

Enquête sur le budget ouvert (EBO) 2019

Principales conclusions

L'Enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2019 constate un manque de transparence et de contrôle dans la budgétisation du gouvernement ainsi qu'un nombre restreint d'occasions pour le public de s'impliquer dans l'élaboration des politiques budgétaires ou le suivi de leur mise en œuvre. Ces résultats sont particulièrement préoccupants à l'heure actuelle, où les gouvernements du monde entier ont lancé d'importantes mesures budgétaires pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

- Bien que l'EBO 2019 ait été achevé juste avant la pandémie, il donne un aperçu révélateur des pratiques gouvernementales actuelles dans 117 pays en matière de divulgation budgétaire, de possibilités d'engagement du public et de contre-pouvoirs dans le cadre du contrôle budgétaire.
- L'EBO 2019 constate une amélioration modeste des scores pour la transparence budgétaire au niveau mondial, ce qui inverse la tendance à la baisse observée lors du dernier cycle d'enquête (EBO 2017) et rétablit la tendance à la hausse constatée depuis le début de l'enquête (EBO 2006). Mais l'accélération des progrès au niveau mondial est entravée par l'incapacité de nombreux pays à maintenir l'amélioration des pratiques de transparence au fil du temps et par la stagnation à de faibles niveaux de la transparence budgétaire dans d'autres pays.
- Le score moyen mondial de transparence dans l'EBO 2019 est de 45 sur 100, ce qui signifie que les niveaux mondiaux de transparence budgétaire restent insuffisants, un score de 61 étant considéré comme le seuil minimum pour entretenir un débat public éclairé sur les budgets.
- Peu de pays offrent au public des occasions significatives de participer au processus budgétaire, ce qui compromet la capacité du public à réellement utiliser les informations budgétaires disponibles. Mais, dans certains pays, des pratiques innovantes montrent comment les gouvernements peuvent initier et renforcer l'engagement public.
- Les problèmes associés à un manque de transparence budgétaire sont aggravés par des lacunes dans le contrôle exercé par le pouvoir législatif et les institutions supérieures de contrôle (ISC). Les pays ont tendance à obtenir un score plus élevé dans l'évaluation EBO pour le contrôle par les ISC que pour le contrôle législatif, mais seuls 30 des 117 pays de l'enquête obtiennent un niveau de contrôle satisfaisant pour les deux institutions.
- Des progrès rapides sont possibles en matière d'ouverture budgétaire, mais cela nécessite de rassembler toutes les parties impliquées autour d'un agenda commun. L'EBO 2019 comprend un « appel à l'action » pour promouvoir des niveaux suffisants de transparence budgétaire, une participation accrue du public au processus budgétaire, un suivi et un contrôle plus conséquents pour l'exécution du budget et des améliorations sur le long terme.

En ce qui concerne la transparence budgétaire, l'EBO 2019 constate de modestes améliorations des scores moyens mondiaux, ce qui est la tendance prédominante depuis le lancement de l'EBO en 2006.

- Le score moyen mondial pour la transparence budgétaire a augmenté de trois points, passant de 42 en 2017 à 45 en 2019 pour les 115 pays étudiés lors des deux éditions de l'enquête.
- L'EBO 2019 présente le niveau moyen de transparence budgétaire au niveau mondial le plus élevé, chaque groupe de pays comparables de l'enquête fournissant davantage d'informations budgétaires que lors des éditions précédentes. Par exemple, par rapport à l'EBO 2008, le score moyen pour les 77 pays comparables a augmenté de huit points, soit une augmentation de 20 %.

- Un renforcement des pratiques en matière de transparence budgétaire est associé à de meilleurs résultats pour la gouvernance et le développement. Les pays dotés de meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire ont tendance à avoir des démocraties plus fortes, un moindre sentiment de corruption, de meilleurs niveaux de développement et des niveaux d'inégalité plus faibles.

Pourtant, le score moyen mondial pour la transparence dans l'EBO 2019 est de 45 sur 100, ce qui signifie que les niveaux mondiaux de transparence budgétaire restent insuffisants.

- Pour qu'un niveau suffisant d'information soit disponible dans un pays afin que le public puisse comprendre et donner son avis sur les questions budgétaires, un score de transparence budgétaire minimum de 61 est probablement nécessaire. Seuls 31 des 117 pays de l'enquête atteignent ce niveau.
- Un tiers des huit documents budgétaires clés évalués par l'EBO 2019 ne sont pas mis à la disposition du public. Parmi ces documents, 19 % sont bien produits, mais ne sont pas publiés en ligne ou sont publiés trop tardivement pour être utilisables. Ainsi, la transparence peut être facilement améliorée si les gouvernements s'engagent à publier ces documents sur Internet en temps opportun.
- Les gouvernements publient moins de rapports sur l'exécution et le contrôle du budget que sur d'autres étapes du budget, comme sa formulation et son approbation. Cela limite l'accès du public aux informations permettant d'évaluer si les gouvernements exécutent les budgets comme cela a été prévu et approuvé.
- Même lorsque les documents budgétaires sont publiés, il y manque souvent les types d'informations dont souhaiteraient disposer les citoyens, comme l'évolution dans le temps des dépenses, la comparaison entre les dépenses réelles et les dépenses prévues, et les liens entre les politiques, les budgets et les performances.

