



Les Institutions Budgétaires Indépendantes en zone euro: un premier bilan

Servaas DEROOSE

**Directeur-Général Adjoint
Commission Européenne, DG Affaires Économiques et Financières**

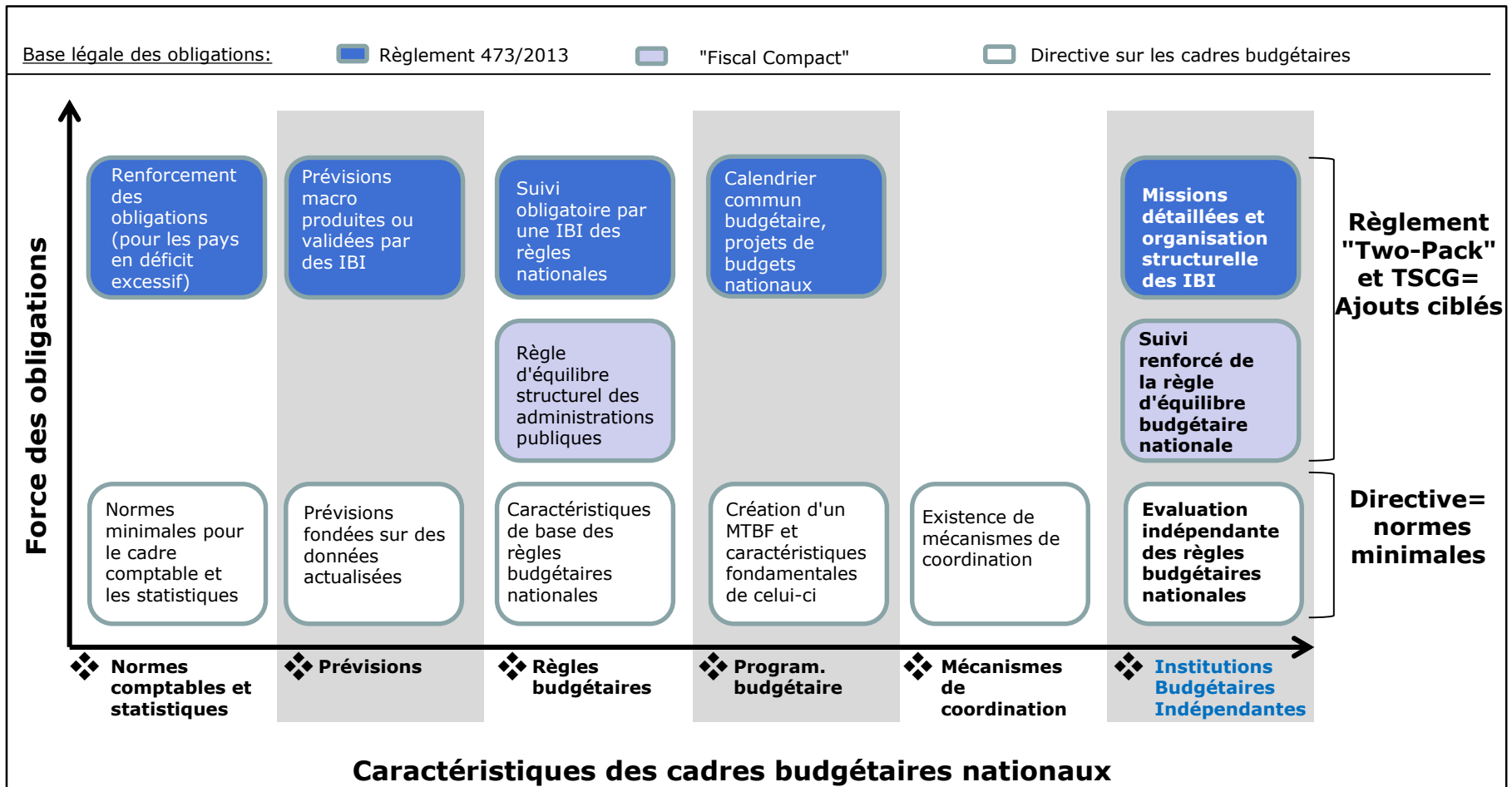
**Deuxième anniversaire du Haut Conseil des Finances Publiques
Paris, 12 Mars 2015**

