

## Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre ?

*David Heald*<sup>1</sup>

### Résumé

La transparence budgétaire est fondamentalement importante, mais difficile à réaliser. La conceptualisation de la transparence doit être plus évoluée que ne le suppose le discours actuel. Les outils analytiques liés à la notion générique de transparence peuvent s'appliquer aux dépenses publiques. La réalisation de la transparence des dépenses publiques pose des problèmes, qui exigent des stratégies bien précises dans le contexte de conditions locales parfois très variables. Dans le présent article, nous analysons ce que l'on entend par « transparence des dépenses publiques », une notion que nous définissons sur la base des quatre directions que peut prendre la transparence : vers l'intérieur, vers l'extérieur, vers le haut et vers le bas. Nous épinglons les obstacles à la transparence effective des dépenses publiques, obstacles que nous qualifions d'intrinsèques ou de construits. La prise en considération de ces obstacles, en particulier ceux qui sont construits par les acteurs de la politique, est un moyen d'améliorer la transparence, non seulement à propos des dépenses publiques proprement dites, mais aussi à propos des dépenses assimilables à des dépenses publiques. Il n'y a pas que la quantité qui compte : différents types de transparence auront une influence différente sur la réalisation des objectifs de la politique publique. La façon dont les mécanismes de transparence sont structurés va par conséquent déterminer leur influence sur la politique publique — sur l'efficacité, sur l'équité et sur la responsabilité démocratique.

### Remarques à l'intention des praticiens

La transparence des dépenses publiques est fondamentalement importante, mais difficile à atteindre. La difficulté vient des complexités techniques et du processus politique.

---

<sup>1</sup> **David Heald** est professeur de comptabilité à la Business School de l'université d'Aberdeen. Royaume-Uni. d.heald@abdn.ac.uk

Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Why is transparency about public expenditure so elusive ? ».

Les gouvernements qui souhaitent véritablement améliorer la transparence des dépenses publiques doivent faire face à des obstacles intrinsèques (comme le manque de compréhension du public des chiffres budgétaires et de leur lien avec les comptes nationaux) et renoncer à créer des obstacles construits (comme des chiffres fallacieux ou le fait de remplacer les dépenses publiques directes par dépenses assimilables à des dépenses publiques). Il n'y a pas que la quantité de transparence qui compte : différents types de transparence auront une influence différente sur la réalisation des objectifs de la politique publique. La façon dont les mécanismes de transparence sont structurés va par conséquent déterminer leur influence sur la politique publique — sur l'efficacité, sur l'équité et sur la responsabilité démocratique.

**Mots-clés :** obstacles à la transparence, directions de la transparence, transparence budgétaire, bonne gouvernance, obligation de rendre des comptes au public, gestion des dépenses publiques, types de transparence.

## 1. Les arguments en faveur de la transparence

Les arguments invoqués en faveur de la transparence, et au nom de la transparence, sont omniprésents dans le débat public actuel. La transparence est souvent présentée comme une valeur publique, à laquelle il est indigne ou inopportun de s'opposer. La transparence est habituellement quelque chose que son partisan souhaite imposer à quelqu'un d'autre ou à une organisation quelconque, souvent une organisation publique. La relation présumée est asymétrique, la transparence étant exigée sur des questions à propos desquelles le demandeur n'est pas censé rendre la pareille. Préconiser la transparence cadre avec un vaste éventail d'opinions idéologiques et de propositions stratégiques portant sur le fond. On parle facilement de « transparence », souvent parallèlement à « l'ouverture », sans que l'on sache clairement si ces termes représentent des concepts différents ou sont des synonymes utilisés pour insister sur une idée. La transparence est saluée par tous, mais ses effets sont plus incertains que ne le laisse entendre l'interprétation contemporaine.

L'affirmation célèbre de Justice Brandeis, selon qui « la lumière du soleil est le meilleur des désinfectants » (Freund, 1972), revêt un grand pouvoir rhétorique, mais ne fait pas vraiment avancer l'analyse. Elle suscite cependant bel et bien une distinction importante quant à la question de savoir si ce que l'on attend de la transparence, c'est de nous débarrasser de la corruption ou si elle vise à améliorer l'efficacité et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques et/ou à renforcer la légitimité et la responsabilisation des institutions publiques. Cette distinction soulève la question de savoir si la préoccupation politique première dans un pays donné porte, d'une part, sur la réduction de la corruption ou, d'autre part, sur le renforcement de l'efficacité, de l'efficacité et de la légitimité. La configuration optimale de la transparence est censée varier dans un cas ou dans l'autre.

Même si les questions de transparence (sans pour autant employer ce terme) ne sont pas neuves (Hood, 2006), les revendications actuelles en faveur de la transparence ciblent tant les activités « publiques » que les activités « privées », et les actions personnelles comme les professionnelles. Rares sont les discours politiques ou les entretiens accordés aux médias à propos de la politique publique dans lesquels on ne considère pas la transparence comme une considération

non négociable. Certaines de ces revendications ne font que parer des intérêts tenaces de nouveaux habits à la mode, à l'instar des revendications antérieures en faveur de la « démocratie » ou de la « responsabilisation ». Certains voient la transparence comme la solution aux problèmes de gouvernance, le manque de précision du concept et de ses mécanismes lui donnant l'apparence d'une panacée, à laquelle il est dès lors difficile de s'opposer.

Même si une partie du phénomène de transparence est une mystification politique et médiatique, quelque chose d'important s'est passé. La transparence est associée à l'évolution observée dans la vérifiabilité et la divulgation (Power, 1999). Elle est influencée par le changement technologique (par ex., la croissance de l'Internet et de la technologie de surveillance) et par les développements médiatiques (comme la concentration et la banalisation). Elle est liée à la nature changeante de l'État, et plus particulièrement à la façon dont l'État autonome, directement responsable de la production et de la redistribution (l'État positif) est, à des degrés variables, remplacé par un État réglementaire (Majone, 1997). Celui-ci est caractérisé par un recours accru aux moyens indirects d'atteindre les objectifs de la politique publique ; il est donc davantage tributaire de flux d'informations fiables entre les organisations et moins de la hiérarchie entre celles-ci. L'on pense souvent que la transparence est une solution au manque de confiance, de crédibilité et de légitimité, même si des opinions divergentes existent : par exemple, O'Neill (2006) considère la transparence comme détruisant la confiance, en particulier dans l'expertise professionnelle.

Le fait de parler de plus en plus de la transparence favorise l'apparition d'une littérature universitaire diversifiée, qui trouve une illustration dans le nombre de disciplines, de thèmes et de méthodologies présentés à l'occasion de la première conférence mondiale sur la transparence, organisée à l'université Rutgers en mai 2011. En ce qui concerne le rôle de la transparence dans l'administration publique, les personnes influentes sont Mitchell (1998), Hood (2001), Roberts (2006), Bovens (2007) et Piotrowski (2007). Nous ne résumerons pas ces contributions par souci de concision, mais nous reconnaissons que nous leur devons beaucoup.

La question au centre de notre article concerne l'idée que la façon dont les mécanismes de transparence sont structurés va déterminer leur influence sur la politique publique — sur l'efficacité, sur l'équité et sur la responsabilité démocratique. Notre article aide à mieux comprendre la transparence non seulement du processus, mais aussi des questions de fond, en ce qui concerne les dépenses publiques, le côté des flux sortant du budget public. Nous nous basons sur l'expérience britannique, qui obtient de bons résultats dans les classements internationaux en matière de transparence budgétaire, pour mettre en avant des questions génériques, comme les dangers liés au fait d'accorder trop d'importance à des indicateurs mesurables en l'absence de conceptualisation explicite de la transparence budgétaire.

