

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE
COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Responsables budgétaires des parlements et des Institutions
budgétaires indépendantes de l'OCDE

PRINCIPES DE L'OCDE À L'USAGE DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES

(Le 12 février 2013)

Pour obtenir plus d'information, veuillez prendre contact avec :

Lisa VON TRAPP

Secrétariat de l'OCDE

Tél. : +33 1 45 24 81 33

Lisa.vontrapp@oecd.org

PRINCIPES DE L'OCDE À L'USAGE DES INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES¹

Introduction

En avril 2011, les délégués à la 3^e réunion annuelle des Responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes des pays de l'OCDE (RBP) ont chargé le Secrétariat de l'OCDE d'élaborer une série de principes à l'usage des institutions budgétaires indépendantes. En juin 2011, la demande des RBP a été avalisée par le Groupe de travail des Hauts responsables du budget (HRB). Une première série de principes a été présentée aux deux entités aux fins d'examen et de commentaires, en février et en juin 2012 respectivement.

Les *Principes* s'inspirent des discussions avec les RBP et les HRB²; des travaux antérieurs de l'OCDE consacrés à la création et aux opérations des bureaux parlementaires du budget; des résultats d'un sondage auprès des membres du réseau des RBP; et de travaux de recherche récents sur les institutions budgétaires indépendantes (IBI) dans les pays membres de l'OCDE. Pour orienter l'élaboration des *Principes*, l'OCDE a créé un Groupe de référence. Composé de dirigeants et dirigeants adjoints des institutions budgétaires indépendantes du Canada, de la Corée, des Pays-Bas, de la Suède, du Royaume-Uni et des États-Unis, ainsi que de deux anciens présidents d'institutions en Hongrie et en Suède, le Groupe de référence a enrichi le document de son point de vue critique, fondé sur son expérience pratique.

Dans le cadre des préparatifs entourant l'élaboration des *Principes*, l'OCDE a entrepris une étude auprès des institutions budgétaires indépendantes prises au sens large dans 15 pays membres. En 2013, l'étude a été élargie pour inclure la Finlande et la France. Les notes par pays qui ont résulté de ces travaux fournissent un ensemble unique de données comparables pour les entités suivantes :

1. Australie – *Parliamentary Budget Office*
2. Autriche – Comité de la dette publique
3. Belgique – Conseil supérieur des finances
4. Canada – Directeur parlementaire du budget (DPB)
5. Corée – Bureau du budget de l'Assemblée nationale (NABO)
6. Danemark – Conseil économique
7. États-Unis – *Congressional Budget Office (CBO)*
8. Finlande – Bureau exécutif et de vérification de la politique budgétaire (Bureau national de vérification)
9. France – Haut conseil des finances publiques
10. Irlande – *Fiscal Advisory Council*

¹ Élaborés par Lisa von Trapp, Division du budget et des dépenses publiques de l'OCDE, en collaboration avec un Groupe de référence formé des membres suivants : George Kopits, membre du Conseil de politique budgétaire, Portugal, et ancien président du Conseil budgétaire de la Hongrie; Kevin Page, directeur parlementaire du budget, Canada; Young Jin Joo, chef, Bureau du budget de l'Assemblée nationale, Corée; Coen Teulings, directeur, Bureau de l'analyse des politiques économiques, Pays-Bas; Lars Jonung, président, Conseil de politique budgétaire, Suède; Lars Calmfors, ancien président, Conseil de politique budgétaire, Suède; Robert Chote, président, *Office for Budget Responsibility*, Royaume-Uni; Bob Sunshine, directeur adjoint, *Congressional Budget Office*, États-Unis. L'auteure remercie Barry Anderson, Mostafa Askari, Jon Blöndal, Frits Bos, Edwin Lau, Ian Lienert, Mario Marcel et Joachim Wehner pour leurs précieux commentaires.

² Voir G. Kopits, « Independent Fiscal Institutions : Developing Good Practices », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 11, n° 3, 2011, p. 35-52.

