HAL
open science

L'indépendance préfabriquée.

Quentin Deforge

To cite this version:

Quentin Deforge. L'indépendance préfabriquée. : La mise en forme d'un modèle international de contrôle parlementaire du budget de l'État. Politique de l'indépendance. Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement., Presses universitaires du Septentrion, 2020. hal-02473503

HAL Id: hal-02473503

https://hal.science/hal-02473503

Submitted on 20 Oct 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'indépendance préfabriquée. La mise en forme d'un modèle international de contrôle parlementaire du budget de l'État

Quentin Deforge, IRISSO, UMR 7170, Université Paris-Dauphine, PSL Research University

Les terrains économiques sont particulièrement fertiles pour qui cherche à penser la politique de l'indépendance. Que l'on s'intéresse à la politique monétaire[1], à la production de rapports par les organisations économiques internationales[2], ou encore à la gestion des dettes publiques[3], la régulation économique et financière semble de plus en plus se faire en dehors des circuits de la politique représentative. Cette indépendance est revendiquée par une profession d'économistes désormais « globale » qui a réussi à étendre son autorité à de nombreux aspects de la conduite des politiques économiques et monétaires[4]. Mais au nom d'un intérêt général supra-électoral, cette indépendance est également la revendication de fonctionnaires qui parviennent parfois à contourner le commandement administratif traditionnel. La mise en marché de la dette publique française, par exemple, est indissociable de la mise en place de l'Agence France Trésor, qui dispose d'une certaine autonomie au sein du ministère des finances. Comme l'a montré Benjamin Lemoine, cette transformation est le produit de la mise en circulation d'un « standard bureaucratique mis en forme à l'échelle internationale », les *Debt Management Offices*, dont l'agence française n'est finalement qu'une déclinaison partiellement aboutie. Ce modèle d'action publique est en effet construit tout entier autour de l'idée que l'émission de titres de dette doit se faire dans une certaine indépendance vis-à-vis de l'autorité étatique[5].

Ce chapitre s'intéresse à un autre élément de la régulation économique et financière qui tend lui aussi, dans de plus en plus de pays, à être mis à l'abri de la politique partisane : le contrôle parlementaire du budget de l'État. Pour ce faire, nous prenons pour objet un « modèle international » d'action publique supposé prendre en charge cette fonction parlementaire : les *Parliamentary Budget Offices*, ou *« PBO »*. La Banque mondiale, qui promeut ce modèle, le décrit comme « un bureau non-partisan lié directement au Parlement et existant exclusivement dans le but d'assister les institutions législatives dans leurs travaux budgétaires en fournissant des informations techniques et objectives »[6]. Mis en place au sein des parlements, ces bureaux sont sensés permettre de limiter le déséquilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif dans le domaine économique et budgétaire, en donnant les moyens aux parlements de produire leurs propres analyses. Ces bureaux sont composés de spécialistes des finances publiques et d'économistes, dont le travail consiste à produire différents types de rapports et de prévisions, dans le cadre de projets de lois particuliers ou quant au budget de l'État de manière plus générale. Depuis la fin des années 1990 ,de tels bureaux ont par exemple été mis en place au Mexique en 1998, en Corée du Sud en 2003, en Jordanie et en Afghanistan en 2007, ou encore plus récemment en Jamaïque en 2015 et au Zimbabwe en 2016. Dans le cadre du pacte budgétaire européen, qui prévoit que les États se dotent d'institutions indépendantes chargées de surveiller leurs dépenses, l'Italie et la Grèce ont également mis en place des bureaux similaires en 2014.

Il sera plus particulièrement question ici de la mise en forme de ce « modèle international » d'action publique, dont la caractéristique première est l'« indépendance », tant vis-à-vis de l'exécutif que des différents partis représentés au Parlement. Nous nous appuyons pour cela sur des

[1]Voir par exemple Dyson, Kenneth et Martin Marcussen, éd. 2009. *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Convergence, and Power*. 1 edition. Oxford ; New York: Oxford University Press.

[2] Gayon, Vincent. 2017. « Lieux neutres en lutte. Consolidation inter-champs et organisation multisectorielle internationale ». *Cultures Conflits* n° 108(4):15-43.

[3] Benjamin Lemoine, « L'État stratège pris dans les taux », *Revue française de science politique*, 66 (3), 2016, p. 435-459.

[4] Fourcade, Marion. 2006. « The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics ». *American Journal of Sociology* 112(1):145-94.

[5] Benjamin Lemoine, déjà cité.

[6] Définition donnée dans une formation en ligne de Banque mondiale sur sa propre plate-forme numérique, avril 2016.

entretiens réalisés auprès des fonctionnaires nationaux et internationaux impliqués dans la production et la mise en circulation de ce modèle, ainsi que sur les différents documents produits dans ce but (littérature grise, présentations numériques, formations en ligne). L'objectif est de montrer par quelles opérations l'« indépendance » a pu être saisie et transposée dans ce modèle d'action publique, autrement dit « préfabriquée ». Dans un premier temps, nous allons montrer en quoi le modèle des *Parliamentary Budget Office* est issu du *Congressional Budget Office* (CBO), bureau créé en 1974 aux États-Unis, dont le travail « non-partisan » a soulevé l'intérêt des organisations économiques internationales dans les années 1990, en vue de reproduire l'institution à l'étranger. Nous reviendrons ensuite sur la construction du « modèle international » des PBOs en montrant en quoi celle-ci a consisté à la fois en la formalisation de leur rôle, de leur fonctionnement et de leur positionnement comme « indépendants », mais aussi en la structuration d'un espace transnational visant à soutenir leur mise en circulation dans les espaces nationaux. Enfin, nous verrons que dans ce processus, la question des résistances à l'arrivée d'institutions indépendantes dans les champs politiques nationaux a été particulièrement approfondie à travers l'expérience canadienne, ce afin de faciliter l'arrivée de PBOs dans les pays en développement.

