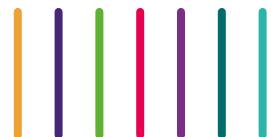




POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE
Les rendez-vous
des réformes 2017-2022



2^e CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS
DES GROUPES DE TRAVAIL

Juin 2018



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	4
LES GROUPES DE TRAVAIL.....	6
LES CHIFFRES-CLÉS	7
RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	
Le statut des députés Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés	9
Les conditions de travail et le statut des collaborateurs La prise en compte du handicap dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	55
La procédure législative et les droits de l'opposition L'organisation de la semaine parlementaire	115
Les moyens de contrôle et d'évaluation Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement	193
Le développement durable Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale dans une démarche de développement durable ?	235
La démocratie numérique Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire.....	263
L'ouverture et le rayonnement de l'Assemblée nationale L'accueil du public à l'Assemblée nationale.....	313



AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale est au travail, conformément au voeu des Français. Au travail en commission et dans l'hémicycle bien sûr, car telle est la mission constitutionnelle des députés, mais aussi dans le cadre innovant des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » dont j'ai pris l'initiative dès mon élection.

Après le renouvellement historique de 2017, en effet, le message de nos concitoyens était clair : l'Assemblée nationale ne pouvait se satisfaire du statu quo ni des vieilles routines. Il fallait la transformer, pour restaurer la confiance en l'action publique, pour rendre toute son efficacité à notre démocratie.

J'ai donc constitué sept groupes de travail thématiques. Avec méthode et dans une logique de long terme, ils œuvrent à identifier les problèmes et les blocages en vue de proposer des solutions. Cette démarche pragmatique est également pluraliste et participative : pluraliste, parce que tous les groupes parlementaires sont représentés au sein des groupes de travail ; participative, parce que leurs membres ont avancé tout en consultant directement les citoyens.

À l'issue d'un second semestre d'auditions et de réflexion, soixante-dix nouvelles propositions sont faites au Bureau de l'Assemblée nationale. Ces préconisations n'ont pas vocation à demeurer lettre morte. D'ores et déjà, plusieurs dizaines de décisions ont été prises et ont permis des changements concrets dans l'organisation de l'Assemblée nationale, depuis la dématérialisation totale du travail en séance publique jusqu'à la possibilité, pour les citoyens de s'inscrire en ligne pour assister aux débats ou à la revalorisation du montant du crédit collaborateur.

Je remercie l'ensemble des députés qui se sont investis dans ces groupes de travail, dont les préconisations vont rénover en profondeur le fonctionnement de notre institution. Grâce à eux, collectivement, nous préparons une nouvelle Assemblée nationale, plus moderne, plus efficace, plus ouverte.



François de RUGY

Président
de l'Assemblée
nationale

LES GROUPES DE TRAVAIL

Le processus des réformes pour une nouvelle Assemblée nationale est piloté et coordonné par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :



Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale.

De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité.

Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an, renouvelable.

Les présents rapports ont été établis sous la responsabilité des rapporteurs.
Les membres des groupes de travail qui le souhaitaient ont pu y joindre une contribution.

LES CHIFFRES CLÉS

7
GROUPES
DE TRAVAIL



7
GROUPES POLITIQUES
REPRÉSENTÉS

70
DÉPUTÉS
PARTICIPANTS

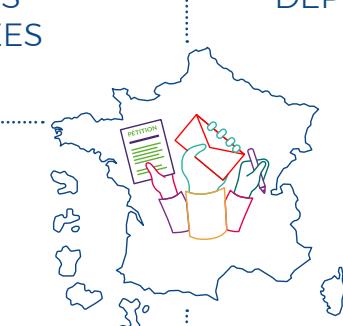


125
RÉUNIONS
Depuis le début de la législature

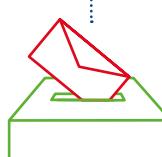


159
HEURES DE RÉUNION
Depuis le début de la législature

356 704
PAGES VUES
SUR LE SITE



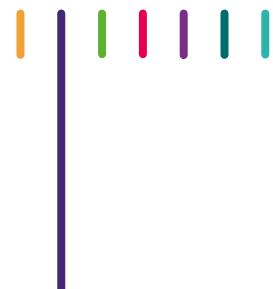
18
DÉPLACEMENTS



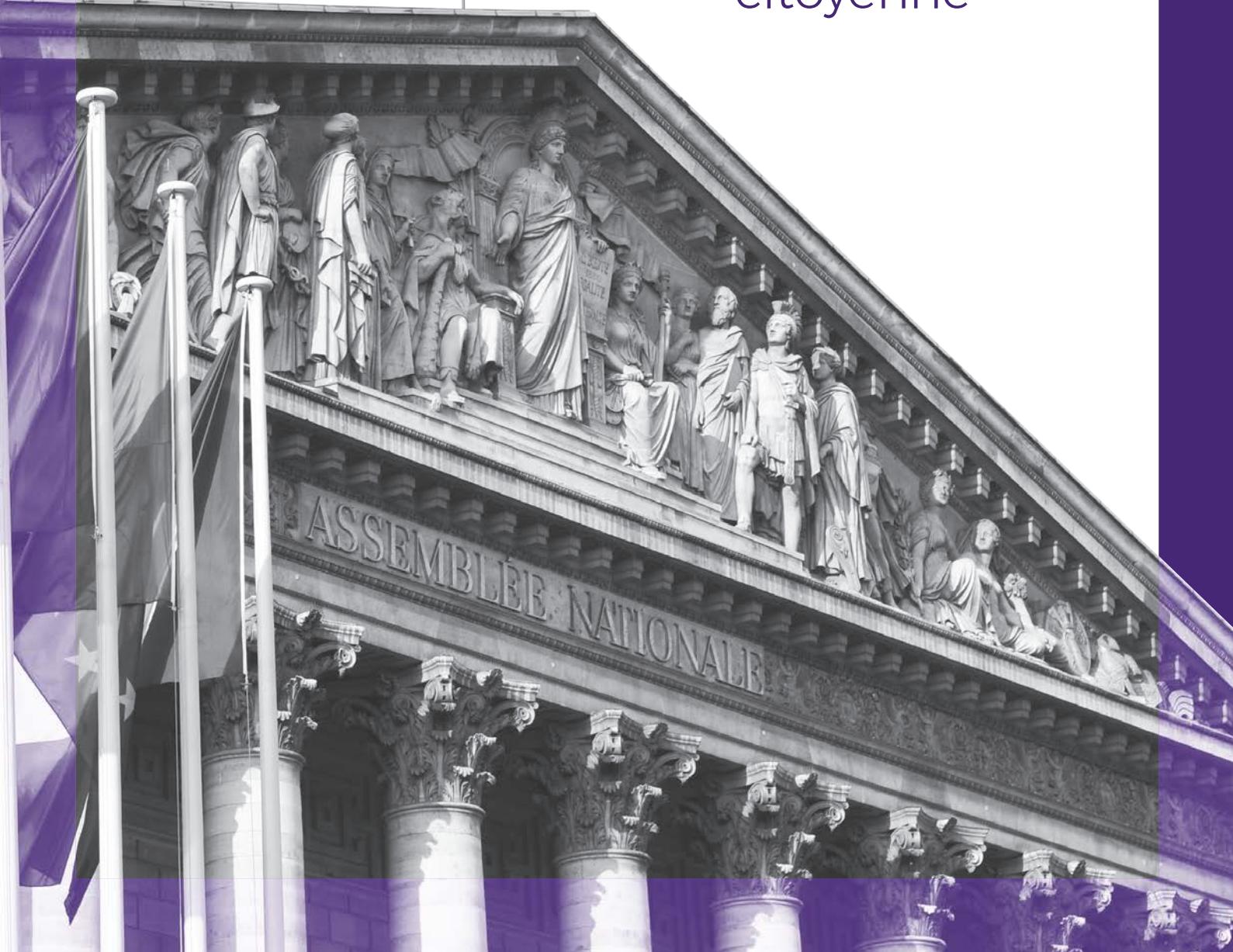
11
CONSULTATIONS
EN LIGNE OUVERTES

5 307
PARTICIPIANTS
AUX CONSULTATIONS





La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne





COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

INTÉGRER LE CITOYEN À LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

| 20 JUIN 2018

Présenté par Mme Paula FORTEZA, Rapporteure

Groupe présidé par Mme Cécile UNTERMAIER

Composé de :

Présidente : Cécile UNTERMAIER : Nouvelle Gauche

Rapporteure : Paula FORTEZA : La République En Marche

Membres :

Ugo BERNALICIS : La France Insoumise

Philippe BOLO : Mouvement Démocrate et apparentés

Moetai BROTHERRSON : Gauche Démocrate et Républicaine

Nicolas DÉMOULIN : La République En Marche

Jean-Jacques FERRARA : Les Républicains (à partir du 4 avril 2018)

Florence GRANJUS : La République En Marche

Laure de LA RAUDIÈRE : UDI, Agir et Indépendants

Véronique LOUWAGIE : Les Républicains (jusqu'au 4 avril 2018)

Guillaume PELTIER : Les Républicains



Photo du groupe de travail.



SOMMAIRE

MOT DE LA PRÉSIDENTE.....	267
INTRODUCTION.....	268
PROPOSITIONS.....	273
Calendrier de mise en œuvre des propositions	290
ANNEXES.....	291
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	310
SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES.....	311



MOT DE LA PRESIDENTE

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne avait pour deuxième thème de réflexion la question suivante :

« Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ? »

Le sujet quelque peu austère et technique à première vue ne nous a pas découragés, bien au contraire. Notre premier objectif est que les citoyens s'intéressent au budget de l'État auquel ils contribuent par leurs impôts et le second, qu'ils décident ou soient associés, à titre expérimental ou non, à la répartition d'une enveloppe financière de l'État dédiée à des opérations locales.

Dans ce domaine, il est temps de faire œuvre de pédagogie et de montrer que dans ce labyrinthe d'informations qui nécessitent d'être mises à la disposition du plus grand nombre de façon compréhensible, la construction du budget, sa discussion, son vote et son application peuvent laisser une place à des mécanismes de participation des citoyens permettant d'associer ces derniers de près ou de loin à la dépense publique.

Les expériences de budgets participatifs à l'échelon municipal se multiplient et concernent, nous l'avons constaté, de toutes petites communes comme des métropoles régionales ou des villes moyennes. Le succès de cette cinquantaine de budgets citoyens, dont les vertus pédagogiques ne sont plus à démontrer, tient à plusieurs facteurs : leur préparation en amont qui combine le recours aux technologies numériques et le maintien des procédures classiques

de dialogue – ateliers citoyens, réunions d'information, vote sur place etc.. ainsi que le caractère concret des projets d'investissement dont la réalisation est visible à court terme.

Transposer à l'échelle du budget de l'État cette procédure participative, éprouvée à l'échelon local, nécessite de procéder par étapes et sur plusieurs fronts :

Notre Assemblée doit bien entendu travailler sur l'intelligibilité, la transparence et la présentation pédagogique du budget. Ceci implique l'accès à l'information et l'ouverture des données aux spécialistes afin de les exploiter et concevoir des outils participatifs et d'aide à la compréhension ;

Mais il faut aller au-delà et rendre effective la participation des citoyens, leur démontrant ainsi l'intérêt de s'impliquer à terme à tous les stades précités de la loi de finances en exprimant des priorités.

La première étape de cet engagement citoyen au niveau du budget de l'État doit conserver une dimension locale et concerner des mécanismes d'attribution de crédits portant sur des actions faciles à identifier et relevant de la vie quotidienne.

Si nous voulons rapprocher nos concitoyens de la Représentation nationale, il est important de partager nos réflexions et de leur donner l'occasion de participer de manière inédite, ponctuelle et en confiance, à la sélection de projets communs, financés par le budget de l'État.

Cécile UNTERMAIER



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Budgets ouverts : une démarche participative basée sur la donnée

Les principes de consentement à l'impôt et de contrôle citoyen du budget sont inscrits dans notre droit constitutionnel à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « *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* ».

Mais sa mise en œuvre contemporaine par l'article 47 de la Constitution – « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* » – laisse de côté toute possibilité pour les citoyens d'intervenir dans le processus budgétaire, désormais conçu comme un projet de loi de finances élaboré par l'Exécutif et voté par le Parlement.

Or, comme nous l'avions évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. La défiance envers les responsables politiques ne fait que croître ; il nous revient de consacrer le principe de la participation et de la traduire dans les faits à toutes les étapes de la construction et du suivi de la loi.