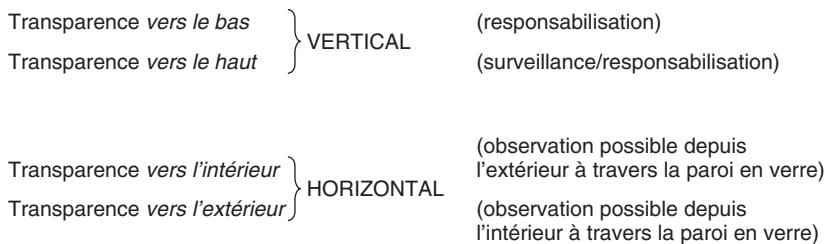
Notre article est structuré comme suit. Dans cette partie, nous avons examiné les arguments en faveur de la transparence, qui est souvent présentée comme un impératif. Dans la deuxième partie, nous proposons une conceptualisation de la transparence, qui va nous aider à analyser ses caractéristiques dans un contexte budgétaire et de dépenses publiques. Dans la troisième partie, nous présentons le rôle de la transparence dans le domaine budgétaire. Une fois ce cadre général

et les outils d'analyse présentés, nous passons, dans la quatrième partie, à la transparence des dépenses publiques. Dans la cinquième partie, nous examinons pourquoi il convient de surveiller les dépenses assimilables à des dépenses publiques. Enfin, dans la sixième partie, nous concluons notre analyse de la question de savoir pourquoi la transparence des dépenses publiques est difficile à atteindre, tout en expliquant certains principes généraux qui devraient influencer des mesures pratiques visant à renforcer la transparence pour atteindre les niveaux observés dans les pays qui appliquent les meilleures pratiques.

## 2. La conceptualisation de la transparence

Heald (2003) propose un compromis en matière de transparence, entre « l'intérêt de la lumière » (par ex., se débarrasser de l'incompétence et de la corruption) et le « danger de la surexposition » (par ex., éviter la politisation excessive ou la surveillance dysfonctionnelle). Si cette formulation est un point de départ intéressant, elle est incomplète car elle ne fait pas la distinction entre les types de transparence. Plus précisément, elle parle du problème de la conception en faisant état d'une « transparence trop ou pas assez grande », plutôt que des « (mélanges de) types souhaitables et non souhaitables de transparence ». Prat (2005) met en avant les conséquences négatives d'un « mauvais type de transparence ».

Comme présenté dans l'illustration 1, Heald (2006a) conceptualise les « directions de la transparence » : vers le haut/le bas (la dimension verticale) et vers l'intérieur/l'extérieur (la dimension horizontale). L'on peut envisager la dimension verticale en termes de relation « principal-agent ». La transparence est un mécanisme par lequel le principal peut surveiller les actions d'un agent. Lorsque la relation est symétrique, l'agent peut aussi observer les actions du principal. Dans le cas contraire, la relation de transparence verticale est asymétrique.



QUESTION DE SYMÉTRIE – « transparence totalement symétrique »  
en présence des quatre directions.

### Illustration 1 : Les directions de la transparence

L'on peut contester la direction de la relation principal-agent dans la dimension verticale de la transparence. Heald (2006a) songe à la nature hiérarchique des organisations publiques : par exemple, les fonctionnaires sont les agents des cadres, qui sont eux-mêmes les agents des directeurs, qui sont quant à eux les agents des ministres. De manière analogue, la *transparence vers le haut* permet aux gouvernants (les ministres) de surveiller ce que font les gouvernés (en tant

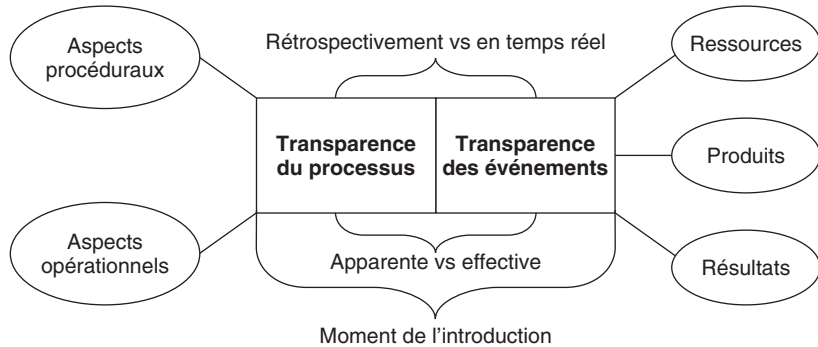
que citoyens et que fonctionnaires) ; elle est axée sur l'aspect managérial. La *transparence vers le bas* est axée sur la responsabilisation : elle donne aux gouvernants les moyens de s'expliquer face aux citoyens de leur conduite des affaires. Une autre perspective, qui plaît à la théorie constitutionnelle et démocratique, voit le citoyen comme le principal du Parlement élu et les ministres, comme des agents. L'adoption de ce point de vue influence la présentation, mais pas le fond, de la dimension verticale.

La dimension horizontale est liée au panoptique de Jeremy Bentham (Hood, 2006) — les actions survenant à l'intérieur de la structure de verre peuvent être observées depuis l'extérieur. Bentham voyait cela comme un moyen de surveiller efficacement les activités des détenus. La question de la symétrie se pose encore une fois : est-il possible d'observer les actions survenant en dehors du panoptique depuis l'intérieur ?

La transparence « totalement symétrique » (Heald, 2006a, pp. 27-29) survient lorsque les quatre directions sont simultanément présentes. Il s'agit d'une appellation descriptive, pas d'une affirmation au sujet de l'optimalité. Les multiples directions de la transparence permettent de mieux comprendre pourquoi les revendications à propos de la transparence sont si faciles à faire, alors que leurs implications quant au fond peuvent rester ambiguës ou contradictoires.

Tout en gardant à l'esprit les quatre directions, la structure de la transparence est caractérisée par quatre composantes dans l'illustration 2 (Heald, 2006a, pp. 30-37) :

1. La distinction entre *transparence des événements* et *transparence du processus*. Dans la politique publique, la première porte sur la transformation de ressources en produits, sur la base du principe que ceux-ci sont mesurables ou peuvent être mesurés de manière indirecte. La transparence des processus comprend une distinction entre les aspects procéduraux et les aspects opérationnels ; il est nettement moins intrusif, au sein d'une organisation, de voir les procédures étayées dans le domaine public que de voir la pratique opérationnelle constamment soumise au regard du public.
2. Il existe une distinction essentielle entre *transparence apparente* et *transparence effective* ; comme nous le verrons dans la quatrième partie, il existe parfois un fossé entre ce qui est représenté comme la situation de la transparence des dépenses publiques et la réalité sous-jacente.
3. La distinction entre *transparence rétrospectivement* (c'est-à-dire par rapport à des périodes d'analyse définies) et *transparence en temps réel* (ce qui se passe) a des implications importantes, surtout en ce qui concerne la distinction entre transparence des événements et transparence des processus. L'illustration 3 indique que, dans le cadre de la transparence en temps réel, l'obligation à rendre compte est permanente. Dans le cas de la transparence rétrospectivement, la responsabilisation ne peut être observée que pour des périodes définies au terme d'un délai de déclaration, une façon de faire moins intrusive pour l'organisation examinée.
4. Le *moment de l'introduction de la transparence* peut être important en soi, en particulier dans les contextes où la situation de départ (qui peut être vue comme des dotations initiales) a été établie dans des circonstances non transparentes.



**Remarque :** cette illustration ne tient pas compte des directions de la transparence. À ce propos, voir illustration 1.

### Illustration 2 : La structure de la transparence

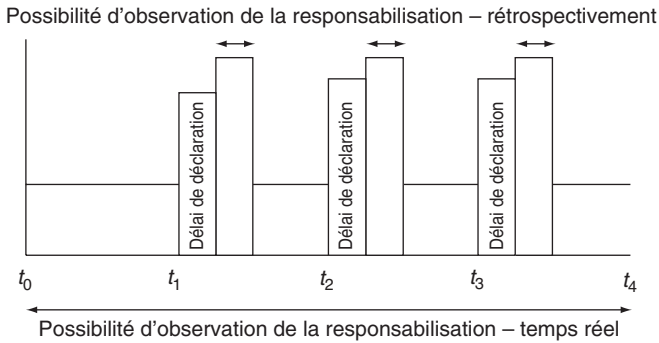
Des divergences d'opinions peuvent exister au sujet de l'importance relative à accorder aux composantes structurelles de la transparence. Cette importance dépend quant à elle de l'importance accordée aux valeurs en concurrence éventuelle avec la transparence et du modèle implicite de réponses organisationnelles à la transparence.

