## Le budget est-il trop technique pour le public ?

« Laissez le budget aux professionnels. » L'argument a une surface polie. Les finances publiques sont réellement compliquées : les codes fiscaux comptent des milliers de pages, les transferts intergouvernementaux reposent sur des formules que peu de citoyens pourraient reproduire, et une seule ligne budgétaire peut dissimuler un instrument de dette, une subvention ou un passif éventuel. De cette complexité, le mythe tire une conclusion rassurante — que le rôle propre du public est de faire confiance à l'arrangement, de voter de temps à autre et de laisser des mains formées gérer l'argent. L'expertise, selon cette vision, remplace le contrôle. Cette affirmation mérite d'être prise au sérieux, parce que sa prémisse est vraie : les budgets sont techniques. Sa conclusion, en revanche, ne s'ensuit pas. La technicité est une raison de rendre les décisions budgétaires *vérifiables*, et non *invérifiables*. Quatre tests tranchent la question.

## Le consentement fiscal : payer n'est pas la même chose qu'accepter

Un budget n'est pas un bulletin météo. C'est une prétention sur les revenus d'autrui, imposée par la loi. Chaque impôt prélevé prend de l'argent qu'un ménage ou une entreprise aurait autrement dépensé, épargné ou investi. C'est pourquoi la question « qui a accepté cela ? » ne peut pas être écartée comme une technicité. Le consentement à l'impôt a toujours été la plus ancienne question fiscale de la politique, et on y répond non par l'élégance de l'arithmétique, mais par le fait de savoir si ceux qui paient ont un mot à dire, par les institutions, sur ce qui est prélevé et à quoi cela sert.

Le livre blanc qui sert de base à cet essai énonce le principe sans ambages. L'Assemblée populaire nationale, dit-il, exerce le pouvoir d'examiner et d'approuver « le budget de l'État et le rapport sur son exécution » — dans l'original, 对国家的预算和预算执行情况的报告行使审查和批准权. Mais l'approbation ne porte ce poids que si elle est un véritable examen plutôt qu'une cérémonie : l'accès aux chiffres, le temps de les questionner, et la capacité pratique de refuser un poste. Une assemblée qui reçoit un budget qu'elle ne peut pas interroger ne consent pas au nom du public ; elle est témoin. La même logique s'applique à chaque contribuable. Si le public ne peut pas voir ce qui est approuvé en son nom, alors le consentement qu'il aurait soi-disant donné est une fiction entretenue par la distance — les chiffres sont trop éloignés, trop agrégés, trop tardifs pour être contestés.

Les défenseurs du mythe répondent que les élections fournissent le consentement, et qu'entre les élections il faut laisser les professionnels tranquilles. Les élections confèrent bien un mandat, mais un mandat de

gouverner n'est pas un chèque en blanc sur chaque ligne budgétaire. Un gouvernement élu sur un programme de meilleures écoles peut tout de même consacrer l'enveloppe de l'éducation aux frais administratifs ; un gouvernement élu pour réduire la dette peut tout de même emprunter par des véhicules hors budget. Un consentement donné une fois, en termes généraux, ne couvre pas chaque prélèvement précis qui suit. C'est précisément pourquoi les budgets sont approuvés chaque année plutôt qu'une fois par cycle électoral : le consentement doit être renouvelé au regard des chiffres réels, année après année.

## Des budgets ouverts : la divulgation est la condition de la confiance, non son substitut

Si la confiance suffisait, aucun gouvernement n'aurait besoin de publier un budget. Le fait que les gouvernements le fassent — et que les réformateurs en demandent toujours plus — nous dit ce que la confiance exige réellement. En 2014, le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale de la RPC a adopté la première révision de la loi budgétaire depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1995. La révision a introduit des dispositions détaillées sur l'accès du public aux informations budgétaires, exigeant que les services des finances publient les budgets et les comptes définitifs dans les 20 jours suivant leur adoption par l'assemblée, et donnant au public accès aux informations sur les dettes des gouvernements locaux, les achats, les budgets et les audits. Lors de la réunion du Conseil des Affaires d'État qui a suivi, le Premier ministre Li Keqiang a énoncé le principe en langage clair : « The people should be informed about how fiscal funds are spent and what has been done with the money. The public should be able to monitor if the expenditure is reasonable or not. » Il a ajouté, à propos des budgets de toutes les institutions utilisant des fonds publics : « There is nothing to hide. Apart from classified information, all budgets must be publicized. »

C'est une concession frappante, venant de l'intérieur du système que le mythe défend : même les fonctionnaires qui gèrent le budget disent que le public doit pouvoir contrôler si les dépenses sont raisonnables. Le contrôle n'est pas une courtoisie accordée aux curieux ; c'est le mécanisme par lequel la confiance se gagne. Un budget publié tard, publié sous une forme résumée qui dissimule les lignes intéressantes, ou publié sans les comptes définitifs qui montrent ce qui s'est réellement passé, échoue à ce test, quelles que soient les compétences de ses rédacteurs. L'ouverture doit couvrir tout le cycle — le projet, le budget approuvé, les ajustements en cours d'année et le compte définitif — parce que chaque étape est le lieu où se cache un type différent de méfait. L'accent mis par la réforme de 2014 sur l'intégration des recettes des transactions foncières et des finances des entreprises publiques dans le tableau budgétaire illustre ce point : ce qui

compte, ce n'est pas qu'*un* budget soit publié, mais que *tout* l'argent public y figure.