En cherchant à intégrer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget, nous nous sommes confrontés à un chantier complexe qui implique des efforts soutenus en termes de transparence et d'ouverture des données publiques, de collaboration avec de nouveaux écosystèmes pour le développement d'outils numériques et la modernisation des stratégies de communication et, enfin, d'ingénierie institutionnelle.

Nous avons mené un travail de recherche approfondi à travers, notamment, un cycle d'auditions, une revue des initiatives et des outils existants et un déplacement à l'étranger. Un constat émerge de façon claire et partagée : un véritable budget participatif, ambitieux et loyal, ne pourra se construire que sur la base d'un accès accru aux données budgétaires.

Notre vision est donc bien celle d'un budget ouvert en tant que démarche participative basée sur la donnée. Les propositions suivantes visent à dresser une feuille de route permettant de la mettre en œuvre de façon progressive.

« On n'y comprend rien ! »

Une masse d'information disponible...

Il est important de rappeler que l'accès à l'information en matière de finances publiques est une exigence constitutionnelle, découlant des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution impose aux administrations de publier des comptes « *réguliers et sincères* », donnant « *une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Cette information existe et il est généralement admis que la France est un pays particulièrement transparent en matière de finances publiques. Dans la dernière enquête sur le budget ouvert, publiée par l'International budget partnership (IBP), la France se situe à la 11e place du classement qui évalue le degré de transparence budgétaire dans 115 pays.

Selon M. Renaud Duplay, sous-directeur de la direction du budget, « *la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a transformé et décuplé tant la qualité que la quantité de l'information offerte à nos concitoyens* ». Via la Représentation nationale, l'information des citoyens a été nettement améliorée, dans la mesure où les éléments d'informations prévus par la LOLF sont également publiés sur internet. La déclinaison des politiques publiques en missions, programmes et actions au sein des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) a rendu plus lisibles et compréhensibles l'action de l'État et les différentes lignes de son budget.

Toute la documentation budgétaire de l'État est consultable sur le site du « *Forum de la performance* ». Il existe également une application mobile, Budgetek, depuis 2015.

D'autres institutions publient aussi des documents et commentaires relatifs au budget de l'État, tels que la Cour des comptes, l'Assemblée nationale, et le Sénat, sur leurs sites respectifs.



INTRODUCTION

... peu accessible et qui ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens

Mais, comme l'a reconnu M. Renaud Duplay, « *la documentation pour les experts existe ; c'est plutôt la documentation plus compréhensible, plus directe, pour les journalistes ou autres, qui doit être développée* ».

Les informations budgétaires à destination du Parlement et accessibles à tous sont extrêmement nombreuses et leur préparation représente un temps de travail non négligeable pour les services de l'État. S'il reste des informations non publiées, comme les relevés de conclusion des réunions interministérielles de préparation du budget, les lettres-plafonds du Premier ministre, les réponses aux questionnaires budgétaires, on ne peut nier que la France est engagée depuis plusieurs années dans la voie de la transparence en matière budgétaire.

Il semble cependant que **cette information abondante ne réponde pas aux attentes des citoyens et qu'un sentiment d'opacité demeure**. En effet, aucune institution auteur de documents et de données en lien avec la procédure budgétaire n'a consulté les citoyens pour comprendre leurs besoins et intérêts afin d'adapter les informations publiées.

De plus, une information trop dense peut faire perdre l'essentiel. La masse de l'information disponible ne permet pas toujours au citoyen de trouver les chiffres utiles pour se faire une opinion. Rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires. « *En donnant trop à voir, cette masse d'informations comporte le risque de ne plus rien montrer* », souligne M. Aboubakry Sy, auteur d'une thèse de droit public sur la transparence dans le droit budgétaire de l'État.

Lors de son audition, Mme Cécile Le Guen, de Open Knowledge, rappelle que « *la transparence est évidemment importante, mais n'oublions pas la nécessité de toute une pédagogie en amont [...] il s'agit de travailler à tout un système qui permette de rendre [les informations] intelligibles et compréhensibles d'une grande partie de la population* ». Le journaliste M. Nicolas Kayser-Bril ajoute que « *ce sont les écarts à la norme qui permettent de comprendre les lignes budgétaires. Il faut, pour être capable de lire un budget, avoir acquis une connaissance de la norme, ce qui est évidemment compliqué* ».

*

Pas plus d'informations mais du code et des données

Visualiser, simuler, rejouer... bref, comprendre et contrôler

Le constat est partagé : face à la technicité du sujet et à la masse d'informations disponible, il est nécessaire de créer des outils et supports simplifiés non destinés aux spécialistes. Même si les services de l'État ont pleinement conscience de ce manque (le lancement récent de la plateforme « *À quoi servent mes impôts ?* » en témoigne), il semble que la réflexion sur ce point soit encore trop embryonnaire et que la collaboration avec des acteurs de la société civile engagés depuis longtemps dans cet effort soit une opportunité à développer.

En effet, nombreux outils et initiatives sont développés par la société civile en France et à l'international, comme le *Offenerhaushalt* en Allemagne, le *Ready Reckoner* au Canada, le *Budget Monitor* en Géorgie, *Cooking Budgets* développé avec le soutien de l'Union européenne ou l'atelier des finances publiques de l'Institut Montaigne en France (cf. panorama en annexe n° 6). Les acteurs français se plaignent cependant du manque de données disponibles, un obstacle devenu insurmontable pour une grande partie de ces projets. Quelques-uns vont jusqu'à se mobiliser et publier des demandes formelles d'ouverture, comme l'association Ouvre-boîte ou le militant Hervé Breton, par exemple.

L'enjeu n'est donc pas de publier davantage d'informations, mais de développer un accès aux données et aux modèles sous-jacents dans des formats ouverts et lisibles par des machines. La publication d'informations et de documents budgétaires poursuit principalement un objectif de communication, tandis que les données sont une matière exploitable par des tiers. La réutilisation des données permet la création d'outils par des spécialistes (développeurs, économistes, associations, data-journalistes...) afin de rendre les informations plus accessibles et compréhensibles à travers des data-visualisations ou des supports visant à la communication et la pédagogie. La réutilisation des données budgétaires par la société civile permet aussi la création de services au bénéfice des citoyens et des agents publics, comme des simulateurs par exemple. Enfin, la provision des données et du code correspondant à chaque rapport publié permet leur *reproductibilité* et leur *auditabilité* par des acteurs tiers et indépendants ce qui renforce donc le contrôle citoyen, nécessaire au consentement à l'impôt.



INTRODUCTION

La donnée, liant d'un écosystème collaboratif

En matière d'ouverture des données publiques, la France s'est engagée sur la voie d'une politique volontariste. La loi pour une République numérique promulguée en 2016, a introduit un principe d'ouverture des données par défaut, y compris pour les collectivités de plus de 3500 habitants, la création d'un service public de la donnée et l'assimilation du code source des logiciels développés par l'État à des documents administratifs, permettant leur ouverture sous demande via le régime de la loi CADA⁽¹⁾.

Or dans les faits, les données publiées en format ouvert et réutilisable relatives au budget de l'État sont encore limitées. Ainsi, les données publiées en open data sont moins précises que celles disponibles dans les projets annuels de performance en format littéral. Elles ne permettent pas d'isoler la dépense sur une action et d'identifier ainsi le coût d'une politique publique spécifique. Sans base de données permettant de suivre la dépense sur le temps long, elles ne permettent pas d'identifier l'évolution du coût d'une politique publique ou l'effet d'une réforme sur la dépense. Enfin, sans granularité territoriale, elles ne permettent pas de savoir combien on dépense sur chaque territoire. Nous retrouvons aussi des problématiques d'ouverture de données budgétaires à l'échelle locale par faute de connaissance technique ou d'acculturation des agents publics.

Pour résoudre ces difficultés, nous devrons commencer par conceptualiser l'open data en termes de flux. Il faudra ainsi chercher à ouvrir les données à la source (open data à la source), c'est-à-dire directement à partir des logiciels de gestion ou de comptabilité d'une part, et favoriser la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API) d'autre part. Cela permettra dans un premier temps à la société et à la Représentation nationale d'avoir accès aux informations en temps réel et de réfléchir à l'exécution des budgets de l'État tout au long de l'exercice budgétaire, ainsi dans un second temps à des développeurs de créer des services de plus en plus complexes, comprenant des mises à jour automatiques et accessibles de manière continue.

Par ailleurs, notre premier rapport « *Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation* » souligne l'importance que nous accordons à l'expérimentation et à l'outillage pour faire avancer de façon agile, nos propositions. **Le besoin de**

collaborer, d'expérimenter et de tester des solutions est encore plus nécessaire dans le contexte de ce rapport.

Afin d'encourager la réutilisation des données budgétaires mises à disposition et la création de biens communs numériques au service d'une meilleure appropriation du processus budgétaire, nous avons besoin de consolider un écosystème, un réseau d'acteurs aux compétences complémentaires prêts à travailler ensemble et à collaborer. L'organisation d'un hackathon sur les données financières publiques à l'Assemblée nationale les 15 et 16 juin 2018 (annexe n° 5) est une mise en pratique de cette démarche et nous proposons que ce type d'événements soit organisé régulièrement. Cette démarche pourrait se poursuivre avec la mise en place d'un espace de travail collaboratif entre citoyens et députés, comme proposé dans le plan d'action de l'Assemblée nationale dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert et le rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale », et préfiguré par les activités du Bureau Ouvert.

*

De l'appropriation à la participation

Un processus réussi, issu du niveau local

Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières.

Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir leur a été confié et des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers.

Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne).

En 2011 a été créé le portail Better Neighborhoods, qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de ce portail. Sous un format ludique (« gamifié », l'interface de la plateforme reprenant des fonctionnalités inspirées de celles des jeux vidéo), les citoyens de la ville doivent décider comment ils dépensent le budget qui leur a été individuellement attribué. Cette démarche permet donc aux citoyens de se mettre à la place des

(1) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.



INTRODUCTION

décideurs publics au moment de trancher et d'allouer les ressources au budget.

Le développement récent de ces procédures dans les collectivités territoriales françaises montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. Le budget participatif est un objet plastique, qui a vocation à se réformer et à s'adapter aux conditions et moyens locaux, pour concerner un nombre croissant de citoyens. En 2017, 47 communes françaises avaient mis en place un budget participatif. Ces dispositifs prévoient une allocation budgétaire de 9 euros en moyenne par habitant; le budget participatif de la ville de Paris est le plus ambitieux, avec 92 millions d'euros octroyés, soit une moyenne de 41 euros par habitant.

Passer à l'échelon national avec une démarche ambitieuse

« Mettre en place un budget participatif au niveau national serait une superbe expérience progressiste [...] jamais cela n'a été mis en œuvre sur une aussi large échelle, nulle part dans le monde. » M. Robert Bjarnason, *Citizens Foundations*.

L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse, qui doit s'inscrire dans la durée. Il ne s'agit pas de se contenter de copier le modèle des budgets participatifs locaux au niveau national, mais de mener une réflexion afin d'intégrer effectivement le citoyen dans le processus et d'améliorer le débat public sur ce sujet en faisant appel à l'intelligence collective. Nous avons identifié trois différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement en se basant sur les efforts continus d'ouverture des données et d'outillage que nous préconisons.

1. Ouvrir le processus de répartition des lignes budgétaires à impact local existantes :

Il s'agit de sélectionner, dans les crédits mis à disposition des préfectures, des départements et des régions, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État - par exemple, les crédits DETR (Dotations d'équipement des territoires ruraux), les crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), les aides à la création, les aides au spectacle vivant, le fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE)... - et d'organiser une dimension participative dans le processus administratif d'attribution, soit en impliquant des citoyens tirés au sort dans les commissions de répartition des crédits, soit en mettant en place des plateformes en ligne, permettant aux citoyens de voter et présélectionner les projets de leur choix.

2. Créer une ligne budgétaire dédiée à la mise en place d'un budget participatif basé sur des projets :

Au moyen d'un amendement créant un nouveau programme au sein de la mission budgétaire « Crédits non répartis », il s'agit de créer une enveloppe que les citoyens pourraient repartir entre différents projets concernant des investissements ou des interventions, subventions, soutiens. Cette démarche permettrait d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques, à l'exemple du budget participatif portugais. Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou *Orçamento Participativo Portugal* (OPP), présenté en annexe n°2, est un processus délibératif démocratique, direct et universel par lequel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent par vote les projets devant être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance.

3. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires :

Il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » des responsables de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association Open North. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (par exemple sous la forme de jetons ou tokens) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives (curseurs ou *drag and drop*) peuvent rendre l'exercice simple et didactique⁽¹⁾.

Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités, la moyenne des simulations des participants devant être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement pour avis dans un premier temps, puis appliqué directement à un pourcentage du budget national dans un second temps. Ainsi, une partie des crédits répartis par le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens.

Cette dernière proposition est la plus ambitieuse au vu de son caractère novateur, y compris au niveau international, mais également de son impact en

(1) Une fiche avec des exemples de simulateurs budgétaires avec des fonctionnalités ludiques est disponible en annexe n° 6.



INTRODUCTION

termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment en place une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien d'un exemple de démarche participative basée sur la donnée, qui ne pourra se construire que sur les efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de développeurs tels que décrites dans les propositions ci-après.

*

L'objectif du présent rapport, et de ses propositions en faveur de la participation citoyenne dans la procédure budgétaire, n'est pas de remettre en cause les rôles respectifs du Parlement, de l'exécutif et des autres acteurs institutionnels impliqués dans l'élaboration et le vote du budget.

Nous proposons d'intégrer le citoyen à la procédure budgétaire, de son engagement à son exécution, dans le but non seulement d'améliorer la compréhension et le contrôle citoyen d'un sujet si crucial et si complexe comme le budget de l'État, mais aussi de permettre une appropriation collective d'un des outils de politique publique les plus puissants. Il s'agit par ailleurs de responsabiliser les citoyens à travers la participation active dans les décisions budgétaires, pour comprendre, par exemple, l'équilibre budgétaire que les responsables politiques se doivent de conserver.

Au final, nous sommes convaincus que ces propositions permettront non seulement aux citoyens mais à tous les acteurs (parlementaires, fonctionnaires, journalistes, chercheurs, associations...) d'appréhender le processus budgétaire de façon plus éclairée et avec de nouveaux outils à disposition. Cette feuille de route permettra donc d'améliorer l'examen et le vote du budget en faisant appel à l'intelligence collective.



La démocratie numérique et
les nouvelles formes de
participation citoyenne

PROPOSITIONS

PREMIER AXE : PROGRESSER DANS L'OUVERTURE ET LA QUALITE DES DONNEES BUDGETAIRES



PROPOSITIONS

1 AVANCER DANS L'OUVERTURE DES DONNÉES ET MODÈLES BUDGÉTAIRES DES DIFFÉRENTS ACTEURS EN LIEN AVEC LE BUDGET DE L'ÉTAT

Description

Cette mesure propose de mettre à disposition des citoyens de nouvelles données en matière budgétaire dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

La rapporteure du groupe de travail souhaite différencier la publication d'informations et de documentation budgétaire - à des fins de communication et pas nécessairement ré-exploitables - et l'ouverture des données et modèles sous-jacents à ces analyses, susceptibles d'être réutilisés par des acteurs tiers.

La France répond globalement aux exigences en matière de transparence budgétaire et nous saluons la publication de la documentation budgétaire qui est consultable sur le site du « *Forum de la performance* » et à travers l'application mobile *Budgetek*.

Cependant, en matière d'ouverture des données publiques en *open data*⁽¹⁾, l'administration publique doit continuer le travail entamé depuis quelques années. Si l'effort peut être salué, il est insuffisant pour permettre aux principaux acteurs de s'en emparer afin de développer des analyses et des outils de façon indépendante.

Certaines données sont déjà disponibles sur le site data.gouv.fr (cf. annexe n° 4) :

- les données budgétaires et de performance (objectifs et indicateurs de résultat des politiques publiques de l'État) fournies par la direction du Budget et annexées aux lois de finances depuis 2016 ;
- quelques données spécifiques, telles que les subventions annuelles aux associations ;
- Les données de la comptabilité générale de l'État, publiées à compter de juin 2018.

(1) Une bibliothèque des données est disponible en annexe n° 4 du présent rapport.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique établit des principes qui sont d'actualité dans le cadre du présent groupe de travail :

- Le principe de l'ouverture des données publiques par défaut dans un standard ouvert aisément réutilisable y compris les codes sources, ainsi que les bases de données et les données qui présentent un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental ;
- Le principe de la communication des règles définissant un traitement algorithmique lorsque celui-ci a participé au fondement d'une décision individuelle (par exemple pour le calcul de l'impôt).

Pour persévérer dans cette voie, nous devrons commencer à conceptualiser l'*open data* en termes de flux. Il faudra pour ceci chercher à ouvrir les données à la source (*open data à la source*), c'est-à-dire directement à partir des logiciels de gestion ou de comptabilité, et favoriser la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API). Cela permettra à la société et à la Représentation nationale d'avoir accès aux informations en temps réel et de réfléchir à l'évolution et à l'exécution des budgets de l'État sur toute la durée de l'exercice, d'une part, ainsi qu'à des développeurs de créer des services de plus en plus complexes, accessibles de façon continue, avec des mises à jour automatiques, d'autre part.

Nous insistons sur l'importance de mettre en œuvre l'engagement n° 7 du deuxième plan d'action de la France pour la période 2018-2010 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert qui consiste à accompagner les territoires dans la mise en œuvre du principe d'ouverture des données par défaut qui devra être effectif en octobre 2018. Nous recommandons de favoriser le développement d'outils à destination des collectivités territoriales et des établissements publics pour encourager la publication de leurs données budgétaires en *open data*. Ce mouvement doit concerner tant par le secteur public que le secteur privé ou associatif. Par exemple, le travail fait par l'association Open Data France,



PROPOSITIONS

peut servir de source d'inspiration ou de premier socle pour cet accompagnement⁽¹⁾.

L'Assemblée nationale a également décidé de publier dorénavant en format réutilisable ses propres données budgétaires. Cela vient compléter sur le site *open data* de l'Assemblée nationale, les dossiers législatifs, débats, amendements et votes déjà publiés et régulièrement mis à jour sous licence ouverte. **La rapporteure du groupe de travail souhaite que l'Assemblée nationale poursuive la publication en *open data* de ses données, en avançant progressivement vers l'ouverture des données à la source, notamment en ce qui concerne les données budgétaires, dont le niveau de granularité n'est pas à ce jour satisfaisant.**

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour poursuivre la publication des données budgétaires en *open data* :

1. La publication des données de l'exécution budgétaire⁽²⁾ en format ouvert et réutilisable, avec

(1) Dispositif d'accompagnement des collectivités locales à l'ouverture des données publiques mis en place par Open Data France : <http://opendatalocale.net/ressources/>

(2) La demande d'ouverture des données relatives aux dépenses publiques a fait l'unanimité lors des auditions. « Les données du budget sont déjà publiées ; il serait très intéressant de disposer aussi des données relatives aux dépenses publiques. C'est un travail au plus long cours, mais

une granularité suffisante pour identifier les crédits dépensés par territoire (crédits de paiement consommés par budget opérationnel de programme et unité opérationnelle). Cette granularité pourrait s'approfondir de façon progressive jusqu'à mettre à disposition les données extraites directement des logiciels de comptabilité (CHORUS dans le cas des dépenses de l'État) suivant le principe d'*open data* à la source. Dans un second temps, l'accès à ces données à travers des interfaces de programmation applicative (API) devra être envisagé. Cette mesure peut s'appliquer tant aux administrations publiques de l'État qu'aux collectivités territoriales et au Parlement ;

2. L'ouverture du code source des modèles économétriques (Mesange, Saphir, Myriade, Opal)⁽³⁾ et l'explicitation des hypothèses et des algorithmes permettant d'aboutir aux prévisions budgétaires, ainsi que de tous les documents afférents, en particulier la documentation, les calibrations, les scénarios prospectifs simulés et les évaluations de réformes.

cela permettrait une participation plus effective. » Audition de Mme. Cécile Le Guen

(3) Exemple de demande de publication des modèles Saphir et Myriade par la société civile : <https://forum.ouvre-boite.org/t/codes-des-modeles-economiques/134>

permettre la création de services au bénéfice des citoyens, des parlementaires, des agents publics et des journalistes comme par exemple des simulateurs⁽⁴⁾.

In fine, la publication des données sous format ouvert renforce donc le contrôle citoyen, nécessaire au consentement à l'impôt.

(4) Un panorama des exemples de réutilisation des données budgétaires est disponible en annexe n°6 du présent rapport.

Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.



PROPOSITIONS

| Calendrier de mise en œuvre

Publication des données de la comptabilité générale de l'État : juin 2018.

Publication des données budgétaires de l'Assemblée nationale : juin 2018.

Date limite pour la publication en open data des documents administratifs de l'État, des collectivités

territoriales de plus de 3 500 habitants et les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public comptant plus de 50 agents, prévue par la loi pour une République numérique : 8 octobre 2018.

| Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



Présentation des rendez-vous
des réformes et des groupes
de travail



PROPOSITIONS

2 AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET HOMOGÉNÉISER LES MODÈLES DES DONNÉES BUDGÉTAIRES PUBLIQUES

I Description

Dans la logique de la proposition précédente, cette mesure se centre sur la qualité des données budgétaires ouvertes afin de faciliter leur lisibilité et leur réutilisation.

Les auditions menées par le groupe de travail et les demandes de la société civile⁽¹⁾ nous permettent d'établir que même si l'administration est engagée dans un effort d'ouverture, les données ne sont pas toujours complètes, pas toujours facilement accessibles et, en général, difficilement exploitables du fait d'un manque d'homogénéisation des modèles et donc de comparabilité et d'interopérabilité entre jeux de données. De ce fait, le coût complet d'une politique publique est difficilement calculable, car très souvent réparti entre différents entités et échelons administratifs.

À titre d'exemple, la réalisation d'une **bibliothèque des données**, disponible en annexe de ce rapport, se heurte à l'absence de classification des données publiées sur le site « data.gouv.fr » : les données annuelles ne sont pas regroupées et pas systématiquement publiées sous le même titre, ni sous le même format. L'ordre de classement des données ne peut être fait que par ministère et par date de publication. En outre, les titres des jeux de données ne permettent pas d'identifier l'ensemble du contenu. Enfin, certaines données affichées ne sont en réalité pas disponibles en téléchargement.

Nous regrettons également que les données publiées en *open data* soient moins précises que celles disponibles dans les documents budgétaires en format littéral. Sans base de données permettant de suivre la dépense sur le temps long, elles ne permettent pas d'identifier

(1) Exemple de demande de la société civile : <https://forum.ouvre-boite.org/t/documents-du-budget/183>

I Objectif(s) recherché(s)

Nous estimons que la publication des données budgétaires est un pas vers la transparence et la compréhension du budget de l'État. Mais il est primordial que ces données soient de qualité et puissent être réutilisées par la société civile et les agents publics.

L'administration publique, l'Assemblée nationale, le Sénat et la Cour des Comptes doivent faire un effort non

l'évolution du coût d'une politique publique ou l'effet d'une réforme sur la dépense.

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour s'assurer que les données budgétaires publiques ouvertes soient plus accessibles et homogènes :

1. Une réorganisation des données et documents publiés en lien avec le budget de l'État dans un espace numérique commun, facilement accessible aux utilisateurs, et permettant d'établir des croisements et des comparaisons de données ;
2. La création d'une base de données budgétaire d'une profondeur suffisante (depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006 par exemple) pour comparer plusieurs exercices budgétaires par mission-programme-action, par titre de dépenses, ainsi que les différences entre la prévision (loi de finances initiale) et l'exécution (loi de règlement). Cette base de données devra permettre de comparer les données à nomenclature constante.⁽²⁾

(2) En effet, les modifications de nomenclature des lois de finances compliquent la comparaison des données budgétaires. Chaque année, de nombreuses actions et/ou programmes sont ajoutées ou supprimées; des crédits financés sur une action sont finalement transférés sur une autre. Ces modifications de la maquette budgétaire entravent l'évaluation sur une série longue de la dépense publique.

seulement en termes de quantité mais aussi de qualité des données mises à disposition. Les jeux de données en lien avec le budget de l'État doivent être facilement consultables, en format ouvert, réutilisable et homogène, pour permettre un croisement et une comparaison des différentes données.



PROPOSITIONS

| Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.

| Calendrier de mise en œuvre

L'amélioration de la qualité des données budgétaires doit être un effort continu.

| Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



La démocratie numérique et
les nouvelles formes de
participation citoyenne

PROPOSITIONS

**DEUXIÈME AXE :
COLLABORER AVEC UN NOUVEL ÉCOSYSTÈME
POUR FAVORISER LA CRÉATION D'OUTILS
ET AMÉLIORER LA COMPREHENSION DU BUDGET DE L'ÉTAT**



PROPOSITIONS

3 ENCOURAGER L'EXPÉRIMENTATION ET LA RÉUTILISATION DES DONNÉES BUDGÉTAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS D'ANALYSE ET DE CONTRÔLE

Description

Cette mesure vise à encourager la réutilisation des données budgétaires publiques à travers l'expérimentation et la collaboration.

