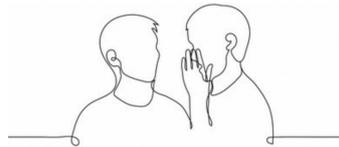


Lourd est le manteau de la transparence budgétaire, plus léger est celui du secret

Par Alain LAMBERT
et Célia HAMITOUCHE



Lorsqu'il se confiait au sujet de la transparence, Jean-Jacques Rousseau assurait qu'elle était la vertu des belles âmes. Que se cache-t-il réellement derrière ces douze lettres ? Le dictionnaire de la langue française définit la transparence comme « *ce qui laisse passer les rayons lumineux* ». Sur le mode figuratif, elle correspond à ce qui est « *facile à comprendre, qui ne dissimule rien...* ». La transparence semble le contraire de l'opacité, du secret, du mystère...de toutes ces formes de dissimulation. Et chacun sait que la dissimulation est le masque de l'âme.

Ainsi, vérité, sincérité, transparence, clarté, intelligibilité et lisibilité sont autant de synonymes affirmant le même souhait, celui d'un parfait accès à l'information, dans un but d'amélioration de l'action publique. Dès lors qu'en France le *kratos* et le *demos* se confondent, la transparence devrait être chose naturelle. Malheureusement, la réalité est tout autre. Elle s'avère être une quête perpétuelle, sans cesse déçue. En matière budgétaire, la notion renvoie, selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), au « *fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires* »¹. Elle se mesure donc à l'aune de la facilité avec laquelle les citoyens peuvent comprendre l'information sur les ressources et les dépenses publiques, c'est-à-dire le budget de l'État. Si nous nous intéressons de plus près à la France, depuis maintenant plus de quarante ans, son budget accuse un déficit public excessif. Pour 2022, il s'établirait à 171 milliards d'euros, soit 5% du produit intérieur brut (PIB)². Étant entendu qu'il représentait 6,5 % du PIB en 2021, 8,9 % en 2020 et 3,1 % en 2019³. Depuis 1975⁴, quelle que soit la conjoncture économique, les gouvernements, ou les politiques mises en œuvre, le tableau s'assombrit. À tel point, qu'au fil du temps, tout espoir d'équilibre se s'est progressivement envolé. Une situation inquiétante et aventureuse — notamment pour

¹ OCDE, *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002. Elle ajoute que « *La transparence — le degré d'ouverture qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques suivies — est un élément primordial d'une bonne gouvernance. Le budget est le document opérationnel le plus important dont disposent les gouvernements, car c'est là que les objectifs politiques sont rendus compatibles et traduits dans la réalité.* »

² Voir. LOI n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

³ Voir. Institut national de la statistique et des Etudes Economiques (INSEE), *Statistiques et études*, Informations rapides n°81, 2022.

⁴ Année à partir de laquelle la France n'a alors plus jamais retrouvé son équilibre budgétaire.

le peuple français et pour sa représentation, le Parlement, trop souvent « laissés pour compte » dans les débats budgétaires — qui nous appelle à nous demander si le déficit le plus urgent à combler ne devient pas celui de la confiance⁵ !

Et pour cause, nous aurions pu espérer un tableau plus heureux, dans la mesure où la transparence est au cœur même de notre pacte démocratique. Les articles 14 et 15 de la DDHC présentent à cet égard une importance particulière. Considérés comme les fondements juridiques aux contrôles des finances publiques. Le premier consacre que « *tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* », instituant ainsi le pouvoir souverain d'autoriser l'impôt et d'en contrôler l'emploi. Le second, quant à lui, dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe, d'une grande importance théorique et symbolique, comme en témoigne son inscription au fronton de la Grand'Chambre de la Cour des comptes, prévoit le devoir de l'État de « rendre compte ». Autrement dit, d'informer de manière claire et non équivoque 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.

C'est ainsi que des années durant la France n'a eu de cesse de revendiquer son statut démocratique ; de faire de l'universalité, de l'unité et de la sincérité de grands principes budgétaires, de tendre à plus de lisibilité budgétaire⁶ jusqu'à donner naissance à une véritable Constitution financière : la LOLF⁷. Nonobstant cette main tendue, nous devons reconnaître que les citoyens restent condamnés à une quête sans fin. Un cercle infernal qui alimente la défiance envers leurs élus et dirigeants politiques. Au prix d'affaiblir dangereusement notre démocratie, menacée d'être paralysée. Or, l'ouverture et la pédagogie citoyenne sur le budget apparaissent comme une première étape vers une démocratisation réelle du processus budgétaire. Raison pour laquelle, loin d'être exhaustif, cet article se limitera à mettre en exergue quelques-unes d'entre-elles ; tout en tentant d'apporter des solutions à ce phénomène.

⁵ 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.

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 ; on a vu la création d'une plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique ; l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) de 2012 ; suivie de la loi NOTRe du 7 août 2015 ; ou encore, plus récemment, la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques etc.

⁷ LOI organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

I. LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE : UN PRINCIPE PRÉSENT DANS LES TEXTES, MAIS IMPARFAITEMENT MISE EN OEUVRE

En France, dès le XIX^{ème} siècle, de grands principes budgétaires ont été instaurés, 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 et de spécialité. Auxquels se sont ajoutés, plus tardivement, ceux de sincérité et d'équilibre⁸. Néanmoins, aussi vertueux que soient ces fondements, nombreux connaissent des aménagements qui diminuent *de facto* leurs portées. Des exceptions censées « simplifier les procédures » entendons-nous. Mais, pour qui ? En réalité, à mesure de vouloir fluidifier le système, de le rendre plus « simple », ces principes perdent leur essence, jusqu'à oublier la raison de leur instauration. Étant réduits à de « jolis mots » à prononcer pour le gouvernement et à entendre pour les citoyens.

A. L'exemple des tumultes budgétaires au travers du prisme du principe de sincérité

1/ Bien que consacré par le juge constitutionnel, la délicate appréhension du principe de sincérité budgétaire

Le 21 juin 1993, le Conseil constitutionnel donne naissance au principe de sincérité budgétaire⁹. Les faire-parts sont envoyés, le gouvernement est désormais averti : « *les ressources de l'État figurant dans les lois de finances de l'année et dans les lois de finances rectificatives ont un caractère prévisionnel et sont prises en compte sous forme d'évaluations ; que ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener [...]* »¹⁰. Huit ans se sont écoulés, lorsque la LOLF a doublement consacré ce principe. Alors que son article 32 l'érige en principe budgétaire¹¹, son article 27 consacre, lui, son aspect comptable¹².

