



International Budget Partnership



Groupe de recherche en économie appliquée et théorique

Questionnaire sur le budget communal

Guide méthodologique

Bamako, Juin 2010

Table de matières

Introduction	1
1. Aperçu général	1
1.1. Principes importants liés à la transparence budgétaire.....	1
1.2. Structure du questionnaire.....	2
1.3. Entretiens avec la commune.....	3
2. (Section 1) Accessibilité des documents budgétaires.....	3
2.1. Principaux documents budgétaires utilisés	4
2.1.1. Projet de budget.....	4
2.1.2. Budget adopté.....	5
2.2. Année budgétaire.....	5
2.3. Titres, dates et liens Internet des documents budgétaires	6
2.4. Distribution des documents budgétaires	6
3. (Section 2) Notes sur les questions 1-38	7
3.1. Estimations pour l'année budgétaire et au-delà (Q1-10)	8
3.2. Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire (Q11-19).....	8
3.3. Exhaustivité des documents budgétaires (Q20-26)	9
3.4. Analyse budgétaire (Q27-32)	10
3.5. Informations additionnelles pour l'analyse budgétaire (Q33-38).....	11
4. (Section 3) Notes sur les Questions 39-85	12
4.1. Formulation du budget primitif (Q39-45)	13
4.2. Adoption du budget primitif (Q46-51).....	14
4.3. Exécution du budget primitif (Q52-71).....	15
4.4. Rapport de fin d'année (Q72-78)	17
4.5. Rapport d'inspections (Q79-85).....	17
5. (Sections 2 et 3) Modalités de réponses aux questions	18
5.1. Structure des questions.....	19
5.1.1. Structure des questions du projet de budget du Bureau communal	19
5.1.2. Structure des questions du processus budgétaire	20
5.2. Structure des réponses aux questions	21
5.3. Citations et commentaires	22
5.4. Citations tirées d'entretiens avec la commune	22
5.5. Révision par pair	22
6. Méthodologie d'évaluation de la transparence budgétaire communale	23
6.1. Remplissage du questionnaire	23
6.2. Indice de transparence budgétaire (ITB)	24
6.3. Evaluation du Conseil communal et des institutions d'inspection et d'audit	25

Introduction

Le questionnaire contient une série de questions qui cherchent à déterminer si certains types d'information sont fournis au public 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 répondants doivent produire la preuve qui justifie leur choix d'une réponse particulière en joignant une référence ou un commentaire sur chaque question. Le questionnaire sera ensuite relu par un agent communal pour s'assurer publiquement que les résultats produits par un répondant ne soient pas soumis à des biais potentiels. Enfin, GREAT procédera, en fonction des informations à sa disposition, au choix définitif des réponses aux questions.

En outre, le Questionnaire cherche essentiellement à découvrir ce qui se passe dans la pratique plutôt que ce que le droit requiert. Les questions qui font référence à des dispositions légales le stipulent clairement dans leur formulation. Il s'agit des questions 38, 50 et 82.

Le guide expose la méthode de recherche à utiliser pour remplir le questionnaire et présente aux répondants les concepts liés à la transparence budgétaire et à la gestion des dépenses communales et fournit des explications détaillées sur comment choisir entre les réponses possibles et les suppositions à utiliser pour répondre à chaque question.

Ce guide, pour répondre au questionnaire sur le Budget communal, fournit les informations et des instructions supplémentaires aux agents qui répondent aux questions. Le guide est structuré en 5 sections.

1. Aperçu général

Le but visé est la promotion de l'accès du public à l'information budgétaire à chacune des phases du processus budgétaire. La disponibilité d'une information budgétaire complète, compréhensive et opportune est essentielle pour la participation informée de la société civile au processus budgétaire. Plus spécifiquement, le questionnaire a 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. Ces informations permettent ensuite de:

- comprendre et appliquer aux pratiques observables dans les communes une sélection de critères de bonne pratique concernant la transparence budgétaire et la responsabilisation
- lier les efforts de recherche de la société civile sur la transparence des budgets dans les communes dans le but de promouvoir des initiatives individuelles dans chaque commune afin de porter une attention nationale à ce problème central.

Cette section transparaît dans la formulation des questions se rapportant à la transparence budgétaire.

1.1. Principes importants liés à la transparence budgétaire

Le questionnaire ainsi que le traitement des données qui est ensuite fait permettent de saisir et d'opérationnaliser certains principes de base importants liés à la transparence budgétaire et aux pratiques responsables de formulation du budget. Ce sont :

- l'autorisation préalable: le Conseil communal doit autoriser les mesures impliquant les dépenses, les recettes avant que l'action ne soit accomplie par le Bureau communal
- l'unité: l'ensemble des dépenses annuelles, des recettes et des autres activités financières communales proposées doivent être présentées au Conseil communal en un seul document consolidé, le projet de budget. Peu importe qu'il se présente sous la forme d'un document principal de budget avec plusieurs documents annexes qui accompagnent le premier
- l'exhaustivité: le Bureau communal ne doit pas seulement divulguer ses activités financières dans son projet de budget annuel, des documents doivent être publiés à d'autres moments au cours de l'année budgétaire pour fournir une image complète, actualisée de ses actions
- la périodicité: le Bureau communal doit respecter les dates limites du calendrier annuel pour la présentation des comptes finaux au public et à l'institution de contrôle
- la spécificité: la description de tous les postes budgétaires doit déboucher sur une vision d'ensemble claire des dépenses de la commune. Les descriptions fournies pour les postes budgétaires ne doivent pas être regroupées (présentées comme d'imposants totaux) qu'elles en deviennent vagues, doivent être présentées selon des systèmes de classification qui évitent qu'elles soient obscures
- la légalité: toutes les dépenses et activités doivent être réalisées dans le cadre de la loi. Quand la loi ignore ou ne promeut pas les principes de base de la transparence et la responsabilisation, les citoyens doivent formuler des recommandations afin de l'amender
- la publicité: tous les citoyens d'une commune doivent avoir le droit, comme individus ou organisations, de formuler et d'exprimer leurs opinions sur le budget de la commune. Pour cela, les documents doivent être largement accessibles et formulés de manière simple et compréhensible de l'ensemble des utilisateurs
- les fins et moyens: des liens clairs doivent être établis entre les politiques communales, les plans, les recettes budgétaires et les résultats finaux. L'explication accompagnant le budget doit communiquer clairement les objectifs du budget et les résultats mesurables.

1.2. Structure du questionnaire

Le questionnaire sur le Budget communal 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 communal. Cette première section requiert du répondant au questionnaire qu'il identifie chacun des documents budgétaires essentiels de la commune. Ces documents seront ensuite utilisés pour répondre à de nombreuses questions des deuxième et troisième sections du questionnaire, lesquelles sections contiennent un total de 85 questions, regroupées en deux principales catégories: le Budget primitif du Bureau communal et le processus budgétaire.

Plus spécifiquement, la section 2 traite des documents publiés lors de l'évaluation par le Conseil communal du processus budgétaire. Cette section cherche à faire le constat des types d'informations qui sont fournies par le Budget primitif du Bureau communal, ainsi qu'à offrir des informations supplémentaires pour aider à rechercher et à analyser les données présentées dans le budget. Le budget primitif du Bureau communal 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 trouvées dans ce document ou ensemble de documents sont reportées et reflétées dans les documents

budgétaires publiés plus tard dans l'année. Par exemple, la classification des dépenses par unités administratives dans le budget primitif du Bureau communal sera probablement répliquée dans les rapports en cours et de fin d'année.