Si l'État s'engage à publier de nouvelles données et à les enrichir régulièrement, encore faut-il que des citoyens s'en emparent. Il est regrettable de constater qu'à ce jour, les données publiées par le ministère de l'Action et des Comptes publics sur le site « [data.gouv.fr](#) » soient peu voire pas réutilisées.

La réutilisation des données budgétaires permet la création d'outils ou plateformes numériques au service d'une meilleure compréhension et un contrôle plus efficace du processus budgétaire. Ces outils peuvent être développés par l'administration, par la société civile ou en collaboration. À titre d'exemple, existent en France⁽¹⁾ :

- Le site [aquoiserventmesimpots.gouv.fr](#) mis en place par le Gouvernement permet aux citoyens de connaître, à l'euro près, la répartition de l'impôt sur le revenu entre les différentes missions de l'État ;
- Le modèle Ines qui simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs et les prestations sociales, à partir de données représentatives de la population française que fournit l'enquête « Revenus fiscaux et sociaux ». Il simule la législation sociale et fiscale française et permet d'évaluer l'impact budgétaire et redistributif des réformes de nombreux prélèvements et prestations sociales, tel que prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, cotisations et contributions sociales, impôt sur le revenu...

Notre premier rapport « *Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation* » souligne l'importance que nous accordons à l'expérimentation et à l'outillage pour faire avancer de façon agile, nos propositions. Le besoin d'expérimenter, de collaborer est encore plus nécessaire dans le contexte de ce rapport. Afin d'encourager la réutilisation des données budgétaires et la création de biens communs

(1) Une fiche avec différents exemples de réutilisation des données budgétaires est disponible en annexe n°6 du présent rapport.

numériques, nous avons besoin de créer un écosystème qui puisse s'approprier ces données.

La rapporteure propose donc les mesures suivantes pour favoriser l'expérimentation et le développement d'outils autour des données budgétaires publiques :

1. L'organisation régulière d'événements collaboratifs de type *hackathon*, pour permettre la collaboration entre acteurs publics et société civile et favoriser la réutilisation des données budgétaires. L'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes, avec le concours de la direction du Numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), organisent un premier hackathon commun les 15 et 16 juin 2018⁽²⁾. Il est important de noter que ces événements ont aussi vocation à se développer dans l'ensemble du territoire ;
2. L'institutionnalisation de la collaboration entre la société civile et l'administration publique dans la durée permettra de mettre en production et de faire passer à l'échelle les outils jugés les plus pertinents. Cela pourrait se concrétiser à travers la mise en place d'un « laboratoire » au sein de l'Assemblée nationale. Cette proposition rejoue l'engagement pris par l'Assemblée nationale dans le plan d'action du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, l'engagement n°4 du rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale »⁽³⁾ et les activités développées par la rapporteure au sein du Bureau Ouvert. Le Gouvernement, les collectivités territoriales et le Parlement pourraient aussi multiplier l'*intrapreneuriat* avec des programmes comme les startups d'État ou les Entrepreneurs d'Intérêt Général.

(2) Une fiche dédiée au hackathon prévu pour les 15 et 16 juin est disponible en annexe n°5 du présent rapport.

(3) Cf. rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale à la société ».



PROPOSITIONS

Objectif(s) recherché(s)

Les objectifs recherchés par ce type de travail collaboratif sont multiples :

- documenter et moissonner les données déjà disponibles ;
- encourager leur réutilisation ;
- élaborer puis développer des outils de visualisation et de contrôle des données budgétaires ;
- rassembler des éléments de comparaisons en matière de dépenses publiques au niveau international ;
- créer un écosystème citoyen capable d'analyser et de contrôler l'action du Gouvernement en matière budgétaire pour contribuer à objectiver les débats sur les politiques publiques et sur leur financement.

Ces rencontres sont aussi l'occasion de recueillir les souhaits des utilisateurs afin de poursuivre l'ouverture et la transparence des données publiées en *open data* par l'Assemblée nationale. Comme le souligne le deuxième

plan d'action de l'Assemblée nationale dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement ouvert publié en avril 2018, les formats, taille des fichiers et richesse des informations disponibles ne correspondent pas toujours aux besoins d'une partie des utilisateurs. Le prochain atelier participatif des 15 et 16 juin 2018 doit donc permettre de préciser les demandes des utilisateurs des données.

La collaboration entre société civile et administration publique pourrait aboutir à la création d'outils d'analyse et de visualisation des données budgétaires ou au développement de jeux pédagogiques, tels que des « *serious games* », sur les données budgétaires. Ce jeu de simulation pourrait mettre en exergue la difficulté de construction d'un budget, les ordres de grandeur et les équilibres, afin de prendre conscience des arbitrages nécessaires.

Niveau de norme concerné

Cette mesure peut être mise en œuvre à droit constant.

Calendrier de mise en œuvre

L'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes organisent un hackathon les 15 et 16 juin à l'Assemblée nationale, avec le concours de la DINSIC. Cet événement participatif porte spécifiquement sur les données financières de l'État.

Toutes les informations utiles sur l'organisation de cet événement sont disponibles sur la page dédiée sur le site de l'Assemblée nationale.

La mise en place d'un laboratoire ou d'un espace collaboratif « Parlementarium » à l'Assemblée nationale est inscrite dans le plan d'action dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement ouvert pour la période 2018 - 2020.

Coût de la mesure ou économie générée

Prévoir un budget pour l'organisation d'un événement participatif (hackathon) à l'Assemblée nationale.



PROPOSITIONS

4 MODERNISER LES STRATEGIES DE COMMUNICATION POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION CITOYENNE DU BUDGET

Description

Cette mesure vise à améliorer les supports de communication des informations et des données budgétaires, afin d'améliorer la compréhension en matière des finances publiques et de permettre à un public plus large de s'en approprier.

Par leur complexité, les questions budgétaires semblent réservées aux initiés. La masse d'informations disponible n'est pas aisément accessible aux citoyens et un sentiment d'opacité demeure. Rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires⁽¹⁾. « *En donnant trop à voir, cette masse d'information comporte le risque de ne plus rien montrer* », souligne M. Aboubakry Sy, auteur d'une thèse de droit public sur la transparence dans le droit budgétaire de l'État.

Sans diminuer la masse d'informations mise à disposition du Parlement et des citoyens, il sera utile de créer des outils et supports simplifiés non destinés aux spécialistes. En effet, les chiffres et les montants des éléments constitutifs du budget de l'Etat sont difficiles à appréhender ; des millions et des milliards d'euros, hors de tout contexte ou comparaison, sont difficiles à comprendre par le grand public.

Même si les services de l'État ont pleinement conscience de ce manque, il semble que la réflexion sur ce point soit encore trop embryonnaire. Comme l'a souligné M. Renaud Duplay, sous-directeur de la première sous-direction de la Direction du budget, lors de son audition par le groupe de travail, « *la documentation pour les experts existe ; c'est plutôt la documentation plus compréhensible, plus directe, pour les journalistes ou autres, qui doit être développée* ».

(1) « Ainsi, chaque année, rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires - 15 396 pages très précisément en 2016. » *Audition de M. Aboubakry Sy, conseiller pédagogique, chargé des programmes de formation en finances publiques et en économie à l'École nationale d'administration*

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour mettre en place une communication au service des citoyens et améliorer la compréhension du budget :

1. **Organiser des consultations régulières auprès des citoyens** et des acteurs spécialisés pour identifier les sujets d'intérêt prioritaire, les questions qui demeurent sans réponse et les limites à la compréhension de la masse d'informations aujourd'hui disponible. Ceci permettrait de construire une stratégie de communication au service du citoyen et de cibler les efforts des acteurs publics ;
2. **Moderniser les formats et les méthodes utilisés**, à travers des supports synthétiques et pédagogiques, à l'exemple du livret produit par la direction du Budget consacré aux mesures prises en faveur du pouvoir d'achat ou la création d'un « budget des citoyens » comme le propose le Partenariat budgétaire international⁽²⁾. Ces mesures permettront aussi de renforcer le rôle de médiateur du Parlement et de la société civile en matière budgétaire, grâce à deux outils : l'organisation d'ateliers citoyens dans les circonscriptions et la vulgarisation de la procédure budgétaire à travers de nouveaux supports multimédia (infographies, data visualisations, nouveaux médias⁽³⁾, formations en ligne ouverte à tous - MOOCs).

(2) « *Un Budget des citoyens est un document qui résume et explique les informations budgétaires de base. Il s'agit d'un rapport destiné à la population, présenté dans un format accessible qui utilise un langage simple et clair qu'elle peut comprendre* » *Le Pouvoir de simplifier les choses : un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens*

(3) *La chaîne YouTube Accropolis s'adresse à un public jeune pour expliquer le travail législatif : « PLF2018 ? Budget de l'Etat ? Comptes publics ? On t'explique tout ça ! »*



PROPOSITIONS

Objectif(s) recherché(s)

La notion de « citoyen » peut sembler abstraite et désincarnée, et cache bien entendu différents publics et différentes attentes. On peut penser au contribuable, mais aussi à tous les relais d'information, tels que les universitaires, les journalistes, les associations. Il faut donc prendre en compte l'individualisation de l'information et les intérêts de ces différents publics. C'est la raison pour laquelle nous considérons qu'il faut avant tout comprendre **les attentes de ces différents publics en matière d'intelligibilité des informations budgétaires.**

Le principal objectif recherché par ces propositions est d'amener les citoyens à prendre pleinement conscience des enjeux en matière de finances publiques. Pour lire un budget, il faut avoir acquis une connaissance de la norme, ce qui est évidemment complexe. Un meilleur accès à l'information et à la connaissance est un préalable nécessaire à la participation citoyenne et au renforcement des capacités de contrôle de l'action du Gouvernement, ce qui explique l'intérêt de produire un « budget des citoyens » dès l'examen du prochain projet de loi de finances pour 2019.

Niveau de norme concerné

Cette proposition peut être appliquée à droit constant.

Calendrier de mise en œuvre

Ces mesures peuvent être mises en œuvre dès le prochain examen du projet de loi de finances initiale pour 2019, à l'automne 2018.

Coût de la mesure ou économie générée

Aucun coût direct pour les finances publiques.



La démocratie numérique et
les nouvelles formes de
participation citoyenne

PROPOSITIONS

TROISIÈME AXE : INTRODUIRE DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT



PROPOSITIONS

5 IMPLIQUER LE CITOYEN DANS LA PRISE DE DÉCISION BUDGÉTAIRE A L'ÉCHELON LOCAL

| Description

Cette mesure vise à impliquer le citoyen dans les procédures d'attribution des crédits à l'échelle locale.

Comme nous l'avions évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. Dans le cas des finances publiques, il ne s'agit pas de contester l'exercice par le pouvoir exécutif de ses prérogatives régaliennes sur la détermination des orientations budgétaires et l'exécution du budget et le pouvoir du Parlement de voter le budget et de contrôler son exécution. Nous sommes convaincus que l'appropriation du budget de l'État par la société civile et les citoyens permettra un débat public sur les finances publiques plus dense et constructif, ainsi qu'une démocratie enrichie et renouvelée.

L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse qui doit s'inscrire dans la durée, à travers différentes démarches. Une première étape consiste à ouvrir une voie de participation citoyenne dans les procédures d'attribution des crédits existants à l'échelle locale. Cela permettra une plus grande transparence mais fournira aussi une occasion de retisser le lien entre les élus et les citoyens.

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour impliquer le citoyen dans la prise de décision budgétaire à l'échelon local :

1. Inclure une dimension participative dans le processus administratif d'attribution des crédits mis à disposition des préfectures de département et de région, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État : par exemple, crédits DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), aides à la création, aides au spectacle vivant, ou fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE). Cette participation citoyenne pourrait prendre la forme d'un jury citoyen tiré au sort et associé aux commissions de répartition des crédits des enveloppes DETR, FDVA ou STAFE ;
2. Favoriser l'utilisation d'outils de démocratie numérique pour accroître la transparence et la participation citoyenne dans la répartition des crédits à l'échelle locale. Il s'agit de mettre en place une plateforme qui permette de publier la procédure d'attribution, comprenant un appel à projets public, les dossiers déposés, avant les décisions d'attribution d'une subvention prélevée sur ces crédits. Le dispositif devrait permettre aux citoyens de donner leurs avis, ou de voter pour présélectionner des projets, avant l'avis ou la décision de la commission administrative compétente.

| Objectif(s) recherché(s)

Il s'agit d'impliquer le citoyen dans la répartition des crédits de subvention ou d'intervention de l'État, sur des enveloppes identifiées, en organisant la transparence et l'accessibilité des procédures d'attribution et en permettant au citoyen, par la voie du tirage au sort ou par la voie d'une consultation citoyenne, de participer activement aux choix locaux d'attribution des crédits d'État.

