

# RENFORCER LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS LA RÉGION MOAN

Jonas Frank, Suad Hasan, Vito Intini, Alex Kreko, Claire Schouten, Yasser Sobhi, et Rania Uwaydah

## NOTES REGIONALES

Octobre 2023

Une collaboration entre:



International  
Budget  
Partnership

Jonas Frank, Conseiller régional en gestion des finances publiques du département des finances publiques (FAD), METAC ; Suad Hasan, chargée de programme, Partenariat budgétaire international ; Vito Intini, Economiste en chef régional, UNDP ; Alex Kreko, chargé de programme, Partenariat budgétaire international; Claire Schouten, chargée principale de programme, Partenariat budgétaire international; Yasser Sobhi, Conseiller régional en gestion des finances publiques du FAD, METAC; Rania Uwaydah, Expert en gestion des finances publiques, UNDP.

Le Centre régional d'assistance technique pour le Moyen-Orient, créé en Octobre 2004, est le fruit d'un effort de collaboration entre le Fonds monétaire international, les pays membres et les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux.

L'objectif stratégique du centre est d'aider ses membres à renforcer leurs capacités institutionnelles et humaines à concevoir et mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et financières qui favorisent une croissance inclusive et réduisent la pauvreté

L'objectif des notes régionales est d'améliorer l'apprentissage entre pairs et de diffuser les bonnes pratiques entre les membres du METAC. Les opinions exprimées dans les notes régionales sont celles des auteurs ; ils ne doivent pas être attribués au FMI, à sa direction ou à ses administrateurs.

## PAYS MEMBRES



## PARTENAIRES DE DEVELOPPEMENT



## TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
ACRONYMES	5
CHAPITRE 1. AVANTAGES DES BUDGETS OUVERTS DANS LA RÉGION MOAN	6
CHAPITRE 2. LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE	7
CHAPITRE 3. CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	12
CHAPTER 4. PARTICIPATION DU PUBLIC	15
CHAPITRE 5. LIGNES DIRECTRICES POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS LA RÉGION MOAN	18
ANNEXE	22
BIBLIOGRAPHIE	24
NOTES EN FIN D'OUVRAGE	26

### ENCADRES

Encadré 1. L'Arabie saoudite : progrès de la gestion des finances publiques, y compris transparence budgétaire	11
Encadré 2. Liban : Améliorer l'accessibilité et la littéracie budgétaires grâce au tableau de bord du budget citoyen	12
Encadré 3. Contrôle budgétaire en Irak sur fond des défis institutionnels	15
Encadré 4. Le Maroc : inciter les citoyens à comprendre et à aligner les priorités budgétaires sur la planification du développement à long terme	17
Encadré 5. L'Égypte : renforcer la participation du public sur les questions budgétaires aux niveaux national et local	18
Encadré 6. La Jordanie : engagement soutenu en faveur de la transparence budgétaire	19
Encadré 7. Réaliser des progrès relatifs à la transparence budgétaire dans les FCS	21

### GRAPHIQUES

Graphique 1. Transparence budgétaire par région (OBS 2015–2021)	8
Graphique 2. Transparence budgétaire par pays de la régions MOAN (OBS 2015–2021)	9
Graphique 3. Variation des pointages d'exhaustivité des documents budgétaires clés dans certains pays de la régions MOAN (2021 pointages OBS)	10
Graphique 4. Contrôle budgétaire par région (OBS 2017–2021)	13
Graphique 5. Contrôle par l'institution dans les pays de la région MOAN (OBS 2021)	13
Graphique 6. Contrôle par les pays de la régions MOAN (OBS 2017–2021)	14
Graphique 7. Participation des citoyens par région (OBS 2017–2021)	16
Graphique 8. Participation des citoyens aux questions budgétaires par pays de la région MOAN (OBS 2017–2021)	16

## **TABLEAUX**

Tableau 1. Nombre de documents budgétaires accessibles au public dans les pays de la régions MOAN (OBS 2019 and 2021) \_\_\_\_\_ 10

## **TABLEAUX ANNEXES**

Annexe Tableau 1. Données démographiques des pays sélectionnés \_\_\_\_\_ 22

Annex Tableau 2. Données sur les revenus de pays sélectionnés \_\_\_\_\_ 22

Annexe Tableau 3. Sous-pointages du document budgétaire clé (OBS 2021) \_\_\_\_\_ 23

Annexe Tableau 4. Indicateur des dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) PI-10 23

## ACRONYMES

CSOs	Organisations de la société civile
CSMD	Commission spéciale sur le nouveau modèle de développement
DRC	République démocratique du Congo
ESCWA	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest
FCS	États fragiles et touchés par conflit
FTC	Code de transparence budgétaire
FTEs	Évaluations de la transparence budgétaire
GFS	Manuel de statistiques de finances publiques
GIFT	Initiative mondiale pour la transparence budgétaire
IBP	Partenariat budgétaire international
IMF	Fonds Monétaire International
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LCBD	Tableau de bord du budget citoyen libanais
MENA	Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN)
METAC	Le Centre régional d'assistance technique pour le Moyen-Orient
MFU	Unité macro-budgétaire
MTFF	Cadre budgétaire à moyen terme
NGOs	Organisations non gouvernementales
OBL	Lois sur le Budget Ouvert
OBS	Enquête sur le budget ouvert
OECD	Organisation de coopération et de développement économiques
OGP	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PFM	Gestion des Finances Publiques
SAIs	Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
SDGs	Objectifs de développement durable
UELDP	Le programme de développement local en Haute-Égypte
UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail
UNDP	Programme des Nations unies pour le développement
UNESCWA	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

*Le budget public est un outil puissant pour contribuer au progrès socio-économique et renforcer la gouvernance dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) : l'adoption de la transparence budgétaire peut améliorer l'allocation des ressources et contribuer à instaurer la confiance dans les institutions publiques. Avec une hétérogénéité considérable entre les pays, la région MOAN occupe une mauvaise classe dans les termes comparatifs mondiaux pour tous les indicateurs clés de l'Enquête sur le Budget Ouvert (OBS). S'appuyant sur certaines expériences encourageantes spécifiques à chaque pays, la région MOAN devrait intensifier ses efforts en matière de transparence budgétaire. Ces efforts devraient être adaptés au contexte spécifique de chaque pays, en traitant les contraintes clés liées à la faible communication sur la mise en œuvre du budget, tout en renforçant les institutions de surveillance formelle - le législatif et les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) - dans leur rôle, tout en favorisant la participation publique. L'intensification des efforts de la part de toutes les parties prenantes peut faciliter les progrès dans ce programme régional critique au bénéfice de tous les citoyens.*

## CHAPITRE 1. AVANTAGES DES BUDGETS OUVERTS DANS LA RÉGION MOAN

**La région MOAN est confrontée à d'importants défis pour répondre aux besoins des citoyens et stimuler le développement social et économique.** Les tensions démographiques, le chômage des jeunes, la pauvreté et les inégalités élevées et croissantes entravent les efforts visant à créer des opportunités pour tous. Plusieurs pays de la région sont confrontés à des conflits internes, à un afflux massif de réfugiés et à des risques sécuritaires accrus. Face à un environnement mondial difficile, les économies de ces pays sont secouées par un ralentissement mondial, des prix alimentaires et énergétiques élevés et volatils, un resserrement plus marqué que prévu des conditions financières et un risque de fragmentation (IMF 2022a). Cela s'ajoute au défi à plus long terme consistant à atteindre les objectifs de développement durable (SDGs) d'ici 2030 : alors que sept objectifs de développement durable ne peuvent pas être sous contrôle et surveillance en raison du manque de données, aucun des dix objectifs contrôlables n'est « en bonne voie » dans la région, ne montrant aucun progrès notable depuis 2015 ; un seul objectif (Zéro famine) est enrayé depuis 2015 (UNESCWA 2022 ; ONU 2022).

**Cela renforce le besoin de décisions efficaces, transparentes et efficaces en matière de fiscalité et de dépenses publiques.** Les dépenses sociales publiques sont largement reconnues comme un levier politique clé pour soutenir une croissance inclusive et progresser vers la réalisation des objectifs de développement durable. (IMF 2020; IMF 2019a; IMF-METAC 2023a; UNESCWA 2017; UNESCWA 2019). La détermination de la manière dont les fonds publics sont collectés et dépensés à un impact direct sur tous les citoyens. Cependant, dans la région MOAN, les niveaux de dépenses sociales sont inférieurs à ceux des autres régions (IMF 2020 ; UNESCWA, UNDP, UNICEF, 2022) ce qui nécessite un ciblage amélioré, une plus grande efficacité des dépenses et une viabilité budgétaire renforcée, tout en abordant les compromis potentiels en matière de politique budgétaire.

**Les budgets nationaux jouent un rôle important dans la concrétisation des priorités politiques vers l'allocation de ressources limitées.** Pour remplir efficacement cette fonction, les budgets doivent être accessibles aux citoyens et adaptés à leurs intérêts ; ils devraient établir une situation budgétaire stable et viable à moyen terme ; et – en complément d'autres dispositifs de gestion des finances publiques (PFM) – garantir la responsabilité dans l'utilisation et les résultats des dépenses.

**La transparence budgétaire présente des avantages clés.** La transparence budgétaire service les citoyens, les sociétés et les gouvernements grâce à la réduction de la corruption et à la responsabilisation accrue (IBP, GIFT, OGP 2022 ; IMF-METAC 2021). De plus, elle est associée à une meilleure gestion macroéconomique, à des coûts d'emprunt plus faibles et à une allocation plus efficace des ressources (IMF 2018b). En outre, cela peut accroître la confiance du public et renforcer le contrat social (UNDP 2022).

**Cette note régionale évalue les performances de 11 pays de la région MOAN<sup>i</sup> sélectionnés dans l'enquête sur le budget ouvert (OBS)<sup>ii</sup> du Partenariat budgétaire international (IBP) : l'Algérie, l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Liban, le Maroc, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Soudan, la Tunisie et le Yémen.** L'enquête sur le budget ouvert évalue les pays selon trois piliers relatifs : la transparence budgétaire grâce à la publication en temps opportun, complète et accessible de huit documents budgétaires clés ; l'efficacité des institutions formelles de contrôle par l'intermédiaire du pouvoir du législatif et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Sais) ; et la participation du public tout au long du cycle budgétaire.