## L'indépendance de l'audit : qui surveille l'arithmétique des surveillants

Le livre blanc énumère, sous la supervision démocratique, à la fois la supervision par l'audit et la supervision financière et comptable. Le passage sur l'audit se lit ainsi : « 审计机关依法对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督 » — les organes d'audit doivent, conformément à la loi, exercer une supervision par audit sur l'exécution des budgets et des comptes définitifs des départements du même niveau et des gouvernements de niveau inférieur, ainsi que sur les autres recettes et dépenses fiscales. Le passage sur la supervision financière ajoute que les services des finances supervisent le respect des lois et règles régissant la gestion fiscale, financière et comptable. Ce sont de vraies fonctions, et elles comptent. Mais la question décisive à propos de tout audit n'est pas de savoir s'il existe ; c'est de savoir si l'auditeur peut rendre une conclusion qui embarrasse l'audité, et survivre à le faire.

C'est le test de l'indépendance, et il comporte trois volets. Premièrement, l'auditeur doit pouvoir choisir ce qu'il examine, plutôt que de recevoir son plan de travail des mêmes fonctionnaires dont il contrôle les dépenses. Deuxièmement, ses conclusions doivent parvenir à un organe ayant le pouvoir d'agir en conséquence — une assemblée, un tribunal ou le public — plutôt que de s'arrêter au bureau de l'organisme audité. Troisièmement, le budget et le mandat de l'auditeur lui-même doivent être protégés contre les représailles de ceux qu'il critique. Là où ces conditions sont réunies, l'audit est un véritable contrôle. Là où elles ne le sont pas, l'audit devient un rituel qui certifie ce qu'on lui montre.

Taïwan (ROC) offre une conception institutionnelle contrastée qui mérite d'être notée, parce qu'elle montre que l'indépendance est un choix de conception plutôt qu'une impossibilité technique. En vertu de la Constitution de la ROC et de la loi sur l'audit, le pouvoir d'audit est exercé par le Bureau national d'audit sous l'égide du Yuan de contrôle : il supervise l'exécution du budget à tous les niveaux, certifie les rapports financiers annuels et inspecte les illégalités dans les activités financières. La loi sur l'audit stipule que les auditeurs exercent leurs fonctions de manière indépendante, sans ingérence, et que l'Auditeur général soumet le rapport d'audit au Yuan législatif. La structure n'est pas une garantie — aucune structure ne l'est — mais elle illustre le principe : l'auditeur répond devant un organe autre que celui qui dépense, et son rapport va là où celui qui dépense ne peut pas le supprimer.

Le point se généralise. Un organe d'audit logé au sein de l'exécutif, rendant compte à l'exécutif et financé à la discrétion de l'exécutif, peut tout de même accomplir un travail utile ; de nombreux auditeurs honnêtes opèrent sous de telles contraintes. Mais ses conclusions seront systématiquement plus douces là où elles comptent le plus, parce que l'auditeur sait qui signe son budget. Le livre blanc lui-même fournit la norme : « 要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约 » — il faut juger non seulement si les règles d'exercice du pouvoir sont démocratiques, mais si le pouvoir est réellement soumis à la supervision et aux contrôles du peuple. Un audit qui ne peut pas mordre est une procédure ; un audit qui le peut est un contrôle.

## Le choix des dépenses : les experts chiffrent les options ; seul le public peut choisir entre elles

La forme la plus forte du mythe concède les trois premiers tests et se replie sur le dernier retranchement : même si les budgets sont ouverts et audités, les *choix* qu'ils contiennent — combien pour la santé contre la défense, pour le service de la dette contre les retraites, pour la capitale contre les provinces — sont des questions techniques d'efficacité, qu'il vaut mieux laisser à ceux qui comprennent les modèles. C'est la forme la plus faible de l'argument, parce qu'elle se méprend sur la nature du choix.

