

Le lourd est le manteau de la transparence budgétaire, plus léger est celui du secret

Par Alain LAMBERT

Les tourments de l'Histoire ont conduit le droit français à se placer sous l'empire de la *veritas*. Il n'a depuis cessé de l'exalter dans toutes les sphères de la société (*du droit civil, en passant par le droit pénal, voire le droit administratif, etc.*). Ici, la vérité est entendue comme une concordance du discours avec la réalité, comme une exigence de sincérité. Chacun se souvient que « *la sincérité est le visage de l'âme, comme la dissimulation en est le masque* »¹. Vérité, sincérité, transparence, intelligibilité, lisibilité... autant de synonymes qui affirment le même souhait, celui d'une parfaite accessibilité à l'information. Dès lors qu'en France le *kratos* et le *demos* se confondent, la transparence devrait donc être chose naturelle. Malheureusement, la réalité nous apprend le contraire. En matière budgétaire, la transparence se mesure à l'aune de la facilité avec laquelle les citoyens peuvent comprendre l'information sur les ressources et les dépenses

publiques². En France, depuis maintenant plus de quarante ans, le budget accuse un déficit public excessif³. Quelle que soit la conjoncture économique, les gouvernements, ou les politiques mises en œuvre, le tableau s'assombrit. Au point, qu'au fil du temps, tout espoir d'équilibre se soit progressivement évanoui. Une situation inquiétante et aventureuse, qui nous appelle à nous demander si le déficit le plus urgent à combler ne devient pas celui de la confiance⁴ ! Nous aurions pu espérer un tableau plus heureux, dans la mesure où la transparence est au cœur même de notre pacte démocratique⁵. Reconnaissons que si la France peut revendiquer son statut démocratique et brandir la transparence en étendard, tout au long de nombreuses lois⁶, les citoyens restent condamnés à une quête de cette transparence. Or, l'ouverture et la pédagogie citoyenne sur le budget apparaissent comme une première étape vers une démocratisation réelle du processus budgétaire.

¹ Citation de Joseph Sanial-Dubay, *Les pensées sur l'homme*, Le monde et les moeurs, 1813.

² Selon, l'OCDE elle est le « *fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires* ».
Voir. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002.

³ Selon les chiffres communiqués par l'INSEE, notre déficit public pour 2021 s'établissait à 160,9 Md€, soit 6,5 % du produit intérieur brut (PIB), après 8,9 % en 2020 et 3,1 % en 2019.
Voir. Institut national de la statistique et des Etudes Economiques (INSEE), *Statistiques et études*, Informations rapides n°81, 2022.

⁴ En juillet 2022, l'OCDE a publié une étude sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques. Sur 22 pays examinés au cours de l'année 2021, l'Hexagone se classe parmi les quatre derniers pays : en France, seules quatre personnes sur dix en moyenne ont confiance dans leur gouvernement.

⁵ Les articles 14 et 15 de la DDHC de 1789, instituent le pouvoir souverain d'autoriser l'impôt et d'en contrôler l'emploi. Il revient à l'État de « rendre compte », c'est-à-dire informer de manière claire les citoyens sur le but dans lequel sont levés les impôts auxquels ils consentent, mais aussi sur l'effectivité de l'usage qui en est fait.

⁶ Nombreux sont les décrets, les lois et les ordonnances qui sont venus rythmer l'Histoire budgétaire française. À cet égard, on peut citer la Loi Marin de 1992 sur le contrôle des dépenses engagées ; la rénovation du cadre budgétaire d'après-guerre avec le décret-loi de 1956, puis l'ordonnance organique de 1959 ; les années 1990 ont été importantes dans la modernisation de l'action budgétaire avec la pluriannualité, l'intégration européenne, l'investissement et le pilotage de la dépense ; plus récemment, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques etc.

I. La transparence budgétaire : un principe présent dans les textes, mais imparfaitement mise en oeuvre

A. Une transparence encouragée tant au niveau national que supranational

L'intérêt manifesté pour la promotion de la transparence des finances publiques s'est accru considérablement depuis plusieurs années. Tant au niveau national qu'international, une œuvre commune s'est constituée, avec pour dessein d'harmoniser l'architecture normative et de faciliter le dialogue entre les gouvernements, les parlements, les organisations de la société civile, les institutions financières internationales et les autres parties prenantes. Certaines organisations internationales ont d'ailleurs mis en oeuvre des codes et guides, dans le but de trouver et partager des solutions aux défis de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne⁷.