**La sélection des pays est basée sur la disponibilité des données dans la région MOAN<sup>iii</sup>,** visant à fournir des comparaisons cohérentes, tout en englobant la diversité des États, y compris les États fragiles et touchés par conflit (FCS). La note couvre 11 pays à travers le pilier transparence pour les éditions de l'enquête sur le budget ouvert 2015, 2017, 2019 et 2021, tandis que les piliers surveillance et participation sont couverts dans les éditions 2017, 2019 et 2021, vu les changements de méthodologie introduits en 2017. De plus, la note analyse les données disponibles pour 2012 au niveau de chaque pays. Les principales données économiques et démographiques se trouvent dans les tableaux 1 et 2 de l'annexe.

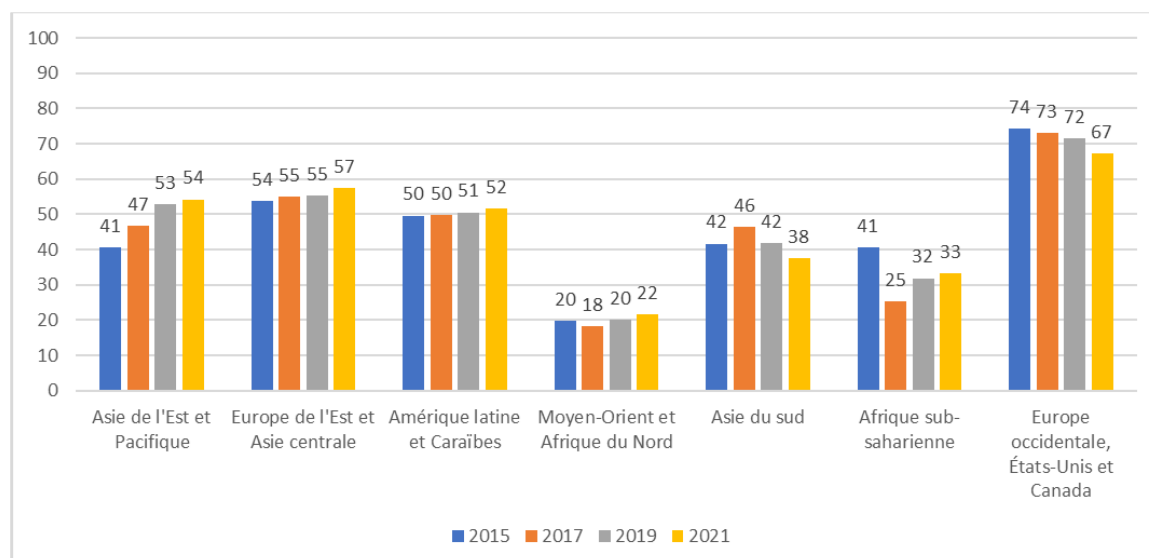
## CHAPITRE 2. LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE

### Évaluation régionale

**La transparence budgétaire est fondamentale pour prendre des décisions budgétaires efficaces et contrôler l'exécution des budgets.** La transparence se regarde les citoyens et les contribuables, ainsi que les législateurs et les contrôleurs des finances publiques chargés de tenir l'Exécutif responsable de l'exécution des budgets conformément à leurs objectifs.

**La région MOAN manifeste considérablement un décalage en termes de transparence budgétaire, comme le montre la figure 1.** De 2015 à 2021, il n'y a eu qu'une légère augmentation de deux points, ce qui donne un pointage moyen de transparence de 22 (sur 100)<sup>iv</sup> dans les données de l'enquête sur le budget ouvert 2021. Bien que cela marque une amélioration du quintile le plus bas dénotant une « transparence budgétaire nulle ou faible » (pointage de 0 à 20) au deuxième plus bas (« transparence minimale »), la région MOAN reste toujours à 10 points de retard sur le deuxième pire pays (Afrique subsaharienne). D'autres régions telles que l'Europe de l'Est et l'Asie centrale ainsi que l'Amérique latine et les Caraïbes sont à quelques points d'atteindre des « niveaux suffisants de transparence » (pointage de 61 et plus), notant que l'Asie de l'Est et le Pacifique affichant l'augmentation la plus importante et la plus régulière (14 points depuis 2015).

**Graphique 1. Transparence budgétaire par région (OBS 2015–2021)<sup>v</sup>**



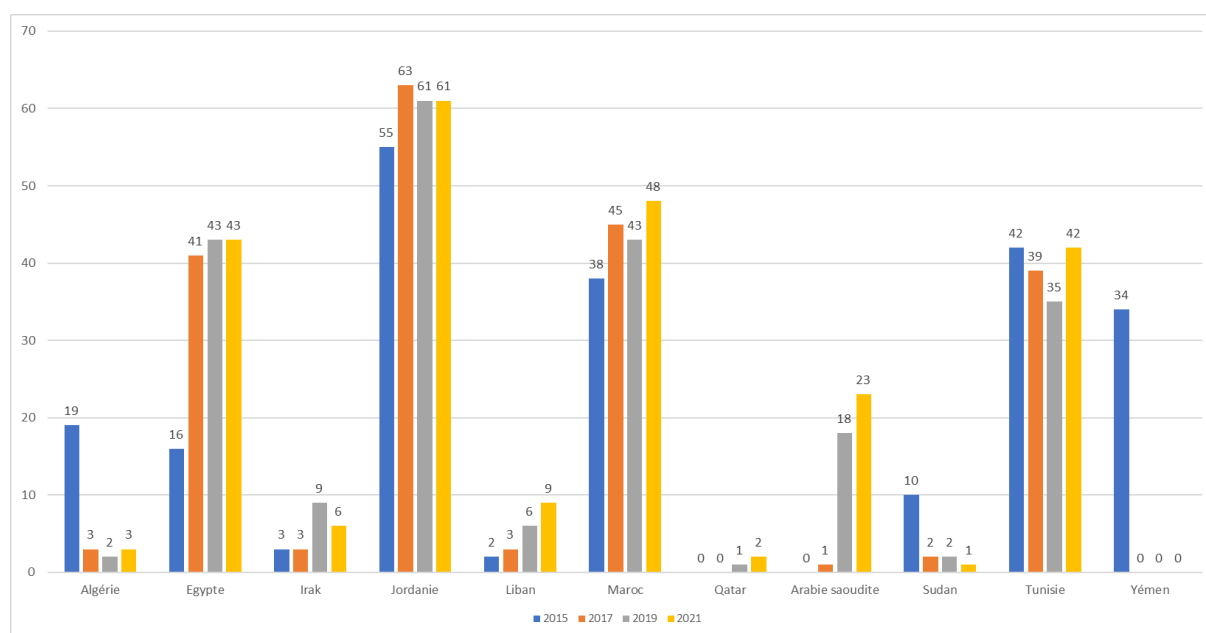
Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

**Il subsiste des variations significatives à la fois dans le niveau et dans les tendances de la transparence budgétaire dans les pays de la région MOAN sélectionnés pour la période entre 2015 et 2021 (Figure 2).** Les résultats pour les différentes tranches du pilier de transparence de l'enquête sur le budget ouvert, par ordre décroissant, sont les suivants, aucun pays n'atteignant la tranche des « informations détaillées disponibles » (pointage de 81 à 100) :

- Avec un pointage de 61, la Jordanie est le seul pays de la région inclus dans la tranche « transparence substantielle » (pointage de 61 à 80), un niveau jugé suffisant pour soutenir un débat public bien éclairé sur le budget.
- Les pays ayant une « transparence limitée » (pointage de 41 à 60) comprennent l'Égypte, le Maroc et la Tunisie. L'évolution du pointage de l'Égypte reflète les développements qui ont suivi le Printemps arabe de 2011, le Parlement ayant été dissous jusqu'en 2015, date à laquelle les élections l'ont rétabli. Grâce à cela, la soumission d'un projet de budget au Parlement a été à nouveau possible, et le pointage de l'enquête sur le budget ouvert de l'Égypte est passé de 16 en 2015 à 41 en 2017. En Tunisie, même si ces dernières années peuvent donner des résultats différents en matière de transparence budgétaire, une nouvelle constitution a été adoptée en 2014, accordant davantage de pouvoirs au Parlement en matière budgétaire et contribuant à l'amélioration des pointages des enquêtes sur le budget ouvert (de 11 en 2012 à 42 en 2015).
- L'Arabie saoudite a atteint une « transparence minimale » (tranche de pointage : 21-40), atteignant un pointage de 23 dans de l'enquête sur le budget ouvert 2021, contre 1 dans l'édition 2015 (voir Box 1).
- Les pays où la transparence est « nulle ou insuffisante » (pointage de 0 à 20) comprennent certains pays à revenus moyens et élevés, comme l'Algérie et le Qatar, ainsi que des États fragiles et touchés par conflit, comme l'Irak, le Liban et le Soudan, qui éprouvent souvent des difficultés à adopter un budget et n'ont donc jamais obtenu un pointage supérieur à 20 au cours de cette période. En revanche, le conflit au Yémen s'est intensifié en 2015, affectant le processus budgétaire, comme en témoigne la forte baisse du pointage par rapport au celui de 34 cette année-là, restant à zéro dans les éditions des enquêtes sur le budget ouvert 2017, 2019 et 2021.



**Graphique 2. Transparence budgétaire par pays de la régions MOAN (OBS 2015–2021)**



Source : *Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert)*.

**Les informations budgétaires publiées sont limitées et volatiles.** Les enquêtes de 2019 et 2021 indiquent que plus de la moitié des documents budgétaires clés évalués dans l'enquête sur le budget ouvert (57% dans l'enquête sur le budget ouvert 2021 et 60% dans l'enquête sur le budget ouvert 2019) ne sont pas accessibles au public, d'autant plus que de nombreux documents étant uniquement mis à disposition pour un usage interne ou publiés trop tard pour être utiles (voir Tableau 1).

**Produire mais ne pas partager publiquement des documents est malheureusement une pratique courante dans la région MOAN.** Selon l'enquête sur le budget ouvert 2021, huit pays des onze ont publié le projet du budget approuvé ; cependant, comme montré dans d'autres documents clés, l'exhaustivité de ces documents variait considérablement d'un pays à l'autre (voir Figure 3).<sup>vi</sup> Quatre pays seulement publient le projet de budget approuvé (Projet de budget de l'Exécutif), considéré le document le plus important : il énonce et devrait présenter une à-propos considérable de discuter des objectifs et des plans de politique budgétaire du gouvernement pour l'année avant procurer approbation par le législatif. En outre, seuls trois pays des onze publient la déclaration pré-budgétaire qui offre un à-propos de discuter de l'approche de politique budgétaire du budget annuel avant sa soumission au législatif.

