



HAL
open science

L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO

Lucie Sponchiado

► **To cite this version:**

Lucie Sponchiado. L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO. Revue française de finances publiques, 2016, 135, pp.243. hal-03722087

HAL Id: hal-03722087

<https://hal.u-pec.fr/hal-03722087v1>

Submitted on 13 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO

Lucie Sponchiado*

Résumé

L'office parlementaire du budget italien est marqué par certaines spécificités qui le distinguent des autres institutions budgétaires indépendantes des États membres de l'Union Européenne. L'article propose une présentation de cet organisme en tentant de dépasser l'apparente contradiction que suscite la création d'un organisme indépendant placé auprès du Parlement.

Abstract

« Tous les États Membres devraient établir des offices budgétaires indépendants ou des institutions de suivi des politiques budgétaires », recommandait en 2010 la Banque Centrale Européenne¹. À en croire les dernières statistiques établies par la Commission européenne, les institutions budgétaires indépendantes se sont amplement diffusées en Europe². La création en 2012 d'un office parlementaire du budget en Italie s'inscrit dans ce mouvement général.

Compte tenu de la diversité des structures, des compétences, des modes d'organisation, de financement et de fonctionnement choisis, la difficulté de définir ces institutions a pu être soulignée³. Toutes pourtant visent un objectif commun : « améliorer la discipline

* Docteur en droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne – Institut des sciences juridiques et philosophiques de la Sorbonne (UMR 8103) – CRDC.

Je tiens à adresser mes remerciements au Professeur Julie Benetti et à François Bonneville pour leur relecture. Merci également à Eleonora Bottini de m'avoir aidée à me procurer deux précieux articles.

¹ BCE, « Reinforcing economic governance in the Euro area », 2010, p. 8 du PDF : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf>.

² Voir : http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm. Voir aussi X. DEBRUN et T. KINDA, « Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility : Fiscal Councils on the Rise ; A New Dataset », FMI Working Paper, en ligne : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf>.

³ Voir, en ce sens, OCDE, *Principes de l'OCDE à l'usage des institutions budgétaires indépendantes*, 2013, p. 3-4 du PDF : www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Revised_IFI_Principles_FR_-_13-Feb-13.pdf.

budgétaire⁴ ». La poursuite de cette fin a été consolidée⁵ par les engagements pris par les États membres dans le cadre du *Six Pack* de 2011⁶, puis du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de 2012⁷ et du *Two Pack* de 2013⁸. Six grandes compétences (non nécessairement cumulatives) sont généralement confiées aux institutions budgétaires indépendantes : 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 fiscale » ; des « recommandations “normatives” sur la politique fiscale »⁹.

Deux grands modèles d'institutions budgétaires indépendantes sont observables : les offices parlementaires d'une part, et les « conseils fiscaux », d'autre part, souvent nommés, en langue anglaise, *Fiscal Watchdogs* ou *Fiscal Councils*¹⁰. Les premiers, qui correspondent au modèle états-unien du *Congressional Budget Office* sont directement attachés au Parlement. Deux raisons au moins semblent expliquer un tel choix : servir l'expertise et l'information des parlementaires lors du vote du budget et contribuer, dans le même temps, au « rééquilibrage

⁴ *Loc. cit.*

⁵ De telles institutions sont observables bien avant le *Six Pack* et même hors Union Européenne. Voir les données fournies in P. MAGARO, « Les institutions budgétaires indépendantes », *RFFP*, n°126, 2014, p. 103-109 et M. UHODA, « Le “Pacte budgétaire” européen : quelle influence sur les finances publiques belges ? », *Pyramides*, 2013, n°25, p. 87-122). Voir aussi L. LANDI, « *Fiscal council* : une comparazione internazionale e il caso italiano », in *Convegno LUISS : La nuova governance europea*, 2012, 36 p. : www.rivistacorteconti.it/Fascicolo/Landi.CERADI.pdf.