Beaucoup s'accorderont à dire qu'il s'agit là d'une notion délicate, car à la frontière du droit et de l'appréciation politique. Selon le Professeur Dominique Rousseau, c'est un principe dont la situation est improbable car « *nécessaire à affirmer, impossible - ou quasi-impossible - à contrôler* »¹³. D'ailleurs, 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 Bercy¹⁴. Pire, lors de l'audition du

⁸ Ce dernier étant davantage un objectif qu'un principe à proprement parler. En effet, l'article 34 de la Constitution parle d'un simple objectif assigné aux lois de programmation qui ne sont pas de nature budgétaire à proprement parler (elles font prévision, mais n'emportent pas autorisation). De plus, au sein de l'article 34, il est question de l'équilibre des comptes, et non de celui des budgets.

⁹ Voir. Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*.

¹⁰ Ibid., Considérant n°23.

¹¹ Cet article dispose que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». D'ailleurs, la révision constitutionnelle de 2008 a consacré le principe de sincérité pour les comptes des administrations publiques (article 47-2 de la Constitution de 1958).

¹² Cet article dispose que « *les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

¹³ Dominique Rousseau dans la Revue du droit public n° 1-2006. Cité dans Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, Les documents de travail du Sénat, série Études juridiques, octobre 2006.

¹⁴ Sénat, session ordinaire de 1999-2000, *Rapport d'information n°485 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation dotée des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances (en application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 22 ter du Règlement du Sénat)*, Par MM. Alain LAMBERT et Philippe MARINI (sénateurs), Tome I, 2000, p.50.

directeur du Budget de l'époque, ce dernier relevait que « *les paramètres économiques et financiers du projet de loi de finances évoluent et, pendant ce temps, le Parlement examine, discute du budget. Il n'est pas toujours informé de ces évolutions, et quand je dis cela c'est par courtoisie, et pourtant il débat du projet de budget. [...]. On peut se demander, quand on est au Parlement, si l'exercice auquel on se livre n'est pas exclusivement formel* »¹⁵. En effet, les gouvernements n'ont eu de cesse de relativiser l'importance de l'objectif de sincérité budgétaire, dans la mesure où « *il n'est pas possible de prévoir en loi de finances initiale, de manière exacte, l'évolution des recettes fiscales au cours de l'exercice à venir* »¹⁶.

Une vision aux antipodes de celle du Conseil constitutionnel qui, depuis 1993, s'attelle à affiner sa définition de la notion. Récemment, par une décision du 28 décembre 2021, les membres du Palais-Royal se sont prononcés sur la loi de finances pour 2022¹⁷ et ont souligné que ce principe, d'ordre impératif, devait s'apprécier tout au long de l'examen de la loi de finances. Rappelant par la même, que « *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* »¹⁸. Il apparaît donc que ce principe occupe une place prépondérante dans le contrôle fait, par le Conseil Constitutionnel, sur les lois de finances. Permettant ainsi au législateur de voter le budget sur des prévisions valides et fidèles.

Néanmoins, bien que la sincérité budgétaire exige l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations, le gouvernement n'est pas en mesure de prévoir et garantir, au chiffre près, les dépenses des années futures. C'est pourquoi il est nécessaire de repenser la manière de contrôler le principe.

2/ Envisager un renforcement du contrôle a posteriori pour une meilleure application du principe de sincérité budgétaire

L'article 32 de la LOLF dispose que « *la sincérité des lois de finances s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». « Raisonnablement », les mots ont leur importance : le principe de sincérité budgétaire apparaît davantage comme une obligation de moyens que de résultat. Toutefois, la bonne foi est de mise : le gouvernement doit communiquer une information aussi complète et fiable que possible au Parlement. Mais, il s'avère que les parlementaires, déférant les textes budgétaires au Conseil constitutionnel, invoquent de plus en plus fréquemment, parmi les griefs soulevés, celui de l'insincérité des prévisions contenues dans ces textes. Une situation loin d'être nouvelle puisque « *depuis 1993, ce grief est même invoqué de façon quasi systématique, qu'il s'agisse des lois de finances, des lois de finances rectificatives ou, plus récemment, des lois de financement de la sécurité sociale* »¹⁹. C'est pourquoi la jurisprudence constitutionnelle insiste sur les vices de forme (*Ex. manœuvres*

¹⁵ Ibid., Audition de M.Christophe BLANCHARD-DIGNAC, p.51.

¹⁶ Ibid., p.50.

¹⁷ Décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*.

¹⁸ Ibid., Considérant n°14.

¹⁹ Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, Les documents de travail du sénat - série études juridiques, n° E.J 1, octobre 2006, p.6.

dilatatoires²⁰) et de fond (*Ex. Transmission d'informations délibérément lacunaires²¹ ; fourniture d'une présentation erronée du budget²² etc.*) qui conduiraient à une insincérité du projet de loi de finances.

Malgré les bonnes intentions du Conseil constitutionnel, la technicité attachée à la matière financière et les délais restreints dont il dispose lui font défaut. Cette situation nous amène alors à la solution suivante : si la sincérité budgétaire ne peut vraisemblablement se mesurer *ex ante* que sur des intentions/prévisions (au sein des lois de finances initiales), le contrôle de cette sincérité doit alors être renforcé *ex post* (lors de la reddition des comptes). Ce qui sera le moyen le plus sûr d'obtenir des chiffres au plus proche de la vérité.

Sur ce terrain, la Cour des comptes apparaît alors comme l'institution financière la plus à même de contrôler, *a posteriori*, le principe de sincérité sur le fond²³ en raison, notamment, de sa mission de *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État*, prévue par la LOLF²⁴, et s'inscrivant dans le cadre de l'actuelle *Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année*²⁵. Un document de travail du Sénat d'octobre 2006, précisait en ce sens que « *l'appréciation de la sincérité par le Conseil constitutionnel est fondée sur le caractère de prévision du budget, alors que la Cour des comptes, dont les jugements sont parfois plus critiques, se prononce sur des comptes* »²⁶, tout en mentionnant l'attitude proactive de cette dernière²⁷.

Au vu du caractère impondérable du principe de sincérité. Il apparaît nécessaire, pour l'État, de revoir sa copie en matière de contrôle. Encore faut-il que les gouvernements aient la volonté de changer la donne. Ce qui reviendrait à abandonner plusieurs années de mauvaises habitudes.

B. Le secret, une méthode toujours présente en matière budgétaire

1/ Le perpétuel règne de la défiance en France

Le professeur Jean-François Kerléo associe la transparence à un « *Cheval de Troie de l'économie au cœur de l'État* »²⁸. Le budget est l'un des principaux documents stratégiques d'un gouvernement, puisqu'il reflète ses objectifs d'action et ses priorités en matière de dépenses. De plus, le secret de certains travaux mérite d'être respecté, notamment au

²⁰ Voir. Par ex. décision n° 82-154 DC, *Loi de finances pour 1985*, du 29 décembre 1982 (sur la computation du délais de dépôt prévu à l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959).