Le *Congressional Budget Office* étasunien *:* une institution « non-partisane » à exporter

« Une analyse non-partisane pour le Congrès des États-Unis » : telle est la devise de l'institution basée à une centaine de mètres du siège du Congrès des États-Unis, et dont est issu le modèle des *Parliamentary Budget Offices*. Le *Congressional Budget Office* publie des notes et des prévisions budgétaires considérées comme particulièrement fiables, et qui sont citées par les médias aussi bien nationaux qu'internationaux. Qu'il s'agisse par exemple d'estimer le coût pour les finances publiques de la mise en application d'un projet de loi, ou bien de produire des analyses plus générales sur le budget de l'État fédéral, les analyses du CBO jouent un rôle particulièrement important dans le champ politique, en particulier lors de processus législatifs de premier plan. Mis en place en 1974 à la suite de conflits récurrents entre le Président et le Congrès des États-Unis puis institué comme « non-partisan », le CBO a soulevé dans les années 1990 l'intérêt des organisations économiques internationales, qui ont alors entrepris de reproduire cette institution à l'étranger.

La mise en place d'une institution « non-partisane »

La mise en place du *Congressional Budget Office* en 1974 a été l'aboutissement d'une suite de conflits entre le Président et le Congrès des États-Unis quant aux décisions budgétaires, ce dans le contexte de grande défiance envers l'exécutif que fut le scandale du *Watergate*. Depuis le *Budget and Accounting Act* de 1921, le Président des États-Unis dispose d'un bureau spécifiquement dédié à la formulation du budget. La mise en place de ce bureau – aujourd'hui dénommé le *Office of Management and Budget* (OMB) – a créé une situation de prédominance présidentielle[7] . Disposer d'une administration spécifiquement dédiée au budget de l'État fédéral, composée d'économistes et de spécialistes des finances publiques, a en effet produit une asymétrie largement favorable au Président, à la fois lorsqu'il s'agit d'évaluer le coût de la mise en application d'un projet de loi, et de manière plus générale lors de débats relatifs au finances publiques. Cette asymétrie a créé des tensions, devenues particulièrement vives dans le contexte de guerre au Vietnam de la présidence Johnson[8], et qui se sont encore accentuées avec l'administration Nixon. Il était en effet reproché à

[7] Schick, Allen. 2000. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. 2nd Revised edition. Washington, D.C: Brookings Institution.

[8] Joyce, Philip G. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Original edition. Washington D.C: Georgetown University Press, p. 13

ce dernier une utilisation abusive de son pouvoir d'*impoundment*, autrement dit de non-utilisation de fonds votés par le Congrès.

Ce reproche était alors symptomatique d'une défiance bien plus générale des membres du Congrès envers la Maison blanche, qui ne pris fin qu'avec la démission du président, emporté par le scandale du *Watergate*. En 1972, le *Joint Study Committee on Budget Control* fut établi en vue de faire des propositions pour renforcer le rôle du Congrès dans le domaine budgétaire. Proposé l'année suivante, le *Congressional budget impoundment control act* avait alors pour objectif de renforcer le pouvoir du Congrès, notamment par la création d'une nouvelle institution inspirée de la législature d'État de Californie : le *Congressional Budget Office*. Celle-ci devait nourrir les travaux du Congrès par la production d'analyses économiques et budgétaires, et ainsi mettre fin à la prédominance présidentielle dans ce domaine. Affaibli par le scandale du *Watergate*, Richard Nixon n'a alors eu d'autre choix, un mois avant sa démission à l'été 1974, que de signer un texte visant explicitement à rééquilibrer le rapport de force entre le Congrès et la Présidence. Ce texte établissait un accès systématique des fonctionnaires du CBO aux données budgétaires des différents ministères, en vue de pouvoir remettre chaque année aux comités budgétaires du Sénat et de la Chambre des Représentants un rapport sur les finances de l'État fédéral. Le texte donnait également à la nouvelle institution le rôle de produire des estimations budgétaires quant à l'impact des propositions de loi sur les finances publiques, afin que celui-ci puisse être pris en compte lors les débats.

Le texte ne contenait alors pas le terme « non-partisan », qui devint par la suite la devise de l'institution, mais précisait néanmoins que celle-ci devait être dirigée par un fonctionnaire « indépendamment de son affiliation politique ». Comme l'explique un fonctionnaire du CBO, ce fut en effet sa première directrice, Alice Rivlin, qui l'institutionnalisa comme « indépendant », c'est à dire se plaçant au-dessus du jeu parlementaire qui oppose démocrates et républicains : « Dès le tout début, la première directrice du CBO a dit plus ou moins, "L'organisation a besoin d'être indépendante". Et il y avait beaucoup de conflits à ce sujet parce que ce n'était pas clair quand le CBO a démarré, si il devait plutôt être vraiment comme un bras des commissions budgétaires, ou si il devait davantage être comme un *think tank*, ou indépendant, et elle a fortement plaidé pour être comme un *think tank*, pour avoir de l'indépendance, et de l'autonomie, et une sorte de distance vis-à-vis du Congrès, même si nous sommes une agence du Congrès »[9]. La référence aux *think tanks* n'est pas un hasard, puisque avant sa nomination Alice Rivlin était justement affiliée à la *Brookings Institution.* Selon Thomas Medvetz, elle occupait même en tant qu'économiste une place toute particulière dans le pôle académique de l'espace des *think tanks* étasuniens, espace relativement autonome formé selon lui à l'interstice du champ politique, du champ économique, du champ journalistique et du champ académique[10]. En tant que directrice de 1975 à 1983, Alice Rivlin a ainsi reproduit au CBO ce qu'elle avait appris au sein de la *Brookings Institution* : construire et maintenir un équilibre entre production académique et travail journalistique. Elle instituait alors en quelque sorte le CBO comme un *think tank* public, chargé d'un mandat officiel[11].