⁶ Pour mémoire, le *Six Pack* est composé de cinq règlements (UE) et d'une directive (UE) de novembre 2011. L'article 4 de la directive du *Six Pack* dispose que « les États membres veillent à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes ».

⁷ L'article 3§2 du TSCG vise explicitement « le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 », lesquelles sont notamment relatives à la recherche de l'équilibre budgétaire.

⁸ Le *Two Pack* comprend deux règlements du 21 mai 2013. Le Règlement n°473/2013 du *Two Pack*, rappelle la nécessité d'utiliser des prévisions « macroéconomiques non biaisées et réalistes » « tout au long de la procédure budgétaire ». De telles prévisions « peuvent être délivrées par des organismes indépendants ou des organismes jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires d'un État membre et s'appuyant sur des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité » (§10 liminaire). Cf. art. 2§1, a du même règlement et art. 6 de la Directive préc. du *Six Pack*.

⁹ Ces compétences sont énumérées in Commission Européenne, *Public Finances in EMU*, 2014, p. 54-67. Disponible via : http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_fiscal_framework_reforms_pfr_2014_en.pdf. Nous avons pris la liberté d'enserrer l'adjectif « normatif » de guillemets car le sens à lui conférer ici est douteux. Il peut tout aussi bien viser des recommandations contraignantes ou des recommandations incitatives. Voir l'étude susmentionnée de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

¹⁰ Indiquons que, pour certains auteurs, « *Fiscal council* » peut aussi bien désigner « une agence placée sous l'autorité du Gouvernement » qu'une « agence placée sous l'autorité du Parlement » (voir, par ex., L. CALMFORS et S. WREN-LEWIS, « What should fiscal councils do ? », University of Oxford, Discussion paper series, p. 27 du PDF : http://www.economics.ox.ac.uk/materials/working_papers/paper537.pdf) . Pour la clarté de l'exposé, nous préférons distinguer les *fiscal councils* des offices parlementaires.

des relations entre institutions à différents titres compétentes sur les questions budgétaires, même en l'absence d'un rapport de confiance politique entre pouvoir législatif et exécutif¹¹ ». À l'opposé, les *Fiscals Watchdogs* « ne sont pas placés auprès du Parlement, mais rapprochés du Gouvernement ou d'une autre institution, ou bien n'ont pas de liens structurels avec des sujets existants¹² ». Le choix de l'un des deux modèles, même s'il existe bien des raffinements, n'est pas sans conséquence sur la fonction assignée à l'institution budgétaire considérée et sur son intégration au sein du système politique dans lequel elle prend place.

L'Office du budget italien – l'*Ufficio Parlamentare di Bilancio* – présente une véritable originalité par rapport à ses homologues européens puisqu'il est « placé auprès du Parlement ». Une telle proximité institutionnelle avec les Chambres peut susciter un doute quant à la conformité du dispositif vis-à-vis de la directive du *Six Pack*. En effet, l'article 6 de la directive UE 2011/85 impose « le suivi efficace et en temps utile du respect des règles [budgétaires], sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres ». Pour le Professeur Perez, « le *fiscal council* [italien] [...] contrevient à la règle européenne¹³ » puisqu'il est placé auprès du Parlement qui est une « autorité budgétaire ». Néanmoins, la directive distingue, par l'emploi d'une conjonction disjonctive, l'indépendance, d'une part, et l'autonomie fonctionnelle, d'autre part. Dès lors, il se pourrait que, tout en étant lié au Parlement au point de vue de son organisation (I), l'Office présente l'autonomie fonctionnelle requise par la directive européenne (II).

I. L'organisation de l'Office : une certaine dépendance vis-à-vis du Parlement

Comme son homologue français, l'Office constitue « la déclinaison [...] des propositions internationales et des prescriptions de l'Union européenne pour la surveillance économique et budgétaire et pour l'évaluation des documents relatifs aux finances publiques¹⁴ ».

¹¹ P. MAGARO, art. cité, p. 103.

¹² *Idem*.