En France, dès le XIXe siècle, de grands principes budgétaires ont été mis en place, avec l'idée de permettre une présentation plus transparente et intelligible des recettes et des dépenses de l'État. C'est ainsi que notre droit budgétaire connaît, depuis le Baron Louis, les principes d'universalité, d'annualité, d'unité, de spécialité. Auxquels ce sont ajoutés, plus tardivement, ceux de sincérité et d'équilibre budgétaire (ce dernier étant davantage un

objectif qu'un principe à proprement parler). Aussi vertueux que soient ces fondements, nombreux connaissent des aménagements qui diminuent leurs portées. L'exemple le plus frappant est celui de la sincérité. Elle a fait l'objet de nombreux débats. Pour les gouvernements, elle n'apparaît pas comme une priorité ; reléguée au second rang, elle est, dans le meilleur des cas, davantage vue comme un objectif de moyens que de résultat⁸. Une vision aux antipodes de celle du Conseil constitutionnel, qui n'a de cesse de l'ériger au rang d'impératif, devant s'apprécier tout au long de l'examen de la loi de finances⁹. Et avant lui, la LOLF elle-même avait doublement consacré la notion de sincérité, tant d'un point de vue budgétaire (art.32) que comptable (art.27). Certes, il s'agit d'une notion délicate qui est, selon le Professeur Dominique Rousseau, « *nécessaire à affirmer, impossible - ou quasi-impossible - à contrôler* »¹⁰ — sans doute parce que la sincérité budgétaire repose essentiellement sur des intentions/prévisions (au sein des lois de finances initiales). Raison pour laquelle, elle devrait être renforcée *ex post* (lors de la reddition des comptes) puisqu'elle semble difficilement mesurable *a priori*. Ce qui serait le plus sûr moyen de parvenir à des chiffres *ex-ante* au plus proche de la vérité, disponible au moment de leur présentation. Sur ce terrain, la

⁷ À cet égard, on peut citer le guide de l'OCDE, intitulé *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, de 2002 ; le *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international, de 2007 ; ou encore, l'*Initiative mondiale pour la transparence budgétaire* (ou GIFT), fondée en 2011 etc. Autant d'institutions qui oeuvrent, ensemble, dans le but d'améliorer le niveau de transparence budgétaire des États, en leur offrant des principes et pratiques destinés à les aider à présenter clairement la structure et les finances du gouvernement.

⁸ Dans son irritant rapport *En finir avec le mensonge budgétaire*, la commission des finances du Sénat avait titré l'une de ses parties : « La sincérité budgétaire n'est pas une priorité » pour Bercy. Voir. Sénat, *Rapport d'information n°485*, session originaire de 1999-2000, op.cit., 2000, p.50.

⁹ Donnant par la même occasion une définition claire de la sincérité budgétaire : « *la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine* ». Voir. Décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*.

¹⁰ Dominique Rousseau dans la Revue du droit public n° 1-2006.

Cour des comptes apparaît comme l'institution financière la plus à même de jouer ce rôle ; en raison, notamment, de sa mission de « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État », confiée par la LOLF¹¹ dans le cadre de l'actuelle Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année¹².

B. Un recul de la transparence entraînant une perte de confiance populaire

Aujourd'hui, un constat amer mérite d'être dressé : les Français perdent confiance en leurs institutions, allant jusqu'à les juger dysfonctionnelles. Pourquoi ? Parce le flot d'informations nourrit paradoxalement la défiance, en raison de l'effet de masse qu'il crée dans l'esprit des citoyens. Ils se trouvent placés dans l'incapacité de filtrer puis de hiérarchiser l'utile et le superflu. Certains auteurs vont jusqu'à parler d'« infobésité ». Encore une fois, le manque de transparence, au sens de l'accessibilité et de l'intelligibilité, en est une des causes majeures. Reconnaissons que les documents budgétaires semblent souvent des monstres de complexité — peut-être même pour ceux qui les rédigent ! C'est pourquoi la défiance a pris le pas sur la confiance. Et il faut bien l'avouer, les gouvernements successifs n'ont rien fait pour changer la donne : la situation budgétaire s'est constamment caractérisée par une forte réticence des administrations à pratiquer la transparence et à délivrer des informations