Le CBO a aujourd'hui un rôle de premier plan dans le champ politique, et aucune loi de grande ampleur n'est adoptée sans que ses analyses ne soient mises au centre des débats, réappropriées successivement par les élus démocrates et républicains. Le bureau est aussi désormais important par sa taille, avec environ 230 salariés, et dispose de ses propres locaux, non pas à l'intérieur du Congrès mais à quelques centaines de mètres. Le CBO est ainsi devenu un « arbitre puissant et influent des effets économiques et budgétaires des politiques publiques »[12], qu'un ancien fonctionnaire du CBO illustre de la façon suivante : « Je vais prendre un exemple issu du CBO. Le Président envoie un budget, ça va au Congrès, le Congrès le donne au CBO, le CBO fait une

[9] Entretien réalisé avec un fonctionnaire du CBO, Washington D.C., 2016.

[10] Medvetz, Thomas. 2012. *Think Tanks in America*. Reprint. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

[11] Medvetz, Thomas, page 108

[12] Joyce, Philip G. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Original edition. Washington D.C: Georgetown University Press.

estimation du budget, mais il ne donne pas son opinion ou ses recommandations. Donc, il y a quelques années, George W. Bush a présenté un budget, et dans le budget il était écrit “Financer un programme spatial pour envoyer un homme sur Mars” […]. George W. Bush a dit que cela allait coûter disons... 5 milliards de dollars. Le CBO a regardé et a dit “Ce programme va coûter 15 milliards de dollars”. Ce qu’ils n’ont pas dit c’est “Ceci est la plus stupide idée qu’on a jamais entendu !” Le CBO ne fait pas ça... »[13]. L’institutionnalisation dans le champ politique étasunien du *Congressional Budget Office* comme un bureau « non-partisan » donne ainsi aux fonctionnaires de l’institution, économistes ou spécialistes des finances publiques, la possibilité d’intervenir dans le champ politique au nom de leur « indépendance ».

L’intérêt des organisations économiques internationales

Dans les années 1990, le travail du *Congressional Budget Office* et sa capacité imposer des analyses budgétaires « indépendantes » dans le champ politique étasunien ont soulevé l’intérêt des organisations économiques internationales, et plus largement des professionnels des politiques dîtes de « gouvernance », intéressés par l’idée de reproduire cette institution à l’étranger. La circulation des savoirs et des technologies de gouvernement est un phénomène ancien. Des travaux à la croisée de l’histoire et de la science politique ont en effet montré comment se sont structurés des espaces transnationaux visant à promouvoir des réformes dans les espaces nationaux. Pierre-Yves Saunier a par exemple étudié la *Public Administration*, qui s’est internationalisée à partir des années 1940 à la croisée des espaces académiques et bureaucratiques, afin de définir et de diffuser des lois en matière d’organisation et de fonctionnement de l’administration publique[14]. Les espaces transnationaux comparables se sont multipliés depuis le début de la guerre froide, par exemple dans le domaine de la promotion de la démocratie[15]. L’émergence du champ des politiques de gouvernance dans les années 1990 peut ainsi être vue comme une recomposition particulièrement intense de ces espaces, visant tout particulièrement à mettre en circulation de nouvelles formes de savoirs de gouvernements et de modèles d’action publique dans les anciennes républiques socialistes et dans les pays en développement.

Ces politiques se sont structurées avant tout autour de l’agence étasunienne de développement international (USAID), de la Banque mondiale, et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ; trois organisations au sein desquelles des bureaux en charge de la gouvernance ont été créés au début des années 1990. Le Fonds Monétaire International (FMI) a également participé au développement de ces activités, mais en restant dans le domaine des politiques économiques, suivi quelques années plus tard par l’Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE). De nouveaux secteurs de l’action publique transnationale ont ainsi émergés, comme l’« assistance électorale » ou la « justice transitionnelle »[16], en s’appuyant sur la construction de savoirs de gouvernement et de modèles d’action publiques près à être mis en circulation. L’un de ces secteurs a concerné le « renforcement des parlements ». Des fonctionnaires en charge des politiques de gouvernance se sont ainsi spécialisés, à la Banque mondiale, à USAID, au PNUD ou encore au sein du *National Democratic Institute* sur les possibilités d’assister les parlements des pays en développement, afin de renforcer leur rôle dans différents aspects de la mise en place des politiques publiques.

C’est dans ce cadre que le *Congressional Budget Office* a attiré l’attention des professionnels de la gouvernance, voyant là une institution qui pourrait être reproduite à l’étranger. Ce sont

[13] Entretien réalisé avec un ancien fonctionnaire du CBO, Washington D.C., 2016.

[14] Saunier, Pierre-Yves. 2003. « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2):237-55.

[15] Nicolas Guilhot, *The democracy makers: human rights & international order*, New York, Columbia University Press, 2005.