La section 3 traite 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 la commune peut 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.

1.3. Entretiens avec la commune

Solliciter et obtenir des entretiens avec des agents de la mairie ou des conseillers communaux sera nécessaire pour remplir le questionnaire. Ces entretiens sont nécessaires particulièrement pour obtenir les informations sur les tableaux de la section 1 du questionnaire ainsi que certaines questions spécifiques telles que Q42, 84, 85 qui traitent des informations que les conseillers communaux doivent recevoir. Ces questions nécessiteront éventuellement un entretien avec un conseiller communal ou un agent de la mairie. Le paragraphe 5.4 du présent guide explicite les bonnes conduites d'entretien avec les agents de la mairie ou des conseillers communaux.

2. (Section 1) Accessibilité des documents budgétaires

Dans la perspective des citoyens et de leurs organisations, qui s'intéressent au budget, l'accès du public à de tels documents est essentiel dans la mesure où seuls ces documents peuvent aider à informer le public et faciliter un processus budgétaire global. Le but du questionnaire étant d'examiner l'ouverture du processus budgétaire, il importe d'explorer les documents qui sont mis à la disposition du public.

La présente section contient une série de quatre tableaux, qui traitent des principaux documents budgétaires utilisés dans le questionnaire. Ces documents incluent:

- le Projet de budget (Budget primitif)
- la note explicative au budget
- les documents budgétaires annexes
- le budget des citoyens
- le budget primitif adopté
- les rapports en cours d'année
- le rapport de milieu d'année
- le rapport de fin d'année
- le rapport d'inspection/audit.

Ces documents transparaissent tout le long du questionnaire.

2.1. Principaux documents budgétaires utilisés

Cette première section du questionnaire requiert des répondants qu'ils identifient et classifient les documents budgétaires de la commune selon les quatre phases du processus budgétaire. Les documents identifiés dans la première section doivent alors être utilisés pour répondre aux questions correspondantes dans les sections 2 et 3.

Questions des Sections 2 et 3 sur les documents budgétaires

Budget primitif du Bureau communal.....	Questions 1-32 et 44-45
Budget primitif adopté.....	Question 51
Rapports en cours d'année.....	Questions 52- 60
Rapport de milieu d'année.....	Questions 61-66
Rapport de fin d'année.....	Questions 72-78
Rapport d'inspection.....	Questions 79-81

2.1.1. Projet de budget

Le Budget primitif du Bureau communal est le projet de budget de l'exécutif communal. Il doit être mis à la disposition du public avant soumission à l'adoption par le Conseil communal. Cette mise à disposition du public avant adoption par le Conseil communal est le signe que le projet de budget est "mis à la dispute du public". Sinon, il ne l'est pas. En règle générale, le document qui sert de support au projet de budget communal est accompagné de plusieurs autres documents. C'est tout cet ensemble de documents qui doit être pris en compte pour répondre aux questions 1-32 et 44-45 de la section 2 du questionnaire. On ne doit pas utiliser la version du budget primitif adopté pour répondre à ces questions relatives au projet de budget. Si ledit projet n'est pas mis à la disposition du public avant son adoption par le Conseil communal, alors la réponse à toutes les questions sera "d".

Dans certaines communes, le maire publie un calendrier des dates butoirs pour les services techniques déconcentrés qu'il utilisera pour la formulation du projet de budget, une synthèse du processus qui va être suivi pour élaborer le budget.

L'expression "autres documents budgétaires annexes" utilisée dans le questionnaire fait référence aux documents qui accompagnent le projet de budget. Ils peuvent être utilisés pour éclairer le débat sur le budget avant qu'il ne soit adopté par le Conseil communal. Ne sont pas ici prises en compte les informations publiées par le Bureau communal ou autres agences communales à d'autres moments de l'année. Par contre, seront considérés comme "documents budgétaires annexes" les PDESC, dès lors qu'ils ont 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 sur le cadre socioéconomique que le budget et reflètent les mêmes niveaux annuels de recettes et de dépenses au cours des années où elles se superposent au budget. C'est particulièrement pertinent pour les questions 7-8 et 28.

Les données des années antérieures dans le projet de budget du Bureau communal ne doivent pas concerner les informations contenues dans les documents publiés lors des autres étapes du processus budgétaire (rapports en cours d'année, de fin d'année ou rapport d'audit) notamment pour répondre aux questions 11-19 relatives aux données des années antérieures

dans le projet de budget ou Budget primitif du Bureau communal. Si le projet de budget ne contient pas d'informations sur l'année précédente, alors choisir la réponse "d" aux questions 11-19.

2.1.2. Budget adopté

Après avoir débattu le budget du Bureau communal, le Conseil communal adopte généralement le budget. Le budget adopté doit être communiqué au public quelques temps après son adoption. La question 51 traite du contenu du budget adopté. Il ne faut pas utiliser le budget adopté pour répondre aux questions 1-32 et 44-45 relatives au projet de budget du Bureau communal.

Il est aussi fait parfois référence aux rapports en cours d'année. Ces rapports sont utilisés pour répondre aux questions 52-60. Le rapport de milieu d'année est appelé revue de milieu d'année. Il doit contenir une mise à jour générale concernant l'exécution du budget, incluant un passage en revue des hypothèses économiques qui sous-tendent le budget, ainsi qu'une mise à jour des prévisions de recettes pour le budget de l'année en cours. En outre, il doit être publié après la fin de la période couverte par le rapport, délai n'excédant pas 6 mois pour être considéré comme disponible. S'il n'y a pas de revue en milieu d'année, alors cocher la réponse "d" pour toutes les questions y afférentes pour indiquer qu'il n'y a pas de telle revue accessible au public (Questions 61-65).

Un rapport de fin d'année peut être publié sous la forme d'un rapport unique consolidé émanant du Bureau communal et/ou des services compétents de l'Etat tels que la perception, service qui produit un compte de gestion. Le rapport de fin d'année est traité par les questions 72-78 et ne doit pas être confondu avec les rapports d'inspection ou d'audit. Les rapports de fin d'année qui ont été publiés jusqu'à deux ans avant l'année de l'enquête GREAT sont acceptés comme "mis à la disposition du public".

Le rapport d'inspection se réfère au document produit par l'institution d'inspection attestant les comptes finaux de fin d'année de la commune, pour répondre aux questions 79-81. Les rapports d'inspection qui ont été publiés jusqu'à trois ans avant l'année d'enquête peuvent être considérés comme "mis à la disposition du public".

2.2. Année budgétaire

Pour le premier tableau, le répondant 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, il notera, "non accessible".

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, si le questionnaire est rempli le premier mois de l'année fiscale 2011, et que le budget couvrant cette année a été étudié par le Conseil communal et adopté. Dans ce cas, le répondant doit utiliser le budget 2011 pour les questions liées au projet de budget du Bureau communal et donc l'année fiscale 2011 sera considérée comme l'année budgétaire AB.

Comme l'année fiscale 2011 ne ferait que commencer, les questions liées aux rapports en cours d'année devront être appliquées aux rapports publiés concernant le budget 2010, étant donné qu'il s'agit du budget le plus récent pour lequel des rapports de suivi en cours d'année ont été produits. Par ailleurs, bien que dans ce cas, l'année fiscale 2010 est achevée, les rapports de fin d'année ou les rapports d'inspection n'ont probablement pas encore été publiés pour cette année. Ainsi, les questions concernant ces rapports devront s'appliquer au budget 2009, ou à des budgets précédents, cela dépend du retard pris pour la publication desdits rapports. Il faut préciser que l'année budgétaire la plus récente peut être distincte de la dernière publication d'un document particulier ou de la réalisation d'un aspect particulier du processus budgétaire.