La question est essentiellement de savoir si la transparence doit l'emporter sur d'autres valeurs. Cette idée fait apparaître une distinction entre la transparence en tant que valeur intrinsèque et en tant que valeur instrumentale. Birkinshaw (2006) prétend que la transparence est un droit humain, alors que Heald (2006b) affirme qu'elle doit être considérée comme une valeur instrumentale. La politique publique suppose à la fois des synergies et des compromis entre des concepts importants. Sans prétendre être exhaustif, Heald (2006b, pp. 67-68) épingle sept autres valeurs que, dans des circonstances et des environnements donnés, la transparence peut favoriser ou avec lesquelles elle peut être en concurrence : l'efficacité, la confiance, la responsabilisation, l'autonomie et le contrôle, la confidentialité, le respect de la vie privée et l'anonymat, l'équité et la légitimité.

Le fait de résoudre, ou du moins de prendre en charge, ces différents ensembles de valeurs relève de ce que Hood (1976) appelle « la gestion du dilemme ». Selon ce point de vue, les dilemmes ne peuvent être résolus en tant que tel, mais ils peuvent être gérés pendant un temps et sur un territoire en tenant compte des priorités de ce moment et de cet espace. Cela signifie qu'il n'existe pas de réponses absolues, mais uniquement des réponses relatives à des éventualités. Il est dès lors important de souligner l'ambiguïté morale de la transparence et de ne pas accepter l'idée à la base de nombreux discours, selon laquelle (un renforcement de) la transparence est automatiquement bénéfique. Tout dépend de ce sur quoi porte la transparence (les événements par opposition aux processus) et de questions contextuelles, comme les relations de pouvoir et de légitimité entre ceux qui exigent de la transparence et ceux qui sont invités à l'assurer.

Il y a en outre un difficile changement de domaine entre les discussions sur la transparence en ce qui concerne un individu et celles sur la transparence en ce qui concerne des organisations publiques et des individus exerçant des fonctions

publiques. L'on pourrait défendre l'idée que toutes les directions et les différents types de transparence peuvent fonctionner par rapport aux « fonctions sociales de l'ignorance » (Moore et Tumin, 1949). L'ambiguïté, le flou entretenu et les souvenirs enfouis susceptibles de susciter des relations familiales difficiles peuvent aussi favoriser la paix dans des zones de conflit civil, et offrir une certaine protection contre un pouvoir politique centralisé. Il est facile de trouver des exemples, dans les domaines tant personnel que public, où l'on peut prétendre que les entorses à la transparence sont justifiées (« mieux vaut ne pas savoir »). Il est cependant difficile de déterminer l'importance à accorder aux fonctions sociales de l'ignorance lorsque les possibilités d'en faire un usage opportuniste allant à l'encontre des revendications en faveur de la transparence sont évidentes.



**Illustration 3 :** La transparence rétrospectivement vs en temps réel

### 3. La transparence dans le domaine budgétaire

Dans cette partie, nous évoquons des principes généraux — nous étudierons les détails dans les parties 4 et 5. La gouvernance du domaine budgétaire est essentielle dans la notion d'État, en particulier lorsque cet État se prétend démocratique. Un aspect fondamental à cet égard concerne la distinction entre les ressources qui appartiennent à l'État et celles qui appartiennent au souverain/dirigeant ; cette distinction est bien comprise dans la plupart des démocraties industrielles, mais pas dans beaucoup d'autres pays, ce qui a de graves conséquences sur le domaine budgétaire.

Les attitudes à l'égard des notions de la responsabilisation et de transparence vont varier selon le modèle explicite ou implicite à la base de l'idée que l'on se fait des activités budgétaires de l'État. La meilleure description de ce phénomène se retrouve dans les « Munich Lectures » de 1998 de James Buchanan et Richard Musgrave (Buchanan et Musgrave, 1999). Bien qu'il ne soit pas naïf en ce qui concerne la politique budgétaire dans les démocraties, Musgrave estime que les politiciens et les agents de l'État s'efforcent de développer au maximum une certaine conception du bien-être social. Buchanan a une opinion plus triste : les politiciens s'efforcent d'acquiescer des rentes en obtenant un maximum de voix et les agents de l'État s'efforcent d'en faire de même en augmentant au maximum le budget, déclenchant la force du Léviathan sur les citoyens-contribuables. Du point de vue de la théorie des choix publics, les institutions et les processus politiques doivent être appréciés dans le cadre de leur contribution à la maîtrise de

l'État. Au lieu de doter les pouvoirs publics d'impôts de portée générale qui limitent le coût d'efficacité de la taxation, il faut privilégier les bases d'imposition réduites, de même que les limites constitutionnelles en matière de dépenses et de déficits. Le fait d'opter ou non pour la transparence budgétaire peut être une décision instrumentale, qui dépend des effets attendus.

Il existe des raisons d'être sceptique à propos des indices de transparence de haut niveau, comme ceux liés aux dépenses publiques ou aux budgets qui se basent sur des données déclarées à l'OCDE par les pays concernés (Bastida et Benito, 2007). Ces indices intègrent les suppositions de leurs concepteurs : ils partent du principe que les indicateurs de transparence sont additifs et ne tiennent pas vraiment compte des effets interactifs potentiels. Ils sont également à la merci des divergences marquées entre *transparence apparente* (par ex., les aspects structurels souhaitables sont en place) et *transparence effective* (par ex., présence d'un environnement hostile ou de traditions culturelles peu favorables). Le Fonds monétaire international (FMI) a été invité, en 2009, à évaluer la qualité des institutions fiscales des pays du G-20, y compris la transparence budgétaire. Face aux objections nationales émises par rapport aux résultats, cette étude spécialisée n'a jamais été publiée.

L'International Budget Partnership est une organisation non gouvernementale qui cherche à « contribuer à réformer la façon dont les gouvernements de la planète gèrent les deniers publics ». L'évaluation OBI (Open Budget Index) version 2010 (International Budget Partnership, 2010, p. 9) accorde au Royaume-Uni 87 points sur une échelle allant de 0 à 100. Le pays se situe ainsi en troisième position parmi les 94 pays évalués, dans un groupe d'élite de sept pays (derrière l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande, mais devant la France, la Norvège, la Suède et les États-Unis). Ce bon classement du Royaume-Uni tranche avec des faiblesses manifestes (Heald, 2003, et le présent article). Même si le pays obtient de bons résultats pour une grande partie des indicateurs, qui sont inévitablement liés aux structures formelles ou à la transparence apparente, l'effet cumulatif des obstacles est de réduire la transparence effective.

Des tensions existent apparemment entre la promotion de la responsabilisation et de la légitimité, par le biais de la participation parlementaire et du public aux processus budgétaires, et la réalisation de la discipline budgétaire. Certains auteurs influents (comme von Hagen et Harden, 1995) soulignent l'importance de ministères des Finances puissants si l'on veut obtenir de bons résultats en termes de contrôle des déficits et de la dette, en exerçant une transparence vers le haut incontestée. Alesina et al (1999) et Stein et al (1999) se sont intéressés à l'Amérique latine et observent qu'un contrôle hiérarchique solide des procédures budgétaires et une information budgétaire transparente s'avèrent efficaces en termes de réduction des déficits et de la dette. Dans une étude portant sur dix-neuf pays de l'OCDE, Alt et Lassen (2006, p. 1403) confirment que « l'on associe un niveau plus élevé de transparence budgétaire à une dette et des déficits plus faibles ». Dans le cadre d'une étude concernant les États des États-Unis, Alt et Lowry (2010, p. 379) constatent qu'une « transparence plus grande atténue les conséquences négatives des hausses de taxes sur la rétention des gouverneurs en place », mais qu'une « transparence plus grande débouche sur une échelle budgétaire plus grande ». Cette étude a l'avantage évident de porter sur des gouvernements qui opèrent dans un cadre institutionnel relativement homogène.