[16] Voir par exemple Lefranc, Sandrine. 2009. « La professionnalisation d’un militantisme réformateur du droit : l’invention de la justice transitionnelle ». *Droit et société* (73):561-89.

d'abord des projets bilatéraux qui ont été mis en place, tout particulièrement à travers des financements de l'agence étasunienne de développement à destination du *Center for international development* (CID), basé à l'université d'État de New York à Albany, qui a construit une expertise propre au fonctionnement des parlements. De premiers projets visant à reproduire le CBO ont ainsi par exemple été mis en place en Bolivie, au Kenya, ou encore au Mexique. Les rapports établis par le CID pour USAID témoignent de ce travail : « L'une des réussites les plus importantes de la 57ème législature du Congrès du Mexique (1997-2000) fut l'accord pour la mise en place du *Centro de Estudios de Finanzas publicas* ou *Center for Public Finance Studies*. Cette équipe non-partisane, une version mexicaine du *Congressional Budget Office* étasunien, a été formée en 1998 et s'est développée depuis pour atteindre environ 40 fonctionnaires à temps-plein »[17]. Les organisations économiques internationales ont ensuite donné un caractère « international » à ce travail de mise en circulation. La Banque mondiale a ainsi identifié les parlements comme un secteur d'intervention intéressant à partir de l'officialisation d'une politique anti-corruption en 1996. Renforcer les parlements, par exemple par la mise en place de *Parliamentary Budget Offices*, apparaissait alors pour les fonctionnaires de l'organisation comme un moyen de mieux contrôler les gouvernements.

L'intérêt des organisations économiques internationales pour le *Congressional Budget Office* tenait alors avant tout à son caractère non-partisan, comme l'explique Barry Anderson, ancien directeur adjoint du CBO qui devint par son recrutement au Fonds Monétaire International en 2003 le principal promoteur de l'institution à l'étranger : « Le FMI disait : « Regarde le CBO et le succès qu'a eu le CBO dans la publication de données budgétaires transparentes, objectives, et bien documentées. Pas seulement pour le Congrès des États-Unis, mais pour tout le monde […] le monde a besoin de plus de choses comme ça ». Donc, je suis allé au FMI »[18]. Le travail des fonctionnaires du FMI consiste en grande partie à produire des analyses sur la situation économique d'un pays ou sur certains secteurs particuliers. Ils sont pour cela régulièrement à la recherche de données et d'analyses économiques approfondies, mais font souvent face à un manque d'informations. La mise en place d'une institution comparable au CBO était un moyen de combler ce manque. Il s'agissait également, pour des organisations dont le pouvoir s'est décuplé depuis la mises en place des premiers programmes d'ajustement structurel dans les années 1980, de s'assurer ce que la limitation des dépenses publiques prenne une place croissante dans les débats parlementaires. Exporter le modèle « non-partisan » du CBO semblait ainsi garantir à la fois un meilleur contrôle des dépenses publiques, et la production de données fiables et « indépendantes » sur la situation des économies nationales.

Les *parliamentary budget offices :* la construction d'un « modèle international » d'action publique

Comme directeur adjoint du CBO, Barry Anderson avait reçu des délégations de fonctionnaires étrangers qui envisageaient de mettre en place des institutions similaires dans leurs pays. En rejoignant le FMI, puis quelques années plus tard l'OCDE, il devenait alors un promoteur à plein-temps du *Congressional Budget Office* : « À partir de 2003, j'ai commencé à voyager à travers le monde et à prêcher le sermon, pour utiliser des termes religieux, de l'utilité du CBO »[19]. Mais en réalité, Barry Anderson est allé bien au-delà de cette promotion du CBO, et a travaillé à la construction d'un véritable « modèle international » : les *Parliamentary Budget Offices*. Ce travail a consisté à la fois en la formalisation de leur rôle, de leur fonctionnement et de leur positionnement comme « indépendants », mais également en la structuration d'un espace transnational visant à soutenir leur mise en circulation dans les espaces nationaux.

[17] Rapport d'activité d'avril à juin 2000 du projet « Mexico legislative support project », identifiant de référence USAID : PD-ABU-128

[18] Entretien réalisé avec Barry Anderson, Washington DC, 2016.

[19] *Ibid.*

Formaliser le travail du CBO pour produire un « modèle international »

À partir de son arrivée au FMI en 2003, Barry Anderson a été amené à présenter régulièrement le travail du *Congressional Budget Office*. Cela l'a conduit à formaliser le rôle et le positionnement de l'institution auprès du Congrès, tout particulièrement par la rédaction d'un article initialement intitulé « L'utilité d'une unité d'analyse non-partisane, indépendante et objective au rôle du parlement dans la préparation du budget »[20]. S'intéresser à la carrière de cet article produit à l'interstice du champ académique et du champ bureaucratique permet de voir comment une institution, née dans un contexte national donné, est devenu un modèle d'action publique supposé « universel », susceptible d'être mis en place dans n'importe quel pays. Cet article a d'abord pris la forme d'une présentation lors d'un atelier de la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL), auquel participaient des spécialistes des finances publiques. Barry Anderson a ensuite reproduit cette présentation lors d'une conférence de la *Southern political science association*, espace académique où se côtoient chercheurs universitaires et « praticiens » des politiques publiques. Le chef du programme en charge du renforcement parlementaire de la Banque mondiale confirma lui-même quelques années plus tard que son intérêt pour les *Parliamentary Budget Office* était directement issu de cette conférence.