effectivement contrôlables. Une situation qui s'explique, notamment, par le caractère intrusif de la notion : « *la transparence est un Cheval de Troie de l'économie au cœur de l'État* »¹³. Comme l'a si poétiquement écrit Guy Carcassonne : « *l'État, en France, a toujours eu le secret maladif. Le regard citoyen lui était présumé hostile, donc délétère et dangereux. [...] L'opacité n'était pas vraiment une nécessité, plutôt une habitude, devenue seconde nature [...]* »¹⁴. D'ailleurs, le constat imparable de cette culture a été établi par un rapport d'information de l'année 2000, publié par la commission des finances du Sénat. Ce rapport portait un titre frappant, résumant la situation : *En finir avec le mensonge budgétaire*. « Mensonge » ! Le mot est fort, mais reflète l'exaspération des sénateurs qui n'hésitèrent pas à mettre en évidence la « culture du secret » en France.

Un phénomène qui peut trouver sa justification dans deux théories économiques, qui démontrent que les pouvoirs publics ne seraient pas encouragés à adopter les pratiques les plus transparentes qui soient : la théorie de l'illusion fiscale et la théorie du principal-agent¹⁵. Tandis que la première repose sur le fait que « *les gouvernants ont intérêt à exagérer les bienfaits des dépenses et à cacher les impôts et les dettes de l'État (qui nécessiteront de nouveaux impôts)* »¹⁶, ce qui conduit à fausser la prise de décision, et donc par là même à fausser l'intérêt que les citoyens ont à s'informer. La seconde, quant à elle, repose sur l'asymétrie d'information : « *restreindre l'accès à*

¹¹ Voir. Article 58 de la LOLF.

¹² La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (réforme de la LOLF) change l'appellation de la loi de règlement qui devient Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRGACA). Cette réforme s'est vu appliquée à compter du budget 2023.

¹³ KERLÉO Jean-François, *La transparence de la vie publique en droit*, Cairn, 2017/2 n° 20, p.15-27.

¹⁴ CARCASSONNE Guy, *Le trouble de la transparence*, 2001, Cairn, p.3.

¹⁵ BENITO Bernardino, GUILLAMÓN María-Dolores et BASTIDA Francisco, *La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine*, Revue Internationale des Sciences Administratives, Cairn, 2017, p.4.

¹⁶ Ibid.

l'information permet aux gouvernements de cacher des dépenses impopulaires et gaspilleuses »¹⁷. Ainsi, l'absence de transparence peut créer un avantage pour les décideurs publics dans la réalisation de leurs objectifs : les gouvernances (les « agents ») ont parfois leurs propres intérêts, qui ne sont pas toujours favorables au bien-être du « principal » (les citoyens-contribuables), indique notamment le professeur Bernardino Benito¹⁸.

C'est pourquoi là où la transparence du fonctionnement étatique est garantie, l'illusion fiscale disparaît et la vérité émerge.

II. Plaidoyer pour promouvoir une budgétisation publique plus ouverte

A. Redonner confiance dans les politiques publiques

La tendance actuelle est plus à la complexification linguistique qu'à la simplification. Facilement rebutés par le jargon technique employé et par le volume indigeste d'informations budgétaires, les citoyens se désintéressent de ce domaine qu'ils jugent trop complexe. Or, le budget de l'État (comme des autres administrations publiques) doit impérativement devenir l'affaire de tous ! Principal instrument de la détermination et conduite des politiques publiques du gouvernement, il importe qu'il soit compréhensible par chacun. La transparence ne se réduit donc pas à la simple mise à disposition des données et informations budgétaires. Il devient nécessaire de prendre en compte le niveau de compréhension des destinataires de ces informations. Le citoyen

« lambda » doit être mis dans une situation dans laquelle il sera apte à comprendre ce qu'il lit, voit, entend.