Les présentations et documents sur les institutions financières indépendantes dont il a été question aux réunions annuelles des responsables budgétaires des parlements et des institutions financières indépendantes des pays de l'OCDE sont disponibles sur : <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/budgetisation/responsablesbudgetairesdesparlementsdespaysdelocdepbo.htm>

11. Mexique – *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* (CEFP)
12. Pays-Bas – Bureau d'analyse de la politique économique (CPB)
13. Portugal – Conseil des finances publiques (CFP)
14. République slovaque – Conseil de responsabilité budgétaire
15. Royaume-Uni – *Office for Budget Responsibility* (OBR)
16. Slovénie – Conseil budgétaire
17. Suède – Conseil de politique budgétaire (FPC)

Les notes par pays traitent du contexte économique et politique dans lequel ces institutions ont vu le jour, ainsi que des aspects suivants :

- fondement juridique;
- mandat;
- lien avec l'exécutif et le législatif;
- budget;
- direction et effectif;
- programme de travail;
- fonctions;
- accès à l'information;
- transparence;
- gouvernance, appui consultatif, mécanismes de contrôle et d'évaluation.

De plus, elles présentent brièvement le rôle du parlement dans le processus budgétaire de chaque pays. Pour rédiger les notes par pays, le Secrétariat de l'OCDE a mené une vaste consultation auprès des responsables de certaines IFI, d'agents des parlements et de hauts fonctionnaires, d'universitaires et d'autres parties concernées. On prévoit que cette étude sera élargie afin d'inclure de nouvelles institutions.

Les institutions budgétaires indépendantes (IBI) aujourd'hui

Relativement récentes et peu nombreuses dans le monde, les institutions budgétaires indépendantes existent depuis plusieurs dizaines d'années. Actuellement, il se dessine, dans les pays membres de l'OCDE, une tendance manifeste à l'égard de la création d'IBI. Rien qu'au cours de la dernière décennie, on a assisté à la création des institutions en Corée (2003), en Suède (2007), au Canada (2008), en Hongrie (2009, néanmoins abolie en 2011), en Slovénie (2010), au Royaume-Uni (2010), et en Australie, en Irlande, au Portugal et en République slovaque (2011-12). Plusieurs pays sont en voie de le faire tandis que d'autres s'affairent à réviser ou à améliorer le mandat d'institutions existantes. La crise économique a par ailleurs amplifié cette tendance, les gouvernements, les organes régionaux et internationaux et certains universitaires voyant dans ces institutions (outre le renforcement ou la création de règles financières) un moyen d'accroître la discipline budgétaire et de lutter contre les déficits et l'accumulation de la dette. De plus, ils reconnaissent le potentiel que présentent les institutions budgétaires indépendantes en matière de réduction des asymétries d'information, pour renseigner le public et rehausser la qualité du débat public.

Il est difficile de définir les institutions budgétaires indépendantes de façon stricte (ce qui nous avons évité de faire ici) du fait de leur hétérogénéité. Certaines relèvent du pouvoir législatif, d'autres de l'exécutif. La mesure et la nature de leur indépendance, l'organisation de leur direction, la taille de leur effectif et de leur budget, ainsi que la portée de leurs attributions et fonctions varient considérablement. La variation de leurs fonctions et le point de mire de leurs travaux dépendent directement du contexte national dans lequel elles évoluent. Malgré la diversité, toutes les IBI partagent l'objectif d'améliorer la discipline budgétaire et de promouvoir la transparence et la responsabilité budgétaire.

Pour élaborer les *Principes* et choisir les institutions qui feraient partie de la première étude d'institutions types dans 15 pays membres de l'OCDE, nous avons opté pour une définition large qui tient compte de la diversité des institutions : entité indépendante financée par le trésor public et placée sous l'autorité légale du législatif ou de l'exécutif, qui assure un contrôle et une analyse non partisans de la politique budgétaire et de ses résultats, et formule parfois des conseils à ces égards. Élément essentiel de

cette définition : les IBI jouent un rôle prospectif en matière de diagnostic *ex ante* (contrairement aux institutions de vérification publique, dont la fonction *ex post* est tout aussi indispensable).