La mise en forme de cet article a tout particulièrement consisté à saisir ce qui fait l'indépendance du CBO, son caractère « non-partisan ». Barry Anderson disposait pour cela d'une expérience et d'une légitimité toutes particulières. Celui-ci a débuté sa carrière de haut fonctionnaire en charge des questions budgétaires au *Governement Accountability Office* (GAO), une institution chargée de contrôler les comptes du gouvernement, avant d'être recruté en 1980 à la Maison Blanche, plus précisément à l'*Office of Management and Budget* (OMB), où il resta jusqu'en 1998. Celui-ci accumulait donc une expérience des questions budgétaires au sein de l'exécutif et dans une agence indépendante lorsqu'il a été nommé directeur adjoint du CBO, se mettant alors au service du pouvoir législatif. Il incarnait ainsi d'une certaine façon l'indépendance qu'il souhaitait justement formaliser, en ayant travaillé successivement pour des institutions supposées en opposition. Dans le texte, celui-ci mentionnait ainsi les « apports potentiels » d'un *Parliamentary Budget Office* comme « promouvoir la transparence », « améliorer le processus budgétaire, mais aussi ses « fonctions principales » que sont en particulier « analyser les propositions budgétaires de l'exécutif », produire des « prévisions économiques ». Mais il faisait surtout ressortir ce qu'il décrivait comme une « caractéristique fondamentale » : le caractère « non-partisan » du bureau, qui devait selon lui être présent « en premier lieu » pour que l'institution fonctionne. Il décrivait ce caractère comme la capacité des personnels du bureau à construire et à inscrire dans le temps un équilibre vis-à-vis des médias, du Congrès, et plus largement du champ politique, précisant le détail suivant : « Notez que ce caractère non-partisan est bien différent de bi-partisan : le premier fait référence à une absence d'affiliation politique ; le dernier fait référence à une affiliation avec les deux (ou tous les) partis politiques. Une unité qui est bi-partisane essaierait de présenter ses analyses de la politique des deux (ou de tous les) partis politiques, lorsqu'une unité qui est non-partisane présenterait ses analyses sans aucune perspective politique. Clairement, une unité non-partisane serait supérieure en ce qui concerne la présentation d'informations objectives »[21].

La référence au bipartisme faisait à l'évidence ressortir ce texte comme le produit d'une réflexion issue du champ politique étasunien. Mais le document témoignait pourtant de la volonté de produire un modèle d'action publique à vocation universelle, précisément en évitant toute référence au *Congressional Budget Office*. Tout en s'appuyant à l'évidence sur son expérience de

[20] Barry Anderson, « The value of a non-partisan, independant, objective anlytic unit to the legislative role in budget preparation », texte présenté à la conférence annuelle de la *Southern political science associatio*n, News Orleans, Janvier 2005.

[21] *Ibid.*

l'institution étasunienne, Barry Anderson utilisait ainsi des articles indéfinis, pour parler « d'un » PBO de manière générale, ou même « des » PBOs. Celui-ci expliquait en effet s'appuyer sur *« des exemples d'unités budgétaires indépendantes »*, parmi lesquels le CBO n'était seulement que l'une des *« plus anciennes »* et *« la plus importante »*. A une histoire, par exemple, du contexte d'émergence du CBO aux États-Unis, il substituait un récit transnational largement tronqué : l'existence d'institutions comparables au Mexique, en Corée du Sud, des Philippines, ou encore en Jordanie. Or, le point commun de ces bureaux est justement d'avoir été mis en place dans le cadre de projets bilatéraux visant explicitement à reproduire l'institution étasunienne. Le fait que l'institution ait déjà été reproduite à l'étranger devenait alors un argument permettant de justifier sa nature universelle. Par ailleurs, Barry Anderson ancrait ce caractère universel dans une histoire longue, en prenant l'exemple d'un bureau de contrôle du budget aux Pays-Bas. Celui-ci a été créé en 1945, et permettait ainsi de décentrer le propos par rapport à « l'exemple » étasunien. Cependant, l'institution néerlandaise n'est pas associée au Parlement mais fait partie du ministère des finances, et fonctionne donc dans une logique toute différente. L'ensemble du texte, caractéristique d'un corpus de documents qui fit son apparition au cours des années suivantes pour faciliter la mise en circulation du modèle, se révèlait ainsi consister en une opération de formaliser du rôle, du fonctionnement et du positionnement du CBO, tout en substituant un récit transnational et universel à l'histoire de l'institution étasunienne.

Structurer un espace transnational dédié aux Parliamentary Budget Offices

Pour construire un « modèle international » d'action publique, Barry Anderson a ensuite travaillé à la structuration d'un espace transnational visant à soutenir la mise en circulation de ce modèle dans les espaces nationaux. Ce travail a pris place avec son passage du FMI à l'OCDE en 2005, où il est devenu directeur de la division en charge du *Budgeting and public expenditures.* En tant qu'ancien fonctionnaire en charge du budget à la Maison blanche, il avait fait partie quelques années auparavant du principal réseau de fonctionnaires que cette division anime : le « Groupe de travail des Hauts Responsables du Budget ». Son objectif en rejoignant l'OCDE était alors de construire un réseau similaire pour les parlements. C'est ce travail au sein de l'organisation internationale qui a permis de mobiliser des ressources symboliques et matérielles en vue à la fois de rassembler les fonctionnaires des bureaux déjà existants, ainsi que de faire émerger un véritable corpus de savoirs visant à leur développement, par exemple en s'appuyant sur la « Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire ». En 2009 s'est ainsi tenue la première réunion de ce qui deviendrait le *Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institution.* Depuis, celui-ci est devenu un espace incontournable des fonctionnaires des bureaux, où chacun présente ses façons de produire des analyses budgétaires, et où circulent différents instruments d'action publique, par exemple en ce qui concerne les prévisions fiscales, aboutissant même à la stabilisation d'un ensemble de « bonnes pratiques ».

