conditions associées à l'aide doivent être accessibles au public et expliqués en détails. Pour répondre à cette question, l'exécutif lui-même ne doit pas nécessairement divulguer les informations, mais il peut autoriser la Banque Mondiale ou le FMI à les diffuser en son nom.

Si vous réalisez que les documents dans lesquels figurent les conditionnalités, sont cachés au public, tels que les *Lettres d'intention* du FMI, veuillez l'inscrire dans la section commentaire. Ce fait implique une réponse « c », si quelques autres informations au moins sont accessibles. De la même façon, si le gouvernement exige que la Banque Mondiale retire les informations litigieuses de la Stratégie d'Assistance du Pays, veuillez répondre « c » à la question. Veuillez

répondre « e » *non applicable* si votre pays ne reçoit pas d'assistance de la part des Institutions Financières Internationales (IFI) ou des banques régionales de développement.

Dans votre réponse à la question 58 sur la conditionnalité des IFI, veuillez prendre en compte que la question se réfère à la divulgation des clauses de conditionnalité dans l'assistance du FMI, de la Banque Mondiale, et des banques régionales de développement telles que la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, la Banque Asiatique de Développement, et la Banque Interaméricaine de Développement, et d'autres institutions multilatérales telles que l'Union Européenne. Si vous prenez en considération l'Union Européenne ou les banques régionales de développement, veuillez l'inscrire dans la section commentaire.

Si vous avez besoin d'être aidé ou guidé dans votre travail sur les documents potentiels qui sont divulgués dans votre pays, pensez à consulter le représentant pour votre région du Centre d'Information de la Banque (« Bank Information Center »), une organisation non gouvernementale spécialisée dans la surveillance de l'accès à l'information produite par la Banque Mondiale, le FMI et les banques régionales de développement. Leurs contacts peuvent être trouvés sur Internet sur: <http://www.bicusa.org/bicusa/index.php> ou [http://www.bicusa.org/bicusa/issues/materiaux\\_en\\_francais/index.php](http://www.bicusa.org/bicusa/issues/materiaux_en_francais/index.php)

**Les Questions 60-63** s'intéressent aux moyens par lesquels le budget peut être rendu plus accessible à un public plus large. Par exemple, dans la question 60, il est demandé si un résumé exécutif du budget est fourni. Un résumé exécutif est un élément important parce que les budgets ont tendance à être longs et compliqués, et un bon résumé peut aider à rassembler tous les thèmes majeurs en un même texte. Dans certains pays, ce résumé est présenté sous la forme d'un discours budgétaire par le Ministre.

Dans la question 61 il est demandé si le budget a été popularisé sous la forme d'un « budget des citoyens ». Un budget des citoyens peut prendre différentes formes, mais sa caractéristique distinctive est qu'il est conçu pour atteindre et être compris par la plus grande partie de la population possible.

Dans la question 61 il est demandé si la documentation budgétaire essaie de démystifier le langage et les processus budgétaires en incluant des définitions non techniques des termes budgétaires (dans un glossaire par exemple).

La question 62 s'intéresse à la mise à disposition du public d'une description des différentes étapes du processus budgétaire. Cette question se réfère spécifiquement à une description du processus budgétaire, de sa formulation à l'audit, en passant par le rapport de fin d'année. (*Veuillez observer que cette question est distincte de la question 68, laquelle s'intéresse à la mise à disposition du public de l'agenda interne de l'exécutif pour la formulation du budget.*)

**La Question 63** s'intéresse à l'existence dans la loi d'un droit d'accès à l'information gouvernementale, incluant l'information budgétaire. Les différentes réponses possibles à cette question reconnaissent que même si un droit est inscrit dans la loi, il n'est pas toujours possible

d'exercer ce droit en pratique. Ainsi, la réponse « a » doit être choisie seulement si le droit a été incorporé dans la loi et s'il est possible en pratique d'obtenir systématiquement les informations. Il existe un certain nombre de facteurs qui peuvent gêner la capacité des citoyens à obtenir en pratique l'accès aux informations même si une loi a été adoptée. Par exemple, ces facteurs peuvent inclure le manque de dispositions institutionnelles à l'intérieur de l'exécutif pour fournir réellement les informations ; des droits élevés pour demander ces informations, ou des exceptions trop larges dans la loi concernant le type d'informations pouvant être divulguées sont autant de facteurs qui en pratique peuvent bloquer l'accès à l'information. Ces facteurs justifient le choix des réponses « b » ou « c », déterminé par le montant des informations qui sont accessibles en pratique.

Si le droit d'accès à l'information existe dans la Constitution, mais qu'aucune législation concernant ce droit n'a été adoptée, ce qui rend l'accès à l'information impossible en pratique, veuillez répondre « c » et expliquer ce qui précède dans la section commentaire. Veuillez répondre « d » si une loi existe, mais qu'elle n'inclut pas le droit d'accès à l'information budgétaire, ou qu'aucune loi n'a été adoptée.

**Les questions 64-65** s'intéressent à la capacité du public à obtenir en pratique des données très détaillées qui peuvent être utiles à la surveillance d'activités ou de projets spécifiques, par exemple, au moyen de la surveillance des dépenses.