Plan

- 1. Le contexte: des exigences européennes accrues*
- 2. Panorama des IBI dans les pays de la zone euro*
- 3. Une première évaluation de l'activité des IBI*
- 4. Zoom sur les deux premières années du HCFP*
- 5. Quelques questions en guise de conclusion*

1. Le contexte: des exigences européennes accrues

La promotion des IBI par l'UE est une composante du renforcement des cadres budgétaires nationaux



Trois textes européens successifs ont renforcé les prérogatives des IBI

	Union Européenne	Zone euro
Directive 2011/85/EU	<ul style="list-style-type: none"> L'analyse des règles budgétaires doit se fonder sur des analyses indépendantes (Exception: R-U) 	
TSCG – "Fiscal Compact"		<ul style="list-style-type: none"> Le suivi de la règle structurelle d'équilibre budgétaire doit être assuré par une IBI L'IBI doit satisfaire à des obligations légales et pratiques pour assurer son indépendance (<i>concerne également BG, DK, RO</i>)
Règlement (EU) No. 473/2013		<ul style="list-style-type: none"> Le suivi de toutes les règles budgétaires nationales doit être assuré par des IBI nationales Les IBI doivent satisfaire à des obligations légales et pratiques pour garantir leur indépendance

Les IBI peuvent influencer efficacement les politiques budgétaires nationales

INFLUENCE DIRECTE

- Influence des avis sur la conduite de la politique budgétaire
- Impact direct sur les procédures du TSCG (lancement du mécanisme de correction, application des clauses échappatoires)

Institutions
Budgétaires
Indépendantes

INFLUENCE IMPLICITE

- Aspect dissuasif des avis des IBI (prévisions plus réalistes, respect des règles budgétaires)
- Importance des dialogues informels pour convaincre les autorités budgétaires avant la parution des rapports