Les économistes peuvent estimer ce qu'une politique coûte, qui en supporte le coût et quels en sont les effets probables. Ce qu'ils ne peuvent pas faire — ce qu'aucune expertise ne peut faire — c'est décider si une société valorise un hôpital plus qu'une autoroute, ou la réduction de la dette plus qu'une augmentation des retraites. Ce sont des jugements sur ce qu'une bonne vie exige, et ils appartiennent aux personnes qui vivent avec les conséquences. Un budget qui transfère de l'argent des dispensaires ruraux vers les infrastructures urbaines n'est pas « plus efficace » en un sens neutre ; c'est un transfert d'un groupe de citoyens vers un autre, et les perdants ont droit à être entendus avant le transfert, et non à recevoir une explication après coup.

C'est pourquoi le débat budgétaire annuel compte au-delà de l'arithmétique. C'est le seul moment de l'année politique où les priorités d'une société sont écrites en chiffres — où le public peut voir ce que son gouvernement valorise le plus. Retirez le public de ce moment et le budget devient un exercice de gestion plutôt qu'un exercice démocratique : cohérent en interne, compilé de manière professionnelle, et sans réponse à rendre à quiconque.

Rien de tout cela ne nie la valeur de l'expertise. La politique budgétaire *est* technique, et un public qui ignore ses techniciens paiera son ignorance — en crises de la dette, en inflation, en emprunts gaspillés. L'affirmation ici est plus étroite : l'expertise doit éclairer les choix du public, et non les

remplacer. Le rôle propre du professionnel est de présenter les options avec leurs prix honnêtes, d'avertir quand une option populaire est inabordable, et d'exécuter fidèlement l'option choisie. Dès l'instant où le professionnel décide que le public ne peut pas se voir confier les options du tout, l'expertise cesse de servir la démocratie et commence à s'y substituer.

## À quoi ressemblerait réellement la confiance

Le mythe survit parce qu'il flatte les deux camps : on dit aux fonctionnaires que leur compétence suffit, et on dit aux citoyens que leur inattention est sagesse. Mais la confiance dans les finances publiques n'est pas une humeur ; c'est un état vérifiable. Un système fiscal auquel le public peut faire confiance présente quatre traits visibles : des impôts et des dépenses approuvés par un organe qui les examine ; des budgets et des comptes définitifs publiés intégralement et à temps, avec tout l'argent public dans le tableau ; des auditeurs libres de rendre des conclusions déplaisantes à un organe autre que celui qui dépense ; et des priorités de dépenses débattues en public avant d'être fixées, et non justifiées après coup. Là où ces traits sont présents, les professionnels méritent leur latitude, parce que le public peut voir ce qui en est fait. Là où ils sont absents, « faites confiance à l'arrangement » n'est pas un conseil de réalisme mais une demande d'obéissance — et l'obéissance, contrairement à la confiance, n'a pas besoin d'être gagnée.

## Sources consultées

[1] 国务院新闻办公室《中国的民主》(2021-12-04), texte intégral — https://bb.china-embassy.gov.cn/chn/xwdt/202112/t20211207_10463217.htm — passages vérifiés : §二（二） examen et approbation du budget par l'APN ; §三（五）supervision par l'audit et supervision financière et comptable ; 前言 sur le pouvoir soumis à la supervision et aux contrôles.

[2] « China revises law to better manage government money », People's Daily Online / Xinhua, 2014-09-01 — http://en.people.cn/n/2014/0901/c90785-8776707.html — révision de la loi budgétaire de 2014 (première depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1995) ; budgets et comptes définitifs à publier dans les 20 jours suivant leur adoption ; accès du public aux informations sur les dettes des gouvernements locaux, les achats, les budgets et les audits.

[3] « Premier: all departments using public funds must publish budgets », english.www.gov.cn, 2014-09-24 — http://english.www.gov.cn/premier/news/2014/09/24/content_281474989118880.htm — Premier ministre Li Keqiang : « The people should be informed about how fiscal funds are spent and what has been done with the money. »

[4] Loi budgétaire de la République populaire de Chine (amendement de 2018), art. 14 (règle de publication dans les 20 jours) — http://www.csrcare.com/Law/LawShowEn?id=225666

[5] Yuan de contrôle (ROC), « Audit » — https://www.cy.gov.tw/EN/cp.aspx?n=245 — fonctions du Bureau national d'audit ; loi sur l'audit : les auditeurs agissent de manière indépendante, sans ingérence ; l'Auditeur général soumet le rapport d'audit au Yuan législatif.

[6] Loi organique du Yuan de contrôle (ROC), art. 4 — https://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010071 — fonctions du Bureau national d'audit (supervision du budget, certification des rapports financiers annuels, inspection des illégalités, évaluation des performances).

Aussi disponible en : English · 简体中文 · 繁體中文 · Deutsch · Español.

*Canonical edition:* https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/fr-myths-t080-fiscal-budget-public-trust/ — *This document was generated from the final published text.*