

# **Directeur parlementaire du budget**

## Résumé de la consultation auprès des parties intéressées

Ottawa, Canada  
15 août 2008



Office of the  
**Parliamentary Budget Officer**  
Bureau du  
**Directeur parlementaire du budget**

# Processus de consultation

- Au cours de l'été 2008, mon personnel et moi avons entrepris un processus de consultation auprès de sénateurs, de députés, de membres des principaux comités, de hauts fonctionnaires en poste ou à la retraite, de groupes de réflexion, d'universitaires et d'organismes homologues au nôtre existant dans d'autres juridictions.
- Dans le cadre de ce processus, nous avons aussi témoigné devant le Comité sénatorial des finances nationales, le Comité permanent des comptes publics, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement. Cet automne, nous prévoyons aussi témoigner devant le Comité permanent des finances de la Chambre.
- Nous sommes heureux d'avoir préparé et de présenter l'analyse des besoins, les constatations et les meilleures pratiques issues de ces échanges.
- Mon personnel et moi tenons à continuer de recevoir des commentaires de la part des parlementaires sur l'efficacité du Bureau et à contribuer à la réalisation du plan de travail.
- Nous remercions les parlementaires et les autres personnes ayant collaboré tout au long du processus de consultation pour leur temps, leurs efforts et leur soutien.

Kevin Page

*Directeur parlementaire du budget*

# Le contexte du changement



# Contexte du changement

- Une demande sans précédent de la part du public pour la transparence et l'imputabilité tant dans le secteur public que privé.
- Une série d'importants surplus budgétaires imprévus pour le gouvernement canadien.
- Un certain nombre de cas de dépassements de coûts liés à des projets d'investissements gouvernementaux.
- Des normes et des pratiques exemplaires qui sont à la fois nouvelles et émergentes à l'échelle mondiale visant à encourager la transparence financière et budgétaire.
- Des gouvernements minoritaires successifs qui transforment les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

**La façon dont les citoyens perçoivent la gestion par le gouvernement de l'argent des contribuables a profondément changé.**

# L'engagement du gouvernement

- La plate-forme électorale du gouvernement élu en 2006 comportait la promesse d'engager les réformes suivantes en matière d'imputabilité au niveau politique :
  - Créer le Bureau parlementaire du budget, qui sera **indépendant** et fournira des analyses objectives de la situation des finances du pays et des tendances de l'économie nationale directement au Parlement.
  - Exigera des ministères et des organismes fédéraux qu'ils fournissent de **l'information exacte et opportune** au Bureau parlementaire du budget pour qu'il dispose de l'information dont il a besoin pour faire des analyses exactes à l'intention du Parlement.
  - Assurera que les prévisions financières du gouvernement soient actualisées tous les trimestres et fournissent des **données complètes** sur les recettes et les dépenses prévues.

**Le projet de loi C-2, la *Loi fédérale sur l'imputabilité*, a été déposé en avril 2006 par le gouvernement et est devenu loi en décembre 2006.**

# L'annonce du gouvernement

- **Ottawa, 14 mars 2008** – L'honorable Peter Van Loan, Leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la Réforme démocratique, a annoncé aujourd'hui la nomination du premier Directeur parlementaire du budget au Canada, Kevin Page (DPB).
- Cette nomination concrétise un autre engagement pris envers les Canadiens au cours de la dernière campagne électorale.
- « Tel que promis dans la Loi fédérale sur l'imputabilité, le Directeur parlementaire du budget offrira aux Canadiens une analyse indépendante de l'état des finances de la nation », a déclaré le Ministre Van Loan. « Grâce à son expertise en sciences économiques, M. Page est un excellent choix pour occuper ce poste. »
- Le Directeur parlementaire du budget est un fonctionnaire indépendant de la Bibliothèque du Parlement qui relève du Président de la Chambre des communes et du Président du Sénat. Le poste a été créé au moyen de modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* par le truchement de la *Loi fédérale sur l'imputabilité*.
- La nomination de M. Page entre en vigueur le 25 mars 2008.

# Le mandat, la mission et les comparables



# Le mandat prescrit par la loi du DPB

- La *Loi fédérale sur l'imputabilité* (LFI) a expressément confiée au DPB le mandat de fournir des analyses *indépendantes* au Sénat et à la Chambre des communes (CDC) concernant l'état des finances du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale.
- Le mandat du DPB comprend notamment les éléments suivants :
  - effectuer des recherches sur les finances et l'économie du pays;
  - effectuer des recherches sur les prévisions budgétaires du gouvernement (c.-à-d. les dépenses prévues);
  - estimer le coût financier de toute proposition relative à une question qui relève de la compétence du Parlement.