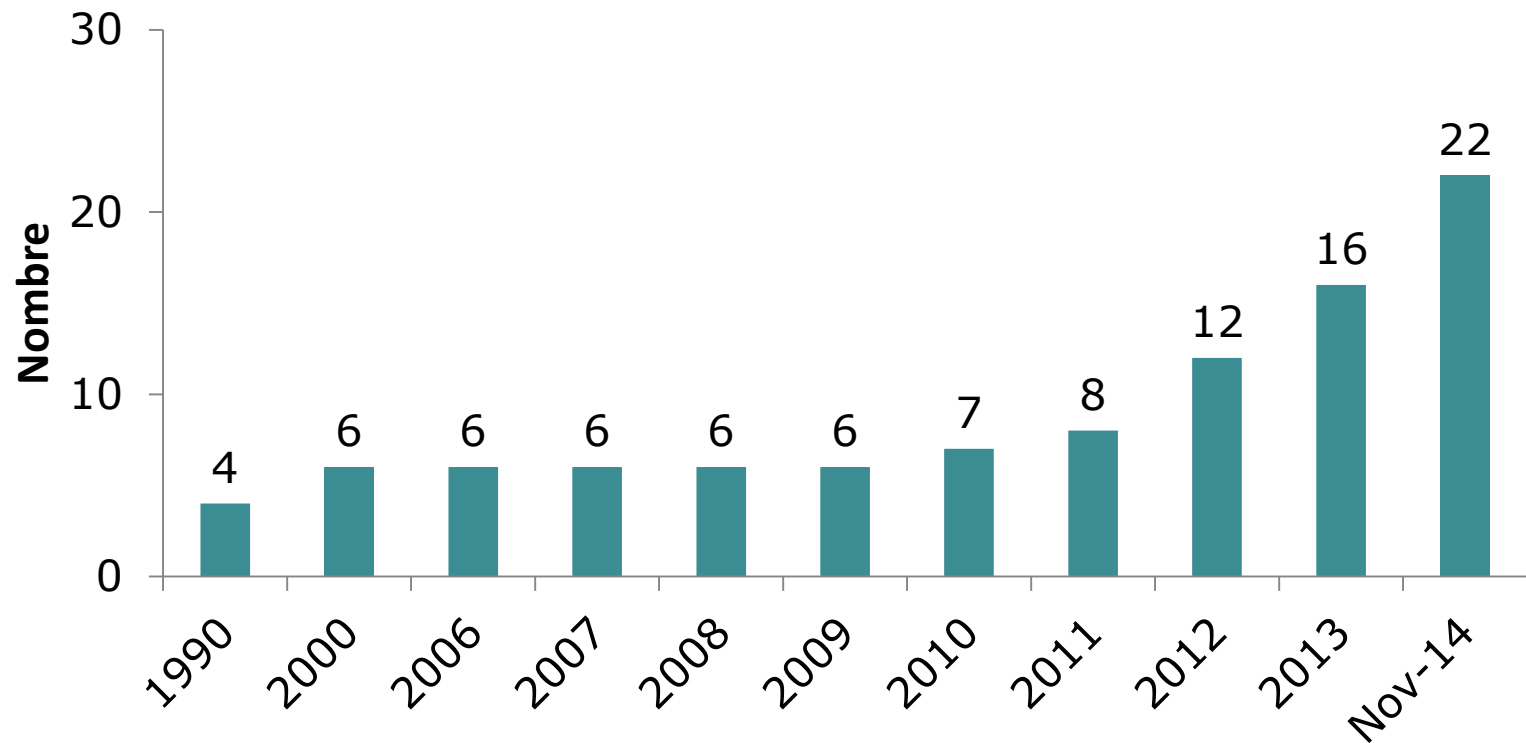
INFLUENCE INDIRECTE

- D'autres institutions peuvent utiliser les avis des IBI pour exercer pleinement les pouvoirs de contrôle qu'elles possèdent envers les autorités budgétaires (par ex. Parlements Nationaux, Institutions Européennes, Cours des Comptes Nationales)

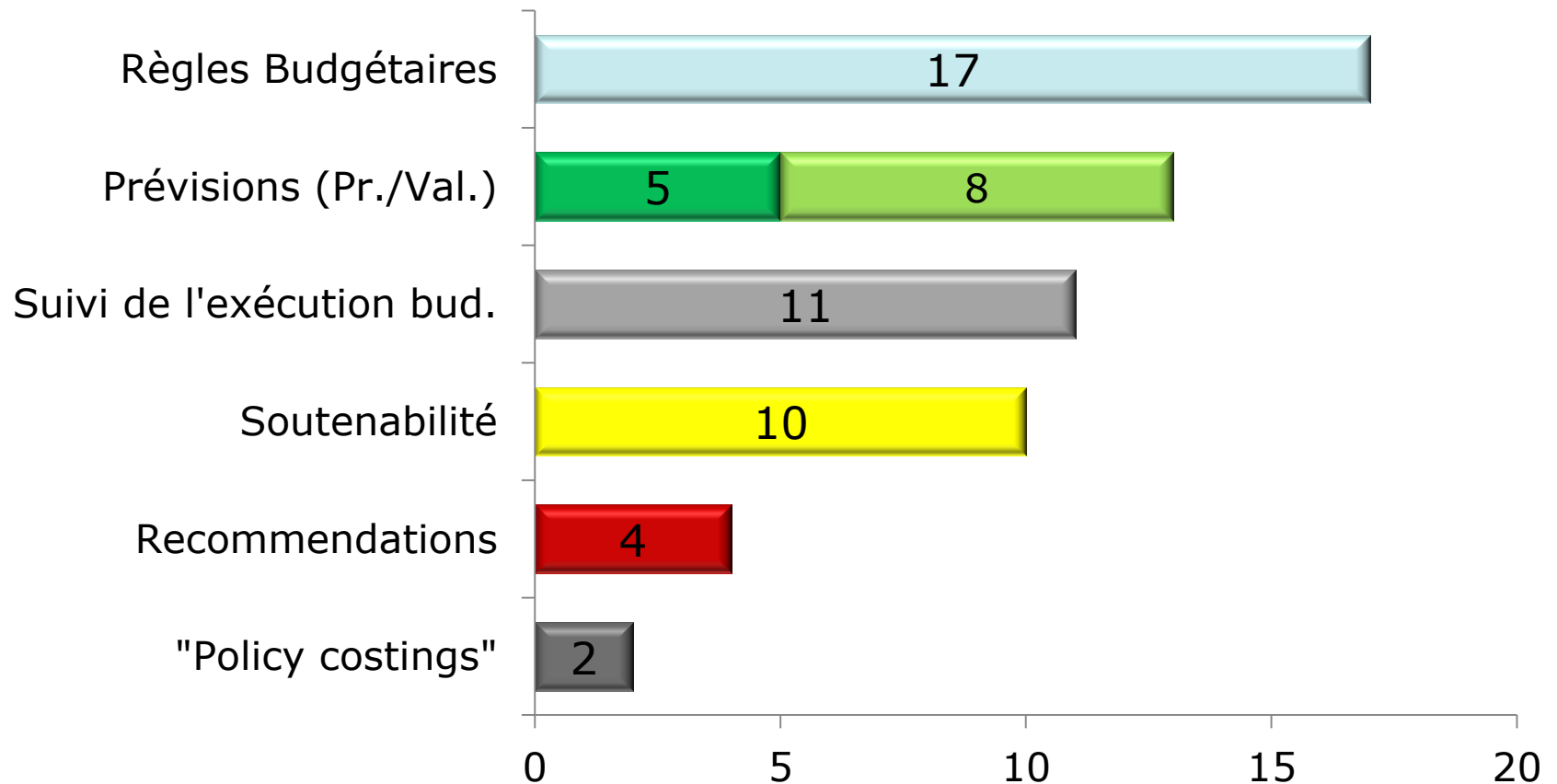
2. Panorama des IBI dans les pays de la zone euro