²¹ Voir. Par ex. Décision n° 94-351 DC, *Loi de finances pour 1995*, du 29 décembre 1994.

²² Voir. Par ex. Décision n° 2001-456 DC, *Loi de finances pour 2002*, du 27 décembre 2001 et décision n° 2002-464 DC, *Loi de finances pour 2005*, du 27 décembre 2002.

²³ À cet égard, on pourrait également citer le Haut Conseil des finances publiques, institué pour apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et de recettes et de dépenses du Gouvernement, de vérifier le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des orientations pluriannuelles définies dans la loi de programmation des finances publiques et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. La publication de ses avis et rapports sont une source supplémentaire mis à la disposition du grand public. Néanmoins, ça faible visibilité en fait une institution très peu connue du grand public.

²⁴ Voir. Article 58 de la LOLF.

²⁵ La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (réforme de la LOLF) a changé 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.

²⁶ Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, op.cit., p.7.

²⁷ « *La Cour des comptes se prononce sur la sincérité à l'occasion de son contrôle de l'exécution des lois de finances, et a régulièrement dénoncé, à ce titre, des dispositions qui avaient été déferées au Conseil constitutionnel mais non censurées par celui-ci* ». Voir. Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, op.cit., p.6.

²⁸ KERLÉO Jean-François, *La transparence de la vie publique en droit*, Cairn, 2017/2 n° 20, p.15-27.

stade de la préparation des lois de finances car, comme l'a souligné l'ancien directeur de cabinet du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, M. Denis MORIN : « *certain documents internes sont destinés à l'information du ministre, voire du gouvernement. Ces documents n'ont pas vocation à être sortis des services ni du cabinet* »²⁹.

Toutefois, le mot « confidentiel » s'avère être sur toutes les lèvres, même lorsque qu'il n'est pas commandé par le contexte. Il importe donc de trouver le bon équilibre entre le domaine confidentiel et celui de la transparence. Selon les intérêts en présence l'un ou l'autre doit l'emporter³⁰.

La situation budgétaire actuelle se caractérise par une forte réticence des administrations à pratiquer la transparence et à délivrer des informations effectivement contrôlables. Une réticence qui s'est souvent manifestée par une série d'arguties juridiques. Comme l'a si poétiquement écrit Guy Carcassonne : « *Disons-le fermement, et une fois pour toutes : l'État, en France, a toujours eu le secret malade. Le regard citoyen lui était présumé hostile, donc délétère et dangereux. Que chacun s'occupe de ses affaires, et les secrets seront bien gardés, ceux d'un pouvoir politique aux dérives discrètes, ceux d'une administration aux replis insondables. L'opacité n'était pas vraiment une nécessité, plutôt une habitude, devenue seconde nature* »³¹. Le constat imparable de cette culture a notamment été établi par le rapport d'information de 2000, publié par la commission des finances du Sénat, érigée en commission d'enquête³². Cent-quatre vingt-quatre pages de pur agacement, comme en témoigne ce passage : « *les gouvernements doivent cesser de croire que la culture du secret, l'exclusivité de leur savoir sur la situation des finances publiques du pays sont un élément constitutif de leur pouvoir d'initiative et de gestion.* »³³. Un rapport qui portait un titre frappant, résumant la situation : « *En finir avec le mensonge budgétaire* ». « Mensonge » ! Le mot est fort, mais reflète l'exaspération des sénateurs, n'hésitant pas à mettre en évidence la « culture du secret » à Bercy. Et plus généralement, au gouvernement. Un mensonge budgétaire qui a vécu et continue encore de vivre. Il demeure, en effet, des zones d'ombre auxquelles il serait urgent de mettre fin dans une démocratie responsable.³⁴

Cette tentation au secret et à l'embellissement de la réalité, peut trouver une justification dans deux concepts économiques.

2/ L'explication du manque de transparence budgétaire au travers des théories dites de l'illusion fiscale et du principal-agent

D'après une étude espagnole menée conjointement, en 2017, par trois professeurs d'économie de l'Université de Murcie, deux théories démontreraient que les pouvoirs

²⁹ Sénat, *Rapport d'information n°485*, Tome I, op.cit., p.47

³⁰ Il va de soi que tout exécutif doit être protégé dans sa phase de préparation budgétaire (l'examen par les Assemblées commençant après l'adoption en Conseil des ministres).

³¹ CARCASSONNE Guy, *Le trouble de la transparence*, 2001, Cairn, p.3.

³² Sénat, *Rapport d'information n°485*, Tome I, op.cit.

³³ Ibid., p.50.

³⁴ Ces zones d'ombre sont notamment nichées dans ce qu'on appelle en langage budgétaire les « sous-budgétisations chroniques », c'est-à-dire l'inscription initiale de crédits insuffisants alors que l'on sait parfaitement depuis l'origine qu'ils ne suffiront pas. Cette méthode de la sous-budgétisation est à l'œuvre, notamment, pour donner à la loi de finances initiale une présentation affriolante, marquant une volonté vertueuse de maîtrise des dépenses, et atteignant un solde correspondant à nos engagements européens. La réalité est parfois tout autre !

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-agent³⁵.

La première, impulsée, au XIX^e siècle, par l'économiste britannique David Ricardo, reposerait sur « *l'incapacité du contribuable à bien comprendre le coût total des programmes publics* »³⁶. Autrement dit, et pour reprendre les mots d'Amilcare Puviani, le système fiscal est constellé de taxes qui, si elles étaient comprises par les contribuables, seraient refusées par ces derniers³⁷. En matière de fiscalité, le but premier des gouvernements est bien de créer l'illusion que les impôts et les taxes des contribuables sont moindres que la réalité³⁸. En même temps, ils s'efforcent aussi de créer l'illusion que les avantages obtenus par la population seraient plus grands que la réalité. Mais pour que l'illusion soit parfaite, il est nécessaire que le contribuable ne soit pas en mesure de cerner toutes les subtilités budgétaires. Pour un tel résultat, et stratégiquement parlant, les gouvernements n'ont pas nécessairement intérêt à être les plus transparents qui soient : le citoyen, maintenu dans l'ignorance par des illusions financières favorisées par un manque de transparence dans les documents budgétaires — qui sont longs et trop complexe —, le conduit à se désintéresser de la matière.

En France, Sylvain Fontan résume la situation par l'exemple suivant : « *les hommes politiques chercheront systématiquement à faire croire à la majorité de l'électorat « qu'elle ne paie pas d'impôts », parce qu'ils infligent de façon visible des impôts spécifiques à une minorité. En d'autres termes, cela revient à toujours porter l'attention sur la « Main Douce » (celle qui donne), tout en dissimulant soigneusement « la Main Rude » (celle qui prend) ; où la main Rude doit forcément prendre plus que la Main Douce ne donne. Par conséquent, le niveau de développement de l'étatisme (alors même que c'est leur propre argent que les citoyens reçoivent de l'État) constitue en soi une illustration historique massive du phénomène d'illusion fiscale* »³⁹. Ainsi, 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).