La question de l'« indépendance » de ces bureaux a alors pris une place toute particulière, indissociable de la structure et du fonctionnement du réseau. En premier lieu car cet espace permet précisément de partager des expériences, et en particulier des difficultés vécues dans la mise en place ou dans le fonctionnement d'un bureau. L'opposition fréquente et parfois violente à cette « indépendance » revendiquée par les fonctionnaires des PBO dans les champs politiques nationaux a ainsi très logiquement pris une place importante dans les différents échanges. Mais cette question a également pris une place importante dans la stabilisation de principes qui devaient, selon ces mêmes fonctionnaires, être respectés dans la mise en place d'un PBO au sein d'un Parlement. A partir de l'article écrit par Barry Anderson et de leurs propres expériences, les fonctionnaires nationaux et internationaux ont en effet travaillé à la définition du modèle des *Parliamentary Budget Offices*. En 2012, ils ont même initié la rédaction de principes officiels de l'OCDE supposés encadrer le rôle et le fonctionnement des bureaux, donnant alors à l'indépendance une place centrale. En préparant vingt-trois principes, dont sept ont été consacrés à la question de

l'indépendance, les fonctionnaires ont ainsi construit les ressources internationales nécessaires à leur légitimation dans les différents champs politiques nationaux.

Le cas du Canada illustre tout particulièrement la façon dont la structuration de cet espace transnational et la production d'un corpus dédié aux PBO représentent une telle ressource. Suite à un scandale de corruption, le nouveau gouvernement a fait adopter en 2006 le *Federal accountability act*., qui prévoyait de mieux contrôler l'usage des fonds publics par le gouvernement. Pour cela, il établissait notamment au sein du Parlement du Canada la fonction de *Parliamentary Budget Officer*, dont l'institutionnalisation était alors être concomitante aux premières activités mises en place à l'OCDE. C'est Kevin Page, haut fonctionnaire spécialiste du budget qui fut nommé *Parliamentary Budget Officer* en 2008, et s'attela alors avec son équipe à la mise en place de la nouvelle institution, en s'appuyant pour cela sur le travail de l'OCDE : « Nous avons utilisé le développement de cette communauté internationale comme appui. Parce les gens dans le Parlement du Canada étaient dépassés : "Pourquoi faites-vous ça ? Pourquoi vous publiez ces papiers sur des questions très importantes, sur des questions financières? Pourquoi est-ce que vous publiez tout ça en même temps ? D'où est-ce que vous tenez ces protocoles ?" Et donc nous disions : "En fait nous suivons ce que nous pensons être les meilleures pratiques de l'OCDE pour ces institutions, nous sommes en train de construire les standards et de construire les bureaux presque en même temps". Oui, c'était une période inhabituelle... »[22]. Il ne s'agit donc pas ici simplement de la mise en circulation d'un modèle d'action publique, mais bien de circuits transnationaux de légitimation des politiques publiques, dans lesquels l'indépendance tient une place structurellement importante.

Imposer un PBO dans le champ politique : Mobiliser l'expérience canadienne dans les pays en développement

Parmi les pays de l'OCDE, l'expérience canadienne s'est tout particulièrement distinguée par les conflits qui ont accompagné la mise en place d'une fonction de *Parliamentary Budget Officer*. Kevin Page et son équipe se sont en effet confrontés à de très forte résistances au sein du Parlement et du champ politique en général. Tout au long de son mandat, de 2008 à 2013, le travail de cette équipe à consisté à tenter d'imposer le PBO et ses analyses dans le champ politique, sans jamais y parvenir entièrement. Cette expérience a soulevé l'intérêt des fonctionnaires du *Parliamentary Strengthening Program* de la Banque mondiale, qui ont vu dans l'expérience canadienne une situation assez classique dans les pays en développement lorsqu'il s'agit de mettre en place une nouvelle institution. Nous verrons ainsi que dans l'opération de mise en forme du modèle d'action publique des PBO, la question des résistances des champs politiques nationaux à l'indépendance a été particulièrement approfondie à travers l'expérience canadienne, afin de mieux imposer le modèles dans les pays en développement.

Une expérience canadienne faite de conflits politiques

L'expérience de Kevin Page dans l'institutionnalisation de la fonction de *Parliamentary Budget Officer* à partir de 2008 a été faite de conflits politiques souvent violents. Au point que celui-ci a publié en 2015 un livre sous le titre « *Unaccountable* »[23], en vue d'illustrer le comportement d'acteurs politiques à qui il est, selon lui, impossible de faire rendre des comptes. Il y relate très précisément la façon dont il a cherché à construire l'institution : « Nous avions décidé de créer et de mettre en œuvre une organisation publique transparente, analytique, souple, capable de rendre des comptes, et tous au sein du PBO nous sentions que nous étions juste en train de mettre en

[22] Entretien réalisé avec Kevin Page, Ottawa, 2016.

[23] Kevin Page, *Unaccountable: Truth and Lies on Parliament Hill*, New York, Viking, 2015 (2nd éd.).

place notre mandat »[24]. Le récit donne à voir ce que peut signifier l'arrivée de l'indépendance en politique pour l'un de ceux qui cherchent à l'incarner. Ce récit est en effet celui de la façon dont les acteurs politiques ont fait barrage à la production et la publication de rapports supposés apporter une information économique et budgétaire « indépendante », afin de mieux éclairer les choix des députés et les opinions des citoyens. Cette opposition, venue en premier lieu du gouvernement qui avait pourtant nommé le haut fonctionnaire, a pris aussi bien la forme d'attaques médiatiques contre les analyses produites, de demandes d'appels à la démission, que de baisses du budget de l'institution.