**Il existe également une volatilité considérable dans la publication de ces documents au cours des séries consécutives de l'enquête sur le budget ouvert.** Cela signifie que les pratiques de transparence ne sont pas intégrées de manière institutionnelle. Cette volatilité est exacerbée encore par les défis et conflits politiques - Les documents ne sont soit pas du tout publiés (et dans certains cas, la production peut même être interrompue) ou bien publiés après avoir été sujet à des retards. Par exemple, le projet du budget approuvé du Soudan pour 2018 a été publié en ligne près de 11 mois après être mis en œuvre, ce qui le rend de peu d'utilité en termes de contrôle ou de participation du public.

**La publication est également restreinte pour les documents d'exécution budgétaire.** Cela comprend l'examen de mi-année et le rapport de fin d'année, ce dernier étant essentiel puisqu'il contient les activités financières du gouvernement et ses rendements en matière d'exécution du budget pendant toute l'année fiscale. Comme en témoignent les données des enquêtes sur le

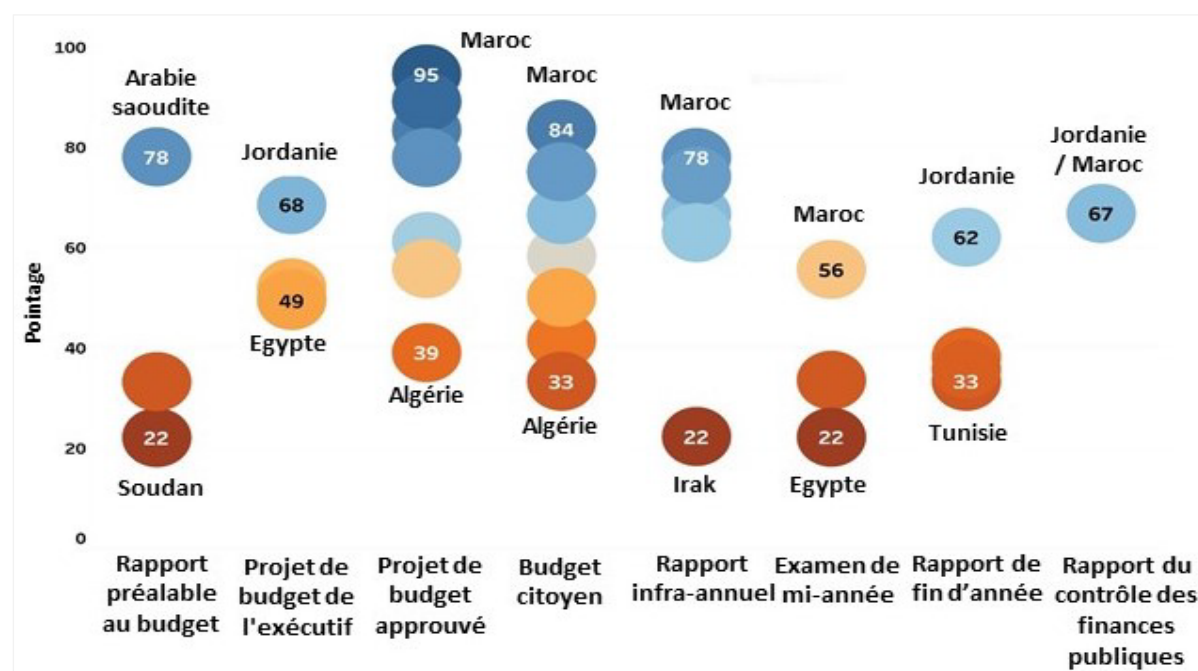
budget ouvert de 2019 à 2021, deux pays (l'Irak et le Liban) ont cessé de publier leurs rapports de fin d'année. De plus, neuf pays des onze ne publient pas le rapport du contrôle des finances publiques, essentiel pour que les législatifs et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques se coopèrent ensemble pour tenir les Exécutifs responsables et garantir l'emploi des fonds publics comme prévu ; Le chapitre 3 évalue plus en détail le contrôle budgétaire.

**Tableau 1. Nombre de documents budgétaires accessibles au public dans les pays de la régions MOAN (OBS 2019 and 2021)**

Documents budgétaires clés	Nombre de pays (des onze)		
	OBS 2019	OBS 2021	Variation Nette
Rapport préalable au budget	3	3	0
Projet de budget de l'exécutif	4	4	0
Projet de budget approuvé	7	8	+1
Budget citoyen	6	8	+2
Rapport infra-annuel	6	6	0
Examen de mi-année	1	3	+2
Rapport de fin d'année	6	4	-2
Rapport du contrôle des finances publiques	2	2	0
<b>Total de tous les documents</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>+3</b>
<b>Taux globaux des documents publiés</b>	<b>40%</b>	<b>43%</b>	<b>+3%</b>

Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

**Graphique 3. Variation des pointages d'exhaustivité des documents budgétaires clés dans certains pays de la régions MOAN (2021 pointages OBS)<sup>vii</sup>**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

### Encadré 1. L'Arabie saoudite : progrès de la gestion des finances publiques, y compris transparence budgétaire

Dans le cadre de la [Vision 2030](#), l'Arabie saoudite s'est engagée dans une série de réformes budgétaires, économiques, institutionnelles et financières publiques depuis 2017. Précisant que l'augmentation de la transparence était l'un des principaux objectifs visant à améliorer le rendement budgétaire et l'environnement des affaires. Pour la première fois, de nouveaux rapports ont été rédigés et publiés sur le site Web du ministère de l'Économie et des Finances, notamment le rapport préalable au budget, le projet de budget approuvé, les rapports infra-annuels, l'examen de mi-année et le rapport de fin d'année. Cela a entraîné une augmentation du pointage de transparence de l'enquête sur le budget ouvert, de 1 en 2012 à 23 en 2021. Fin 2022, l'Arabie saoudite a mené une enquête sur la participation communautaire à l'enquête sur le processus budgétaire. En 2019, l'Arabie saoudite a adhéré à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du fonds monétaire international et a commencé à publier des données budgétaires à un rythme mensuelle, trimestrielle et annuelle sur sa [Page Nationale de données Synthétique](#). Le ministère de l'Économie et des Finances a considérablement amélioré le rapport budgétaire annuel et élaboré une perspective à moyen terme également aux certains plans de dépenses détaillés à l'échelon des ministères opérationnels. Celui-ci a bénéficié de l'assistance du fonds monétaire international tout au long de ce processus.

Par suite, d'autres jalons peuvent être posés et pris pour renforcer la transparence, notamment en rendant public le projet de budget de l'Exécutif en temps opportun.

### Les voies du progrès – Exemples de pays

**Malgré les progrès limités et inégaux dans les pays de la région MOAN en matière d'amélioration de la transparence budgétaire, certains exemples nationaux prouvent que le progrès est possible.** En 2018, l'Égypte a publié un rapport de fin d'année pour l'administration centrale ; L'Arabie saoudite a amélioré la transparence budgétaire parallèlement à d'autres réformes de la gestion des finances publiques ; la Jordanie a maintenu son engagement en faveur de la transparence budgétaire ; et le Liban (Box 2) offre des à-propos de participation à travers son tableau de bord du budget citoyen. Avec le soutien du Programme des Nations Unis pour le Développement, le Liban, le Maroc et la Tunisie ont adopté une loi sur l'accès à l'information. Évidemment, ces exemples peuvent orienter d'autres pays de la région pour renforcer la transparence budgétaire et l'exhaustivité de la documentation.

## Encadré 2. Liban : Améliorer l'accessibilité et la littéracie budgétaires grâce au tableau de bord du budget citoyen

En 2020, l'Institut des Finances Basil Fuleihan rattaché au ministère libanais des Finances a uni ses efforts avec la société civile pour créer le tableau de bord du budget citoyen du Liban (LCBD), donnant accès à des données budgétaires désagrégées. Le LCBD collecte des métadonnées du ministère des Finances du Liban, extraites du budget officiel et des rapports mensuels. Au moyen de la technologie, les informations sont transformées en chiffres compréhensibles et lisibles, en graphiques attrayants et en visuels qui peuvent être améliorés davantage. Les informations disponibles sur le calendrier budgétaire aident les citoyens à mieux contextualiser les données. En effet, une section de commentaires est à la disposition des utilisateurs pour soumettre des commentaires concernant les améliorations de la présentation et demander des informations complémentaires. En à peine un an, le tableau de bord est considéré un point d'accès unique aux données budgétaires. L'Institut a connu une demande croissante d'accès et de compréhension des informations fiscales, établi par le grand nombre de demandes reçues à travers les réseaux sociaux et d'autres canaux de communication ainsi que le nombre de demandes de séances de sensibilisation, en particulier de la part de groupes de jeunes et des médias.

Certainement, des démonstrations en direct et des formations pratiques sur l'utilisation des données ont été organisées pour plus d'une vingtaine d'organisations de la société civile et de partenaires de développement au Liban.

Source : "Étude de cas du Liban : Promouvoir le programme de transparence budgétaire" par Lamia Moubayed Bissat, 29 mars 2023. <https://publicadministration.un.org/en/home/blog>.

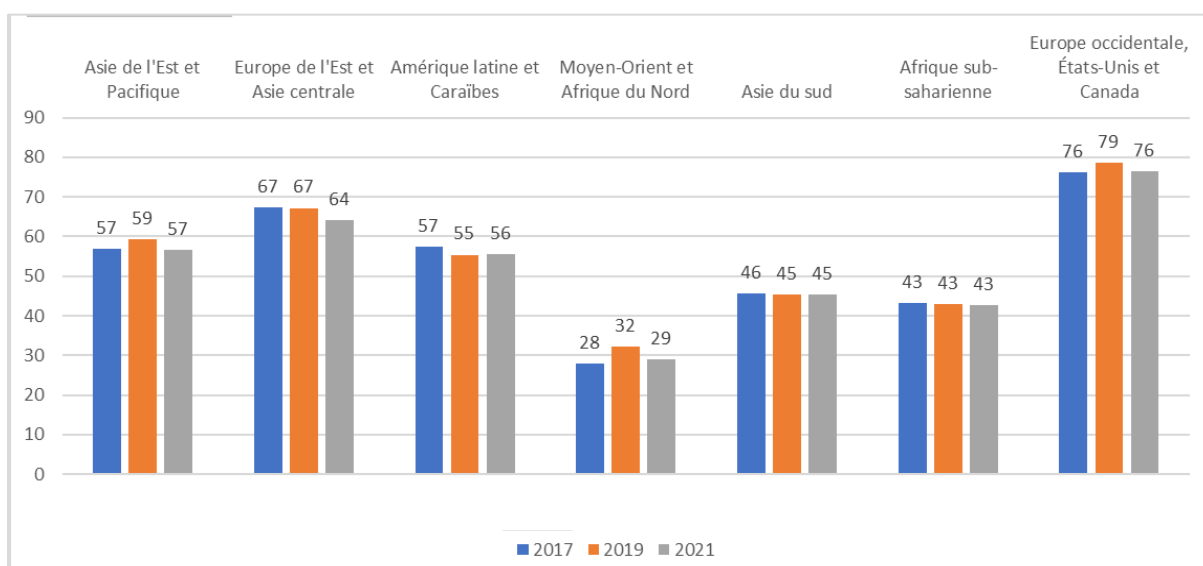
## CHAPITRE 3. CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