La seconde théorie qui permettrait d'expliquer cette timidité gouvernementale vis-à-vis de la transparence est celle du *principal-agent* (ou théorie de l'agence). Développée en 1976 par deux économistes américains : Michael Jensen et William Meckling, cette théorie consiste à étudier l'asymétrie d'information, ainsi que les divergences d'intérêts et de motivation qui peuvent exister entre le « principal » et l'« agent » (personne agissant au nom du principal). En matière budgétaire, elle repose sur l'idée selon laquelle l'absence de transparence peut créer un avantage pour les décideurs publics dans la réalisation de leurs objectifs. En effet, « *restreindre l'accès à l'information permet aux gouvernements de cacher des dépenses impopulaires et gaspilleuses* »⁴⁰. Selon les auteurs de *Problème Principal-Agent*, il s'agit d'« *un ensemble de problèmes rencontrés lorsque l'action d'un acteur économique, désigné comme étant le « principal », dépend de l'action ou de la nature d'un*

³⁵ 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.

³⁶ Ibid., p.4.

³⁷ PUVIANI Amilcare, *Teoria della illusione finanziaria*. Palerme, 1903.

³⁸ Voir. FONTAN Sylvain et DRA Patrick, *Derrière l'illusion fiscale, la dette publique*, Contrepoints, 2014.

³⁹ FONTAN Sylvain, *Derrière l'illusion fiscale, la dette publique*, Contrepoints, 2014.

⁴⁰ Fondafip, *International Budget Partnership*. « Ce qui finit par réduire les ressources disponibles » ajoute le Think thank.

autre acteur, « l'agent », sur lequel le principal est imparfaitement informé »⁴¹. Il est donc question d'étudier les conséquences d'une asymétrie d'information c'est-à-dire lorsqu'il existe une situation dans laquelle les acteurs ne sont pas sur un pied d'égalité : seuls l'un des deux dispose d'une information complète, plaçant le second dans l'incertitude. Ces problèmes se répartissent généralement en trois catégories, en fonction de la nature de l'imperfection d'information : l'antisélection⁴², l'aléa moral⁴³, et les « problèmes de signal »⁴⁴. Les gouvernances (les « agents ») ont parfois leur propre intérêt, qui ne sont pas toujours favorables au bien-être du « principal » (les citoyens), indique notamment le professeur Bernardino Benito⁴⁵. Par exemple, un gouvernement désireux d'augmenter les dépenses publiques serait ainsi plus disposé à instaurer des mesures de transparence budgétaire. Et inversement.

Autant de définitions qui nous conduisent à penser que là où la transparence du fonctionnement étatique est garantie, l'illusion fiscale disparaît.

II. PLAIDOYER POUR PROMOUVOIR UNE BUDGÉTISATION PUBLIQUE PLUS OUVERTE

La notion de transparence est essentiellement fondée sur la libre circulation de l'information budgétaire. Libre circulation entre administrations, mais également vis-à-vis du Parlement et de la société civile. L'équation est simple : un budget qui ne serait pas transparent, accessible et précis ne peut être correctement évalué dans sa mise en œuvre⁴⁶. Or, 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, alors même que le budget de l'État (comme des autres administrations publiques) doit impérativement devenir l'affaire de tous.

A. Une libre circulation de l'information budgétaire initiée par la LOLF en 2001, mais aux ambitions partiellement suffisantes

1/ Simplifier et expliquer : les clés d'une véritable transparence budgétaire

Principal instrument de la détermination et conduite des politiques publiques du gouvernement, il importe que le budget soit compréhensible par chacun. C'est dans ce contexte que certains pays de l'OCDE ont publié les « Budgets du citoyen » — à l'instar du Canada, de l'Autriche, des Pays-Bas, ou encore de l'Italie. Il s'agit de

⁴¹ Frederic P. Miller, Agnes F. Vandome, John McBrewster, *Problème Principal-Agent*, 2010.

⁴² Cas où le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui.

⁴³ Cas où l'agent s'engage à accomplir une action pour le compte d'un principal alors que le résultat final de l'action dépend d'un paramètre connu de l'agent mais pas du principal.

⁴⁴ Cas où l'agent dispose d'une information privée qu'il voudrait faire partager au principal, ce dernier ne pouvant vérifier cette information. De ce fait, certaines valeurs de l'information privée peuvent inciter l'agent à mentir sur son information pour améliorer sa situation, son profit, etc.

⁴⁵ BENITO Bernardino, GUILLAMÓN María-Dolores et BASTIDA Francisco, *La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine*, op.cit.

⁴⁶ En effet, la transparence budgétaire permet notamment aux citoyens d'exercer un réel contrôle sur la façon dont les ressources sont dépensées. C'est en ce sens qu'elle apparaît comme une arme dissuasive pour les pouvoirs publics tentés d'occulter certains chiffres. La résultante est que le citoyen, sachant ce qui est réellement fait de ses deniers, sera plus enclins à consentir à l'impôt, tant au niveau national qu'au niveau décentralisé : la transparence budgétaire peut donc contribuer à générer des revenus plus élevés pour le Gouvernement. Ce principe apparaît donc un vecteur de civisme fiscal.

synthèses en langage accessible, clair et intelligible des principaux volets du budget annuel présenté au Parlement, avec des explications et des définitions s'agissant des termes techniques. Ainsi, une enquête de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, publiée en 2012⁴⁷, révèle que la France fait partie des États ne publiant pas de « Budget du citoyen ». L'idée au travers la mise en place de ce document est de permettre clarté et précision dans les techniques de communication⁴⁸, car c'est à cette condition que le processus budgétaire deviendra plus inclusif et plus démocratique.

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 doit être mis dans une situation dans laquelle il sera apte à comprendre ce qu'il lit, voit et entend. En d'autres termes, l'information — initialement brute — doit être enrichie de l'explication pour être comprise.

