



Eric OLIVA

*Professeur des Universités, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique*

# Les Institutions financières indépendantes : des institutions récentes en quête d'identité et de légitimité

## Rapport introductif

**Mots-clés :** institutions financières indépendantes - institutions budgétaires indépendantes - Haut conseil des finances publiques - Fonds monétaire international (FMI) - Organisation de coopération et de développement économique - OCDE - Union européenne

Hormis quelques exceptions, les Institutions financières indépendantes sont apparues récemment avec la crise financière de 2008/2009. Elles se sont considérablement développées depuis ces dernières années et sont devenues des institutions incontournables dans le domaine des finances publiques. Ce rapport introductif a pour objet de dresser le bilan des principales questions posées par l'apparition de ces institutions. Une première partie est ainsi consacrée à l'identité des Institutions financières indépendantes en s'interrogeant non seulement sur leurs spécificités propres mais aussi sur leur place dans les systèmes constitutionnels des États. Ces institutions posent en effet, compte tenu de leur diversité, des difficultés d'identification mais elles sont également à la recherche d'une identité dans la mesure où elles s'intègrent dans un contexte institutionnel existant. La deuxième partie porte sur l'utilité des Institutions financières indépendantes. Il s'agit de s'interroger, non seulement sur leurs missions, mais aussi sur leur utilité ainsi que les critiques qu'elles ont pu susciter.

1. Lorsqu'il découvre les Institutions financières indépendantes, le spécialiste des finances publiques aurait tendance à se prendre pour un astrophysicien découvrant dans la galaxie des institutions financières une nouvelle forme de planète voire

même une supernova. Le spécialiste des finances publiques aurait d'ailleurs tendance à devenir un adepte de la logique quantique tant les institutions paraissent hétéroclites et leurs effets diversifiés et somme toute difficilement quantifiables.

2. Les IFI, hormis quelques exceptions sont apparues assez récemment. Il est coutume de voir dans le Conseil supérieur des finances belges, le doyen des institutions financières puisqu'il a été institué en 1836. Le bureau néerlandais de la politique économique (CPB) a été créé en 1945 plutôt pour la planification économique liée à la reconstruction d'après-guerre. Les années 60 ont connu la création du Conseil économique danois (1962) et du Conseil économique allemand (1963). En 1970 l'Autriche créait également un Conseil consultatif des finances. Mais selon Patrizia Magaro<sup>1</sup>, « *L'expérience qui a eu le plus de succès parmi les institutions budgétaires indépendantes s'est toutefois développée aux États-Unis où, en 1974, a été créé le Congressional Budget Office (CBO), dans le but d'aider le pouvoir législatif en matière de finances publiques (en reprenant l'expérience positive du Legislative Analyst's Office, le non partisan fiscal and policy advisor de la California State Legislature introduit en 1941)* ». Le Congressional budget office est issu de circonstances particulières liées au coût exorbitant de la guerre du Vietnam et aux coupes budgétaires réalisées par l'administration Nixon sur des programmes sociaux qui avaient été pourtant acceptés par le Congrès. Le CBO américain est ainsi devenu le chien de garde du Congrès (congressional watchdog) lui permettant de contrôler la politique budgétaire de l'exécutif.

Quelques IFI ont été créées dans les années 1990 en Iran (Centre d'études du secteur public), en Belgique (Bureau fédéral de la planification 1994), en Géorgie (Office parlementaire du budget 1997), au Mexique, (Centre d'études des finances publiques (1998).

Les deux tiers des 39 conseils budgétaires existants ont été toutefois créés après 2007, pendant et après la crise financière mondiale et la crise de la dette « souveraine » européenne. Leur création au sein de l'Union européenne a été vivement conseillée par les Autorités européennes qui y ont trouvé un moyen de garantir dans les États membres le renforcement de la règle d'or. Toutefois des IFI ont également été créées dans le reste du monde également après la crise financière ou même pour certains d'entre eux avant, en Afrique du sud (Office parlementaire du budget 2014), en Australie avec l'Office parlementaire du budget créé en 2012, au Canada (Office parlementaire du budget 2008), au Chili (Conseil consultatif financier 2014) et en Colombie (Comité consultatif des règles financières 2012), en Corée du sud, (Office budgétaire de l'Assemblée nationale 2003), au Kenya (Office parlementaire du budget 2007), au Pérou (Conseil financier

2015) et en Ouganda, (Office parlementaire du budget 2001).

La majorité des institutions financières a ainsi une existence très récente souvent inférieure à dix années. Encore convient-il de préciser que les institutions plus anciennes ont le plus souvent vu leurs missions évoluer depuis la crise financière à l'occasion des textes internes organisant la stabilité et la discipline budgétaire.

3. L'étude des institutions financières indépendantes renvoie au point de vue épistémologique à ce que Gaston Jèze appelait, non sans ironie, l'école historique ou les juristes de la finance qui « ne s'occupent que de décrire les organismes et rouages politiques ou administratifs et les règles de droit positif par lesquels s'exercent l'activité financière de l'État »<sup>2</sup>. À tout considérer cette approche des finances publiques n'a jamais vraiment disparu, elle a bien entendu été renouvelée par la prise de conscience de la complexité des phénomènes financiers fussent-ils simplement institutionnels et juridiques. Les IFI révèlent une forte mutation de la science des finances publiques, dans la mesure où elles témoignent d'un certain désenchantement du droit provoqué probablement par la montée des écoles sociologiques<sup>3</sup> et l'ouverture selon Jürgen Habermas de nouveaux espaces communicationnels. En effet les institutions financières modernes sont largement incitées à communiquer leurs informations par la publicité de leurs travaux et l'organisation de relations étroites avec les médias. Ce sont, par essence, de nouvelles institutions s'intégrant dans la nouvelle architecture médiatisée de l'espace public. Par conséquent l'étude des IFI ne saurait bien entendu se réduire à une simple description de l'institution et de son fonctionnement à partir de la simple exégèse de leurs textes constitutifs. Elle appelle des considérations largement pluridisciplinaires faisant écho au droit, à la science politique, à l'économie politique mais aussi à l'économétrie ou la science des organisations.

La doctrine juridique, en particulier francophone a été relativement déstabilisée par ces nouvelles autorités indépendantes qui paraissent toujours, à bien des égards, mystérieuses. Les écrits relatifs à ces institutions relèvent pour l'essentiel encore d'autres IFI qui sont les institutions financières internationales et en particulier le FMI et l'OCDE. Or la nature de ces institutions, composées le plus souvent d'économistes ou d'économétristes provoque une certaine distorsion de l'étude des IFI laissant bien souvent de côté les aspects juridiques pour se consacrer davantage à la dimension économique et financière des institutions. En

<sup>1</sup> Magaro P., « Les Institutions budgétaires indépendantes », RFFP mai 2014, n° 126, p. 99.

<sup>2</sup> Jèze G., « Cours de Finances publiques 1930-1931 », Giard, Paris, 1931, p. 16.

<sup>3</sup> Habermas J., « Droit et démocratie », NRF-Essais, Gallimard, 1992, p. 355.

témoignent le faible degré de précisions quant à la nature des dispositions juridiques instituant les IFI (législative or exécutive branch), l'absence de réflexion sur la nature contraignante ou pas de leurs différents actes, l'emploi de termes utilisés également par la science juridique mais parfois dans un sens beaucoup plus large (normes, gouvernement général...).

**4.** Nonobstant ces quelques défauts, il convient de saluer les efforts des organisations internationales financières qui ont toutes deux conçu une base de données des institutions financière indépendantes qui permet déjà au juriste financier d'identifier les différentes institutions et de voir leurs principales caractéristiques. Elles facilitent ainsi dans la lignée de Gaston Jèze ou de Henry Laufenburger, les études comparatives de finances publiques. Les travaux des organisations internationales mettent en exergue l'origine de ces institutions qui se trouve dans le droit global international qui ne repose pas nécessairement sur des traités ou des engagements internationaux classiques mais plutôt sur du droit souple issu de rapport, recommandations ou études menées par les différents organismes. Les IFI sont un autre révélateur de la globalisation du droit des finances publiques. Le travail poursuit son chemin car les Institutions financières indépendantes font désormais partie d'un réseau depuis 2013 créé à initiative du conseil budgétaire slovaque (Conseil pour la Responsabilité Budgétaire ou CBR). Ce réseau, ouvert à toutes les institutions indépendantes de l'Union européenne, leur fournit un cadre pour l'échange de vues, d'expertise et de ressources sur les sujets d'intérêt commun. Il vise à favoriser les échanges d'informations entre institutions sur leurs pratiques, les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs missions, sur leur lecture des textes européens, etc... Le réseau tient deux réunions annuelles.

**5.** L'étude des IFI présente plusieurs intérêts.

- En premier lieu, ces institutions sont relativement nouvelles et elles demeurent encore assez méconnues. Pourtant elles font désormais partie intégrante des processus budgétaire surtout dans le cadre de l'Union européenne et elles doivent ainsi être mieux étudiées afin de connaître notamment leur influence dans la phase préparatoire des prévisions budgétaires.
- En second lieu, ces institutions sont devenues incontournables dans le domaine de la soutenabilité des prévisions budgétaires. En effet c'est à partir de leurs travaux que sont appréciées les hypothèses dressées par les administrations financières nationales lors de la définition des politiques budgétaires mais aussi plus généralement

des politiques publiques dans leur ensemble. Elles sont devenues indispensables à toute rationalisation des choix budgétaire.

- En troisième lieu, comme cela a déjà pu être souligné, ces institutions révèlent un mouvement de globalisation des finances publiques à travers le principe fondateur de transparence. Elles ont notamment pour mission de diffuser largement leurs analyses et d'informer les gouvernants, le public, les organisations internationales ainsi que les marchés financiers sur la situation des finances publiques d'un État, leur soutenabilité et leur réalisme.
- En quatrième lieu, ces institutions révèlent une certaine défiance à l'égard des autorités traditionnelles en particulier des gouvernements et des parlements. Elles reflètent une certaine crise de confiance peut-être à l'égard des institutions politiques préexistantes plus sûrement à l'égard des différentes majorités politiques qui se succèdent au pouvoir, par un phénomène devenu quasiment universel dans les systèmes démocratiques d'alternance. En ce sens, tournée vers la stabilité des finances publiques, les institutions financières indépendantes sont également censées apporter une certaine stabilité aux mécanismes nationaux de définition des politiques budgétaires.

## **6. Problématique : quelles sont les principales questions intéressant les IFI/bilan des interrogations autour des institutions récentes**

Tous ces éléments semblent confirmer l'importance des institutions financières indépendantes et l'utilité de mieux les étudier. La lecture des différents études consacrées aux institutions financières indépendantes révèle semble-t-il deux grandes questions principales.