Les IBI ne sont pas une panacée. Des arrangements organisationnels différents peuvent tout aussi bien fonctionner dans d'autres pays. Par conséquent, il ne faut pas voir les *Principes* de l'OCDE comme une recommandation générale à l'égard de la création d'IBI dans les pays membres, pas davantage qu'elles ne cherchent à prescrire les fonctions des IBI. Au contraire, pour les pays qui se sont dotés d'une IBI ou qui envisagent de le faire, les *Principes* prônent des leçons et pratiques exemplaires tirées de l'expérience acquise à ce jour. Ils soulignent les valeurs fondamentales qu'une IBI devrait aspirer à appliquer et à promouvoir : l'indépendance, la neutralité politique, la transparence et la responsabilité, en plus de démontrer sa compétence technique et de produire des travaux de la plus grande qualité, capables de résister à l'examen du public. Les *Principes* visent par ailleurs à aider les pays à surmonter les défis auxquels ils peuvent se heurter au moment de concevoir un environnement habilitant, propice au rendement optimal d'une IBI et à sa pérennité. Les enjeux sont grands. Malgré leur popularité croissante, les IBI courent un risque réel lorsqu'elles produisent des analyses critiques, particulièrement durant leurs premières années d'existence. Néanmoins, l'expérience de pays dotés d'une telle institution depuis un certain temps montre que – même si cela ne fait pas toujours l'unanimité – les IBI sont vues comme des partenaires importants des ministères des Finances et des comités parlementaires du budget dans la promotion de politiques budgétaires crédibles.

Principes de l'OCDE à l'usage des institutions financières indépendantes

Les 23 principes proposés suivants sont répartis en neuf grands thèmes : (1) appropriation locale; (2) indépendance et neutralité politique; (3) mandat; (4) ressources; (5) liens avec le pouvoir législatif; (6) accès à l'information; (7) transparence; (8) communication; (9) évaluation externe.

1. Appropriation locale

1.1. Appropriation, consensus et engagement à l'échelle nationale, d'un bout à l'autre du spectre politique, sont essentiels à l'efficacité et à la pérennité de toute IBI. Le pays qui veut créer une IBI tirera certainement profit de l'étude de modèles existants et de l'expérience d'autres pays, mais il ne doit pas chercher à reproduire artificiellement ou à imposer les modèles d'autres États. Les autorités régionales ou internationales peuvent assurer une protection ou un soutien utile.

1.2. Le rôle et la structure de l'IBI doivent être définis à partir des besoins locaux et de l'environnement institutionnel en place. La structure doit aussi tenir compte des limites en matière de capacité, notamment dans les pays les plus petits³. Les caractéristiques fondamentales d'une IBI, dont les protections offertes, doivent être compatibles avec le cadre juridique, le régime politique et la culture du pays. Ses fonctions doivent tenir compte du cadre budgétaire du pays et des problèmes à résoudre.

2. Indépendance et neutralité politique

2.1. La neutralité politique⁴ et l'indépendance sont les préalables d'une IBI performante. Une entité réellement non partisane ne cadre pas ses analyses dans un contexte politique ; elle s'efforce constamment de faire la preuve de son objectivité et de son excellence professionnelle et travaille pour tous les partis. L'IBI ne devrait donc de préférence détenir aucune responsabilité en matière d'élaboration de politiques normatives afin de ne pas donner une impression de partisanerie.

2.2. La direction⁵ de l'IBI doit être choisie en fonction du mérite et de la compétence technique, sans égard à l'allégeance politique. Les qualités doivent être formelles – notamment en ce qui concerne la situation professionnelle et une expérience pertinente de la fonction publique ou académique. Les qualifications doivent englober des compétences manifestes en économie et en finances publiques, ainsi qu'une connaissance du processus budgétaire.

2.3. La durée et le nombre de mandats confiés à la direction de l'IBI doivent être précisés dans la loi, de même que les critères et le processus de renvoi motivé. Préférentiellement, le mandat de la direction ne devrait pas être fonction du cycle électoral. Fixer la durée du mandat au-delà du cycle électoral contribue à accentuer l'indépendance.

2.4. Le poste de chef de l'IBI est rémunéré et de préférence à temps plein⁶. Des normes rigoureuses en

³ Plusieurs pays (dont la Suède, l'Irlande et le Portugal) autorisent les étrangers à siéger aux conseils, ce qui augmente le bassin de candidats compétents et réduit les risques de « pensée unique ». Une telle structure favorise par ailleurs l'indépendance.