Des tendances positives constantes dans certains pays et certaines régions prouvent que des progrès rapides en matière de transparence budgétaire sont possibles.

- On trouve des exemples de forte transparence budgétaire dans presque toutes les régions du monde. Chaque région, à l'exception de l'Asie du Sud, compte au moins un pays avec un score de 61 ou plus.
- Six des pays de l'enquête publient des informations budgétaires détaillées, et obtiennent ainsi un score de 81 ou plus. Ces pays les mieux classés sont la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, la Suède, le Mexique, la Géorgie et le Brésil.
- Des pays peuvent considérablement améliorer leur transparence dans un délai relativement court. Par exemple, le Guatemala, l'Indonésie, la République kirghize et l'Ukraine ont tous atteint le seuil de 61 au cours des deux dernières éditions de l'EBO en répondant à la demande du public de plus d'informations.
- Trois régions – Asie de l'Est et Pacifique, Europe de l'Est et Asie centrale, et Amérique latine et Caraïbes – se distinguent par des améliorations constantes dans les pays comparables depuis l'EBO 2008. Si le rythme de progression actuel observé au cours de la dernière décennie se poursuit, ces trois régions devraient atteindre des niveaux moyens de transparence budgétaire supérieurs à 61 au cours de la prochaine décennie.

La progression au niveau mondial dans ce domaine est freinée par l'incapacité de nombreux pays à préserver ces améliorations au fil du temps.

- De nombreux pays peinent à améliorer la transparence budgétaire en raison de la publication irrégulière de documents, de régressions en matière de pratiques de transparence ou de la stagnation à de faibles niveaux de transparence budgétaire.
- Si les meilleurs niveaux de progression entre 2017 et 2019 sont enregistrés en Afrique subsaharienne, cette région a également connu les baisses les plus importantes dans l'EBO 2017, et la moyenne régionale

pour les pays comparables n'est pas encore revenue aux niveaux de l'EBO 2015. Près de la moitié des pays comparables d'Afrique subsaharienne (48 %) ont des scores dans l'EBO 2019 inférieurs à ceux de l'EBO 2015.

- Les progrès sont entravés par le fait que des pays ne publient plus des documents qu'ils mettaient auparavant à la disposition du public. Par exemple, alors même que des gouvernements ont commencé à publier 96 nouveaux documents dans l'EBO 2019, ils ont cessé de publier 42 documents qui étaient mis à la disposition du public dans l'EBO 2017.

Peu de pays offrent au public des occasions significatives de participer au processus budgétaire, ce qui compromet la capacité du public à réellement utiliser les informations budgétaires.

- Seuls deux des 117 pays de l'enquête offrent des possibilités de participation jugées adéquates (score de 61 ou plus) : la Corée du Sud et le Royaume-Uni. Le score mondial moyen n'est que de 14 sur 100, 113 pays ayant des scores faibles (inférieurs à 41).
- Les pays ayant les meilleures performances en matière de participation du public (scores de 41 ou plus) figurent parmi les pays les plus transparents de l'EBO, mais tous les pays à haut niveau de transparence n'ont pas une participation significative du public dans le processus budgétaire.
- La participation du public est plus importante pendant le processus d'approbation du budget, période pendant laquelle les assemblées législatives ont tendance à tenir des audiences publiques ou à solliciter des commentaires du public sur le projet de budget avant son approbation. Les pratiques en matière de participation sont moins appliquées à l'exécution et au contrôle du budget, ce qui aggrave les problèmes de responsabilité en raison de la plus faible transparence lors de ces étapes du budget.
- Même dans les pays dotés d'un système d'engagement du public pendant le processus budgétaire, la plupart des mécanismes ne sont pas conçus pour être pleinement ouverts ou inclusifs. Par exemple, sur les 66 pays de l'enquête qui disposent de mécanismes de participation au niveau de l'exécutif, seuls 23 ouvrent ces mécanismes au grand public, et seulement 7 font un effort spécifique pour inclure les groupes vulnérables et sous-représentés.
- Des pratiques émergentes et innovantes dans certains pays montrent comment des pays peuvent mettre en place et renforcer des mécanismes d'engagement du public. La Corée du Sud et le Portugal ont lancé un système de budget participatif au niveau du gouvernement national. En Sierra Leone, le gouvernement a élargi la consultation publique lors de l'élaboration du projet de budget au moyen d'auditions politiques et de débats sur le budget avec les organisations de la société civile. Le gouvernement néo-zélandais a utilisé les contributions du public pour disposer d'informations pour l'élaboration du premier « budget du bien-être » du pays.

Les problèmes liés au manque de transparence budgétaire et de possibilités de participation du public sont aggravés par des lacunes dans le contrôle exercé par le pouvoir législatif et les institutions supérieures de contrôle (ISC).