Ces conflits se sont véritablement cristallisés lorsque, suite à la demande d'un parlementaire d'opposition, le bureau s'est saisi d'un sujet particulièrement sensible : le coût de l'engagement canadien dans la guerre en Afghanistan. En s'appuyant notamment sur l'aide de leurs collègues du CBO à Washington D.C., les fonctionnaires canadiens ont estimé les dépenses militaires relatives à cette intervention. L'indépendance du PBO a ainsi en quelque sorte fait son entrée dans la politique canadienne un jour d'octobre 2008, par la publication d'un rapport intitulé « Impact fiscal de la mission canadienne en Afghanistan ». Présenté lors d'une conférence de presse largement suivie, celui-ci démontrait que le coût de cette guerre pour les contribuables canadiens avait été bien plus élevé que ce qui avait été présenté par le gouvernement. En représailles, quelques semaines après, le budget alloué au PBO fut diminué par le Premier ministre. La période qui s'ouvrait, dès lors, fut marquée par des attaques visant à déstabiliser le bureau ou à rendre son travail impossible, par exemple en refusant, au sein de certains ministères, de transmettre les données statistiques nécessaires à la production de nouvelles analyses.

Pour Kevin Page, ces difficultés étaient liées en grande partie à la faiblesse intrinsèque du bureau au sein du Parlement, autrement dit à sa précarité institutionnelle. Celui-ci avait un mandat peu clair, supposé nourrir le travail du Parlement tout en étant institutionnellement rattaché à la bibliothèque parlementaire, elle-même partie intégrante de l'administration. La question de savoir si Kevin Page devait rendre des comptes aux parlementaires eux-mêmes, ou bien à la chaîne de commandement administratif propre à l'administration parlementaire, mettait le bureau dans une situation précaire. L'indépendance revendiquée par Kevin Page était en effet systématiquement contestée, et celui-ci était accusé de ne pas respecter sa propre hiérarchie. La capacité du PBO à prendre des décisions de façon autonome et à ne devoir rendre des compte qu'aux parlementaires était ainsi remise en cause. Cette fragilité institutionnelle fut par ailleurs accentuée par le manque de moyens financiers, et plus particulièrement par le manque d'autonomie financière.

Mais ces difficultés étaient également liées à une question de compétences, comme le dit explicitement Kevin Page dans son ouvrage. Socialisé aux logiques propres au champ bureaucratique, celui-ci s'est confronté à un champ politique dont il ne maîtrisait que très peu les codes, et dont il a du faire brusquement l'apprentissage : « J'étais un bureaucrate de carrière et en tant que tel je n'avais jamais été exposé sur une si longue durée à la gestion des rapports avec les médias ou les parlementaires dans un tel contexte public »[25]. Il reconnaissait même avoir fait un certain nombre d'erreurs, comme quand, interrogé à répétitions par des journalistes après la publication d'un rapport, il a fini par acquiescer à la question d'un journaliste sur un potentiel mensonge du gouvernement sur le coût d'une commande d'avions de chasse. Le spécialiste des finances publiques se retrouvait ainsi confronté au champ politique, sans bénéficier d'une expérience comme celle construite par le CBO depuis sa création : « Lorsque nous écrivons ce type de rapports, nous avons une équipe éditoriale qui s'assure que nous adoptons un style particulier, que nous sommes, vous savez, en train décrire de façon impartiale, et tout ce type de choses, donc dans l'organisation il y a beaucoup de dispositifs pour essayer, et maintenir ce caractère non-partisan et indépendant »[26]. La mise en circulation d'un modèle d'action publique comme celui des *Parliamentary Budget Office* peut ainsi, par la revendication d'indépendance, faire l'objet de conflits politiques violents.

[24]Ibid, page 63

[25] Kevin Page, *Unaccountable: Truth and Lies on Parliament Hill*, *op. cit.*

[26] Entretien réalisé avec un fonctionnaire du CBO, Washington DC, 2016.

Problématiser les résistances du champ politique pour mieux s'imposer

Ce sont ces difficultés à s'imposer dans le champ politique canadien qui ont tout particulièrement soulevé l'intérêt des fonctionnaires de la Banque mondiale. Contrairement aux pays de l'OCDE, où l'idée d'institutions indépendantes est désormais largement répandue, construire une telle institution est souvent une épreuve particulièrement difficile dans les pays suivis par l'institution de Bretton Woods. Dès 2012, un premier événement fut alors organisé avec le bureau canadien pour rassembler les fonctionnaires d'une quinzaine de *Parliamentary Budget Offices*, en vue de mettre en place le *Global network of PBO*, un réseau comparable à celui de l'OCDE mais visant les pays en développement. Pour continuer ce travail après la fin de son mandat en 2013, Kevin Page a été recruté à la tête d'une chaire spécialement dédiée aux finances publiques à l'Université d'Ottawa.

Marqués par leur propre expérience, les ancien fonctionnaires du bureau canadien se sont alors tout particulièrement concentrés sur les difficultés d'institutionnalisation de tels bureaux, et sur les résistances du champ politique. Dans un article présentant le nouveau réseau international, l'un d'eux donnait même une idée assez claire de la façon dont il percevait l'opposition des acteurs politiques : « Le PBO est une institution qu'on peut assimiler à un médicament amer qui fait face à une rude résistance initiale de la part de l'organisme législatif qu'il essaie de soigner. Le PBO va trouver des "anticorps" politiques qui rejettent ce "corps étranger" à cause de ses effets âpres à court-terme, même si le Parlement sera renforcé par une saine dose de *Budget office* sur le long-terme. […] En outre, comme l'espace politique est par nature une équation à somme nulle, quelle que soit la place politique qu'un PBO peut gagner en tant qu'institution, cela doit se faire au détriment d'autres acteurs politiques, ce qui signifie que chaque centimètre d'espace politique qu'il arrache "empiète" sur une entité politique déjà établie. En fait, les bénéfices à long terme du PBO sont le plus souvent ignorés par des acteurs qui voient le PBO comme une force qui vient perturber le modèle politique, et le Canada n'a pas été une exception à ce phénomène »[27]. Pour ce fonctionnaire, les acteurs politiques sont donc par définition des ennemis de l'indépendance, précisément car le travail d'un tel bureau est de se substituer à celui des acteurs politiques traditionnels.

