



Jean-Luc ALBERT  
 Professeur des universités, Aix Marseille Université  
 Centre d'Études Fiscales et Financières (CEFF – EA 891-)

# Des Institutions financières indépendantes aux Institutions budgétaires Indépendantes

## Un regard externe

### Mots-clés :

expertise - pouvoir budgétaire - Parlement - Haut conseil des finances publiques - Conseil national des finances publiques - Cour des comptes - Conseil constitutionnel - Conseil d'État - OCDE - Commission européenne

Le développement depuis une quinzaine d'années de nouvelles institutions, que certains ont d'ailleurs pu présenter comme des enfants de la crise des finances publiques des années « 2000 », constitue un marqueur d'une évolution notable de la lecture des finances publiques avec l'émergence, sous des formes certes différenciées d'un nouveau « pouvoir d'experts ou de contre-experts » en marge de l'exécutif et de son administration. De fait, si l'on perçoit bien encore le rôle des exécutifs, du législatif, d'institutions supérieures de contrôle comme la Cour des comptes, on peut être en droit de s'interroger à la fois sur le développement de cette expertise financière, sur la composition des instances en question et sur l'effectivité de ces nouvelles instances s'agissant des missions qui leur sont dévolues.

Un tableau synthétique de l'OCDE permet d'un regard d'appréhender le phénomène des Institutions Financières Indépendantes ou encore des Institutions budgétaires indépendantes<sup>1</sup>.

Ce tableau figurant dans le *panorama des administrations publiques 2013* mentionne les IFI/IBI au sein d'un chapitre 4 consacré aux rôles et aux ressources de ces institutions des pays de l'OCDE.

Ce document comporte un élément de précision usuel, ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Le tableau établi en 2013 comptait déjà 17 pays référencés disposant d'une telle institution et ce sous des dénominations très différenciées

<sup>1</sup> P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », *RFFP*, 2014, n°126, 99.

comme, par exemple, le conseil économique au Danemark, le Conseil budgétaire en Slovénie, le Comité de la dette publique en Autriche... Celui établi dans le même type de document pour 2017 fait état de 19 pays mais a été conçu selon une approche différente destinée à identifier dans ces pays ce qui peut être qualifié d'IFI/IBI. De fait, il y aurait à présent près d'une quarantaine d'IBI de par le monde.

Or, les IFI/IBI ne sont pas nécessairement une création très récente : c'est dans les années « trente » et « quarante » que l'on note certaines créations (Belgique, Pays-Bas) et une véritable profusion de création à partir du début des années « 2000 ».

Pour sa part, la Commission européenne notait une forte croissance des IFI/IBI liant cela à l'évolution des réglementations européennes en matière budgétaire, essentiellement à partir de 2012.

Cette présentation suppose à l'évidence déjà de s'interroger sur le mode de classement et les critères d'identifications mis en œuvre par l'OCDE.

Si les moyens matériels et humains sont ici importants dans l'accompagnement de la vie et de l'activité de ces institutions, on pouvait s'attendre à ce que le tableau en question précise en quoi ces organismes sont qualifiables d'indépendants.

En fait, ce tableau se contente de faire référence aux compétences d'intervention de ces institutions, sachant que ces institutions ont été définies comme étant des « organismes indépendants, financés par des fonds publics, qui fournissent des analyses de politiques budgétaires non partisans ». Ils sont identifiés comme assurant « des fonctions de transparence budgétaire », contribuant à « rehausser la discipline financière » et exerçant « généralement une surveillance, en fournissant des analyses ex ante plutôt que des vérifications ex post »<sup>2</sup>.

Il faut en réalité noter que la création et le développement de ces types d'organismes s'inscrivent dans un processus historique marqué *in fine* par, à la fois, une production normative fondée sur une identification conceptuelle et sur certaines normes en particulier européennes tendant même à imposer ce type d'organisme.

En ce sens, la création du HCFP en France<sup>3</sup>, du Conseil national des finances publiques au Luxembourg, ... reposent sur des exigences européennes voire internationales.