Tel a notamment été l'un des objectifs de la LOLF¹⁹. La transparence budgétaire voulue par cette loi permet à l'État de construire son budget selon une nomenclature bien définie (mission, programme, action), afin d'offrir aux gestionnaires publics, mais tout autant aux citoyens, une vue globale des finances publiques. En outre, elle avait également pour ambition d'instaurer une réelle démocratie financière, reposant sur la revalorisation du rôle du Parlement — incarnation du Peuple — en matière budgétaire. Le souhait de ses fondateurs était de rompre avec la mauvaise habitude des parlementaires, de la majorité, d'approuver les budgets sans véritable discussion sur le fond. Il convenait donc, selon le célèbre triptyque d'Edgar Faure, de rompre avec les pratiques liturgiques donnant lieu à un déferlement de litanies, suscitant davantage la léthargie que d'intérêt.

Le temps est donc venu, pour la défiance, après toutes ces années d'errance, de laisser place à la confiance pour réussir, enfin, à faire éclore une société de responsabilité. La transparence participe au premier rang de la légitimation du système représentatif. Comment le représenté pourrait-il exercer un contrôle du mandat de son représentant sans connaissances accessibles de son action ? Voilà pourquoi les citoyens doivent être pleinement informés de l'activité financière passée, présente et future de l'État.

¹⁷ Fondafip, *International Budget Partnership*. « *Ce qui finit par réduire les ressources disponibles* » ajoute le *Think thank*.

¹⁸ BENITO Bernardino, GUILLAMÓN María-Dolores et BASTIDA Francisco, *La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine*, op.cit.

¹⁹ LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

B. Recenser, simplifier, publier : les étapes clés d'une meilleure compréhension du budget

En parallèle, la sphère privée connaît une démultiplication de l'information exigée, où une averse de lois promettant la transparence jusqu'à l'ivresse déferle sur notre pays. Quant à la sphère publique, elle se place sans vergogne dans la situation du « *faites ce que je dis, mais pas ce que je fais* ». Bien que le secret des travaux mérite d'être respecté en certaines circonstances, l'État, entité publique régaliennne, serait bien inspiré de donner l'exemple, en se soumettant au même degré d'exigence informationnelle que celui qu'il impose aux acteurs privés. S'il ne le fait pas, l'exigence de transparence nécessite qu'il en donne au moins le motif afin que les citoyens puissent comprendre, et se faire une idée propre des enjeux. Toutefois, force est de constater que la transparence semble pour l'État comme un manteau trop lourd à porter, préférant s'en délester. Celui du secret étant plus léger.

Dans une étude réalisée, en 2021, par l'*International Budget Partnership* (IBP), le niveau de transparence en France atteindrait un score de 72/100²⁰. Ce bon classement tranche avec des faiblesses manifestes : la participation du public²¹ est notée 18/100, alors même que placer le citoyen au cœur du processus d'élaboration budgétaire apparaît comme fondamental dans une société démocratique²². De nombreux États ont ainsi fait le pari d'une

communication plus accrue par le biais du digital. La révolution numérique offre, en effet, un porte-voix dont chacun peut user de façon illimitée. En France, les nouvelles générations s'étonnent d'ailleurs qu'une discussion active ne soit pas favorisée sur les questions budgétaires via les réseaux sociaux. Ces plateformes sont pourtant systématiquement privilégiées par les candidats à la présidentielle. Le paradoxe étant qu'ils s'abandonnent volontiers à ces outils lorsqu'il s'agit d'élections, mais qu'ils cessent de les employer lorsqu'il est question d'entrer dans le détail de la mise en oeuvre de leurs engagements. Toutefois, la France n'a pas complètement délaissé cette sphère puisque ces dernières années le nombre de sites internet relatifs à l'économie a fait florès (*Ex. Budget.gouv ; performance-publique ; vie-publique etc.*). En quelques clics, le citoyen, à la recherche d'une information ou curieux des affaires publiques, accède à des informations diverses et variées.

En donnant à comprendre, en toute transparence, les chiffres et les mécanismes politiques à partir desquels s'opèrent les choix, l'avancée démocratique consiste à offrir à chaque citoyen un droit de regard averti sur des questions réputées extrêmement techniques et sur lesquels il a le sentiment, à moins d'être lui-même expert, de n'avoir aucune prise²³. Ce faisant, les barrières tombent, le dialogue est plus ouvert, le public consulté plus large, la population est plus à même de transmettre ses suggestions et recommandations au gouvernement. Et ce dernier, plus apte à

²⁰ Selon l'IBP, la France se place ainsi à la quinzième position, sur les 120 pays objet de l'étude. Juste après l'Allemagne, ou le Royaume-Uni.

