



Recommandation du Conseil sur les
Principes relatifs aux
institutions budgétaires
indépendantes

**Instruments
juridiques de l'OCDE**

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Il reproduit un instrument juridique de l'OCDE et peut contenir des informations complémentaires. Les opinions ou arguments exprimés dans ces informations complémentaires ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Pour accéder aux textes officiels à jour des instruments juridiques de l'OCDE, ainsi qu'aux informations s'y rapportant, veuillez consulter le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes*, OECD/LEGAL/0401

Collection : Instruments juridiques de l'OCDE

© OCDE 2018

Ce document est mis à disposition à titre gratuit. Il peut être reproduit et distribué gratuitement sans autorisation préalable à condition qu'il ne soit modifié d'aucune façon. Il ne peut être vendu.

Ce document est disponible dans les deux langues officielles de l'OCDE (anglais et français). Il peut être traduit dans d'autres langues à condition que la traduction comporte la mention "traduction non officielle" et qu'elle inclut l'avertissement suivant : "Cette traduction a été préparée par [NOM DE L'AUTEUR DE LA TRADUCTION] à des fins d'information seulement et son exactitude ne peut être garantie par l'OCDE. Les seules versions officielles sont les textes anglais et français disponibles sur le site Internet de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>"

Date(s)

Adopté(e) le 13/02/2014

Informations Générales

La Recommandation sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 13 février 2014 sur proposition du Comité de la gouvernance publique. Cette recommandation fournit des orientations sur les aspects à prendre en compte dans le cadre de la création et de la gouvernance d'une institution budgétaire indépendante (généralement désignée sous l'appellation de service parlementaire indépendant du budget ou de conseil budgétaire), en codifiant les enseignements tirés du passé et les bonnes pratiques à suivre. Elle fait référence pour les nouvelles institutions budgétaires indépendantes mises en place dans les pays Adhérents, en particulier, étant donné que celles-ci présentent leur cadre institutionnel au Réseau des responsables budgétaires des parlements et des institutions budgétaires indépendantes du Groupe de travail des hauts responsables du budget (SBO).

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques en date du 14 décembre 1960 ;

NOTANT le développement des institutions budgétaires indépendantes au sein des pays Membres et la diversité des institutions existantes ;

ÉTANT CONVENU qu'aux fins de la présente Recommandation, les institutions budgétaires indépendantes sont des organes indépendants financés sur fonds publics placés sous l'autorité du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif qui contrôlent et analysent de manière non partisane les politiques et performances budgétaires et, dans certains cas, formulent des conseils sur ces domaines, et qu'elles jouent un rôle prospectif en matière de diagnostic *ex ante* ;

RECONNAISSANT que les institutions budgétaires indépendantes ont le potentiel de renforcer la discipline budgétaire, de promouvoir une plus grande transparence et une plus grande responsabilité budgétaires et d'élever la qualité du débat public sur la politique budgétaire, tout en reconnaissant que d'autres dispositifs institutionnels peuvent tout aussi bien convenir dans certains pays ;

RECONNAISSANT que la transparence budgétaire est un élément clé de la bonne gouvernance et que l'OCDE a joué un rôle moteur au sein de la communauté internationale pour promouvoir la transparence en matière budgétaire avec le texte intitulé Transparence budgétaire -- Les meilleures pratiques de l'OCDE (OCDE, 2002) ;

Sur la proposition du Comité de la gouvernance publique :

I. RECOMMANDE que les Membres qui ont choisi d'établir ou envisagent d'établir une institution budgétaire indépendante tiennent compte des Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes (ci-après dénommés « les Principes ») tels que figurant en Annexe à la présente Recommandation, dont elle fait partie intégrante.

II. INVITE les Membres et le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.

III. INVITE les non-Membres qui ont choisi d'établir ou qui envisagent d'établir une institution budgétaire indépendante à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer.