### Évaluation régionale

**Dans une région confrontée à de nombreux défis de gouvernance et à une transition prolongée après le Printemps arabe, l'exercice d'un contrôle budgétaire par l'intermédiaire du législatif et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est d'une importance irréfutable afin de garantir la responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques.** Les législatifs sont toujours chargés d'approuver les budgets, d'allouer les ressources, de superviser la mise en œuvre des fonds publics et d'assurer la représentation des citoyens. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques assurent le contrôle avec l'appui d'une évaluation indépendante de la gestion et des dépenses des fonds publics par les entités gouvernementales. Cependant, l'enquête sur le budget ouvert constate que le contrôle budgétaire dans la région MOAN reste limitée en termes de comparaison mondiale (Figure 4). En outre, aucun pays de la région MOAN ne dispose d'un contrôle législatif<sup>viii</sup> « adéquat » et seuls deux (l'Irak et la Tunisie) disposent d'un contrôle « adéquat » des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.<sup>ix</sup> Ainsi, avec un pointage régional moyen de 29 contre une moyenne mondiale de 52, c'est la seule région qui affiche un contrôle budgétaire « faible » (pointage de 0 à 40)<sup>x</sup>, bien en deçà des deuxièmes pires rendements régionales de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud, qui ont obtenu respectivement 43 et 45.<sup>xi</sup> Cela met en évidence un défi décisif en gouvernance : l'absence d'un contrôle adéquat de la part des deux organes (législatifs et Institutions supérieures de contrôle des finances publiques) affaiblit les garde-fous, et les procédures de contrôle nécessaires à la responsabilité et à la viabilité budgétaire.

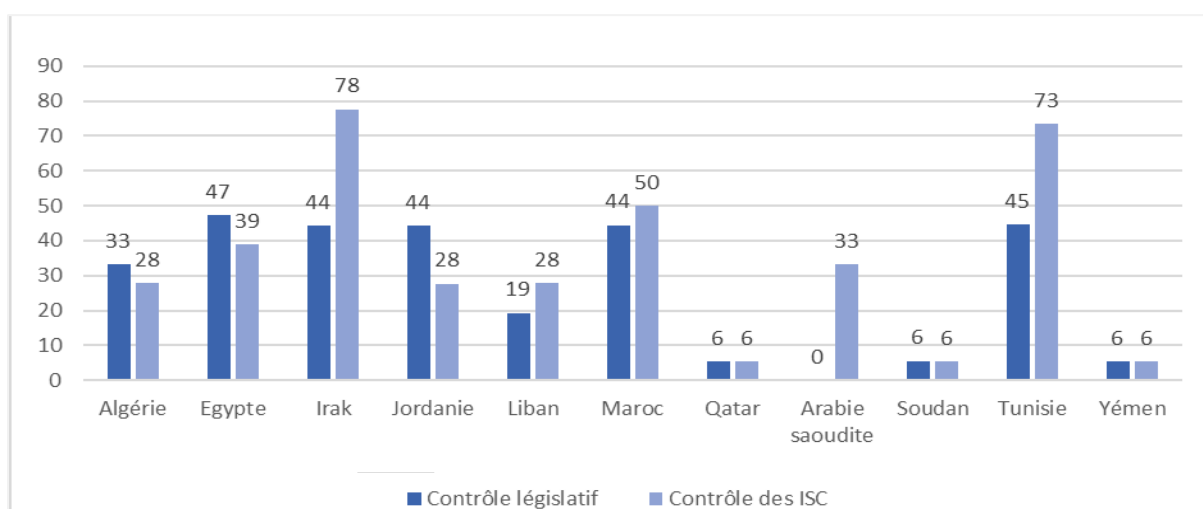
**Le contrôle législatif limité dans la région MOAN s'explique principalement par des dispositifs de gouvernance spécifiques à la région, ainsi que par des contraintes constitutionnelles et juridiques (Figure 5).** La qualité du contrôle législatif varie considérablement, reflétant les dispositions institutionnelles spécifiques au niveau national. Le rôle restreint du législatif dans la supervision du processus budgétaire se reflète dans les pointages du contrôle législatif de l'enquête sur le budget ouvert allant de zéro en Arabie saoudite à 47 en Égypte ; notant que six pays de la région (Algérie, Liban, Qatar, Arabie saoudite, Soudan et Yémen) exercent un faible contrôle législatif. A titre d'exemple, seuls quatre pays disposent du pouvoir législatif pour modifier le projet de budget, cela aussi avec des limites (Algérie, Égypte, Irak, Jordanie). Également, seuls trois pays (des onze) disposent des comités législatifs qui examinent l'exécution du budget en cours d'année (Irak, Jordanie et Maroc) ou examinent le rapport du contrôle des finances publiques sur le budget annuel produit par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Algérie, Jordanie et Maroc).

**Graphique 4. Contrôle budgétaire par région (OBS 2017–2021)<sup>xii</sup>**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

**Graphique 5. Contrôle par l'institution dans les pays de la région MOAN (OBS 2021)**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

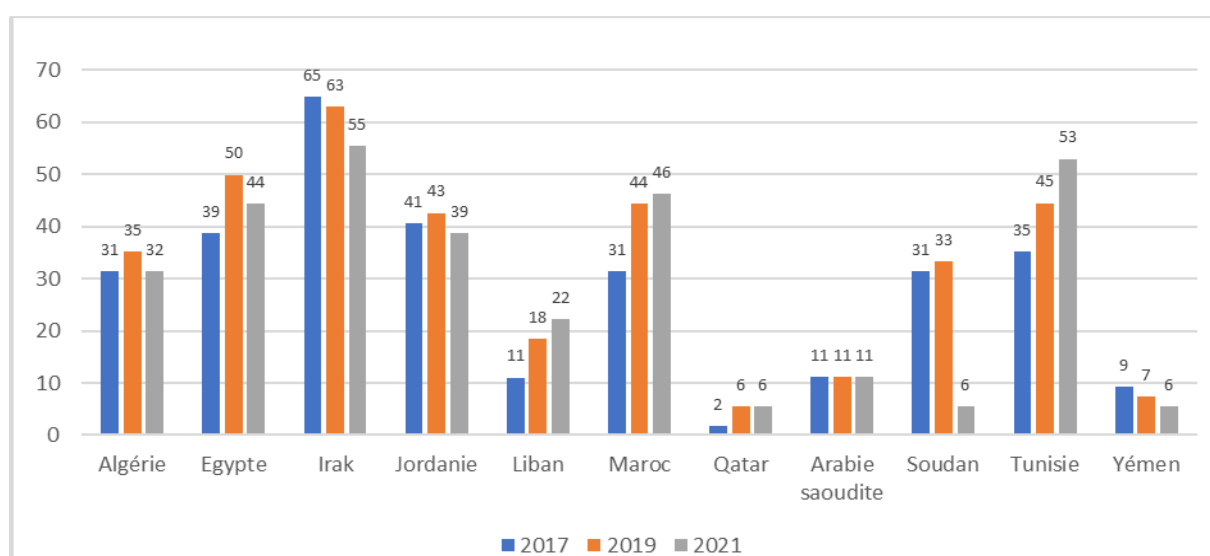
**Le contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est limité, ce qui s'explique principalement par l'indépendance limitée des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.** Le pointage moyen régional de MOAN pour le contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est de 34, contre le pointage de 63 au niveau mondial. Cela inclut l'interférence avec les décisions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques sur le calendrier et le contenu de leurs rapports, l'entrave à l'accès à l'information et la limitation ou le retard des ressources financières nécessaires au fonctionnement des institutions.<sup>xiii</sup> Les niveaux de financement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de six pays (Égypte, Jordanie, Liban, Qatar, Soudan et Yémen) sont jugés insuffisants pour s'acquitter de leur mandat. Le contrôle insuffisant des institutions se reflète également dans l'indice d'indépendance des institutions supérieures du contrôle des finances publiques de la Banque mondiale 2021<sup>xiv</sup> (Banque mondiale 2021), qui montre le mauvais classement de la région arabe en termes de comparaison mondiale. Selon cet indice, la plupart des pays étudiés dans cette note régionale ont des niveaux d'indépendance des institutions « faibles » (Liban, Égypte, Yémen) ou « modérés » (Irak, Jordanie), les seules exceptions étant le Soudan où il détient une évaluation « élevé » en plus de celui du Maroc et la Tunisie où ils détiennent une évaluation « substantiel ».

**Les exécutifs de la région n'auront également peu d'incitatif à agir selon les recommandations du contrôle des finances publiques.** Cependant, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ou le législatif dans aucun des onze pays ne suivent publiquement les actions de l'exécutif pour agir selon les recommandations du contrôle des finances publiques. Dans un seul pays (la Jordanie), l'exécutif rend compte au public de ce qu'il a fait pour donner suite aux recommandations de l'ISC.

### Les voies du progrès – Exemples de pays

**Certains pays de la région enregistrent des progrès dans le renforcement du contrôle (Figure 6).** Cela inclut le Liban (malgré son progrès commençant à des niveaux bas), le Maroc et la Tunisie, démontrant une meilleure voie à suivre. Toutefois, les difficultés liées à l'ordonnancement des réformes pour réaliser des progrès tangibles sont illustrées par l'Irak (Box 3). Cela confirme la nécessité de renforcer les deux types de contrôle puisqu'ils sont complémentaires : un contrôle solide des institutions est essentiel pour informer le législatif, sur la base duquel ce législatif peut alors agir efficacement pour tenir l'exécutif responsable.

**Graphique 6. Contrôle par les pays de la régions MOAN (OBS 2017–2021)**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

### Encadré 3. Contrôle budgétaire en Irak sur fond des défis institutionnels

En Irak, le contrôle législatif a diminué, passant d'un pointage de 58 dans l'enquête sur le budget ouvert 2019 à 44 dans l'enquête 2021, tandis que le contrôle par les institutions est passé de 72 à 78 au cours des deux séries. De plus, la loi sur la gestion des finances publiques de 2019 établit une base solide pour le pouvoir du législatif de modifier le budget. Les comités législatifs discutent du rapport préalable au budget, examinent le projet de budget et l'exécution du budget et rencontrent les membres des institutions supérieures de contrôles des dépenses publiques au cours de l'année budgétaire. Toutefois, les récentes impasses politiques ont entraîné des retards considérables, compromettant le rôle du législatif dans le processus d'approbation du budget.