Il faut également retenir que pour remplir le tableau 1, le document budgétaire considéré doit être accessible au public. Sinon, le document est déclaré " Non disponible". Un document est dit accessible si tout citoyen est en mesure de l'obtenir à travers une requête auprès de l'autorité communale publiant ledit document.

Pour répondre aux questions du questionnaire relatives à l'accessibilité d'un document quelconque, il faut veiller à ce que ledit document soit destiné au public sur demande ou sans demande, par exemple sur Internet ou par affichage public. Ainsi, un document qui serait accessible seulement à certains citoyens mais pas à d'autres qui en feraient la demande ne sera pas considéré comme "accessible au public". Le répondant peut lui-même faire le test ou le faire faire pour apporter les preuves du degré d'accès à des documents budgétaires.

2.3. Titres, dates et liens Internet des documents budgétaires

Le tableau 2 demande au répondant de fournir le titre et les liens des sites Internet pour chaque document utilisé. Pour les documents qui ne sont pas disponibles sur Internet, l'on indiquera une des trois options suivantes :

- NP pour non produit
- NA, produit mais non accessible
- NI, accessible au public mais pas sur Internet.

Il est important de ne pas confondre un document budgétaire avec un autre pour remplir le questionnaire. L'atelier méthodologique de Juin 2010 à Ségou a apporté une aide précieuse dans la distinction des différents documents budgétaires. Il ne supprime toutefois pas toute difficulté à distinguer les documents en dépit du soin apporté au questionnaire au sortir de Ségou. Il reste important de ne pas les confondre. En cas de doute persistant, le répondant devra contacter GREAT afin de répondre correctement aux questions des sections 2 et 3.

2.4. Distribution des documents budgétaires

Pour les objectifs du questionnaire, les documents budgétaires et les rapports produits par le Bureau communal et d'autres institutions peuvent se répartir en 4 catégories :

- les documents qui ne sont pas produits du tout
- les documents qui sont produits seulement pour un usage interne et qui ne sont pas accessibles au public, ou qui sont produits mais non publiés dans un laps de temps spécifique

- les documents qui sont produits et qui sont accessibles au public gratuitement ou à faible coût, mais seulement s'ils en font la demande auprès de la commune
- 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 de la mairie (par exemple sur Internet ou dans des bibliothèques municipales).

Dans la partie supérieure des tableaux 3 et 4, le répondant inscrira "oui" pour indiquer si le rapport est:

- A non produit, même pour un usage interne
- 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 (par exemple dans les bibliothèques, sur Internet).

La partie inférieure de ces mêmes tableaux doit être remplie seulement à l'aide de documents qui sont distribués au public (c'est-à-dire seulement si la réponse à la partie supérieure était "oui" à "D". Elle établit la nature de cette distribution en regardant l'étendue de la distribution et si le Bureau communal en fait la promotion active auprès des médias et du public.

Les options 1-2 concernent le calendrier et les annonces en avance. Il est très important que le Bureau communal fixe une date de publication à l'avance parce qu'il s'engage alors à publier les informations et offre au public l'opportunité de planifier et de préparer cette publication.

Les options 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 des documents sont disponibles sur des sites Internet officiels qui peuvent être consultés par le public. Dans de nombreux cas, l'accès à Internet n'est pas dans les mœurs des communes. 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 aux conseillers communaux. 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 ou par radio).

L'option 7 concerne les localités de la commune qui sont hors du chef lieu ou des grandes agglomérations. Dans l'option 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. L'option 9 observe si le Bureau communal 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.

3. (Section 2) Notes sur les questions 1-38

La section 2 analyse le Budget primitif du Bureau municipal qui est l'organe d'élaboration et d'exécution du budget comme stipulé dans les textes régissant la décentralisation en

République du Mali. Subdivisée en cinq paragraphes, cette section porte sur les estimations futures et antérieures du budget, l'exhaustivité et l'analyse budgétaire ainsi que d'autres informations portant sur le budget.

3.1. Estimations pour l'année budgétaire et au-delà (Q1-10)

Ce paragraphe s'intéresse à la nomenclature des dépenses dans le document budgétaire, vérifie si elles sont organisées selon un code défini par la loi. Il fait aussi le point sur les projets décrits dans le budget, l'organisation du document en grands agrégats, l'identification des sources de recettes, les délais, les informations sur les arriérés, les avoirs financiers et non et même les prévisions socioéconomiques.

Les questions 1-3 s'intéressent à la classification des dépenses selon différents modes (unité administrative, fonctionnel et économique) chacun ayant des avantages et des inconvénients. Par exemple, la classification fonctionnelle indique l'objectif pour lequel les fonds seront utilisés, tel que la santé, l'éducation, l'hydraulique.

Quant à la question 4, elle fait le point sur les dépenses par projet. Cette question peut faire référence à la nomenclature budgétaire communale, qui, elle, organise la présentation du budget à ce niveau.

Les questions 5-8 se concentrent sur l'ensemble des recettes de la commune qui sont organisées en recettes fiscales (comme la TDRL, les patentes, les impôts sur les traitements et salaires, etc.) et non fiscales (subventions de l'Etat, ventes de récoltes et de produits forestiers, recettes d'utilisation du domaine, etc.) et sa présentation dans le document budgétaire. Il est important que les estimations de recettes soient détaillées et présentées en fonction de leur source, compte tenu des caractéristiques des différentes recettes, par exemple les personnes supportant le coût de l'impôt et le rôle des conditions économiques sur les perceptions.

Les questions 9 et 10 portent respectivement sur le montant total des arriérés de paiement de la commune au cours de l'année budgétaire et sur les prévisions socioéconomiques sur lesquelles se fondent les projections budgétaires.

3.2. Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire (Q11-19)

Les questions 11-13 sont les pendantes des questions 1-3 qui sont liées à la présentation et classification des dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire.

La question 14 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.

La question 15 évalue la qualité des données sur les dépenses pour l'année antérieure à l'année budgétaire, données importantes pour évaluer le projet de budget de l'année budgétaire. Généralement, quand le budget est présenté, l'année antérieure à l'année budgétaire n'est pas encore achevée. Ainsi le Bureau communal 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 les questions 16 et 17, il est demandé les mêmes informations concernant les années antérieures sur les recettes et les dépenses de l'année budgétaire.

Les questions 18 et 19 parlent des arriérés de paiement accumulés par la commune au cours de l'année budgétaire antérieure. Il est important, pour être conforme à la réalité des faits, de prendre en compte ces montants dans la prévision budgétaire et également la réalité des chiffres surtout pour la question 19.

3.3. Exhaustivité des documents budgétaires (Q20-26)

Le questionnaire cherche à analyser toutes les sources de recettes et les dépenses. C'est pour cela qu'un accent est mis sur les fonds extrabudgétaires, les activités quasi-fiscales, les avoirs non financiers, les dons et leurs sources, essentiellement toutes les activités communales qui ont un impact sur le budget pour l'année budgétaire en cours ou dans les années budgétaires à venir. 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 recettes et de la dette. Pour ces cas-là, le Bureau communal doit normalement fournir des informations supplémentaires suffisamment détaillées pour faciliter la vérification et s'assurer que la totalité des activités fiscales de la commune sont connues au moment où 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 peuvent conduire à un épuisement considérable des budgets communaux.