Cette ouverture à la participation permettra une plus grande transparence au niveau local et pourrait devenir un outil pour améliorer la compréhension citoyenne sur la répartition budgétaire. Toute initiative de gouvernement ouvert a pour vocation de retisser le lien de confiance entre les citoyens et les élus et d'améliorer les politiques publiques grâce à l'intelligence collective.



PROPOSITIONS

| Niveau de norme concerné

Par exemple :

Articles L. 2334-37 et L. 2334-8 et R. 2334-32 à R. 2334-35 du code général des collectivités territoriales pour les commissions DETR.

Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative pour les commissions régionales consultatives du FDVA.

| Calendrier de mise en œuvre

La rapporteure du groupe de travail propose de l'expérimenter en 2019, à l'occasion de l'attribution des crédits issus de la loi de finances pour 2019.

| Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.



PROPOSITIONS

6 MISE EN PLACE D'UN BUDGET PARTICIPATIF A L'ÉCHELLE NATIONALE

Description

Dans la logique de la proposition précédente, cette mesure vise à impliquer le citoyen activement dans l'élaboration et le vote du budget de l'État.

Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières⁽¹⁾.

Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir a été confié aux citoyens ; des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers.

Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne)⁽²⁾.

Le développement récent dans les collectivités territoriales françaises montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. En 2017, 47 communes avaient un budget participatif en France avec une allocation de 9 euros en moyenne par habitant⁽³⁾.

Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou *Orçamento Participativo Portugal* (OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance. L'exemple portugais, ainsi que les mécanismes mis en

place par la ville de Reykjavik, ont fortement inspiré notre démarche⁽⁴⁾.

La rapporteure propose une feuille de route avec différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement et en parallèle du travail sur l'ouverture et la réutilisation des données budgétaires :

1. Création d'une ligne budgétaire dédiée à la participation citoyenne selon l'exemple portugais :

Il est proposé de créer une enveloppe à repartir par les citoyens à travers un budget participatif national entre différentes actions budgétaires concernant des projets d'investissements ou des interventions (subventions, soutiens). Cette démarche permettra d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques ou dans le financement de projets à impact local, voire national. L'exemple du budget participatif du Portugal pourrait servir de modèle pour cette proposition.

Concrètement, un amendement au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits.

2. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires (budget citoyen) :

Il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association *Open North*. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (sous la forme de jetons par exemple) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives

(1) « Les budgets participatifs en Europe » Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcker, 2008.

(2) Des fiches sur les deux exemples internationaux étudiés en détail par le groupe de travail (Portugal et Islande) sont disponibles en annexes n° 2 et 3 du présent rapport.

(3) [Audition de M. Antoine Bézard](#), animateur et fondateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr

(4) *Idem*.



PROPOSITIONS

(curseurs ou *drag and drop*) peuvent rendre l'exercice simple et didactique⁽¹⁾.

Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités : à son issue, la moyenne des simulations réalisées par les participants devrait être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement.

Cette prise en compte pourra être consultative dans un premier temps, sous la forme d'un rapport pour avis citoyen lors du vote du budget.

Dans un second temps, les résultats de la consultation citoyenne seront appliqués directement pour attribuer un

pourcentage du budget de l'État. Ainsi, une partie des crédits inclus dans le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens.

Cette dernière recommandation est la plus ambitieuse, notamment du fait de son caractère novateur, y compris au niveau international, et de son impact en termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment à disposition une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien de mettre en place une démarche participative basée sur la donnée, démarche qui ne pourra se construire qu'à partir des efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de solutions participatives, telles que décrites dans le présent rapport.

(1) Un panorama des exemples de simulateurs budgétaires comprenant des fonctionnalités ludiques est disponible en annexe n° 6 du présent rapport.

Objectif(s) recherché(s)

La mise en place d'un budget participatif a des vertus démocratiques en soi. Plus que dans les montants mis en œuvre ou les réalisations pratiques, la démarche de budget participatif est porteuse de multiples avantages :

- pédagogie,
- inclusion,
- créativité,
- appropriation des enjeux budgétaires,
- acceptabilité des décisions communes.

À travers l'accès à l'information, la simulation et puis la participation effective dans l'élaboration du budget, nous voulons que les citoyens s'approprient des enjeux budgétaires et comprennent les arbitrages à faire ainsi que le processus du vote du budget. Il s'agit donc de

passer progressivement d'un modèle de budget participatif par projets à un modèle où les citoyens sont directement impliqués dans les orientations budgétaires.

Le budget participatif représente une opportunité d'amélioration de la capacité du politique à créer du consensus et de l'action publique.

Cependant, les expériences étudiées montrent que la démarche doit prendre en compte les risques d'exclusion d'une partie de la population. Il est donc nécessaire de combiner approche numérique, au moyen d'un site dédié, et approche physique, avec des réunions publiques, des points de dépôt de projets et des bureaux de votes physiques.

Niveau de norme concerné

La démarche proposée repose dans un premier temps sur une expérimentation sans modification organique : un amendement parlementaire au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits.

Dans le cadre de la deuxième partie de la présente proposition, dans un premier temps, le Gouvernement devrait prendre l'engagement d'intégrer au projet de

loi de finances les résultats de la consultation citoyenne.

Dans un second temps, une fois le dispositif définitif de participation citoyenne faisant consensus, une révision de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances pourra l'intégrer dans les procédures budgétaires.



PROPOSITIONS

| Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition devra être mise en place progressivement d'ici la fin de la législature. Pour cela, nous devrons expérimenter les outils et les méthodes pour le budget participatif tout en continuant un travail itératif sur les données d'une part et la pédagogie d'autre part.

Nous proposons le calendrier de mise en place suivant :

- première expérimentation du budget participatif à l'échelle nationale dans le cadre de l'examen du

projet de loi de finances pour 2019, à l'automne 2018 ;

- premier « rapport pour avis citoyen » élaboré au cours du printemps 2019 et pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2020 ;
- premier « budget citoyen » expérimenté au cours du printemps 2020 et intégré au sein du projet de loi de finances pour 2021.

| Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.



PROPOSITIONS

Calendrier de mise en œuvre des propositions

juin 2018	Publication des données de la comptabilité générale de l'État et des données budgétaires de l'Assemblée nationale (<i>proposition n° 1</i>)
15-16 juin 2018	Organisation par l'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes d'un hackathon sur les données financières de l'État (<i>proposition n° 2</i>)
Dernier trimestre 2018	Mise en production des outils en matière budgétaire issus du hackathon (<i>proposition n° 3</i>)
Dernier trimestre 2018	Création par amendement au projet de loi de finances d'un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. (<i>proposition 6</i>)
Premier trimestre 2019	Expérimentation de l'implication du citoyen dans la répartition des crédits de subvention ou d'intervention de l'État, sur des enveloppes identifiées, en organisant la transparence et l'accessibilité des procédures d'attribution et en permettant au citoyen de participer activement aux choix locaux d'attribution (<i>proposition n° 5</i>)
Premier trimestre 2019	Lancement d'une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettant de sélectionner les projets financés par les crédits du programme « Budget participatif » (<i>proposition n° 6</i>)
Deuxième trimestre 2019	Lancement de la première consultation budgétaire à travers l'outil de simulation qui permettra d'établir le premier « rapport pour avis citoyen » à présenter lors du projet de loi de finances pour 2020 (<i>proposition n° 6</i>)
Deuxième trimestre 2020	Lancement de la deuxième consultation budgétaire à travers l'outil de simulation qui permettra d'établir le premier « budget citoyen » à intégrer dans le projet de loi de finances pour 2021 (<i>proposition n° 6</i>)
2018-2022	Publication des données et documentations budgétaires manquantes et amélioration qualitatif des données disponibles (<i>proposition n° 1</i>)
2018-2022	Publication de supports synthétiques et visuels à destination des citoyens non-initiés au budget pour faciliter la compréhension du projet de loi de finances comme des cours en ligne (MOOCs) ou un budget des citoyens. Modernisation constante de la communication et l'éducation au budget par la Représentation nationale et le Gouvernement (<i>proposition n° 4</i>)
2018-2022	Expérimentation et collaboration continue pour mettre en place les outils et les méthodes nécessaires pour le budget participatif national et pour la simulation budgétaire citoyenne (<i>proposition n° 3</i>)



ANNEXES

ANNEXE N°1 : LES INFORMATIONS ET DOCUMENTS PUBLIES LORS DES QUATRE ETAPES DU PROJET DE LOI DE FINANCES

On distingue schématiquement quatre phases en matière de décision budgétaire :

1. **La préparation des projets de loi de finances** est, dans la Constitution de 1958, du seul ressort de l'exécutif. L'article 38 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « *sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances qui sont délibérés en Conseil des ministres* ». Cette phase préparatoire, interne au Gouvernement, est la moins transparente. Ainsi, ni les citoyens ni les parlementaires ne sont informés des débats tenus lors des réunions interministérielles et des arbitrages décidés. Le Parlement est consulté dès lors que les grandes orientations du prochain budget sont définies, lorsque se tient, généralement au cours du mois de juillet, le **débat d'orientation des finances publiques**. Institutionnalisé par la LOLF (article 48), ce débat permet de consulter le Parlement sur les grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France⁽¹⁾. La Cour des comptes publie également, à ce moment-là, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Cette phase gouvernementale se conclut par l'envoi de lettres-plafonds du Premier ministre à chaque ministre, arrêtant les plafonds de crédits ainsi que les réformes structurelles devant être mises en œuvre.
2. **L'examen du projet de loi de finances**, après l'avis du Conseil d'État et son adoption en conseil des ministres, donne lieu à la publication de très nombreux rapports du Gouvernement, publiés en ligne en même temps qu'ils sont transmis aux parlementaires.

(1) À cette occasion, le Gouvernement transmet un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques comportant une analyse des évolutions économiques, une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions.

À titre d'exemple, pour le projet de loi de finances pour 2018 ont été publiés lors du dépôt du projet de loi de finances :

- l'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances, présentant pour chaque article le droit en vigueur, les motivations de la modification, les objectifs poursuivis, les options possibles ainsi que leurs avantages et inconvénients, ainsi que l'impact de la modification proposée ;
- l'évaluation des voies et moyens dont le tome 1 évalue les recettes fiscales et non fiscales de l'État, le produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État ou encore les résultats du contrôle fiscal ; le tome 2 présente les différentes dépenses fiscales et évalue leur coût ;
- le rapport économique, social et financier ;
- les projets annuels de performances sur les 32 missions du budget général, les 2 budgets annexes, les 11 comptes d'affectation spéciale, les 5 comptes de concours financiers, les comptes de commerce et les comptes d'opération monétaire ;
- 28 rapports annexés sur des dépenses spécifiques (les « jaunes » budgétaires) ;
- 21 documents de politique transversale.

À cette documentation s'ajoutent les rapports spéciaux et pour avis publiés par l'Assemblée nationale et le Sénat sur chaque mission du budget de l'État.

3. Les informations publiées sont moins nombreuses **en cours d'exécution budgétaire**. L'*International Budget Partnership* regrette que la France ne publie pas une revue de milieu d'année avec une mise à jour de l'exécution du budget et une prévision actualisée des résultats budgétaires. Cependant, la direction du budget publie chaque mois la situation mensuelle du budget de l'État (SMB) au format non ouvert, afin de rendre compte de l'évolution des dépenses et des recettes et de déterminer le solde courant de l'exécution budgétaire. En outre, les mouvements de crédits supérieurs aux seuils indiqués dans la LOLF doivent faire l'objet de décrets ou d'arrêtés publiés au *Journal officiel*.



ANNEXES

4. Lors de la **clôture des comptes de l'État**, avec l'examen du projet de loi de règlement, la LOLF prévoit la publication du compte général de l'État ainsi que des rapports annuels de performances, présentant par programme et par action le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées.