- Sur les 117 pays étudiés, seuls 34 bénéficient d'un contrôle adéquat par leur pouvoir législatif, et 71 bénéficient d'un contrôle adéquat par leur ISC. Les pays ont tendance à obtenir un score plus élevé dans l'évaluation EBO pour le contrôle par les ISC que pour le contrôle législatif, mais seuls 30 des pays de l'enquête obtiennent un niveau de contrôle satisfaisant pour les deux institutions.
- Bien que le contrôle législatif soit plus robuste lorsque les législateurs approuvent le budget, l'EBO constate que certaines législatures font simplement office de bureau d'enregistrement des budgets. Sur les 108 pays qui ont le pouvoir d'amender le budget, 31 pays (un quart) n'exercent pas ce droit.
- Après avoir approuvé le budget, de nombreuses législatures ont des capacités limitées de suivi et de contrôle de l'exécution du budget. Pour certaines législatures, l'une des difficultés vient du fait que

l'exécutif peut ne pas tenir compte des budgets approuvés par les législatures : les trois cinquièmes des exécutifs transfèrent des fonds entre les ministères ou les services sans l'accord préalable des législatures.

- La plupart des ISC sont juridiquement indépendants, mais d'autres lacunes empêchent que les conclusions des rapports d'audit soient utilisées pour corriger les problèmes identifiés. On observe notamment un manque criant d'informations sur la manière dont le gouvernement répond aux recommandations des audits : 59 % des pays de l'enquête ne disposent d'aucun rapport sur les mesures correctives prises suite aux audits.

Des progrès rapides dans le domaine des budgets ouverts sont possibles, mais, pour accélérer le rythme des améliorations, une nouvelle approche est nécessaire : une approche qui rassemble toutes les parties prenantes autour d'un agenda commun pour atteindre les objectifs les plus urgents en matière d'ouverture du budget. L'EBO 2019 comprend un « Appel à l'action » pour atteindre quatre objectifs ambitieux, mais réalisables, au cours des cinq prochaines années :

1. **Fournir des niveaux suffisants de transparence budgétaire.** Les pays obtiennent un score de 61 ou plus pour la mesure de la transparence budgétaire de l'EBO, la référence pour fournir des niveaux d'informations suffisants. Les gouvernements mettent au moins six des huit documents budgétaires clés à la disposition du public, et ces documents budgétaires contiennent des informations budgétaires significatives et pertinentes qui sont orientées par la demande du public. Les informations budgétaires sont entièrement accessibles au public, avec notamment un accès en ligne à des données ouvertes, en temps réel, faciles à comprendre, à transformer et à utiliser.
2. **Accroître la participation du public dans le budget.** Les pays obtiennent un score de 41 et plus pour la mesure de participation publique de l'EBO, la référence pour des niveaux modérés de participation publique. Les gouvernements offrent au moins une possibilité de participation du public au processus budgétaire au sein de l'exécutif, du législatif et de l'ISC, et appliquent les principes de GIFT de participation du public à la politique fiscale.
3. **Renforcer le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire.** Les pays prennent des mesures pour s'assurer que leurs budgets sont pleinement exécutés conformément à leurs objectifs et que tout écart par rapport aux budgets approuvés est suffisamment expliqué au public. Les législatures améliorent leur contrôle sur l'exécution du budget et invitent le public à participer et à faire part de son opinion. Les auditeurs enquêtent sur les écarts entre les budgets prévus et ceux exécutés, avec la participation du public si possible, et publient leurs conclusions. Les législatures et les auditeurs assurent le suivi et veillent à ce que l'exécutif prenne des mesures correctives pour donner suite aux recommandations des audits.
4. **Soutenir les améliorations de l'ouverture des budgets.** Les pays accélèrent et soutiennent les progrès des réformes pour l'ouverture du budget. Les gouvernements institutionnalisent la transparence budgétaire et les pratiques de participation, prennent des engagements publics sur l'ouverture du budget, incorporent de nouvelles pratiques d'ouverture du budget dans la loi et la réglementation, et investissent dans des réformes soutenant les capacités et les institutions pour l'ouverture du budget.

À propos de l'Enquête sur le budget ouvert

- L'Enquête sur le budget ouvert (EBO) est la seule mesure indépendante, comparative et régulière de la transparence et du contrôle du budget dans le monde.
- L'EBO 2019 a été menée dans 117 pays et compare les pratiques gouvernementales aux normes internationales en ce qui concerne la quantité et la ponctualité des publications d'informations budgétaires, l'étendue des possibilités significatives de participation du public dans le processus budgétaire et le rôle des institutions de contrôle formelles.
- L'EBO mesure des faits observables à l'aide de 145 indicateurs notés. L'EBO est effectuée par des experts budgétaires indépendants sans aucun lien avec les gouvernements et fait l'objet d'un processus d'examen rigoureux pour veiller à l'exactitude et à la comparabilité entre les pays.
- Il s'agit de la septième édition de l'EBO, les précédentes évaluations datent de 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 et 2017.
- L'EBO évalue si les conditions de base nécessaires à la démocratie et à la responsabilité (la libre circulation de l'information, un système de contrôle robuste et des possibilités de participation du public au processus décisionnel) sont réunies dans le domaine budgétaire.