En règle générale, les informations supplémentaires doivent inclure une analyse sur le mode narratif qui indique l'objectif de la politique communale, sa durée, et les bénéficiaires attendus de ces activités et des estimations quantitatives quand cela est possible.

La question 20 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. Par exemple de larges programmes de retraite ou de sécurité sociale peuvent être mis en place en tant que fonds extrabudgétaires, dans lesquels les recettes collectées et les bénéfices dépensés sont enregistrés dans un fonds séparé du budget. Aussi, la séparation de ce fonds extrabudgétaire sert un objectif politique légitime, et les finances et activités de ces fonds sont tout à fait transparentes. Toutefois, ces fonds peuvent être utilisés de façon discrétionnaire, et on ne sait que peu sinon rien sur les finances et activités du fonds.

La question 21 examine la divulgation par le Bureau communal des informations liées à ses détentions d'avoirs financiers. Les avoirs financiers doivent être classés par type majeur reflétant leur nature, et par défaut, des informations historiques pour chaque catégorie doivent être incluses.

Quant à la question 22, l'évaluation des avoirs non financiers dans beaucoup de communes est problématique surtout dans celles ne pratiquant pas de comptabilité accumulative. Ces

avoirs non financiers concernent les immeubles, les équipements et tout avoir de la commune qui n'est pas financier. Il est considéré comme acceptable de fournir des informations résumées dans les documents budgétaires issues du registre des avoirs de la commune.

La question 23 concerne les problèmes liés aux recettes. Elle 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 une recette non financière 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'une commune partenaire, qui est intéressante ici.

La question 24 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 communales de subvention d'une entreprise au niveau local. C'est pourquoi 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. En outre, la question a pour but de couvrir non seulement la publication des nouvelles dépenses fiscales proposées durant l'année budgétaire, mais aussi la divulgation de toutes les dépenses fiscales qui sont contenues dans le budget primitif du Bureau communal. Par conséquent, une réponse "a" indique qu'il figure une analyse complète de toutes les dépenses fiscales (pas seulement des nouvelles propositions) affectant les recettes dans les documents budgétaires.

La question 25 concerne les passifs futurs générant des dépenses à la suite d'engagements communaux 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 proche avenir. Un passif typique implique l'obligation de la commune de payer des allocations de retraite ou de couvrir les frais de santé des futurs retraités. Sous comptabilité monétaire, seuls les paiements 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.

Dans la question 26, 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 de la commune, et quelles recettes sont réservées pour des objectifs spécifiques. Le répondant doit prendre des précautions pour répondre à cette question si la commune 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, répondre "e" non applicable

3.4. Analyse budgétaire (Q27-32)

Ce paragraphe s'intéresse aux liens entre le budget et les politiques de développement des communes. Aussi, un accent est mis sur l'identification des bénéficiaires. Ensuite, le questionnaire procède à une évaluation des programmes financés par le budget en s'intéressant au lien entre les résultats et les ressources utilisées.

Dans les questions 27-28, il est demandé si le budget 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, c'est pourquoi le lien entre les objectifs déclarés de la commune et les politiques publiques du gouvernement doit être clair. Le budget doit normalement être le point culminant des processus de planification et budgétaire du Bureau communal.

La question 29 s'intéresse aux données non financières qui 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. Pour un projet de sécurité sociale, les données peuvent refléter le nombre de bénéficiaires. En gros, ces données doivent aider à définir le nombre de personnes que la commune a employées pour fournir un service et le nombre de personnes qui bénéficient du service.

Les questions 30-31 examinent les indicateurs de résultats qui sont utilisés pour évaluer le progrès vers la réalisation des objectifs en matière de politiques communales.

Dans la question 32, il est demandé si le budget met en lumière les politiques publiques, à la fois les nouvelles et celles déjà existantes, qui bénéficient aux pauvres de la commune. Cette question a pour but d'évaluer seulement les projets qui s'adressent directement aux besoins immédiats des personnes défavorisées, tels qu'à travers l'assistance financière ou le logement, plutôt qu'indirectement. Ces informations sont particulièrement intéressantes pour ceux qui cherchent à consolider les engagements de la commune dans la lutte contre la pauvreté. La question cherche donc à savoir si la commune prend en compte les politiques publiques (gouvernementales) de lutte contre la pauvreté au niveau communal, par exemple le CSCR (Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté).

3.5. Informations additionnelles pour l'analyse budgétaire (Q33-38)

L'intérêt ici porte sur l'analyse des impôts à travers le taux et la mise à disposition du citoyen des informations les concernant. Dans le document budgétaire, est-ce qu'il existe un résumé ou un budget des citoyens, une manière d'informer le citoyen sur le budget de la collectivité.

Les questions 33-34 se concentrent sur les recettes. Dans la question 33, il est demandé si les informations concernant les taux fiscaux sont communiquées à la population. Le répondant doit s'assurer en choisissant les réponses "a" ou "b" que le public peut effectivement obtenir des informations sur les impôts, les redevances, les primes de contrat, les droits ou d'autres paiements associés aux projets commerciaux impliquant le privé. La question 34 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 est publiée. Les taux d'imposition, les cotisations 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. Le répondant doit répondre à ces questions en supposant que les informations peuvent être accessibles à partir de toutes les sources communiquées par le Bureau communal.

Les questions 35-36 s'intéressent aux moyens par lesquels le budget peut être rendu plus accessible à un public plus large. Par exemple, dans la question 35, il est demandé si un résumé du budget primitif est fourni. Un résumé 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 certaines communes, cela apparaît sous forme d'un compte rendu affiché ou publié en nombre limité aux citoyens de la commune. Dans la question 36, il est demandé si le budget primitif a été publié 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.

La question 37 observe les conditions associées à l'assistance des donateurs, soit des institutions financières internationales ou des donateurs bilatéraux. Dans certaines communes, cette assistance représente une part significative de la totalité des recettes. Toutes les conditions associées à ces fonds peuvent, par conséquent, avoir un impact significatif sur le contenu du budget primitif. Certains fonds peuvent être disponibles, par exemple, seulement pour un projet spécifique (construction d'une école, d'une maternité, etc.) mais aussi d'autres objectifs non spécifiques. 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. La publication de cette information peut être faite soit par le Bureau communal soit par un de ses services techniques. Si le répondant réalise que les documents dans lesquels figurent les conditionnalités, sont cachés au public, il peut le mentionner dans la section commentaire. Ce fait implique une réponse "c", si quelques autres informations au moins sont accessibles.

La question 38 s'intéresse aux moyens par lesquels le budget primitif peut être rendu plus accessible à un public plus large. Elle porte sur l'existence dans la loi d'un droit d'accès à l'information communale portant sur 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 au sein du Bureau communal pour fournir réellement les informations. Des frais 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", selon le volume 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, le répondant doit choisir "c" et expliquer ce qui précède dans la section commentaire. Mais, il doit choisir "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.

4. (Section 3) Notes sur les Questions 39-85

Le budget suit un processus budgétaire au niveau communal. Cette section vise donc à comprendre ce processus en analysant sa formulation, son adoption par le Conseil communal, son approbation par l'autorité de tutelle, son exécution par le maire qui est l'organe exécutif selon les textes de la décentralisation et son contrôle par l'instance suprême de contrôle qui est la section des comptes de la cour suprême pour le cas du Mali.

