

Volet relatif à la transparence budgétaire

MARS 2018 | Joseph Asunka

BUT

Le volet relatif à la transparence budgétaire vise un double objectif :

- Promouvoir, au niveau des pays, une mise en œuvre efficace des normes, des règles et des processus internationaux, ainsi que des politiques nationales favorisant la transparence et la réactivité des pouvoirs publics ; promouvoir également une meilleure prise en compte de l'opinion des citoyens dans les décisions concernant l'allocation et l'utilisation des ressources sur comment sont allouées et utilisées les ressources publiques.
- Créer et renforcer un environnement qui minimise les fuites de recettes fiscales et améliore l'intégrité dans la gestion des finances publiques¹.

LIEN AVEC LA STRATEGIE RELATIVE A LA TRANSPARENCE, PARTICIPATION CITOYENNE, ET REDEVABILITE ET SES VOLETS

Stratégie Transparence, Participation Citoyenne et Redevabilité

Ce présent volet contribue à un objectif plus vaste sur la Transparence, Participation Citoyenne et Redevabilité, qui consiste à créer et à renforcer des normes et des règles favorisant une plus grande transparence, ainsi qu'une meilleure participation du public à la chose publique. Un nombre important et croissant de pays sont signataires de normes et règles internationales pouvant avoir des impacts sur la gouvernance budgétaire, notamment sur la transparence et la participation publique. L'Initiative pour la Transparence dans les industries extractives, l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire, les normes de transparence des données sur les contrats publics en sont des exemples. Toutefois, il n'existe pas (encore) de preuves formelles sur la contribution de ces normes et règles sur les questions de gouvernance et de provision de services sociaux de base². Les expériences observées dans certains pays et les nouvelles recherches attribuent de plus en plus ce manque de données à la

1. L'accent sera mis sur la suppression des possibilités de fuite des revenus — évasion fiscale, évitement fiscal, flux financiers illicites, en utilisant par exemple le journalisme d'investigation pour découvrir et empêcher les pratiques de corruption dans la gestion des finances publiques.

2. Voir cet article publié en 2013, sur [la revue de la politique de développement](#).

faiblesse de la mise en œuvre des normes et règles au niveau des pays³. Par conséquent, notre objectif sera d'appuyer les interventions visant à promouvoir une mise en œuvre efficace de certaines normes et règles de gouvernance budgétaire aux niveaux national et infranational, ainsi que certaines politiques nationales pertinentes. Mettre l'accent sur la mise en œuvre au niveau national nous donne l'occasion de tester les théories et hypothèses qui sous-tendent certaines normes et règles existantes en matière de gouvernance budgétaire ainsi que d'en savoir davantage sur celles qui se distinguent et sur celles qui ne se distinguent pas. Nous pourrions aussi ajuster nos décisions d'octroi de subventions en conséquence et documenter et partager certains de ces enseignements avec la sphère de Transparence, Participation Citoyenne et Redevabilité.

Liens avec les volets relatifs aux mécanismes de gouvernance et au suivi de la provision de services sociaux de base

Le volet **mécanismes de gouvernance** a pour but d'appuyer la recherche, l'innovation et le plaidoyer en vue de renforcer des mécanismes nouveaux et existants permettant aux citoyens et organisations de la société civile de nouer des liens avec les gouvernements dans le but d'améliorer les services publics. Le volet relatif au **suivi de la provision des services** vise également à contribuer à rendre les services publics plus équitables et à améliorer leur qualité en encourageant la redevabilité et la mise en œuvre efficace des politiques de provision de services, et en améliorant la qualité et l'accessibilité des informations relatives à la provision de services favorisant la participation citoyenne. Ce volet contribue à ces deux autres volets à double titre :