¹³ R. PEREZ, « L'Ufficio parlamentare di bilancio », *Giornale di diritto amministrativo*, n°2, 2014, p. 199.

¹⁴ M. P. CHITI, « L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica », disponible en ligne sur le site : <http://www.studiolegalechiti.it> (sans pagination).

L'originalité de l'Office italien tient essentiellement à sa proximité avec le Parlement alors que la majeure partie des institutions analogues en Europe est rattachée à l'exécutif¹⁵. Le constituant italien a fait le choix d'un office à l'organisation singulière qui oscille entre garanties d'indépendance (A) et risques de sujétion (B).

A. Un organisme relativement protégé des atteintes du Parlement

Deux arguments, à nuancer, permettent d'affirmer que l'Office est à l'abri des atteintes du Parlement : d'une part, il ne peut être supprimé par le législateur « ordinaire » ; d'autre part, il bénéficie d'une certaine autonomie à l'égard des Chambres.

La loi constitutionnelle n°1/2012 du 20 avril 2012 eut pour objet « d'introduire le principe d'équilibre budgétaire¹⁶ » dans la Constitution italienne. Ainsi, l'article 1^{er} de cette loi constitutionnelle récrivit-il l'article 81 de la Constitution pour affirmer l'objectif d'équilibre et établir les moyens de s'en rapprocher, sinon de le réaliser. L'article 5§1 de la loi constitutionnelle établit les conditions d'application de l'article 81 modifié en exigeant spécifiquement l'« institution auprès des Chambres [...] d'un organisme indépendant » chargé d'« analyser et de vérifier les évolutions budgétaires publiques et d'apprécier le respect des règles budgétaires ». Conformément à l'article 81 modifié, cet organisme ne pouvait être institué que par une loi adoptée à la majorité absolue des membres de chaque assemblée. Tel fut l'objet de la « loi renforcée¹⁷ » (ou organique¹⁸) n°243/2012 du 24 décembre 2012. Le caractère à la fois constitutionnel et organique des normes fondant l'existence de l'Office non seulement imprime sa singularité à l'institution mais garantit son existence institutionnelle, si bien qu'il s'agirait, selon les mots du Professeur Chiti, d'un

¹⁵ Voir X. DEBRUN et T. KINDA, art. cité, p. 14 du PDF.

¹⁶ Il s'agit de l'intitulé de la loi constitutionnelle.

¹⁷ Le terme « renforcé » constitue la traduction de l'adjectif « rinforzata » amplement retenu par la doctrine italienne (par ex., en ce sens, M. P. CHITI, art. cité, mais aussi S. PAJNO, « Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati », in *Federalismi.it*, n°24, 2014, notam. p. 28 ou encore N. LUPO, « Il nuovo art. 81 della Costituzione e la legge “rinforzata” o “organica” », in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, 2013, p. 425).

¹⁸ Sur les liens entre « loi organique » du droit français et « loi renforcée », voir, outre les articles précités, notam., R. DICKMANN, « Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n.243 », *Federalismi.it*, n°6, 2013, disponible via : <http://www.federalismi.it/>.

organisme « d'importance subconstitutionnelle¹⁹ ». De ce point de vue, l'Office se trouve protégé des atteintes du législateur « ordinaire »²⁰.

En outre, il est possible de considérer, avec le Professeur Perez, que l'Office dispose d'une autonomie administrative, comptable, normative et financière qui contribuent à son indépendance à l'égard du Parlement et des autres pouvoirs constitués²¹. Certes, dans les limites fixées par la loi renforcée, l'Office jouit d'une autonomie administrative et comptable. Il peut, en effet, recruter son personnel suivant les modalités et conditions établies dans la loi organique n°243²² et disposer librement de ses fonds. En revanche, l'autonomie normative et financière sont plus nuancées. Quant à la première, si l'Office peut établir son fonctionnement et son organisation par règlement, celui-ci est soumis à l'approbation préalable des présidents des assemblées parlementaires²³. Pour ce qui est de l'autonomie financière, la loi exige que l'Office dispose de ressources suffisantes pour exercer ses missions²⁴, mais celles-ci sont déterminées par la loi de finances. De plus, outre la dotation dont bénéficie l'Office, les présidents du Sénat et de la Chambre des députés doivent mettre à sa disposition des bureaux et les ressources matérielles utiles²⁵.