D'une part, du fait de leur relative nouveauté, ces institutions sont assez difficilement identifiables alors surtout qu'elles apparaissent dans des systèmes institutionnels financiers préexistants connaissant déjà un certain nombre d'autorités chargées globalement d'étudier les questions de finances publiques (Institutions supérieures de contrôle, Banques centrales, offices parlementaires, administrations des ministères, organismes chargés des données statistiques, Conseils économiques...). En témoigne la diversité des dénominations retenues : Institutions financières indépendantes, Institutions budgétaires indépendantes, Conseils financiers indépendants, Offices budgétaires... L'une des premières questions est sans doute celle de l'identification des institutions financières indépendantes dans la nébuleuse des institutions financières en tous genres.

Il appartient dès lors de proposer des critères d'identification qui permettront plus précisément d'isoler les Institutions financières indépendantes d'autres institutions.

D'autre part, l'utilité des institutions financières indépendantes soulève une abondante littérature parfois assez critique. L'étude des institutions financières indépendantes doit ainsi permettre d'identifier assez clairement leur rôle qui bien souvent confine avec celui d'autres autorités. Toute étude doit également porter sur leur effectivité. A quoi servent-elles, ont-elles une réelle utilité ?

- Plan : L'étude des IFI étant par définition complexe, un plan simple sera retenu dans ce rapport introductif.

## I<sup>e</sup> Partie : l'identité des Institutions financières indépendantes

### II<sup>e</sup> Partie : l'utilité des institutions financières indépendantes

## I) L'identité des Institutions financières indépendantes

7. L'identification des IFI est une première tâche ardue du fait de leur diversité. Elle suppose l'établissement de différents critères qui permettront de mieux cerner l'identité des institutions financières indépendantes (A). L'identité des institutions financières soulève également une question très importante qui est celle de leur place dans les systèmes constitutionnels nationaux et en particulier dans la séparation des pouvoirs (B).

### A) Les critères d'identification des IFI : des institutions en quête d'identité

8. Un bref aperçu des dénominations retenues par les différents États suggère une extrême diversité des institutions financières indépendantes (1) que les organisations internationales, par leurs travaux de recherches ont tenté d'unifier en participant ce faisant à l'unification d'un concept global (2).

#### 1) Les dénominations retenues par les États, reflet de la diversité des IFI

9. Dénomination des Institutions : Institutions financières indépendantes (risque : acronyme déjà utilisé en anglais International Fiscal institutions) ; Institutions budgétaires indépendantes (Terme retenu par l'OCDE) ; Conseils financiers (fiscal council terme retenu par le FMI).

En réalité un bref aperçu des différentes institutions créées par les États dans le monde fait apparaître une grande diversité des dénominations

qui peuvent être ramenées à trois grandes familles :

#### • La famille des conseils cas de :

Allemagne / Belgique / Chili / Espagne / Estonie / Finlande / France / Grèce / Hongrie / Islande / Irlande / Luxembourg / Malte / Pérou / Portugal / République Tchèque / Roumanie / Serbie / Slovaquie / Slovénie / Suède.

Hormis le cas du Pérou, cette première famille rassemble essentiellement les Institutions budgétaires européennes qui ont été créées dans le cadre du TSCG ou dans le cadre du Six packs au sein de l'Union économique et monétaire pour faire face à la crise financière de 2008/2009.

- **La famille des offices** : concerne la deuxième famille la plus importante plutôt anglo-saxonne d'institutions financières qui sont généralement associées au Parlement :

Afrique du sud / Australie / Autriche / Canada / États unis / Géorgie / Grèce / Irlande / Italie / Corée du sud / Kenya / Lituanie / Ouganda // Pays bas / Royaume uni.

Cette famille souvent des institutions qui ont été créées en dehors du contexte européen et de la crise financière, elles étaient parfois déjà en place avant cette crise et elles dépassent les frontières européennes.

- **La famille des autorités indépendantes** : rassemble plusieurs États qui ont choisi d'accentuer sur l'indépendance des autorités financières : Allemagne / Finlande / Espagne.

- Les autres dénominations sont assez diverses. On trouve ainsi des centres de recherches (Iran / Mexique) ou des Audits (Lituanie / Finlande) ou des Comités consultatifs pour la règle financière (Colombie).

10. Les dénominations sont assez diversifiées mais comme on peut le constater, les choix des États se rassemblent pour l'essentiel autour des conseils ou des offices. Il convient d'ailleurs de relever que de nombreux États n'ont pas véritablement opéré de choix et ont en fait le plus souvent retenu plusieurs institutions en général des conseils et des offices. L'Allemagne dispose ainsi d'un Independent Advisory Board to the Stability Council, c'est-à-dire d'un Comité consultatif indépendant rattaché au Conseil de stabilité.

La question se pose de savoir si cette diversité dans les dénominations révèle une profonde différence entre chaque institution ou est plutôt simplement liée aux choix spécifiques propres aux États. Les éléments de définition des IFI

tentent d'apporter une unité à cette apparente diversité terminologique.

## 2) Les critères de définition des IFI, tentatives d'unification d'un concept global

11. La recherche des critères de définition des IFI est essentiellement motivée par la nécessité de les distinguer d'autres institutions voisines telles que les institutions supérieures de contrôle. Elle doit également amener à distinguer ces institutions des autorités administratives ou publiques indépendantes et peut-être de suggérer que les IFI constituent une catégorie sui generis d'institutions.

Les instances internationales ont proposé des critères d'identification et de définition des IFI qui peuvent faire l'objet d'une synthèse.

### a) Les définitions retenues par les instances internationales et européennes

#### • La définition du FMI

12. « **Un conseil budgétaire est un organisme permanent ayant comme mandat légal ou exécutif d'évaluer publiquement et indépendamment des influences partisans, les politiques budgétaires, les plans et la performance du gouvernement par rapport aux objectifs macro-économiques liés à la viabilité à long terme des finances publiques, à la stabilité macroéconomique à court et moyen terme, et à d'autres objectifs officiels.**

• **En outre, un conseil budgétaire peut effectuer une ou plusieurs des fonctions suivantes :**

– (i) contribuer à l'utilisation de prévisions macroéconomiques et budgétaires impartiales dans la préparation du budget (grâce à la prévision ou à la proposition de niveaux prudents pour les paramètres clés),

– (ii) identifier les options de politique budgétaire raisonnables, et éventuellement, formuler des recommandations et

– (iii) faciliter la mise en œuvre des règles de la politique budgétaire.

– (iv) évaluer le coût des initiatives politiques nouvelles ou prévues »<sup>4</sup>.

Le FMI retient en outre une définition plus générale du « Conseil financier » qui est inspirée de la définition de Monsieur Simon Wren-Levis<sup>5</sup> et qui considère qu'un Conseil financier est une institution publique indépendante chargée de renseigner le débat public à propos de la politique budgétaire.<sup>6</sup>

En résumé pour le FMI une IFI est un :

- **organisme permanent**
- **organisme doté d'un mandat légal ou exécutif**
- **organisme d'évaluation des politiques budgétaires, des plans et de la performance du gouvernement par rapport aux objectifs macro-économiques liés à la viabilité à long terme des finances publiques, à la stabilité macroéconomique à court et moyen terme, et à d'autres objectifs officiels**
- **organisme démocratique car ses évaluations sont publiques**
- **organisme indépendant**
- **organisme impartial**
- **La définition de l'OCDE**

13. L'OCDE s'est heurtée à la difficulté de définition des IBI. Ainsi, peut-on lire qu' :

« Il est difficile de définir les institutions budgétaires indépendantes de façon stricte [...] 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 »<sup>7</sup>.

« **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** ».

Les critères retenus

Pour l' OCDE les IBI sont ainsi :

- **organisme indépendant**
- **organisme financé par le trésor public**
- **organisme placé sous l'autorité légale du législatif ou de l'exécutif**
- **organisme de contrôle et d'analyse de la politique budgétaire et de ses résultats**
- **organisme non partisan (impartial)**
- **organisme de conseil**

<sup>4</sup> X. Debrun, « Renforcer la crédibilité budgétaire : un rôle pour les institutions budgétaires indépendantes ? ».

<sup>5</sup> Wren-Lewis (<https://sites.google.com/site/sjqwrenlewis/fiscalcouncils>).

<sup>6</sup> IMF, « The fonctions and impact of fiscals councils », Juillet 2013, p. 8 ».

<sup>7</sup> OCDE, « Principes de l'OCDE à l'usage des autorités budgétaires indépendantes », Février 2013, p. 3.

FMI	OCDE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• organisme <b>permanent</b></li> <li>• organisme <b>doté d'un mandat légal ou exécutif</b></li> <li>• organisme <b>d'évaluation des politiques budgétaires, des plans et de la performance du gouvernement par rapport aux objectifs macro-économiques liés à la viabilité à long terme des finances publiques, à la stabilité macroéconomique à court et moyen terme, et à d'autres objectifs officiels</b></li> <li>• organisme <b>démocratique car ses évaluations sont publiques</b></li> <li>• organisme <b>indépendant</b></li> <li>• organisme <b>impartial</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organisme <b>indépendant</b></li> <li>• organisme <b>financé par le trésor public</b></li> <li>• organisme <b>placé sous l'autorité légale du législatif ou de l'exécutif</b></li> <li>• organisme <b>de contrôle et d'analyse de la politique budgétaire et de ses résultats</b></li> <li>• organisme <b>non partisan (impartial)</b></li> <li>• organisme <b>de conseil</b></li> </ul>

**Les deux institutions ont retenu six critères de définition des IFI mais certains convergent et d'autres diffèrent légèrement.**

Pour les deux institutions les IFI sont :

- indépendantes
- placées sous l'autorité du pouvoir législatif ou exécutif
- impartiales
- évaluatrices

Pour le FMI en outre les IFI sont permanentes démocratiques et ont un champ plus large qui est intégré dans les hypothèses macro-économiques.

Pour l'OCDE les IBI sont en outre financées par le trésor public et des organismes de Conseil. Leur champ est défini matériellement de manière plus stricte puisqu'il se limite à la politique budgétaire ainsi qu'à ses résultats. En revanche les missions sont abordées de manière plus large car les IBI contrôlent, analysent et conseillent tandis que pour le FMI elles ne font qu'évaluer.