La question 64 s'intéresse aux informations « très détaillées » impliquant des dépenses. Vous devez vous rappeler que la question 4 concernait l'accessibilité des informations dans les documents budgétaires concernant les « programmes » de dépenses, lesquels se référaient à tous les niveaux de précision en dessous de l'unité administrative telle qu'un ministère ou un département.

Dans le cas de la question 64, les informations financières « très détaillées » sur les dépenses qui sont concernées font référence à l'accessibilité pour le public d'informations encore plus détaillées que le niveau du programme. Par exemple, le budget du Ministère de la Santé peut être divisé en plusieurs « programmes » tels que les « hôpitaux », les « soins de santé primaires » ou l'« administration ». Dans la question 64 il est demandé s'il est possible en pratique d'obtenir des informations encore plus détaillées sur le programme connu comme « hôpitaux ». Par exemple, ces précisions peuvent inclure une liste de tous les hôpitaux recevant des fonds, et le montant des fonds que chacun reçoit. Ce niveau de précision n'est généralement pas fourni dans les documents budgétaires d'un pays, et doit souvent être demandé auprès d'un ministère ou d'un département.

La question 65 concerne la capacité du public à obtenir des informations non financières détaillées concernant des programmes ou des projets spécifiques qui peuvent être utiles à la surveillance des dépenses. Ces informations non financières peuvent inclure, par exemple, le nombre de personnes employées dans un programme, ou le nombre de bénéficiaires du programme dans une aire géographique spécifique.



### Troisième Section: le processus budgétaire

La deuxième grande catégorie de question du *Questionnaire sur le budget ouvert* s'intéresse à quatre phases du processus budgétaire. Les deux premières phases - présentation et approbation - interviennent avant que le budget ait été voté par le parlement. C'est pendant cette phase que les priorités du budget sont fixées, et ainsi, la forme du budget est ouverte à l'influence de la société civile. Les deux autres phases – exécution, contrôle, rapports finals et audits - interviennent après que le budget a été voté. Ces dernières phases sont importantes car elles fournissent des informations clés indiquant dans quelle mesure les accords passés pour fixer les priorités budgétaires sont respectés et dans quelle mesure les services désirés sont bien réalisés comme il a été prévu. Ces informations contribuent à éclairer le débat sur les futurs budgets.

La troisième section est divisée en quatre sous-catégories:

- **La présentation du budget par l'exécutif** est précédée par l'élaboration du budget par l'exécutif. Le processus d'élaboration du budget est typiquement un exercice fermé au public, à juste titre, puisque l'exécutif compare en privé différentes options de politiques. Un processus d'élaboration fermé au public est moins troublant si le corps législatif a suffisamment de temps et d'autorité pour débattre et amender le budget après qu'il lui a été présenté. Dans un processus budgétaire où les pouvoirs du corps législatif sont limités, il est souhaitable que l'exécutif dialogue avec le parlement et le public pendant la phase d'élaboration du budget, en tenant par exemple des consultations publiques ou en publiant un rapport préalable au budget.
- **L'approbation législative du budget** examine la réception et l'adoption par le corps législatif du budget. Dans certains pays, le texte est alors pour la première fois rendu public et ainsi cette étape représente une opportunité importante pour qu'un débat public sur le budget s'exprime. Les commissions législatives qui sont à l'écoute du public, représentent des moyens efficaces pour examiner avec attention le budget et mettre au jour les problèmes clés.
- **Application du budget par l'exécutif** examine les rapports de l'exercice en cours sur l'application du budget. En plus des rapports de contrôle réguliers, l'exécutif doit publier un rapport en milieu d'année constatant les progrès de l'économie et du budget, demandant les ajustements à apporter au budget original et fournissant les mises à jour des estimations de dépenses et de recettes.
- **Rapport de fin d'année de l'exécutif et l'Institution Suprême de Contrôle** examine les rapports qui sont réalisés une fois que l'exercice budgétaire est achevé. Il s'interroge en particulier sur les rapports produits par l'exécutif qui comparent le budget effectif au budget original, ainsi que sur les rapports de l'Institution Suprême de Contrôle.

Sauf indication contraire, les questions s'intéressent aux différents aspects du processus budgétaire qui apparaissent dans la pratique plutôt qu'aux activités qui sont légalement exigées. Aussi, il faut utiliser l'exercice budgétaire utilisable le plus récent

pour répondre aux questions (voir l'encadré p.5). Les instructions concernant les citations et les entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux exposées dans la deuxième section de ce guide s'appliquent également dans cette section.

## Explication des Questions 67-122

### *Présentation du budget par l'exécutif (Questions 66-73)*

**Les Questions 66-67** déterminent dans quelle mesure l'exécutif est ouvert à la présentation de sa proposition de budget au corps législatif en respectant les délais. La question 66 renvoie à une exigence de base à l'ouverture qui est, l'annonce en avance par l'exécutif de la date de présentation du budget<sup>9</sup>. Des annonces plus précoces permettent aux parlementaires et autres personnes intéressées de contrôler le processus budgétaire et de préparer le débat autour du budget.

Afin de répondre à la question 66, si la parution la plus récente du budget intervient plus tard que de coutume du fait d'un événement particulier, telle qu'une élection, veuillez répondre à la question en utilisant la base d'un exercice budgétaire plus normal.