Une certaine dépendance entre Office et Parlement se fait ainsi jour. Le lien est encore plus ténu s'agissant de la composition de l'Office.

¹⁹ M. P. CHITI, art. cité.

²⁰ Rappelons pourtant qu'en France, le recours à la loi organique pour instituer le Haut conseil des finances publiques (HCFP) était présenté par le Conseil constitutionnel comme un dispositif non « contraignant » au sens du TSCG. Voir décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*. Voir l'analyse du rapporteur F. Marc lors de l'examen de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* (LOPGFP) instituant le HCFP : Rapport n°83, S., 24 oct. 2012, p. 25 et s. Cette section du rapport est intitulée : « L'affirmation par le Conseil constitutionnel que les dispositions nationales n'ont pas besoin d'être "contraignantes" ».

²¹ R. PEREZ, art. cité, p. 200. L'auteur en distingue cinq mais les données énoncées au §d nous semblent également relever de l'autonomie administrative.

²² Selon l'article 17§1 de la loi n°243, le Conseil peut recruter son propre personnel « en pleine autonomie uniquement sur la base des critères de mérites et de compétences » et suivant les conditions énoncées au §2. Le Conseil peut aussi « instituer un comité scientifique composé de personnes à l'expérience et à la compétence éprouvées en matière d'économie et de finances publiques à un niveau national, européen ou international » (art. 18§5).

²³ Art. 16§4 de la loi n°243. Voir les règlements internes sur le site : <http://www.upbilancio.it/regolamenti-interni/>.

²⁴ Art. 19§1 de la même loi.

²⁵ Art. 17§6 de la même loi.

B. Un organisme fortement lié au Parlement

La loi n°243/2012 prévoit en son article 16§2 que l'Office est dirigé par un conseil de trois membres, dont un président. Un directeur général est placé sous l'autorité du conseil et nommé par le président de celui-ci. Le directeur général supervise lui-même les travaux de trois services spécialisés : le service des analyses macroéconomiques, le service des finances publiques et le service des analyses sectorielles. Contrairement aux autres autorités budgétaires indépendantes placées auprès du Parlement, la direction de l'Office est collégiale. Lors même qu'il est permis de saluer le bénéfice tiré de la délibération qui semble, en principe du moins, consubstantielle à la collégialité²⁶, certains observateurs émirent des réserves quant à une telle organisation, parfois avant même l'adoption de la loi renforcée n°243. Pour eux, la collégialité de la direction de l'Office pouvait accroître le risque d'une politisation de l'organisme²⁷. Les effets néfastes du risque de politisation allégué peuvent néanmoins être limités par les conditions enserrant le choix des membres du conseil de l'Office.

Certes, ceux-ci sont nommés par décret conjoint des présidents du Sénat et de la Chambre des députés²⁸ parmi les candidats figurant sur une liste de dix membres, eux-mêmes choisis par les commissions parlementaires compétentes en matière de finances publiques à une majorité des deux tiers des commissaires dans chaque assemblée. La proximité entre le conseil de l'Office et les assemblées parlementaires est assurément manifeste. Cependant, il semble que la majorité qualifiée retenue pour établir la liste des dix candidats présélectionnés permette de surmonter les clivages partisans, en suscitant la recherche d'un accord entre majorité et opposition²⁹. Surtout, la loi ajoute que les trois membres du conseil doivent être choisis « parmi des personnes à l'indépendance reconnue, à la compétence éprouvée et présentant une expérience en matière d'économie et de finances publiques à un niveau national et

²⁶ Voir P. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », in J.-J. MENURET et C. REIPLINGER (dir.), *La Collégialité. Valeurs et significations en droit public*, Bruylant, 2012, p. 15-26.