IV. INVITE les organisations internationales concernées à tenir compte de la présente Recommandation et à collaborer avec l'OCDE par l'échange de bonnes pratiques et de données sur les institutions budgétaires indépendantes.

V. CHARGE le Comité de la gouvernance publique d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil dans les trois ans suivant son adoption et régulièrement par la suite.

ANNEXE

PRINCIPES RELATIFS AUX INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTES (IBI)

Les vingt-deux *Principes pour des institutions budgétaires indépendantes* (conseils budgétaires et bureaux parlementaires indépendants du budget) proposés ci-après sont regroupés en neuf grandes rubriques : (1) appropriation locale ; (2) indépendance et neutralité politique ; (3) mandat ; (4) ressources ; (5) liens avec le pouvoir législatif ; (6) accès à l'information ; (7) transparence ; (8) communication ; (9) évaluation externe.

1. Appropriation locale

1.1. L'appropriation, l'engagement et le consensus à l'échelle nationale, toutes tendances politiques confondues, sont essentiels à l'efficacité et à la pérennité de toute IBI. Un pays souhaitant établir une IBI tirera certainement profit de l'étude de modèles existants et de l'expérience d'autres pays, mais il ne devrait pas reproduire ou imposer artificiellement des modèles importés d'autres pays. Les autorités régionales ou internationales peuvent assurer une protection et un soutien précieux.

1.2. Le rôle et la structure d'une IBI devraient être définis à partir de l'environnement institutionnel et des besoins locaux. La structure de l'IBI devrait aussi choisie en tenant compte des contraintes de capacité, notamment dans les petits pays¹. Les caractéristiques fondamentales d'une IBI, dont les protections offertes, devraient être compatibles avec le cadre juridique, le régime politique et la culture du pays. Ses fonctions devraient être déterminées en fonction du cadre budgétaire du pays et des problèmes spécifiques à résoudre.

2. Indépendance et neutralité politique

2.1. La neutralité politique² et l'indépendance sont des prérequis pour qu'une IBI soit performante. Une entité réellement non partisane n'inscrit pas ses analyses dans une perspective politique ; elle s'efforce toujours de faire preuve d'objectivité et de professionnalisme, et travaille pour tous les partis. Il est donc souhaitable que l'IBI n'exerce aucune responsabilité quant à l'élaboration des politiques normatives afin d'éviter d'être perçue comme partisane.

2.2. Les dirigeants de l'IBI³ devraient être choisis en fonction de leur mérite et de leur compétence technique, indépendamment de toute appartenance politique. Les qualifications devraient être définies explicitement – notamment en ce qui concerne le profil professionnel et l'expérience acquise au sein de la fonction publique ou dans le monde universitaire. Les qualifications devraient porter sur des compétences avérées en économie et en finances publiques, ainsi que sur la connaissance du processus budgétaire.

2.3. La durée et le nombre de mandats confiés aux dirigeants de l'IBI devraient être précisés dans la loi, de même que les critères et la procédure de révocation motivée. Les mandats des dirigeants devraient dans l'idéal être indépendants des échéances électorales. Définir une durée de mandat en décalage par rapport aux scrutins prévus peut également contribuer à l'indépendance.

2.4. Le poste de responsable de l'IBI devrait être rémunéré et de préférence occupé à temps plein⁴. Des normes rigoureuses en matière de conflit d'intérêts au regard d'autres emplois dans la fonction publique ou le secteur privé, particulièrement au sein d'institutions dont les membres du conseil sont employés à temps partiel, devraient également s'appliquer à chacun.

2.5. Les dirigeants de l'IBI devraient avoir toute liberté pour recruter et révoquer des employés, conformément au droit du travail en vigueur.

2.6. Les employés devraient être sélectionnés à l'issue d'un concours ouvert fondé sur le mérite et la compétence technique, indépendamment de toute appartenance politique. Les conditions d'emploi devraient être inspirées de celles de la fonction publique (ou du service parlementaire)⁵.