La question 67 s'interroge sur le calendrier interne de l'élaboration du budget par l'exécutif. Un tel calendrier est important dans la gestion par l'exécutif du processus d'élaboration du budget, pour garantir que les vues des différents ministères et agences sont bien prises en considération. La question demande si un tel calendrier interne est transmis au public ; elle est en lien avec le thème du questionnaire sur les budgets ouverts.

**Les Questions 69-70** examinent les pratiques de l'exécutif relatives aux consultations pendant l'élaboration de la proposition budgétaire. Ces consultations devraient engager les problèmes fiscaux au sens large (tels que la taille du déficit) et les priorités politiques (telles que les allocations aux différents secteurs).

Dans la question 69 il est demandé si l'exécutif cherche à connaître de façon étendue les vues des parlementaires. La question vise à délimiter l'éventail des opinions différentes que l'exécutif prend en considération ; ainsi, pour répondre à la question, les consultations peuvent être aussi bien publiques que privées, formelles qu'informelles. La réponse « a » est appropriée seulement si l'exécutif rencontre autant de membres des partis minoritaires que de membres de son propre parti. La réponse « b » est appropriée quand l'exécutif consulte un groupe restreint de parlementaires clés, tels que les leaders parlementaires, ou les présidents de commissions, ou des parlementaires du rang ; ce groupe doit inclure quelques parlementaires des partis minoritaires. La réponse « c » convient si l'exécutif ne consulte de façon informelle que des parlementaires de son propre parti.

La question 70 cherche à savoir si l'exécutif tient des consultations régulières avec le public pendant le processus d'élaboration du budget. Pour répondre à cette question, les membres du public peuvent inclure des citoyens privés, des universitaires, des membres d'instituts publics ou privés de recherche (si la recherche qu'ils produisent est suffisamment indépendante du contrôle et de l'interférence de l'exécutif), des représentants d'organisations de

---

<sup>9</sup> Observez qu'il est préférable qu'une date spécifique soit annoncée, mais l'annonce d'une date butoir ou de la semaine de publication est suffisante pour répondre positivement à la question. Par exemple la loi peut stipuler que le budget doit être publié « le 1er février au plus tard » ou « au cours de la première semaine de février ». Les deux formulations sont suffisantes pour répondre « a ».

la société civile, de syndicats, d'organisations communautaires, d'églises ou d'organisations religieuses et de tout autre type d'organisations.

La question vise à savoir si les consultations publiques que l'exécutif peut tenir sur des bases annuelles, contribuent à la définition des priorités budgétaires présentes dans sa proposition budgétaire. Par conséquent, veuillez ne pas répondre à cette question sur la base de consultations qui interviennent tous les trois à cinq ans dans le cadre du développement d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou d'un plan de développement national. De telles consultations sont certes très importantes. Cependant, nous pensons qu'elles doivent aussi être l'occasion pour le public d'engager des discussions annuelles sur les priorités annuelles du budget de l'année.

Si votre pays tient des consultations publiques sur de tels plans pendant la période d'élaboration du budget, merci de le mentionner dans la section commentaire.

**Les questions 71-73** couvrent la présentation du rapport préalable au budget par l'exécutif. Le rapport préalable au budget encourage le débat sur le budget et influence son impact sur l'économie. Idéalement le texte pré-budgétaire reflète le point culminant de la phase de planification stratégique du processus budgétaire, c'est essentiellement à ce moment que l'exécutif aligne ses objectifs politiques sur les ressources mises à disposition par la structure fiscale du budget, avant que les décisions portant sur les programmes détaillés de financement soient prises.<sup>10</sup> Il crée également des attentes appropriées portant sur le budget lui-même, ce qui est très important quand la soumission du budget intervient au tout début de l'année fiscale et que par conséquent le temps consacré au débat est limité.

L'OCDE constate qu'une bonne pratique dans ce domaine nécessiterait que l'exécutif communique son rapport préalable au budget au moins un mois avant de soumettre au corps législatif sa proposition budgétaire. Le budget lui-même, selon l'OCDE, doit être présenté au corps législatif au moins trois mois avant le début de l'année fiscale. Ainsi, un rapport préalable au budget doit être publié au moins quatre mois avant le début de l'année fiscale.

La question 72 concerne le contenu pertinent d'un rapport préalable au budget. Elle doit inclure une déclaration des plans économique et de politique fiscale du gouvernement pour le budget à venir ainsi que pour au moins les deux prochaines années fiscales. En termes de paramètres macroéconomiques, un rapport préalable au budget doit comporter toutes les hypothèses clés de l'économie retenues, tels que le taux de croissance du PIB prévu, les taux de chômage et d'emploi, le compte courant, les taux d'intérêts et d'inflation. Il doit aussi traiter au moins des niveaux agrégés des recettes, des dépenses, du déficit ou du surplus, et de la dette.