**• La définition de l'UE**

**14.** L'article 2 du Règlement européen du 21 mai 2013<sup>8</sup>, définit les organismes indépendants comme « des organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre, et qui sont fondés sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité ». L'article 2 précise que cela comprend, notamment, un régime statutaire ancré dans les droits nationaux, les réglementations ou des dispositions administratives contraignantes ; l'interdiction de prendre des instructions des autorités

budgétaires de l'État membre concerné ou de tout autre organisme public ou privé ; la capacité de communiquer publiquement en temps utile ; des procédures de nomination des membres fondées sur leur expérience et leur compétence ainsi que des ressources suffisantes et un accès approprié à l'information afin de mener à bien leur mission.

Monsieur Deroose<sup>9</sup> a proposé une classification des IFI européennes en distinguant quatre catégories d'Institutions revêtant des caractéristiques propres.

**1<sup>re</sup> catégorie - Les prévisionnistes :**

- ♣ Mandat comporte exclusivement des tâches liées aux prévisions
- ♣ Institutions anciennes, spécialisées depuis longtemps dans le domaine
- ♣ Mandat inclut souvent d'autres missions à caractère technique
- ♣ Large autonomie de facto fondée sur l'expertise plus que sur des garanties juridiques
- ♣ Personnel étoffé
- ♣ Incorporation très récente dans le groupe des IBI (depuis le règlement 473/2013)

Par exemple:

- ♣ Le WIFO en Autriche
- ♣ Le CPB aux Pays-Bas
- ♣ Le Bureau Fédéral du Plan en Belgique

**2<sup>e</sup> catégorie - Les validateurs :**

- ♣ Mandat comporte exclusivement l'évaluation ex post de la sBBR
- ♣ Adossés à des institutions-hôtes anciennes...

<sup>8</sup> Règlement (UE) No 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

<sup>9</sup> Deroose S., « Les institutions budgétaires indépendantes en zone euro : un premier bilan », Commission européenne, Mars 2015, p. 10-12.

- ♣ ...mais missions relativement nouvelles
- ♣ Bénéficient de leurs moyens pour asseoir leur indépendance...
- ♣ ...mais impératif d'assurer un cloisonnement envers l'entité-hôte (garanties d'indépendance parfois seulement implicites)
- ♣ Personnel relativement peu nombreux

Par exemple:

- ♣ Le Conseil d'État aux Pays-Bas
- ♣ La Cour des Comptes en Finlande
- ♣ La Cour des Comptes de Lituanie

### 3<sup>e</sup> catégorie - Les comités budgétaires (Fiscal councils) :

- ♣ Mandat comporte de multiples tâches liées aux finances publiques
- ♣ Mandat centré sur des analyses régulières de la politique et des règles budgétaires
- ♣ Mandat inclut souvent un avis sur les prévisions budgétaires
- ♣ Des équipes réduites, mais composées d'économistes expérimentés
- ♣ Les entités sont souvent détachées
- ♣ Elles sont de création récente et le champ de leur mandat a été significativement influencé par le 6-Pack & 2-Pack

Par exemple :

- ♣ Irish Fiscal Advisory Council (IFAC) en Irlande
- ♣ Slovak Council for Budget Responsibility en Slovaquie

### 4<sup>e</sup> catégorie - Les comités budgétaires renforcés (Advanced fiscal councils) :

- ♣ Caractéristiques identiques aux comités budgétaires mais...
- ♣ ...mandat étendu, au-delà du 6-Pack & 2-Pack pouvant couvrir d'autres fonctions (transparence, évaluation du coût des mesures budgétaires, suivi des administrations régionales et locales, surveillance des entreprises publiques)
- ♣ Personnel plus nombreux
- ♣ Entités créés dans des pays confrontés à des besoins importants de consolidation budgétaire

Par exemple:

- ♣ Le Conseil des Finances Publiques (CFP au Portugal)
- ♣ L'Office Parlementaire du Budget (PBO-UPB) en Italie

Le HCFP français est ainsi classé à mi-chemin entre les validateurs et les comités budgétaires ((adossement à une institution respectée, personnel limité, mandat récent, cœur de métier axé sur l'évaluation de la règle budgétaire d'équilibre des finances publiques). Mais il couvre un champ plus vaste que les validateurs en étant aussi impliqué dans l'évaluation des prévisions. Les garanties d'indépendance sont aussi mieux définies que pour les validateurs.

La classification de l'Union européenne est plus large que celle du FMI ou de l'OCDE elle repose essentiellement sur un critère fonctionnel en tenant compte des missions statutaires, du champ de compétences et de la nature des décisions émises par les institutions.

### b) Les critères d'identification d'une IFI (Synthèse)

**15.** Une synthèse des différentes définitions retenues au plan international et européen révèle en réalité, l'utilisation de plusieurs critères rappelant la technique du faisceau d'indices.

**1<sup>er</sup> indice : l'indice formel :** ce premier indice est essentiellement juridique et assez mal explicité par les organismes internationaux et européens sans doute du fait de la formation de leurs experts plutôt économique que juridique. Ainsi cet indice revêt la dénomination par exemple de « mandat légal ou exécutif » qui ne présente guère de rigueur juridique. En réalité le premier indice juridique pourrait tout simplement reposer sur l'origine du texte qui fonde l'Institution financière et lui octroie des compétences. Par conséquent il sera loisible de trouver des institutions constitutionnalisées, des institutions à simple statut législatif incluant le statut organique, ou des institutions créées par voie infra-législative. On pourrait également retenir l'autorité à laquelle l'institution est rattachée ce qui semble correspondre à la notion de « mandat législatif ou exécutif » retenue par le FMI mais cette question est plus délicate dans la mesure où l'existence d'un mandat suppose en droit un lien de subordination qui semble incompatible avec les garanties d'indépendance posées par les textes en faveur des IFI. Il est toutefois vrai que certaines IFI sont plutôt orientées vers le Parlement selon la tradition anglo-saxonne tandis que d'autres seront liées au gouvernement ou à des juges financiers.

**2<sup>e</sup> indice : l'indice statutaire :** cet indice porte sur le statut de l'IFI et en particulier sa composition, son indépendance, son impartialité et la diffusion de ses décisions dans l'espace public. Cet indice permettra notamment de révéler les

compétences techniques des membres des institutions ainsi que leur nombre.

**3<sup>e</sup> indice : l'indice fonctionnel** : cet indice repose sur la mission des IFI et en particulier sur la portée des décisions qu'elles peuvent rendre. Certaines institutions seront plutôt des organismes d'études d'autres auront une mission mieux définie d'évaluation, d'autres émettront des avis qui pourront être plus ou moins contraignants d'autres enfin pourront paralyser la procédure budgétaire (cas extrêmement rare qui ne semble concerner que le Conseil financier hongrois.

**4<sup>e</sup> indice : l'indice méthodologique** : cet indice repose sur l'étendue de l'évaluation à laquelle peuvent se livrer les institutions en utilisant le critère chronologique et repose sur les réflexions issues de l'évaluation des politiques publiques. On peut ainsi distinguer les institutions prospectives qui évaluent les politiques budgétaires *ex-ante*, les autorités associées au processus budgétaire et à ses éventuels ajustements en cours d'année qui se livrent ainsi à une évaluation *in itinere* et enfin les institutions qui se livrent à un examen *ex-post* des politiques budgétaires. Bien évidemment, certaines institutions pourront se livrer à l'ensemble des opérations d'évaluation tandis que d'autres pourront disposer d'un champ temporellement plus limité.

**5<sup>e</sup> indice : l'indice matériel** : cet indice repose sur l'étude du périmètre financier et budgétaire relevant de la compétence de l'IFI. Cet indice rassemble plusieurs analyses. En premier lieu la couverture territoriale des institutions (affaires publiques générale, affaires publiques centrales, affaires publiques locales). En France cette première distinction se ramènera au domaine des finances publiques : finances de l'État, finances locales et finances sociales. En deuxième lieu cet indice peut porter également sur l'étendue de la compétence d'analyse des institutions (analyse positive, analyse normative, préparation des prévisions, évaluation des prévisions, soutenabilité à long terme, coût des mesures, surveillance des règles financières, coordination de la politique budgétaire, évaluation du processus budgétaire). En définitive cet indice permettra de voir si le champ de l'Institution est général et par exemple porte au-delà des simples aspects budgétaires sur la politique macro-économique ou au contraire restreint par exemple aux simples prévisions budgétaires de l'État.

Il est loisible de constater que les IFI sont loin de constituer une catégorie unitaire et homogène et qu'elles revêtent en réalité diverses formes tenant essentiellement aux structures et aux pro-

blématiques propres aux États dans lesquels elles ont été créées. Outre des difficultés de définition, les IFI posent une question importante dans les structures constitutionnelles compte tenu de leur champ de compétence qui est celle de leur place dans la séparation des pouvoirs.

## B) La place des IFI dans les systèmes institutionnels nationaux : des institutions transversales à la recherche de leur place

**16.** Relativement nouvelles, les IFI sont apparues dans un système constitutionnel préalablement établi et organisé. Leur rôle affecte par conséquent des compétences prévues par la Constitution en particulier en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption des lois financières ou la définition de la politique économique ou simplement budgétaire. La place des IFI dans les systèmes constitutionnels nationaux soulève d'abord la question de la véritable nature de leur pouvoir ou de leurs compétences (1). Il appartiendra alors de rechercher comment ces institutions peuvent s'intégrer (ou pas) dans la séparation constitutionnelle des pouvoirs (2).

### 1) Les compétences des IFI : un pouvoir neutre préservateur ?

**17.** Le terme compétence sera ici préféré au terme pouvoir dans la mesure où les IFI sont dotés d'une compétence définie, dans la majorité des cas, par un texte constitutionnel, organique ou législatif. En Hongrie par exemple le Conseil fiscal est prévu par l'article 44 de la Constitution<sup>10</sup> qui prévoit dans son paragraphe 3 que le projet de loi de finances ne pourra être adopté sans son consentement préalable. Tel est également le cas de l'autorité budgétaire lituanienne prévue par la loi constitutionnelle du 6 novembre 2014 mais qui ne dispose que de compétences consultatives. Tel également le cas du Conseil slovaque qui a été établi par la loi constitutionnelle du 8 décembre 2011. Tel est également le cas du Conseil de stabilité allemand prévu par l'article 109b de la loi fondamentale. En réalité la plupart des IFI ont été prévues par des dispositions infra constitutionnelles telles que des lois organiques ou des lois ordinaires. Certaines comme en Belgique sont issues d'un arrêté royal<sup>11</sup>.