Le tableau 4.1 fait le parallèle entre les acteurs nationaux et communaux. Il permet de mieux comprendre les acteurs impliqués dans le processus budgétaire et mieux clarifier les rôles de chaque acteur

Tableau 4.1. Liens entre acteurs du niveau national et communal

Budget communal	Budget d'Etat
(préparation) Mairie	(préparation) Ministère chargé des finances
(projet de budget) Bureau communal	(projet de budget) Exécutif/Gouvernement
(adoption du budget) Conseil communal	(vote du budget) Assemblée nationale
(approbation du budget) Préfet/gouverneur	(promulgation) Président de la République

4.1. Formulation du budget primitif (Q39-45)

Ce paragraphe s'intéresse aux délais de formulation et de planification du processus, à la consultation du Conseil communal et du public dans le processus d'élaboration du budget. Aussi, un lien est fait avec le public surtout en matière de rapportage et de reddition des comptes et également de cadrage socioéconomique.

Les questions 39-40 déterminent dans quelle mesure le Bureau communal est ouvert à la présentation de son budget primitif au Conseil communal en respectant les délais. La question 39 renvoie à une exigence de base à l'ouverture qui est l'annonce à l'avance par le Bureau communal de la date de présentation du budget primitif. Des annonces plus précoces permettent aux conseillers et autres personnes intéressées de contrôler le processus budgétaire et de préparer le débat autour du budget primitif. Afin de répondre à la question 39, si la parution la plus récente du budget primitif intervient plus tard que de coutume du fait d'un événement particulier, telle qu'une élection, le répondant doit utiliser la base d'un exercice budgétaire normal pour y répondre. La question 40 s'intéresse au calendrier interne de l'élaboration du budget primitif par le Bureau communal. Un tel calendrier est important dans la gestion du processus d'élaboration du budget primitif, pour garantir la prise en compte des points de vue de l'ensemble des parties prenantes au processus.

La question 41 demande si un tel calendrier interne est transmis au public.

Les questions 42-43 examinent les pratiques du Bureau communal relatives aux consultations pendant l'élaboration du budget primitif. Ces consultations devraient discuter des priorités politiques (telles que les allocations aux différents secteurs). Dans la question 42, il est demandé si le Bureau communal cherche à connaître de façon large les vues des conseillers communaux. La question vise à délimiter l'éventail des opinions différentes que le Bureau communal 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 le Bureau communal rencontre des membres de tous les bords politiques à la commune. La réponse "b" est appropriée quand le Bureau communal consulte un groupe restreint de conseillers clés, tels que les conseillers leaders, ou les présidents de commissions. La réponse "c" convient si le Bureau communal ne consulte de façon informelle que des conseillers proches.

La question 43 cherche à savoir si le Bureau communal tient des consultations régulières avec le public pendant le processus d'élaboration du budget primitif. Pour répondre à cette question, le public inclut 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 du Bureau communal), des représentants d'organisations de la société civile, de syndicats, d'organisations communautaires et de tout autre type d'organisations. La question vise à savoir si les consultations publiques que le Bureau communal peut tenir sur des bases annuelles, contribuent à la définition des priorités budgétaires présentes dans son budget primitif. Par conséquent, cette question sera renseignée sur la base des consultations intervenues 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 local. De telles consultations sont très importantes, mais doivent aussi être l'occasion pour le public de débattre des priorités annuelles du budget primitif de l'année.

Si la commune tient des consultations publiques sur de tels plans pendant la période d'élaboration du budget primitif, il est important que le répondant le mentionne dans la section commentaire.

Les questions 44-45 couvrent la présentation du projet de budget par le Bureau communal, projet de budget qui encourage le débat sur le budget et influence son impact sur l'économie. Il permet au Bureau communal de mettre en lien ses objectifs politiques et les ressources mises à disposition par le budget. La question 45 concerne le contenu pertinent d'un projet de budget qui inclut une déclaration des plans économique et de politique fiscale de la commune pour le budget à venir ainsi que pour au moins les deux prochaines années fiscales.

4.2. Adoption du budget primitif (Q46-51)

L'adoption du budget est le processus par lequel l'ensemble des conseillers donnent leur caution au projet de budget du maire. Elle se fait en session appelée session budgétaire. Ici, le questionnaire renseigne sur les délais, les travaux des commissions et les détails du document proposé à l'intention des conseillers.

La question 46 concerne le moment où Le Bureau communal soumet au Conseil communal son budget primitif. La loi recommande que le budget primitif doit être soumis au Conseil communal au moins 7 jours francs en avance pour permettre au Conseil communal d'examiner correctement, et au plus tard le 31 Octobre à l'autorité de tutelle.

Les questions 47-49 examinent les pratiques du Conseil communal en ce qui concerne les audiences organisées sur les différents aspects du budget primitif. La question vise les auditions de commissions de travail car elles sont généralement d'un plus grand intérêt que les débats où est engagé le Conseil communal 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. Le répondant doit mentionner "d" à ces questions si des auditions existent mais ne remplissent aucune de ces deux conditions. Afin de répondre à ces questions, les membres du Bureau communal peuvent inclure d'autres personnes. Le public qui est invité à prendre part à ces auditions peut regrouper tout individu, toute organisation ou toute association indépendante de la mairie.

La question 50 traite du pouvoir du Conseil communal d'amender le budget primitif. Les pouvoirs du Conseil communal d'amender le budget primitif peuvent varier de façon conséquente. La réponse "a" est appropriée seulement s'il n'y a aucune restriction au droit du

Conseil communal à modifier le budget primitif du Bureau communal. La réponse "b" serait appropriée si, par exemple, le Conseil communal avait un pouvoir restreint de modifier le budget primitif du Bureau communal en augmentant ou en diminuant les niveaux de recettes, et de financements. Finalement la réponse "d" ne s'applique que si le Conseil communal ne peut obtenir aucun changement (ou seulement de petits changements techniques), ou si les amendements doivent être approuvés par le Bureau communal, et ainsi n'est pas fondamentalement capable d'approuver ou de rejeter le budget dans son ensemble.

La question 51 établit le niveau de détail portant sur les dépenses qui est fourni dans le texte du budget primitif. Des informations détaillées peuvent accroître la capacité du Conseil communal à tenir le Bureau communal responsable de la réalisation des priorités implicites dans les priorités de financement du budget.

4.3. Exécution du budget primitif (Q52-71)

Une fois adopté et approuvé, le budget est exécuté par le maire. Le questionnaire cherche donc à voir les rapports élaborés en cours et en fin d'année par le maire. Aussi, il fait le point sur les réalités des recettes et la comparaison entre les dépenses et les recettes de l'année budgétaire. Cette partie fait le point de l'exécution du budget primitif par le Bureau communal. Il s'agit donc de la publication des rapports en cours d'année, de la revue de milieu d'année et de la démarche d'élaboration du budget additionnel de la commune, élaboration du budget additionnel devenu, chaque année, presque une obligation pour les communes.

Les questions 52-54 traitent du contenu et du caractère opportun des rapports rédigés pendant l'année d'exécution du budget primitif approuvé. Ces rapports, s'ils sont publiés mensuellement, sont mentionnés ici comme des rapports en cours d'année. Ils visent à montrer l'évolution de l'exécution du budget primitif approuvé. La question 53 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. Ceci peut être déterminé en agréant les dépenses réelles de ces unités administratives qui ont publié des rapports en cours d'année, puis en comparant cette somme à l'affectation agrégée pour ces unités telle que spécifiée dans le budget primitif approuvé.

La question 55 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.

Les questions 56-58 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.).

La question 59 traite de la régie d'avance communiquée au public.

La question 60 s'intéresse à la communication du rapport en cours au public sur les dépenses réelles.