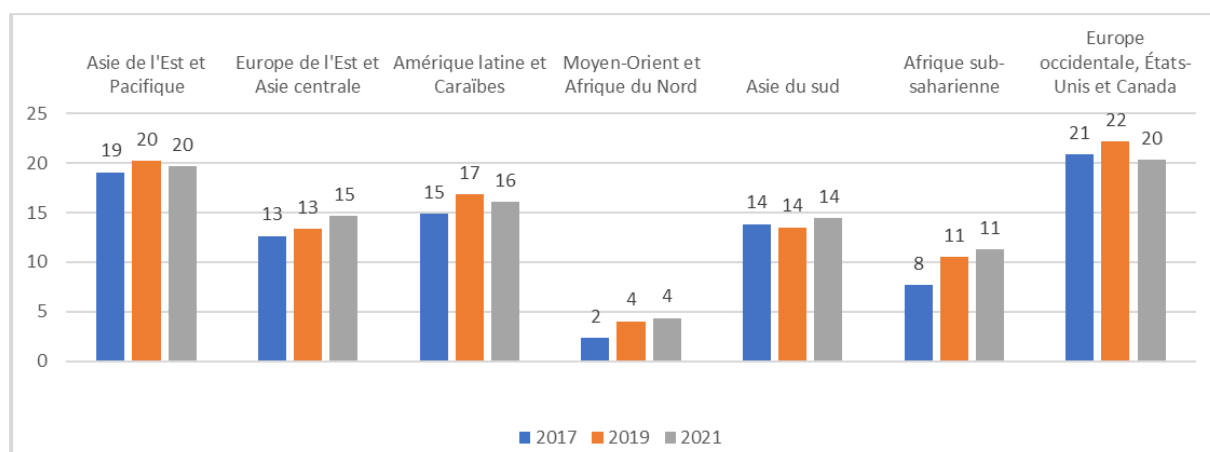
## CHAPTER 4. PARTICIPATION DU PUBLIC

### Évaluation régionale

**Des raisons impérieuses dictent promouvoir la participation du public, notamment pour des raisons d'efficacité et de responsabilité.** Elle constitue un lien essentiel entre la transparence budgétaire, une responsabilité plus efficace en matière de gestion des finances publiques et de meilleurs résultats budgétaires (GIFT 2022). L'ouverture des institutions publiques à impliquer les citoyens peut influencer la confiance des citoyens (OECD 2017), ce qui consécutivement peut mener à une plus grande propension à la conformité fiscale (Banque mondiale 2019), à une cohésion sociale renforcée et à une meilleure culture civique. De plus, l'ouverture des processus budgétaires aux citoyens dans la mesure où les ressources publiques limitées sont allouées et exécutées constitue donc un élément important du cadre de responsabilisation. Ainsi, l'enquête sur le budget ouvert évalue la mesure auquel l'exécutif, le législatif et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques offrent au public la possibilité de participer à chaque phase du processus budgétaire.<sup>xv</sup>

**Reflétant l'héritage historique et les modalités de gouvernance régionale, la participation citoyenne aux questions budgétaires dans la région MOAN est alors émergente.** Comme le démontre une comparaison de l'enquête sur le budget ouvert 2021 dans toutes les régions, aucun pays au monde n'a offert des opportunités adéquates de participation du public.<sup>xvi</sup> Les onze pays sujets d'étude dans la région MOAN obtiennent un pointage moyen de 4, de loin le plus bas au monde (Figure 7). D'après Figure 8, plusieurs pays n'offrent aucune possibilité de participation du public aux questions budgétaires, comme le démontre le pointage de zéro pour l'Algérie, l'Irak, le Liban, le Qatar, l'Arabie saoudite et le Yémen. En outre, les exceptions se reflètent dans les récentes améliorations en Égypte (pointage de 19) ; la Tunisie (pointage de 15), qui enregistre un progrès au milieu d'un contexte difficile ;<sup>xvii</sup> et le Maroc (pointage de 7).

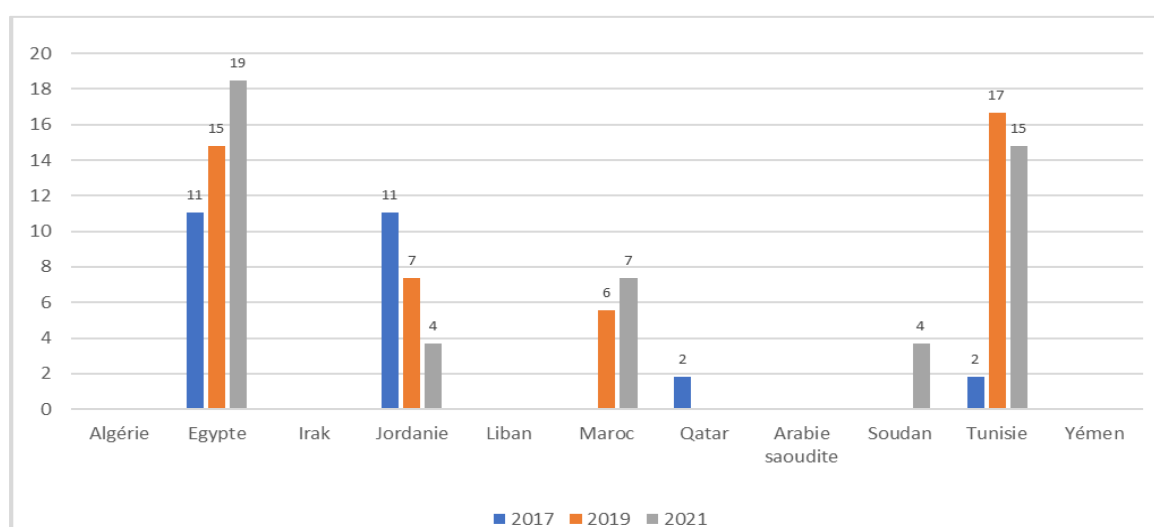
**Graphique 7. Participation des citoyens par région (OBS 2017–2021)**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).

**Ces résultats doivent être évalués dans le contexte de gouvernance spécifique de la région MOAN.** Selon l'Indicateur de Freedom House, la région MOAN reste la région la moins libre au monde, ainsi accompagnée avec des espaces civiques fermés : huit des onze pays sujets d'étude dans cette note sont classés dans cet indicateur comme « non libres », tandis que trois sont considérés comme « partiellement libres » (Freedom House, 2023a).<sup>xviii</sup> En effet, le Printemps arabe de 2011 n'a pas complètement transformé cette situation, malgré quelques améliorations constatées récemment (Freedom House 2023b). Parallèlement, d'autres facteurs contextuels dans la région MOAN constituent les dotations en ressources naturelles des pays exportateurs de pétrole et les caractéristiques des États rentiers ; ceux-ci peuvent modifier le contrat social entre le citoyen et l'État, ce qui peut limiter les incitations de l'État à impliquer les citoyens et à saisir les opportunités de participer à l'élaboration des politiques et à la planification (Rajkotwalla 2020). En particulier dans les pays ayant des niveaux de transparence faibles, la participation des citoyens au processus budgétaire offre des opportunités de prise de décision inclusive là où les canaux démocratiques pourraient autrement être limités – ce qui peut générer une allocation efficace et contribuer à de meilleurs résultats de développement.

**Graphique 8. Participation des citoyens aux questions budgétaires par pays de la région MOAN (OBS 2017–2021)**



Source : Open Budget Survey (Enquête sur le budget ouvert).



## Les voies du progrès – Exemples de pays

**Même si la participation du public demeure généralement introuvable et mal structurée tout au long du cycle budgétaire, il y compte des exemples innovants.** Au Maroc (Box 4), un comité a été créé pour consulter le public sur les priorités de développement afin d'aligner le plan de développement national à long terme. En outre, en Égypte (Box 5), des exemples de participation publique se sont matérialisés au niveau local où la proximité du gouvernement avec les citoyens facilite la planification et l'engagement sur les questions budgétaires. Dans un contexte difficile, ces exemples illustrent que la participation du public à la budgétisation peut être mise en pratique. Il est important de noter que ces initiatives exigent également l'intégration des propositions des citoyens dans des politiques et des cadres budgétaires durables à moyen terme et qu'il y est possible de vérifier de quelle manière les propositions ont été incluses au budget.

### **Encadré 4. Le Maroc : inciter les citoyens à comprendre et à aligner les priorités budgétaires sur la planification du développement à long terme**

En 2020, le cabinet royal du Maroc a créé une [Commission Spéciale sur un Nouveau Modèle de Développement \(CSMD\)](#) appelant à une « nouvelle approche » du développement, axée sur la satisfaction des besoins des citoyens ». La Commission a embauché une vaste consultation nationale ouverte à tous les citoyens marocains, visant à exploiter une grande variété d'expertises des communautés locales, du gouvernement, des ONG et du secteur privé, afin d'engager les attentes des citoyens dans les politiques et priorités de développement à long terme. Durant une période d'un an, la Commission a interagi avec 9,700 personnes directement ou indirectement. D'avantage, la Commission a contacté diverses parties prenantes (citoyens, organisations de la société civile, jeunes urbains, zones rurales, acteurs institutionnels, responsables gouvernementaux, syndicats) à travers divers mécanismes de sensibilisation tels que des visites sur le terrain, discussions de groupe, assemblées publiques universitaires, entretiens et médias sociaux. Par ailleurs, tous les résultats des consultations ont été synthétisés et soumis, en sus du téléchargement des recommandations dans plusieurs rapports sur le portail et la soumission au cabinet royal début 2021 pour discussion avec le cabinet. L'ensemble du processus, les consultations et les commentaires verbatim ont été téléchargés d'une manière transparente sur le [portail](#) de la Commission.

Source : [www.csmd.ma/](http://www.csmd.ma/)

### **Encadré 5. L'Égypte : renforcer la participation du public sur les questions budgétaires aux niveaux national et local**

L'Égypte illustre les progrès réalisés dans les approches participatives pour la planification budgétaire aux niveaux national et local. Premièrement, des approches en faveur d'un budget citoyen ont été incluses au niveau national dans les déclarations pré-budgétaires préliminaires, les projets de proposition et les notes d'information sur les mesures gouvernementales liées au COVID-19 (IMF-METAC 2021). Deuxièmement, au niveau local, les progrès incluent le pilotage de la participation communautaire aux plans d'investissement, comme l'illustre le Projet de Développement Local en Haute-Égypte (UELDP), considéré une initiative de réduction de la pauvreté gérée conjointement par le ministère de la Planification, du Suivi et de la Réforme Administrative et le ministère du Développement local. En effet, deux régions, Qena et Sohag, et leurs municipalités appliquent le concept de la participation communautaire dans leur plan d'investissement annuel en priorisant les projets d'investissement (électricité, environnement, routes et transports, sécurité et circulation). En fait, les réunions sont ouvertes à tous les résidents, y compris les femmes et les jeunes. De plus, le ministère de la Solidarité Sociale a déployé un outil de responsabilisation permettant aux communautés locales de présenter des commentaires concernant les programmes sociaux et de mieux orienter les fonds sociaux et la prestation des services publics.