²⁷ Voir L. LANDI, art. cité, p. 28 du PDF. Dans le même sens, voir P. MAGARO, art. cité, p. 107.

²⁸ Voir le décret du 30 avril 2014 de *Nomina dei membri del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*.

²⁹ En ce sens, voir L. LANDI, art. cité, p. 28. Pour une réflexion à ce sujet, s'agissant de la procédure d'avis parlementaire établie en France sur les nominations présidentielles, nous nous permettons de renvoyer à notre thèse : L. SPONCHIADO, *La Compétence de nomination du Président de la Cinquième République*, thèse dact., Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2015, partic. p. 489 et s.

international³⁰ ». Or, il est permis de penser qu' « on ne peut être indépendant que si l'on est techniquement à même de pouvoir assumer la fonction dans laquelle on a été investi³¹ » ; condition nécessaire sûrement mais sans doute insuffisante. De surcroît, la loi prévoit que les membres du conseil de l'Office sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable ce qui distingue la durée de leur mandat de celle de la législature³². En revanche, leur révocation dépend de la volonté des chambres, puisqu'elle peut être prononcée par décret commun des présidents des assemblées parlementaires, sur proposition des commissions permanentes compétentes à une majorité des deux tiers³³. Mais seuls deux motifs sont susceptibles de fonder cette destitution, ce qui ne semble pas contrevenir à l'indépendance recherchée : le non-respect de la règle d'incompatibilité absolue fixée par l'article 16§3 de la loi n°243 et la « violation grave de leur devoir³⁴ ». Le premier a un caractère objectif tandis que, pour le second, la gravité de la violation alléguée doit être suffisamment manifeste pour recueillir un consensus non partisan.

L'Office parlementaire du budget italien présente ainsi une organisation originale, traversée de part en part par la tension que recèle l'article 5 de la loi constitutionnelle précité imposant l' « institution auprès des Chambres [...] d'un organisme indépendant ». La dépendance de l'Office à l'égard du Parlement, du point de vue de son organisation, n'entame pourtant pas son indépendance fonctionnelle.

II. Les fonctions de l'Office : une indépendance fonctionnelle au service du Parlement ?

L' « importance subconstitutionnelle » de l'Office tient non seulement aux normes établissant son existence mais encore à l'éminence des compétences qui lui sont remises : il contribue au respect du principe constitutionnel d'équilibre budgétaire et à la lutte contre les déficits

³⁰ Article 16§2 de la loi n°243.

³¹ S. MANSON, *La Notion d'indépendance en droit administratif*, thèse dact., t. 2, Université Paris II Panthéon-Assas, 1995, p. 282. Dans le même sens, J. THOMAS, *L'Indépendance du Conseil constitutionnel*, Fondation Varenne, coll. « Collection des Thèses », 2010, p. 147.

³² Néanmoins, un mandat de cinq, qui, comme en France, ne débiterait pas avec la législature produit le même effet. Les membres du HCFP sont effectivement nommés pour cinq et ce mandat n'est renouvelable que s'ils sont nommés en tant que magistrats de la Cour des comptes (art. 11§4 de la LOPGFP).

³³ Article 16§3 de la loi n°243.

³⁴ *Idem*.

publics. L'Office est, en particulier, chargé d'établir ses propres estimations budgétaires en procédant à des « analyses, vérifications et évaluations » quant aux « prévisions macroéconomiques », à l'« impact macroéconomique de la législation communautaire », aux « évolutions budgétaires », à la « soutenabilité des finances publiques sur le long terme » et à « l'activation et l'utilisation du mécanisme correcteur visé à l'article 8 [de la même loi] et les écarts par rapport aux objectifs découlant de la survenance d'événements extraordinaires visés à l'article 6 [de la même loi] »³⁵. Cependant, la question majeure reste de savoir si l'Office est effectivement en mesure de fournir ses propres évaluations ou si, pour ce faire, il demeure tributaire des administrations centrales ou du Parlement. Il convient de souligner que les normes relatives à l'Office recèlent des potentialités contradictoires. L'Office a assurément une place à prendre au sein des institutions italiennes, mais suivant l'orientation qui sera prise, son expertise pourrait servir le Parlement (A) ou au contraire le desservir (B).

A. Lutte contre les déficits et exigences démocratiques : une institution au soutien du Parlement

En dépit de l'adoption en 2012 de la loi de concrétisation de l'article 81 de la Constitution, l'Office n'est entré en activité qu'en 2014. Il demeure donc difficile à ce jour de pleinement mesurer, d'un point de vue empirique, le rôle qu'il joue effectivement au sein des institutions italiennes. Néanmoins, plusieurs données inclinent à penser que l'Office dispose d'amples moyens d'analyse que ne semble pas entamer sa proximité avec le Parlement. Diverses dispositions permettent de souligner que la fonction budgétaire de l'Office est susceptible de servir le « parlementarisme positif³⁶ » italien. L'Office peut fournir aux parlementaires des données qui, non seulement, consolident leur maîtrise des choix budgétaires, mais encore accroissent le contrôle exercé sur le Gouvernement.

L'article 18§2 de la loi n°243/2012 conforte particulièrement l'idée selon laquelle l'expertise

³⁵ Voir l'article 18§1 de la loi n°243.

³⁶ Ce concept est emprunté au Professeur Le Divillec. Pour lui, « le parlementarisme positif, au contraire [du parlementarisme négatif], impose une forte dépendance juridique et politique de l'Exécutif vis-à-vis du parlement, dont l'influence sur la conduite de la politique nationale s'avère relativement élevée » (A. LE DIVILLEC, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus Politicum*, n°6 (en ligne), oct. 2011, p. 12 du PDF).

de l'Office est au service de l'information du Parlement. En effet, contrairement au dispositif français, les commissions parlementaires compétentes en matière de finances publiques peuvent solliciter à tout moment la production par l'Office de rapports et d'analyses³⁷. Certes, l'Office est lié par divers accords de collaboration à plusieurs structures étatiques : l'INPS (équivalent de la sécurité sociale), le ministère de l'Économie et des finances, ou encore l'ISTAT (équivalent de l'INSEE)³⁸. Il demeure ainsi tributaire de données qu'il ne produit pas lui-même. Mais le Conseil note lui-même la nécessité de développer l'indépendance de ses évaluations³⁹. L'Office a ainsi conclu plusieurs contrats avec le Centro Europa Ricerche (CER), « centre [privé] d'études économiques appliquées »⁴⁰ et acquis la base de données relatives aux « sociétés par actions présentes en Italie » auprès de CERVED⁴¹, agence de notation italienne. Il entend, de plus, développer ses moyens en personnel. Ainsi, en septembre 2015, il comptait vingt membres au total : les trois membres du Conseil⁴², le directeur général nommé par le président de l'Office⁴³, les trois directeurs⁴⁴ et treize experts⁴⁵. Parmi ces vingt membres, six sont détachés du Ministère des finances, quatre des Assemblées, quatre de l'ISTAT, trois sont chercheurs tandis que les trois derniers viennent respectivement du secteur privé, de la Banque centrale italienne et de l'Agence spatiale italienne⁴⁶.

³⁷ Art. 18§2 de la loi n°243. De plus, l'ensemble des documents produits par l'institution budgétaire doit être publié (art. 18§4).

³⁸ Voir <http://www.upbilancio.it/accordi-di-collaborazione/>.

³⁹ Voir programme de travail annuel de 2015 : <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/05/Programma-annuale-2015.pdf>.

⁴⁰ Voir <http://www.upbilancio.it/lavori-servizi-e-forniture/>.

⁴¹ Voir la résolution n°13/2015 du 15 oct. 2015 : http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/10/delibera-13_2015.pdf.

⁴² Il s'agit des Professeurs Giuseppe Pisauro (président du Conseil ; Professeur de Sciences des finances à l'Université Sapienza de Rome, anciennement Recteur) et Alberto Zanardi (Professeur de Sciences économiques à l'Université de Bologne) et de Chiara Goretti (administratrice du Sénat en position de détachement et ancienne conseillère du Ministre de l'Économie).

⁴³ En vertu de l'art. 17§5 de la loi n°243. Il s'agit de Luca Rizzuto, administrateur du Sénat en position de détachement.

⁴⁴ Le service des analyses a été confié à Sergio De Nardis (Chef du service économique de Nomisma, « société indépendante produisant des recherches et des formulant des conseils économiques à destination des entreprises, des associations et des organismes gouvernementaux, nationaux et internationaux »). Flavio Padrini (Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union européenne sur les questions économiques et financières) dirige le service des finances publiques. Le service des analyses sectorielles est dirigé par Maria Rosaria Marino (économiste sénior à la Banca d'Italia).

⁴⁵ Ceci est indiqué sur le site de l'Office : <http://www.upbilancio.it/dotazione-organica/>.

⁴⁶ Ces statistiques sont établies sur la base des données figurant sur le site de l'Office : <http://www.upbilancio.it/personale-e-retribuzioni/retribuzioni/>. Précisons toutefois que la loi n°243 limite l'effectif global de l'institution à quarante membres, de sorte que l'Office est amené à recruter des consultants extérieurs. Cf. les relations du HCFP avec les administrations publiques et des personnalités extérieures, art. 18 de la LOPGFP.

Par ailleurs, l'article 18§3 de la loi n°243 traduit le soutien que l'Office peut constituer pour le contrôle parlementaire du Gouvernement. En effet, il dispose que : « Lorsque [...] l'office exprime des évaluations significativement divergentes de celles du Gouvernement, sur requête d'au moins un tiers des membres des commissions parlementaires compétentes en matière de finances, ce dernier doit soit justifier les raisons corroborant ses propres évaluations, soit se conformer à celles de l'Office ». Il s'agit de la transposition en droit italien du principe de *comply or explain*⁴⁷ : le Gouvernement peut fonder la loi de finances sur des prévisions – macroéconomiques notamment – distinctes de celles qu'aurait établies l'Office. Mais, dans ce cas, au moins un tiers des membres des commissions des finances peuvent le contraindre à s'expliquer⁴⁸.

À cette aune, le pouvoir de l'Office est potentiellement majeur. Mais en même temps, qu'il sert à contrer le « biais déficitaire » dénoncé par certains auteurs, l'Office pourrait ôter au Parlement italien une part du pouvoir décisionnel politique que le surcroît d'information fourni par le même Office devait justement lui conférer.

B. Lutte contre le *Deficit bias* vs exigences démocratiques : des réserves tenant au modèle des institutions budgétaires indépendantes

Selon de nombreux auteurs, l'indiscipline budgétaire serait pour partie liée à un « biais en faveur du déficit » (*deficit bias*⁴⁹) tenant lui-même directement au « processus décisionnel

⁴⁷ Pour de plus amples informations sur l'application de ce « principe budgétaire européen » inspiré du droit privé de la gouvernance d'entreprise, voir M. ADAMS, F. FABBRINI, et P. LAROCHE, *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, 2014, p. 93 et s.

⁴⁸ Le mécanisme français est quelque peu différent. La LOPGFP prévoit que : « Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la [LOLF] [...]Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ». Comme le souligne, le Professeur Lascombe, « cette formulation laisse en fait au gouvernement une option. Soit il propose des mesures correctrices dans ces textes et les analyse dans le rapport qui y est joint [...], soit il les propose, en urgence, dans un projet LF ou de LFSS rectificatif » (M. Lascombe, « La nouvelle gouvernance financière », *AJDA*, 2013, p. 235).