2/ La LOLF : exemple d'une réforme majeure vers une simplification budgétaire

La transparence budgétaire voulue par la LOLF permet à l'État de construire son budget selon une nomenclature bien définie (mission, programme et action), afin d'offrir aux gestionnaires publics, mais surtout aux citoyens, une vue globale des finances publiques⁴⁹. Outre la transformation de l'action publique, la LOLF avait également pour ambition d'instaurer une réelle démocratie financière, reposant sur la revalorisation du rôle du Parlement en matière budgétaire (*Ex. Institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire ; renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement, notamment des commissions des finances, etc.*). 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 l'intérêt. En effet, il était indispensable de replacer le Parlement — représentant du Peuple — au cœur de l'élaboration, de l'adoption et du contrôle du budget ; de rééquilibrer les pouvoirs en imposant des conditions de transparence, et en garantissant qu'aux libertés nouvelles accordées aux gestionnaires correspondent des responsabilités dont les citoyens, par ses représentants, pourraient leur demander compte. La LOLF devait donc offrir à l'ensemble des Français un accès facile à toutes les informations financières. En somme, la compréhension nourrissant la confiance.

Cependant, vingt ans après, la déformation de l'esprit de la LOLF suscite des interrogations. Les gouvernements successifs ont-ils vraiment souhaité alléger le fardeau des gestionnaires en leur manifestant une confiance *ex ante* non ambiguë ?

⁴⁷ OCDE, *Enquête sur les pratiques et procédures budgétaires*, 2012.

⁴⁸ L'OCDE précise que c'est un document qui devrait se suffire à lui-même et expliquer la teneur du projet annuel de budget et ses effets escomptés. Même si ce guide comporte des liens vers ou des références à des documents plus détaillés, le lecteur devrait pouvoir le comprendre sans être obligé de se référer à ces autres documents ou d'en connaître la teneur.

⁴⁹ L'amélioration de la qualité des documents budgétaires permet au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur les choix d'allocation des crédits. Le découpage très fin et peu lisible en chapitres a été remplacé par une nomenclature simplifiée : les « missions » qui correspondent désormais à des politiques publiques bien identifiées, constituent l'unité de vote. Elles se décomposent en programmes et actions, le programme étant l'unité de mise en œuvre des politiques publiques, autrement dit l'unité de spécialisation budgétaire.

N'ont-ils pas conservé l'ancien réflexe de l'absence de transparence ? La complexité ne permet-elle pas de masquer la carence d'effort dans la modernisation de la gestion ? De couvrir les déficits et la dette d'un voile opaque, susceptible de maintenir les citoyens dans une vision approximative de leur situation financière car 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 retrouver⁵⁰ ? Le lecteur se fera sa propre idée.

B. Restaurer la confiance citoyenne par le biais d'une transparence, au sens de l'accessibilité et de l'intelligibilité

1/ Un torrent informationnel venant inonder l'esprit des citoyens : la situation actuelle d'« infobésité »

Pour l'heure, les documents budgétaires semblent souvent des monstres de complexité, les renvois incessants les rendent par instants incompréhensibles. Peut-être même pour ceux qui les rédigent ! Et ce, en dépit notamment du principe d'unité budgétaire. Avec l'idée initiale d'offrir un document budgétaire unique, subsistent des budgets annexes, des comptes spéciaux, des budgets autonomes et même la possibilité de budgets rectificatifs en cours d'exercice. Mais alors comment, sous ce torrent informationnel, est-il possible de percevoir la lumière budgétaire ? On peine à compter ceux qui peuvent se retrouver dans ce dédale, et qui parviennent, en décryptant ces amas comptables, à faire cependant tourner la machine étatique. Mais, l'absence de transparence n'offre-t-elle pas un refuge pour le secret, voire le mensonge, ou le silence. Il faut bien l'avouer, les gouvernements successifs n'ont rien fait pour changer la donne. Ce qui peut expliquer, en partie, la perte de confiance des français dans les institutions.

En effet, 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 », pourquoi pas « morbide » ? Encore une fois, le manque de transparence, au sens de l'accessibilité et de l'intelligibilité, en est une des causes majeures. Il est donc aujourd'hui nécessaire que les citoyens soient pleinement et facilement informés de l'activité financière passée, présente et futures de l'État. Cela s'inscrit entièrement dans la continuité de la théorie de l'État de droit — par laquelle la puissance publique serait soumise au droit —, permettant de considérer que « *la gestion publique s'appuie à la fois sur la publicité obligatoire et sur la transparence de la gestion* »⁵¹.

Bien qu'il devrait être soumis au droit, il réside un exemple flagrant d'asymétrie entre l'État et les citoyens. Alors que 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 (*Ex. sécurité et transparence du marché financier ; transparence de la*

⁵⁰ Voir. PUVIANI Amilcare, *Teoria della illusione finanziaria (ou Théorie de l'illusion fiscale)*, 1903.

⁵¹ Cité par BENITO Bernardino et autres, *La transparence budgétaire et le coût de la dette souveraine*, op.cit., p.4.

concurrence ; transparence de l'information du consommateur ; transparence publicitaire ; en matière de contrôle fiscal...). La sphère publique, elle, se place sans vergogne dans la situation du « faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais ». Alors même qu'il s'agirait pour les gouvernements de s'astreindre au même exercice. L'État, entité publique régaliennne, serait en effet bien inspiré de donner l'exemple en se soumettant au même degré d'exigence informationnelle qu'il impose aux acteurs privés. S'il ne le fait pas, le principe de transparence nécessite qu'il en donne le motif que les citoyens peuvent comprendre. On pourrait imaginer que les informations soient publiées au moyen d'un document budgétaire unique didactique, pour être accessible au plus grand, offrant une vue d'ensemble sur la totalité des comptes publics. Le but n'est pas de noyer la population sous une pluie de données. Ce qui pourrait être contreproductif. De ce point de vue, s'inspirer de ce que publient les collectivités territoriales serait déjà un immense progrès.

2/ L'exemple de cette complexité budgétaire à la française au travers de la fragmentation de ses comptes publics

La presse, pourtant réputée spécialisée, et l'opinion publique n'observent très souvent les finances que sous le seul angle de l'État, alors que celui-ci ne représente que 35% de l'ensemble des comptes publics. Il est saisissant de constater que les débats budgétaires tenus dans les assemblées parlementaires, relatifs aux lois de finances, se concentrent uniquement sur les comptes de l'État, ce qui constitue une vision partielle et parfois biaisée de la situation financière de notre Pays. En réalité, le char de l'action publique en France n'est pas tiré par l'État seul, mais par quatre entités : l'État, les ODAC (Organismes divers d'administration centrale), lesquels constituent ensemble les APUC (administrations publiques centrales), les ASSO (administrations de sécurité sociale) auxquelles s'ajoutent d'autres organismes de retraite ou d'assurance chômage, et les APUL (administrations publiques locales), ainsi que d'autres organismes locaux. Chacune de ces administrations publiques (APU) voient leurs dépenses avoisiner plusieurs milliards d'euros : en 2021, c'est 563Md€ pour l'État ; 682Md€ pour les Administrations de sécurité sociale et 280Md€ pour les collectivités locales⁵². Dès lors, limiter la discussion budgétaire aux seules finances de l'État, dont les dépenses ne couvrent qu'une infime part des crédits consommés par toutes les administrations publiques de notre pays, est absolument inadaptée.