La question 73 examine dans quelle mesure le rapport préalable au budget va au-delà de la simple présentation de montants fiscaux agrégés et inclut une discussion sur les priorités politiques de l'exécutif. Bien qu'un rapport préalable au budget ne soit pas censé exposer des propositions détaillées et programmatiques, il doit inclure une discussion générale sur les priorités politiques, en particulier du côté des dépenses (il est parfois non conseillé de donner par

---

<sup>10</sup>La phase stratégique du plan est souvent associée à la structure des dépenses de moyen terme, qui cherche à relier politique, planification et budget. Voir *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Banque Mondiale, 1998.

avance des informations sur les propositions de recettes). La discussion peut être organisée par secteur et par unité administrative.

### ***L'approbation législative du Budget (Questions 75-83)***

**La question 74** concerne le moment où l'exécutif soumet au corps législatif sa proposition budgétaire. L'OCDE remarque que le budget de l'exécutif doit être soumis au parlement assez en avance pour permettre au parlement de l'examiner correctement, soit au moins trois mois avant le début de l'année fiscale. (Remarque : si la soumission du budget la plus récente est intervenue plus tard que d'habitude en raison d'un événement particulier, telle qu'une élection, veuillez utiliser une année de base plus « normale » pour répondre à la question).

**Les questions 75-78** examinent les pratiques parlementaires en ce qui concerne les auditions parlementaires sur les différents aspects du budget. La question vise les auditions de commissions car elles sont généralement d'un plus grand intérêt que les débats où est engagé le parlement tout entier. Les auditions peuvent être considérées comme publiques si des membres de la presse ou du public peuvent y assister librement, ou si les auditions sont enregistrées par un média qui est facilement accessible pour la majorité de la population, tel que la radio ou la télévision. Veuillez répondre « d » à ces questions si des auditions existent mais ne remplissent aucune de ces deux conditions.

Afin de répondre à ces questions, les membres de l'exécutif peuvent inclure la direction ou le personnel de la Banque Centrale. Le public qui est invité à prendre part à ces auditions peut regrouper tout individu, toute organisation ou toute association indépendante du gouvernement national. (Merci de vous référer aux explications de la question 70 pour plus de détails sur la définition du « public »)

**La question 79** traite des dépenses secrètes. Veuillez fonder votre réponse à cette question sur l'hypothèse selon laquelle cette question se réfère à la fois au secteur de la sécurité (forces de la défense, politique publique, services d'intelligence) et à toutes les dépenses secrètes où qu'elles puissent apparaître dans le budget. Le détail des champs budgétaires liés aux dépenses militaires ou aux activités d'intelligence doit être divulgué aux législateurs appropriés ou au comité législatif spécialisé approprié et à l'Institution suprême de contrôle.

**La question 80** traite du pouvoir du corps législatif d'amender le budget – par opposition au simple fait d'accepter ou de refuser la proposition budgétaire présentée par l'exécutif. (Remarquez que cette question concerne l'autorité légale plutôt que les actes de la pratique parlementaire.) Les pouvoirs du corps législatif d'amender le budget peuvent varier de façon conséquente. La réponse « a » est appropriée seulement s'il n'y a aucune restriction au droit du corps législatif à modifier la proposition budgétaire de l'exécutif, même de modifier la taille du déficit ou du surplus proposés. La réponse « b » serait appropriée si, par exemple, le parlement avait un pouvoir restreint de modifier le déficit ou le surplus mais qu'il avait toujours le pouvoir d'augmenter ou de diminuer les niveaux de recettes et de financements. Finalement la réponse « d » ne s'applique que si le corps législatif ne peut obtenir aucun changement (ou seulement de

petits changements techniques), ou si les amendements doivent être approuvés par l'exécutif, et ainsi n'est pas fondamentalement capable d'approuver ou de rejeter le budget dans son ensemble.

**La Question 81** établit le niveau de détails portant sur les dépenses qui est fourni dans le texte du budget adopté. Des informations détaillées peuvent accroître la capacité du corps législatif à tenir l'exécutif responsable de la réalisation des priorités implicites dans les priorités de financement du budget.

### *L'application du budget par l'exécutif (Questions 82-100)*

#### *Rapports en cours d'année*

**Les questions 82-91** traitent du contenu et du caractère opportun des rapports rédigés pendant l'année d'exécution du budget. Ces rapports, que l'OCDE souhaiterait voir publiés sur une base mensuelle, sont mentionnés ici comme des rapports en cours d'année. Ils visent à montrer l'évolution de l'application du budget par l'exécutif. Pour s'assurer que les unités administratives (ministères, départements, ou agences) sont tenues responsables de leurs dépenses, ces rapports doivent présenter les dépenses courantes de ces unités administratives. Dans certains pays, les rapports sont rédigés individuellement par chaque unité administrative alors que dans d'autres les informations sont rassemblées dans un seul rapport qui est en règle générale rédigé par le Trésor Public. Les rapports individuels sont aussi valables qu'un seul rapport global pour répondre à ces questions.

Dans certains pays, c'est la Banque Centrale plutôt que l'exécutif qui rédige ces rapports en fonction des statuts des comptes bancaires de l'exécutif. Dans ce cas, les rapports de la Banque Centrale doivent être pris en considération, dans la mesure où ils rapportent ce qui a été effectivement dépensé plutôt que les sommes mensuelles qui ont été transmises aux unités administratives, dès lors les réponses à ces questions doivent être « d ». De plus, si la Banque Centrale établit seulement un rapport sur les dépenses et les recettes agrégées alors la réponse appropriée est « d » (indiquez qu'aucun rapport de la part des unités administratives n'est émis).