La Cour des comptes rend également public son rapport sur le budget de l'État, comprenant un chapitre consacré aux relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs, et accompagné de notes d'exécution budgétaire sur chaque mission du budget général et chacun des comptes spéciaux. Il appartient également à la Cour des comptes de certifier les comptes de l'État, et d'émettre si besoin des réserves.



ANNEXES

ANNEXE N° 2 : LE BUDGET PARTICIPATIF PORTUGAIS

Le budget participatif portugais (*Orçamento Participativo Portugal* ou OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les citoyens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance.

Son montant est de 5 millions d'euros par an.

L'OPP couvre l'ensemble du territoire du Portugal, en intégrant des groupes de projets de portée nationale (concernant au moins deux régions) ou régionale, chacun ayant son allocation financière. Chaque région du pays comprendra de projets gagnants de l'OPP sur son territoire.

Tous les citoyens nationaux âgés d'au moins 18 ans peuvent participer, soumettre des propositions et voter sur les projets de leur choix.

Entre le 24 janvier et le 24 avril, les citoyens peuvent soumettre des propositions sur le portail de l'OPP ou lors de réunions participatives dans différents endroits du pays.

Pour être soumis au vote, les projets ne peuvent pas :

- être hors du champ des compétences de l'État ;
- impliquer la construction d'infrastructures ;
- mettre en place des demandes de soutien ou de vente de services, notamment protégées par des droits de propriété intellectuelle ;

- contrevir au programme gouvernemental ou aux projets et programmes en cours dans les différents domaines de politique publique ;
- être techniquement irréalisable ;
- être trop général ou trop large, ne pas leur permettre d'être mis en œuvre par un projet ;
- dépasser le montant de 300 000 euros ;
- avoir un impact dans une seule municipalité, dans le cas de propositions de portée régionale, ou avoir un impact dans une seule région, dans le cas de propositions de portée nationale ;
- relever du droit de pétition ou se limiter à des modifications législatives.

Toutes les propositions qui satisfont aux exigences techniques de l'OPP sont transformées en projets, avec une valeur financière associée et une période de mise en œuvre indicative.

Le vote commence le 11 juin. D'ici le 30 septembre, les citoyens seront amenés à choisir, par vote, comment les 5 millions d'euros de l'OPP seront investis.

Il est possible d'enregistrer une proposition ou de voter sur les projets dans les bibliothèques publiques et dans les espaces citoyens.

Total de projetos 672	Ordenar por ALEATORIO	Filtrar por TODOS OS ÂMBITOS	TODOS AS ÁREAS
#703 Welcome Center para a comunidade estrangeira	Âmbito Regional	Área Igualdade e Cidadania	
#499 Torres Vedras e Alenquer território de Enoturismo 4.0	Âmbito Regional	Área Economia, Comércio, Indústria, Turismo e Energia	



ANNEXES

ANNEXE N° 3 : LES INNOVATIONS ISLANDAISES EN MATIERE DE BUDGET PARTICIPATIF

Lorsque les banques islandaises se sont effondrées et que la défiance vis-à-vis des politiciens a explosé pendant la crise financière de 2008, deux programmeurs ont pensé que les logiciels pourraient aider à sauver la démocratie du pays. Ils ont créé la *Citizens Foundation* et *Your Priorities*, une plateforme qui permet aux citoyens de proposer des lois, des politiques et des mesures budgétaires, qui peuvent ensuite être votées par les autres utilisateurs. Cette fondation est financée par la ville de Reykjavik et par l'Union européenne.

Ils ont utilisé le logiciel pour créer un site web politique intitulé *Better Reykjavik* juste avant les élections municipales de 2010. Jon Gnarr, alors maire de Reykjavik, a encouragé les gens à utiliser la plate-forme pour lui

donner des suggestions politiques et il s'est engagé à financer les 10 meilleures idées chaque mois.

Sept ans plus tard, *Better Reykjavik* compte quelque 20 000 utilisateurs pour 123 000 habitants et 769 de ses idées ont été approuvées par le conseil municipal. *Your Priorities* a également été testé dans d'autres pays, notamment en Estonie, en Australie, en Écosse, au Pays de Galles, en Norvège, à Malte et en France avec la plateforme Questions Citoyennes.

En 2011, l'organisation a lancé *Better Neighborhoods*, un portail qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. Quelque 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de *Better Neighborhoods*.





ANNEXES

ANNEXE N° 4 : BIBLIOTHEQUE DES JEUX DE DONNEES DISPONIBLES EN MATIERE FINANCIERE

Sur le site « data.gouv.fr », les données budgétaires de l'État sont publiées par le ministère de l'économie et des finances, parmi 295 jeux de données de ce ministère. Ce

relevé des données disponibles dans le champ du présent rapport n'a pas vocation à être exhaustif.

Volet budgétaire	
Données de la prévision budgétaire	
Données du volet performance du projet de loi de finances	2015, 2016, 2017, 2018
Données du projet de loi de finances	2015, 2016, 2017, 2018
Données de la loi de finances initiale	2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018
Nomenclature par destination de la loi de finances initiale	2014
Données de l'annexe Jaune « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » (PLF)	2007 à 2018
Données de l'annexe Jaune « Effort financier de l'Etat en faveur des associations »	2015, 2016, 2017, 2018
Dotations en ETPT par programme, ministères, du budget général et BA de la loi de finances initiale	2014
PLF 2014 - liste, détails et crédits versés aux opérateurs	2014
Données de l'exécution budgétaire	
Données du volet performance du projet de loi de règlement	2015, 2016
Données du projet de loi de règlement	2013, 2014, 2015, 2016
Volet fiscal	
Prévision des recettes fiscales nettes	2012-2013-2014
Déclarations nationales de résultats des impôts professionnels BIC/IS, BNC et BA	2015
Impôts locaux : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale	2013-2015
Taxe sur les salaires : les déclarations nationales	2005-2008 et 2013-2014
Impôts locaux : données par collectivité territoriale (bases, taux, produits)	2001 à 2014
Impôt sur le revenu : les déclarations nationales	2004 à 2014
Impôt sur le revenu par collectivités territoriales	2004 à 2014
Impôt de solidarité sur la fortune	2003 à 2016
Taxe sur la valeur ajoutée : les déclarations nationales	2004 à 2012
Autres jeux de données	
Balances comptables des établissements publics locaux	2010 à 2016
Balances comptables des groupements à fiscalité propre	2010 à 2016
Balances comptables des communes	2010 à 2016
Balances comptables des départements	2010 à 2016
Balances comptables des régions	2010 à 2016



ANNEXES

Données d'exécution budgétaire des collectivités territoriales	2006 à 2012
Budget de l'État - résultats et gestion	2012-2013-2014- 2015-2016-2017
Compte général de l'État	2006-2014
Certification des comptes de la sécurité sociale	2015-2016-2017
Les rapports publiés par la Cour (html)	2014 à 2017
Recommandations publiées par la Cour des comptes	2015-mai 2018

103 jeux de données sont publiés par la Cour des comptes, accessibles via le site « data.gouv.fr ». Ils concernent principalement les données ayant servi de base aux rapports publiés par la Cour des comptes.

Il est à noter que plusieurs jeux de données publiés sur data.gouv.fr sont présentés comme disponibles mais l'accès aux données s'avère impossible (« cette ressource est introuvable »), à l'instar des données de la Cour des comptes sur « la masse salariale de l'État ».

L'Assemblée nationale publie également des données sur son site « data.assemblee-nationale.fr ». Ces données comprennent les dossiers législatifs des lois de finances, les débats, les amendements, les votes et les réunions tenues.

Le Sénat a lui aussi développé une « plateforme des données ouvertes du Sénat », permettant d'accéder à quatre principales catégories de données : les travaux législatifs, les amendements, les questions et les comptes rendus des débats.



ANNEXES

ANNEXE N° 5: #DATAFIN - HACKATHON COMMUN CONSACRÉ AUX DONNÉES FINANCIÈRES PUBLIQUES ORGANISÉ LES 15 ET 16 JUIN 2018 À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Si l'État s'engage à publier de nouvelles données et à les enrichir régulièrement, encore faut-il que des citoyens s'en emparent. La rapporteure du groupe de travail propose donc d'organiser, sur une base régulière, des événements participatifs liés à l'ouverture et à la réutilisation des données budgétaires publiques.

L'Assemblée nationale a déjà organisé un événement participatif, dit « data camp », le 26 novembre 2016, dans la lignée de la publication du premier plan d'action de l'Assemblée nationale pour le Partenariat pour un Gouvernement ouvert. Cet événement a rassemblé plus d'une centaine de participants à l'Hôtel de Lassay.

Le prochain rendez-vous, organisé en commun par l'Assemblée nationale, le ministère de l'Action et des Comptes publics et la Cour des comptes, avec le concours de la Direction du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), est prévu pour les 15 et 16 juin à l'Assemblée nationale. Il est spécifiquement consacré aux données financières publiques.

À cette occasion, la direction générale des Finances publiques publie pour la première fois en open data les données permettant d'établir le Compte général de l'État (CGE), c'est-à-dire les données comptables par programme et par compte. Pour sa part, l'Assemblée nationale met également à disposition pour la première fois en open data les données relatives à l'exécution de son budget.

C'est aussi l'occasion de réutiliser les données déjà diffusées sur la plateforme www.data.gouv.fr comme :

- les données budgétaires et de performance (objectifs et indicateurs de résultat des politiques publiques de l'État) fournies par la direction du Budget et annexées aux lois de finances ;
- les amendements et les rapports de l'Assemblée sur la discussion des projets de loi de finances ;
- la jurisprudence des juridictions financières et les recommandations de la Cour des comptes.

Les défis :

- **Créer un jeu de simulation de conduite du budget de l'État**

Il s'agit de gérer l'impact des mesures nouvelles et d'arbitrer entre dépenses nouvelles. Le joueur peut choisir différents types de dépenses nouvelles normalisées (écoles, hôpitaux, armées...), il doit aussi choisir comment les financer (emprunt ou impôts), il doit faire face à des dépenses imprévues (catastrophes naturelles, épidémies, guerres...). Le jeu génère des événements positifs et des événements négatifs.

À la fin du jeu, le joueur voit l'impact de ses choix sur le patrimoine de l'État.

- **Mon service public**

Obtenir des données clés relatives aux missions de l'État grâce à un dispositif ludique et interactif (décors de bâtiments et d'infrastructures d'une ville...).

Appliquer à son impôt, le poids relatif des missions de l'État sur le budget.

Obtenir des données clés relatives aux missions de l'État

- **Perform indic**

Proposer des outils d'évaluation de la performance des politiques publiques et de présentation des résultats à partir des objectifs et des indicateurs de performance existants, des données budgétaires et comptables, des recommandations de la Cour des comptes et de toutes autres bases de données pertinentes.

L'enjeu est d'exploiter des bases de données diversifiées pour enrichir l'analyse de performance. Il est par ailleurs de mettre en valeur les résultats de performance pour le grand public.



ANNEXES

- **Parcours - Fin'**

Créer une application mobile « géolocalisée » permettant d'accéder aux données financières de la politique publique dont relève un bâtiment public : son poids dans les dépenses et recettes de l'État, ses coûts de fonctionnement, ses données patrimoniales, les ratios de coûts par habitant et indicateurs de performance, des liens vers d'autres sites publics permettant d'approfondir le sujet, une FAQ.

- **Finances Extractor**

Restituer les données financières en fonction d'axes d'analyse croisée pour suivre la mise en œuvre d'une politique publique. Ces axes peuvent être administration centrale vs administration déconcentrée, la zone géographique et intégrer les données patrimoniales de l'Etat.

- **Mes dépenses publiques**

Permettre à l'utilisateur de manipuler les grandes lignes des dépenses publiques : montant total (donc déficit public), montants de chaque catégorie. Le tout devra permettre à l'utilisateur de proposer un budget cohérent (au moins pour la partie dépenses), à l'aide d'un design ergonomique, intuitif et interactif. Ce projet est très simple, et correspond donc parfaitement à la durée d'un hackathon (il sera peut-être terminé dès la première journée).

- **Moteur de recherche financier**

Un moteur de recherche pour améliorer et rendre plus rapide la navigation dans les données budgétaires et comptables de l'Etat.