De fait, on assiste à un double mouvement : la création de ce type d'organisme en marge des institutions existantes auxquelles auraient pu

être attribuées les compétences en question, la constitution de réseaux entre ces institutions qui se démarquent ainsi d'autres réseaux de contrôle des finances publiques<sup>4</sup>.

Il existe ainsi un réseau européen de ces institutions constitué en 2013 et créé officiellement en 2015, tout comme il existe, plus anciennement, un réseau international dont l'acceptation est plus particulière, à savoir le réseau OCDE des responsables budgétaires parlementaires et des institutions budgétaires indépendantes (PBO) impulsé par l'OCDE à compter de 2009.

En ce sens, le développement de ces organismes paraît très clairement avoir été promu sur le plan international et imposé sur le plan européen dans le souci de la création de nouvelles instances d'expertises dites « indépendantes », en marge de celles déjà existantes et devant jouer ou pouvant jouer un double rôle que soulignait la Commission européenne en 2015, à savoir celui de validation et celui de comité budgétaire<sup>5</sup>.

Cette émergence de nouvelles « structures » peut ou doit être mise en relation avec la volonté nouvelle d'un renforcement du rôle des Parlements en matière d'expertise budgétaire<sup>6</sup>, l'Assemblée nationale française ayant marqué une telle volonté d'expertise en propre avec l'idée de la création d'une Agence d'évaluation budgétaire, idée formulée à l'occasion des travaux du Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du parlement, groupe de travail présidé par monsieur le député Jean-Noël Barrot. Cette idée n'a pas été suivie d'une concrétisation institutionnelle particulière mais a connu quelques formes de concrétisation en cours de finalisation en 2019 au travers d'outils de simulation<sup>7</sup>.

Cette tendance n'est pas sans relation aussi avec l'apparition d'une nouvelle approche budgétaire initiée en France par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 et la consécration du principe de sincérité<sup>8</sup> dont il faut rappeler que l'article 32 dispose que « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

Trois dimensions méritent ici d'être mises en avant :

- des principes communs d'identification ;
- une hétérogénéité institutionnelle et fonctionnelle ;
- un rôle de contre-expertise.

<sup>2</sup> *Préliminaires de l'OCDE pour les institutions financières indépendantes*, Bureau du directeur parlementaire du Budget du Canada, Reykjavik, 2012.

<sup>3</sup> Cf. Stéphanie FLIZOT, « Haut conseil des finances publiques », *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, 2<sup>e</sup> éd. (Dir. Gilbert ORSONI), p.520 et s., 2017.

<sup>4</sup> Cf. Jean-Raphaël ALVENTOSA, INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), in *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Gilbert ORSONI (Dir.), 2<sup>e</sup> éd., p.563, PUAM-Economica, 2017.

<sup>5</sup> Servaas DERROUSE, « Les institutions Budgétaires Indépendants en zone euro : un premier bilan », p.12, Deuxième anniversaire du Haut conseil des Finances Publiques, 12 mars 2015.

<sup>6</sup> Cd. OCDE, Sénat, *Processus budgétaire. Vers un nouveau rôle du Parlement*, Les colloques du Sénat. Les actes, janvier 2001.

<sup>7</sup> Logiciel *Leximpact* pour une évaluation ex ante en matière fiscale en relation avec le service Etalab de l'État, ou encore un dispositif dénommé *Openfisca* (Cf. Annonces du président de l'Assemblée nationale, Richard FERRAND, en mars 2019).

<sup>8</sup> Laurent PANCRAZI, *Le principe de sincérité budgétaire*, L'Harmattan, 2012.