C'est pourquoi les exigences fixées par la LOLF ne doivent plus se limiter à l'État, mais être étendues à l'ensemble des administrations publiques. Bien que succinct, l'article 47-2 alinéa 2 de la Constitution de 1958 dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Une nouvelle fois, la sincérité apparaît comme un principe clé. Toutefois, alors que les comptes de l'État font l'objet d'une discussion au Parlement, ceux des APU, dans leur ensemble, font malheureusement exception. La sénatrice Mme Nathalie Goulet, dans une question écrite de 2014, pointe du doigt le

⁵² INSEE, *Dépenses par administration publique*, données annuelles 2021.

manque flagrant de transparence des comptes des APU : « [...] aucun document consolidé ou unifié des comptes des APU n'est soumis au Parlement. Pourtant, en vertu de nos engagements communautaires, ces informations sont transmises aux autorités européennes, en comptabilité nationale, sans qu'aucune communication pour examen ne soit faite au Parlement de la République Française »⁵³. Que penser d'une démocratie où les dirigeants élus ne rendent pas compte à leurs citoyens des finances de leur pays et, où EUROSTAT et la Commission Européenne ont l'exclusivité de pouvoir vérifier la régularité et la sincérité des comptes des APU françaises, sans que le pouvoir politique n'intervienne ? Comment connaître la situation réelle des finances, et juger du bon usage des deniers publics et de l'optimisation de leur utilisation si l'unité des comptes n'est pas réalisée dans un seul et même acte ? Raison pour laquelle la sénatrice plaidait pour une consolidation des comptes publics⁵⁴. En effet, la fragmentation des comptes des APU va manifestement à l'encontre de l'exigence démocratique de transparence. L'agrégation des comptes publics est une condition essentielle et déterminante pour donner une image fidèle et permettre à tous les Français de mesurer la situation financière des APU.

Aujourd'hui, il n'est plus question de donner, aux citoyens, une image parcellaire, fragmentée voire, abscons du budget de l'État. Il convient de réunir tous les documents comptables, dans un langage simple, avant d'en faire la publication au vu et au su de tous.

III. RECENSER, SIMPLIFIER, PUBLIER : LES ÉTAPES CLÉS D'UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DU BUDGET

A. Le numérique, un accélérateur de transparence budgétaire

1/ Améliorer la la transmission de l'information grâce au réseaux sociaux

Avec le numérique, chacun peut construire son univers d'information et de communication. En effet, le développement du digital contribue à rendre plus aisé la communication avec les citoyens et donc, *in fine*, à répondre à cette exigence de transparence tant attendue. Ainsi, il est possible de s'étonner qu'une discussion active ne soit pas favorisée sur les questions budgétaires via les réseaux sociaux (*Ex. LinkedIn, Twitter, Facebook, Instagram...*). Ces outils sont pourtant systématiquement privilégiés par les candidats à la présidentielle. Le singularité réside dans le fait 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.

⁵³ Sénat, *Transparence des comptes des administrations publiques 14^e législature*, Question écrite n° 10052 de Mme Nathalie Goulet (Orne - UDI-UC) publiée dans le JO Sénat du 16/01/2014-p.130. Une position, qu'à l'époque, semblait partager le Ministère des finances et des comptes publics puisque ce dernier atteste incontestablement que « [...] les finances publiques ne peuvent être appréhendées aujourd'hui qu'en prenant en compte la forte interdépendance des finances de l'État, de ses opérateurs, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. À cet égard, il est indispensable d'informer pleinement le Parlement, non seulement sur les comptes de l'État eux-mêmes, mais aussi sur la situation des finances publiques à l'échelle de l'ensemble des administrations publique. »

⁵⁴ Ibid. « [...] les comptes de la France ne peuvent plus s'examiner de manière responsable séparément par sous-secteurs, mais commandent d'être produits, présentés et approuvés de manière consolidée, combinée ou agrégée, pour répondre aux exigences de clarté, de transparence et de sincérité qui, constitutionnellement, s'apprécient désormais au niveau des APU. »

Néanmoins, 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. On a pu notamment assister à la création de « performance-publique », qui donne à lire un nombre important d'informations en la matière ou encore, de « vie-publique » qui apporte certains éclairages sur les enjeux des finances publiques et fournit des informations synthétiques sur les institutions et leur fonctionnement général.

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 prise. Les réseaux sociaux sont de puissants vecteurs pour assurer cet objectif.

2/ L'algorithmisation de l'information, ou comment rendre la communication plus intelligente

Le numérique apporte une chose essentielle : la proximité. Les barrières tombent, le dialogue est plus ouvert, le public consulté plus large et, la population est plus à même de s'interroger, voire transmettre ses suggestions et recommandations au gouvernement. Et ce dernier, plus apte à engager de nouvelles réformes, correspondant aux attentes réelles des citoyens. Une ère de collaboration multilatérale (de haut en bas et de bas en haut) s'ouvre avec le numérique, afin de rester en phase avec les évolutions budgétaires. Un outil dont la Direction générale du Budget n'a pas tardé à se saisir en proposant, entre 2006 et 2009, de découvrir et comprendre le budget de l'État par...le jeu ! C'est ainsi qu'on a pu découvrir en ligne « Cyber budget »⁵⁵, ou encore « LOLF Flash »⁵⁶. Proposant ainsi, à tout internaute, de découvrir voire d'approfondir ses connaissances dans le domaine de la gestion des finances publiques, d'une façon à la fois interactive et pédagogique. Une manière amusante de sensibiliser une partie de la population aux réalités de la gestion des finances publiques.

Un second instrument révolutionnaire, mais que les administrations peinent à développer est l'intelligence artificielle. Depuis l'avènement des algorithmes, se diffusent les *chatbot*. Ces assistants conversationnels virtuels conçus pour simuler une conversation avec des utilisateurs humains, en particulier sur Internet, via une interface de *chat* (Ex. « AMI » qui est le nom donné au chatbot mis en place par la DGFIP sur le site impot.gouv.fr; dont l'une des fonctions est d'ailleurs de répondre aux questions simples des contribuables sur l'actualité fiscale). Grâce à cette technologie, le gouvernement aurait de nouveau la possibilité d'assumer pleinement sa mission démocratique : assurer la relation entre les gouvernants et les citoyens, en prenant la forme d'une communication à double sens.

⁵⁵ Chacun peut ainsi prendre la place du ministre du budget, l'espace de quelques heures, pour accomplir successivement quatre missions en conformité avec le calendrier budgétaire : la préparation du budget, sa programmation, son examen par le Parlement et sa gestion. L'objectif : montrer sa capacité à assurer l'équilibre des finances publiques et à manœuvrer entre les contraintes du déficit et de la croissance économique.