L'approche normative permet de mieux appréhender les IFI en distinguant les IFI à statut constitutionnel, les IFI à statut organique, les IFI à statut législatif et les IFI à statut réglementaire. Plus la place du texte institutif est élevée dans la hiérarchie interne des normes, plus la question de la place de l'Institution dans la séparation

<sup>10</sup> Constitution de la Hongrie, Article 44 : (1) "As an organ supporting the legislative activity of the National Assembly, the Fiscal Council shall examine the feasibility of the central budget. (2) The Fiscal Council shall take part in the preparation of the Act on the central budget, as provided for by an Act. (3) In order to meet the requirements set out in Article 36 (4) and (5), prior consent of the Fiscal Council shall be required for the adoption of the Act on the central budget. (4) The members of the Fiscal Council shall be the President of the Fiscal Council, the Governor of the Hungarian National Bank and the President of the State Audit Office. The President of the Fiscal Council shall be appointed for six years by the President of the Republic. (5) The detailed rules for the operation of the Fiscal Council shall be laid down in a cardinal Act".

<sup>11</sup> Arrêté Royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des finances.

constitutionnelle sera exacerbée. Une Institution constitutionnelle ne pourra être en effet supprimée que par une révision constitutionnelle et elle pourra être dotée de compétences concurrentes à d'autres pouvoirs constitués et notamment le Parlement. En fait la constitutionnalisation des IFI est étroitement liée à la volonté de rassurer les instances européennes sur la question de la transposition des dispositions européennes et en particulier du TSCG.

**18.** Hormis le cas de la Hongrie où le Conseil dispose d'un droit de veto les autres institutions financières sont en général dotées de simples attributions consultatives plus ou moins juridici-sées.

Dans la distinction wébérienne entre le pouvoir d'injonction et le pouvoir d'influence, les IFI ne disposent en général que d'un pouvoir d'influence dans la mesure où doivent être préservées les compétences des pouvoirs constitués et en particulier des pouvoirs législatif et exécutif. C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel français a réservé, lors de l'examen de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la compétence financière du Parlement et la compétence du gouvernement dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

En d'autres termes, les IFI évaluent et conseillent par leurs avis mais ne décident jamais. Au plus fort de leurs compétences les autorités peuvent bloquer un processus budgétaire mais elles ne peuvent en aucun cas se substituer aux autorités habilitées par la Constitution à décider dans le domaine budgétaire et financier ou plus largement dans la définition des politiques budgétaires et économiques. Par conséquent la question de savoir si l'apparition récente des IFI a bouleversé la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs est relativement vaine dans la mesure où l'on se ramène aux simples pouvoirs décisionnels.

Toutefois la théorie même de la séparation des pouvoirs peut être revisitée en considérant une quatrième fonction qui n'a jamais été envisagée ni par Locke ni par Montesquieu qui est la fonction d'évaluation dans le cadre du débat démocratique en clair la fonction d'information des citoyens et de limitation du pouvoir politique ce qu'expriment d'ailleurs les autorités internationales en évoquant de manière constante la transparence la publicité et le caractère non partisan des appréciations des IFI.

Or dans la théorie de la séparation des pouvoirs il y a bien un quatrième pouvoir de la sorte qui avait été envisagé par Benjamin Constant et qui correspond au pouvoir neutre ou préservateur. La nécessité de ce quatrième pouvoir est, selon Benjamin Constant, appelée lorsque les pouvoirs législatifs et exécutifs en viennent à se confondre ce qui avec le phénomène majoritaire est quasiment inévitable et que l'on peut aisément constater en matière financière et même fiscale<sup>12</sup>. Bien entendu nous sommes très loin de la pensée de Benjamin Constant qui voit dans son quatrième un pouvoir une manière d'éviter que le législatif et l'exécutif ne se querellent ou au contraire ne s'assemblent mais sur le plan simplement théorique on retiendra les qualifications retenues par Benjamin Constant de pouvoir neutre et préservateur qui semblent parfaitement adhérer aux IFI. Du reste le droit public global a suscité une prolifération d'institutions indépendantes des pouvoirs politiques chargées de la régulation de l'économie et des marchés financiers ou de la protection des libertés fondamentales et chargées également de la protection des finances publiques. Ces institutions peuvent plus ou moins répondre d'une manière que Constant ne pouvait entrevoir à l'époque au quatrième pouvoir qu'il avait envisagé alors surtout que ces institutions s'appuient en quelque sorte sur le pouvoir fédérateur de Locke dans la mesure où elles sont exigées et (ou) protégées par les institutions financières internationales ou l'Union européenne. Ainsi le quatrième pouvoir neutre et préservateur de Constant rejoint assez facilement le quatrième pouvoir fédérateur de Locke !

Cette vision des IFI répond de surcroît à la qualification anglo-saxonne de chien de garde (watchdog) des finances publiques.

Les relations entre les IFI et les pouvoirs constitués peuvent également éclairer la question de la place des IFI dans la séparation des pouvoirs

## **2) La place des IFI dans la séparation constitutionnelle des pouvoirs**

**19.** Lors de la création des IFI dans l'Union européenne durant la crise de 2008/2009, certains ont craint que ces institutions non démocratiques ne viennent entraver les pouvoirs traditionnellement constitués et en particulier la fonction financière et fiscale des Parlements mais aussi la compétence des gouvernements dans la conduite de leur politique budgétaire intérieure. Ces craintes étaient attisées par la nécessité de contraindre les États au respect de la règle d'or européenne qui a été vue comme une atteinte à leur souveraineté ce qui d'ailleurs a motivé le rejet de la

<sup>12</sup> Constant B., « Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution républicaine dans un grand pays », Aubier, Paris, 1991, p. 366.

règle d'or par le Royaume-Uni et la République tchèque.

La théorie de la séparation des pouvoirs est sans doute l'une des plus complexes théories constitutionnelles. En se limitant à la séparation juridique des pouvoirs il existe une division horizontale et une division verticale du pouvoir. La division horizontale peut être suivant les cas dualiste ou trialiste en fonction de la place accordée au pouvoir judiciaire. Ainsi la France connaît plutôt une séparation dualiste et les États-Unis une séparation trialiste sous réserve de ne pas considérer le juge constitutionnel comme un pouvoir judiciaire.

#### a) Les IFI dans la séparation horizontale des pouvoirs

**20.** Au regard de cette division horizontale les IFI occupent une place singulière et différente selon la tradition constitutionnelle des États. Ainsi dans certains régimes parlementaires mais aussi aux États-Unis les IFI sont souvent rattachées aux Parlements et sont des auxiliaires de la mission de contrôle des Parlements sur l'exécutif. Les modèles du genre sont sans doute le Congressional Budget Office américain et tel est le rôle des offices parlementaires du budget (Australie, Autriche, Canada, Grèce, Irlande, Italie, Corée du sud).

Les IFI peuvent parfois être indépendants et renseigner aussi bien l'exécutif que le législatif ce sera le cas des Conseils financiers (fiscal councils) qui voient leur indépendance fortement affirmée et assistent indifféremment le Parlement et le gouvernement. Tel est également le cas de l'OBR britannique (*Office for budget responsibility*) qui relève à la fois de Parlement et du Gouvernement. Ces IFI s'éloignent ainsi de la mission de contrôle du seul Parlement et répondent davantage à la modernité des Institutions financières indépendantes.

Au demeurant les IFI peuvent être en relation avec les juges constitutionnels chargés d'examiner la sincérité des textes financiers c'est ainsi qu'en France, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il apprécierait la sincérité de la loi de finances au regard des avis du Haut conseil des finances publiques. On voit ainsi déjà dans la simple séparation horizontale des pouvoirs que certaines IFI présentent une dimension transversale en lien avec leur indépendance. Leurs avis et analyses peuvent être utilisées par les pouvoirs législatifs et exécutifs et même par le juge constitutionnel.

#### b) Les IFI dans la séparation verticale des pouvoirs

**21.** Les IFI entrent par ailleurs dans la dimension verticale de la séparation des pouvoirs dans la

mesure où le plus souvent le champ territorial de leur analyse dépasse le seul échelon central et porte également sur les finances des collectivités composantes. Par exemple au Portugal l'article 2 de la loi du 20 mai 2011 qui détermine l'étendue de la compétence du Conseil portugais des finances publiques énumère quatre champs de compétences : les finances de l'État, les finances des services de l'État, y compris ceux qui ne sont pas dotés d'autonomie financière, les finances régionales et locales et les finances sociales. C'est ainsi que le champ d'intervention des IFI dépasse bien souvent le cadre des finances simplement étatiques pour aborder également les finances des collectivités locales. Ce cas se retrouve en Europe s'agissant des États fédéraux et ne se limite par conséquent pas aux seuls États unitaires. C'est ainsi qu'en Allemagne la compétence du Conseil de stabilité porte non seulement sur la fédération mais aussi sur les Landers.

D'une manière générale et en ce qui concerne les IFI européennes, les textes liés à la discipline budgétaire se réfèrent du reste de manière globale au secteur des administrations publiques défini par le Système européen de comptabilité qui englobe bien évidemment les administrations du secteur local.

#### c) Les IFI et la séparation transversale des pouvoirs ?

**22.** Les IFI interviennent également dans l'évaluation des politiques de solidarité et de protection sociale. De ce point de vue, leur champ de compétence dépasse la traditionnelle division entre la séparation horizontale et la séparation verticale des pouvoirs. C'est la raison pour laquelle le Professeur Simina Tanasescu de l'Université de Bucarest a proposé en 2014 une troisième forme de division du pouvoir dans laquelle s'intégreraient parfaitement les IFI et qui seraient la division transversale du pouvoir permettant ainsi de rendre compte du spectre élargi dans lequel évoluent les IFI et leurs pouvoirs qui dépassent souvent les cadres établis par le droit constitutionnel.

La transversalité des IFI leur permet en effet de dépasser le clivage entre les finances nationales et locales et d'intégrer ainsi dans leur périmètre l'État et ses opérateurs, les collectivités locales ainsi que les organismes de solidarité et de protection sociale. Or, cette transversalité répond également à la nature du pouvoir des IFI qui a été précédemment considéré comme un pouvoir neutre et prescripteur.

Par conséquent, loin d'être étrangère à la théorie de la séparation des pouvoirs et nonobstant le

fait que celles-ci disposent rarement d'un pouvoir décisionnel, il semblerait plutôt qu'elles révèlent de nouveaux champs et de nouvelles modalités d'exercice du pouvoir en étroite relation du reste avec l'internationalisation des finances publiques. Les IFI pourraient ainsi être considérées comme un pouvoir neutre et préservateur intégré dans la séparation transversale des pouvoirs à laquelle ils participent du fait de leur indépendance et de leur caractère démocratique.