- Le renforcement de la mise en œuvre des normes et règles internationales au niveau des pays, y compris des politiques nationales pertinentes favorisant plus de transparence et une meilleure participation du public, créerait un environnement propice à une mise en œuvre efficace des deux volets. Prenons, par exemple, les enquêtes sur le budget ouvert (Open Budget Survey) : deux des trois composantes d'un système de redevabilité budgétaire évaluées dans ces enquêtes (*c'est-à-dire la disponibilité de l'information budgétaire pour le public et les possibilités de participation du public aux processus budgétaires*) se rattachent directement aux deux volets de la stratégie. Le plaidoyer visant à améliorer le score à l'indice sur le budget ouvert faciliterait l'accès à des informations budgétaires pertinentes pour le suivi de la provision de services sociaux de base. Il créerait également des possibilités d'élaborer un budget participatif, l'une des approches préconisées dans le cadre de la mise en œuvre du volet sur les mécanismes de gouvernance. Nous chercherons à appuyer la mise en œuvre de normes, règles et politiques qui faciliteraient l'exécution des deux volets associés.

3. Par exemple, l'article d'Ivar et Arne publié dans [Word Development](#) et [le présent blog sur le processus de Partenariat pour un gouvernement ouvert aux Pays-Bas](#) mettent en évidence ce point.

- La possibilité de collaboration entre les citoyens et le gouvernement en vue d'améliorer les résultats de la provision de services sociaux de base est tributaire du montant des ressources à la disposition des gouvernements et de la façon dont elles sont gérées. Nous appuierons donc les efforts visant à réduire les fuites de ressources publiques (par exemple, éliminer les optimisations fiscales pour lutter contre la fuite de revenus dans les pays cibles) et à renforcer l'intégrité dans la gestion des finances publiques (par exemple, grâce au plaidoyer et à la surveillance de la société civile et également grâce au journalisme d'investigation pour divulguer et dissuader les pratiques de corruption).

DOMAINES CIBLES PAR LES SUBVENTIONS

Au cours d'un peu plus de la dernière décennie, les initiatives internationales visant à promouvoir la bonne gouvernance budgétaire et à améliorer la disponibilité et la qualité des services publics se sont multipliées. Il était espéré que si ces initiatives étaient adoptées et bien mises en œuvre, elles créeraient les conditions nécessaires à une meilleure gouvernance budgétaire et à de meilleurs résultats en matière de provision de services sociaux de base. Les observations dans certains pays et de nouvelles recherches concluent que la qualité de la mise en œuvre de ces initiatives à l'échelle du pays est importante pour offrir de meilleurs résultats⁴.

L'intérêt que nous portons au processus de mise en œuvre au niveau national est ainsi motivé, en partie, par cette tendance émergente que nous considérons largement comme un effort d'apprentissage. Nous appuierons la recherche, le plaidoyer et d'autres interventions d'organisations de la société civile qui visent à améliorer la qualité de la mise en œuvre des engagements que les gouvernements ont pris envers les normes et règles internationales ainsi que les politiques nationales relatives à la gouvernance budgétaire. Les domaines spécifiques de subventions incluront ainsi :

- **Transparence budgétaire et participation** : Nous appuierons les efforts actuels et nouveaux visant à opérationnaliser les normes et règles de gouvernance budgétaire telles que celles exigeant - de rendre l'information budgétaire disponible et accessible en temps opportun pour les citoyens, - d'assurer la participation du public aux processus budgétaires, - de mettre en retour à la disposition des citoyens les informations sur l'exécution du budget, - ou encore de veiller à ce que toutes les opérations financières publiques aient une base légale. Nous appuierons également les organisations qui utilisent les politiques nationales, notamment les lois relatives à la gestion des finances et marchés publics, comme levier de promotion de la redevabilité en matière de gouvernance budgétaire.

4. Par exemple, l'article d'Ivar et Arne dans [Word Development](#) et [ce blog sur le processus de Partenariat pour un gouvernement ouvert aux Pays-Bas](#) mettent en évidence ce point.