La question 83 examine si toutes les dépenses sont couvertes par les rapports en cours d'année. Il s'agit de savoir si certaines dépenses ne sont pas cachées au public. Par exemple, cela peut être dû à des unités administratives qui ne sont pas capables de comptabiliser leur dépenses effectives de façon adéquate, dans ce cas ces rapports de contrôle contiendraient seulement des informations mises à jour concernant une seule portion des dépenses de l'exécutif.

La question 85 traite des informations comparant les dépenses effectives soit avec les estimations faites originellement dans le budget adopté, soit avec les dépenses effectives de l'année précédente à la même période. L'OCDE recommande que ces rapports contiennent le total des dépenses de l'année dans un format qui permette la comparaison avec les dépenses budgétaires prévues (fondées sur les niveaux adoptés) pour la même période.

Les questions 86-88 sont parallèles à la question précédente mais s'intéressent aux recettes plutôt qu'aux dépenses. Ces questions de recettes visent les sources individuelles de

recettes (telles que l'impôt sur le revenu, la TVA, etc.). Les questions 89-91 de façon parallèle traitent des questions d'emprunts.

### ***Le rapport en milieu d'année***

**Les questions 92-95** traitent des examens de milieu d'année, qui fournissent une explication plus détaillée que les rapports de l'année en cours sur l'état du budget. Un examen général de l'application du budget après six mois d'exécution est considéré comme nécessaire pour s'assurer que les programmes sont effectivement appliqués et pour identifier tout problème émergent. De plus, pour traiter des dépenses et des recettes, l'examen de milieu d'année doit également examiner les résultats de l'année en cours relatifs aux cibles fixées dans le budget, les problèmes tels que l'accroissement des coûts dû à l'inflation ou à des événements inattendus doivent également être identifiés et des contre mesures appropriées doivent être prises. La communication au public du rapport en milieu d'année vise à promouvoir une gestion capable de rendre des comptes..

*Il est important de distinguer un rapport en milieu d'année d'un rapport en cours d'année rédigé tous les six mois. Le rapport en cours d'année rédigé au sixième mois ne doit pas se substituer au rapport en milieu d'année, et vous devez répondre "d" à toutes les questions relatives au rapport en milieu d'année s'il n'est pas effectué dans votre pays. Un rapport en cours d'année rapporte habituellement les dépenses et les recettes de la période considérée, mais n'inclut pas d'analyse sur l'impact de ces tendances sur les dépenses estimées de l'année entière. Le rapport en milieu d'année doit offrir des projections mises à jour des dépenses et des recettes pour l'ensemble de l'année fiscale. Les estimations révisées de ce rapport en milieu d'année doivent refléter les changements économiques et techniques ainsi que les propositions de nouvelles politiques, incluant également la réallocation des fonds entre les unités administratives, avec une explication générale pour justifier toute nouvelle estimation.<sup>11</sup> De même, le rapport en milieu d'année doit inclure des prévisions révisées de l'évolution de l'économie pour le reste de l'année fiscale, en prenant en considération les performances économiques effectives pour évaluer et renouveler les projections pour le reste de l'année.*

**La question 96** renvoie aux actions réalisées par l'exécutif pour altérer le niveau de financement des unités administratives au sein du budget adopté. La question peut faire référence à une situation dans laquelle des changements dans le mode de financement des unités administratives interviennent, de sorte que le niveau total des dépenses demeure inchangé. La question renvoie également à deux scénarios distincts, connus sous le nom de *rationnement monétaire*, qui prend place quand les financements sont insuffisants (en raison de diminution des recettes) pour s'accommoder à tous les niveaux de dépenses planifiés dans le budget adopté, et

---

<sup>11</sup> Les nouvelles estimations économiques et techniques renvoient aux changements des dépenses prévues en raison de facteurs autres que le contrôle des concepteurs de politiques. Une nouvelle estimation économique intervient quand un facteur économique affecte les dépenses ou les recettes. Par exemple, on effectuerait une nouvelle estimation si les dépenses en assurance chômage augmentaient du fait d'une croissance moins importante que prévue qui causerait la perte de l'emploi de nouvelles personnes devenant ainsi bénéficiaires de l'assurance chômage. Une nouvelle estimation technique refléterait les effets de facteurs non économiques, tels que les intempéries climatiques qui ont un impact sur les subventions apportées aux agriculteurs.

l'exécutif fait face à cette diminution en réduisant tout ou partie des allocations budgétaires plutôt qu'en s'attaquant à la cause du déficit.

Dans certains pays, l'exécutif a légalement le pouvoir d'ajuster les niveaux de financement pendant l'exécution du budget (connu sous le nom de « virement »). Pour plus de simplicité, la question a été conçue pour étudier les changements entre les unités administratives (ministères, départements, agences). Mais les règles entourant la réallocation de fonds peuvent viser des unités plus petites dans certains pays, tels que des programmes ou des sous-départements, qui correspondent typiquement au niveau de détail fourni dans les comptes d'affectation votés par le corps législatif.