**23.** L'identification des IFI est ainsi malaisée compte tenu de leur diversité, mais les efforts des instances internationales comme le FMI ou l'OCDE permettent de mieux les répertorier et donc de les connaître plus facilement. De surcroît ces efforts ont contribué à distinguer les IFI d'autres instances d'évaluation et de contrôle des finances publiques et leur ont ainsi donné une identité propre permettant de mieux appréhender leur place et leur rôle dans la séparation des pouvoirs. Dotées d'une identité, les IFI ont également à répondre à un nouveau besoin. Cette question amène alors à s'interroger sur l'utilité des Institutions financières indépendantes.

## II) L'utilité des Institutions financières indépendantes

**24.** Comme l'a relevé l'OCDE : « Les IBI ne sont pas une panacée. Des arrangements organisationnels différents peuvent tout aussi bien fonctionner dans d'autres pays »<sup>13</sup>. Mais, ajoute l'OCDE, « 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 »<sup>14</sup>. Ainsi si l'OCDE, dans le strict respect de la souveraineté des États membres n'impose en aucun cas à ces derniers d'instituer une IBI, elle reconnaît toutefois leur utilité et le bénéfice que leurs analyses apportent à la conduite des politiques budgétaires. L'utilité première des IFI semble en effet de concourir par leurs missions à la bonne gouvernance budgétaire (A). L'effectivité des IFI soulève plus de difficultés car il importe de savoir si leurs recommandations, sont suivies ou non d'un effet, utile, ou s'il s'agit simplement pour les États de se doter d'une bonne conscience. L'effectivité des IFI répond semble-t-il à la question de leur légitimité car celle-ci ne sera pleinement acceptée que si les travaux des IFI sont assortis d'effets tangibles (B).

### A) Les missions des IFI : des institutions à la recherche d'un rôle spécifique

**25.** Les IFI sont chargées d'une manière générale de participer à la bonne gouvernance budgétaire (1). Elles sont ainsi étroitement associées, dans un contexte mondialisé, à la crédibilité des politiques budgétaires nationales. D'une manière plus indirecte, les IFI ont été instituées au moment de la crise financière de 2008/2009 dans un but précis qui semble les unifier (2). Les IFI européennes sont plus précisément chargées en outre du respect de la règle d'or (3).

#### 1) La bonne gouvernance budgétaire : mission première des IFI

**26.** Les IFI sont globalement associées au secteur de la gouvernance des finances publiques (GFP) elles ont ainsi des compétences particulières qui les rassemblent essentiellement autour des processus budgétaires. Mais elles sont de surcroît censées apporter un certain nombre de garanties. En effet en tant que chiens de garde des finances publiques, elles garantissent certains aspects importants de la décision budgétaire.

##### a) Le champ de compétences des IFI

**27.** Les missions des IFI gravitent essentiellement autour de six grandes compétences en ce sens qu'elles sont chargées d'établir :

- un « suivi des politiques publiques » ;
- des « évaluations de leur coût » ;
- des « prévisions macroéconomiques » ;
- des « analyses quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques » ;
- des moyens de « promouvoir la transparence financière » ;
- des « recommandations "normatives" sur la politique financière »<sup>15</sup>

Le rôle des IFI, participe d'une manière générale à la bonne gouvernance financière et en particulier car leur compétence est axée sur les politiques budgétaires, elles veillent à la bonne gouvernance budgétaire. Selon la Commission européenne, les IFI élaborent des prévisions macroéconomiques, évaluent la performance des finances publiques et rendent des avis au gouvernement sur la politique budgétaire<sup>16</sup>. Elles sont ainsi étroitement associées à la bonne gouvernance budgétaire en veillant à la coordination entre les politiques budgétaires et l'environnement macroéconomique dans lesquelles elles s'intègrent. Elles permettront de prévenir les risques d'échec de certaines politiques menées

<sup>13</sup> OCDE, « Principes de l'OCDE à l'usage des autorités budgétaires indépendantes », Février 2013, p. 4.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Commission Européenne, « Report on public Finances in EMU », 2014, p. 57 ; Sponchiado L., « L'Ufficio parlamentare di bilancio », RFFP sept. 2016, n° 135, p. 243.

<sup>16</sup> Commission européenne, « Independent fiscal institutions in the EU Member States ».

dans un contexte macroéconomique et globalisé défavorable. Par exemple une politique de relance économique menée dans un contexte de croissance ou de reprise sera peut-être coûteuse et faiblement utile. En revanche une politique de rigueur budgétaire risquerait d'être sérieusement mise en cause dans un contexte de crise économique annoncée au plan mondial. De même une politique d'augmentation massive des prélèvements obligatoires dans un contexte de forte concurrence fiscale pourrait également nuire au développement économique d'un État. Les IFI sont en outre les garantes de plusieurs principes ou règles budgétaires.

#### b) Les garanties apportées par les IFI

**28.** Les IFI sont plus clairement des institutions qui sont chargées d'apporter un regard neutre et objectif sur les différents aspects budgétaires. Elles apportent différentes garanties au regard des décisions et politiques budgétaires.

##### • Garanties des normes budgétaires

**29.** En premier lieu, elles peuvent, par leurs recommandations concourir à une meilleure gouvernance budgétaire dans la mesure où leur mission comporte souvent une évaluation du processus budgétaire. En particulier elles peuvent proposer des réformes normatives. De ce point de vue elles peuvent concourir par leur pouvoir de proposition à l'amélioration de la performance publique.

##### • Garanties des prévisions budgétaires

**30.** En second lieu les IFI seraient plutôt orientées vers la phase prévisionnelle. Dans le langage politiquement correct elles aident les gouvernements dans la préparation et dans l'établissement de leurs politiques budgétaires. De manière plus incorrecte, en leur qualité de chiens de garde, elles ont la mission de prévenir les prévisions fantaisistes, irréalistes, ou trop optimistes des gouvernants. Elles révèlent ainsi une volonté plutôt internationale ou européenne de surveillance de la préparation des évaluations financières dans une démarche préventive. Leur action est, du reste, étendue aux décisions financières infra-annuelles qui sont en principe motivées par des changements de politique budgétaire parfois dans un contexte macroéconomique complètement transformé. Leur insertion complète dans les processus budgétaires nationaux leur permet ainsi de surveiller les prévisions de début d'année mais aussi les corrections intervenant en cours d'année. Elles sont bien en ce sens les « watchdog » des prévisions budgétaires nationales. Sur le plan de l'ingénierie constitutionnelle

l'intervention dans le processus de préparation des décisions budgétaires est plus aisée dans la mesure où, d'une part, cette phase préalable à la décision fait l'objet d'une réglementation somme toute assez légère, et d'autre part, elle ne risque pas de générer un conflit avec les pouvoirs constitués sauf l'hypothèse hongroise dans laquelle le Conseil financier peut bloquer le processus budgétaire<sup>17</sup>. Le contrôle de l'exécution des décisions budgétaires relève ainsi d'autres institutions qui sont les Institutions supérieures de contrôle fédérées dans le réseau Intosai. Ces institutions, comme par exemple en France la Cour des comptes, disposent d'un statut et de pouvoirs plus étendus que les IFI et sont souvent ancrées dans une tradition financière ancienne.

##### • Garanties de la sincérité budgétaire

**31.** En troisième lieu, les IFI sont chargées de surveiller le respect de certains principes budgétaires ou comptables. Les IFI sont en réalité surtout des garants de la sincérité budgétaire ou plus largement du caractère raisonnable des prévisions et c'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel français a rattaché l'avis du HCFP à la sincérité qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789. Les IFI sont aussi garantes. Elles vont avoir pour rôle premier de surveiller les prévisions macroéconomiques dans lesquelles vont s'intégrer les prévisions budgétaires. Ce rôle concerne souvent les IFI modernes mais par exemple, le Bureau d'analyse des politiques économiques néerlandais qui a été créé en 1945 avait pour charge dès son origine d'aider le gouvernement à construire sa politique économique par l'apport d'analyse objectives et scientifiques. Le Conseil supérieur des finances belge créé en 1836 participe activement à la définition des politiques budgétaires. Selon Madame Magaro : « *Cet organisme consultatif (présidé par le Ministre des finances et dépendant du Service public fédéral des finances) est progressivement devenu le centre de définition des objectifs budgétaires, un lieu important de négociation et de coordination entre les différents niveaux institutionnels en matière financière et fiscale* »<sup>18</sup>. Le Conseil économique danois, qui a été créé en 1962, avait un peu comme son homologue néerlandais la mission d'orienter les politiques économiques d'un éclairage scientifique. Ce n'est que plus tard que ces conseils économiques seront associés à la sincérité des évaluations budgétaires.

##### • Garanties de la prudence budgétaire

**32.** Outre la sincérité, les IFI sont également garantes du principe de prudence. Ce principe est

<sup>17</sup> Ce qui n'a manqué de générer par ailleurs un conflit sérieux dans ce pays entre l'exécutif et l'autorité financière.

<sup>18</sup> Magaro P, « Les Institutions budgétaires indépendantes », RFFP mai 2014, n° 126, p. 99.

plutôt comptable que budgétaire, mais les crises ont révélé qu'il convenait sans doute d'intégrer au sein des principes budgétaires ce principe comptable de prudence. Ce principe requiert en France selon le plan comptable général que l'établissement de la comptabilité repose sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité. Les normes IPSAS précisent que la prudence est la prise en compte d'un certain degré de précaution dans l'exercice des jugements nécessaires pour préparer les estimations dans des conditions d'incertitude, pour faire en sorte que les actifs ou les produits ne soient pas surévalués et que les passifs ou les charges ne soient pas sous-évalués<sup>19</sup>. On observera qu'en définitive, la prudence en ce qu'elle tient compte des risques de sous-estimations ou de surévaluations se rapproche considérablement de la sincérité. Les IFI ont donc ainsi également la mission de mettre en œuvre une certaine prudence en ce qui concerne les prévisions budgétaires.