## I – Des principes communs d'identification

La création et le développement de ces organismes s'inscrit dans un long processus temporel qui remonte pour l'essentiel aux années « 1970 » et qui induit plusieurs orientations convergentes centrées sur les finances publiques et leur gouvernance, à savoir la Déclaration de Lima sur les Lignes directrices du contrôle des finances publiques adoptée en 1977 à l'occasion du IX<sup>e</sup> congrès international de l'INTOSAI, laquelle n'hésita pas à formuler la chose suivante : Les préceptes contenus dans la Déclaration sont des valeurs intemporelles et essentielles ... », déclaration reprise et consacrée par l'Assemblée générale des Nations-Unies dans une résolution du 15 mars 2012<sup>9</sup>; il s'est aussi agi du célèbre « consensus de Washington » né à la fin des années « quatre-vingt » au travers des recommandations de l'économiste John Williamson en 1989, et ce semble-t-il, entre le FMI, la Banque mondiale et le Trésor américain.

C'est encore, une nouvelle résolution de l'AG des Nations-Unies adoptée le 19 décembre 2014<sup>10</sup> et ayant pour objet de « Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieure de contrôle des finances publiques.

De fait, on discerne ici un certain mélange des genres : les institutions de contrôle sont elles-mêmes dissociables des institutions financières.

Mais les missions dévolues aux unes et autres sont elles fondamentalement différentes ?

L'OCDE a, ainsi, cherché à mettre en avant une configuration homogène des Institutions Financières/Budgétaires Indépendantes au travers d'une Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes en date du 13 février 2014<sup>11</sup>, recommandation reposant sur des propositions venant du Comité de gouvernance publique.

L'OCDE met en avant un triple rôle s'agissant de ces « institutions » :

- un renforcement de la discipline budgétaire ;
- la promotion de la transparence et de la responsabilité budgétaire ;
- l'élévation de la qualité du débat public sur la politique budgétaire.

Pour autant, l'OCDE admet que d'autres « dispositifs institutionnels » peuvent remplir ces mêmes missions.

Quels sont alors ces principes relatifs aux IBI qui sont ainsi promus par l'OCDE : ils sont forts nombreux et conséquents puisqu'ils se chiffrent à 22 autour de neuf thématiques différentes.

Ces principes posent en eux-mêmes des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre et peuvent conduire à des risques de confusion entre plusieurs type d'institutions.

Les neuf thèmes sont les suivants :

- l'appropriation locale ;
- l'indépendance et la neutralité politique ;
- le mandat ;
- les ressources ;
- le lien avec le pouvoir législatif ;
- l'accès à l'information ;
- la transparence ;
- la communication ;
- l'évaluation externe.

La « grille de lecture » ainsi offerte est d'une grande ampleur et peut conduire, par une analyse affinée, à considérer que certaines institutions financières indépendantes, du moins affichées comme telles, ne relèvent pas ou pas encore d'une telle qualification.

On peut ainsi se demander si le Haut conseil des finances publiques<sup>12</sup> créé en France répond aux exigences posées au niveau de l'OCDE. Sans doute pas !

Mais on pourrait aussi le dire d'autres institutions encore plus récemment créées, comme le Conseil national des Finances publiques du Luxembourg créé en 2014<sup>13</sup>.

Dans le prolongement de l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012<sup>14</sup> qui prévoit l'existence d'institutions chargées, au niveau national de vérifier le respect des règles énoncées par le traité en matière budgétaires, dont le rôle et l'indépendance doivent reposer sur des principes communs proposés par la Commission européenne, le règlement européen n°473/2013 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>15</sup>, a, donc antérieurement à l'OCDE, imposé la création « d'organismes indépendants chargés du suivi des règles budgétaires » (art.5).

Il s'était contenté d'en définir les missions sans préciser les conditions mêmes de l'indépendance de ce type d'organisme : à savoir, d'une part, surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées, d'autre part, produire « s'il y a lieu »

<sup>9</sup> AG ONU, A/RES/66/209.

<sup>10</sup> AG ONU A/69/470.

<sup>11</sup> OECD/LEGAL/0401. Cf. L. von TRAPP, I. LIENERT, J. WEHNER, « Principles for independent fiscal institutions and case studies », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 15/2.

<sup>12</sup> Créé par la LO n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JORF*, 18 déc. 2012, p.19816, articles 11 et s.