Les conditions sous lesquelles l'exécutif peut exercer sa politique discrétionnaire sous « virement », doivent être définies au moyen de règles publiques ou dans la loi. De plus, le montant que l'exécutif a le droit de transférer entre unités administratives ne doit pas être excessif, au point de porter atteinte à la crédibilité de l'exécutif vis-à-vis du corps législatif. *Veillez répondre « d » à la question si dans votre pays l'exécutif a l'autorisation légale de modifier des montants de dépenses dans une proportion que vous considérez excessive au point de porter atteinte à sa crédibilité. Veillez indiquer dans l'espace réservé aux commentaires, les montants de fonds que l'exécutif est autorisé à modifier sans passer par l'accord du corps législatif.*

Une bonne pratique consiste à établir des règles claires dans la loi ou par voie réglementaire, concernant le « virement », et l'exécutif doit chercher l'accord du corps législatif avant de réaliser tout changement dans le montant de financement (réponse « a »). Une autre possibilité (réponse « b ») est d'obliger l'exécutif à notifier au corps législatif son intention d'effectuer des ajustements financiers, donnant ainsi au corps législatif l'opportunité de rejeter ou de modifier ces ajustements *avant qu'ils ne soient effectifs* (plutôt que d'obliger le corps législatif à approuver spécifiquement chaque ajustement). Dans le premier cas, les changements proposés de financement des unités administratives concernées ne peuvent prendre effet qu'à la suite d'un vote affirmatif du corps législatif; dans le second cas, ils prennent effet à moins que le corps législatif n'entreprenne une action pour bloquer ou modifier le projet.

**La question 97** traite de l'acquisition de biens et de services dans la pratique. La question demande au chercheur d'indiquer des exemples crédibles d'acquisitions irrégulières rapportées au public. Vous appuierez votre réponse sur des citations d'exemples spécifiques d'irrégularités dans la section réservée aux commentaires.

Des procédures d'acquisition ouvertes et concurrentielles doivent être conçues pour protéger la valeur de la monnaie et minimiser les risques de corruption et de népotisme. Par exemple le résultat des appels d'offres doit être rendu public. La liste des offreurs qui ont répondu à l'appel d'offre, les prix des devis, et le nom du fournisseur retenu, doivent être révélés. Les « récompenses » qui entourent le contrat et le processus d'acquisition doivent être soumises à la vigilance du corps législatif et de l'Institution Suprême de Contrôle. Les normes d'acquisition varient de façon considérable, mais l'engagement de l'exécutif à respecter des procédures d'acquisition ouvertes et concurrentielles se reflète dans sa volonté d'obéir aux règles du modèle UNCITRAL, l'accord sur les acquisitions gouvernementales de l'Organisation Mondiale du Commerce (s'il est membre de l'OMC), ou aux normes développées par la Banque Mondiale.

Presque toutes les structures légales spécifient que des exceptions à la règle peuvent exister mais que les acquisitions doivent passer par un processus concurrentiel. Par exemple l'achat d'articles dont le montant est inférieur à un certain montant est fréquemment exempté de ces lois d'acquisition concurrentielle. Si les lois d'acquisition concurrentielle de votre pays permettent des exemptions qui sont vagues, veuillez cocher la réponse « d » à cette question.

**Les questions 98-100** traitent des suppléments budgétaires et des fonds contingents<sup>12</sup>. Les questions 98-99 s'intéressent aux révisions budgétaires (connus sous le nom de « suppléments budgétaires ») et à leur approbation par le parlement. Bien que le recours à des suppléments budgétaires soit commun dans la plupart des pays, le recours habituel à d'importants suppléments budgétaires peut être le signe de mauvaises pratiques budgétaires. Des requêtes routinières de ce genre de supplément portent atteinte aux plans des ministères et des agences gouvernementales. Elles interfèrent également avec le débat public et transparent sur l'allocation des ressources parmi les catégories du budget, alors qu'en théorie cela ne devrait se faire que lors de l'examen parlementaire annuel de la proposition budgétaire de l'exécutif.

**La question 100** traite des fonds de contingence qui sont inclus dans un budget sans objectif spécifique identifié.<sup>13</sup> D'une part, de tels fonds peuvent être utilisés comme amortisseur pour couvrir les dépenses non prévues, ce qui se révèle être une pratique budgétaire prudente. D'autre part, ils peuvent refléter l'existence d'une réserve de fonds que l'exécutif peut dépenser de façon discrétionnaire. En règle générale, le montant des fonds de contingence doit être limité à un faible pourcentage des dépenses totales. En outre, les montants impliqués et l'objectif pour lequel ils sont censés être dépensés doivent être identifiés par l'exécutif et approuvés par le corps législatif avant qu'un seul fond ne soit dépensé. (Veuillez répondre à la question en supposant que le corps législatif siège. Si des règles différentes sont appliquées quand le corps législatif ne siège pas, veuillez l'inscrire dans la section commentaire).

### ***Rapport de fin d'année de l'exécutif et l'Institution Suprême de Contrôle (Questions 101-123)***

**Les questions 101-110** traitent des rapports de fin d'année de l'exécutif, qui sont des documents de comptabilité essentiels. Dans de nombreux pays, un rapport de fin d'année est publié, et consolide les informations sur les dépenses des unités administratives, les perceptions de revenus, et la dette. Dans d'autres pays, les unités administratives individuelles publient leur propre rapport de fin d'année. De façon similaire, les rapports de fin d'année peuvent être indépendants ou peuvent être inclus dans des documents plus larges, tels que le budget. La forme du rapport est moins importante que son contenu.