#### • **Garantes de la crédibilité budgétaire (Lebrun)**

**33.** Enfin, les IFI sont garantes d'une certaine crédibilité budgétaire. Elles ont ainsi pour mission de donner leur avis sur la soutenabilité des politiques budgétaires et plus généralement des finances publiques. On peut considérer qu'elles bénéficient d'une sorte de délégation spéciale pour préparer des décisions de politiques budgétaires non partisans. Il s'agit ainsi d'une délégation à des autorités non élues<sup>20</sup> chargées d'examiner les politiques budgétaires au regard du cycle économique dans lequel elles s'intègrent. Les IFI sont dans une large mesure une réaction aux excès des gouvernants et à l'inconsistance de certaines politiques budgétaires. Dès lors l'institution des IFI doit permettre d'apporter une plus grande rationalité aux débats budgétaires et à l'allocation des ressources aux dépenses, à l'endettement et à la définition d'une politique budgétaire stabilisatrice. Les IFI pourront ainsi présenter leur avis sur le coût des mesures envisagées ainsi que leur effet sur le déficit budgétaire et partant l'endettement d'un État. Leur expertise s'adresse ainsi en premier lieu aux décideurs et en particulier au Parlement et au gouvernement, mais elle s'adresse également, notamment en Europe aux instances européennes. De plus la plupart des IFI s'inscrivent dans la démocratisation et la transparence des finances publiques et par

conséquent leurs travaux ont vocation à être largement diffusés dans l'espace public. Elles participent ainsi à deux formes de rationalisation des choix et des politiques budgétaires. En premier lieu elles apportent au débat l'expertise des spécialistes en général scientifiquement qualifiés et à même d'apporter un regard objectif, rigoureux et non partisan. En second lieu, elles aident à la rationalisation du débat démocratique qu'elles éclairent de leurs lumières. Or, si la caractéristique du débat démocratique est que le meilleur argument doit l'emporter et non celui du plus fort (Habermas) il en résulte que le rôle des IFI est justement d'apporter aux décideurs des arguments économiques et financiers utiles au débat budgétaire.

Ces missions centrales des IFI peuvent être complétées par d'autres missions propres à chacune des IFI et dépendant de leur contexte national. Outre ces missions communes, les IFI ont une finalité commune.

#### **2) Les finalités communes des IFI**

**34.** Les finalités des IFI au-delà de la simple gestion budgétaire permettent de répondre à leur utilité, dans la mesure où la question pourra porter sur l'intérêt pour un État ou la communauté internationale de se doter de telles institutions.

Les IFI répondent d'une manière générale à trois finalités principales :

##### • **1<sup>re</sup> finalité : la protection des peuples présents et à venir**

**35.** Cette première finalité n'est pas évidente et peut même sembler provocatrice dans la mesure où les IFI ont au contraire été accusées d'avoir provoqué par leur excès de rigueur des crises sociales importantes (baisse des minima sociaux, gel des retraites, restriction des dépenses publiques...). L'enfer est pavé de bonnes intentions et les IFI peuvent être considérées comme les chiens de garde des populations contre les gouvernants. Statuant sur la soutenabilité des finances publiques, elles peuvent également préserver les générations futures, dont la souveraineté, c'est-à-dire la liberté de leurs politiques budgétaires futures risquent d'être largement obérée par une dette insoutenable laissée par les générations passées. De surcroît éclairant le débat démocratique grâce à la publicité de leurs travaux les IFI informent les populations des choix de leurs gouvernants et de leurs conséquences sur les finances publiques et en particulier sur les prestations futures et le taux des prélèvements obligatoires ainsi que sur les risques d'endettement excessif. Au Royaume-Uni, par exemple, les budgets renferment un examen détaillé de

<sup>19</sup> ONU, « Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies concernant l'application des Normes comptables internationales du secteur public », ST/IC/2013/36, décembre 2013.

<sup>20</sup> Commission européenne, « Independent fiscal institutions in the EU Member States », p. 55.

la viabilité à long terme des finances publiques (analyse inter-générationnelle). Les finances publiques sont ainsi abordées sous l'angle d'une richesse collective qui mérite une protection particulière contre ceux qui les manipulent. Les IFI relèvent ainsi des analyses de l'école de Chicago et de la théorie des choix publics montrant que les décisions de politique budgétaire étaient davantage le fruit d'un rapport de force économique et social au profit des groupes bien organisés que la satisfaction de l'intérêt général. Par conséquent, l'école des choix publics a généré un climat de suspicion autour des dépenses publiques et les IFI procèdent de cette défiance à l'égard des gouvernants en faveur des gouvernés. Elles apparaissent ainsi et, contrairement à l'opinion répandue, comme le pouvoir préservateur non pas dans les relations entre l'exécutif et le législatif (ce qui est du reste le cas de la plus célèbre d'entre elle le CBO congressional budget office américain) mais plutôt dans la relation entre les gouvernants et les gouvernés.

• **2<sup>e</sup> finalité : la prévention de l'aléa moral (moral hazard)**

36. Les IFI ont aussi vocation à prévenir le risque d'aléa moral (moral hazard) inhérent à toute société dans laquelle s'organise une solidarité en particulier financière. L'aléa moral consiste à abandonner une certaine prudence dans la gestion des finances publiques nationales en sachant qu'en cas de crise majeure la communauté régionale (UE) ou internationale (5FMI) finira par prêter son secours. Les IFI sont donc en quelque sorte également les veilleurs qui permettront de lancer l'alerte auprès des bailleurs de fonds internationaux ou du Mécanisme européen de stabilité afin de prévenir que la politique budgétaire inconsciente d'un État conduise au déclenchement des mécanismes collectifs de solidarité financière. Sur ce point l'affaire de la crise grecque avait notamment fortement refroidi le FMI car il est apparu après coup assez manifeste que les gouvernants n'avaient pas totalement rendu compte aux instances européennes et internationales de la véritable situation de leurs finances publiques. C'est principalement la raison pour laquelle le FMI avait un temps menacé de ne plus aider la Grèce dans le processus de redressement de ses finances publiques. Les IFI, qui n'existaient pas encore en Grèce, aurait ainsi l'utilité de prévenir de telles situations en avertissant ex-ante les instances européennes et internationales des risques encourus par un État. L'institution d'une IFI permet ainsi de limiter considérablement le moral hazard et de limiter l'un des aléas les plus dangereux pour les instances internationales.

• **3<sup>e</sup> finalité : la confiance des marchés financiers**

37. Les politiques budgétaires étatiques y compris celles de certains États fédérés dépendent en grande partie de leur accès aux marchés financiers. Bon nombre de dépenses sont en réalité financées par l'emprunt or, plus la confiance des marchés est importante meilleure seront pour l'État les conditions d'emprunt et en particulier le taux. Ainsi la crise grecque a pu révéler de fortes disparités de taux d'intérêt à l'intérieur même de l'Union européenne. Les économistes ont même qualifié ce phénomène qu'ils appellent l'effet de « spread ». Le financement du besoin de trésorerie par le recours au marché devient préoccupant lorsque les investisseurs exigent des taux d'intérêt plus élevés (on parle de spread c'est-à-dire l'écart entre les taux réclamés sur la dette des pays les plus sûrs et le taux réclamé à l'État concerné). Cet écart alourdit le coût de la dette, donc les déficits, et l'inquiétude sur la soutenabilité de la dette... et donc les taux d'intérêt réclamés. Le phénomène est amplifié par la dégradation de la notation des États concernés par les agences spécialisées et par des spéculations utilisant le marché des dérivés de crédit (CDS). Ainsi en Grèce les taux d'intérêt de la dette sont brutalement passés en 2010 à 10 % ce qui rendait la dette insoutenable et privait ainsi cet État d'un accès raisonnable aux marchés financiers. Des auteurs se sont attachés à étudier les différentes périodes de la crise de 2008/2009 et sont arrivés à la conclusion que la notation des dettes d'États est significative pour expliquer les *spreads* c'est-à-dire les écarts de taux d'intérêt accordés aux États, mais que leur rôle apparaît somme toute relativement limité aux regards des principes macroéconomiques et financiers fondamentaux<sup>21</sup>. L'apparition des IFI apparaît simultanément avec le recul et la moralisation du rôle des agences de notation. Les IFI interviennent en amont des processus budgétaires et par leurs travaux garantissent la fiabilité des informations financières. Elles peuvent ainsi concourir à la transparence des finances publiques nationales à destination des organismes prêteurs. Leur généralisation pourrait avoir ainsi deux effets plutôt salutaires. En premier lieu elle pourrait limiter les effets de *spread* et donc les écarts de taux d'intérêt pratiqués entre les États. En second lieu, elles peuvent considérablement neutraliser l'influence des agences de notation qui, avant la crise financière, pouvaient pratiquement ruiner certaines économies nationales et peser lourdement sur la monnaie. Cela explique en grande partie la création des IFI au sein de l'Union européenne qui se

<sup>21</sup> Ibid., p. 1, (« Finally, we find that sovereign credit ratings are statistically significant in explaining spreads, yet compared to macro- and fiscal fundamentals their role is limited. »)

voit confier une mission beaucoup plus précise que les IFI du reste du monde.

### 3) Le respect de la règle d'or : mission particulière des IFI européennes

38. La plupart des IFI ont été créées dans l'Union européenne suite à plusieurs textes européens, en particulier le Six packs et le Two packs et surtout le TSCG en 2012. Les IFI européennes trouvent leur origine dans la directive de la Commission européenne 2011/85/UE du 8 novembre 2011 relative aux exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Le paragraphe 16 de l'exposé des motifs de cette directive ainsi que son article 6 précisent en ce sens que les règles de discipline budgétaire « devraient se fonder sur des analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres ». L'article 4 du même texte indique que la programmation budgétaire des États membres doit reposer sur des prévisions macroéconomiques réalistes et que les hypothèses retenues devront être comparées avec celles de la Commission européenne des organismes indépendants.

L'institution des IFI précède donc la règle d'or posée ultérieurement par le TSCG mais c'est surtout cette dernière règle qui légitimera les IFI européennes et les dotera d'une mission particulière : la surveillance du respect de la règle d'or. L'article 3 §2 du TSCG stipule en effet que « Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 ».

Le TSCG dote par conséquent expressément les IFI d'un mandat spécifique qui est « au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 ». Le paragraphe 1 du même article 3 ne fait rien d'autre que définir la nouvelle règle d'or qui limite le déficit structurel à moyen terme à 0,5% du PIB pour les États dont la dette dépasserait 60% du PIB. En outre le même article prévoit l'obligation pour l'État défaillant de mettre en place un mécanisme de correction afin de rejoindre la ligne des 0,5%. Par rapport aux autres IFI ou au mandat des IFI préexistantes, le rôle des IFI européennes est totalement inédit et

particulièrement précis. Elles doivent s'assurer du respect de la règle d'or posée par le TSCG.

39. Le TSCG précise deux clefs qui doivent être retenues à l'égard des IFI. D'une part, l'indépendance des IFI doit être garantie par un certain nombre de critères précis (statut légal, liberté et indépendance, procédures de nomination, ressources suffisantes et accès à toutes les informations nécessaires)<sup>22</sup>. D'autre part, le TSCG pose le principe anglo-saxon « appliquer ou expliquer » (comply or explain) ce qui signifie qu'en principe les avis des IFI doivent être suivis mais que les gouvernements doivent expliquer les raisons pour lesquelles ils s'en sont écartés.