## **CHAPITRE 5. LIGNES DIRECTRICES POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE DANS LA RÉGION MOAN**

**L'importance de processus et de décisions budgétaires efficaces et responsables pour la région MOAN ne peut être surestimée.** Les pays sujets d'étude présentent d'importants défis sociaux et économiques qui nécessitent des améliorations substantielles de l'adéquation, de l'équité et de l'efficacité des dépenses publiques. Autre part, les décisions budgétaires qui définissent les priorités et les politiques régissant la manière dont les fonds publics sont collectés et dépensés, ont un impact sur tous les citoyens. En temps de crise et au-delà, au moyen des réformes budgétaires, les gouvernements ont la possibilité de contribuer à réparer les contrats sociaux rompus de manière à promouvoir le bien-être de chacun ; ces objectifs sont considérés de niveau plus haut et sont également soutenus par l'enquête sur le budget ouvert.

**Le renforcement de la transparence budgétaire doit être adapté au contexte national.** Comme le montrent les indicateurs de l'enquête sur le budget ouvert, les pays sujets d'étude dans la région MOAN accusent un atteroiement considérable par rapport aux autres régions. Compte tenu de leur hétérogénéité marquée en termes de capacités et de dispositions institutionnelles, les efforts en faveur de la transparence budgétaire doivent être alors adaptés.

**Assurer le contrôle et le suivi des progrès sur la base d'ensembles d'indicateurs internationaux est invité.** Outre l'enquête sur le budget ouvert, les gouvernements pourraient avoir recours à des cadres de bonnes pratiques. Le Code de transparence budgétaire du fonds monétaire international (FTC ; FMI 2019b) énonce des principes différenciant les pratiques « de base », « bonnes » et « avancées » pour alier aux pays des étapes distinctes vers une pleine conformité avec le Code, tandis que le Manuel de transparence budgétaire (FMI 2018a) fournit des orientations sur sa mise en œuvre. Les évaluations de la transparence budgétaire (ETP) constituent le diagnostic de transparence budgétaire du fonds monétaire international ; elles ont été appliquées en Tunisie (2016) et en Jordanie (2021 ; Box 6), permettant aux ministères des finances de classer les priorités et d'établir un séquençage des actions en faveur de la

transparence budgétaire. De même, l'initiative Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA)<sup>xix</sup> peut être adoptée pour orienter et suivre les réformes ; alors que les indicateurs des Dépenses publiques et responsabilité financière sur l'accès aux informations budgétaires clés des pays étudiés sont stipulés dans le tableau 4 de l'annexe.

#### **Encadré 6. La Jordanie : engagement soutenu en faveur de la transparence budgétaire**

La Jordanie poursuit ses efforts visant un engagement soutenu en faveur de la transparence budgétaire, augmentant son pointage de 55 dans l'enquête sur le budget ouvert 2015 à 61 dans l'enquête sur le budget ouvert 2021, le plus élevé de la région MOAN. Ce pointage est considéré par l'enquête comme contenant des informations « suffisantes » au service d'un débat public significatif : tous les documents à l'exception d'un (examen de mi-année) étaient accessibles au public lors des deux dernières séries de l'enquête sur le budget ouvert, ce qui implique une cohérence dans les pratiques de transparence budgétaire. À l'exception du rapport préalable au budget qui n'offre que des informations limitées, les documents budgétaires clés restants obtiennent un pointage de 62 ou plus en termes d'« exhaustivité ». Le ministère jordanien des finances a mis en œuvre des réformes plus vastes de la gestion des finances publiques grâce au soutien international. Cela a été exécuté dans le contexte de réformes démocratiques plus larges en Jordanie après le Printemps arabe de 2011, y compris des modifications du processus électoral et des lois sur les partis politiques ainsi qu'une stratégie anti-corruption qui comprend des engagements de transparence.

L'évaluation de la transparence budgétaire 2021 a assisté la Jordanie à identifier les priorités et à mettre en œuvre des réformes clés dans trois piliers du Code de transparence budgétaire: (i) l'information financière, dans le cadre de laquelle la Jordanie a modifié la loi sur le cabinet du contrôle des finances publiques pour donner plus d'indépendance au cabinet du contrôle des finances publiques ; (ii) les prévisions budgétaires et la budgétisation, où l'Unité macrobudgétaire (MFU) nouvellement créée a rédigé et publié les premières perspectives macrobudgétaires contenant le Cadre budgétaire à moyen terme (MTFF) des principaux indicateurs macroéconomiques prévus pour les trois prochaines années. Le Cadre a été diffusé à la Direction Générale du Budget avant la préparation de la Loi Budgétaire pour orienter le projet de budget ; (iii) l'analyse et la gestion des risques budgétaires, pour lesquels elle publiera un premier rapport des risques budgétaires d'ici fin 2023.

#### **Parmi les priorités clés pour la région MOAN figurent les suivantes :**

- **Renforcer la transparence budgétaire en divulguant des informations plus nombreuses et de meilleure qualité.** Même si des progrès de transparence en ce qui concerne les budgets prévus ont été réalisés, comme indiqué ci-dessus, toutefois, quelques pays (seulement quatre des onze) publient le projet de budget de l'exécutif. Certainement, il est essentiel d'encourager les pays à publier le projet de budget, puisqu'il s'agit de l'instrument de politique économique le plus important soumis au parlement pour approbation et mis à la disposition des citoyens avant son promulgation. En effet, le partage d'informations est particulièrement faible concernant les budgets exécutés : les gouvernements devraient renforcer les rapports de mi-et de fin d'année, entre autres également en atteignant une plus grande cohérence statistique (pour s'aligner sur le Manuel de statistiques de finances publiques, GFS) tout en intégrant cela dans leurs cadres institutionnels et leurs processus internes. C'est pourquoi, de meilleurs rapports contribuent à révéler la « vraie » situation des finances publiques, y compris la dette. De plus, les principaux documents budgétaires devraient se concentrer sur des informations pertinentes et utiles pour les citoyens, en particulier sur la prestation de services. À cet égard, un point de départ approprié pourrait être de se concentrer premièrement sur une plus grande transparence du budget d'investissement public, étant donné que certains pays de la région

MOAN suivent une double budgétisation dans laquelle les ministères de la Planification ou les ministères de l'Investissement rédigent et présentent le projet de budget d'investissement ; pour cela, l'enquête sur le budget ouvert pourrait être utilisée ainsi que les applications de l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) du fonds monétaire international<sup>xx</sup>.

- **Améliorer le contrôle exercé par les législatifs et les contrôleurs des finances publiques indépendants, en évitant les excès et les abus de l'exécutif.** Les institutions officielles de contrôle connaissent de graves limitations dans la région MOAN, ce qui compromet la responsabilisation. Le cadre réglementaire et juridique qui autorise les législatifs et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques à exercer leur rôle de contrôle de manière indépendante devrait être renforcé, garantissant ainsi le contrôle du budget : **(i) Les législatifs devraient être consolidés en ce qui concerne les questions de planification, de suivi et d'évaluation budgétaires.** Au fait, étant donné que seuls trois pays (sur 11) disposent de comités législatifs qui examinent l'exécution infra-annuelle du budget approuvé, les commissions et cabinet budgétaires spécialisés peuvent efficacement soutenir l'analyse et l'évaluation des questions budgétaires et des politiques fiscales. De plus, les législatifs doivent avoir les connaissances budgétaires et les capacités nécessaires pour donner suite aux conclusions des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, assurer le suivi des mesures correctives et, en fin de compte, tenir l'exécutif responsable. **(ii) L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques devrait être consolidée.** Les Institutions supérieures devraient avoir la compétence, l'accès, ainsi que l'indépendance juridique, financière et organisationnelle pour procéder aux évaluations activement, par rapport à des critères convenus, la performance de l'exécutif, notamment en ce qui concerne l'exécution du budget et plus largement des finances publiques ; notant que des recommandations d'amélioration devraient être émises. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient être soutenues dans la production des contrôles des finances publiques de qualité et la fiabilité de leurs rapports ; notant qu'assurer un financement adéquat aux Institutions supérieures devrait également être une priorité absolue.
- **Transformation du contrat social en générant des opportunités significatives et inclusives pour impliquer le public tout au long du processus budgétaire.** Si le public bénéficie d'un meilleur accès à l'information mais n'a aucune possibilité officielle de l'utiliser pour influencer la politique, sa capacité à tenir le gouvernement responsable est considérablement réduite. En s'appuyant sur l'enquête sur le budget ouvert, les pays peuvent s'efforcer de mettre en place au moins un mécanisme de participation publique pour les trois pouvoirs gouvernementaux : exécutif, législatif et institutions supérieures de contrôle des finances publiques. L'exécutif peut organiser des séances préalables au budget lors de la préparation ou des contrôles des finances publiques sociaux pour contrôler la mise en œuvre ; les législatifs devraient organiser des audiences publiques pendant le processus d'approbation ; et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques devraient établir des mécanismes pour recevoir les demandes du contrôle des finances publiques des citoyens, impliquant la société civile dans le processus du contrôle des finances publiques et le suivi (IBP 2023).
- **Saisir les opportunités de restructurer les Lois Organiques des Budgets (LOB).** L'actualisation et le renforcement des enquêtes sur le budget ouvert constituent une opportunité d'intégrer les réformes en matière de transparence et de responsabilité en tant qu'éléments permanents des systèmes budgétaires. En fait, des changements juridiques devraient être appliqués, ce qui nécessiterait des efforts pour soutenir les changements établis dans les lois et les réglementations.