Les réformes européennes ont stimulé la création d'IBI

IBI dans les pays de la zone euro



Les IBI de la zone euro accomplissent un ensemble de tâches principalement centrées sur l'évaluation des règles budgétaires et les prévisions



Les IBI peuvent être classées en quatre catégories (I)

1. LES PREVISIONNISTES

- 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. LES VALIDATEURS

- Mandat comporte exclusivement l'évaluation ex post de la sBBR
- Adossés à des institutions-hôtes anciennes...
- ...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'Etat aux Pays-Bas*
- *La Cour des Comptes en Finlande*
- *La Cour des Comptes de Lituanie*

Les IBI peuvent être classées en quatre catégories (II)

3. 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. 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:

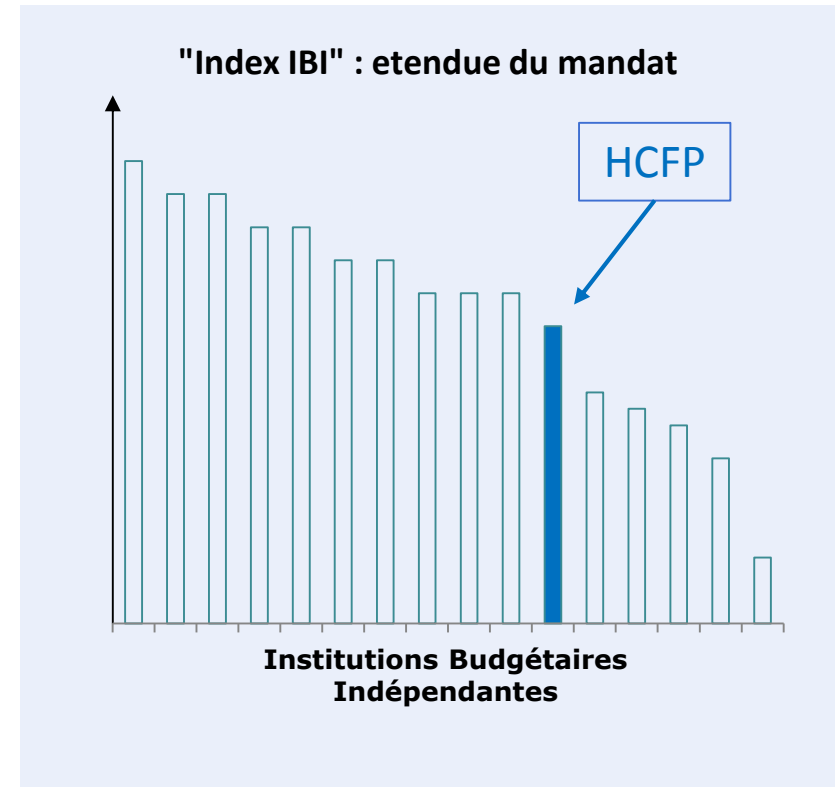
- *Le Conseil des Finances Publiques (CFP au Portugal)*
- *L'Office Parlementaire du Budget (PBO-UPB) en Italie*