La question peut se poser de savoir si par prétériorité, leur surveillance porte également sur les critères de convergence établis par le traité de Maastricht et auxquels renvoie l'article 126 du TFUE (Traité de Lisbonne, protocole additionnel n° 20). Sur le plan strictement normatif les IFI sont uniquement chargées de veiller au respect de la règle d'or issue du TSCG mais l'extension de leurs compétences peut les amener à apprécier le respect des premières règles d'or. De fait le Haut Conseil des finances publiques français apprécie le respect des critères de convergence<sup>23</sup> de sorte que les IFI européennes ont défini un mandat plus large que celui qui leur est assigné par le TSCG. Cela est normal compte tenu du fait qu'elles ont été incitées avant le TSCG dans le cadre des six et two packs afin de garantir les règles de discipline budgétaire qui étaient essentiellement organisées à cette époque autour des critères de convergence de Maastricht.

Il est ainsi loisible de considérer que les IFI de l'Union européenne disposent d'un double mandat qui est de surveiller le respect des critères de convergence et de surveiller le respect des règles posées par le TSCG. Elles sont en définitive les gardiennes des règles d'or européenne.

L'une des questions sans doute les plus controversées est sans doute celle de l'effectivité des IFI, car si leurs missions et leurs compétences sont assez clairement identifiées et précises, les effets de leur action sont plus difficilement quantifiables. Or, toute institution ne peut perdurer que si elle produit des effets utiles. Dès lors l'effectivité des IFI est directement liée à leur légitimité en même temps qu'elle est garante de leur survie.

### B) L'effectivité des IFI : des institutions en quête de légitimité

40. L'effectivité des IFI est primordiale car si l'on décide de les instituer c'est essentiellement en espérant que cela aura des effets bénéfiques

22 (i) statutory regime grounded in law; (ii) freedom from interference, whereby the monitoring bodies shall not take instructions and shall be in a capacity to communicate publicly in a timely manner; (iii) nomination procedures based on experience and competence; (iv) adequacy of resources and appropriate access to information to carry out the given mandate.

23 Voir par exemple Avis n° HCFP - 2018 - 3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

pour la gestion des finances publiques. L'effectivité des IFI semble pouvoir affecter directement leur légitimité. Or, force est de constater que l'effectivité des IFI semble quelque peu compromise par la nature des décisions qu'elles sont habilitées à produire. En effet en général les IFI n'émettent que de simples avis consultatifs (1). La nature des ces décisions à faible portée normative a ainsi pu soulever des doutes quant à l'effectivité de leur action (2).

### 1) Le rôle purement consultatif des IFI

**41.** Si l'on excepte le cas hongrois les IFI sont généralement dotées d'une simple compétence consultative. Elles émettent des avis sur leur domaine de compétences c'est-à-dire le respect des règles de la discipline budgétaire. L'étude de l'effectivité des IFI repose ainsi sur la valeur contraignante de leurs évaluations, avis ou recommandations.

Les avis des IFI comportent en réalité plus de force que le simple avis consultatif que l'on rencontre dans le droit administratif par exemple. Les textes nationaux organisant la discipline budgétaire, leur octroient plusieurs caractères qui leur donne une valeur quasi contraignante.

#### a) 1<sup>er</sup> caractère : l'avis de l'IFI est obligatoire

**42.** Les textes imposent au cours du processus budgétaire l'avis de l'IFI sur les prévisions budgétaires et leur insertion dans les perspectives macroéconomiques en particulier cycliques.

Tel est le cas du Haut Conseil des finances publiques, dont la loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques impose la consultation préalable à l'examen des textes financiers.

On pourrait à première vue se réjouir des cas qui rendent la consultation des IFI obligatoires. En réalité la question de la production des IFI est relativement complexe compte tenu de l'extrême diversité des situations. Les institutions internationales et en particulier l'OCDE abordent ainsi la question d'une manière beaucoup plus large. Ainsi selon l'OCDE le mandat des IFI devrait figurer au plus haut niveau de législation précisant les types généraux de rapport et d'analyses qu'elles doivent produire, qui peut les saisir et si nécessaire les délais de réponse. L'OCDE observe que la grande majorité des IFI doivent émettre des rapports en vertu de la législation. Leur nombre varie de un rapport requis (Australie, Austria, Finland, Netherlands, Sweden, and the United States) à neuf rapports (Espagne).

En Espagne l'autorité indépendante de responsabilité financière est régie par une loi organique

du 14 novembre 2013<sup>24</sup> qui prévoit ainsi la production de 9 documents (art. 14 à 22 de la loi organique<sup>25</sup>. Les textes mentionnent si nécessaire la date de remise de l'avis et précisent qu'en ce cas l'autorité indépendante peut le remettre d'office ou être saisie par d'autres autorités. La loi organique prévoit également que l'Autorité indépendante peut être saisie par diverses autorités (art. 3) nationales et sociales<sup>26</sup> et même locales<sup>27</sup>. Les textes prévoient que l'autorité indépendante doit également présenter un rapport annuel d'activité.

#### b) 2<sup>e</sup> caractère : l'IFI peut également émettre des avis spontanés

**43.** Il est des cas dans lesquels l'IFI, outre la reconnaissance des avis obligatoires disposent de la faculté de s'auto-saisir d'une question particulière et d'émettre un avis sur une question qui lui paraît importante. L'avis « spontané » répond notamment aux recommandations de l'OCDE qui considère que les IFI doivent disposer de la faculté de produire des rapports et des analyses de leur propre initiative et autonomie et de déterminer leur propre programme de travail dans le respect des limites de leur mandat<sup>28</sup>. Ainsi si l'avis obligatoire peut sembler nécessaire au renforcement du rôle de l'IFI, l'étude comparative montre que l'indépendance de l'autorité est sans doute plus forte si cette dernière dispose de la faculté de s'auto-saisir ou de définir son propre programme de travail. Toutefois dans de nombreux États ce programme de travail est soumis à l'assentiment du Parlement ce qui caractérise souvent les Institutions en lien étroit avec le Parlement (Cas de la Corée ou du Mexique par exemple).

#### c) 3<sup>e</sup> caractère : l'avis de l'IFI est « quasi-contraignant » (Analyses / Recommandations / Propositions)

**44.** Les avis des IFI peuvent considérablement varier, la plupart des institutions se livrent bien évidemment à des analyses mais celles-ci peuvent ou non être suivies de recommandations. La portée de l'avis sera bien évidemment fort différente selon que l'avis n'est qu'une simple analyse ou selon qu'il comporte des recommandations car dans ce dernier cas les recommandations s'adressent par nature à un destinataire qui devra donc y répondre. Dans la majorité des cas les pouvoirs des IFI sont assorties de celui de faire des recommandations. Sur la base de données du Fonds monétaire international 27 IFI sur 39 disposent d'un tel pouvoir de recommandation. Dans ce cas l'avis est doté d'une valeur contraignante plus forte d'autant plus que, notamment pour les autorités européennes, s'applique en

<sup>24</sup> Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

<sup>25</sup> 1° Informe sobre las previsiones macroeconómicas / 2° Informe sobre la metodología para calcular las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, y la tasa de referencia de crecimiento / 3° Informe sobre el proyecto de Programa de Estabilidad / 4° Informes sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, deuda pública y de la regla de gasto / 5° Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas / 6° Informe sobre los planes económicos-financieros y planes de reequilibrio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas / 7° Informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas / 8° Informe sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera / 9° Informe sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

<sup>26</sup> Gobierno de la Nación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de la Administración Local o la Comisión Financiera de la Seguridad Social.

<sup>27</sup> Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

<sup>28</sup> OCDE, « Designing effective independent fiscal institutions », p. 9

général le principe « **appliquer ou expliquer** » (comply or explain) qui constitue une formule édulcorée de ce que l'on a coutume de présenter en droit français comme l'avis conforme c'est-à-dire l'avis qui lie l'autorité qui en est le destinataire. Le principe « appliquer ou expliquer » qui permet à l'autorité de s'écarter de l'avis et des recommandations mais en motivant les raisons de cet écart n'est pas tout à fait inconnu en réalité du droit français. Il existe par exemple en finances locales s'agissant des compétences budgétaires des Chambres régionales des comptes. Les préfets peuvent s'écarter en ce cas des solutions préconisées par la Chambre mais à condition de motiver les raisons qui l'on conduit à ne pas les suivre. Le droit français connaît ainsi une forme d'avis « quasi-conforme » puisqu'il impose à l'autorité destinataire des explications en forme de motivation. Dans ce cas, l'autorité de l'IFI se trouve considérablement renforcée tout en préservant l'équilibre des pouvoirs et l'autonomie des gouvernements et des Parlements. C'est la raison du reste pour laquelle les instances internationales et en particulier le FMI et l'OCDE, ont assez mal accepté le pouvoir du Conseil financier hongrois de bloquer le processus budgétaire.

Outre le pouvoir de recommandation, certaines IFI sont également dotée d'un pouvoir de proposition dans la mesure où elles peuvent fournir des conseils normatifs. Cette compétence ne fait pas d'elles des quasi-législateurs. Par exemple en 2016, le Conseil supérieur des finances belge a émis un avis relatif à l'impôt des sociétés dans un contexte post-BEPS dans lequel il étudie l'impact de la réglementation Beps et formule certaines pistes de réformes de l'impôt sur les sociétés en Belgique.

Les pouvoirs des IFI ne dépassent jamais cependant celui de faire des recommandations ou des propositions, mais il est fortement renforcé par l'obligation pour les autorités qui en sont les destinataires de donner les motifs qui les conduisent à s'en écarter. Ce principe était fortement conseillé au sein de l'Union économique et monétaire dans la mesure où il constituait la clef de voûte du mécanisme de discipline budgétaire posé notamment par le TSCG. Cependant les effets des IFI sont encore très largement discutés.

## 2) L'effectivité discutée des IFI

**45.** L'effectivité des IFI renvoie à leur utilité et à la question de savoir si depuis leur institution les prévisions budgétaires, la discipline et la soutenabilité à moyen/long terme des finances publiques nationales ont bénéficié de leurs apports. L'effectivité des IFI s'est heurtée à l'existence

d'autorités déjà instituées qui disposent soit de fait soit de droit de certaines compétences dans le domaine budgétaire. Par conséquent l'effectivité des IFI peut sembler difficilement mesurable du fait de la concurrence avec d'autres autorités financières mais aussi du fait qu'elles n'emportent pas une adhésion consensuelle (a). Néanmoins, les plupart des autorités internationales s'accordent à considérer que, malgré leur jeunesse, les IFI ont contribué à une amélioration de la crédibilité budgétaire (b)

### a) Les critiques des IFI : des institutions concurrentes non consensuelles

**46.** Si les IFI ne sont pas la panacée, de l'aveu même de l'OCDE, force est de constater qu'elles ne sont pas apparues dans un consensus général. Elles font l'objet de nombreuses critiques qui peuvent globalement et pour les plus sévères, se ramener à 5.