- **Transparence dans les industries extractives :** La norme de l'Initiative pour la Transparence dans les industries extractives (ITIE) a considérablement évolué au fil du temps, l'accent étant mis de plus en plus sur la participation du public, le partage des informations relatives aux paiements effectués au niveau des projets, et la transparence de la propriété effective. Nous appuierons les organisations œuvrant pour améliorer la qualité de la mise en œuvre de la norme de l'ITIE ainsi que celles s'appuyant sur cette norme pour promouvoir une meilleure gouvernance du secteur des industries extractives. Nous appuierons également la recherche pour mieux comprendre la contribution de normes et règles internationales telles que l'ITIE à la gouvernance budgétaire et son impact en matière de provision de services sociaux de base dans les pays.
- **Transparence relative à l'aide :** Nous continuerons à appuyer les efforts visant à promouvoir la transparence de l'aide au développement, tels que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA), mais en accordant une plus grande attention à l'utilisation de données relatives à l'aide déployée à l'intérieur du pays. Nous appuierons les initiatives visant à améliorer l'utilisation, par les gouvernements, de données relatives à l'aide pour la planification. Nous soutiendrons également les initiatives visant à améliorer l'utilisation, par les organisations de la société civile et les groupes citoyens de surveillance, pour exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes sur la façon dont les fonds d'aide sont dépensés. Nous appuierons également les projets visant à suivre l'impact de la baisse de l'aide étrangère en direction des pays qui en sont dépendants, y compris ses impacts sectoriels.

Nous appuierons également les initiatives nationales et internationales qui visent à accentuer la transparence et la redevabilité dans la gestion budgétaire et à favoriser une architecture institutionnelle minimisant les pertes de revenus. Elles devront inclure une dimension de recherche et plaider pour réduire ou mettre un terme aux sorties de revenus des pays en développement, pour promouvoir des pratiques et des régimes fiscaux internationaux équitables ainsi que des entreprises privées ayant des pratiques responsables. Elles devront aussi renforcer la capacité des chercheurs et des journalistes à poursuivre des enquêtes, à documenter et dénoncer les flux financiers illicites ainsi que toutes pratiques facilitant la fuite des ressources publiques et compromettant l'intégrité de la gestion des finances publiques. Les domaines spécifiques de subventions comprendront :

- **Contrats publics ouverts :** Les marchés publics représentent une part importante du PIB de la plupart des pays, atteignant jusqu'à 33% du PIB dans certains pays à faible revenu⁵. Nous appuierons la recherche, le plaidoyer et d'autres interventions menées par des organisations de la société civile pour promouvoir une passation de marchés transparente à tous les niveaux du gouvernement. En plus d'accroître la transparence en matière de gestion budgétaire, les contrats publics ouverts peuvent minimiser, à

5. Voir [ce rapport](#) publié par le Peterson Institute for International Economics.

défaut d'éliminer, les fuites de ressources publiques qui sont caractéristiques des processus opaques de passation de marchés publics.

- **Transparence de la propriété effective** : La saga des *Panama Papers* a révélé comment des entreprises anonymes facilitent l'évasion fiscale et le pillage des ressources nationales par les autorités publiques. Nous appuierons la recherche, le plaidoyer et les efforts qui y sont relatifs pour promouvoir une mise en œuvre efficace des initiatives de transparence de la propriété effective à l'échelle du pays, notamment la tenue de registres publics des propriétaires véritables des entreprises.
- **Initiative fiscale d'Addis** : Environ quarante-cinq pays et organismes ont souscrit à l'Initiative fiscale d'Addis (ATI) en 2015, déclarant ainsi leur engagement à *renforcer la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources nationales et à améliorer l'équité, la transparence, l'efficacité et le bon fonctionnement de leurs systèmes fiscaux*⁶. Nous appuierons les organisations œuvrant pour la facilitation de la mise en œuvre de l'ATI au niveau des pays et souhaitant soutenir tous les signataires responsables de leurs engagements. Dans le contexte de cette initiative, nous sommes particulièrement intéressés par l'idée d'appuyer et d'en apprendre davantage sur la façon de promouvoir la participation des citoyens à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques fiscales.

