

OFFICE OF
THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER



BUREAU DU
DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

CANADA

Évaluation des pratiques des institutions budgétaires indépendantes

Auto-évaluation de l'examen stratégique
du directeur parlementaire du budget

Kevin Page

Définition du problème

- En vertu de la Constitution, les organes législatifs sont tenus de demander des comptes au gouvernement.
- Les organes législatifs sont confrontés à une grave asymétrie de l'information en ce qui a trait à l'organe exécutif.
- Les institutions budgétaires indépendantes (IBI) peuvent régler ce problème d'asymétrie en offrant aux organes législatifs de l'information appuyant leur prise de décisions.

Les IBI sont en plein essor

- Il y a eu une forte croissance des IBI au cours des cinq dernières années, avec tendance à la hausse.
- Les IBI peuvent contribuer et contribuent effectivement à appuyer l'examen approfondi de l'organe législatif, à améliorer le débat et à obliger le gouvernement à rendre des comptes.
- Il faudrait élaborer dès maintenant des mécanismes pour aider le nombre croissant d'IBI à produire des extraits de grande qualité.

Pourquoi une évaluation?

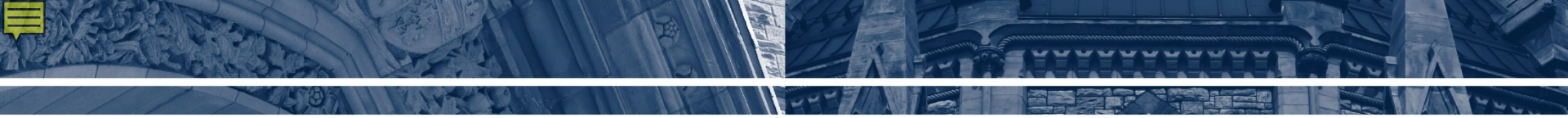
- Les principes de l'OCDE à l'usage des IBI constituent un cadre de bonnes pratiques.
- Les bonnes pratiques donnent des extraits de grande valeur.
- Les extraits sont-ils d'une valeur suffisante pour résoudre le problème d'asymétrie? Combient-ils les besoins en matière de soutien décisionnel de l'organe législatif?

Résumé des principes de l'OCDE à l'usage des IBI

- *Prise en charge locale* : Soutien national, répondent aux besoins locaux
- *Indépendance et impartialité* : Exclues de l'élaboration de politiques, sélection de dirigeants impartiaux, rémunération appropriée, dotation fondée sur la compétence technique, bureau distinct de l'organe exécutif
- *Mandat* : Défini par la loi, liens clairs avec le processus budgétaire, ont une certaine latitude pour déterminer leur propre travail
- *Ressources* : Attribuées en fonction du mandat, avec une certaine garantie de permanence
- *Relation avec l'organe législatif* : Obligation claire de rendre des comptes et de présenter des rapports à l'organe législatif et à ses comités
- *Accès à l'information* : Accès prévu par la loi à toute information pertinente et précisions concernant les restrictions
- *Transparence* : Mécanisme de communication indépendant, rapports, comprenant la méthodologie, publiés au nom de l'auteur et examinés par les pairs à temps pour le débat parlementaire

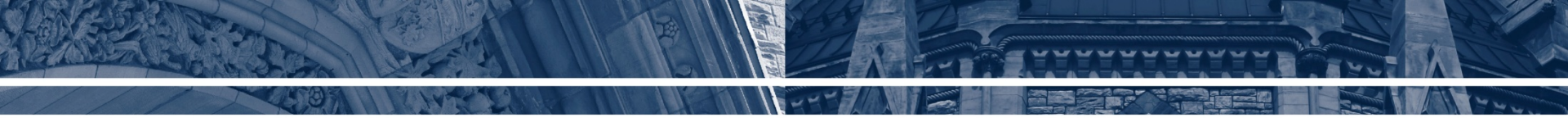
Exemple d'évaluation canadienne...

- On a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) de présenter une proposition au comité de direction de la Bibliothèque du Parlement concernant sa part du plan de réduction des dépenses du budget de 2012.
- Cela a amené le DPB à effectuer une auto-évaluation de son rendement.
- Le DPB a adopté le processus d'examen stratégique du Conseil du Trésor : un examen régulier des programmes en fonction des priorités du gouvernement.



Examen stratégique du modèle intrants-extrants-résultats

- 
1. Objectif du gouvernement
 2. Mandat défini par la loi
 3. Activités de programme en fonction des dispositions législatives
 4. Intrants requis pour les activités de programme
 5. Extrants des activités de programme
 6. Harmonisation des résultats des activités de programme au résultat stratégique et à l'objectif du gouvernement



Objectif du gouvernement : Garantir la transparence de la budgétisation grâce à un directeur parlementaire du budget

- Rendre le gouvernement plus responsable vis-à-vis du Parlement et des Canadiens et des Canadiennes en améliorant la transparence et la crédibilité de ses prévisions financières et de son processus de planification budgétaire.
- Une transparence accrue aide le Parlement à demander des comptes au gouvernement.