Le HCFP à mi-chemin entre un validateur et un comité budgétaire

LE HCFP ENTRE LES VALIDATEURS ET LES COMITÉS BUDGÉTAIRES

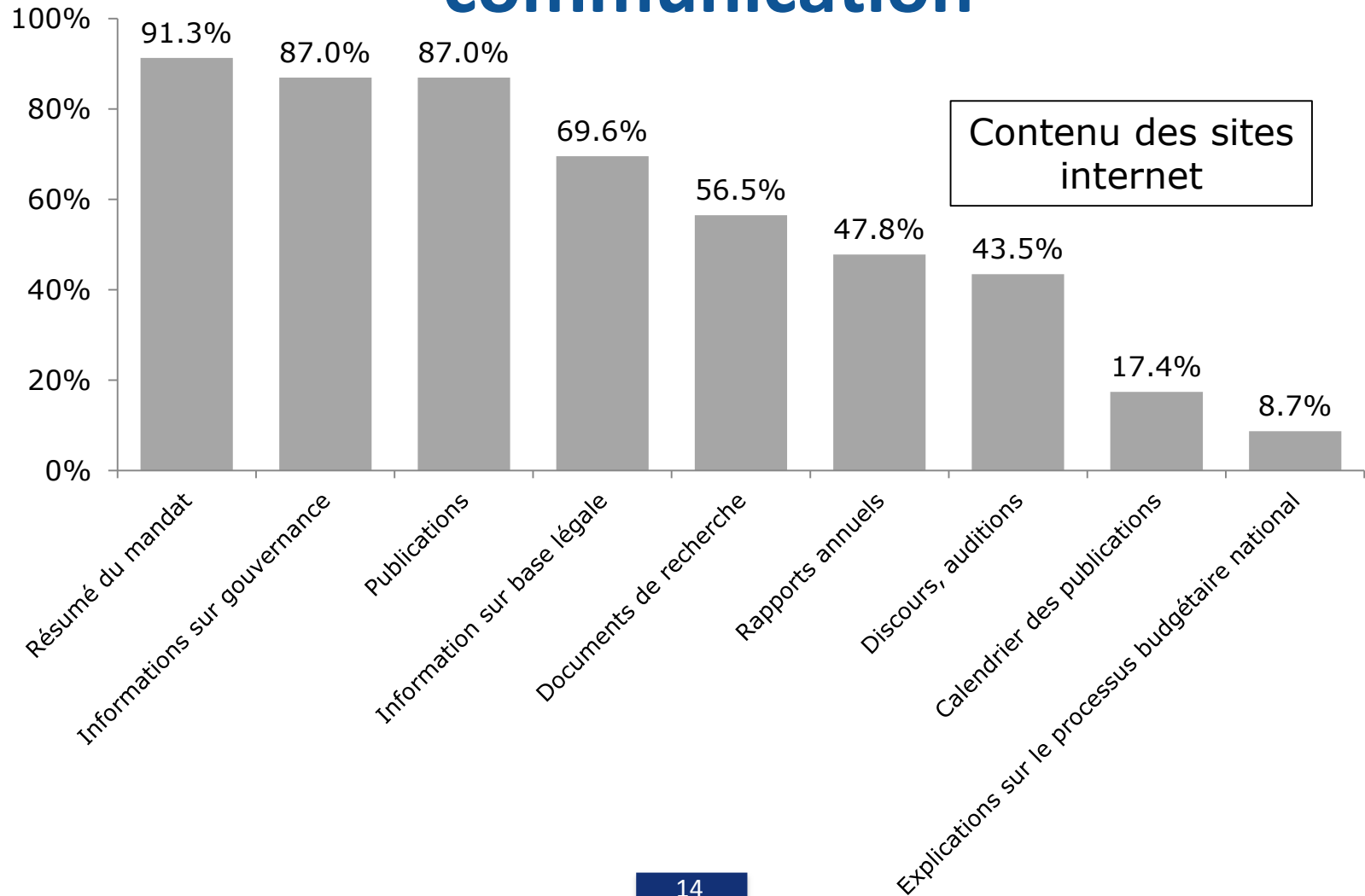
- Le HCFP s'apparente à la catégorie des validateurs (adossement à une institution respectée, personnel limité, mandat récent, cœur de métier axé sur l'évaluation de la règle budgétaire d'équilibre des finances publiques)
- Mais il couvre un champ plus vaste que les validateurs en étant aussi impliqué dans l'évaluation des prévisions
- Les garanties d'indépendance sont aussi mieux définies que pour les validateurs
- Pour ces deux raisons, il se trouve à mi-chemin entre ces deux catégories