<sup>13</sup> Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, articles 7 et 8.

<sup>14</sup> Décret n°2013-29 du 8 janvier 2013, *JORF*, 11 janv. 2013, p.819.

<sup>15</sup> *JOUE*, 27 mai 2013, L.140/11.

des évaluations publiques par rapport aux règles budgétaires nationales relatives à la survenance de circonstances ayant entraîné l'activation du mécanisme de correction en cas d'observation d'écarts significatifs par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement, la conformité de la manière dont la correction est effectuée, ou encore pour toute survenance ou cessation de circonstances pouvant permettre de s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme...

On le voit ici, le règlement européen s'inscrit d'abord dans une démarche de discipline budgétaire !

Ce texte est un texte *a minima* !

On note, d'ailleurs et nonobstant le débat sur l'effectivité de ce traité en regard de son article 16, que, pour la France, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) est le fruit de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>16</sup>, en ses articles 11 à 22, texte adopté quelque peu antérieurement au règlement européen !

En tout état de cause, le HCFP ne relève pas, au moins apparemment, du champ des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes, au sens de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API<sup>17</sup>.

Le HCFP est présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, lequel est dans cette fonction à la Cour nommé par décret pris en conseil des ministres<sup>18</sup>.

L'article L.120-5 du Code des juridictions financières impose deux exigences aux membres de la Cour : ils ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de leur appartenance à la Cour des comptes, ils doivent s'abstenir de tout acte ou comportement à caractère public incompatible avec la réserve qu'imposent leurs fonctions. Les activités des membres de la Cour sont en outre régies désormais par une charte déontologique et par l'existence d'un collège de déontologie des juridictions financières<sup>19</sup>.

Enfin, il faut compléter cette présentation en précisant que, en février 2016, le Réseau européen des IFI publiait ses propres références en matière de « standards minima » mettant l'accent sur un niveau adapté de moyens et de management, sur l'accès à l'information et son effectivité, l'indépendance par rapports aux pressions politiques<sup>20</sup>.

## II – Une hétérogénéité institutionnelle et fonctionnelle

Par sa décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012 relative à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Conseil constitutionnel a passé au « crible » les dispositions relatives au HCFP<sup>21</sup>.

Sa décision a été marquée par la censure d'un dispositif qui prévoyait que la nomination des magistrats de la Cour des comptes par le Premier Président et celle par le Président du CESE devaient être subordonnées à l'audition par les assemblées parlementaires des personnes concernées. Cette censure était fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs (en l'absence de disposition constitutionnelle le permettant).

Cette lecture par le juge constitutionnel peut sans doute être discutée !

Si la Cour peut être inscrite dans l'autorité judiciaire, de quel pouvoir relève donc le CESE ?

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel mis en avant un ensemble de dispositions caractérisant à ses yeux l'indépendance des membres du HCFP : à savoir la présence de magistrats de la Cour des comptes en activité, des personnes distinguées pour leurs compétences dans le domaine des prévisions économiques et des finances publiques, l'interdiction pour ces personnes d'exercer des fonctions électives, l'absence de rémunération, l'interdiction de recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée, et de façon complémentaire qu'il puisse être mis fin aux fonctions d'un membre qui serait dans l'incapacité physique d'exercer ses fonctions ou aurait manqué gravement à ses obligations.

Faut-il encore savoir si les membres du HCFP ont durant leur « mandat » la faculté de commenter médiatiquement les questions touchant à ces domaines d'intervention et de prendre position ?

On notera en tout état de cause, le fait que les positions dissidentes de membres du HCFP ne peuvent *a priori* être rendues publiques...

L'analyse des IBI/IFI qui a été menée par la Commission européenne et par l'OCDE révèle en fait une grande hétérogénéité des fonctions et compétences.

Ainsi, s'agissant de leur création et statut, celles-ci relèvent rarement d'une dimension constitutionnelle et ne sont pas quasiment jamais « protégée » par la norme suprême ; on note un tel statut en Finlande, en Italie, en Slovaquie...