À propos du Chili, Marcel et Tokman (2002) ont étudié les mécanismes supplémentaires qui s'imposent pour conférer une légitimité politique à un système de gouvernance budgétaire dominé par le ministère des Finances. Il est paradoxal qu'une grande partie des commentaires officiels à propos des processus de responsabilisation partent de l'idée que l'exécutif veut dépenser alors que le législatif veut économiser, alors que l'inverse est souvent vrai. La légitimité politique de l'exécutif vient de la disposition du législatif à voter pour les ressources nécessaires pour permettre au gouvernement de fonctionner. L'importance symbolique énorme de ces processus législatifs s'accompagne souvent de procédures concrètes qui se sont affaiblies par négligence et sont aujourd'hui essentiellement formelles. Le gouvernement de parti a affaibli les processus d'autorisation, si bien que la crédibilité démocratique du Parlement dépend de sa capacité à exercer un contrôle. La supervision et le contrôle sont cependant souvent faibles en réalité, et reposent sur l'activité de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques. Aussi fragile soit-elle, l'acceptation de cette transparence vers le bas est ce qui distingue les gouvernements tributaires de l'accord démocratique de la population des autres.

Il existe de puissants arguments théoriques qui plaident en faveur d'une étude simultanée des dépenses et des recettes, afin de considérer ensemble les deux côtés du budget, par opposition à une situation dans laquelle les dépenses et les recettes sont étudiées séparément sur le plan procédural. Dans la pratique, cela s'avère difficile à réaliser, notamment parce qu'une étude simultanée risque d'excéder la capacité administrative et de contrôle. Les recherches sur les pays en développement soulignent à quel point il est essentiel de voir le lien entre les dépenses et les recettes (Bräutigam et al, 2008). Dans le contexte de pays riches en ressources naturelles, notamment, le fait que les dirigeants ne soient pas tributaires des citoyens pour les recettes fiscales a eu des conséquences extrêmement négatives sur la qualité et la responsabilisation de l'activité de l'État et en termes d'institutionnalisation de la corruption. Ces auteurs soutiennent que la taxation est le lien fondamental entre le citoyen et l'État, de même que le fondement pratique des revendications des citoyens en faveur de la responsabilisation de ceux qui contrôlent actuellement l'État.

Si différents pays cherchent à résoudre de différentes manières les tensions à propos du contrôle budgétaire interne, le développement de la surveillance externe des affaires budgétaires des différents pays constitue une évolution majeure. Les facteurs à l'origine de cette évolution sont doubles.

Premièrement, les politiques adoptées dans un pays ont davantage de répercussions sur d'autres pays sous l'effet de la mondialisation et du renforcement de l'interconnectivité économique. Un esprit de collaboration compétitive, conditionné notamment par des formes institutionnalisées d'examen par les pairs, détermine le contrôle externe des pays membres exercé par le personnel de l'OCDE (enquêtes économiques) et du FMI (consultations au titre de l'article 4 et Rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC), eu égard au *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* (FMI, 2007)). Ces initiatives ont parfois du mordant ; certains gouvernements tentent d'influencer ce que l'on dit d'eux et divulguent certaines informations confidentielles avant la publication, et les rapports publiés sont cités de manière sélective par les gouvernements et les adversaires dans les débats politiques intérieurs.

Deuxièmement, le développement de l'Union européenne a donné naissance à une nouvelle instance de surveillance externe, même si des différences importantes distinguent la surveillance basée sur le droit (les compétences viennent des traités européens) de l'obligation d'adhésion en cas de surveillance du FMI et de l'OCDE. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) s'applique aux 27 États membres de l'Union européenne, mais le contexte d'application varie considérablement dans le cas des 17 membres de la zone euro. Cette différenciation vient de l'existence d'une union monétaire en l'absence d'union politique.

Le fait que des gouvernements souverains suivent les instructions d'organes supranationaux soulève des questions à propos de la légitimité de la surveillance internationale. La mesure dans laquelle ces organes limitent la politique intérieure est déterminée par la façon dont ces processus sont perçus :

- Les règles sont-elles perçues comme appliquées de manière équitable ou certains grands pays peuvent-ils agir en dehors de ces règles (par ex., la France et l'Allemagne dans le cadre du PSC et certains pays dans le cadre des RONC) ?
- Le manque d'équité perçu sert-il à excuser la déception provoquée par les déclarations faussées destinées aux organes internationaux, renforçant peut-être les pratiques internes entre les ministères et les échelons du gouvernement (voir Odling-Smee à propos de la Russie, interviewé dans *IMF Survey* (2000)). D'une manière plus générale, cela concerne les attitudes à propos des règles du jeu et la tolérance de ces pratiques. Savage (2005) avait parlé des rapports erronés transmis par la Grèce à Eurostat bien avant que la crise financière mondiale de 2008 n'entraîne une crise dans la zone euro.

Ces évolutions sont à mettre en rapport avec la dépolitisation des décisions en matière de politique publique (Flinders, 2005), qui veut que des structures sont établies, dans lesquelles les politiciens élus s'inclinent devant des règles préétablies ou devant des experts indépendants à l'écart de la vie politique de tous les jours. Dans les pays démocratiques, les politiciens peuvent être éjectés de leur poste en raison non seulement de leurs erreurs, mais aussi de décisions justifiées mais peu populaires. Cela soulève la question des mécanismes de responsabilisation qui s'appliquent à ces experts indépendants. Lorsque des experts, qui conseillent les politiciens ou prévalent contre eux, font des erreurs, qui est responsable ? Ils sont peut-être indépendants par rapport à la politique électorale et aux décideurs politiques, mais pas par rapport à des modes de pensée donnés. Une grande partie de leurs jugements est résumée dans les prévisions économiques et les analyses qui sont, dans une mesure variable, déterminées par un modèle. Les experts s'attribuent parfois le mérite des périodes de réussite (apparente) dans les périodes de prospérité, les attribuant à une meilleure conduite de la politique, mais ils rejettent la faute sur d'autres lorsque l'économie entre en récession. Même lorsque les explications proposées sont, de façon plausible, justifiées par des preuves, ce cycle (le fait de s'attribuer le mérite pour ensuite rejeter la faute sur d'autres) jette le discrédit sur l'expertise et sur sa soi-disant indépendance bienveillante.

#### 4. La transparence des dépenses publiques

Après avoir établi le cadre théorique et le contexte, nous allons analyser, dans cette partie, la transparence des dépenses publiques, en nous intéressant plus

particulièrement au Royaume-Uni. Même si les dispositifs constitutionnels et institutionnels varient d'un pays à l'autre, on observe un fondement commun en matière de transparence des dépenses publiques.

La première étape consiste à établir ce que l'on entend par « transparence » lorsqu'elle s'applique aux dépenses publiques, avant de nous intéresser aux obstacles « intrinsèques » et « construits » à cette transparence. Le fait d'opposer la transparence « intrinsèque » à la transparence « construite » présente des avantages, même si ces notions peuvent aussi être considérées dans le cadre d'un spectre rendant possibles les cas hybrides. Les acteurs politiques contestent parfois le fait que certains obstacles sont construits pour entraver la transparence, tandis que certains obstacles ont des origines constitutionnelles ou législatives difficiles à modifier. Cette distinction structure l'analyse et facilite la définition de solutions.

### *Qu'entend-on précisément par « transparence des dépenses publiques » ?*

Au cœur de cette transparence, on trouve l'idée selon laquelle il faut rendre visibles et intelligibles les réalités sous-jacentes des dépenses publiques pour certaines communautés d'utilisateurs. La production et la diffusion d'informations sont en soi insuffisantes dans la mesure où la transparence passe par la présence d'un public capable de comprendre et d'agir. Les dépenses publiques doivent être communiquées sous une forme intelligible pour les personnes extérieures à l'organisation (la *transparence vers l'intérieur*, selon la terminologie de la partie 2).

Cela n'est pas sans rappeler la responsabilisation des directeurs des sociétés ouvertes cotées en bourse. Une quantité énorme de ressources privées, sous forme de définition de normes comptables, de présentation de l'information financière par des entités et d'audits réalisés par des auditeurs reconnus, est consacrée à cette activité du secteur privé. Malgré les différentes admissions en bourse, il est nettement moins facile, dans le contexte du secteur public, de savoir qui sont précisément les utilisateurs des rapports annuels et des états financiers. Ces « utilisateurs manquants » constituent un obstacle fondamental pour la réalisation et le maintien dans le temps d'une transparence budgétaire de qualité, fortement tributaire de « courtiers en information » (Heald, 2003). Roberts (2012) souligne le rôle indispensable des intermédiaires dans le contexte différent des informations divulguées par Wikileaks.