CHAMP DU MANDAT: UNE POSITION MOYENNE



3. Une première évaluation de l'activité des IBI

Les IBI ont démarré une politique active de communication



Les bases légales assurent un niveau de stabilité juridique satisfaisant

Base légale des IBIs	Constitution	Loi	Autre
<i>Allemagne – Unabhängiger Beirat</i>		X	X
<i>Autriche – Fiskalrat</i>		X	
<i>Autriche – WIFO</i>			X
<i>Belgique – Bureau Fédéral du Plan</i>		X	
<i>Chypre – Fiscal Council</i>		X	
<i>Espagne – AIREF</i>		<u>X*</u>	
<i>Estonie – Fiscal Council</i>		X	X
<i>Finlande – Cour des Comptes</i>	X	X	
<i>France – Haut Conseil des Finances Publiques</i>		<u>X*</u>	
<i>Irlande – Irish Fiscal Advisory Council</i>		X	X
<i>Italie – Ufficio Parlamentare di Bilancio</i>	X	X	
<i>Lettonie – Fiscal Discipline Council</i>		X	
<i>Luxembourg – Conseil National des Finances Publiques</i>		X	
<i>Pays-Bas – Raad van State</i>		X	
<i>Pays Bas – Centraal Planbureau</i>		X	
<i>Portugal – Conselho das Financas Publicas</i>		X	
<i>Slovénie – Institute of Macroeconomic Analysis and Development</i>		X	
<i>Slovaquie – Council for Budget Responsibility</i>	X	X	

Note: X* = Loi de type organique; Autre: charte, règlement, statuts, etc.

L'accès à l'information est stratégique pour les IBI

INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE

MINISTERE DES FINANCES

ORGANISMES DE PRÉVISION

BANQUE CENTRALE NATIONALE

IBI

INSTITUTS DE RECHERCHE, THINK TANKS, etc...

AUTRES MINISTERES ET ORGANISMES PUBLICS

AUTRES IBIs

COMMISSION EUROPÉENNE

Un exemple de mécanisme facilitateur pour l'accès à l'information: le MoU irlandais encadrant la procédure de validation des prévisions

Principaux éléments du *Memorandum of Understanding*

- Une définition précise des indicateurs contenus dans les prévisions à valider
- Des estimations d'incitateurs-clés à préparer et à fournir par les services du ministère (production potentielle, productivité globale des facteurs, stock de capital, chômage structurel, taux de participation, etc...)
- Des règles assurant la confidentialité des informations fournies
- La désignation de points de contacts pour l'échange d'informations
- Un échéancier détaillé de la procédure de validation détaillant les dates de remise des prévisions du ministère et les dates de transmission des avis de l'IBI
- La définition d'une procédure informelle de conciliation en cas de désaccord
- La forme que prend l'avis de l'IBI