L'expérience canadienne a ainsi été mobilisée comme symptomatique de problèmes qui « reflètent l'universalité des défis auxquels d'autres pays peuvent face de façon similaire », dans l'idée que ces autres pays pourraient « apprendre de ses expériences »[28]. L'un des principaux enjeux était alors celui de la structure institutionnelle des bureaux, de façon à éviter à ce que les fonctionnaires ne se retrouvent en situation de fragilité. Une ancienne fonctionnaire canadienne explique en quoi ceci est particulièrement important dans les pays en développement : « Les PBO ça existe pour une raison très particulière, dans le monde occidental c'est peut-être une réaction contre la crise financière de 2008 mais dans le monde peut être plus en développement, dans les pays, on pourrait dire peut-être de la Banque mondiale, on trouve aussi que c'est un outil de stabilisation. Ce n'est jamais facile puisque quand on entreprend un changement institutionnel… c'est très difficile de changer une institution ou d'imposer une institution qui va secouer vraiment les bases d'un pays ou d'une structure constitutionnelle. Alors, la difficulté qu'on trouve avec les bureaux parlementaires du budget c'est que, à leur genèse, on peut presque prédire : qu'est ce qui va se passer ? Comment ? Et pourquoi ? Puisque c'est vraiment à la genèse qu'on va établir l'institution et on va s'assurer que les racines institutionnelles sont très bien ancrées »[29]. Autrement dit, il s'agit ainsi de s'appuyer sur l'expérience canadienne pour se concentrer sur les problèmes

[27] Usman W. Chohan, « Le Canada et le Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget », *Revue parlementaire canadienne*, 36 (3) 2013, p. 18–21.

[28] Usman W. Chohan, « Le Canada et le Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget », art. cité.

[29] Entretien avec une ancienne fonctionnaire du bureau canadien, Ottawa, 2016.

propres aux pays en développement, analysés comme la faiblesse des ressources, la fragilité de la fonction publique, et la difficulté de se protéger du pouvoir politique.

Cette problématisation des résistances du champ politique a largement nourrir l'agenda et les activités du réseau, en se donnant pour objectif de construire et de diffuser différents types de ressources permettant de faire face à ces difficultés. Des activités relatives à la prise en compte de l'environnement politique et médiatique, à la communication ou encore à l'architecture institutionnelle des PBOs ont ainsi été mises en place à destination de fonctionnaires des bureaux dans les pays en développement. Il s'agissait principalement d'anticiper sur les potentielles résistances du champ politique pour sécuriser un certain nombre de points. La question du statut du PBO était largement traitée, et tenait une place centrale dans les lignes directrices publiées par le réseau, ou bien lors des formations. On y retrouvait par exemple la nécessité de reporter directement au *speaker* du Parlement, ou encore de donner officiellement au PBO les pouvoirs d'obtenir un accès direct, gratuit, et en temps voulu aux documents et aux données électroniques nécessaires pour mener ses fonctions efficacement. Les modalités réglementaires ou légales de mise en place d'un PBO avaient également une place importante. On devait ainsi préférer, autant que possible, le vote d'une loi spécifique à une simple inscription dans le règlement intérieur du Parlement, sur laquelle il serait simple de revenir. La situation recommandée par la Banque mondiale au nom du réseau était cependant d'inscrire l'existence du bureau directement dans la Constitution, garantie idéale de sa survie. L'ensemble de ces recommandations étaient accompagnées de savoirs de gouvernements visant à faire un apprentissage rapide des logiques du champ politique, par exemple à travers un ensemble de règles à respecter dans la production des rapports, garants de leur propre « indépendance ».

—

En s'intéressant à la mise en forme d'un « modèle international » d'action publique, ce chapitre a montré par quelles opérations l'« indépendance » a pu être saisie et formalisée. Au point qu'il est raisonnable de se demander si l'objet de cette entreprise de mise en circulation ne porte pas toute entière sur l'indépendance elle-même. On entrevoit d'ailleurs une potentielle particularité des espaces transnationaux étudiés dans la façon dont fonctionnaires nationaux et internationaux construisent eux-mêmes les ressources nécessaires à leur institutionnalisation dans les champs politiques nationaux. Il n'est en effet pas surprenant que, laissés les mains libres, ceux-ci établissent l'indépendance comme une priorité, et la portent en principe ou en standard international.

Mais d'autres éléments permettent de contribuer de manière plus générale aux réflexions proposées dans cet ouvrage. Qu'il s'agisse du contexte d'émergence du *Congressional Budget Office* ou de la mise en place du bureau canadien, l'arrivée de l'indépendance en politique apparaît ici comme indissociable de conflits politiques violents, au point que les acteurs impliqués cherchent à problématiser les résistances du champ politique pour mieux les maîtriser. Le chapitre montre également que ces conflits ont une racine commune : l'« indépendance » dissimule mal le fait que les économistes et les spécialistes des finances publiques dont il est question sont bien là pour se substituer aux acteurs politiques traditionnels. Et sur ce point, la nouveauté de cette « politique de l'indépendance » est bien à relativiser. Si le modèle d'action publique des *Parliamentary Budget Offices* a été créé au début des années 2000, l'article montre que celui-ci est en réalité la formalisation d'une institution « non-partisane » créée en 1974. L'histoire des *Parliamentary Budget Offices* n'est donc pas celle d'une invention, mais bien d'une redécouverte de l'indépendance.