La transparence vers l'intérieur pour les organisations privées agit sous des formes extrêmement synthétisées, en ne divulguant aucune information au niveau opérationnel. À la suite de précédents américains, le gouvernement de coalition britannique a décidé d'obliger les organisations publiques britanniques à publier sur leurs sites Web des informations sur l'ensemble des transactions supérieures à £500 afin de « créer une armée d'auditeurs en chambre », ne travaillant pas sur le terrain (Department of Communities and Local Government, 2010). Reste à voir si ce niveau de divulgation va s'avérer bénéfique (par ex., en éliminant les gaspillages) ou problématique (en perturbant l'activité de gestion ou en favorisant les dispositifs sortant de son cadre, comme l'externalisation protégée par la confidentialité commerciale). Les conséquences de cette importance accordée aux aspects opérationnels de la transparence des processus (voir illustration 2) sont imprévisibles.

Le fait de voir ce qui se passe à l'extérieur (la *transparence vers l'extérieur*) est essentiel pour les organisations du secteur public, car elles doivent pouvoir se situer par rapport à leur environnement aux fins de leur propre stratégie et de leur orientation vers leurs objectifs définis par l'extérieur. Étant donné que la transparence vers l'extérieur est en grande partie déterminée par l'existence d'une transparence vers l'intérieur également pour des organisations comparables, le degré de symétrie influence les résultats.

Dans une discussion antérieure au sujet de l'ambiguïté qui existe, dans le secteur public, concernant la relation « principal / agent », et donc sur la formulation du sens de la transparence verticale, les « gouvernants » étaient qualifiés de supérieurs et les « gouvernés » de subordonnés. Dans les systèmes parlementaires qui existent, l'exécutif, si sa légitimité et sa survie dépendent du soutien du législatif, contrôle souvent le législatif au moyen d'un mélange de discipline de parti, de contrôle de l'ordre du jour et de la menace de nouvelles élections. Cela s'observe en particulier lorsque des questions budgétaires sont examinées.

La *transparence vers le haut* désigne les mécanismes par lesquels l'autorité politique ou managériale supérieure peut observer les activités des organisations « subalternes » du secteur public. Les organisations contrôlées de façon hiérarchique qui souhaitent protéger leur territoire ou les organes publics en mesure de se prévaloir de sources de légitimité indépendantes (par ex., les élus locaux) peuvent résister à cette tendance. Il s'agit de la direction axée sur l'aspect managérial.

La *transparence vers le bas* est la direction de la transparence verticale axée sur la responsabilisation. Quelle que soit l'efficacité réelle de ces mécanismes, la transparence vers le bas est fondamentale pour la légitimité déclarée des gouvernements démocratiques, car elle les distingue des gouvernements qui ne justifient pas leur contrôle de l'appareil d'État en ces termes. C'est là que les mécanismes de transparence des dépenses publiques s'inscrivent dans le cadre plus général de la responsabilisation et de la légitimité de l'État.

Il convient d'établir une autre distinction. La transparence agit parfois à un *niveau macro*, lorsque le but est de donner un aperçu exhaustif de l'activité du secteur public. C'est ce qu'on observe dans la représentation qui est faite du gouvernement en général dans les comptes nationaux et il s'agit, en matière de présentation de l'information financière, de la priorité du projet « Whole of Government Accounts » du gouvernement britannique (Heald et Georgiou, 2009), que l'on peut voir comme une super-consolidation des comptes des entités sous-jacentes. Les comptes nationaux comme les représentations du gouvernement contenues dans la présentation de l'information financière sont déterminés par l'application d'ensembles complexes de principes et de règles. On peut les concevoir comme des exercices d'inventaires à des niveaux d'agrégation très élevés.

Le *niveau micro* de la transparence agit dans un contexte différent et avec des objectifs différents. Les secteurs publics sont vastes et complexes, et supposent souvent que des fonds sont distribués à des organisations responsables de la prestation de service (soins de santé et gouvernement local, par ex.), dont les compétences sont définies sur une base géographique. L'on s'est efforcé d'améliorer les mécanismes de financement préétablis afin que les financements tiennent davantage compte des besoins mesurés (Smith, 2007). Ces évolutions ont également été influencées par les questionnements au sujet des coûts adminis-

tratifs et de la limitation de l'influence des intérêts particuliers. Dans certains cas, on utilise des techniques basées sur la régression pour calculer les formules de répartition, ces techniques étant considérées comme plus défendables politiquement car les variables et les mesures utilisées dans les calculs sont transparentes. Il apparaît cependant quelquefois que les méthodes de financement préétablies sont calibrées pour produire une répartition prédéterminée. De même, les régressions fonctionnent en sens inverse, à savoir lorsque des observateurs externes tentent de rendre transparentes les formules à l'origine de l'octroi de subventions aux universités (Cook, 1976) et les notes attribuées à la dette souveraine par les agences de notation (Afonso et Gomes, 2010).

### *Les obstacles intrinsèques à la transparence des dépenses publiques*

Les complexités techniques constituent le premier obstacle intrinsèque. Tandis que l'information financière *ex post* est le principal moyen de communiquer les informations dans le secteur privé, où les destinataires sont bien définis, c'est la phase de budgétisation *ex ante* qui intéresse le plus le secteur public. La relation entre les chiffres du budget et les chiffres des informations financières est une question importante car l'absence d'établissement d'un lien entre ces deux types de chiffres peut susciter confusion et méfiance. Il existe une autre complication dans le secteur public : tandis que le secteur privé agit sur la base des Normes internationales d'information financière (IFRS) ou des principes comptables américains généralement reconnus, le secteur public doit faire face simultanément à une comptabilité d'engagement (aujourd'hui aux IFRS dans certains pays), à une comptabilité de trésorerie (sur la base de laquelle les contribuables paient et les gouvernements empruntent) et à des mesures des comptes nationaux (la plupart des obligations internationales s'appuieront sur le *Système de comptabilité nationale* des Nations unies ou sur la version d'Eurostat, le *Système européen des comptes*).

Deuxièmement, le problème des différents « langages » de mesure est encore exacerbé par les changements survenus ces trente dernières années dans la structure des secteurs publics. Tandis que les nombreuses privatisations opérées dans beaucoup de pays ont réduit la portée de l'activité du secteur public, les réformes associées au nouveau management public ont compliqué les structures et rendu le « dessin au trait » plus difficile à réaliser. L'État positif qui a été remplacé était nettement plus simple à comprendre, à analyser et à consigner que l'État régulateur qui lui a succédé.

Troisièmement, les politiciens élus sont confrontés à des obstacles psychologiques lorsqu'ils sont en présence d'informations numériques sous forme de budgets et de comptes. Les connaissances techniques requises pour les utiliser sont exagérées, ce qui favorise un décrochage se traduisant par une paresse intellectuelle. Ceux qui n'avoueront jamais leur analphabétisme vont invoquer (ce qui équivaut à) une incapacité à maîtriser les nombres, sans chercher à remédier à ces insuffisances. Ce problème cognitif peut avoir des fondements culturels, qui résistent aux remèdes pratiques, comme les formations améliorées.

Quatrièmement, en présence d'informations médiatiques diffusées sept jours sur sept, 24 heures sur 24, qui conjuguent une négativité incessante à propos de la vie politique (Lloyd, 2004) et une préférence pour des clips sonores de trente secondes, il n'est guère étonnant que les politiciens élus aient une capacité

d'attention limitée. Cette situation est exacerbée par les incitants professionnels au sein de ces parlements dominés par l'exécutif, où la réussite se mesure essentiellement en gravissant des échelons sur l'échelle ministérielle.

### *Les obstacles construits à la transparence des dépenses publiques*

Il existe d'autres obstacles à la transparence des dépenses publiques, qui sont créés intentionnellement ou accidentellement. Certains de ces obstacles construits sont plus faciles à surmonter que les obstacles intrinsèques.

Premièrement, compte tenu des véritables difficultés en ce qui concerne le volume et la complexité de l'information, il est possible de faire du volume et de l'opacité un obstacle construit. Les gouvernements profitent du fait que la capacité de traitement de l'information en dehors des pouvoirs publics ne suffit pas pour faire face aux flux d'information suffisamment vite pour assurer une transparence efficace.