3. Mandat

3.1. Le mandat de l'IBI, y compris la description générale des types de rapports et d'analyses qu'elle est appelée à produire, le nom des parties habilitées à demander ces rapports et analyses et, le cas échéant, les délais de publication à respecter, devrait être clairement défini dans les normes de droit supérieur.

3.2. L'IBI devrait avoir la possibilité de produire, de sa propre initiative, des rapports et des analyses, sous réserve que ceux-ci entrent dans le champ de son mandat. De même, elle devrait disposer de l'autonomie nécessaire pour établir son propre programme de travail dans les limites de son mandat.

3.3. L'articulation de ses missions avec le processus budgétaire devrait être clairement définie dans le mandat. Les missions classiques de l'IBI pourraient notamment (sans que cette liste soit limitative) recouvrir : l'élaboration de prévisions économiques et budgétaires (prévisions à court et moyen terme, ou scénarios à long terme) ; l'établissement de scénarios de référence (fondés sur l'hypothèse que les politiques suivies ne changent pas) ; des analyses des propositions budgétaires émanant de l'exécutif ; la surveillance du respect des règles budgétaires ou des objectifs officiels ; le chiffrage des coûts de propositions de loi importantes ; des études analytiques sur des thèmes choisis⁶.

4. Ressources

4.1. Les ressources allouées à l'IBI devraient être à la mesure de son mandat, de sorte qu'elle puisse l'exécuter avec toute la crédibilité voulue, et devraient servir à financer la rémunération de l'ensemble des effectifs et, le cas échéant, des membres du conseil. Les crédits accordés à l'IBI devraient donner lieu à publication et être traités de la même façon que les budgets d'autres organismes indépendants, notamment les organismes de contrôle des comptes publics, et ce, afin de garantir son indépendance. Accorder des financements pluriannuels à l'IBI permettrait d'affirmer encore son indépendance et de lui offrir une protection supplémentaire contre les pressions politiques.

5. Lien avec le pouvoir législatif

5.1. La fonction de contrôle du parlement est essentielle dans le processus budgétaire du pays, et le calendrier budgétaire devrait prévoir des délais suffisants pour que l'IBI puisse conduire les analyses nécessaires au travail parlementaire. Que l'IBI relève du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, il conviendrait de prévoir des mécanismes pour encourager la redevabilité devant le parlement dans des conditions adéquates, ce qui suppose notamment (sans que cette liste soit limitative) : (1) la soumission au parlement de tous les rapports de l'IBI à temps pour qu'ils servent à éclairer le débat parlementaire sur les sujets concernés ; (2) l'invitation des dirigeants ou cadres supérieurs de l'IBI à se présenter devant la commission du budget (ou l'équivalent) pour répondre aux questions des parlementaires ; (3) l'exercice du contrôle parlementaire sur le budget de l'IBI ; (4) la participation de la commission parlementaire du budget (ou l'équivalent) aux décisions concernant la nomination et la révocation des dirigeants de l'IBI.

5.2. Il conviendrait de définir clairement, dans la législation, le rôle de l'IBI vis-à-vis de la commission parlementaire du budget (ou de son équivalent), d'autres commissions, et de parlementaires à titre individuel, en ce qui concerne les demandes d'analyse. L'IBI devrait de préférence prendre en compte les demandes des commissions et sous-commissions plutôt que celles présentées, à titre individuel, par des parlementaires ou des partis politiques, ce principe valant en particulier pour les IBI qui relèvent du pouvoir législatif.

6. Accès à l'information

6.1. Il existe souvent une asymétrie d'information entre le gouvernement et l'IBI, indépendamment du montant des ressources mises à la disposition de cette dernière. D'où la nécessité de prévoir dans la loi une obligation spéciale – et au besoin, de la réaffirmer dans des protocoles ou mémorandums d'accord – garantissant que l'IBI a accès, en temps opportun, à toutes les informations utiles, y compris à celles relatives à la méthodologie et aux hypothèses sous-tendant le budget et autres propositions budgétaires. Ces informations devraient être fournies gratuitement et, dans l'hypothèse où ce ne serait pas le cas, il conviendrait d'abonder le budget de l'IBI de façon à

couvrir le coût des analyses qu'elle devrait se procurer auprès des services actuariels de l'administration.