Les questions 61-66 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 primitif approuvé. Un

examen général de l'exécution du budget primitif approuvé après six mois d'exécution est considéré comme nécessaire pour s'assurer que les projets sont effectivement exécutés et pour identifier tout problème émergeant. 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 le répondant est invité à choisir "d" à toutes les questions relatives au rapport en milieu d'année s'il n'est pas effectué dans la commune. 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. De même, le rapport en milieu d'année doit inclure des prévisions révisées de l'évolution de l'économie locale 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 67 renvoie aux actions réalisées par le Bureau communal pour modifier le niveau de financement des unités administratives au sein du budget primitif approuvé. 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.

Dans certaines communes, le Bureau communal a légalement le pouvoir d'ajuster les niveaux de financement pendant l'exécution du budget primitif (connu sous le nom de "virement"). Pour plus de simplicité, la question a été conçue pour étudier les changements entre les unités administratives entre les chapitres. Mais les règles entourant la réallocation de fonds peuvent viser des unités plus petites dans certaines communes, tels que le fonctionnement, l'éducation, la santé.

De plus, le montant que le Bureau communal a le droit de transférer entre unités administratives ne doit pas être excessif, au point de porter atteinte à la crédibilité de celui-ci vis-à-vis du Conseil communal. Le répondant doit mentionner dans l'espace réservé aux commentaires, les montants de fonds que le Bureau communal est autorisé à modifier sans passer par l'accord du Conseil communal.

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 Conseil communal avant de réaliser tout changement dans le montant de financement (réponse "a"). Une autre possibilité (réponse "b") est d'obliger le Bureau communal à notifier au Conseil communal son intention d'effectuer des ajustements financiers, donnant ainsi au conseil l'opportunité de rejeter ou de modifier ces ajustements avant qu'ils ne soient effectifs.

La question 68 traite de l'acquisition de biens et de services dans la pratique. La question demande au répondant d'indiquer des exemples crédibles d'acquisitions irrégulières rapportées au public. Il est important d'utiliser des citations d'exemples spécifiques d'irrégularités dans la section réservée aux commentaires.

Des procédures d'acquisition ouvertes et concurrentielles doivent être conçues pour 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 Conseil communal.

Les questions 69-70 s'intéressent aux révisions budgétaires (connus sous le nom de "budget additionnel») et à leur adoption par le Conseil communal. Bien que le recours à un budget additionnel soit courant dans la plupart des communes, le recours habituel à d'importantes sommes peut être le signe de mauvaises pratiques budgétaires.

La question 71 traite des fonds de contingence qui sont inclus dans un budget sans objectif spécifique identifié. En plus de servir d'amortisseur pour couvrir les dépenses non prévues, ces fonds peuvent refléter l'existence d'une réserve de fonds que le Bureau communal 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 Conseil communal avant qu'un seul fonds ne soit dépensé.

4.4. Rapport de fin d'année (Q72-78)

Ce paragraphe s'intéresse aux liens avec l'institution d'inspection et/ou d'audit. Le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur sont transmis à l'inspection.

Les questions 72-78 traitent des rapports de fin d'année du Bureau communal, qui sont des documents de comptabilité essentiels. Dans de nombreuses communes, un rapport de fin d'année est publié, et consolide les informations sur les dépenses des unités administratives, les perceptions de recettes, sous forme de compte administratif. La forme du rapport est moins importante que son contenu.

Il est nécessaire que ce 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 estimations originelles (ainsi que modifiées par le Conseil communal au cours de l'année) et les résultats réels pour les dépenses, les recettes, les subventions et les hypothèses socio-économiques. Ils doivent également comprendre des informations sur les résultats non financiers.

4.5. Rapport d'inspections (Q79-85)

En fin d'année, les services d'inspection font des missions pour auditer les comptes des communes. Cette partie s'intéresse donc aux rapports et au mécanisme de communication

desdits rapports à divers partenaires (Conseil communal, public, etc.). Les questions 79-85 explorent les pratiques liées à l'institution d'inspection. Les questions 79-80 s'intéressent à la réalisation en temps voulu du rapport d'inspection annuel. Dans certaines communes, de telles inspections sont effectuées seulement après des périodes de temps substantielles, ce qui diminue de manière significative l'utilité des rapports. La question 81 s'interroge sur les audits des fonds extrabudgétaires. Ces fonds, bien que techniquement hors du budget, appartiennent à la commune par leur nature et doivent donc être sujets aux mêmes exigences d'audit que les comptes communaux. La question 82 s'interroge sur le mandat légal de l'institution d'inspection pour entreprendre d'autres types d'audits en plus de ses audits de conformité annuels. La question a 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 conformité annuels ont pour but d'évaluer la légalité et la régularité de la comptabilité et de la gestion financière du Bureau communal. Cependant, l'institution d'inspection peut souhaiter entreprendre aussi d'autres types d'audits. La question 82 a pour but de couvrir d'autres audits que celui du rapport d'inspection annuel. Ceux-ci peuvent inclure par exemple des audits déclenchés par le rapport d'irrégularités dans un projet spécifique. Le répondant doit marquer "c" ou "d" que si l'institution est d'une manière ou d'une autre limitée dans son activité de contrôle mentionnée ci-dessus. Les réponses "c" ou "d" doivent être choisies si l'emploi de ces services d'audits est sous le contrôle du Bureau communal.

Dans la question 83, on cherche à mesurer l'engagement d'une institution d'inspection pour promouvoir la participation publique dans l'influence de son agenda d'audit. Chaque année, l'institution entreprend généralement des audits sur un ensemble de communes, de projets, etc. Alors qu'elle décide de son agenda d'audit, l'institution peut chercher à concentrer son attention sur au moins quelques projets qui ont été suggérés par les citoyens ou leurs organisations, fondés sur des plaintes ou des suggestions reçues.

En revanche, l'institution 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.

Le répondant choisira "a" si l'institution maintient des lignes de communication facilement accessibles avec les citoyens et reçoit un grand nombre de plaintes et suggestions du public. Si l'institution maintient des canaux de communication mais que ces canaux ne sont pas facilement accessibles et que l'institution reçoit seulement quelques suggestions ou plaintes du public, choisir alors la réponse "b". Si l'institution maintient des canaux de communication mais que ceux-ci ne sont presque jamais utilisés par le public, choisir alors la réponse "c".

Les questions 84-85 évaluent l'interaction de l'institution d'inspection avec le Conseil communal et la mise en œuvre de ses recommandations. Dans la question 84 il est demandé s'il existe une commission dans le Conseil communal qui a la tâche spécifique de recevoir et de réviser les rapports d'audit de l'inspection.

5. (Sections 2 et 3) Modalités de réponses aux questions

La première grande catégorie de questions dans le questionnaire sur le budget communal est relative au projet de budget du Bureau communal et sa soumission à l'adoption par le Conseil

communal. Le projet de budget du Bureau communal reçoit généralement plus d'attention — de la part du Conseil communal, des médias, et du public — que tout autre document budgétaire publié régulièrement. Etant donné ce niveau élevé d'attention, il est essentiel que ledit projet et tout autre document budgétaire annexe fournissent des informations claires et exhaustives.

5.1. Structure des questions

5.1.1. Structure des questions du projet de budget du Bureau communal

Cette section est divisée en cinq groupes de questions. Les quatre premiers groupes couvrent les informations qui doivent être divulguées dans le projet de budget ou dans les documents budgétaires annexes. Le cinquième groupe 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. Les 5 groupes de questions recourent :

- les estimations pour l'année budgétaire et au-delà (1-10)
- les estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire (11-19)
- l'exhaustivité des documents budgétaires (20-26)
- les analyses budgétaires sur le mode narratif et le contrôle des résultats (27-32)
- les informations additionnelles pour l'analyse et le suivi budgétaires (33-38).