<sup>16</sup> JORF, 18 déc. 2012, p.19816.

<sup>17</sup> Loi n°2017-55, JORF, 21 janv. 2017, texte n°2.

<sup>18</sup> CJF, art.L.121-1. Jean-Luc ALBERT, Thierry LAMBERT, *La Cour des comptes, un pouvoir rédempteur ?* Lextenso, 2017.

<sup>19</sup> CJF, art. L.120-7 et s.

<sup>20</sup> EU independent fiscal institutions, *Defining and enforcing minimum standards for Independent fiscal institutions*, février 2016.

<sup>21</sup> JORF, 18 déc. 2012, p.19856 et s.

Leur création est d'abord législative (parfois organique comme en France et en Espagne<sup>22</sup>), elle peut même être simplement réglementaire... Par ailleurs, il, s'agit le plus souvent d'organismes collégiaux.

De la même façon leurs champs d'intervention sont inégaux ; très majoritairement centrées sur les règles budgétaires, elles oeuvrent aussi sur les prévisions mais nettement moins sur le suivi de l'exécution et encore moins sur celles de soutenabilité et très peu interviennent par des recommandations ou des analyses de coûts des politiques conduites.

Toutefois, l'OCDE a noté que certaines IFI pouvaient assurer des prévisions économiques alternatives à celles de l'Exécutif (Corée, Danemark, ...); cela pourrait aussi être le cas au Canada ; il convient dès lors de s'interroger aussi sur la portée de telles prévisions en regard des projets budgétaires des exécutifs : simple avis contradictoire, alternativité et substituabilité... ?

Leur dénomination est elle-même très diversifiée : au sein de l'Union européenne on rencontre des offices budgétaires parlementaires, des conseils budgétaires, des Offices d'audit, des conseils de discipline budgétaire, des autorités indépendantes, ...

La Commission européenne a pu classer les IFI en quatre catégories : les prévisionnistes, les validateurs, les comités budgétaires, les comités budgétaires renforcés. Le HCFP a plutôt été identifié comme à « mi-chemin » entre un validateur et un comité budgétaire.

Nonobstant ces approches fonctionnelles, et si pour l'essentiel les garanties d'indépendance instituées ont été estimées suffisantes s'agissant des membres de l'institution, l'analyse de la Commission a cependant noté des points faibles comme l'insuffisance de garanties quant à l'indépendance vis-à-vis de l'entité-hôte lorsque l'IFI est rattaché à une entité qui l'accueille et l'héberge.

À cet égard, le fait que le HCFP, placé auprès de la Cour des comptes, soit présidé par le Premier Président de la Cour des comptes et comprenne dix autres membres dont quatre sont désignés « souverainement » par le Premier Président de la Cour, soit cinq membres sur onze relevant de la Cour, peut conduire alors à une nouvelle interrogation en regard des positions de la Cour elle-même en aval des analyses budgétaires, lorsqu'elle appréhende l'exécution budgétaire.

Mais ne pourrait-on pas le dire aussi d'une entité qui est alors créée ou rattachée auprès d'un organe parlementaire ?

Le CNFP luxembourgeois, pour sa part, est dans une situation différente : composé de sept membres, ceux-ci sont nommés par le Grand duc sur proposition de la Chambre des députés (2) parmi des personnalités du secteur privé reconnues pour leurs compétences en matière financière et économique, par la Cour des comptes (1), par les chambres consulaires (1), par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et la Chambre des salariés (1) en enfin deux membre proposés par le Gouvernement. Son président est élu par le Conseil ; c'est, depuis ce mois-ci, M. Romain Bausch qui a été désigné par la Chambre des députés, déjà président du CNFP entre 2014 et 2017 et issu du secteur bancaire !

L'hétérogénéité des situations apparaît dans les analyses établies par l'OCDE.