Deuxièmement, certains tenteront d'entraver la transparence parce que les relations de responsabilisation ne sont pas prises en considération. Un exemple extrême d'obstruction de la *transparence vers le bas* concerne l'extraction cachée de ressources publiques, particulièrement profitable aux élites.

Troisièmement, ceux qui se situent en bas de la chaîne des relations principal-agent à niveaux multiples peuvent adopter des stratégies consistant à « faire de bonnes actions à la dérobée » en présence d'obstacles perçus comme irrationnels. Ils peuvent par exemple manipuler des évaluations de projets au profit de partenariats public-privé (PPP) lorsqu'on sait que d'autres fonds publics ne sont pas disponibles. Quelle que soit la représentation faite à l'extérieur, leur action sera justifiée pour eux, la considérant comme « réaliste » et « répondant aux souhaits de leurs supérieurs hiérarchiques ». La *transparence vers le haut* et la *transparence vers l'intérieur* finiront par souffrir de la perte d'intégrité de l'information. Il peut également exister une perte de confiance dans les chiffres ; dans ce cas, c'est la crédibilité des PPP en tant qu'outil d'acquisition légitime qui en pâtit.

Quatrièmement, l'injustice perçue peut justifier la tricherie dans l'esprit de ceux qui sont soumis à la *transparence vers le haut*. Le fait de savoir que certains ont le droit de ne pas respecter les règles peut en amener d'autres à se montrer moins disposés à présenter des informations fidèles à la réalité ; un effet similaire peut se produire lorsqu'un ministère des Finances est considéré comme ayant un goût sélectif en matière de respect des règles.

Cinquièmement, dans certains environnements, les pratiques recommandées au nom de la transparence sont prises pour des mesures d'intimidation par les personnes visées, dont la réaction entraîne un dysfonctionnement des effets nets. Stiglitz (1999) relève l'ampleur des activités de gestion de l'ordre du jour et des médias des gouvernements, qui se traduisent par des représentations erronées étant donné que les messages communiqués ne correspondent pas à la réalité sous-jacente et que les chiffres sont gonflés. Avant que le chancelier de l'Échiquier, au RU, ne présente un Budget ou une revue des dépenses à la Chambre des communes, une grande partie du contenu (ainsi que les avis émis pour noyer le poisson) aura été systématiquement diffusé dans les différents médias, une pratique dont Stiglitz observe qu'elle transforme les journalistes en clients. Cette façon de faire enfreint la notion d'observation bien définie de la transparence, qui permet d'assurer la *transparence rétrospectivement*, sans qu'il y ait

une *transparence en temps réel* parce que le flux d'information est volontairement altéré.

Tandis que la divulgation abusive d'informations par le gouvernement alimente les tirages et construit des obstacles à la transparence effective, une législation stricte (même si elle est difficile à faire appliquer) à propos de l'abus de marché s'applique à la divulgation non autorisée d'informations commerciales sensibles sur les entreprises cotées en bourse. Dans le domaine des services bancaires, Allen (2000) fait observer, de manière frappante, qu'« un élément essentiel de la transparence est la discipline dans la divulgation des informations ». En présence de rumeurs de « rumeurs » à un niveau ministériel, comme ce fut le cas entre le ministère de la Défense et le ministère des Finances à l'approche de la divulgation de la revue des dépenses au RU en octobre 2010, des fuites par le bas ont des chances de se produire. Les médias, qui ont considérablement réduit le nombre de correspondants spécialisés capables d'interpréter les informations sur les dépenses publiques, semblent souvent davantage intéressés par les rumeurs et les fuites (dont certaines sont parfois rédigées dans ce but) que par la documentation concrète. Un marché s'est développé pour la vente à certains médias d'informations volées à des organisations publiques. Rien d'étonnant à ce que globalement, ces évolutions amènent les organisations publiques à être sur la défensive, ce qui nuit à leurs missions et à la *transparence vers l'intérieur* et *vers le haut*.

## 5. La transparence des dépenses assimilables à des dépenses publiques

La dépense d'argent n'est pas le seul instrument stratégique dont disposent les gouvernements : les pouvoirs législatif, de régulation et de taxation sont eux aussi fondamentaux. Les dépenses assimilables à des dépenses publiques exigent un contrôle minutieux, en particulier pendant les périodes où l'on tente de limiter ou de réduire ce qui fait partie des dépenses publiques. De plus, l'évolution variable des dépenses assimilables accentue les difficultés liées aux comparaisons transnationales.

Il existe quatre grandes catégories de dépenses assimilables à des dépenses publiques :

1. les *dépenses hors budget*, comme lorsque certaines sources de revenus et autres soldes cumulés n'apparaissent pas dans les documents budgétaires (Kraan, 2004).
2. les *dépenses fiscales* sous forme d'abattement fiscal lorsque le contribuable se comporte d'une certaine manière (OCDE, 2010) ; par exemple, des subventions au logement occupé par le propriétaire qui passent par le système fiscal plutôt que par des subventions proprement dites ;
3. les *dépenses imposées aux particuliers*, comme l'assurance responsabilité civile obligatoire pour les conducteurs ; et
4. les *engagements futurs* établis de telle manière qu'ils ne sont actuellement pas comptabilisés comme des dépenses publiques, comme l'obtention de nouveaux hôpitaux, de nouvelles routes et de nouvelles écoles par le biais de PPP.

Les dépenses assimilables ne sont pas nécessairement moins souhaitables que les dépenses publiques ; si on les épingle, c'est parce qu'elles peuvent échapper (intentionnellement ou accidentellement) aux systèmes de mesure et, partant, faire perdre de vue leur coût et leurs effets distributifs. Étant donné que les dépenses assimilables sont sans doute préférables aux dépenses publiques « directes » dans certaines circonstances pour des raisons d'efficacité ou d'équité, la question qui nous intéresse ici concerne leur identification et leur notation, et non le choix de l'instrument.

Il existe également des problèmes d'acceptation culturelle et sociale. En Europe, personne ne s'oppose véritablement en principe à l'assurance privée obligatoire pour les conducteurs : les individus peuvent choisir de conduire un véhicule ou non, et les dommages résultant des accidents provoqués par les conducteurs non assurés restent un problème, même en présence d'une obligation. De façon controversée, les réformes de la santé d'Obama aux États-Unis comportent des obligations qui ne peuvent être évitées et d'importantes dépenses privées qui ne sont pas comptabilisées comme des dépenses publiques.

Notre analyse des dépenses assimilables à des dépenses publiques rappelle l'idée de Wildavsky (1984), selon qui les choix et les processus dans la budgétisation des dépenses publiques sont davantage politiques que techniques car ils comportent une priorisation des politiques. Diverses motivations peuvent être à l'origine de la recherche de dépenses assimilables. Ceux qui ont une préférence pour les formes proches du marché sont parfois convaincus que ces mécanismes comportent des coûts d'efficacité inférieurs. Ceux qui souhaitent voir l'inégalité des revenus se réduire peuvent avoir recours aux dépenses assimilables afin de parvenir à une redistribution masquée, même si nombreux sont ceux qui sont d'avis que beaucoup de dépenses fiscales réelles sont régressives dans leur effet de répartition. Ceux qui ne sont pas d'accord avec la politique macroéconomique peuvent considérer la vente d'actifs à prix choc comme moins néfaste pour l'activité économique que les réductions des dépenses courantes ou des dépenses d'investissements. Pour atteindre des objectifs stratégiques majeurs, l'on a parfois tendance à adopter des instruments non transparents.

## 6. Conclusion

La conclusion la plus manifeste est que la transparence budgétaire est essentielle mais difficile à atteindre. Les revendications en faveur de la transparence doivent être prises au sérieux, mais elles doivent être évaluées au cas par cas et ne doivent pas être considérées comme irréfutables. Il faut tenir compte du contexte et de la relation inconfortable entre transparence (le terme que vont probablement utiliser ceux qui observent) et surveillance (celui que vont probablement utiliser ceux qui sont observés). Il ne faut pas invoquer les risques d'utilisation manipulée de la transparence, même lorsque c'est justifié, pour diminuer l'importance de la transparence budgétaire.