- **Compte tenu de leurs multiples défis politiques et économiques, les États fragiles et touchés par conflit (FCS) devraient s'efforcer d'atteindre des niveaux fondamentaux de transparence budgétaire et de pratiques de production de rapports.** Il est particulièrement sensible d'atteindre une plus grande transparence budgétaire dans les FCS. Dans les cas où l'approbation d'un budget annuel n'est pas possible en raison du contexte politique ou institutionnel, le maintien du budget précédemment exécuté soutiendra à établir une base et des lignes directrices pour l'allocation des ressources<sup>xxi</sup>; un calendrier budgétaire doit être établi et mis en œuvre, sachant que les différences par rapport aux délais prévus et à l'allocation des ressources doivent être minimisés, un sujet que le Yémen s'est engagé à mettre en œuvre avec le soutien du fonds monétaire international ; des rapports de base sur les budgets exécutés devraient être établis, tandis que les efforts visant à adopter un budget par postes budgétaires de haut niveau et de manière descendante devraient se persister (IMF-METAC, 2023b). Effectivement, les cas de progrès dans les FCS en dehors de la région MOAN peuvent fournir une référence utile (Box 7).

#### **Encadré 7. Réaliser des progrès relatifs à la transparence budgétaire dans les FCS**

La région MOAN peut utilement accéder à des cas de pays du monde entier afin d'acquérir de l'expérience. Cela inclut également les États fragiles et touchés par conflit (FCS), par exemple la République démocratique du Congo (RDC).<sup>xxii</sup> Les progrès récents réalisés vers l'amélioration des réformes de la gestion des finances publiques (GFP) ont conduit à des améliorations notables de la transparence budgétaire. Lors de la série 2010 de l'enquête sur le budget ouvert (OBS), la RDC a obtenu un maigre pointage de 6 (sur 100) en fait de transparence. Particulièrement en une décennie, les efforts du gouvernement pour améliorer l'information financière et la transparence budgétaire soient évidents, avec un pointage de 42 à l'enquête sur le budget ouvert en 2021. L'enquête sur le budget ouvert la plus récente souligne l'engagement du ministère des Finances, démontre l'amélioration de l'exhaustivité du budget approuvé, la publication en temps opportun du rapport préalable au budget et du budget citoyen, et la publication d'un examen de mi-année. Notamment, le ministère des finances et le comité législatif des finances ont établis des consultations publiques pendant les phases de planification et d'approbation du processus budgétaire, ce qui a abouti à un pointage de 35 sur 100 en fait de la participation du public. Les progrès réalisés par la RDC soulignent le potentiel de changement positif même dans des environnements difficiles, pourvu que les gouvernements démontrent un engagement inébranlable en service de la réforme et de la transparence.

**Il convient de s'efforcer de progresser graduellement et fermement vers des systèmes budgétaires plus ouverts, fondés sur une coordination accrue des parties prenantes.** Dans une région qui a connu un certain recul dans certains indicateurs de l'enquête sur le budget ouvert, les réalisations actuelles devraient être soutenues comme une première étape pour intensifier les efforts. En s'appuyant sur les avancées et certaines approches innovantes identifiées, les gouvernements peuvent adopter les ressources disponibles et intensifier considérablement leurs réformes ; notant qu'il existe des normes et standards de pratiques exemplaires. De plus, une assistance technique est disponible pour soutenir les gouvernements engagés soulignant que la valeur et l'importance de ce programme sont reconnues à l'échelle mondiale. Pour avancer sur ce programme dans la région MOAN, une coordination et un alignement accrus des parties prenantes sont justifiés afin de renforcer la transparence budgétaire au profit de tous les citoyens.

## ANNEXE

**Annexe Tableau 1. Données démographiques des pays sélectionnés (classés selon la taille de populations)**

Pays	Année	Population
<b>Qatar</b>	2022	2,695,122
<b>Liban</b>	2022	5,489,739
<b>Jordanie</b>	2022	11,285,869
<b>Tunisie</b>	2022	12,356,117
<b>Yémen</b>	2022	33,696,614
<b>Arabie saoudite</b>	2022	36,408,820
<b>Maroc</b>	2022	37,457,971
<b>Irak</b>	2022	44,496,122
<b>Algérie</b>	2022	44,903,225
<b>Soudan</b>	2022	46,874,204
<b>Egypte</b>	2022	110,990,103

Source: Les données de la Banque mondiale, [Population, total - Lebanon, Algeria, Egypt, Arab Rep., Iraq, Jordan, Morocco, Qatar, Saudi Arabia, Sudan, Tunisia, Yemen, Rep. | Data \(worldbank.org\)](#)

**Annexe Tableau 2. Données sur les revenus de pays sélectionnés (classés selon le PIB/habitant)**

Pays	Année	PIB/habitant \$
<b>Yémen</b>	2022	\$ 676.90
<b>Soudan</b>	2022	\$ 1,102.10
<b>Maroc</b>	2022	\$ 3,527.90
<b>Tunisie</b>	2022	\$ 3,776.70
<b>Liban</b>	2021	\$ 4,136.10
<b>Jordanie</b>	2022	\$ 4,204.50
<b>Algérie</b>	2022	\$ 4,273.90
<b>Egypte</b>	2022	\$ 4,295.40
<b>Irak</b>	2022	\$ 5,937.20
<b>Arabie saoudite</b>	2022	\$ 30,436.30
<b>Qatar</b>	2022	\$ 88,046.30

Source: Les données de la Banque mondiale, [GDP per capita \(current US\\$\) - Lebanon, Algeria, Egypt, Arab Rep., Iraq, Jordan, Morocco, Qatar, Saudi Arabia, Sudan, Tunisia, Yemen, Rep. | Data \(worldbank.org\)](#)

### Annexe Tableau 3. Sous-pointages du document budgétaire clé (OBS 2021)

Rapport préalable su budget		Projet de budget de l'exécutif		Budget approuvé		Budget citoyen		Rapports infra-annuelles		Examen mi-année		Rapport de fin d'année		Rapport de contrôle des finances publiques	
Pays	Point age	Point age	Point age	Pays	Point age	Pays	Point age	Pays	Point age	Pays	Point age	Pays	Point age	Pays	Pointage
Arabie saoudite	78	Jordanie	68	Maroc	95	Maroc	84	Maroc	78	Maroc	56	Jordanie	62	Jordanie	67
Jordanie	33	Tunisie	52	Jordanie	89	Egypte	75	Jordanie	74	Arabie saoudite	33	Arabie saoudite	38	Maroc	67
Soudan	22	Maroc	50	Liban	89	Liban	75	Tunisie	67	Egypte	22	Egypte	36		
		Egypte	49	Tunisie	83	Jordanie	67	Arabie saoudite	63			Tunisie	33		
				Egypte	78	Arabie saoudite	58	Egypte	63						
				Arabie saoudite	61	Qatar	50	Irak	22						
				Irak	56	Tunisie	42								
				Algérie	39	Algérie	33								

Remarque: Les sous-pointages des documents ne sont affichés que pour les pays qui ont rendu chaque document accessible au public, selon les critères OBS 2021.

### Annexe Tableau 4. Indicateur des dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) PI-10 : accès du public aux informations budgétaires clés

Pays	Année de la dernière évaluation des PEFA	Méthodologie des PEFA appliquée (2016 ou 2011)	Pointage des PEFA
Algérie	2017	2016	Pas public
Egypte	2009	2011	Pas public
Irak	2017	2016	D
Jordanie	2022	2016	D+
Maroc	2016	2016	B
Liban	2011	2011	Pas public
Arabie saoudite	Pas disponible	Pas disponible	Pas disponible
Soudan	Pas disponible	Pas disponible	Pas disponible
Qatar	Pas disponible	Pas disponible	Pas disponible
Tunisie	2023	2016	Pas public
Yémen	2008	2011	C

Remarque: les derniers pointages des PEFA disponibles sont affichés, sans tenir compte des candidatures précédentes (une série de pays ont des évaluations répétées).

## BIBLIOGRAPHIE

Freedom House, 2023a, “La liberté dans le monde 2023”, Washington DC.

Freedom House, 2023b, “La liberté s’améliore au Moyen-Orient, mais la répression autoritaire persiste”, Perspectives 23 mars 2023, Washington DC.

GIFT, 2022, “Guide pour promouvoir la transparence fiscale”, Initiative mondiale pour la transparence budgétaire.

IBP, 2023, “Fiches d'apprentissage : Renforcer les capacités des groupes de base à s'engager collectivement dans les systèmes de gouvernance budgétaire”, Février 5/2023.

IBP, 2022, “Enquête sur le budget ouvert”, Partenariat budgétaire international, Washington DC.

IBP, 2021, “Guide du Questionnaire sur le budget ouvert : une explication des questions et des options de réponse”, Partenariat budgétaire international, Janvier 2021, Washington DC.

IBP, 2015, “Enquête sur le budget ouvert 2015”, Partenariat budgétaire international, Washington DC.

IBP, GIFT, OGP, 2022, “(Quand) Les budgets ouverts transforment-ils la vie ? Progrès et prochaines étapes dans la recherche sur l’ouverture budgétaire”, Washington DC.

IMF-METAC, 2023a, “Exploration du rôle de la budgétisation pour des dépenses sociales efficaces : le cas de la Jordanie”. Jonas Frank, Benoit Wiest, et Niranjana Sarangi, METAC Note Régionale no. 8.

IMF-METAC, 2023b, “Assurer le développement des capacités de la gestion des finances publiques dans les États fragiles et touchés par conflit : acquérir de l’expériences récentes”. Jacques Charaoui, Jonas Frank, Benoit Wiest, METAC Note Régionale no. 9.

IMF-METAC, 2021, “Renforcer la transparence budgétaire dans les pays METAC : progrès, défis et expériences acquises”, METAC Note Régionale no. 6.

IMF, 2022a, “Perspectives économiques régionales, Moyen-Orient et Asie centrale”, Octobre 2022, Washington DC.

IMF, 2022b, “Manuel PIMA : Évaluation de la gestion des investissements publics, 1<sup>ère</sup> édition”, Washington DC.

IMF, 2020, “Dépenses sociales pour une croissance inclusive au Moyen-Orient et en Asie centrale”, Document ministériel No. 2020/012.

IMF, 2019a, “Politique budgétaire et développement : investissement humain, social et physique pour les objectifs de développement durable”, Note de synthèse des services du FMI, SDN/19/3, Washington DC.

IMF, 2019b, “Le Code de transparence budgétaire”, Washington DC.

IMF, 2018a, “Le Manuel de transparence budgétaire”, Washington DC.

IMF, 2018b, “Transparence budgétaire, coûts d’emprunt et détention étrangère de dette souveraine”, Washington DC.

INTOSAI, 2020, “Rapport d'inventaire mondial des institutions supérieures de contrôle des finances publiques 2020”, IDI.

Rajkotwalla, Munira, 2020, “Évaluation de la théorie de l’État rentier au sein du Conseil de coopération du Golfe”, Cambridge Journal of Political Affairs, Cambridge.



OECD, 2017, “Confiance et politique publique. Comment une meilleure gouvernance peut contribuer à rétablir la confiance du public”, Examens de la gouvernance publique de l’OCDE, Paris.