L'OCDE recommande que le rapport de fin d'année soit mis à la disposition du public dans les six mois suivant la fin de l'année fiscale. Les rapports doivent normalement couvrir tous les articles principaux qui étaient présentés dans le budget, en expliquant les différences entre les

---

<sup>12</sup>Comme cela est inscrit, ces questions s'appliquent à des fonds non urgents. Les fonds destinés à couvrir des urgences sont généralement maniés à travers un ensemble distinct de procédures, parce qu'il n'y a parfois pas assez de temps pour que l'approbation du corps législatif soit obtenue avant que les fonds aient besoin d'être dépensés.

<sup>13</sup> De tels fonds de contingence doivent être distingués des fonds qui sont inclus dans le budget pour un objectif spécifique et leur dépense est contingente à l'apparition d'un événement spécifique.

estimations originelles (ainsi que modifiées par le corps législatif au cours de l'année) et les résultats réels pour les dépenses, les revenus, la dette, et les hypothèses macroéconomiques. Ils doivent également comprendre des informations sur les résultats non financiers.

**Les questions 111-123** explorent les pratiques liées à l'Institution Suprême de Contrôle<sup>14</sup>. Les questions 111, 112, 113, et 115 traitent de l'audit de contrôle annuel des comptes finaux réalisés à la fin de l'année par l'ISC. Ces audits sont parfois connus sous le nom de « confirmation des comptes gouvernementaux ». Dans la *Déclaration de Lima sur les lignes directrices des préceptes de l'audit* (Chapitre VI, section 16 (1)), il est clair que le rapport de confirmation annuelle de l'auditeur doit être publié et mis à la disposition du public. (La Déclaration de Lima est accessible sur Internet sur [http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html).) Et d'après les meilleures pratiques définies par l'OCDE, l'ISC doit réaliser ces audits dans les six mois suivant la fin de l'année budgétaire, pour les unités administratives (c'est-à-dire les ministères, les départements, ou les agences).

Les questions 111-112 s'intéressent à la réalisation en temps voulu du rapport d'audit annuel. Dans certains pays, de tels audits sont produits seulement après des périodes de temps substantielles, ce qui diminue de manière significative l'utilité des rapports. Dans la question 113 il est demandé si les rapports annuels d'audit d'attestation comprennent un résumé cadre. Les rapports d'audit sont parfois des documents très techniques, et un résumé cadre des résultats du rapport peut aider à rendre le rapport plus accessible aux médias et au public.

La question 114 traite de la manière par laquelle le chef et les membres supérieurs de l'Institution Suprême de Contrôle peuvent être démis de leur poste. (Pour la réponse à cette question, une procédure, telle que des poursuites criminelles, peut faire le test de la réponse « a ». C'est-à-dire, des poursuites criminelles peuvent être initiées par l'exécutif, mais le consentement final d'un membre du corps judiciaire - un juge- est nécessaire pour rendre un verdict de mauvaise conduite qui peut conduire au licenciement du chef de l'ISC). La *Déclaration de Lima sur les lignes directrices pour les préceptes de l'audit* définit un certain nombre de « meilleures pratiques » liées aux Institutions Suprêmes de Contrôle, notamment des mesures ayant pour but de garantir l'indépendance de l'institution par rapport à l'exécutif. Cette déclaration est disponible sur Internet sur [http://www.intosai.org/fr/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration/](http://www.intosai.org/fr/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/).

La question 115 s'interroge sur les audits des fonds extrabudgétaires. Ces fonds, bien que techniquement hors du budget, sont gouvernementaux par leur nature et doivent donc être sujets aux mêmes exigences d'audit que les autres programmes gouvernementaux.

La question 116 s'interroge sur le mandat légal de l'Institution Suprême de Contrôle pour entreprendre d'autres types d'audits en plus de ses audits de confirmation annuels. La question a

---

<sup>14</sup> L'Institution Suprême de Contrôle est une institution vitale qui rend l'exécutif responsable devant le corps législatif et le public. Assumant le rôle de supervision de la réception par l'exécutif des fonds publics, l'ISC réalise dans de nombreux pays des audits de conformité financière et législative ou de résultats. L'ISC est notamment connue sous les noms suivants: Auditeur Général, Contrôleur et Auditeur Général, Contrôleur Général, Cour de Comptes ou Inspecteur d'Etat. Les ISC disposant d'une structure collégiale sont connues entre autres comme les Conseils de l'Audit, les Cours et Chambres des Comptes, ou les Commissions d'Audit.

pour but d'explorer la portée des pouvoirs d'investigation de l'institution *dans le cadre de la loi*, plutôt que ce qu'elle choisit de contrôler en pratique.