Le premier groupe examine les types d'estimations des dépenses et des recettes utilisées dans la documentation budgétaire pour décrire les propositions budgétaires du Bureau communal pour l'année budgétaire en cours, et les hypothèses socioéconomiques sur lesquelles elles reposent et les estimations que le Bureau communal doit présenter pour les années budgétaires futures.

Le second groupe 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 duquel les propositions budgétaires peuvent être évaluées. Puisqu'elles offrent la possibilité d'observer dans le long terme des tendances d'évolution, ces données antérieures donnent une idée de la faisabilité et de la durabilité des propositions budgétaires futures.

Le troisième groupe de questions spécifiques qui ne sont généralement pas divulguées de manière satisfaisante, mais qui devraient être incluses dans tous les budgets, permet de 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. Cependant, de telles questions peuvent avoir un impact important sur la capacité du Bureau communal 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 la commune.

Le quatrième groupe étudie dans quelle mesure le budget inclut des informations qui contribuent à expliquer la relation entre les estimations budgétaires et les objectifs du Bureau communal en matière de politique communale et d'apprécier combien le projet de budget est informatif et global, toute chose utile au débat public et à la participation citoyenne.

Le cinquième et dernier groupe étudie, dans les réponses aux questions, dans quelle mesure sont accessibles au public les informations pouvant faciliter la compréhension et l'analyse du projet de budget du Bureau communal. Ces informations ne sont pas nécessairement dans le projet de budget, mais tant que le Bureau communal les met à la disposition du public dans d'autres documents, ceux-ci doivent être pris en compte dans les réponses aux questions.

5.1.2. Structure des questions du processus budgétaire

La deuxième catégorie de questions sur le budget communal est relative à l'ensemble du processus budgétaire. En effet, le processus budgétaire suit quatre phases à savoir:

- l'élaboration
- l'adoption
- l'exécution
- le suivi-évaluation.

Le maire met en place une commission d'élaboration de projet de budget qui fait appel à différentes compétences pour l'aider dans son travail. Ce projet est soumis à discussions au cours de consultations populaires organisées à cet effet, consultations qui voient la participation des citoyens, des organisations de la société civile, des chefs de quartiers et autres acteurs intéressés. Ces débats permettent aux citoyens de proposer des projets et programmes au Bureau communal avant la soumission du projet de budget à adoption au Conseil communal. La session d'adoption du budget communal est ouverte au public qui y assiste.

L'exécution et le suivi-évaluation font intervenir des acteurs différents qui, en plus des services techniques de la commune comprennent le percepteur et les institutions d'inspection qui sont, soit au niveau local soit au niveau national.

Aussi, les questions sur cette section sont divisées en quatre groupes de questions portant sur :

- la formulation du budget primitif par le Bureau communal (39-45)
- l'adoption du budget primitif par le Conseil communal (46-51)
- l'exécution du budget primitif (52-71)
- les rapports de fin d'année et les institutions d'inspection et d'audit (72-85)

Le premier groupe examine le processus d'élaboration du budget compte tenu du fait que son processus est très technique donc pas ouvert au public. En le faisant, les techniciens font différents scénarios de politiques en lien avec la politique nationale en vigueur.

Le second groupe pose un ensemble de questions sur la réception et l'adoption du budget par le Conseil communal. C'est l'occasion pour les citoyens et leurs organisations de s'exprimer sur le budget et de mettre à nu les problèmes clés relatifs au budget.

Le troisième groupe de questions est relatif à l'exécution du budget par le Bureau communal. Le Bureau communal doit publier un rapport en milieu d'année faisant le point sur l'exécution du budget en recettes et en dépenses et éventuellement la prise de mesures correctives en fonction de la conjoncture économique.

Le quatrième groupe étudie le compte administratif du Bureau communal, les rapports d'inspection et d'audit des institutions d'inspection, rapports qui interviennent à la fin de l'année budgétaire. Ces différents rapports comparent le budget effectif au budget originel.

5.2. Structure des réponses aux questions

Presque toutes les questions ont quatre réponses possibles, ainsi que la possibilité "non applicable/autre"¹. En règle générale, la première réponse (code "a") est la réponse la plus positive, c'est-à-dire celle reflétant la meilleure pratique pour la question. La deuxième réponse (code "b") reflète une bonne pratique. La réponse "c" révèle une pratique mauvaise ou faible, tandis que la quatrième réponse (code "d") est la plus négative. Ces appréciations différenciées sont sur l'échelle de la transparence budgétaire telle qu'on essaie de la cultiver au niveau communal. 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". La réponse "a" traduit une situation dans laquelle toutes les informations dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient fournies. 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.

Les réponses "b" et "c" cherchent à rendre compte des situations dans lesquelles seule une partie des informations est fournie. 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 citoyens et à leurs organisations d'entreprendre des analyses approfondies 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 fournies sont insuffisantes pour bien saisir le problème ou faciliter la production d'analyses approfondies. La réponse "c" est, bien sûr, une étape avant la réponse "d", qui s'applique quand aucune information n'est fournie. Il faut noter que si un document budgétaire n'est pas accessible au public, toutes les questions impliquant ce document auront pour réponse "d". Par exemple si le projet de budget n'est pas mis à la disposition du public après qu'il ait été soumis au Conseil communal et n'est accessible qu'une fois adopté comme Budget (et non plus comme projet de budget) alors, la réponse "d" s'applique à toutes les questions 1-32.

Bien que les questions et les réponses aient été conçues pour s'appliquer virtuellement à toutes les communes, il y a des situations pour lesquelles elles ne s'appliquent pas aux circonstances particulières de la commune. Pour ces situations, la réponse "e" non applicable/autre est proposée. Dans un premier temps, cela peut être le résultat de notre

¹ Dans le questionnaire, seules les questions 7 et 69 ont 3 réponses possibles y compris l'option "Non applicable/autre".

maîtrise, hélas encore insuffisante du processus budgétaire communal. Néanmoins, cette modalité "non applicable/autre" pourra être utilisée le moins possible, après avoir épuisé toute éventualité des réponses "a", "b", "c" ou "d". Dans tous les cas, l'option "e" amènera toujours à fournir un commentaire ou une citation justifiant son choix.

5.3. Citations et commentaires

Il est attendu que la publication des résultats déclenche un débat public sur la transparence budgétaire communale. Aussi, cherchons-nous à documenter au mieux les réponses à toutes les questions par des citations et des commentaires afin de rehausser la confiance du public (médias, citoyens et autres utilisateurs des résultats) dans notre indice de transparence budgétaire. La citation ou le commentaire doivent référencer le titre et la partie du document budgétaire à partir duquel la réponse est formulée. Les citations et les commentaires doivent être brefs et ne pas dépasser 10 lignes. Dans le cas particulier de l'accessibilité des documents budgétaires, la citation peut se réduire à indiquer le titre du document, la page, le numéro de tableau ou d'article qui sous-tendent la réponse choisie. A terme, ces citations et commentaires seront également utiles lorsque plusieurs enquêtes seront réalisées portant sur les mêmes unités d'observation mais pour différentes années. Les modifications de réponses d'une année à l'autre devront nécessairement être expliquées sinon GREAT le rappellera aux répondants pour explication.