Les mécanismes de comptabilité publique exigent une transparence budgétaire appropriée, qui détermine l'importance à accorder à la transparence par rapport à d'autres valeurs potentiellement en concurrence, de même que le dosage souhaité de transparence budgétaire. Sur cette dernière question, notre



article privilégie la transparence effective par rapport à la transparence apparente et la transparence rétrospective par rapport à la transparence en temps réel.

Le caractère insaisissable de la transparence des dépenses publiques peut être attribué en partie à la complexité des informations techniques et au manque de compréhension du public des structures institutionnelles. La transparence budgétaire se situe dans un système complexe d'incitants structurés institutionnellement. Ceux qui souhaitent améliorer la transparence budgétaire doivent non seulement voir de manière réaliste le comportement des décideurs politiques, mais aussi comprendre les pressions sous lesquelles ils agissent. Les « règles budgétaires strictes », même sous forme d'amendements constitutionnels, peuvent rapidement être suivies de la création de dispositifs d'arbitrage. Le fait de copier des structures et des mécanismes sans tenir compte du contexte et de l'environnement a peu de chances d'être efficace. L'on peut néanmoins définir certains principes généraux.

Premièrement, la transparence se retrouve dans la divulgation méthodique d'informations, sans laquelle la demande de transparence serait ébranlée par des manipulations, comme des rumeurs, des fuites et autres formes de manipulation. Le chacun pour soi nuit à la *transparence effective*, même si elle semble promouvoir la *transparence apparente*. Au niveau technique, la qualité de certains documents liés aux dépenses publiques au RU est exceptionnellement élevée, en particulier le document publié chaque année par le ministère des Finances, intitulé « Public Expenditure : Statistical Analyses », ce qui permet au RU de se classer en bonne position dans les indices internationaux relatifs à la transparence budgétaire. Cette tendance coexiste avec la manipulation régulière de messages communiquant des représentations trompeuses des finances publiques britanniques, ce qui nuit à la transparence effective. Ces pratiques confèrent de tels avantages à l'exécutif et aux médias privilégiés que l'on peut se demander si un renforcement de la discipline dans la divulgation des informations est effectivement réalisable. Le fait que cela soit toléré nous fait également penser à la faiblesse fondamentale du Parlement britannique dans les affaires budgétaires (Brazier et Ram, 2006).

Deuxièmement, les composantes essentielles de la transparence sont une couverture exhaustive et une hiérarchie bien définie dans les rapports, afin que les utilisateurs puissent passer d'un aperçu synoptique aux informations détaillées sur l'entité concernée le cas échéant. Cette façon de faire doit tenir compte des dispositifs constitutionnels et des pratiques gouvernementales : par exemple, au Royaume-Uni, cela devrait s'appliquer à l'ensemble du secteur public, alors qu'en Australie, la documentation a plus de chances de porter sur l'ensemble de la juridiction (par ex., le Commonwealth ou l'État de Victoria). L'idée de base est que l'ensemble de la situation est analysée : cela permet d'éviter le recours non répertorié aux dépenses hors budget (un problème endémique en Europe centrale et orientale durant les années qui ont suivi la chute du communisme) et aux actifs non inscrits au bilan (l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements sont attirés par les PPP). Il faut viser des états financiers basés sur une comptabilité d'engagement, une consolidation des entités et une divulgation totale de toute activité restante hors budget et hors bilan. Les politiques comptables doivent être justifiables sur le plan de l'IFRS ou des déclarations de l'International Public Sector Accounting Standards Board et des rapprochements

doivent être opérés entre les chiffres contenus dans l'information financière et ceux contenus dans les comptes nationaux. Le fait de rendre les principaux documents adaptés aux utilisateurs n'est pas incompatible avec le fait de veiller à ce que les documents techniques nécessaires soient accessibles à ceux qui souhaitent creuser davantage. Les pays qui appliquent les meilleures pratiques sont parvenus à répondre à ces exigences et d'autres démocraties industrialisées peuvent y répondre à moyen terme. Pour beaucoup d'autres pays, il s'agira d'objectifs représentant un idéal, dont la réalisation exigera des efforts.

Troisièmement, les questions de capacité sont étroitement liées à la structure des incitants politiques. La transparence effective doit être une relation bilatérale entre ceux qui rendent des comptes et les utilisateurs potentiels de ces comptes (nous utilisons ici le terme « comptes » au sens général et non exclusivement au sens financier). Les critiques constructives sont fondamentales pour le processus de transparence ; en effet, en leur absence, le fournisseur de transparence a des chances de s'en désintéresser ou de profiter des possibilités de déviations. Par rapport aux exécutifs, les parlements en dehors des États-Unis manquent souvent de ressources, une situation avec laquelle transigent beaucoup de législateurs, qui se voient comme des « ministres d'antichambre ». Plusieurs tactiques axées sur la suppression des débats ont été appliquées au Parlement de Westminster, comme la pratique régulièrement utilisée par le ministère des Finances qui consiste à publier des revues des dépenses en juillet, juste avant les longues vacances d'été. Il faut donner une importance particulière à l'influence des personnes faisant preuve de dévouement et de résilience (Murray, 2008) ; le plus grand danger parmi les législateurs consiste sans doute à se complaire dans l'autosatisfaction à propos des processus de contrôle alors que l'exécutif veille au grain d'un air entendu.

Quatrièmement, l'existence d'une capacité de contrôle en dehors du Parlement est importante. Au Royaume-Uni, l'Institute for Fiscal Studies et le National Institute of Economic and Social Research jouent un rôle constructif en tant que commentateurs et analystes ; ces deux organes sont suffisamment connus et réputés pour leur indépendance pour survivre aux attaques périodiques des politiciens et ministères offensés. Le rôle des conseils de politique budgétaire, qui travaillent à l'écart du gouvernement et des ministres, intéresse le monde entier et ces organes bénéficient de « garanties » d'indépendance (Hagemann, 2010). Tandis que les courtiers en information jouent un rôle important dans la définition des choix et la vérification des jugements spécialisés, la délégation proprement dite de fonctions budgétaires à des experts soulève les problèmes de responsabilisation mentionnés plus haut. Le degré d'indépendance dont jouissent des organes tels que le Conseil suédois de politique budgétaire et le Bureau pour la responsabilité budgétaire au RU (*Office for Budget Responsibility*) est davantage déterminé par le contexte culturel et politique que par des questions de conception formelle. Les avantages de la transparence ont des chances de découler du fait de rendre publiques les analyses que les utilisateurs externes ne pourraient pas effectuer par eux-mêmes. Cette incapacité peut être le résultat d'un accès extérieur limité aux données ou du fait que le ministère des Finances considère certaines analyses comme trop sensibles politiquement pour les publier, voire pour les réaliser.

Cinquièmement, les audits publics jouent un rôle essentiel dans la transparence effective, non seulement sur le plan de la validation de l'information finan-

cière (audit de certification financière, analogue à ceux réalisés dans le secteur privé), mais aussi en ce qui concerne son influence plus générale en matière de régularité (les dépenses sont conformes aux autorisations), de propriété (absence de fraude et de corruption) et de rendement (les activités d'optimisation des ressources sont à présent au cœur de l'activité de beaucoup d'institutions supérieures de contrôle). Les audits publics doivent relever du législatif (ou du judiciaire dans les pays où c'est le cas), mais certainement pas de l'exécutif. Le développement du rôle des audits publics crée un conflit potentiel entre ceux-ci et, d'une part, l'exécutif (le rendement est parfois critiqué) et d'autre part, le législatif (les audits peuvent soulever des doutes quant aux politiques privilégiées par les législateurs). Cela nous amène au délicat équilibre exigé de la part de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, en particulier en ce qui concerne (ce que les gouvernements dépeignent comme) les choix politiques plutôt que la mise en œuvre. L'un des dangers qu'il convient d'éviter consiste à accepter les fonctions au-delà de leur capacité technique.