- **DynaRESF**

Rapport économique social et financier dynamique

The screenshot shows the homepage of the #dataFin hackathon. At the top, there's a red header bar with the text '#dataFin' on the left and navigation links for 'Défis', 'Jeux de données', 'Informations pratiques', and 'FAQ' on the right. The main content area features a large green hexagonal logo with the text '#DATAFIN' on a banner. Below the logo, there's a call-to-action button with the text 'INSCRIVEZ-VOUS AU HACKATHON'. To the left of the button, there's a small text 'Exploitez les données financières publiques !' and 'Les 15 et 16 juin, à l'Assemblée nationale'. At the bottom of the page, there are logos for 'DIRECTION DU BUDGET', 'FINANCES PUBLIQUES', 'ASSEMBLÉE NATIONALE', and 'PRÉSIDENT DE LA REPUBLIQUE SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE ET À LA FINANCE'. There are also several decorative icons on the sides of the page.

ANNEXES

ANNEXE N° 6: TOUR D'HORIZON DES INITIATIVES D'EDUCATION AU BUDGET ET DE RÉUTILISATION DES DONNÉES BUDGÉTAIRES

1. Initiatives d'éducation au budget :

- Hong Kong:** Pour le budget 2010-2011, le gouvernement a produit une bande dessinée qui raconte l'histoire de jeunes qui identifient les problèmes qui doivent être abordés, et comment ils

apprennent et tentent d'influencer le budget en vue de résoudre les problèmes. La bande dessinée peut être téléchargée au format imprimé ou lue en ligne.



ANNEXES

- **Rwanda:** Un document de 14 pages extrêmement clair avec des questions précises, des réponses concises et des illustrations de situation

What is the importance of this guide to the citizen?

The main purpose of the citizens' guide to the budget is to increase the citizen's knowledge of what the government is doing and enhance their capacity to participate in government affairs and to hold Government accountable. The budget guide explains how the budget is formulated based on priority needs, enacted and executed and who is responsible at each stage. It clarifies which level of government is responsible for performing different government functions and providing particular services.

What is the national budget?

The national budget is a plan running over a period of 12 months, from 1st July, to 30th June. In the national budget, the Government proposes how to raise money and states how this money will be allocated through different government spending agencies in a specified timeline to address basic needs of the citizens.



ANNEXES

What is my role as a citizen and how can I get involved in the budget process?

In Rwanda, the national budget preparation process is an annual participatory process that involves the central and local government agencies, development partners, parliament, private sector as well as the civil society organizations at different levels. Citizens' participation in this process is therefore viewed as a major contribution that orients government programs appropriately. Citizens are encouraged to:

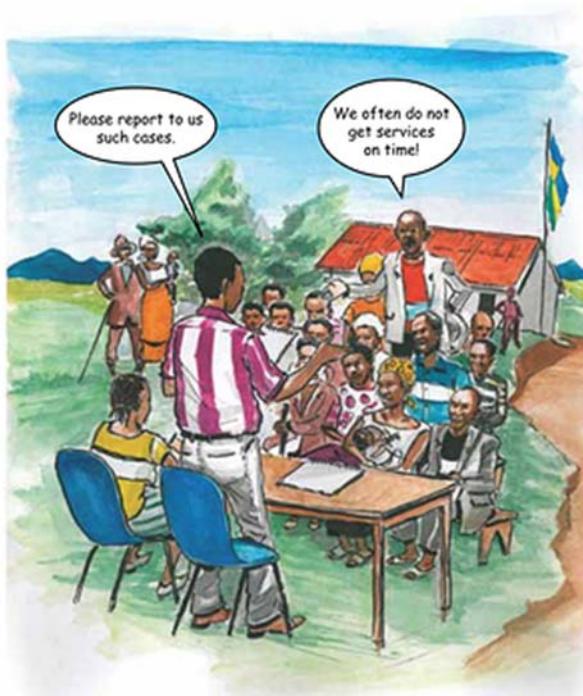
- Attend or follow up budget hearings both at National and at your respective District;
- Attend accountability days, participate in Joint Action Development Forum meetings, Imihigo validation and evaluation events, as well as open days whenever they are held;
- Attend other events that can give you an opportunity to meet with your leaders during community work (Umuganda);
- Visit your nearest administrative head offices for instance at Sector or District level and meet the leaders to discuss your concerns;



ANNEXES

How can I monitor and evaluate budget implementation?

The implementation of the adopted budget starts on July 1st of each year. The responsibility for implementation of the national budget rests entirely with the management units (ministries, autonomous and semi-autonomous agencies and districts). The overall monitoring and evaluation of the government finances is carried out by the Auditor General who submits the annual report to the parliament.



- **Kenya**: En juin 2011, le Kenya a publié son premier Budget des citoyens. Le rapport de 6 pages accompagné de tableaux, de graphiques et de rapports courts est rédigé dans un langage non technique. Il répond aux préoccupations les plus fréquentes sur l'insécurité alimentaire, l'emploi des jeunes, la cherté des denrées alimentaires et les obstacles à la croissance.
- **Mexique**: Intitulé Presupuesto Ciudadano, le document produit présente deux façons d'illustrer le Budget citoyen. Il commence par quelques pages de BD qui énoncent les informations budgétaires de base. Les autres pages sont moins colorées, mais comprennent plus de renseignements sur le cadre juridique, le cycle budgétaire et son calendrier, les grands domaines de dépenses publiques, et les autorités chargées de la surveillance du budget. Il est disponible en version papier et sur Internet.



ANNEXES

2. Étapes types d'un budget citoyen

La production d'un budget des citoyens implique généralement cinq étapes⁽¹⁾ :

- L'élaboration d'une stratégie pour la production d'un budget citoyen. L'autorité en charge du projet lance le processus en réfléchissant et en définissant les buts et objectifs, ainsi qu'un plan de production du Budget des citoyens ;
- La tenue d'une consultation avec les utilisateurs potentiels. Le budget citoyen ne sera utilisé que s'il traite des intérêts des citoyens et répond à leurs besoins. La consultation avec les utilisateurs potentiels est essentielle pour identifier ces intérêts et ces besoins ;
- La production d'un budget citoyen. Le gouvernement devra traiter les informations qu'il aura reçues pendant la consultation, puis concevoir, écrire et publier son budget citoyen en conséquence ;
- La diffusion du budget citoyen. Il est inutile de produire un budget des citoyens s'il n'est pas largement lu, compris et utilisé ;
- L'évaluation du processus et la planification du Budget des citoyens de l'année suivante. La production d'un Budget des citoyens est un événement annuel régulier et doit reposer, d'année en année, sur les enseignements tirés des expériences de l'année précédente.

(1) *Le Pouvoir de simplifier les choses, un guide du gouvernement pour l'élaboration des Budgets des citoyens par l'International Budget Initiative.*



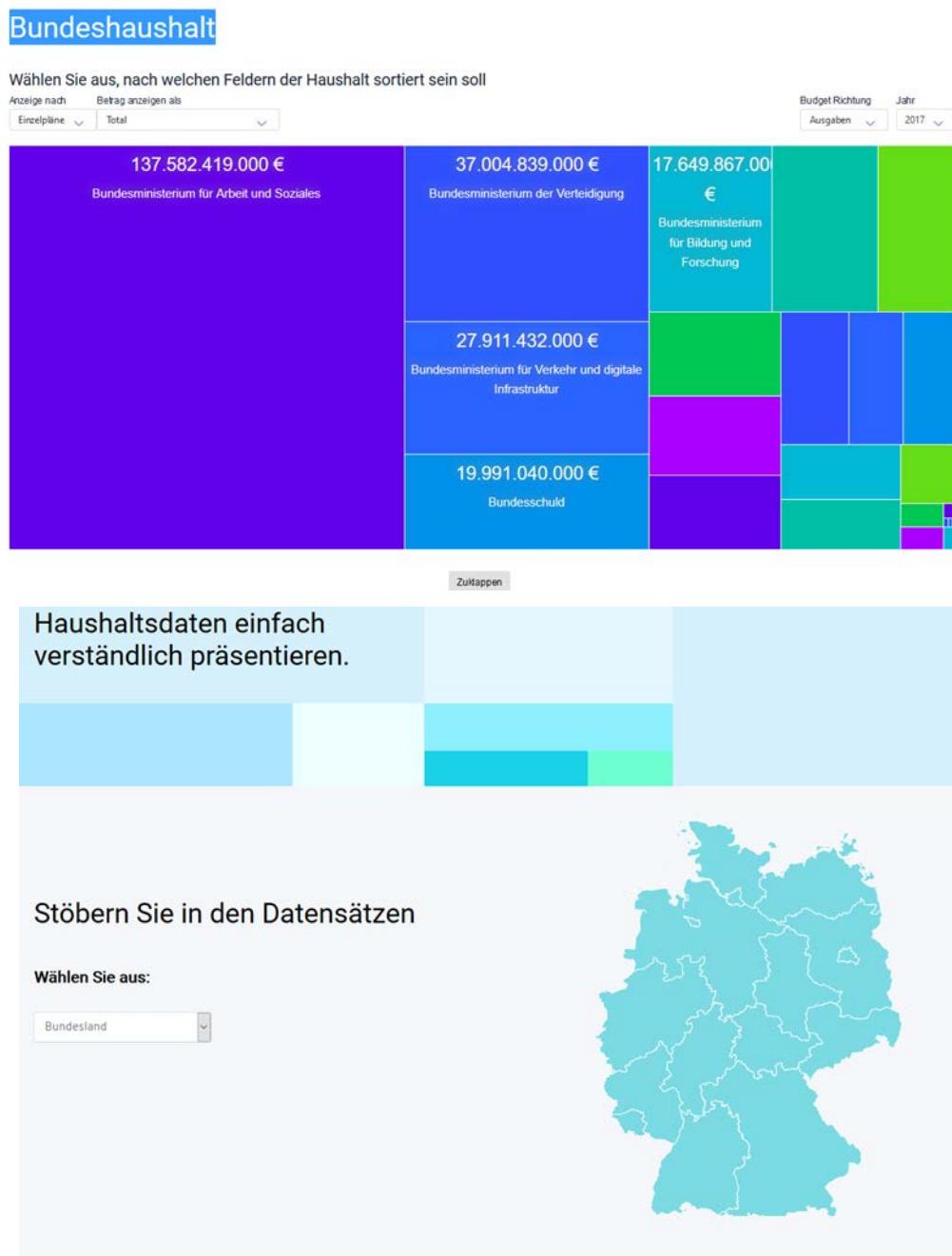
ANNEXES

3. Plateformes et outils numériques de visualisation, d'éducation et de simulation budgétaire

3.1. Visualisation budgétaire

- **Offenerhaushalt, Allemagne :**

Cet outil crée en partenariat avec l'Open Knowledge Foundation permet de visualiser les dépenses du budget fédéral et des Länder (collectivités locales).

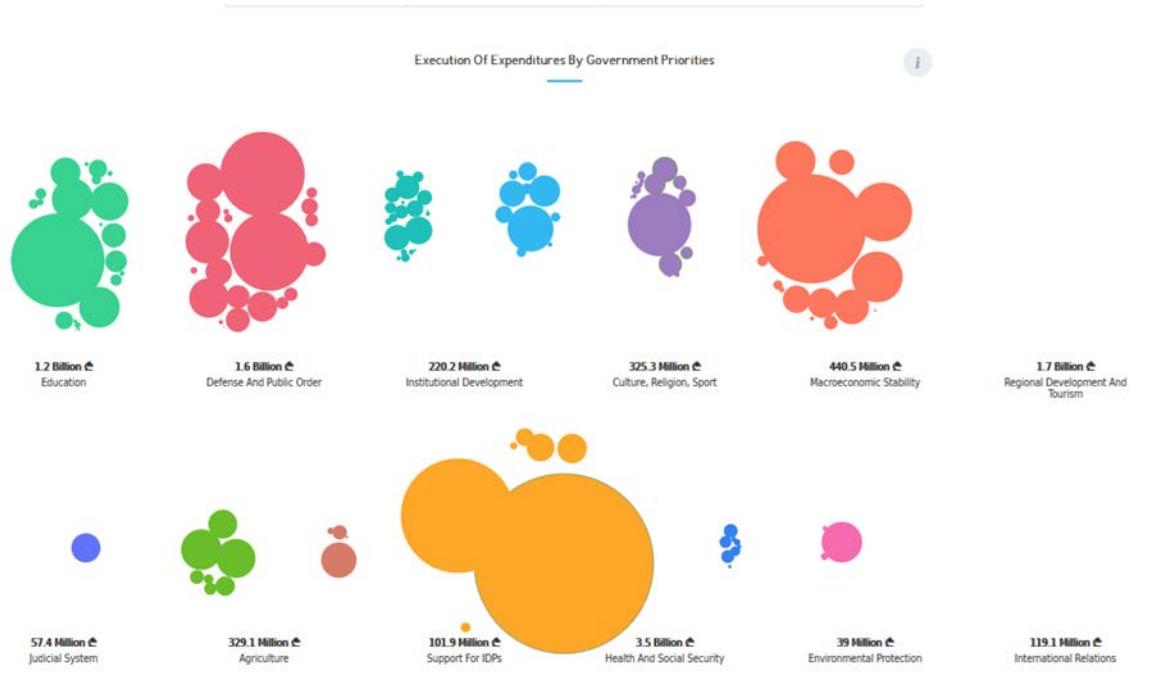




ANNEXES

- Budget Monitor, Géorgie:** Budget Monitor est une plate-forme d'engagement citoyen développée par le Gouvernement de Géorgie, qui fournit des informations analytiques complètes sur les finances publiques. Budget Monitor présente des informations

budgétaires clés, divisées par Ministère et par programmes et en utilisant des visualisations, cet outil permet de sensibiliser les citoyens à la manière dont le budget est dépensé.