⁴ À ne pas confondre avec la « bipartisanerie », qui laisse entrevoir un équilibre entre les partis politiques. La neutralité politique s'entend de l'absence d'influence politique.

⁵ Le titre peut varier : directeur ou président, selon la structure de l'institution. La direction peut être individuelle ou collective (conseil).

⁶ Exceptionnellement, on peut considérer qu'un poste à temps partiel suffit, par exemple si l'IBI a un programme de travail limité, rigoureusement défini, ou si une autre institution assure des fonctions complémentaires ayant une incidence sur la charge de travail de l'IFI. En Suède, le Conseil de politique budgétaire peut utiliser les prévisions macrobudgétaires établies par une autre agence indépendante bien établie, l'Institut national d'études économiques.

matière de conflit d'intérêts au regard d'autres emplois dans la fonction publique ou le secteur privé, particulièrement si les membres du conseil sont employés à temps partiel, s'appliquent également à chacun.

- 2.5. La direction de l'IBI a toute la liberté d'embaucher et de congédier des employés, conformément au code du travail en vigueur.
- 2.6. Les employés sont sélectionnés à l'issue d'un concours ouvert fondé sur le mérite et la compétence technique, indifféremment de l'allégeance politique. Les conditions d'emploi sont inspirées de celles de la fonction publique (ou du service parlementaire)⁷.
- 2.7 Pour renforcer son indépendance, l'IBI occupe des locaux distincts de ceux des pouvoirs législatif et exécutif.

3. Mandat

- 3.1. Le mandat de l'IBI est clairement défini dans la loi, ainsi que notamment les types de rapports et d'analyses qu'elle est appelée à produire, les parties autorisées à demander des rapports et des analyses et, s'il y a lieu, les délais de publication.
- 3.2. L'IBI doit pouvoir produire des rapports et des analyses de sa propre initiative. De même, elle doit disposer de l'autonomie nécessaire pour établir son propre programme de travail dans les limites de son mandat.
- 3.3. Le mandat doit préciser clairement où se situe l'IBI dans le processus budgétaire. Sans s'y limiter, les tâches types de l'IBI comprennent entre autres : élaboration de perspectives économiques et financières (à court, à moyen ou à long terme) ; établissement de projections de référence (fondées sur les politiques en place) ; analyse des propositions budgétaires de l'exécutif ; surveillance du respect des règles budgétaires ou des objectifs officiels ; établissement des coûts de projets de loi importants ; études analytiques de questions précises⁸.

4. Ressources

- 4.1. Les ressources nécessaires doivent être allouées à l'IBI pour qu'elle puisse s'acquitter crédiblement de son mandat, rémunérer ses employés et, s'il y a lieu, les membres du conseil. Les crédits accordés à l'IBI doivent être rendus publics et traités de la même façon que les budgets d'autres organismes indépendants, comme les bureaux de vérificateur, par souci d'indépendance. Accorder un budget pluriannuel à l'IBI permet d'en accroître l'indépendance et d'offrir une protection supplémentaire contre les pressions politiques.

5. Lien avec le pouvoir législatif

- 5.1. Le pouvoir législatif exerce des fonctions de reddition de comptes essentielles dans le processus budgétaire du pays. Que l'IBI relève du législatif ou de l'exécutif, des mécanismes doivent être prévus pour encourager le parlement à s'acquitter de sa responsabilité. Il peut s'agir entre autres de ce qui suit : (1) dépôt de tous les rapports de l'IBI au parlement, de préférence par l'intermédiaire du comité parlementaire du budget (ou l'équivalent), dans un délai permettant la tenue d'un débat pertinent; (2) comparution des dirigeants ou des cadres supérieurs de l'IBI

⁷ Étant donné que la majorité des IBI sont de petite taille, on peut offrir aux employés la mobilité professionnelle au sein de la fonction publique élargie. Toutefois, la prudence est de mise pour éviter les conflits d'intérêts.

⁸ D'autres fonctions sont exécutées par des IBI bien établies, comme l'établissement des coûts des programmes électoraux par le Bureau d'analyse de la politique économique des Pays-Bas, ou l'évaluation des programmes par le bureau du budget de l'Assemblée nationale de Corée.

devant le comité du budget (ou l'équivalent) pour répondre aux questions des parlementaires; (3) étude par les parlementaires du budget de l'IBI; (4) participation du comité parlementaire du budget (ou l'équivalent) dans la nomination et le renvoi des dirigeants de l'IBI.