⁵⁶ L'internaute est cette fois mis dans la position, pour une politique donnée, de préciser ses objectifs, de définir des indicateurs et des cibles et d'orienter ses décisions en cours d'année pour les atteindre. Ainsi, il se familiarise et approfondit l'idée de performance inscrite au cœur de la LOLF et de la nouvelle gouvernance de l'action publique.

In fine, bien que ces tentatives de démocratisation des vicissitudes de la décision financière ont leurs limites (*Ex. Multiplication de sites internet, mais dont les informations manquent encore de clarté*), elles témoignent néanmoins d'une volonté louable 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-mêmes⁵⁷.

B. Une transparence évaluée et encouragée au niveau supranational

1/ Évaluer la transparence et le caractère participatif du budget : l'exemple du « Budget Ouvert » du Partenariat Budgétaire International

La transparence budgétaire est une question essentielle dans le débat public. C'est pourquoi, certaines institutions ont tenté de mesurer avec quel degré d'exigence ce principe est mis en place par les États.

Parmi elles, on trouve l'*International Budget Partnership* (ou Partenariat Budgétaire International). Une organisation non gouvernementale, qui oeuvre mondialement pour l'adoption de systèmes de finances publiques transparents, responsables et participatifs à travers l'*Open Budget Initiative*. Aujourd'hui mise en place dans plus d'une centaine de pays du monde entier, cette initiative a permis, pour la première fois, la publication, en 2006, de l'*Open Budget Index* (ou indice de la transparence budgétaire). Cet indice, obtenu à travers une enquête d'évaluation menée dans plusieurs pays, offre aux gouvernements centraux une mesure systématique de leur niveau de transparence budgétaire. L'*Open Budget Index* attribue, ainsi, une note à chaque pays sur la base des informations qu'il met à la disposition du public tout au long du processus budgétaire. La dernière étude menée par l'IBP (dans 120 pays), est parue en 2021⁵⁸. Ainsi, pour une grande partie des indicateurs, qui sont inévitablement liés aux structures formelles ou à la transparence apparente, la France obtient de bons résultats⁵⁹. Un bon classement qui tranche avec des faiblesses manifestes : la participation du public⁶⁰ est notée 18/100, alors même que placer le citoyen au cœur du processus d'élaboration budgétaire apparaît comme fondamental dans une société démocratique.

Une transparence qui est relativement en baisse depuis 2010⁶¹. Raison pour laquelle, l'IBP n'a pas manqué d'émettre quelques recommandations, afin d'améliorer le niveau de transparence budgétaire français. Les axes d'amélioration reposent essentiellement sur l'exhaustivité de la documentation budgétaire (*Ex. inclure davantage d'informations sur*

⁵⁷ 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 !

⁵⁸ International Budget Partnership, *Open budget survey*, 2021.

⁵⁹ Le niveau de transparence en France atteindrait un score de 72/100. Selon l'IBP, un score de transparence de 61 ou plus indique qu'un pays est susceptible de publier suffisamment de documents pour favoriser un débat public informé sur le budget. La France se place ainsi à la quinzième position, sur les 120 pays objet de l'étude. Juste en dessous de l'Allemagne, ou du Royaume-Unis. Et un score de 85/100 concernant le contrôle budgétaire. Étant précisé qu'il s'agit là d'un indicateur qui examine le rôle joué par les législatures et institutions supérieures de contrôle dans le processus budgétaire et la mesure dans laquelle elles assurent le contrôle.

⁶⁰ Possibilités formelles offertes au public pour une participation significative aux différentes étapes du processus budgétaire.

⁶¹ Selon cette même étude de l'IBP, le score de la France a diminué de 15 points entre 2010 et 2021 en raison d'un arrêt de publication des revues en milieu d'année (mise à jour complète de l'exécution du budget à partir du milieu de l'exercice budgétaire ; comprend un examen des hypothèses économiques et une prévision actualisée des résultats budgétaires).

les principales initiatives politiques et les prévisions macroéconomiques sur lesquelles le budget est basé, ainsi que les coordonnées de contact pour le suivi par les citoyens) ; sur le renforcement de la participation du public (Ex. Élargir les mécanismes durant l'élaboration du budget qui associent toute organisation de la société civile, ou tout membre du public qui souhaite y participer ; faire collaborer activement les communautés vulnérables et sous-représentées) ; replacer le Parlement français au coeur du processus (Ex. permettre à la population de « témoigner lors des débats sur la proposition de budget avant son approbation et lors des débats sur le rapport d'audit) et, rendre la Cour des comptes plus active sur ces questions (Ex. mettre en place des mécanismes formels permettant au public de l'aider à développer son programme d'audit et de contribuer aux enquêtes d'audit nécessaires).

Ainsi, l'IBP place le citoyen au coeur du processus d'élaboration budgétaire. Néanmoins, 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.

2/ Une transparence encouragée par les organisations internationales

L'intérêt manifesté pour la promotion de la transparence des finances publiques s'est accru considérablement depuis l'élaboration de travaux par les organisations supranationales, qui se sont attelées à rédiger des codes et guides, dans le but de trouver et partager des solutions aux défis de la transparence budgétaire et de la participation citoyenne. Parmi ces institutions internationales, deux se distinguent⁶².

Au premier rang, l'OCDE qui, en 2002, a publié un guide intitulé « *OECD Best Practices for Budget Transparency* » (pour *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*). Fondé sur trois lignes directrices, ce recueil de bonnes pratiques gouvernementales, a pour but d'offrir aux pays, membres et non membres de l'OCDE, un outil leur permettant d'améliorer leur niveau de transparence budgétaire⁶³. On peut ainsi lire que « *le Parlement doit avoir la possibilité et les moyens d'examiner de près les rapports budgétaires lorsqu'il le juge nécessaire* » ; ou encore, que « *tous les rapports budgétaires [...] doivent être mis à la disposition du public. Ils doivent notamment être accessibles gratuitement sur l'Internet* ». Tout en rappelant le rôle du gouvernement dans la transmission des connaissances : « *le ministère des Finances doit s'employer activement à faciliter la compréhension du processus budgétaire par les citoyens et les organisations non gouvernementales* ». Un guide qui reconnaît donc explicitement qu'il est important de faire connaître, systématiquement, l'information budgétaire en temps opportun, tout en assurant la qualité et la sincérité des documents présentés.