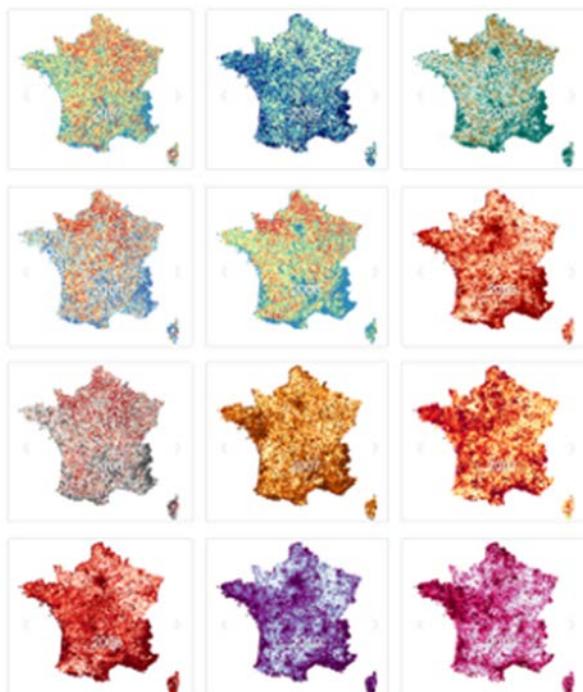
Program Name	Approved Plan	12 Month Actual Spending	Execution Rate(%)
Legislative Activity (01 01)	52,091,000.0 ₩	51,248,398 ₩	98.4%
Library Activities (01 02)	7,590,000.0 ₩	7,525,448 ₩	99.1%
The State Regulation Of Heraldic Activities (01 03)	450,000.0 ₩	449,674 ₩	99.9%
Office Of The National Security Council Of Georgia (03 01)	1,800,000.0 ₩	1,892,534 ₩	105.1%
Administration Of The Government Of Georgia (04 01)	15,822,000.0 ₩	17,940,398 ₩	113.4%
Tax Ombudsman Office (04 02)	678,000.0 ₩	331,295 ₩	48.9%
LEPL Department Of State Language (04 03)	€	2,950 ₩	0%
Office Of State Audit Office (05 01)	14,517,200.0 ₩	14,057,112 ₩	96.8%
LEPL Public Audit Institute (05 02)	€	99,722 ₩	0%
Development Of Election Environment (06 01)	11,197,410.0 ₩	11,091,258 ₩	99.1%
Election Measures (06 02)	35,321,650.0 ₩	37,996,954 ₩	107.6%
Funding Of Political Parties And Non-governmental (06 04)	12,785,000.0 ₩	14,236,393 ₩	111.4%
Support And Development Of Courts Of General Jurisdiction (09 01)	57,470,000.0 ₩	57,426,076 ₩	99.9%



ANNEXES

- **Nosfinanceslocales.fr de Regards Citoyens, France :** NosFinancesLocales.fr a pour objectif de présenter une partie des données comptables des communes

françaises en réutilisant les données financières des communes et les données géographiques des communes.





ANNEXES

3.2. Éducation au budget

- The Price of the State / Tax calculator, Ukraine :

L'association CASE Ukraine a mis en place cet outil pour expliquer la dépense des impôts en décomposant des chiffres économiques incompréhensibles et en les

fournissant d'une manière que le citoyen non-initié au budget puisse comprendre. Un exemple, c'est le « reçu de l'État » qui permet de calculer et visualiser la contribution individuelle au budget à travers l'impôt.

UKRAINE - 2018
RECEIPT FROM THE STATE

Pensions	27,844.79
Education	6,749.93
Social Welfare	5,242.86
Economic Affairs	4,603.95
Interest on the National Debt	4,358.76
Public Order and Safety	3,728.70
Healthcare	3,638.47
Defense	2,955.91
Administration of Government Bodies	2,533.90
Culture and Sport	959.33
Municipal Services	774.88
Environmental Protection	290.81
TOTAL	63,682.28

Paid: in taxes.
Thank you for your business!

CASE Ukraine
Price of the State

Your Receipt

While you may not realize that you directly pay into the state budget, the fact of the matter is that the taxes you pay every day, whether whilst purchasing goods in a shop or receiving income from your work, directly contribute to government spending. The government is spending your money to provide fundamental services like education, healthcare, and law enforcement.

This 'Receipt from the State' shows you not only how much you pay in taxes each year, but also exactly how the government allocates your tax money. Remember, the government services that we so often take for granted are not free, so it is absolutely imperative that we make sure that the government is spending our tax money honestly and responsibly.

Share this receipt with your friends:

<http://cost.ua/en/calculator/receipt/GZl8R>

Compare with the average receipt



ANNEXES

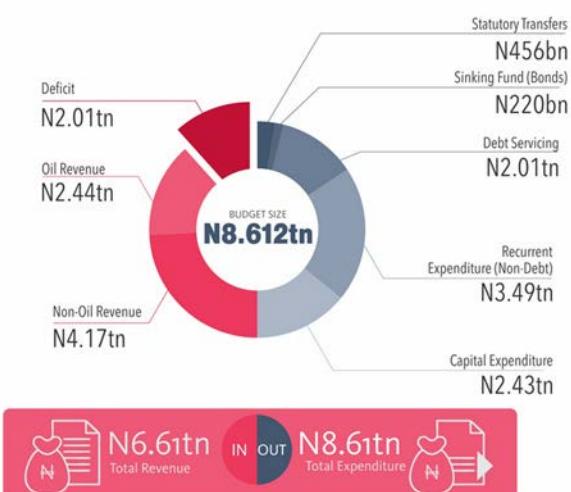
- BudgIT, Nigeria :

L'association BudgIT permet au grand public, de mieux comprendre le budget à travers des supports visuels et les données fournies par le gouvernement. Ces types de

visualisations permettent de diffuser des informations sur le budget de manière plus claire, compréhensible et efficace.

.

FG's 2018 PROPOSED BUDGET BUDGET OF CONSOLIDATION





ANNEXES

3.3. Simulation budgétaire

• Budget Citoyen, Canada :

Budget citoyen est une application de simulation budgétaire, éducative, ludique mais sérieuse qui utilise les données budgétaires réelles. Elle a été développée au Canada par l'organisation à but non lucratif Opennorth, pionnière de l'open data. Le simulateur peut être utilisé aussi bien pour faire de la pédagogie budgétaire que pour organiser des consultations. Aujourd'hui une centaine de villes canadiennes et américaines l'utilisent, par exemple le budget 2018 de la ville de Sudbury .

The screenshot shows a simulation for infrastructure maintenance. At the top, a yellow bar states: "Vous avez augmenté vos impôts par 0,87 \$ annuellement ou 0,03 %, en plus de 3,5%. Cela pourrait entraîner une amélioration du niveau de service." Below this, a section titled "Infrastructure" contains a sub-section for "Entretien des routes". It includes a thumbnail image of a road, a slider labeled "Votre choix" with a value of "Bonne" (0,3), and a note about the impact on property taxes. Another section for "Entretien hivernal des routes" follows, with similar components.





LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 6 mars 2018 (Représentants de la société civile)

- J plus plus : datajournalisme - M. Nicolas Kayser Bril
- OpenBudget.fr - M. Florent André, fondateur et responsable, et M. Sébastien Chardron
- Open Knowledge / Where does my money go : Open Knowledge France - Mme Cécile Le Guen

Mardi 13 mars 2018 (aspects macroéconomiques et financiers)

- M. Ronnie Downes, chef adjoint de la division du budget et dépenses publiques (BUD) à l'OCDE et Mme Lisa von Trapp, spécialiste du rôle des parlements en matière budgétaire
- M. Aboubakry Sy, conseiller pédagogique en économie et en finances publiques, direction de la formation (ENA)

Mardi 3 avril 2018 (Représentants du ministère de l'économie et des finances)

- Direction du Budget – M. Renaud Duplay, sous-directeur de la première sous-direction et M. Pierre Chavy, chef du bureau des lois de finances
- Direction générale des finances publiques – M. Olivier Rousseau, sous-directeur de la comptabilité de l'État

Mardi 10 avril 2018 (Budget participatif : l'exemple islandais)

- M. Robert Bjarnason, président de la fondation « Citizens » en Islande
- Mme Unnur Margrét Arnardóttir, responsable des projets participatifs citoyens de la ville de Reykjavik (*Better Reykjavik*)

Mardi 17 avril 2018 (expériences locales de budgets participatifs)

- M. Didier Michel, maire de Tilloy-Les-Mofflaines
- M. Stéphane Lenfant, chef de projet Démocratie locale de la ville de Rennes
- Mme Sylvie Baste-Deshayes, responsable du service démocratie participative, Direction citoyenneté et vie des quartiers de la ville de Montreuil
- Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) de la ville de Paris
- M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site « lesbudgetsparticipatifs.fr »

Jeudi 19 et vendredi 20 avril 2018 (Déplacement à Lisbonne)

Entretien à l'Assemblée de la République avec des députés membres de la commission du budget, des finances et de la modernisation administrative :

- Paulo Trigo Pereira, vice-Président de la commission
- Margarida Mano, membre de la commission
- Margarida Marques, membre de la Commission

Entretien à l'Agence de modernisation administrative (AMA) :

- M. Pedro Silva Dias, Président du conseil de l'AMA

Entretien à la *Camara municipal de Lisboa* avec les responsables du budget participatif :

- Mme Alexandra Moreira de Andrade
- M. Miguel Graça.



SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Dans le cadre des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 » lancés par le Président François de Rugy, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé d'ouvrir la participation des citoyens aux travaux parlementaires et au processus de réforme de l'Assemblée nationale, dans un esprit de transparence et d'ouverture du débat à la société.

Du 20 mars au 4 mai 2018, les internautes ont été invités à partager leurs contributions sur la page relatives aux consultations du site assemblee-nationale.fr en répondant à la question suivante :

« Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ? Toujours dans le but de contribuer à recréer un dialogue constructif entre représentants politiques et citoyens, le groupe de travail a été chargé d'étudier les possibilités de mettre en œuvre des mécanismes participatifs à l'occasion du vote du budget. La comparaison avec les expériences étrangères, notamment celle du Portugal, et celles des collectivités territoriales seront les bienvenues. »

À la date de clôture, dix contributions ont été déposées, pouvant faire l'objet de commentaires et de soutiens. Au total, douze internautes ont participé au débat.

À l'exception d'un internaute, tous les participants ont apporté leur soutien à la démarche participative ; par

exemple, un internaute a fait observer qu'il n'y avait « *Jamais trop de démocratie* » ; un autre note que « *s'il ne s'agit pas de remettre en cause le mandat confié à nos représentants, les citoyens doivent aussi avoir leur mot à dire en dehors des périodes électorales* ».

Plusieurs internautes ont recommandé au groupe de travail d'examiner les expériences de mise en place d'un budget participatif au sein des collectivités territoriales (par la Ville de Paris) ou à l'étranger (avec l'exemple du Portugal). Ces exemples ont fait l'objet d'études par le groupe de travail.

Les internautes ont également mis en avant les aspects positifs de la démarche participative en matière budgétaire : renforcement de la transparence dans les choix budgétaires, implication des citoyens avec leurs compétences et leurs expériences, par exemple des personnes handicapées, fragiles ou dépendantes.

Deux participants ont cependant exprimé des craintes que cette participation soit biaisée au profit de certains groupes non représentatifs et qu'elle remette en cause la démocratie représentative : « *Si j'ai voté pour des représentants, ce n'est pas pour qu'ils me demandent mon avis tous les 4 matins* ». La discussion qui en a suivi a permis de conclure que cette démarche avait comme intérêt que « *les décideurs publics se donnent les moyens de présenter les termes du débat* ».