Ainsi, sur le plan des moyens on peut noter que certaines IFI ne disposent en propre d'aucun agent, et que d'autres, beaucoup plus rares, disposent d'effectifs significatifs comme l'Office budgétaire du congrès américain<sup>23</sup>, on trouve toutes les « densités » humaines au sein des différentes IFI. Le Directeur parlementaire du budget du Canada indique, pour sa part, qu'il s'appuie pour ses activités sur « le Bureau du directeur parlementaire du budget, qui comprend en ce moment environ 34 personnes » !!.

Généralement, les effectifs sont plutôt réduits et reposent sur des recrutements destinés soit assurer une gestion et coordination administrative, soit des fonctions d'expertise, dans ce dernier cas, cela semble être le cas du directeur parlementaire du budget au Canada ou encore à l'Office parlementaire du budget en Australie.

Sur le plan financier, là aussi une certaine forme de dépendance existe puisque ces institutions sont financées sur le budget de l'État, sachant cependant que l'on trouve aussi des IFI à des échelons plus territorialisés dans les États fédéraux.

Le budget du HCFP traduit inévitablement les limites de l'exercice : doté de 600 000 euros en 2013 lors de sa mise en place, il a connu chaque année des annulations de crédits, s'est retrouvé au niveau le plus bas en 2015 avec seulement 220 000 euros de dépenses pour remonter progressivement à environ 360 000 euros en 2016 et 2017.

<sup>22</sup> 89% des IFI ont été créées sur une base législative selon une étude de l'OCDE.

<sup>23</sup> Cf. Exposé Paris 1, John A. BARRICK, *Regards américains sur l'expertise parlementaire*, 5 avril 2018. Table ronde sur les regards français et étrangers sur l'expertise parlementaire.

Le budget du HCFP							
Année	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*	2019
Budget/dépenses	0,358	0,328	0,22	0,365	0,361	0,332	0,428
Annulation de crédits non consommés	0,251	0,063	0,068	0,023	0,062	0,122	-

\*Loi de règlement ; unité : million d'euros ; pour 2019 crédits AE/CP dans LFI.

De la même façon, l'opérationnalité de ces institutions n'est pas toujours si évidente, par exemple s'agissant de leur rapport avec les ministères et les services administratifs.

Si le HCFP peut auditionner des représentants de l'ensemble des administrations compétentes c'est dans un champ limité, celui du domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Il peut aussi faire appel à des expertises extérieures mais pour l'essentiel son information lui vient du Gouvernement. Il ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête sur pièces et sur place et ne concurrence donc pas les commissions des finances, ou encore la Cour des comptes.

Le CNFP luxembourgeois dispose à cet égard d'un secrétariat permanent et est appuyé par des fonctionnaires et employés de l'État.

Les IFI sont de marquées par une grande hétérogénéité de situation, soulevant des questions évidentes s'agissant de leur indépendance « politique » et fonctionnelle.

Il n'y a pas de modèle standard d'IFI.

### III – Un rôle de contre-expertise

De toute évidence, les IFI/IBI ont été pour l'essentiel créées à des fins de contre-expertise et en particulier s'agissant des perspectives, projections notamment économiques mises en avant par les Exécutifs dans le cadre de leurs projets budgétaires.

Ce rôle est renforcé par un constat de l'OCDE, à savoir que cette contre-expertise peut aller au-delà du seul rapport Exécutif-Parlement.

Apparaît alors, l'idée d'une démarche nouvelle située en dehors de trois pouvoirs traditionnels (Législatif, judiciaire, Exécutif) et traduisant l'émergence voire le développement d'un pouvoir autonome d'expertise, si ce n'est l'émergence d'un contre-pouvoir des experts !

L'OCDE souligne ainsi que certaines de ces institutions peuvent même être amenées à procéder à des analyses de viabilité budgétaire, voire à

chiffrer certaines politiques ou même, ce qui est beaucoup plus rare, des programmes électoraux.

Imagine-t-on en France, le HCFP chiffrer les programmes des candidats à l'élection présidentielle ?