CE QUE NOUS NE SOUTIENDRONS PAS

Nous souhaitons vivement expérimenter l'application des normes et règles existantes qui génèrent un environnement favorable à la transparence budgétaire et à une plus large participation du public sur les questions budgétaires. Par conséquent, nous n'appuierons pas les initiatives suivantes :

- les initiatives visant à créer de NOUVELLES normes et règles internationales sur la transparence, la participation citoyenne et la redevabilité.
- le journalisme d'investigation qui n'a pas de rapport évident avec le plaidoyer pour apporter des solutions aux difficultés identifiées.
- les initiatives visant à élargir l'adoption de normes et règles internationales en matière de gouvernance budgétaire sans preuve pertinente de leur impact sur la gouvernance et sur la provision de services sociaux de base au niveau des pays.

QUESTIONS RELATIVES A L'APPRENTISSAGE

La dimension d'apprentissage sera partie intégrante de ce volet relatif à la stratégie. Nous nous efforcerons d'approfondir notre compréhension de la contribution des normes et règles internationales à la gouvernance budgétaire (transparence, participation citoyenne et redevabilité) ainsi que son impact sur la provision de services sociaux de base. Nous

6. Consulter le site Web de l'[Initiative fiscale d'Addis](#).

examinerons également le rôle de la fiscalité en tant que mécanisme de renforcement de l'engagement entre citoyens et gouvernements. Ceci prendra en compte des questions sur la relation entre la transparence budgétaire et la participation des citoyens aux questions budgétaires tout en cherchant à savoir si cette relation varie en fonction du contexte et si oui de quelle(s) manière(s). Nous chercherons à savoir si et dans quelle mesure la transparence du gouvernement et la participation des citoyens dans les processus budgétaires influent sur le comportement des citoyens (par exemple : sur la volonté de payer leurs impôts et sur leur confiance dans les institutions publiques) et sur le comportement du gouvernement (par exemple : en matière de redevabilité et de réactivité) et nous analyserons la manière dont elle l'influence. Les questions spécifiques suivantes subsistent :

- Dans quelle mesure et de quelle façon les normes et règles internationales (par exemple : ITIE, Norme sur les contrats ouverts) influencent-elles la qualité de la gouvernance budgétaire et quels sont leurs impacts sur la provision de services sociaux de base ?
- Dans quelles conditions la participation du public au processus budgétaire améliore-t-elle la provision de services sociaux de base (disponibilité, qualité et conformité avec les priorités des citoyens) ?
- Les citoyens sont-ils plus enclins à payer leurs impôts lorsque le gouvernement est ouvert et transparent sur la manière dont les ressources publiques sont allouées ?
- La transparence budgétaire affecte-t-elle la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales/publiques ?
- Quelle est la relation entre la fiscalité et la redevabilité du gouvernement ? Les citoyens sont-ils, lorsqu'ils honorent leurs obligations fiscales, plus susceptibles d'exiger des autorités publiques qu'elles soient redevables ?
- Quelles sont les conséquences (involontaires) de la fiscalité en tant qu'outil de redistribution ?
- La connaissance de la relation entre fiscalité et amélioration de la qualité des services publics contribue-t-elle aux attitudes et comportements qui accroissent la conformité et le recouvrement des recettes ?

Nous tirerons également parti du portefeuille d'apprentissage et d'évaluation continue de la stratégie Transparence, Participation Citoyenne et Redevabilité pour répondre à des questions plus générales concernant, entre autres, la fraude fiscale et les flux financiers illicites. Au fur et à mesure de cette mise en œuvre, nous continuerons à adapter ce programme d'apprentissage pour qu'il reflète les éléments qui comptent le plus pour nos subventions ainsi que pour les engagements/interventions de nos bénéficiaires.

QUELS SERONT LES RESULTATS DE CETTE STRATEGIE DANS CINQ ANS ?