⁶² On peut également citer l'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire (ou GIFT). Fondée en 2011 par le Partenariat budgétaire international, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les gouvernements du Brésil et des Philippines, en tant que réseau d'action à but non lucratif pour répondre au déficit d'informations significatives et accessibles au public en matière de finances publiques à travers le monde. Le réseau est composé de plus de 20 agences budgétaires gouvernementales ; de nombreuses organisations de la société civile, ainsi que des réseaux d'organisations internationales. GIFT aide à harmoniser l'architecture normative des normes et standards en matière de transparence budgétaire ; et facilite le dialogue entre les gouvernements, les organisations de la société civile, les institutions financières internationales et les autres parties prenantes ; afin de trouver et partager des solutions aux défis de la transparence budgétaire et de la participation.

⁶³ OCDE, *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002, p.15.

Sur un autre terrain, on trouve le Fonds Monétaire International qui, dans son Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques de 2007, présente les principes et les pratiques destinés à aider les pouvoirs publics à présenter clairement la structure et les finances du gouvernement⁶⁴. Le Code repose sur quatre grands principes : définition claire des rôles et des responsabilités ; accès du public à l'information ; transparence des procédures budgétaires ; et garanties d'intégrité⁶⁵. On peut ainsi lire que « *la gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert. [...] Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation. [...] Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers* »⁶⁶. L'accès à l'information est crucial. C'est ainsi qu'on parviendra à l'objectif final : informer les citoyens et les parlementaires, afin de placer l'Exécutif face à ses responsabilités.

IV. CONCLUSION

Les finances publiques ne sont pas seulement une question d'argent, mais un corps de règles devant assurer l'adhésion des citoyens aux principes de la démocratie représentative, tant au plan local que national. Mais aujourd'hui il semblerait que les français se sentent dépassés et considèrent, dans un aveu d'impuissance, qu'ils ne sont pas en mesure de comprendre le processus. D'où la responsabilité éminente des acteurs légitimes en matière budgétaire. Cependant, nous l'avons vu, les réformes récentes, notamment la LOLF, ont introduit l'obligation d'une plus grande transparence des comptes publics, mais n'ont pas connu la suite attendue. La LOLF, ne s'est pas accompagnée d'une démarche pédagogique pour rendre compte des enjeux en un langage accessible à des non spécialistes. La pseudo transparence démocratique actuelle n'est qu'artificielle.

En réalité, la solution est sous nos yeux, en douze lettres, elle porte le nom de « Transparence », celle de « Sincérité », puis celle de « Dialogue ». Dans *Le trouble de la transparence*, Guy Carcassonne écrit : « *Qui se veut respectable se doit d'être transparent. (...) La discrétion est suspecte, la pudeur malade, l'opacité illégitime, le secret monstrueux. Vivement que disparaissent les rideaux des fenêtres* »⁶⁷. Cessons de murer nos fenêtres ! Mettons de la lumière dans la maison France, afin d'en mieux connaître tous les comptes. Refusons que soient cachées dans les placards sombres et poussiéreux les dettes et les charges que personne ne sait payer.

Les crises successives qui ont déferlé sur la France ont été l'occasion pour les citoyens de renouveler l'expression de leurs attentes vis-à-vis des gouvernements. Une plus grande transparence envers les citoyens et leurs représentants dans la présentation des

⁶⁴ Bien que tous les pays soient encouragés à adopter les bonnes pratiques proposées dans le Code, leur mise en application n'est pas contraignante.

⁶⁵ FMI, Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, 2007, p.1.

⁶⁶ Ibid., p.2.

⁶⁷ CARCASSONNE Guy, *Le trouble de la transparence*, 2001, Cairn, p.2.

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.

La transparence porte en elle deux dimensions. Tandis que l'une est démocratique, l'autre est technique. Dans sa première dimension, il s'agit de donner à connaître aux citoyens ce que l'État fait pour eux et combien leur coûte chacune des missions qu'il remplit. Dans sa seconde — qui n'est finalement qu'un corollaire de la première —, il s'agit de donner au Parlement (et à travers lui à l'ensemble des citoyens) les moyens d'avoir une vision claire et exhaustive de l'état des finances publiques, afin qu'il puisse exercer pleinement ses pouvoirs budgétaires. De cette transparence, dépend la confiance des citoyens envers les politiques publiques et envers ceux qui les conduisent.

C'est un travail en commun, de fond et de forme, qui doit être mis en oeuvre. Alors, que cesse toute paresse intellectuelle ! Atteignons le niveau démocratique que nous revendiquons avoir. Il n'est pas de démocratie sans moyens offerts au citoyen 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 État. 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. Le temps est venu pour le peuple français de devenir acteur et non spectateur passif de son histoire, celle qui ne doit à aucun moment se construire sans eux !

TABLE DES MATIÈRES

I. LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE : UN PRINCIPE PRÉSENT DANS LES TEXTES, MAIS IMPARFAITEMENT MISE EN OEUVRE.....p.3

A. L'exemple des tumultes budgétaires au travers du prisme du principe de sincérité.....p.3

1/ Bien que consacré par le juge constitutionnel, la délicate appréhension du principe de sincérité budgétairep.3

2/ Envisager un renforcement du contrôle a posteriori pour une meilleure application du principe de sincérité budgétaire.....p.4

B. Le secret, une méthode toujours présente en matière budgétaire.....p.5

1/ Le perpétuel règne de la défiance en France.....p.5

2/ L'explication du manque de transparence budgétaire au travers des théories dites de l'illusion fiscale et du principal-agent.....p.6

II. PLAIDOYER POUR PROMOUVOIR UNE BUDGÉTISATION PUBLIQUE PLUS OUVERTE.....p.8

A. Une libre circulation de l'information budgétaire initiée par la LOLF en 2001, mais aux ambitions partiellement suffisantes.....p.8

1/ Simplifier et expliquer : les clés d'une véritable transparence budgétaire.....p.8

2/ La LOLF : exemple d'une réforme majeure vers une simplification budgétaire.....p.9

B. Restaurer la confiance citoyenne par le biais d'une transparence, au sens de l'accessibilité et de l'intelligibilité.....p.10

1/ Un torrent informationnel venant inonder l'esprit des citoyens : la situation actuelle d'« infobésité ».....p.10

2/ L'exemple de cette complexité budgétaire à la française au travers de la fragmentation de ses comptes publics.....p.11

III. RECENSER, SIMPLIFIER, PUBLIER : LES ÉTAPES CLÉS D'UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DU BUDGET.....p.12

A. Le numérique, un accélérateur de transparence budgétaire.....p.12

1/ Améliorer la transmission de l'information grâce au réseaux sociaux.....p.12

2/ L'algorithmisation de l'information, ou comment rendre la communication plus intelligente.....p.13

B. Une transparence évaluée et encouragée au niveau supranational.....p.14

1/ Évaluer la transparence et le caractère participatif du budget : l'exemple du « Budget Ouvert » du Partenariat Budgétaire International.....p.14

2/ Une transparence encouragée par les organisations internationales.....p.15

IV. CONCLUSION..... p.16