- 5.2. Le rôle de l'IBI vis-à-vis du comité parlementaire du budget (ou de son équivalent), ou d'autres comités et aux parlementaires en ce qui a trait aux demandes d'analyse doit être clairement défini dans la loi. L'IBI étudiera de préférence les demandes des comités et sous-comités plutôt que celles des parlementaires ou des partis politiques individuels. Cela vaut particulièrement pour les IBI qui relèvent du pouvoir législatif.

6. Accès à l'information

- 6.1. Les données fournies par le gouvernement et celles de l'IBI sont souvent asymétriques – et ce quelles que soient les ressources allouées à l'IBI. Il en résulte ainsi l'obligation de garantir dans la loi – et au besoin, de le réitérer dans des protocoles ou ententes – que l'IBI a accès en temps utile à toute l'information pertinente —dont la méthodologie et les hypothèses à l'appui du budget et d'autres propositions financières. L'information doit être fournie gratuitement ; à défaut, des ressources suffisantes doivent être allouées au budget de l'IBI pour couvrir les coûts des analyses fournies par des services d'actuariat ministériels.
- 6.2. Toute limite imposée à l'accès aux données du gouvernement doit aussi être explicitement mentionnée dans la loi. Des protections peuvent être prévues⁹ en ce qui a trait aux renseignements personnels (par exemple la confidentialité du contribuable) et aux renseignements de nature délicate dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

7. Transparence

- 7.1. Promouvoir la transparence des finances publiques étant un objectif clé de l'IBI, celle-ci est tenue de faire preuve de la plus grande transparence. En veillant à la transparence pleine et entière de ses travaux et activités, elle maximise son indépendance et peut ainsi forger sa crédibilité aux yeux du public.
- 7.2. Les rapports et analyses de l'IBI (y compris le détail de la méthodologie et des données sous-jacentes) doivent être rendus publics et accessibles gratuitement par tous. Comme il est mentionné au point 5.1, tous les rapports et analyses doivent être déposés au parlement dans un délai permettant de tenir un débat pertinent¹⁰, et les dirigeants de l'IBI doivent pouvoir comparaître devant les comités parlementaires.
- 7.3. La date de publication des rapports et analyses importants doit être fixée de manière officielle, notamment pour qu'il soit possible de coordonner leur parution avec celle des rapports et analyses du gouvernement¹¹.
- 7.4. L'IBI doit publier ses rapports et analyses en son nom, y compris sur son site web, et ne pas les fournir à d'autres institutions parlementaires ou gouvernementales pour qu'elles se chargent de les publier à sa place.

⁹ Par exemple, l'habilitation sécuritaire du personnel employés par l'IBI.

¹⁰ Par exemple, le *Congressional Budget Office* des États-Unis produit des estimations au début du processus législatif – tenues confidentielles jusqu'à ce que la proposition législative soit rendue publique – ce qui aide à l'élaboration des projets de loi.

¹¹ Il faut éviter de donner l'impression que les rapports de l'IBI sont publiés à un moment qui favorise le gouvernement ou les partis de l'opposition.

8. Communication

- 8.1. L'IBI indépendante doit établir dès sa création des voies de communication efficaces, notamment avec les médias, la société civile et autres intéressés. L'influence de l'IBI sur les politiques budgétaires étant de nature persuasive (et non pas coercitive par l'imposition de sanctions juridiques et autres mesures punitives), la couverture médiatique de ses travaux contribue à informer les circonscriptions, lesquelles peuvent faire pression sur le gouvernement pour qu'il fasse preuve de transparence et de responsabilité en matière budgétaire.

9. Évaluation externe

- 9.1. L'IBI doit se doter d'un mécanisme d'évaluation externe de ses travaux. Cette évaluation, confiée à des spécialistes locaux ou internationaux, peut prendre différentes formes : étude d'échantillons de travaux ; évaluation annuelle de la qualité des analyses ; conseil ou comité consultatif permanent ; examen par des pairs d'une IBI d'un autre pays.