Réf. : Secrétariat du Conseil du Trésor

Mandat défini par la loi et activités de programme

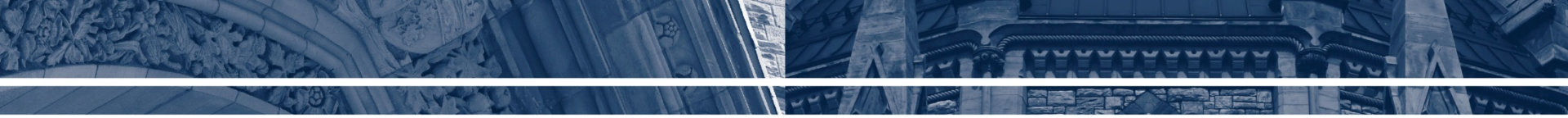
- Les activités de programme du DPB sont directement liées au mandat que lui confie la loi :

AP-1 : Présenter une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation

AP-2 : Présenter une analyse indépendante sur les tendances de l'économie canadienne

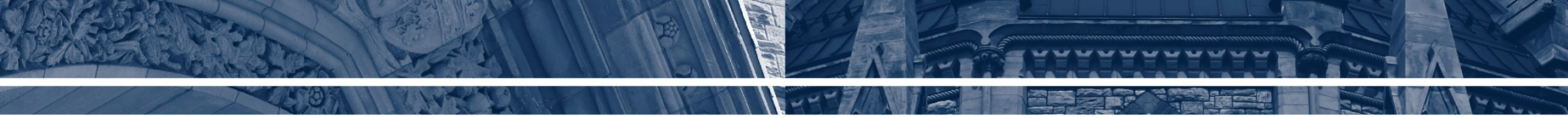
AP-3 : Présenter une analyse indépendante sur le budget des dépenses du gouvernement (c.-à-d. les dépenses prévues)

AP-4 : Faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement



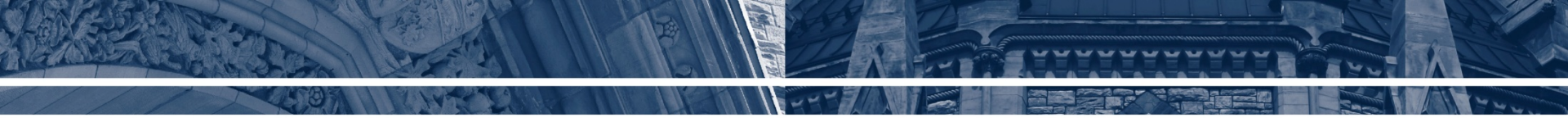
Intrants par rapport au mandat

- Le mandat que confie la loi au DPB est semblable à celui des ses homologues aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni.
- La portée du mandat du DPB est supérieure à celle des autres pays, si l'on compare la taille du PIB et des crédits annuels aux niveaux de ressources et de personnel.
- Par rapport aux IBI ayant un mandat et une portée comparables, le DPB du Canada est la plus petite institution, tant du point de vue du personnel que du budget.



Des intrants aux extrants (pratiques)

- Les analystes du DPB sont très expérimentés et spécialisés. Les cadres doivent assumer une « double fonction » (gérer et produire des rapports).
- Importante mise à contribution de spécialistes externes.
- Modèle d'édition électronique peu coûteux.



Des intrants aux extrants (pratiques)

- Aucun processus d'évaluation officiel – respect du principe de transparence de l'OCDE à l'usage des IBI.
- Les résultats obtenus au chapitre des prévisions, les graphiques en éventail et l'analyse des risques sont tous publiés sur le site Web.
- Les projets d'établissement des coûts sont évalués par des pairs, les hypothèses et les données sont rendus publics.
- Les résultats de notre examen stratégique interne sont publiés.

Évaluation des extrants/résultats

Rapport/extrant

- Viabilité financière des changements apportés à la Sécurité de la vieillesse (SV).
- Viabilité des changements apportés au Transfert canadien en matière de santé.
- Les perspectives économiques et financières indépendantes comprenaient une évaluation quantitative des risques et du degré d'incertitude.

Résultat/incidence

- La SV était financièrement viable – les changements fondamentaux ont été examinés en fonction d'autres critères.
- Les changements apportés permettent d'assurer une viabilité financière à long terme pour le gouvernement fédéral, mais pas pour les provinces.
- Les « graphiques en éventail » montrant les risques et l'incertitude sous-tendent les questions soulevées par le Comité des finances.

Évaluation des extrants/résultats

Rapport/extrant

- Témoignage en comité sur les changements apportés au Système de gestion des dépenses.
- Estimation des coûts associés aux avions de combat F-35.
- Projections concernant les montants inutilisés du Fonds de stimulation de l'infrastructure.