²¹ Indicateur représentant les possibilités formelles offertes au public pour une participation significative aux différentes étapes du processus budgétaire.

²² Évidemment, la participation collective ne doit pas signifier, voire conduire, à un désistement de la responsabilité des pouvoirs publics. En effet, on ne peut sous-estimer l'extrême technicité de la construction d'un budget. Raison pour laquelle, l'association du citoyen ne doit pas affaiblir la responsabilité politique du gouvernement qui le présente.

²³ Mieux, entre 2006 et 2009, la direction du budget a proposé de découvrir et comprendre le budget de l'Etat par... le jeu ! C'est ainsi qu'on a pu découvrir en ligne « Cyber budget », ou encore « LOL Flash ». Proposant, ainsi, à tout internaute qui le souhaite d'approfondir ses connaissances relatives à la gestion des finances publiques d'une façon à la fois interactive et pédagogique. Une manière amusante de sensibiliser toute la population, petits et grands, aux réalités de la gestion des finances publiques.

engager de nouvelles réformes, correspondant aux attentes des citoyens, comme à leurs besoins.

Une ère de collaboration multilatérale (de haut en bas et de bas en haut) s'ouvre avec le digital. Bien que ces tentatives de démocratisation aient leurs limites, elles témoignent néanmoins d'une volonté vertueuse de chercher à rendre accessible au plus grand nombre des problématiques qui, pendant longtemps, sont restées réservées aux cabinets d'experts, alors qu'elles ont un impact direct sur les citoyens eux-mêmes. Par exemple, la question des retraites, que tous les gouvernements redoutent, serait tellement plus facile à faire admettre par les citoyens s'ils voyaient clairement la trajectoire mortifère dans laquelle conduirait l'immobilisme.

*

* *

Vingt ans après, l'oubli de l'esprit de la LOLF suscite de vraies questions. Les gouvernements successifs n'ont-ils pas conservé l'ancien réflexe de l'absence de transparence ? La complexité ne permet-elle pas de couvrir les déficits et la dette d'un voile opaque susceptible de maintenir les citoyens dans une vision approximative de leur situation financière, alors que celle de l'État est la leur ? S'agit-il, comme à l'époque de Colbert, de savoir *comment plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris* ? ou comme l'économiste italien Amilcare Puviani le préconisait, de rendre le système fiscal et budgétaire suffisamment complexe pour que personne, à part quelques

experts, ne puisse s'y retrouver ?²⁴ Le lecteur se fera sa propre idée.

Il n'en demeure pas moins que les finances publiques sont un corps de règles devant assurer l'adhésion des citoyens aux principes de la démocratie représentative, tant au plan local que national. C'est pourquoi, face à l'aveu d'impuissance des Français, il devient vital de leur redonner espoir. Pour cela, la solution est sous nos yeux, en douze lettres, elle porte le nom de « transparence », celle de « sincérité », puis celle de « dialogue ». Mettons alors de la lumière dans la maison France, afin d'en mieux connaître tous les comptes. Une plus grande transparence envers les citoyens et leurs représentants dans la présentation des budgets, tant en prévision qu'en exécution, doit impérativement leur être offerte puisque de cette transparence dépend leur confiance envers les politiques publiques et envers ceux qui les conduisent.

C'est un travail en commun, de fond et de forme, qui doit être mené. Alors, que cesse toute paresse intellectuelle ! Atteignons le niveau démocratique que nous revendiquons avoir. Il n'est pas de démocratie sans moyens offerts aux citoyens d'exercer un regard averti et responsable sur la conduite des affaires publiques. Le dialogue avec les citoyens n'est plus une option, c'est un besoin. C'est pourquoi ils doivent se sentir invités à réinvestir le champ politique, non pas pour se mêler au tintamarre partisan, mais au contraire pour nouer le dialogue. Des femmes et des hommes aux idées bien différentes et souvent opposées, mais qui doivent trouver, face à l'épreuve, le génie de s'accorder pour redonner sens à leur démocratie, redonner force et vie à leur Etat. C'est la condition pour qu'ils retrouvent confiance dans la politique et dans les politiques, afin qu'ils acceptent, demain, eux-aussi, de mieux assumer leurs obligations.

²⁴ Voir. PUVIANI Amilcare, *Teoria della illusione finanziaria (ou Théorie de l'illusion fiscale)*, 1903.