Dans les quatre à cinq prochaines années, nous espérons observer des progrès sur toutes les dimensions importantes de la transparence budgétaire et de la participation publique dans les

pays cibles, notamment au niveau infranational. Nous anticipons notamment des progrès, dans les pays cibles, dans les domaines suivants :

- Adoption en hausse d'institutions et de pratiques garantissant un espace pour l'engagement civique et rendant obligatoire la participation publique aux processus de gouvernance et d'élaboration des budgets.
- Publication systématique et volontaire d'informations budgétaires par les gouvernements et collectivités locales dans des formats accessibles au public.
- Un plus grand nombre de gouvernements s'engagent à des contrats publics ouverts.
- Les organisations de la société civile, y compris les bénéficiaires de nos subventions portant sur le suivi de la provision de services sociaux de base et les mécanismes de gouvernance, exploitent les engagements pris par les gouvernements de respecter les normes et règles internationales pour renforcer la qualité de la collaboration citoyens-gouvernements et la qualité de la provision de services publics.
- Utilisation d'informations budgétaires par les citoyens et organisations de la société civile pour assurer le suivi de la mise en œuvre des budgets et exiger des gouvernements qu'ils soient redevables en matière de provision de services sociaux de base.
- Discours public fort au niveau des médias et d'autres plates-formes sur les budgets et la gestion des ressources publiques.
- Une réduction des pertes de revenus découlant de la fraude fiscale et d'autres types de fuites de ressources des pays cibles.

REFERENCES

- Alt, James E., and David Dreyer Lassen. 2006. "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries." *American Journal of Political Science* 50 (3): 530–50. doi:10.1111/j.1540-5907.2006.00200.x.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano. 2015. "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings: Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings." *Fiscal Studies* 36 (2): 237–70. doi:10.1111/1475-5890.12051.
- Bernoeth, Kerstin, and Guntram B. Wolff. 2008. "Fool The Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia." *Scottish Journal of Political Economy* 55 (4): 465–87. doi:10.1111/j.1467-9485.2008.00462.x.
- Bräutigam, Deborah. 2004. "The People's Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy: The People's Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy." *Development Policy Review* 22 (6): 653–68. doi:10.1111/j.1467-7679.2004.00270.x.
- Carlitz, Ruth. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives." *Development Policy Review* 31 (July): s49–67. doi:10.1111/dpr.12019.
- Gelos, R. Gaston, and Shang-Jin Wei. 2005. "Transparency and International Portfolio Holdings." *The Journal of Finance* 60 (6): 2987–3020. doi:10.1111/j.1540-6261.2005.00823.x.
- Glennerster, Rachel, and Yongseok Shin. 2008. "Does Transparency Pay?" *IMF Staff Papers* 55 (1): 183–209. doi:10.1057/palgrave.imfsp.9450028.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting." Presented at the Latin American Studies Association Meeting San Juan, Puerto Rico.
- Goldfrank, Benjamin, and Aaron Schneider. 2008. "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande Do Sul." *Latin American Politics and Society* 48 (3): 1–31. doi:10.1111/j.1548-2456.2006.tb00354.x.
- Gonçalves, Sónia. 2014. "The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil." *World Development* 53 (January): 94–110. doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.009.
- Hameed, Farhan. 2005. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes." Working Paper. IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18329>.
- Kolstad, Ivar, and Arne Wiig. 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" *World Development* 37 (3): 521–32. doi:10.1016/j.worlddev.2008.07.002.
- McNeil, Mary, and Carmen Malena. 2010. *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2478>.
- Prat, Andrea. 2005. "The Wrong Kind of Transparency." *American Economic Review* 95 (3): 862–77. doi:10.1257/0002828054201297.

- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2011. "The Power of Information in Public Services: Evidence from Education in Uganda." *Journal of Public Economics* 95 (7–8): 956–66. doi:10.1016/j.jpubeco.2011.02.006.
- Touhton, M., and B. Wampler. 2014. "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions." *Comparative Political Studies* 47 (10): 1442–69. doi:10.1177/0010414013512601.