UNESCWA, 2022, “Progrès des objectifs de développement durable dans la région arabe”, E/ESCWA/CL4.SIT/2023/TP.2.

UNESCWA, UNDP, UNICEF, 2022, “Moniteur des dépenses sociales pour les États arabes : vers des budgets plus équitables, plus efficaces et plus efficaces pour atteindre les objectifs de développement durable”, Beyrouth.

UNESCWA, 2019, “Moniteur des dépenses sociales pour les États arabes : un outil pour soutenir la réforme de la budgétisation et de la politique budgétaire”, E/ESCWA/EC.6/2019/8/Rev.1.

UNESCWA, 2017, “Réflexion à la politique budgétaire pour la région arabe”, ESCWA.

UN, 2022, “Le rapport d’avancement des objectifs de développement durable de 2022”.

UNDP, 2022, “Rapport arabe sur le développement humain 2022. Élargir les opportunités pour une reprise inclusive et résiliente dans l’ère post-Covid”, New York.

La Banque mondiale, 2019, “De la gouvernance et des revenus. Institutions participatives et conformité fiscale au Brésil”, Document de travail sur la recherche en politiques no. 8797, Washington DC.

La Banque mondiale, 2021, “Indice d’indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques 2021. Rapport de synthèse mondial”, Washington DC.

## NOTES EN FIN D'OUVRAGE

---

<sup>i</sup> Selon les tableaux 1 et 2 de l'annexe, l'échantillon comprend les pays à faible revenu (LIC), à revenu intermédiaire (PRI) et à revenu élevé (HIC) ; ainsi que les pays pétroliers par rapport aux pays non producteurs de pétrole. Selon la classification des États fragiles et touchés par conflit du fonds monétaire international du 23 juillet 2023 ([www.imf.org/fcs](http://www.imf.org/fcs)), quatre (Irak, Liban, Soudan, Yémen) des onze pays sélectionnés sont considérés comme des États fragiles et touchés par conflit (FCS).

<sup>ii</sup> La méthodologie de l'enquête sur le budget ouvert est expliquée dans le partenariat budgétaire international 2021 et dans : Enquête sur le budget ouvert – Partenariat budgétaire international. Les critères de l'enquête sur le budget ouvert sont tirés de ceux élaborés par des organisations multilatérales, telles que le Code de bonnes pratiques de la transparence budgétaire du fonds monétaire international (FMI), l'initiative sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale), de plus les meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. De même, les critères adoptés pour évaluer les opportunités offertes au public de participer au processus budgétaire sont basés sur les principes de participation du public à la politique budgétaire de l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire. La sureté de ces lignes directrices réside dans leur applicabilité universelle à différents systèmes budgétaires à travers le monde, y compris ceux de pays ayant des niveaux de revenus différents.

<sup>iii</sup> La couverture mondiale des pays varie selon les éditions mondiales de l'enquête sur le budget ouvert. Par exemple : l'indice 2017 comprend 115 pays comparables ; l'indice 2019 contient 117 pays et l'indice 2021 contient 120 pays. Toutes les données sont disponibles ici : <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results>

<sup>iv</sup> L'enquête sur le budget ouvert classe les pays avec un pointage entre 0 et 20 comme ayant « faible » ou « nul » ; entre 21 et 40 « minimal » ; entre 41 et 60 « limité » ; entre 61 et 80 « substantiel » ; et entre 81 et 100 disposent d'informations budgétaires « détaillées ».

<sup>v</sup> La figure 1 montre les moyennes régionales de 2015 à 2021 en adoptant les 102 pays participants à l'enquête en 2015 ou avant (l'indice a débuté en 2006 avec seulement 56 pays).

<sup>vi</sup> Un budget complet approuvé comprend les dépenses classées dans les trois catégories : économique, fonctionnelle et administrative ; en sus des informations sur les revenus, y compris les sources individuelles et les informations sur la dette, ainsi que les indicateurs macroéconomiques.

<sup>vii</sup> Le Département des finances publiques du fonds monétaire international a soutenu plusieurs efforts de transparence budgétaire dans la région, notamment en Algérie, liés à l'élaboration de la loi organique du budget, qui contient des dispositions de transparence, et l'Égypte, où un soutien a été apporté à améliorer la divulgation des risques budgétaires dans le cadre de la documentation budgétaire.

---

<sup>viii</sup> Les critères de surveillance législative de l'enquête sur le budget ouvert évaluent le rôle des législatifs dans : (i) l'évaluation et approbation du budget national (pouvoirs d'amendement, temps nécessaire pour discuter des amendements avant d'approuver le projet de budget) ; (ii) le suivi de l'exécution du budget (pouvoirs de transférer des fonds pendant l'exécution du budget, d'approuver les budgets supplémentaires, d'approuver l'utilisation des fonds de réserve) ; et (iii) l'examen des rapports de contrôle des finances publiques et le pouvoir connexe d'utiliser les recommandations de contrôle des finances publiques pour tenir l'exécutif responsable.

<sup>ix</sup> Les critères de l'enquête sur le budget ouvert des institutions supérieures de contrôle des finances publiques évaluent (i) si les Institutions supérieures effectuent des contrôles des finances publiques annuels (financiers, de conformité et de performance) ; (ii) l'indépendance et la capacité des Institutions à entreprendre des contrôles des finances publiques (y compris la détermination du budget des Institutions supérieures, le programme de contrôle des finances publiques, la révocation du responsable et un financement adéquat) ; et (iii) l'interaction entre les responsables des Institutions supérieures et les législatifs, ainsi que la présence de contrôles de qualité (agence indépendante chargée d'examiner les processus des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

<sup>x</sup> L'indicateur de contrôle budgétaire comporte trois classifications : contrôle « faible » avec un pointage entre 0 et 40 ; contrôle « limité » avec un pointage entre 41 et 60 ; et un contrôle « adéquat » avec un pointage entre 61 et 100.

<sup>xi</sup> La rechute de la région de 32 à 29 dans ces deux éditions de l'enquête s'explique à la fois par (i) les troubles politiques, les bouleversements sociaux et les changements apportés aux lois et réglementations ; et par (ii) les effets de la pandémie de COVID-19, qui ont entravé parfois le bon fonctionnement des institutions, notamment des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des parlements.

<sup>xii</sup> L'enquête sur le budget ouvert a réexaminé les indicateurs pour les piliers de la Surveillance et Participation au cours de la série 2017. Dans cet indicateur, les enquêtes 2017, 2019 et 2021 sont utilisés pour garantir des séries chronologiques comparables.

<sup>xiii</sup> Informations supplémentaires concernant l'indépendance mondiale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques figurent dans INTOSAI 2020.

<sup>xiv</sup> L'Indice d'indépendance des institutions supérieures de contrôle de la Banque mondiale 2021 ne couvrait pas trois (Algérie, Arabie Saoudite, Qatar) des 11 pays analysés dans cette Note. Il convient de souligner que l'Indice d'indépendance des Institutions supérieures de contrôle de la Banque mondiale et l'enquête sur le budget ouvert suivent des critères d'évaluation similaires en ce qui concerne l'autonomie des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (nomination indépendante et révocation du chef des institutions supérieures de contrôle des finances publiques; son indépendance financière et ses ressources ; et son indépendance opérationnelle) ; tandis que l'enquête sur le budget ouvert se concentre sur la capacité des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à évaluer les résultats budgétaires (14 des 18 indicateurs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques liés aux Institutions se concentrent sur ce sujet), y compris la couverture du contrôle des finances publiques du budget ; transparence des rapports de contrôle des finances publiques; contrôle par le législatif;

---

réponse de l'exécutif ; suivi indépendant; la participation du public au contrôle des finances publiques et au contrôle, y compris la participation des citoyens à l'examen de la législation et au processus du contrôle des finances publiques.

<sup>xv</sup> Les indicateurs de participation publique de l'enquête sur le budget ouvert évaluent la fermeté d'un mécanisme de participation.

Par exemple, au cours de la phase de formulation, les indicateurs assurent l'adoption de l'exécutif des mécanismes de participation formels grâce auxquels le public pourrait apporter sa contribution avant que le budget ne soit déposé au parlement ; y compris également les groupes vulnérables et sous-représentés de la population ; les sujets fiscaux ouverts à la consultation ; et des commentaires sur l'adoption des contributions des citoyens dans la formulation du budget annuel.

<sup>xvi</sup> L'indicateur de participation des citoyens comporte trois classifications : « peu » d'opportunités (pointage entre 0 et 40) ; opportunités « limitées » (pointage entre 41 et 60) ; et des opportunités « adéquates » (pointage entre 61 et 100) pour la participation du public.

<sup>xvii</sup> Jusqu'en 2019, la commission des finances tunisienne a organisé des auditions préalables au budget pour solliciter des témoignages d'organisations établies de la société civile telles que l'UGTT (Union générale tunisienne du travail).

<sup>xviii</sup> Le statut *Freedom in the World* d'un pays ou d'un territoire selon Freedom House dépend de son pointage global en matière de droits politiques, sur une échelle de 0 à 40, et de son pointage global en matière de libertés civiles, sur une échelle de 0 à 60. De plus, les pointages totaux en matière de droits politiques et de libertés civiles sont également pondérés dans ce calcul. En effet, il existe trois classifications : pays « non libres », « partiellement libres » et « libres ». Selon cette évaluation, huit pays (des onze) sujet d'étude dans cette Note régionale sont considérés comme « non libres » (Algérie, Égypte, Irak, Jordanie, Qatar, Arabie Saoudite, Soudan, Yémen) et trois (des onze) sont considérés comme « partiellement libres » (Maroc, Liban, Tunisie). Informations supplémentaires sur : [Méthodologie de recherche de Freedom in the World | Freedom House](#).

<sup>xix</sup> Cadre de dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA): <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>

<sup>xx</sup> L'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) a été appliquée en Égypte (2022) et en Jordanie (2018). PIMA examine 15 institutions impliquées dans les trois étapes clés du cycle d'investissement public : (i) la planification des investissements durables dans l'ensemble du secteur public ; (ii) l'allocation des investissements aux bons secteurs et projets ; (iii) la mise en œuvre de projets d'investissement pour fournir des actifs publics productifs et durables.

<sup>xxi</sup> Ceci est pratiqué par exemple par le Yémen, qui a contribué à poursuivre l'exécution du budget au milieu d'un contexte difficile.

<sup>xxii</sup> D'autres références concernant la transparence budgétaire dans les pays d'Afrique francophone peuvent être consultées dans « Étude de cas 3.1 : Afrique francophone ». (IBP 2015).