#### • Des institutions concurrentes avec d'autres (critique systémique)

**47.** Les institutions financières indépendantes sont apparues pour certaines notamment en Europe, très récemment, or il existait déjà bon nombre d'institutions financières chargées des analyses économiques prévisionnelles. On peut citer en France la Direction du Trésor (qui a absorbé en 2004 la direction de la prévision), l'INSEE, la Cour des comptes, le Conseil d'analyse économique, la Direction du Budget, la Banque de France et même les commissions des finances. Par conséquent il est assez malaisé de savoir si la bonne gestion des finances publiques peut être attribuée à une institution particulière ou si elle relève de la seule autorité financière indépendante. Les plus sévères considéreront de manière critique que la gestion financière est toujours aussi mauvaise nonobstant l'instauration de la nouvelle institution. La concurrence entre les différentes institutions trouble le paysage institutionnel financier de sorte qu'elle noie en quelques sortes les informations.

#### • Des institutions à l'effectivité supposée (critique existentialiste)

**48.** De surcroît les IFI se sont heurtées à des critiques issues de la science politique et répertoriées par le FMI<sup>29</sup>. Elles auraient ainsi subi les mêmes critiques que les banques centrales. L'une des premières critiques (MacCallum 1995) serait en quelque sorte que les IFI disposeraient en réalité et simplement sur le plan théorique d'une auto-légitimation car leur simple création suppose théoriquement leur effectivité et que leur modification impliquerait des coûts que les décideurs publics ne seraient pas prêts à engager.

<sup>29</sup> FMI, Roel, M.W.J Beetsma, Xavier Debrun, « Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness », WP/16/86, Fiscal Affairs Department, Avril 2016, p. 7.

• **Des institutions non démocratiques (critiques politiques)**

49. Posen en 1995, a critiqué les IFI en considérant qu'elles n'ont pas leur place dans une société démocratique. En effet, les institutions ne peuvent être maintenues que si elles reflètent des préférences sociales plus profondes ou des caractéristiques permanentes du système politique. Or leur effectivité prêterait à caution dans la mesure où elles ne répondraient pas véritablement à une attente de la société mais plutôt à celles de certains décideurs. En d'autres termes les IFI ne répondraient pas véritablement à une attente démocratique mais elles seraient plutôt imposées par le pouvoir administratif le plus souvent supra-national. Ces idées rejoignent du reste les thèses d'Habermas (Démocratie et droit) relativement à la conception sociologique de la démocratie. La critique consiste à remettre en cause la dépolitisation des finances publiques par l'intermédiation des IFI. Ces dernières peuvent révéler l'existence d'un contre-pouvoir technocratique incompatible avec les choix démocratiques dans la mesure où leur appréciation peut venir (et vient le plus souvent) contrecarrer des plans sociaux importants mais coûteux.

• **Des institutions incapables d'agir seules (critique institutionnaliste)**

50. C'est la critique formulée par Von Hagen (2013) qui considère que les IFI peuvent aider à améliorer les résultats financiers si et seulement si le gouvernement convient qu'il existe un problème de résultats financiers faibles et que des mesures doivent être prises pour y remédier. Autrement dit l'effectivité des IFI serait conditionnée par l'assentiment des gouvernants lesquels, en accord avec les prévisions de l'IFI seraient conscients de l'urgence à redresser les finances publiques. Les IFI seraient ainsi dans l'incapacité d'agir seules et leur effectivité serait en réalité conditionnée. Si cette approche peut paraître justifiée notamment par les réserves constitutionnelles protégeant les compétences du parlement et du gouvernement dans la définition des politiques budgétaires, elle est moins probante dans le contexte européen qui impose des trajectoires précisément définies et limite la marge d'appréciation des gouvernants. A l'extrême limite cette thèse serait même à l'opposé de la création même des IFI car justement ces institutions sont créées pour alerter les gouvernants sur les risques pesant sur les finances publiques. Par conséquent les IFI interviennent en donneurs d'alerte et l'alerte liée au principe « *comply or explain* » est censée provoquer une réaction des

gouvernants dans l'assainissement de la situation financière.

• **Des institutions partiales (critiques idéologiques)**

51. Les méthodes des IFI ont été critiquées en ce sens que, comme les autorités supérieures de contrôle, elles peuvent être accusées de distiller certaines théories économiques dont la pertinence peut être contestée. Dans leur ouvrage « *La Cour des comptes : un pouvoir rédempteur*<sup>30</sup> », Jean-Luc Albert et Thierry Lambert ont critiqué une certaine lecture uniformisée des finances publiques reposant sur une doctrine internationalisée de la bonne gouvernance financière. Les mêmes critiques pourraient être adressées aux règles d'or européennes dont la pertinence est plus que discutable et que les IFI ont à charge de protéger. S'agissant en effet des critères de convergence, il apparaît clairement que ceux-ci n'ont en réalité qu'une faible dimension scientifique puisqu'il s'agit uniquement d'une moyenne acceptable à l'époque. Par ailleurs aucune étude sérieuse et objective n'a pu réellement prouver que les finances publiques notamment étatiques devaient être soumises à l'équilibre. Du reste de manière empirique, aucun État n'a véritablement pratiqué sur le long terme et rigoureusement l'équilibre hormis sans doute les États disposant de richesses naturelles importantes (pétrole, gaz par exemple.....). La règle d'or du TSCG est également sujette à caution compte tenu de la définition particulièrement contestable du déficit structurel sur lequel elle repose. La seule raison qui pourrait probablement militer en faveur de déficits publics limités est sans doute l'effet d'éviction que l'emprunt public peut entraîner sur les marchés financiers. Les États pourraient être ainsi accusés de provoquer une raréfaction des liquidités et d'interdire aux entreprises l'accès aux marchés financiers, nécessaires à leurs investissements. Plus clairement les IFI sont accusées de véhiculer une idéologie libérale mondialisée peu compatible avec les modèles d'État social solidaire retenus notamment en Europe (Allemagne, Espagne, France, Italie...).

**b) L'amélioration de la crédibilité budgétaire**

52. Les institutions internationales financières (FMI/OCDE) s'accordent à reconnaître les effets plutôt bénéfiques des IFI quant à la bonne gouvernance financière. Elles constatent en premier lieu la prolifération des telles institutions dans de nombreux États, prolifération qui attesterait, en soi, de leur utilité et donc des effets positifs de leurs évaluations et recommandations.

<sup>30</sup> Albert J.-L. ; Lambert Th., « *La Cour des comptes, un pouvoir rédempteur* », LGDJ, Forum, 2017, pp. 129 et s

Ainsi Xavier Debrun du Fonds monétaire international dresse plusieurs constats<sup>31</sup>.

En premier lieu les États ayant des IFI semblent se comporter différemment ce qui est avéré par des soldes primaires plus forts après leur traitement. En second lieu, les États dotés d'IFI disposent de prévisions budgétaires plus précises. En troisième lieu, les États dotés d'IFI ont des prévisions budgétaires moins optimistes ce qui signifie en d'autres termes des prévisions plus réalistes.

Les travaux des certaines institutions dont le FMI portent également sur l'évaluation du rôle des IFI en ce sens qu'il existe des méthodes permettant d'évaluer l'effectivité des IFI au-delà des considérations purement subjectives. Certains travaux du FMI tentent de répondre à la question de savoir comment les IFI peuvent être effectives<sup>32</sup>. Ces travaux partent du constat premier que l'effectivité des IFI suppose au préalable la définition d'instruments de mesure formulée en différentes questions.

**53.** La première question est de savoir si les IFI permettent de réduire les écarts de prévision (*Do IFCs Reduce Forecasting Biases?*) ». Il s'agit de rechercher si les aléas de prévisions sont moindres dans les États qui ont créé une institution financière indépendante. La méthode consiste à comparer les erreurs de prévision des États dotés d'une IFI avec celles affectant les États non dotés d'IFI. Les critères retenus sont l'évaluation de la croissance du PIB, la balance primaire et la balance primaire ajustée au cycle. Les chiffres basés sur les informations fournies par les États au FMI montrent que les prévisions des États dotés d'une IFI sont largement moins optimistes que celles des États qui n'en n'ont point. De surcroît le FMI a pu constater une nette régression des écarts de prévision dans les États dotés d'une IFI

en comparant également avec la période antérieure à l'institution de l'autorité indépendante.

**54.** La deuxième question consiste à rechercher si les IFI ont contribué à améliorer la précision des prévisions (*Do IFCs Improve the Precision of Forecasts?*). Le FMI a pu ainsi constater que la présence d'un conseil budgétaire est associée à des prévisions macroéconomiques et budgétaires plus précises à tous les niveaux. La précision des estimations serait ainsi mieux assurée par la présence d'une IFI.

**55.** La troisième question est de savoir si les IFI encouragent le respect des règles financières chiffrées ? (*Do IFCs Foster Compliance with Numerical Fiscal Rules?*). La conformité aux règles doit être comprise comme un écart par rapport aux limites numériques ou aux objectifs et non comme une conformité légale. Le FMI a ainsi défini un seuil d'application (*Compliance gap*) permettant de définir le respect des règles chiffrées. Le FMI a pu ainsi constater que dans de nombreuses hypothèses, la présence d'une IFI était associée à un effet considérable et statistiquement significatif sur la conformité aux règles chiffrées préétablies quand bien même ces règles seraient très strictes.

**56.** En conclusion les travaux menés par le FMI semblent apporter des preuves suggérant que la présence de conseils budgétaires semble éliminer les aléas optimistes dans les prévisions budgétaires et améliorer leur précision. Par ailleurs, les IFI semblent également favoriser le respect des règles en matière d'équilibre budgétaire et de dépenses, en partie du fait de leur influence sur l'exactitude des prévisions budgétaires. Toutefois, l'expérience des IFI restant assez limitée, il convient d'interpréter les preuves avec prudence, car le lien de causalité reste particulièrement difficile à établir. ■

31 Debrun X., « Renforcer la crédibilité budgétaire : un rôle pour les institutions budgétaires indépendantes ? », FMI, Conférence d'hiver d'ICGMF, Washington DC.

32 FMI, Roel Beetsma, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye, Xiaoxiao Zhang, « Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance », WP 18/68, 2018, p. 11 et s.