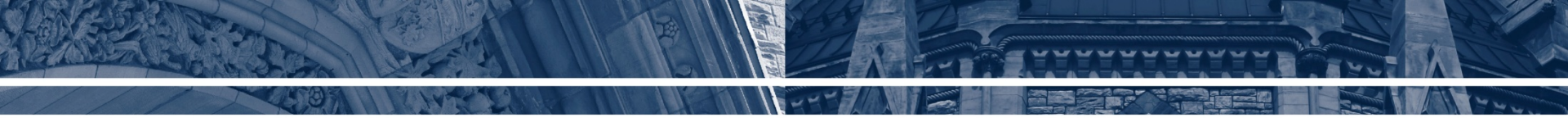
Résultat/incidence

- Le consensus auquel est parvenu l'ensemble des partis va dans le sens des recommandations du DPB.
- Une promesse d'achat est actuellement à l'étude.
- Le délai fixé pour le programme a été modifié afin de tenir compte des retards dans l'exécution du projet et d'éviter une trop grande accumulation de montants inutilisés.



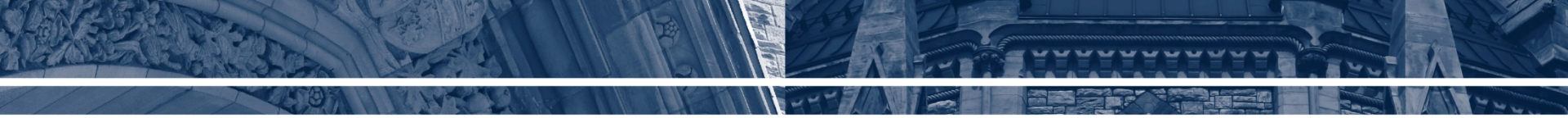
Asymétrie de l'information au Canada

- Les réductions des dépenses prévues dans le budget de 2012 n'ont pas été divulguées.
 - Le DPB est devant les tribunaux avec le gouvernement pour demander que les détails soient communiqués.
- Les détails concernant le coût d'achat des F-35 n'ont pas été communiqués au DPB.
 - Le vérificateur général a conclu que les estimations de coûts internes du gouvernement étaient semblables à celles du DPB, mais elles n'ont pas été rendues publiques.
- Le gouvernement a conclu que les lois visant à lutter contre la criminalité n'entraînaient pas de coûts.
 - Lorsque l'analyse du DPB a révélé des coûts importants, le gouvernement a reconnu que ces lois auraient des répercussions financières.



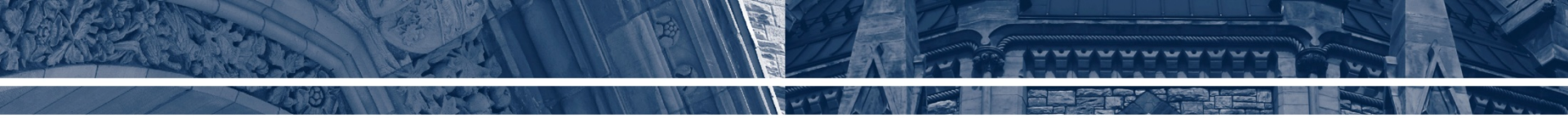
Conclusions générales concernant l'examen des IBI

- L'examen du DPB a démontré que nos pratiques et l'affectation des ressources étaient efficaces et permettaient la prise de décisions éclairées concernant les prochains budgets du DPB.
- Un examen plus général pourrait mettre l'accent sur l'étude des pratiques opérationnelles en regard des principes de l'OCDE à l'usage des IBI et évaluer les réalités politiques et structurelles propres à ce type d'institutions en fonction de leur capacité à entreprendre des activités.
- Possibilité d'adopter les processus d'évaluation et d'examen par les pairs des autres organisations et d'en tirer des leçons (p. ex. ceux de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).



Défis liés à l'évaluation des IBI

- Des cadres appropriés de mesure du rendement doivent être mis au point.
- Les IBI n'ont pas toutes les mêmes mandats, structures de gouvernance et extrants.
- Grande variation dans la capacité de l'environnement politique à tolérer la surveillance et les analyses concurrentes, en particulier celles qui contredisent les analyses faites par le gouvernement.



Prochaines étapes possibles

1. Mettre sur pied un sous-comité responsable des pratiques au sein du groupe de travail, qui appuiera l'élaboration des pratiques des IBI.
2. Élargir la portée des rapports des pays de l'OCDE en vue d'évaluer les pratiques des IBI en fonction des principes de l'OCDE à l'usage de ces institutions.
3. Examiner d'autres cadres d'évaluation qui permettraient de soutenir les évaluations des pratiques des IBI réalisées ou examinées par les pairs.