La transparence crée un conflit entre le processus et les questions de fond. Certains acteurs donneront la priorité absolue aux résultats concrets de la politique publique (comme la structure et la couverture des systèmes de soins de santé publics), alors que d'autres donneront la priorité absolue à l'autonomie budgétaire des gouvernements régionaux. D'autres encore se situeront entre ces deux extrêmes, leurs réactions étant influencées d'une part par le principe et d'autre part par l'opportunisme. Le message au cœur de notre article est qu'il convient d'étudier minutieusement les directions et les types de transparence tant au niveau général que dans le cas bien particulier des dépenses publiques. La transparence ne peut pas apporter de réponses à des questions idéologiques et pratiques profondes concernant l'importance de l'État telle que mesurée par le volume de dépenses publiques par rapport à l'économie. Reste qu'une transparence effective à propos des dépenses publiques peut améliorer la base de connaissances sur laquelle peuvent s'appuyer les points de vue éclairés.

## Biographie

David Heald est professeur de comptabilité à la Business School de l'université d'Aberdeen. Ses intérêts de recherche concernent la réforme de la comptabilité publique, la planification des dépenses publiques, le financement du gouvernement décentralisé et la réglementation économique des entreprises. En 2006, il a publié et dirigé la rédaction d'un livre (*Transparency: The Key to Better Governance?*) avec Christopher Hood (Gladstone Professor of Government, All Souls College, Oxford) sur l'importance plus générale de la « transparence » pour la politique publique. À côté de ses recherches sur la politique publique, David Heald a participé au développement et au contrôle de la politique publique — notamment dans le cadre de ses fonctions de conseiller spécialisé auprès du Treasury Committee de la Chambre des communes britannique (1989-2010) et de la Public Accounts Commission (2002-08). Lors de la désignation du chef du Service économique du gouvernement britannique, il était membre du Financial Reporting Advisory Board du ministère des Finances britannique (du 1<sup>er</sup> août 2004 au 31 juillet 2009).

## Références bibliographiques

- Afonso, A. et P. Gomes (2010) 'Do fiscal imbalances deteriorate sovereign debt ratings?', communication donnée à la Banque de France/BETA conference on 'New Challenges for Public Debt in Advanced Economies', Strasbourg, 16-17 Septembre.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes et E. Stein (1999) 'Budget institutions and fiscal performance in Latin America', *Journal of Development Economics*, Vol. 59(2), pp. 253-73.
- Allen, W.A. (2000) *Speech at the 6<sup>th</sup> Arab Investment Capital Markets Conference, 18 May, Beirut*, available at : <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2000/speech87.htm> (last accessed 30 September 2011).
- Alt, J.E et D.D. Lassen (2006) 'Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries', *European Economic Review*, Vol. 50(6), pp. 1403-39.
- Alt, J.E. et R.C. Lowry (2010) 'Transparency and accountability : empirical results for US states', *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 22(4), pp. 379-406.
- Bastida, F. et B. Benito (2007) 'Central government budget practices and transparency : an international comparison', *Public Administration*, Vol. 85(3), pp. 667-716.
- Birkinshaw, P. (2006) 'Transparency as a human right', in C. Hood and D.A. Heald (eds) *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Proceedings of the British Academy 135, Oxford, Oxford University Press, pp. 47-57.
- Bovens, M. (2007) 'Analysing and assessing accountability : a conceptual framework', *European Law Journal*, Vol. 13(4), pp. 447-68.
- Bräutigam, D., Fjeldstad, O.H. et Moore, M. (2008) *Taxation and State-Building in Developing Countries : Capacity and Consent*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Brazier, A. et V. Ram (2006) *The Fiscal Maze : Parliament, Government and Public Money*, London, Hansard Society.
- Buchanan, J.M. et R.A. Musgrave (1999) *Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge MA, MIT Press.
- Cook, W.R. (1976), 'How the University Grants Committee determines allocations of recurrent grants — a curious correlation', *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, Vol. 139(3), pp. 374-84.
- Department of Communities and Local Government, *Eric Pickles to Disband Audit Commission in New Era of Town Hall Transparency*, Press Release, 13 August 2010, Department of Communities and Local Government.
- Flinders, M. (2005) 'Depoliticisation in British politics : the domestic antecedents of New Labour's statecraft', *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 7(4), pp. 526-44.
- Freund, P.A. (1972) *The Supreme Court of the United States : Its Business, Purposes and Performance*, Gloucester MA, Peter Smith.
- Hagemann, R. (2010) *Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils*, OECD Economics Department Working Papers No. 829, Paris, OECD.
- Heald, D.A (2003) 'Fiscal transparency : concepts, measurement and UK practice', *Public Administration*, Vol. 81(4), pp. 723-59.
- Heald, D.A. (2006a) 'Varieties of transparency', in C. Hood and D.A. Heald (eds) *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Proceedings of the British Academy 135, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-43.
- Heald, D.A. (2006b) 'Transparency as an instrumental value', in C. Hood and D.A. Heald (eds) *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Proceedings of the British Academy 135, Oxford, Oxford University Press, pp. 59-73.
- Heald, D. A. et G. Georgiou (2009) 'Whole of government accounts developments in the UK : conceptual, technical and implementation issues', *Public Money & Management*, Vol. 29(4), pp. 219-227.
- Hood, C. (1976) *The Limits of Administration*, London, John Wiley.
- Hood, C. (2001) 'Transparency', in P.B. Clarke and J. Foweraker (eds) *Encyclopaedia of Democratic Thought*, London, Routledge, pp. 700-04.

- Hood, C. (2006) 'Transparency in historical perspective', in C. Hood and D.A. Heald (eds) *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Proceedings of the British Academy 135, Oxford, Oxford University Press, pp. 3-23.
- IMF (2007) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, revised, Washington DC, International Monetary Fund.
- IMF Survey (2000), 'Interview with Odling-Smee : healthy private sector, rule of law, accountability are key in transition to market economy', Vol. 29(18), pp. 291-92.
- International Budget Partnership (2010) *The Open Budget Survey 2010*, Washington DC, International Budget Partnership.
- Kraan, D.J. (2004) 'Off-budget and tax expenditures', *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 4(1), pp. 121-42.
- Lloyd, J. (2004) *What the Media are Doing to Our Politics*, London, Constable.
- Majone, G. (1997) 'From the positive to the regulatory state : causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy*, Vol. 17(2), pp. 139-67.
- Marcel, M. et M. Tokman (2002) 'Building a consensus for fiscal reform : the Chilean case', *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2(3), pp. 35-55.
- Mitchell, R.B. (1998) 'Sources of transparency : information systems in international regimes', *International Studies Quarterly*, Vol. 42(1), pp. 109-130.
- Moore, W.E. et M.M. Tumin (1949) 'Some social functions of ignorance', *American Sociological Review*, Vol. 14(6), pp. 787-95.
- Murray, A. (2008) *Review of Operation Sunlight : Overhauling Budgetary Transparency*, Perth, Senator Andrew Murray.
- OECD (2010) *Tax Expenditures in OECD Countries*, Paris, OECD.
- O'Neill, O. (2006) 'Transparency and the ethics of communication', in C. Hood and D.A. Heald (eds) *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Proceedings of the British Academy 135, Oxford, Oxford University Press, pp. 75-90.
- Piotrowski, S.J. (2007) *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*, Albany, State University of New York.
- Power, M. (1999) *The Audit Society : Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Prat, A. (2005) 'The wrong kind of transparency', *American Economic Review*, Vol. 95(3), pp. 862-77.
- Roberts, A. (2006) *Blacked Out : Government Secrecy in the Information Age*, New York, Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2012) 'Wikileaks : l'illusion de transparence', *Revue Internationale des Sciences Administratives*. Vol.78(1), pp. 123-140.
- Savage, J.D. (2005) *Making the EMU : The Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith, P. (2007) *Formula Funding of Public Services*, Abingdon, Routledge.
- Stein, E., E. Talvi et A. Grisanti (1999) 'Institutional arrangements and fiscal performance : the Latin American experience', in J.M. Poterba and J. Von Hagen (eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 103-34.
- Stiglitz, J. (1999) 'On liberty, the right to know, and public discourse : the role of transparency in public life', Oxford Amnesty Lecture, 27 January, reprinted in M.J. Gibney (ed.) (2003) *Globalizing Rights : The Oxford Amnesty Lectures 1999*, Oxford, Oxford University Press.
- Von Hagen, J. et I. Harden (1995) 'National budgeting processes and fiscal performance', *European Economic Review*, Vol. 39, pp. 771-79.
- Wildavsky, A. (1984) *The Politics of the Budgetary Process*, fourth edition, Boston MA, Little Brown.