Or, les IFI/IBI tendent à vouloir jouer un rôle spécifique non plus seulement dans une démarche d'appropriation et d'animation des compétences qui leur sont dévolues, généralement par la loi, mais aussi au travers d'efforts de communication, de promotion, en mettant en avant leur expertise face à celles d'autres entités, mais encore en s'efforçant de s'insérer dans les schémas institutionnels, par exemple européen, en direction des institutions et autorités de l'Union.

À cet égard, le réseau européen des Institutions budgétaires indépendantes<sup>24</sup> présidé actuellement par Monsieur Giuseppe Pisauo, président de l'Office budgétaire du Parlement italien, a mis en avant, comme l'indique le HCFP sur son site, une démarche d'immixtion dans la mise en œuvre du Pacte budgétaire en « encourageant l'appropriation nationale des règles » et en précisant que deux groupes de travail avaient été constitués, l'un sur les cadres budgétaires de moyen terme, l'autre sur l'output gap et son utilisation. Les IFI participent désormais de la comitologie européenne en matière de questions « économiques et financières ». Cette approche n'est pas spécifique à l'Europe.

L'autre réseau qui fédère Offices parlementaires et IFI/IBI au niveau de l'OCDE, a tenu ses rencontres annuelles au Portugal en février 2019 ; son programme est on ne peu plus clair, avec des thèmes comme « La politique fiscale et ses impacts budgétaires et économiques », les « meilleures pratiques », « les nouvelles expériences en matière d'évaluation du programmes électoraux », « L'utilisation des experts externes et des conseils consultatifs », ...

Dans une étude publiée par l'OCDE en 2017 « Designing effective independent fiscal institutions »<sup>25</sup>, il est apparu qu'une clarification des rôles et conditions de fonctionnement et d'activité des IFI devait être opérée s'agissant des Offices parlementaires du budget ; en outre, la

<sup>24</sup> V. Network of EU IFIs. Ce réseau établi formellement en 2015 est à présent quasi complet ; il peut même comprendre, parfois, deux entités sous cette dénomination dans un même pays, comme en Grèce avec le Conseil budgétaire et l'Office budgétaire du Parlement.

<sup>25</sup> Lisa von TRAPP, Scherie NICOL, OCDE, 22 p, 2017.

question de l'accès à l'information demeure asymétrique entre le Gouvernement et les IFI ; cette étude soulignait la nécessité de garantir dans la législation que toute IFI a le droit de pouvoir accéder pleinement à toute information ce qui inclue aussi les méthodes et processus conduisant aux propositions budgétaires.

Allant plus avant, cette même étude notait l'importance de la place d'un recrutement fondé sur le mérite et les compétences sans référence à l'affiliation politique. Là encore si prédomine une désignation par l'exécutif ou le législatif les personnes issues des milieux académiques, des secteurs du conseil, des banques centrales, du secteur privé tout court... ont une place généralement importante dans les désignations.

Plus intéressante encore est l'identification de la faculté reconnue à certaines IFI d'établir des conseils normatifs comme au Autriche, en Belgique, au Danemark, ou en Suède... mais non en France.

La Commission européenne a souligné en 2015, le fait que la promotion des IFI par l'Union européenne était une composante du renforcement des cadres budgétaires nationaux en permettant un suivi renforcé de la règle d'équilibre budgétaire nationale par une évaluation indépendante et que, ce faisant, elles « peuvent influencer efficacement les politiques budgétaires nationales »<sup>26</sup>.

Est-ce si vrai que cela ?

Ce qui s'est passé en France fin 2018 est révélateur des limites de l'exercice.

En effet la remise en cause des équilibre budgétaires établis dans les projets de lois financiers à la suite des « concessions » financières accordées à l'occasion de la crise dite des « gilets jaunes » avec indique-t-on près de 13 milliards d'euros d'allègement fiscaux, sociaux, de primes, en somme un mini plan de relance par la consommation, ne s'est nullement déroulé en tenant compte de l'existence du HCFP !

Celui-ci n'a pas été saisi du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales qui a donné lieu à la loi du 24 décembre 2018, et ce en raison d'une application strictement littérale des articles 14, 15 et 16 de loi organique du 17 décembre 2012, texte qui n'a d'ailleurs pas été non plus soumis au Conseil constitutionnel en vertu de l'article 61 de la Constitution, mais a été référencé, d'ailleurs en vain, dans la saisine visant directement non pas la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 puisqu'elle avait déjà été promulguée le 22 décembre 2019, mais

s'agissant seulement de la loi de finances pour 2019.

Le Conseil devait alors noter qu'il avait été saisi le 21 décembre de la loi de finances adoptée au niveau du Parlement ; or, la loi d'urgence n'ayant été promulguée que le 24 décembre, la loi de finance ne pouvait avoir intégré des mesures financières « non encore acquises à la date de son adoption » !

Bref, une loi de finances rectificative viendra comme d'habitude corriger la loi de finances initiale « si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire » ; le principe de sincérité budgétaire n'est donc une fois encore pas violé !

Il en résulte que c'est le Conseil d'État qui a été érigé en « consultant budgétaire » simultanément pour les deux textes financiers, lequel, saisi le 17 décembre 2018, rendit un avis en sa séance du 18 décembre 2018<sup>27</sup>, notant que l'impact budgétaire des mesures adoptées en matière de prime exceptionnelle était limité pour la Sécurité sociale puisque l'État en assurait la compensation, et que la charge budgétaire supportée par des charges financières supplémentaires nées de pertes de recettes ne saurait en tout état de cause être regardée comme un écart sensible par rapport aux grandes lignes de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2019. Il ressort au surplus de l'étude d'impact que l'État entend assurer le financement intégral des mesures prévues, notamment par la création de nouvelles recettes et la mise en œuvre d'économies budgétaires ». En somme, les « économies budgétaires » d'ailleurs non listées ou identifiées viennent au secours de la copie budgétaire du Gouvernement. Or, l'avis rendu par le Conseil d'État ne va *in fine* dans son dispositif porter que sur les aspects juridiques du projet de loi (principe d'égalité) concernant la primes d'activité, la CSG, les mesures d'exonération en matière d'heure supplémentaire.

Exit le HCFP qui ne pouvait se prononcer que sur un projet de loi de finances rectificative ou de financement rectificative et s'est trouvé de jure écarté du processus ! Le Conseil d'État peut donc tout faire en s'appuyant uniquement sur la documentation fournie par l'Exécutif !

Plusieurs remarques ou suggestions finales pourraient ici être formulées :

- ne faudrait-il pas revoir la copie de la loi organique du 17 décembre 2012 s'agissant du HCFP et de son rôle, voire de sa place ?

<sup>26</sup> Cf. Servan DEROOSE, *Les Institutions budgétaires indépendantes en zone euro : un premier bilan*, op. cit.

<sup>28</sup> Conseil d'État, Commission permanente, section des finances, Section sociale, n°396 509, avis sur un projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, annexé au projet de loi.

- quel rôle entend-on conférer à la Cour des comptes qui ne joue aucun rôle en amont de la copie budgétaire mais formule souvent en aval des remarques particulièrement critiques sur les projets gouvernementaux, y compris sur le terrain de la sincérité des prévisions économiques et budgétaires ? N'y aurait-il pas lieu de dissocier le juge (des comptes, des mauvais gestionnaires) de l'évaluateur ?

- ne faudrait-il pas revoir pleinement le rôle du Parlement et le lien entre le HCFP et celui-ci ?

Bref, le HCFP, le service des finances publiques de l'Assemblée nationale, ne pourraient-ils être intégrés dans une approche unifiée ?

- enfin, et s'il devait être préservé, ne faudrait-il pas revoir la structuration du HCFP, sa composition et le champ de ses compétences et attributs ?

Autant de questionnements qui peuvent amener à revoir de façon plus globale l'armature générale de l'évaluation publique indépendante en France. ■