6.2. Toute restriction à l'accès aux informations gouvernementales devrait en outre être clairement définie par la loi. Il est possible de prévoir des mesures de sauvegarde⁷, ayant trait à la protection de la vie privée (confidentialité des informations sur les contribuables) et aux informations sensibles dans les domaines de la défense et de la sécurité nationales.

7. Transparence

7.1. Sachant que la promotion de la transparence des finances publiques est un objectif central de l'IBI, l'obligation de faire preuve de la plus grande transparence possible lui incombe tout particulièrement. La transparence totale de ses travaux et activités est la meilleure garantie de son indépendance et le moyen d'asseoir sa crédibilité aux yeux de l'opinion publique.

7.2. Les rapports et analyses de l'IBI (y compris le détail de la méthodologie et des données sur lesquelles ils sont fondés) devraient être rendus publics et accessibles à tous gratuitement. Comme indiqué au point 5.1, tous les rapports et analyses devraient être soumis au parlement à temps pour qu'ils servent à éclairer le débat parlementaire sur les sujets concernés⁸, et les dirigeants de l'IBI devraient avoir la possibilité de s'exprimer devant les commissions parlementaires.

7.3. Les dates de publication des principaux rapports et analyses devraient être fixées officiellement, en particulier pour qu'il soit possible de veiller à la coordination avec la parution des analyses et rapports gouvernementaux⁹.

7.4. L'IBI devrait publier sous son propre timbre ses rapports et analyses consacrés à des sujets en rapport avec son principal mandat en cours d'exécution concernant des thèmes économiques et budgétaires.

8. Communication

8.1. Dès sa création, l'IBI devrait déployer des circuits de communication efficaces, notamment avec les médias, la société civile et autres parties prenantes. Compte tenu du fait que son influence sur la formulation de la politique budgétaire repose sur la persuasion (et n'a aucun caractère coercitif puisqu'elle ne dispose pas de moyens de sanction légaux ou autres mesures de rétorsion), la couverture médiatique de ses travaux est un moyen de contribuer à l'information des corps constitués qui peuvent, à leur tour, faire pression sur le gouvernement pour qu'il observe les principes de transparence et de responsabilité dans le domaine budgétaire.

9. Évaluation externe

9.1. L'IBI devrait se doter d'un mécanisme d'évaluation externe de ses travaux. Cette évaluation, confiée à des experts locaux ou internationaux, pourrait prendre différentes formes : examen de certaines réalisations ; évaluation annuelle de la qualité des analyses ; constitution d'un conseil ou comité consultatif permanent ; examen par des pairs conduit par une IBI d'un autre pays.

¹ Plusieurs pays (dont l'Irlande et le Portugal et la Suède) autorisent les étrangers à siéger aux conseils, ce qui augmente le vivier de candidats compétents et réduit les risques de « pensée unique ». Une configuration de ce type peut également favoriser l'indépendance.

² « Non partisan » (être exempt de toute influence politique) ne doit pas être confondu avec « bipartisan » (l'équilibre entre les partis politiques).

³ Le titre peut varier : directeur ou président, selon la structure de l'institution. L'institution peut être dirigée par une personne ou un organe collégial (conseil).

⁴ Exceptionnellement, on peut considérer qu'un poste à temps partiel suffit, par exemple si l'IBI a un programme de travail restreint et bien délimité, ou si une autre institution assure des fonctions complémentaires ayant une incidence sur la charge de travail de l'IBI. En Suède, le Conseil de

politique budgétaire peut utiliser les prévisions macro-budgétaires établies par un autre organisme indépendant bien connu, l'Institut national d'études économiques.