5.4. Citations tirées d'entretiens avec la commune

Il est nécessaire de réaliser des entretiens avec des agents de la mairie et des conseillers communaux pour remplir certaines parties du questionnaire. Dans les tableaux de la première section, le répondant doit s'entretenir avec une personne appropriée de la commune afin de remplir ces tableaux pour préciser si un document n'est pas produit ou s'il est produit pour un usage interne. De même, les questions 42 et 84 s'intéressent aux informations que les conseillers communaux reçoivent. Ces questions nécessiteront probablement un entretien avec un conseiller ou un spécialiste de la décentralisation. Parmi les conseillers communaux, il est fortement recommandé de s'entretenir avec ceux qui ne sont pas membres du Bureau communal pour obtenir des réponses plus neutres aux questions. Cette précaution renforce la crédibilité des citations au moment de la publication des résultats. Evidemment, l'anonymat des personnes interrogées doit être de mise. Elles pourront, cependant, être identifiées par leur titre (e.g. conseiller communal de tel parti politique) et la date de l'entretien sera publiée tel quel sans que cela ne dépasse une dizaine de lignes.

5.5. Révision par pair

Après que le répondant ait complété et remis le questionnaire, GREAT va le réviser et s'entretenir avec lui 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. Le questionnaire sera soumis à un agent de la mairie pour une révision. A cet effet, l'utilisation du système de révision par un pair a pour but d'accroître la confiance des médias et des autres utilisateurs dans le fait que les données sont libres de tout biais potentiel. Puisque l'accessibilité des documents budgétaires sur Internet reste faible, il est demandé aux répondants de conserver lesdits documents pour remplir le questionnaire. Les documents

seront utilisés par GREAT dans un choix final des réponses aux questions. GREAT assumera les frais de reproduction des documents dont l'accès n'est pas gratuit.

6. Méthodologie d'évaluation de la transparence budgétaire communale

L'enquête sur la transparence budgétaire communale se fonde sur un questionnaire conçu pour collecter des données sur la disponibilité des informations budgétaires et autres pratiques de budgétisation au niveau communal.

6.1. Remplissage du questionnaire

Le questionnaire contient un total de 85 questions. Une moyenne des réponses aux 61 questions évaluant l'accès du public à l'information a été calculée pour former l'Indice sur le budget communal. Les 24 questions restantes couvrent des thèmes liés aux opportunités pour la participation du public dans le processus budgétaire et à la capacité des principales institutions d'inspection du Bureau communal à exiger de ce dernier qu'il rende compte.

Le questionnaire se compose de questions fermées sur la diffusion des documents budgétaires. Il regroupe les questions en trois sections:

- la diffusion des informations budgétaires
- le projet de budget et la disponibilité d'autres informations qui peuvent contribuer à l'analyse des politiques et pratiques budgétaires
- les quatre phases du processus budgétaire.

Le questionnaire sur le budget communal	
Section 1.	La disponibilité des documents budgétaires
•	Tableau 1. Année budgétaire des documents utilisés pour remplir le questionnaire
•	Tableau 2. Principaux documents budgétaires utilisés, titres complets et liens Internet
•	Tableau 3. Distribution des documents liés au projet de budget
•	Tableau 4. Distribution du budget primitif adopté et d'autres rapports
Section 2.	Le projet de budget du Bureau communal
•	Estimations pour l'année budgétaire et au-delà
•	Estimations pour les années antérieures à l'année budgétaire
•	Exhaustivité des documents budgétaires
•	Analyses budgétaires sur le mode narratif et contrôle de l'exécution
•	Informations additionnelles pour l'analyse et le suivi budgétaires
Section 3.	Le processus budgétaire
•	Formulation du budget primitif du Bureau communal
•	Adoption du budget primitif
•	Exécution du budget par le Bureau communal

La majorité des questions concernent ce qui se passe dans la pratique, plutôt que ce qui est requis par la loi. Il a été demandé aux personnes remplissant le questionnaire et aux relecteurs les commentant de fournir des preuves de leurs réponses. Ces preuves ont pris la forme d'une

référence à un document budgétaire, à une loi ou à un autre document public, d'une déclaration publique d'un agent du Bureau communal ou d'un entretien en face à face avec un agent ou un expert.

6.2. Indice de transparence budgétaire (ITB)

L'indice de transparence du budget communal assigne à chaque commune un résultat fondé sur la moyenne des questions liées à la disponibilité des informations du questionnaire sur le budget. Ce résultat reflète la quantité d'informations budgétaires mises à la disposition du public dans les documents budgétaires clefs. La définition d'information "mise à disposition du public" utilisée dans l'étude implique que la méthode qu'un Bureau communal choisit pour diffuser les documents n'affecte pas son résultat sur l'ITB. Spécifiquement, la décision d'un Bureau communal d'utiliser Internet pour diffuser des documents n'affecte pas son résultat sur l'ITB. De même, la décision d'une commune de diffuser ses documents exclusivement en produisant des copies imprimées ne la désavantage pas en terme d'accessibilité. Cependant, l'étude collecte des données dans les tableaux qui apparaissent dans la section 1 du questionnaire (ceux-ci ne sont pas utilisés pour calculer l'indice sur le budget communal) afin d'explorer la tendance croissante de l'accessibilité sur Internet.

Questions incluses dans l'ITB	
Projet de budget du Bureau communal	Questions 1-32, 39-41
Budget des citoyens	Questions 36
Rapports en cours d'année	Questions 44-45
Revue de milieu d'année	Questions 52-53, 55-59
Rapport de fin d'année	Questions 61- 66
Rapports d'inspection et d'audit	Questions 72-78, 79-81

L'ITB évalue la portée et l'exhaustivité des informations budgétaires mises à la disposition du public. Nous définissons informations "mises à la disposition du public" comme étant celles que tous les citoyens peuvent obtenir sur demande auprès de la commune. Cette définition, par conséquent, inclut les informations disponibles à travers des procédures bien définies qui assurent la communication simultanée de documents publics à toutes les parties intéressées, ainsi que les informations ou documents disponibles seulement sur demande.

La disponibilité et l'exhaustivité du projet de budget du Bureau communal sont un déterminant essentiel du résultat d'une commune sur l'ITB, comme le montre le fait que 35 des 61 questions utilisées pour déterminer le résultat d'une commune concernent le projet de budget du Bureau communal.

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

Afin de pouvoir agréger les réponses, le résultat numérique de 1 a été attribué à une réponse "a", 2/3 pour un "b" et 1/3 pour un "c" et zéro pour un "d". La réponse "e" fait que la question n'est pas prise en compte dans la catégorie agrégée. Le nombre total de réponses "e" vient ainsi en déduction du nombre de questions prises en compte dans l'agrégation des réponses totales aux questions.

6.3. Evaluation du Conseil communal et des institutions d'inspection et d'audit

Afin d'évaluer comment le Conseil communal et les institutions d'inspection et d'audit peuvent contribuer à la transparence budgétaire, à la responsabilisation au sein d'une commune, nous nous sommes concentrés sur des questions reflétant la capacité de ces institutions à fournir un contrôle effectif. Pour obtenir une évaluation d'ensemble de la solidité de ces institutions, nous avons réalisé une moyenne de questions appropriées pour calculer un résultat de solidité pour chaque institution. Ces mesures de solidité institutionnelle ne doivent être utilisées que comme donnée indicative, dans la mesure où l'ensemble des questions sur le Conseil communal et les institutions d'inspection et d'audit n'est pas aussi complet que l'ensemble concernant les questions de l'accès du public à l'information.

Questions utilisées pour évaluer le conseil communal et les institutions d'inspection et d'audit

Conseil communal	Questions 42, 46-51, 67, 69, 71
Institutions d'inspection	Questions 82-85