Les audits de confirmation annuels ont pour but d'évaluer la légalité et la régularité de la comptabilité et de la gestion financière de l'exécutif. Cependant, l'ISC peut souhaiter entreprendre aussi d'autres types d'audits. La question 116 a pour but de couvrir d'autres audits que celui du rapport d'attestation annuel. Ceux-ci peuvent inclure par exemple des audits déclenchés par le rapport d'irrégularités dans un programme spécifique, ou des audits liés à des acquisitions ou privatisations. Dans certains pays, le mandat légal de l'ISC ne permet pas de réaliser des audits sur les fusions d'entreprises ou sur d'autres arrangements entre le public et le privé, ce qui limite sa capacité à auditer les recettes ou la dette publique. Cependant, dans d'autres pays, l'ISC ne peut réaliser d'audits autres que les audits financiers, elle n'est par exemple pas autorisée à mener des audits de performance ou du rapport qualité/prix, qui ont pour but d'examiner les résultats, l'économie et l'efficacité de l'administration publique. Les audits de résultats ne couvrent parfois pas seulement les opérations financières spécifiques, mais toutes les activités gouvernementales, incluant à la fois les systèmes organisationnel et administratif.

Veillez noter que les réponses « c » ou « d » ne doivent être choisies que si l'ISC est d'une manière ou d'une autre limitée dans son activité de contrôle mentionnée ci-dessus. Les réponses « c » ou « d » peuvent aussi être choisies si l'ISC n'a pas le mandat légal pour réviser les arrangements impliquant l'économie de pétrole, ou les fonds de stabilisation, d'autres types de fonds spéciaux ou extrabudgétaires, ou n'a pas la capacité de contrôler les parties de projets commerciaux impliquant le secteur privé.

Dans certains cas, l'Institution suprême de contrôle engage des entreprises privées de comptabilité pour entreprendre les audits d'entreprises commerciales publiques ou d'entreprises privées impliquées dans des *joint ventures* avec l'Etat. Les réponses « c » ou « d » doivent être choisies si l'emploi de ces services d'audits est sous le contrôle de l'exécutif, plutôt que de l'Institution suprême de contrôle.

Se référer à la Déclaration de Lima peut être utile pour réponse à cette question, dans la mesure où ses clauses servent à définir l'étendue appropriée du mandat légal d'une ISC et sa juridiction.

La question 117 a pour but d'établir quelles sont les branches du pouvoir qui déterminent le budget de l'ISC, et de définir si les fonds qui lui sont accordés sont suffisants pour remplir sa mission.

Question 118. Cette question a pour but d'évaluer si oui ou non l'Institution suprême de contrôle conserve une équipe assignée avec l'expertise pour entreprendre des audits du secteur de la sécurité. Pour répondre à cette question, veuillez considérer que le secteur de la sécurité inclut les forces de défense, la politique publique et les services d'intelligence. Veuillez fonder votre réponse à cette question sur les niveaux de personnel pourvu, et non sur le fait que dans la pratique l'Institution suprême d'audit conduise, ou non, des audits du secteur de la sécurité.

Question 119. Cette question cherche à mesurer l'engagement d'une Institution suprême d'audit pour promouvoir la participation publique dans l'influence de son agenda d'audit.

Chaque année, l'Institution suprême de contrôle entreprend généralement des audits sur un ensemble d'agences, de projets, et de programmes dans le pays. Alors qu'elle décide de son agenda d'audit, l'institution peut chercher à concentrer son attention sur au moins quelques agences, programmes, ou projets qui ont été suggérés par des membres du public, fondés sur des plaintes ou des suggestions reçues par l'ISC. L'ISC peut créer des mécanismes formels pour recevoir des informations du public – à travers son site Internet, des services d'assistance téléphonique, et des bureaux (et personnes) conçus pour collecter de telles informations. Vous devez choisir la réponse « a » si l'ISC maintient des lignes de communication facilement accessibles avec les membres du public et reçoit un grand nombre (plus de 100) de plaintes et suggestions du public. Si l'ISC maintient des canaux de communication mais que ces canaux ne sont pas facilement accessibles et que l'institution reçoit quelques (entre 10 et 100) suggestions ou plaintes du public, choisissez alors la réponse « b ». Si l'institution maintient des canaux de communication mais que ceux-ci ne sont presque jamais utilisés par le public, choisissez alors la réponse « c ».

Les questions 120-123 évaluent l'interaction de l'ISC avec le corps législatif et l'application de ses recommandations. Dans la question 120 il est demandé s'il existe un comité dans le corps législatif qui a la tâche spécifique de recevoir et de réviser les rapports d'audit de l'ISC. Certains pays disposent d'un « Comité des comptes publics » qui exerce cette responsabilité. Dans d'autres pays, les rapports d'audit sont envoyés à des comités dont les responsabilités concordent avec cette tâche. Une telle approche implique la réponse « a ».

La question 123 traite des audits de programmes qui peuvent ne pas être communiqués au public pour des raisons de sécurité nationale. Etant donné que le public ne reçoit pas d'informations sur de tels programmes secrets, il est essentiel que les législateurs disposent de ces informations, ce qui inclut tous les rapports d'audits. Les Institutions Suprêmes de Contrôle doivent disposer d'une équipe avec des autorisations de sécurité qui leur donnent accès à toutes les informations liées aux dépenses secrètes. *Veillez noter que vous aurez sûrement à interviewer des membres du corps législatif ou leurs équipes pour obtenir une réponse à cette question.*