- ⁵ La majorité des IBI étant de petites structures, leur personnel peut se voir offrir des possibilités d'évolution de carrière au sein de la fonction publique de manière générale. La prudence est toutefois de mise pour éviter les conflits d'intérêts.
- ⁶ D'autres fonctions sont exécutées par des IBI établies, comme le chiffrage des coûts des programmes électoraux par le Bureau d'analyse de la politique économique aux Pays-Bas, ou l'évaluation des programmes par le Bureau du budget de l'Assemblée nationale en Corée.
- ⁷ Enquête de sécurité sur les membres du personnel de l'IBI par exemple.
- ⁸ Dans certains cas, une IBI peut fournir des estimations confidentielles dans le cadre de la procédure législative. Le *Congressional Budget Office* des États-Unis par exemple produit des estimations au début de la procédure législative – tenues confidentielles jusqu'à ce que la proposition de loi soit rendue publique – de façon à faciliter l'élaboration des propositions de loi.
- ⁹ Il convient d'éviter de donner l'impression que la date de publication des rapports de l'IBI favorise le gouvernement ou les partis de l'opposition.

Adhérents*

Membres de l'OCDE

Allemagne
Australie
Autriche
Belgique
Canada
Chili
Corée
Danemark
Espagne
Estonie
États-Unis
Finlande
France
Grèce
Hongrie
Irlande
Islande
Israël
Italie
Japon
Lettonie
Luxembourg
Mexique
Norvège
Nouvelle-Zélande
Pays-Bas
Pologne
Portugal
République slovaque
République tchèque
Royaume-Uni
Slovénie
Suède
Suisse
Turquie

Non-Membres

*Des informations complémentaires ainsi que des déclarations sont disponibles sur le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE : <http://legalinstruments.oecd.org>

À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays Membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle Zélande, les Pays Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Instruments juridiques de l'OCDE

Environ 450 instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE depuis sa création en 1961. Ces instruments comprennent les Actes de l'OCDE (les Décisions et Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention relative à l'OCDE) et d'autres instruments juridiques développés dans le cadre de l'OCDE (notamment les Déclarations et les accords internationaux).

L'ensemble des instruments juridiques de substance de l'OCDE, qu'ils soient en vigueur ou abrogés, est répertorié dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Ils sont présentés selon cinq catégories :

- **Décisions** : instruments juridiques de l'OCDE juridiquement contraignants pour tous les Membres, à l'exception de ceux qui se sont abstenus au moment de leur adoption. Bien qu'elles ne constituent pas des traités internationaux, elles impliquent le même type d'obligations juridiques. Les Adhérents ont l'obligation de mettre en œuvre les Décisions et doivent prendre les mesures nécessaires à cette mise en œuvre.
- **Recommandations** : instruments juridiques de l'OCDE n'ayant pas une portée juridique obligatoire, la pratique leur reconnaît cependant une force morale importante dans la mesure où elles représentent la volonté politique des Adhérents. Il est dès lors attendu que les Adhérents fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les mettre en œuvre intégralement. Par conséquent, lorsqu'un Membre n'a pas l'intention de mettre en œuvre une Recommandation, il s'abstient lors de son adoption, bien que cela ne soit pas requis juridiquement.
- **Déclarations** : instruments juridiques de l'OCDE préparés au sein de l'Organisation, généralement dans le cadre d'un organe subsidiaire. Elles énoncent habituellement des principes généraux ou des objectifs à long terme, ont un caractère solennel et sont adoptées à l'occasion de réunions ministérielles du Conseil ou de comités de l'Organisation.
- **Accords internationaux** : instruments juridiques de l'OCDE négociés et conclus dans le cadre de l'Organisation. Ils sont juridiquement contraignants pour les parties.
- **Arrangement, accord/arrangement et autres** : plusieurs instruments juridiques de substance ad hoc ont été développés dans le cadre de l'OCDE au fil du temps, comme l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'Arrangement international sur les Principes à suivre dans les transports maritimes et les Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD).