COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2025
COM(2025) 767 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la capacité et les tâches des institutions budgétaires indépendantes de l'Union

{SWD(2025) 417 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la capacité et les tâches des institutions budgétaires indépendantes de l'Union

1. INTRODUCTION

La directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres[1] est entrée en vigueur en décembre 2011. Elle constituait un élément important du train de mesures législatives sur le renforcement de la gouvernance économique (le «six-pack»). Elle a en effet fixé, pour la première fois, des exigences minimales applicables aux cadres budgétaires des États membres. À la lumière de l'expérience acquise depuis 2011, l'ensemble du système de surveillance économique a récemment fait l'objet d'un réexamen, qui a conduit à une réforme du pacte de stabilité et de croissance, entrée en vigueur le 30 avril 2024. Dans ce contexte, la directive 2011/85/UE du Conseil a été modifiée par la directive (UE) 2024/1265 du Conseil[2].

La directive 2011/85/UE a instauré des exigences minimales concernant les systèmes de comptabilité budgétaire et d'information statistique, les règles et les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire, les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays, le cadre budgétaire à moyen terme, ainsi que les mécanismes régissant les relations budgétaires entre les pouvoirs publics des différents sous-secteurs des administrations publiques. Si son réexamen a porté sur l'ensemble de ces dispositions, pour évaluer si elles étaient toujours pertinentes et si elles avaient été comprises et appliquées comme prévu, il a également tenu compte de nouveaux éléments, de manière à refléter les évolutions observées depuis 2011. En particulier, les institutions budgétaires indépendantes (IBI) ont prouvé qu'elles pouvaient jouer un rôle important en éclairant le débat sur la politique budgétaire et en encourageant des pratiques budgétaires saines dès lors que leur structure institutionnelle est solide et qu'elles disposent de ressources suffisantes, tandis que les conséquences budgétaires du changement climatique devenaient de plus en plus pressantes. La directive (UE) 2024/1265 reflète les résultats du réexamen et des négociations avec le Conseil et le Parlement européen, qui ont donné lieu à des modifications de la directive 2011/85/UE que les États membres doivent transposer en droit national au plus tard le 31 décembre 2025.

L'article 16, paragraphe 1 point b), de la directive 2011/85/UE, récemment modifié, dispose que, le 31 décembre 2025 au plus tard et par la suite tous les cinq ans, la Commission doit «*rend*[*re] compte de la capacité et des tâches des institutions budgétaires indépendantes de l'Union, en tenant compte des progrès accomplis depuis l'entrée en vigueur de la présente directive, en s'appuyant sur les conclusions de la base de données de la Commission sur la gouvernance budgétaire ainsi que sur les consultations avec les parties prenantes concernées, en vue d'étudier des normes minimales*». À cette fin, la Commission a élaboré le présent rapport et un document de travail de ses services qui l'accompagne contenant des fiches d'information individuelles qui présentent les principaux éléments et caractéristiques de

[1] JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

[2] Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 et règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

chacune des 31 IBI existant actuellement dans l'UE et une synthèse des points forts et des points faibles de chaque IBI. Les fiches d'information sont fondées sur les données fournies par les IBI pour l'édition 2025 de la base de données de la Commission sur la gouvernance budgétaire (module IBI) ainsi que sur les contributions supplémentaires reçues aux fins du rapport d'avancement intermédiaire[3] et dans le cadre de divers échanges bilatéraux avec les autorités nationales et les IBI. Le présent rapport tient compte des informations disponibles à la mi-octobre 2025, et notamment de la législation nationale adoptée jusqu'à cette date. Il présente les conclusions générales tirées des informations contenues dans les fiches d'information.

L'objectif du présent rapport est de faire le point sur la capacité et les tâches des IBI de l'UE en vue de faciliter l'apprentissage mutuel et le développement futur des IBI. Les informations qui y sont présentées serviront également de référence pour comparer les exercices de bilan réalisés dans le cadre du suivi. Comme indiqué précédemment, la directive invite la Commission à rendre compte de la capacité et des tâches des IBI une fois tous les cinq ans. Cela permettra à tout le moins d'obtenir des informations utiles pour évaluer dans quelle mesure les IBI ont la capacité d'accomplir les tâches qui, à partir de 2032, deviendront obligatoires conformément aux dispositions du règlement (UE) 2024/1263, qui compose le pacte de stabilité et de croissance[4].

Le présent rapport n'a pas pour objet d'évaluer la conformité des dispositions nationales avec la directive modifiée. Cette évaluation sera effectuée après l'expiration du délai de transposition conformément au droit de l'Union.

Le rapport est structuré de la manière suivante. La sous-section suivante donne un bref aperçu de l'évolution de la situation depuis l'entrée en vigueur de la directive initiale en 2011. Les deux autres sous-sections résument la situation actuelle en ce qui concerne, respectivement, les tâches et la capacité des IBI de l'UE. La dernière sous-section couvre pour sa part les ressources, l'indépendance et les activités de communication des IBI. La dernière section du rapport récapitule les principales conclusions.

2. TACHES ET CAPACITE DES IBI DE L'UE

2.1 Évolution de la situation depuis l'entrée en vigueur de la directive 2011/85/UE

L'évolution du cadre juridique régissant les IBI[5] a sans nul doute été l'un des facteurs à l'origine de la forte augmentation du nombre d'IBI observée dans l'UE au cours des quinze dernières années. Le graphique 1 montre qu'un grand nombre de nouvelles IBI ont été créées au cours des années ayant suivi la crise financière mondiale et la nouvelle législation de l'UE

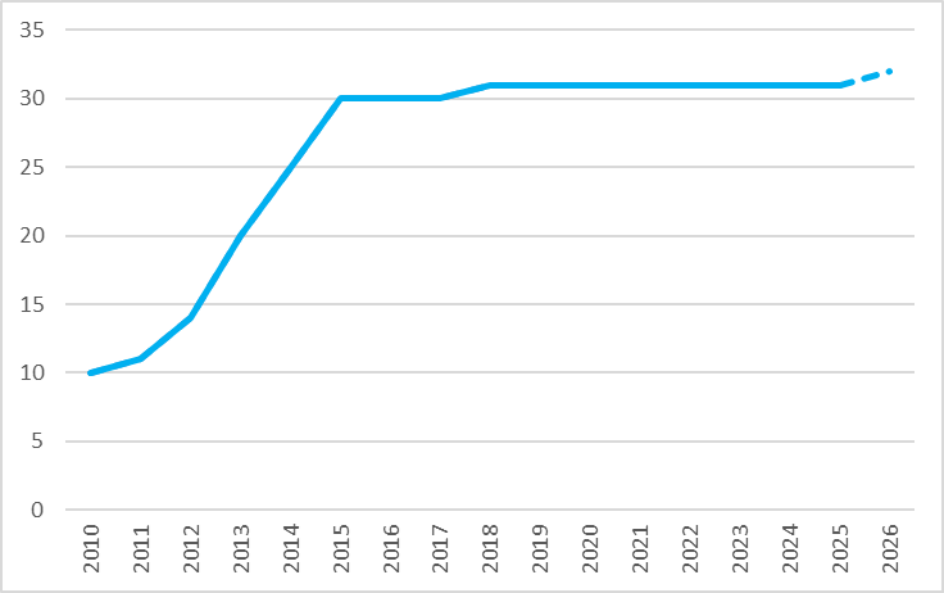
[3] Rapport d'avancement intermédiaire sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

[4] Articles 11 et 15 du règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

[5] Outre la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, le cadre juridique comprend le règlement (UE) nº 473/2013 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. En dehors du cadre juridique de l'UE, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, un accord intergouvernemental signé en mars 2012, contient également des dispositions ayant une incidence sur les IBI dans la plupart des États membres, en particulier dans son titre III, dans lequel est exposé le «pacte budgétaire». La réforme de 2024 a intégré le pacte budgétaire dans le droit de l'Union.

qui en a découlé, en particulier le règlement (UE) nº 473/2013. Auparavant, l'UE ne comptait que quelques IBI, même si certaines d'entre elles avaient une longue tradition, comme WIFO en Autriche, CPB aux Pays-Bas, les conseils économiques danois au Danemark ou le Bureau fédéral du plan en Belgique[6][7]. Plus récemment, des IBI ont été créées dans des États membres qui ne font pas partie de la zone euro, dont la Tchéquie et la Pologne. La dernière IBI à avoir été créée est le Conseil budgétaire de la Pologne, qui devrait démarrer son activité le 1er janvier 2026, ce qui porte à 32 le nombre total d'IBI dans l'UE[8].

Graphique 1. Nombre d'IBI dans l'UE depuis 2010



Source: base de données de la Commission européenne sur la gouvernance budgétaire (édition 2025).
NB: la Pologne devrait disposer d'une IBI opérationnelle à partir de 2026.

Cinq États membres ont choisi de compter deux IBI, chacune assumant des tâches spécifiques[9]. Dans ces cinq cas, l'une des deux IBI est une institution de longue date ayant traditionnellement comme tâche l'élaboration de prévisions macroéconomiques. Lors de l'introduction des IBI dans le cadre budgétaire national, ces États membres ont estimé que, dans un souci d'efficacité, ces institutions devaient continuer à assurer l'élaboration des prévisions macroéconomiques sous-tendant les plans budgétaires du gouvernement, et qu'il fallait réserver à une autre institution l'autre tâche que la législation de l'UE confie aux IBI, à savoir contrôler le respect des règles budgétaires, ainsi que, éventuellement, d'autres tâches incombant aux IBI telles que l'évaluation de la viabilité à long terme ou des coûts

[6] Pour le nom complet des IBI, voir l'annexe 1.
[7] Dans la plupart des cas, ces institutions ont un mandat plus large que les IBI classiques, puisqu'elles ont été mises en place avant le début de la création des IBI.
[8] Ce nombre comprend les institutions qui exercent au moins une des tâches incombant aux IBI et énumérées dans la législation de l'UE, et qui satisfont également aux critères fondamentaux d'indépendance. Certains États membres comptent également d'autres institutions dont les tâches sont similaires à celles des IBI, telles que les bureaux budgétaires parlementaires, sans que celles-ci n'accomplissent aucune des tâches formelles incombant aux IBI (par exemple, l'Autriche, la Grèce ou le Portugal).
[9] Ces cinq États membres sont l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Slovénie.

budgétaires. Les modifications apportées à la directive 2011/85/UE permettent explicitement à un État membre de disposer de plus d'une IBI, afin de tenir compte de contextes nationaux spécifiques tels que ceux-ci. Des solutions de cette nature peuvent toutefois compliquer l'objectif visant à créer une identité qui soit propre à l'IBI, à savoir une institution clairement identifiable par le public en tant qu'organe de surveillance de la politique budgétaire nationale[10].

Il existe également une série d'IBI qui sont rattachées ou intégrées à une institution mère, comme la Cour des comptes nationale (en Finlande, en France et en Lituanie), ou des États où le rôle d'IBI est attribué à une institution qui exerce également des tâches autres que celles confiées aux IBI (par exemple, l'Autriche/WIFO, le Danemark, les Pays-Bas/CPB et CoE, le Luxembourg/STATEC et la Slovénie/IAMD). Ces solutions peuvent permettre à une IBI de s'appuyer sur l'expertise existante ou d'«emprunter» la crédibilité bien établie d'une institution existante tout en bénéficiant d'une certaine protection budgétaire. Toutefois, ces choix risquent à nouveau de rendre le rôle spécifique des IBI moins facile à discerner, ce qui pourrait entraver la communication avec le public au sujet des questions budgétaires.

Étant donné que les cadres budgétaires nationaux devraient pouvoir refléter les caractéristiques et traditions institutionnelles nationales spécifiques, la législation de l'UE relative aux IBI n'impose pas d'approche uniforme, mais laisse à chaque pays une marge de manœuvre pour qu'il puisse faire des choix spécifiques, de même qu'une certaine souplesse dans l'interprétation exacte ou dans la mise en œuvre pratique de certaines dispositions. Dès lors, il existe des différences relativement importantes entre les IBI de l'UE. Les sections suivantes donnent un bref aperçu de la situation actuelle concernant certaines des principales caractéristiques des IBI.

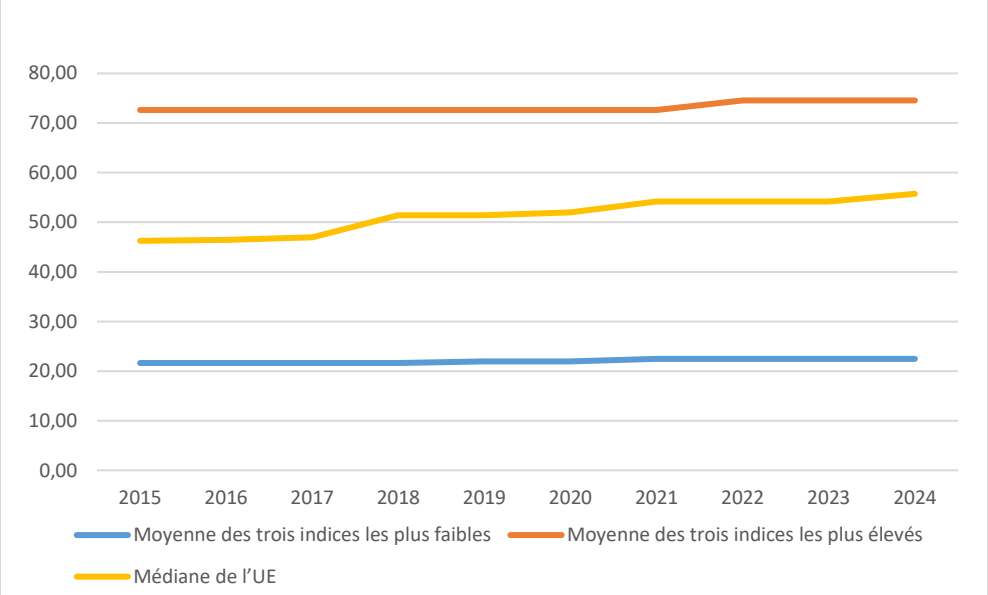
2.2 Étendue des tâches des IBI de l'UE

Le large éventail de différences entre les IBI de l'UE est clairement visible au niveau de l'étendue de leurs tâches, qu'il s'agisse des tâches qu'elles accomplissent effectivement ou de leurs mandats juridiques. Cette diversité pourrait témoigner du fait que, jusqu'à la récente révision du cadre juridique, la législation de l'UE n'imposait qu'un mandat relativement restreint pour les «organismes indépendants», couvrant principalement la production ou l'approbation de prévisions macroéconomiques (pour la zone euro) et le contrôle du respect des règles budgétaires nationales. Ce n'est qu'à la suite des modifications apportées à la directive 2011/85/UE que ces tâches ont été définies en tant que tâches propres aux IBI dans l'ensemble des États membres de l'UE et que d'autres tâches ont été ajoutées. En conséquence, certains États membres ont jugé suffisant d'exiger uniquement de leurs IBI qu'elles remplissent ce mandat restreint, tandis que d'autres l'ont étendu ou, à tout le moins, ont donné aux IBI la liberté et les moyens de le faire. Cela se reflète dans l'indice SIFI (Scope Index of Fiscal Institutions - indice relatif à l'étendue des tâches des institutions budgétaires), un indice fondé sur les données collectées par la Commission auprès des IBI de l'UE aux fins de l'enquête annuelle liée à la base de données sur la gouvernance budgétaire (graphique 2). Cet indice mesure l'étendue des tâches des IBI, pondérée par l'intensité avec laquelle ces tâches sont exécutées et par la force juridique de leur mandat. Il ne s'agit donc pas d'un indicateur de leur degré d'efficacité ou d'indépendance, ni de leur impact sur la politique budgétaire. Comme on pouvait s'y attendre, l'indice global révèle un degré élevé de stabilité

[10] Le considérant 14 de la directive (UE) 2024/1265 indique donc qu'«[i]l convient d'éviter une fragmentation institutionnelle excessive des tâches de suivi».

au fil du temps, même si un certain nombre d'IBI ont vu leur indice se renforcer ces dernières années.

Graphique 2. Variation de l'étendue des activités des IBI (indice SIFI)



Source: base de données de la Commission européenne sur la gouvernance budgétaire (édition 2025).
N.B.: la valeur maximale de l'indice SIFI est 100.

Cinq IBI ont indiqué être responsables de la production des **prévisions macroéconomiques** sous-jacentes aux fins des plans budgétaires de leurs États membres respectifs. 14 autres ont indiqué qu'elles approuvaient ces prévisions soit elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'un comité rattaché à l'institution ou au sein duquel elles disposaient d'un droit de vote. Deux États membres de la zone euro (Finlande et France) ont indiqué que leurs IBI ne faisaient qu'évaluer ces prévisions, tandis que dans la plupart des États membres hors zone euro, les IBI ont déclaré n'avoir jusqu'à présent que peu ou pas participé à l'élaboration ou à l'évaluation des prévisions macroéconomiques.

Les IBI sont un peu moins impliquées dans les **prévisions budgétaires**, environ la moitié d'entre elles déclarant qu'elles approuvent ou évaluent les prévisions budgétaires avant que les plans budgétaires ne soient adoptés par le parlement. Cela ne signifie pas que ces IBI fondent leurs évaluations sur des prévisions budgétaires à part entière qui leur sont propres, étant donné que la plupart ne le font pas, ni qu'aucune des autres IBI ne produit ses propres prévisions budgétaires, puisque certaines le font. Seules quelques IBI fondent leurs estimations sur l'**évaluation quantitative des coûts des politiques** [par exemple, l'Autriche (FISK), la Belgique (BFP), l'Italie et les Pays-Bas (CPB)].

Tous les États membres, à l'exception de la Pologne, ont indiqué qu'ils disposaient d'une IBI chargée d'effectuer **un contrôle ex post du respect des règles budgétaires nationales**, ce qui constitue une activité essentielle des IBI, tandis que presque autant d'entre elles ont déclaré avoir également pour mandat d'effectuer un contrôle ex ante du respect des règles.

Un peu plus de la moitié des IBI ont indiqué qu'elles effectuaient une certaine forme d'**analyse de la viabilité à long terme**, la plupart précisant que cette tâche faisait explicitement partie de leur mandat. Compte tenu du fait que les analyses de viabilité sont une

activité exigeant des ressources relativement importantes et qu'elles sont souvent réalisées en plus des autres tâches mentionnées ci-dessus, ce sont surtout les IBI les mieux dotées en ressources qui ont déclaré accomplir cette tâche, par exemple en Autriche (WIFO), en Belgique (BFP), en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas (CPB), au Portugal et en Slovaquie. Néanmoins, certaines petites IBI ont déclaré être actives à des degrés divers dans ce domaine, par exemple en Autriche (FISK), en Tchéquie, en Irlande, en Lituanie, en Lettonie et en Slovénie (CB). Quant à celles qui n'ont fait état d'aucune activité dans le domaine de la viabilité à long terme, elles étaient presque toutes de taille relativement modeste.

En ce qui concerne la participation des IBI à la première série de **plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme**, le tableau est varié, ce qui peut s'expliquer par le fait que les États membres ont jusqu'à la fin de 2025 pour transposer les modifications de la directive 2011/85/UE et qu'ils ont eu peu de temps pour s'approprier le nouveau cadre de gouvernance budgétaire de l'UE. En outre, comme déjà indiqué, les États membres ne seront pas légalement tenus d'associer les IBI avant le 1er mai 2032. Néanmoins, environ la moitié des États membres ont déclaré associer au moins une IBI d'une manière ou d'une autre à la première série de plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, principalement en lui demandant d'approuver (ou, dans certains cas, de produire) les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le plan. Certaines IBI ont publié leur propre évaluation des plans, même sans en avoir reçu officiellement le mandat.

De même, étant donné que **l'évaluation de l'homogénéité, de la cohérence et de l'efficacité du cadre budgétaire national** n'est devenue une tâche obligatoire qu'à la suite de la modification de la directive 2011/85/UE, il n'est pas surprenant que seul un nombre limité d'IBI aient déclaré être actives dans ce domaine et, souvent, seulement dans une mesure limitée, sans procéder à une analyse complète du cadre dans son ensemble.

2.3 Capacité des IBI de l'UE

2.3.1 Ressources financières et effectifs

Le niveau des ressources financières mises à la disposition des IBI varie considérablement d'une IBI à l'autre. Les **crédits budgétaires** les plus faibles déclarés pour 2024 étaient de 100 000 EUR (Luxembourg/CNFP). En revanche, certaines IBI indépendantes ont fait état de budgets nettement plus élevés (environ 11 millions d'EUR en Espagne)[11]. Le budget médian basé sur les chiffres des IBI en mesure d'identifier leur propre budget était d'environ 900 000 EUR. Trois IBI n'ont pas été en mesure de spécifier un montant étant donné que le financement de leurs activités provenait, selon les déclarations, du budget global d'une institution mère, sur lequel elles n'avaient que peu de contrôle (Belgique/BFSP, France et Pays-Bas/CoE). Le large éventail de crédits budgétaires est principalement le signe d'effectifs techniques variables dans les IBI, mais aussi d'un certain nombre d'autres caractéristiques institutionnelles décrites plus en détail ci-dessous[12].

[11] Certaines des plus grandes institutions, dont les mandats vont au-delà des tâches confiées aux IBI, déclarent souvent les crédits budgétaires de l'ensemble de l'institution, ce qui complique les comparaisons avec les IBI de plus petite taille.

[12] Lors de la comparaison des budgets des IBI, il convient également de garder à l'esprit que les niveaux de salaires varient d'un État membre à l'autre.

Les **effectifs** varient d'une IBI à l'autre, allant d'environ un équivalent temps plein en Allemagne[13] à 67 en Espagne. Le niveau médian des effectifs est de 6,5 membres du personnel, tandis que les deux quartiles moyens s'étendaient sur une fourchette allant de 4 à 20 membres du personnel[14]. Quant à la capacité d'analyse des IBI, le nombre médian d'économistes et d'experts juridiques s'élevait à quatre personnes, soit en moyenne deux tiers environ des effectifs totaux[15].

Tout en offrant une vue d'ensemble, ces chiffres doivent néanmoins être interprétés avec prudence compte tenu d'un certain nombre de **facteurs propres à chaque pays**. Par exemple, plus de la moitié des IBI ont déclaré bénéficier à des degrés divers d'une assistance matérielle de la part d'autres institutions. Il s'agit souvent de services communs tels que l'informatique, les ressources humaines et la communication, ou de la mise à disposition de locaux ou de personnel détaché. En outre, dans quelques cas, les chiffres communiqués n'incluaient pas les ressources en personnel fournies par l'intermédiaire des comités attachés à l'institution chargés d'approuver les prévisions macroéconomiques (Allemagne et Slovaquie).

Dans un certain nombre d'IBI les crédits budgétaires surestimaient les ressources disponibles, car ils reposaient souvent sur un nombre théorique de postes au sein de l'IBI, lesquels n'étaient pas toujours pourvus. Cela signifie qu'en réalité, l'IBI a utilisé moins que l'enveloppe allouée, parfois beaucoup moins. Certaines IBI ont eu des difficultés à pourvoir des postes pour un certain nombre de raisons. Les IBI concernées ont souvent évoqué des raisons liées aux rémunérations, indiquant qu'elles n'étaient pas en mesure de fixer les niveaux de rémunération du personnel, mais qu'elles devaient plutôt s'aligner sur les barèmes salariaux établis pour les fonctionnaires, de sorte qu'il était difficile d'attirer et de retenir des candidats présentant un profil approprié. Une autre raison tient à la lourdeur des procédures administratives qui retardent les procédures de recrutement, ce qui, à son tour, a limité la réserve de candidats admissibles.

Très peu d'États membres ont déclaré avoir mis en place des protections juridiques pour garantir un **financement stable** en faveur des IBI. Un État membre a introduit une loi exigeant que les crédits accordés aux IBI soient indexés sur l'inflation (Malte). Un autre a exigé que le financement de l'IBI soit suffisant pour couvrir un certain nombre d'activités confiées à cette institution (Lettonie). Dans encore un autre État membre, une législation prévoyait que les crédits budgétaires de l'État ne pouvaient être réduits que dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées (Portugal). Ailleurs, des pratiques bien établies poursuivent des objectifs similaires à ceux décrits ci-dessus (par exemple, en Autriche), bien qu'elles ne soient pas ancrées dans la loi.

[13] Ici, l'approbation des prévisions macroéconomiques et les besoins en personnel liés à cette tâche sont couverts par un seul membre institutionnel de l'IBI, le groupe chargé des prévisions économiques conjointes.

[14] Pour les grandes institutions qui exécutent également des tâches autres que celles confiées aux IBI, le nombre de membres du personnel déclaré était souvent le résultat d'une estimation des équivalents temps plein consacrés aux tâches de l'IBI, ce qui a introduit un élément de subjectivité. Dans d'autres cas, le nombre total de membres du personnel a été déclaré sans cibler la partie liée à l'IBI, ce qui a donné lieu à des effectifs (beaucoup) plus élevés que pour l'IBI espagnole.

[15] Si l'on inclut le personnel d'encadrement, qui effectue souvent également des tâches d'analyse, la médiane correspond à cinq personnes et le pourcentage moyen du personnel total avoisine les 80 %. Pour certaines IBI de petite taille, les économistes et les experts juridiques ne représentaient que 25 à 40 % du personnel total (ou environ 50 %, si on inclut les cadres), ce qui limite encore leur capacité. Les autres catégories comprennent le personnel administratif et les autres membres du personnel.

2.3.2 Indépendance

La capacité d'une IBI à influencer la politique budgétaire est liée non seulement à ses ressources budgétaires ou au nombre de membres du personnel qualifiés (voir sous-section précédente), mais aussi à l'indépendance de l'institution. Si une IBI n'est pas perçue comme indépendante, son analyse et ses avis risquent d'être considérés comme biaisés, de sorte qu'ils auront par la suite moins de poids dans les discussions. Il n'existe pas de recette universelle idéale pour mesurer l'indépendance d'une IBI. Toutefois, des caractéristiques institutionnelles essentielles conjuguées aux indicateurs portant sur la capacité pratique de l'IBI à agir et à communiquer librement dans le cadre de ses compétences peuvent mettre en lumière bon nombre des aspects qui sont les plus importants pour garantir l'indépendance[16].

Une première ligne de défense contre les ingérences indues consiste à mettre en place une législation interdisant aux IBI de **prendre des instructions** de quiconque. Environ la moitié des IBI de l'UE sont couvertes par ce type de dispositions. Un autre tiers dispose de législations comportant des références plus générales à l'indépendance de l'institution. Étant donné que la modification de la directive 2011/85/UE prévoit explicitement l'obligation d'interdire aux IBI de prendre des instructions, les États membres qui n'ont pas encore introduit de disposition spécifique à cet effet seront tenus de le faire.

Un autre critère, dont l'objectif est de veiller à ce que des personnes appropriées soient nommées à la tête de l'IBI, soit en tant que responsable de l'institution, soit en tant que membre de sa direction[17], est de disposer de **procédures de nomination transparentes** et d'exigences adéquates en matière de compétences professionnelles. La plupart des IBI disposent de procédures de nomination fondées en droit, bien que les représentants du gouvernement, en particulier du ministère des finances, exercent souvent une forte influence sur la procédure de nomination, ce qui comporte un risque de partialité intéressée. Au Portugal et en Grèce, les procédures de nomination reposent sur un groupe plus large de parties prenantes, auquel participent le président de la Cour des comptes et le gouverneur de la banque centrale. En Irlande, un concours général est annoncé publiquement, à l'issue duquel une liste restreinte est établie par un comité de sélection composé, entre autres, du président en exercice de l'IBI et d'un acteur externe. En Italie, les candidats sont choisis sur une liste de dix personnes, présélectionnées par les commissions budgétaires des deux chambres du parlement, selon la règle de la majorité des deux tiers.

En ce qui concerne les **exigences en matière de compétences professionnelles**, pratiquement toutes les IBI bénéficient d'une réglementation ou d'une législation qui précise les qualifications et l'expérience requises pour exercer une fonction de direction, souvent en mettant l'accent sur l'expertise dans le domaine de l'économie et des finances publiques. Toutefois, il se peut également que les exigences professionnelles soient énoncées en termes plus généraux (en particulier dans les institutions qui exécutent également des tâches autres que celles confiées aux IBI) ou que les critères utilisés soient susceptibles de restreindre

[16] Les ressources dont dispose une IBI contribuent également à son indépendance, puisqu'elles délimitent son périmètre d'action. En outre, le fait d'être reconnue comme un acteur clé du débat sur la politique budgétaire en communiquant avec succès avec les parties prenantes (thème de la sous-section 2.3.3) a une incidence sur l'indépendance de l'institution. Ensemble, ces éléments renforcent la capacité de l'IBI.

[17] La plupart des IBI disposent d'une structure reposant sur un conseil d'administration constitué d'un président et de quelques membres, assisté par un secrétariat comptant des experts techniques chargés d'aider le conseil d'administration dans la production d'analyses et de rapports, etc. Toutefois, il existe des exceptions, par exemple l'AIReF en Espagne, qui est dirigée par sa seule présidente, soutenue par un comité exécutif composé des chefs des quatre divisions de l'AIReF.

inutilement la réserve de candidats, tels que l'obligation d'être citoyen de l'État membre concerné. Un petit nombre d'IBI n'imposent aucune exigence explicite en matière de compétences professionnelles, bien que la direction soit en réalité parfaitement qualifiée.

Une garantie essentielle de l'indépendance des IBI est leur capacité à **communiquer librement** (il convient de noter que des aspects plus pratiques relevant de ce critère sont examinés dans la sous-section suivante). Les IBI de tous les États membres, à l'exception de la France (dont l'IBI ne peut publier des avis que sur une liste déterminée de lois budgétaires), jouissent du droit formel de communiquer librement. Une garantie tout aussi importante porte sur le **droit des IBI d'accéder à l'information** et sur l'application de ce droit dans la pratique. Environ trois quarts des IBI bénéficient d'un droit légal d'accès aux informations nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Pour d'autres IBI, ce droit est codifié par des accords formels. Dans le cas d'un petit nombre d'IBI, ce droit n'est prévu ni dans la loi ni dans un accord formel. Toutefois, l'expérience montre qu'un droit formel ne garantit en aucun cas un accès rapide et complet à l'information dans la pratique. Pour y remédier, certaines IBI ont signé des protocoles d'accord ou des accords similaires précisant le contenu, le calendrier et le format des informations à fournir. Néanmoins, des problèmes subsistent, souvent en ce qui concerne les données budgétaires et les informations sur les mesures budgétaires figurant dans les budgets et les plans gouvernementaux.

Afin de veiller à ce que les discussions sur la politique budgétaire soient menées en connaissance de cause et de renforcer le rôle des IBI dans ces discussions, il est important que ces institutions entretiennent **un dialogue** permanent **avec le gouvernement** sur les questions critiques de politique budgétaire. Il peut s'agir d'une démarche spontanée ou d'une démarche encouragée par une obligation légale imposant aux autorités soit de se conformer aux différentes évaluations et avis de l'IBI, soit de motiver leur décision si telle n'est pas leur intention; le principe «se conformer ou expliquer» figure désormais dans la directive 2011/85/UE et devra être transposé en droit national d'ici à 2026. Dans la plupart des États membres, ce principe n'a, jusqu'à présent, été réellement appliqué que dans le cadre du mécanisme de correction, c'est-à-dire lorsqu'il est constaté qu'un État membre n'a pas respecté une règle budgétaire[18]. Il est généralement moins fréquent que les autorités soient soumises à une telle obligation légale en ce qui concerne d'autres évaluations et avis émis par les IBI. Dans certains États membres, en particulier ceux dans lesquels l'IBI est une institution de longue date (par exemple, le Danemark et les Pays-Bas/CPB), il est de tradition établie que le gouvernement réagisse aux évaluations de l'IBI, y compris dans le domaine budgétaire, même sans obligation légale de le faire. À l'inverse, l'existence d'une obligation légale ne garantit pas en soi une réaction significative ou une large couverture médiatique d'une quelconque interaction entre l'IBI et le gouvernement.

Un autre acteur clé pour les IBI est **le parlement national**. En rencontrant les législateurs et en répondant à leurs questions sur la politique budgétaire, les IBI pourraient être perçues au final comme des arbitres neutres sur les questions budgétaires et avoir la possibilité de faire connaître leur point de vue. Bien que la plupart des États membres invitent généralement les IBI aux auditions, seuls quelques États membres imposent réellement une obligation légale en la matière même si, dans la plupart des pays, cela se produit de toute façon. En 2024, un tiers environ des IBI sont intervenues au moins à quatre reprises devant le parlement. En revanche, un quart d'entre elles n'ont pas du tout été invitées. Il n'est pas très courant que les IBI répondent aux questions parlementaires dans l'UE. La moitié des IBI ne se sont pas du tout

[18] Cela découle d'une obligation établie dans l'accord sur le pacte budgétaire. Voir la note de bas de page 5.

livrées à cette activité en 2024, tandis que seule une poignée des IBI l'ont fait à plus de quatre reprises.

Enfin, les IBI peuvent renforcer leur indépendance en faisant régulièrement l'objet d'**évaluations externes** par des évaluateurs indépendants. Les évaluations externes donnent généralement lieu à des recommandations à la fois pour les IBI et pour les autorités sur la manière d'améliorer l'organisation, le travail et l'efficacité des IBI. Bien que cette pratique ne soit jusqu'à présent pas très répandue dans l'UE, sachant qu'environ deux tiers des IBI n'ont jamais fait l'objet d'une telle évaluation, la directive modifiée rend dorénavant ces évaluations obligatoires. À l'heure actuelle, lorsque des évaluations sont réalisées, elles le sont pour la plupart sur une base volontaire. Lorsqu'il existe un cadre juridique ou une longue pratique d'évaluations, celles-ci sont normalement effectuées à des intervalles appropriés, à savoir tous les 4 à 6 ans (par exemple, en Lituanie et en Irlande).

2.3.3 Communication

Un troisième aspect qui sous-tend la capacité (et l'indépendance) des IBI est leur aptitude, dans la pratique, à toucher un large public et, par conséquent, à se forger une réputation d'expertise technique et d'impartialité auprès des principaux acteurs — y compris le grand public — et à constituer un point de référence incontournable dans les discussions sur la politique budgétaire. Les IBI qui attachent de l'importance à la communication externe, qui utilisent toute une série de canaux et de circuits pour transmettre leurs messages et qui adaptent activement leur stratégie de communication en fonction de son incidence sont plus susceptibles de laisser leur empreinte dans les discussions sur la politique budgétaire que des institutions plus passives. Les IBI de petite taille peuvent éprouver des difficultés à développer de telles activités de communication.

En ce qui concerne la communication au sens plus formel du terme, environ un tiers des IBI disposent d'une **stratégie de communication** spécifique et deux tiers attribuent à leur présidence un **rôle formel de communication externe**. Dans la pratique, l'un des moyens de communication externe les plus courants consiste à ce que la direction de l'IBI **réponde aux interviews dans les médias traditionnels — télévision, radio ou presse quotidienne**. Trois quarts des IBI ont indiqué que des interviews avaient eu lieu régulièrement tout au long de l'année 2024, certaines étant liées à la publication d'avis/de recommandations des IBI. Une proportion similaire d'IBI a également fait état de la publication d'**articles de presse** (tribunes, etc.) dans les médias nationaux traditionnels. La publication de communiqués de presse constitue un autre moyen de communication courant: la moitié des IBI a déclaré avoir publié au moins sept communiqués de presse en 2024[19] et un autre quart en a publié au moins quatre. Les conférences de **presse** ont été moins fréquentes, étant donné que seul un tiers des IBI ont tenu au minimum trois conférences de presse en 2024, tandis qu'un autre tiers n'en a tenu qu'une ou deux et que le dernier tiers n'en a tenu aucune.

Environ la moitié des IBI ont déclaré compter au moins **un membre du personnel** à temps partiel **spécialisé dans la communication externe**. Sans surprise, les plus grandes institutions (Autriche/WIFO, Belgique/BFP, Espagne, Italie, Luxembourg/STATEC, Pays-Bas/CPB, Portugal, Slovénie/IAMD et Slovaquie) ou celles intégrées dans de plus grandes institutions (Finlande, Lituanie et Pays-Bas/CoE) avaient un meilleur accès à du personnel spécialisé dans

[19] Parmi lesquelles de grandes institutions qui exécutent également des tâches autres que celles confiées aux IBI, ce qui signifie que tous les communiqués de presse n'étaient pas nécessairement liés à des questions relevant de la compétence des IBI.

la communication que les institutions de plus petite taille qui, à quelques exceptions près, ne disposaient généralement pas de spécialistes en communication. Plus des trois quarts des IBI disposaient d'au moins un compte sur les **réseaux sociaux**. Les IBI non présentes sur les réseaux sociaux étaient également généralement celles qui étaient les moins susceptibles d'organiser des conférences de presse ou des **conférences** en général ou de participer à des conférences organisées par d'autres. Ces mêmes IBI ne réalisaient généralement pas non plus un suivi de leur **impact médiatique** sous quelque forme que ce soit, contrairement aux deux tiers des IBI qui ont déclaré avoir effectué un suivi à des degrés divers.

3. CONCLUSION

Lorsque la législation de l'UE ayant une incidence sur les IBI a été introduite en 2011 à la suite de la crise financière, seule une douzaine d'États membres disposaient d'IBI et, dans plusieurs cas, les tâches de ces IBI n'avaient pas été pleinement définies. En 2018, un grand nombre d'IBI supplémentaires avaient été créées et, à ce jour, tous les États membres disposent — ou disposeront prochainement — d'une IBI (l'IBI de la Pologne sera opérationnelle à partir du 1er janvier 2026). En outre, depuis 2011, de nombreuses IBI se sont imposées comme des acteurs importants dans les discussions sur la politique budgétaire nationale, en raison de la qualité de leurs analyses.

Afin de respecter les différentes traditions administratives des États membres et d'encourager l'appropriation nationale, la législation de l'UE avait laissé aux États membres une grande marge de manœuvre pour décider de la manière de mettre en œuvre les différentes dispositions qui, en tout état de cause, ne concernaient principalement que les États membres de la zone euro. Il en a résulté de grandes différences entre les IBI de l'UE, particulièrement visibles au niveau de l'étendue des tâches qui leur ont été confiées et des ressources qui leur ont été allouées pour s'acquitter de ces tâches. Il existe également des différences majeures entre les IBI de l'UE en ce qui concerne les garanties d'indépendance, telles que les protections juridiques contre les ingérences extérieures, ainsi que la capacité pratique des IBI à attirer du personnel approprié et à obtenir en temps utile toutes les informations dont elles ont besoin. Une diversité similaire peut également être observée dans la capacité des IBI à s'adresser à diverses parties prenantes et au public, les grandes institutions disposant généralement d'un mécanisme de communication plus élaboré.

Les institutions déjà établies avant l'entrée en vigueur de la législation sur les IBI ont plus souvent tendance à fonctionner conformément à une pratique établie et à des règles non écrites que les IBI plus récentes. Alors que cela témoigne d'un degré élevé d'appropriation nationale, l'objectif des modifications apportées à la directive 2011/85/UE est, en fin de compte, d'ancrer formellement ces pratiques dans la législation nationale afin d'offrir une protection accrue.

L'expérience a également montré qu'il est possible de réaliser des progrès significatifs dans un laps de temps relativement court. Des exemples provenant d'Espagne, d'Irlande et du Portugal montrent que, si les IBI bénéficient des conditions-cadres appropriées, elles peuvent s'affirmer relativement rapidement comme des acteurs puissants dans les discussions sur la politique budgétaire.

Il a également été démontré que le niveau des ressources financières et humaines allouées à une IBI influence considérablement ce qu'elle IBI peut faire. Cela concerne non seulement le nombre de tâches qu'une IBI peut couvrir, mais aussi la mesure dans laquelle elle peut s'acquitter entièrement de ces tâches et peut investir dans la tâche cruciale que constitue la

communication de ses messages aux principales parties prenantes et au grand public. Étant donné que les modifications apportées à la directive 2011/85/UE ont introduit de nouvelles tâches ainsi que des garanties d'indépendance plus exigeantes, il sera d'autant plus important à l'avenir de veiller à ce que les IBI disposent de ressources suffisantes sur lesquelles elles exercent un contrôle total.

Les informations et l'analyse fournies dans le présent rapport, qui seront mises à jour dans le cadre d'exercices de bilan similaires à l'avenir, servent de base pour évaluer si les IBI «ont constitué des capacités suffisantes» pour «émettre un avis sur les prévisions macroéconomiques et les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire des dépenses nettes»[20]. Afin de déterminer si une IBI satisfait à certaines «normes minimales» en ce qui concerne sa capacité, il sera nécessaire de procéder à une évaluation complète de plusieurs des caractéristiques des IBI, en faisant appel au jugement d'experts. Ces normes exigent de prendre en considération à la fois les intrants et les extrants, les premiers englobant des caractéristiques telles que celles couvertes par les critères d'indépendance énoncés dans les modifications apportées à la directive 2011/85/UE, tandis que les seconds sont davantage liés à l'étendue et à la qualité des produits des IBI et à la manière dont ils sont communiqués. À cet égard, les évaluations externes prévues par les modifications de la directive 2011/85/UE seront particulièrement importantes pour obtenir une évaluation plus détaillée et plus complète de la capacité des IBI.

[20] Il s'agit d'une condition établie à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263, qui doit être remplie avant que ces avis ne deviennent obligatoires.

Annexe 1.

Institutions budgétaires indépendantes (IBI) dans l'UE

État membre	**IBI — nom complet**	**IBI — acronyme/forme abrégée**
AT	Conseil consultatif budgétaire autrichien	FISK
	Institut autrichien de recherche économique	WIFO
BE	Bureau fédéral du Plan	BFP
	Conseil supérieur des finances — Besoins de financement du secteur public	CSF — BFSP
BG	Conseil budgétaire de la Bulgarie	CBB
CY	Conseil budgétaire de Chypre	CBC
CZ	Conseil budgétaire de la Tchéquie	CBT
DE	Conseil consultatif indépendant auprès du Conseil de stabilité	Conseil consultatif
DK	Conseils économiques danois	CED
EE	Conseil budgétaire de l'Estonie	CBE
EL	Conseil budgétaire hellénique	CBH
ES	Autorité indépendante chargée de la responsabilité budgétaire	AIReF
FI	Cour des comptes nationale de la Finlande	CCNF — FPMD
FR	Haut Conseil des finances publiques	HCFP
HR	Commission de la politique budgétaire	CPB
HU	Conseil budgétaire de la Hongrie	CBH
IE	Conseil consultatif budgétaire irlandais	CSI
IT	Bureau parlementaire du budget	BPU
LT	Cour des comptes nationale de la Lituanie (département de surveillance du budget)	CCNL — DSB
LU	Conseil national des finances publiques	CNFP
	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg	STATEC
LV	Conseil de discipline budgétaire de la République de Lettonie	CDB
MT	Conseil budgétaire consultatif maltais	MFAC
NL	Conseil d'État	CoE — AD
	Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique	CPB
PT	Conseil portugais des finances publiques	CFP
RO	Conseil budgétaire roumain	CBR
SE	Conseil suédois de la politique budgétaire	CSPB
SI	Conseil budgétaire	CB
	Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie	IAMD
SK	Conseil pour la responsabilité budgétaire	CRB