⁴⁹ Voir les développements et la bibliographie fournie à ce sujet in L. CALMFORS et S. WREN-LEWIS, art. cité, p. 13-20 du PDF et X. DEBRUN, « Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies », FMI, Working Paper, 2011, disponible via : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf>.

démocratique⁵⁰ ». L'instauration d'institutions budgétaires indépendantes viserait à lutter contre ce biais qui inclinerait les Gouvernements à tolérer des déficits excessifs⁵¹ : « les politiques seront en effet plus enclins à prendre des mesures d'économies impopulaires mais nécessaires s'ils peuvent s'appuyer sur les institutions budgétaires indépendantes ou sur les règles budgétaires en vigueur, surtout lorsque ces dernières sont imposées par un niveau de pouvoir supérieur⁵² ». Comme les autres institutions budgétaires indépendantes, l'Office italien est, de ce point de vue, soumis à la critique.

En effet, ces institutions peuvent contribuer à occulter le caractère éminemment politique du budget de l'État⁵³. Certes, en l'occurrence, les rapports, avis et recommandations fournis par l'Office ne lient ni le Gouvernement ni le Parlement. Pourtant, comme l'écrit l'auteur des lignes sus-citées, ces avis, revêtus de l'autorité que peut conférer l'expertise, sont susceptibles d'interférer avec les choix politiques du parti majoritaire et/ou de servir de justification à une politique plus ou moins austère et potentiellement étrangère aux aspirations exprimées par les urnes. Dès lors, loin d'encadrer le Gouvernement au profit d'un accroissement du pouvoir législatif, l'expertise de l'Office pourrait s'imposer aux parlementaires de l'opposition comme de la majorité. Patrizia Magarò le souligne : « S'il est vrai que le Gouvernement peut toujours s'écarter des conclusions de l'institution budgétaire indépendante, on ne doit pas sous-estimer le fait que l'appréciation de cette dernière sera indirectement contraignante ; les avis rendus par l'organisme indépendant pourraient par exemple faire partie des éléments utilisés par les juges constitutionnels, dans leur contrôle de la sincérité des actes budgétaires, par rapport aux hypothèses macroéconomiques retenues⁵⁴ ». C'est du reste le cas en France, puisque l'avis du Haut Conseil des finances publiques français a été visé par le Conseil constitutionnel et mobilisé dans les motifs de la décision relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, dans celles relatives à la loi de finances rectificative pour 2014, à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et à la loi de finances pour 2015⁵⁵.

⁵⁰ L. VAN MEENSEL et D. DURY, « Utilité et efficacité des règles budgétaires et des institutions budgétaires indépendantes », *Revue Économique de la Banque de Belgique*, 2008, p. 71.

⁵¹ Dans le même sens, voir M. P. CHITI, art. cité.

⁵² L. VAN MEENSEL et D. DURY, art. cité, p. 72.

⁵³ Voir la mémorable démonstration conduite par Gaston Jèze dans la préface de son *Cours de science des finances et de législation financière*, Marcel Giard, 6^e éd., 1922, p. I-IV. Sa première phrase est sans appel : « Le budget est essentiellement un acte *politique* » (souligné par l'auteur).

⁵⁴ P. MAGARÒ, art. cité, p. 113.

⁵⁵ Voir respectivement déc. n°2013-682 DC du 19 décembre 2013 ; déc. n° 2014-698 DC du 6 août 2014 ; déc. n°2014-699 DC du 6 août 2014 ; déc. n°2014-707 DC du 29 décembre 2014.

Si les institutions budgétaires indépendantes servent à lutter contre le « biais favorable au déficit », elles peuvent, dans le même temps, alimenter un biais en défaveur du processus démocratique. Or, ce biais est d'autant plus prégnant que l'Office est, en Italie, rattaché au Parlement. Le lien institutionnel déjà étudié est susceptible de créer une apparence de légitimité démocratique pourtant nécessairement étrangère à cet organisme « indépendant ». Seule l'observation empirique à venir saura dire quelle place prendra effectivement l'Office.