La grande majorité des IBI de la zone euro disposent de garanties d'indépendance suffisantes

MANDAT

- Le mandat de 14 IBI contient une référence à son indépendance ou à une clause de non-immixtion

MODALITÉS DE NOMINATION DE LA DIRECTION

- Des critères d'expérience et de compétence existent pour la quasi-totalité des IBI
- Plusieurs institutions sont impliquées dans la nomination des dirigeants dans les deux tiers des IBI
- Des dispositions prévenant les conflits d'intérêt ou un régime d'incompatibilité est en place dans les trois quarts des IBI

INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE

- Toutes les IBI sont libres de s'exprimer publiquement
- Des dispositions relatives au financement existent dans la plupart des cas, mais ne prévoient pas d'automaticité

Les IBI sont activement impliquées dans les prévisions étayant les budgets nationaux

PRODUCTION

- AT-WIFO
- BE-Bureau Fédéral du Plan (FPB)
- LU-STATEC
- NL-Centraal Planbureau (CPB)
- SI-IMAD

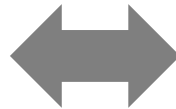
VALIDATION

- CY-Fiscal Council
- EE-Fiscal Council
- ES-AIReF
- FR-Haut Conseil des Finances Publiques
- IE-Irish Fiscal Advisory Council
- IT-Parliamentary Budget Office
- LV-Fiscal Discipline Council
- PT-Public Finance Council

Il subsiste des éléments de vulnérabilité chez certaines IBI

FAIBLESSES

- Non-démarrage dans trois États-membres!
- Mandat "large/flou" n'offrant pas de garanties eu égard aux obligations du TSCG
- Insuffisantes garanties quant à l'indépendance vis-à-vis de l'entité-hôte
- Insuffisance de personnel qualifié
- Accès à l'information



REMEDES

- Rendre les institutions opérationnelles
- Vérifier que le mandat est compatible avec les procédures du TSCG
- Rendre explicite les relations entre l'IBI et l'entité-hôte
- Formation des personnels ou augmentation des moyens
- Prévoir la conclusion d'un MoU sur la fourniture d'informations budgétaires

4. Zoom sur les deux premières années du HCFP

Deux années de fonctionnement du HCFP

INSTALLATION ET FONCTIONNEMENT

- Le démarrage du HCFP s'est effectué de façon satisfaisante et celui-ci a pu produire les avis juridiques qui lui étaient demandés
- Sa parole est retransmise par les médias nationaux

ACTIVITÉ RELATIVE AUX PRÉVISIONS

- Le HCFP a produit des avis examinant avec méthode la sincérité des hypothèses macro-économiques du gouvernement
- Il n'a pas hésité à émettre des réserves sur le caractère optimiste de certaines prévisions économiques de moyen terme
- Il a rencontré certaines difficultés pour obtenir en temps et en heure les informations nécessaires pour produire ses avis

ACTIVITÉ RELATIVE A LA REGLE D'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

- Le Haut Conseil a joué son rôle en activant la procédure de correction en cas de déviation par rapport à la loi multi-annuelle de programmation des finances publiques

5. Quelques questions en guise de conclusion

Quelques questions de notre part

MANDAT

- Etes-vous satisfait du mandat accordé au Haut Conseil dans la loi organique de 2012?
- Estimez-vous avoir pleinement utilisé les prérogatives octroyées?
- Quel est votre évaluation du fonctionnement du mécanisme de correction en France?

CONDITIONS D'EXERCISE DU MANDAT

- Quelles sont les relations avec l'entité-hôte (la Cour des Comptes)?
- Disposez-vous de suffisamment de moyens matériels et humains?
- Estimez-vous être suffisamment écouté par le Ministère des Finances?
- L'accès à l'information budgétaire est-elle satisfaisante?

RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS

- Etes-vous satisfait de la visibilité dans les médias des avis du Haut Conseil?
- Quels sont les relations avec les autres institutions (Parlement, Conseil Constitutionnel)?
- Disposez-vous de suffisamment d'informations sur le dispositif de surveillance des finances publiques au niveau de l'Union et de son application?