**Le DPB s'est vu confier un large mandat afin d'appuyer le Parlement et les parlementaires à rendre le gouvernement imputable de la bonne gestion des fonds publics.**

# L'appui aux travaux des comités

- La LFI a également confié au DPB la tâche d'appuyer les travaux des comités parlementaires suivants :
  - le Comité sénatorial permanent des finances nationales;
  - le Comité permanent des finances de la Chambre des communes;
  - le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes;
  - malgré que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes ne soit pas nommément cité dans la Loi, il s'inscrit implicitement dans le cadre du mandat du DPB.
- Le DPB s'est engagé à témoigner de nouveau devant ces comités à l'automne et de faire le point sur l'évolution du plan d'affaires et du modèle opérationnel.

**Les comités parlementaires sont au premier rang des activités de surveillance du gouvernement et devraient pouvoir bénéficier de conseils indépendants faisant autorité en matière de finances et d'économie.**

# Mission du DPB

- Conformément au mandat prescrit par la Loi, le DPB aidera le Parlement et les parlementaires dans l'exercice de leur rôle de surveillance sur la gestion des fonds publics par le gouvernement et à assurer la transparence budgétaire.

**L'objectif du DPB est de rendre les budgets plus transparents, ce qui signifie fournir aux parlementaires l'accès à des analyses financières et budgétaires de manière à la fois pertinente, opportune et systématique.**

# Il existe des parallèles dans d'autres pays

- Les États-Unis, la Corée du Sud, les Pays-Bas et le Royaume-Uni mettent à la disposition des corps législatifs nationaux des services de recherches budgétaires.
  - Un certain nombre de gouvernements infra-nationaux, y compris des gouvernements ayant adopté le modèle de Westminster pour la conduite des affaires publiques, ont aussi créé des services du budget pour les législateurs.
- Le Congressional Budget Office des États-Unis (CBO) est le mieux connu des services du budget pour les législateurs.
  - Le CBO a été créé le 12 juillet 1974 avec la promulgation du Congressional Budget and Impoundment Control Act.
  - Le CBO compte sur les services d'environ 230 professionnels.
  - Pour l'exercice financier 2008, il a bénéficié de crédits de l'ordre de 37,3 millions de dollars.

**Bien que le CBO soit une comparaison évidente pour le DPB, il est en fait issu du système du Congrès, ce qui explique sa taille et sa portée.**

# Le DPB s'inscrit-il dans le système canadien?

- Dans le contexte canadien, la pertinence d'un poste de Directeur ou d'un Bureau parlementaire du budget s'est heurtée à un certain scepticisme.
  - Le régime parlementaire britannique du Canada (c'est-à-dire le modèle de Westminster) comporte un degré élevé d'intégration entre les pouvoirs législatif et exécutif, surtout lorsque les gouvernements sont majoritaires.
- La taille et la portée imposante du CBO s'explique directement grâce au système de gouvernance du Congrès des États-Unis, en vertu duquel on observe à la fois que le pouvoir législatif joue un rôle budgétaire plus important et aussi qu'il existe une distinction plus claire entre le législatif et l'exécutif.
- Cependant, sur le plan des pratiques exemplaires, il y a moins de différences entre les systèmes américain et canadien qu'on pourrait le croire et encore moins dans un contexte de gouvernement minoritaire.

**La fonction du DPB est tout à fait compatible avec le rôle du Parlement dans le processus budgétaire tel que défini dans la Constitution, les lois, les conventions et les pratiques exemplaires d'autres organisations ou gouvernement national.**

# L'importance du Parlement en budgétisation

- Des organismes influents comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI), le Brookings Institution et le International Budget Project (IBP) offrent des conseils aux corps législatifs portant sur les pratiques de budgétisation exemplaires afin de rendre les gouvernements imputables.

## Pratiques exemplaires des corps législatifs en matière de budgets

- 1) Le Parlement doit avoir une assurance raisonnable que la diligence requise a été exercée dans les propositions de dépenses contenues dans le budget et les prévisions.
- 2) Le Parlement doit avoir l'assurance que les projections budgétaires sont raisonnables et tiennent compte de tous les risques identifiables.
- 3) Le Parlement doit disposer d'une information à jour présentée d'une manière facile à analyser.
- 4) Le processus de crédits parlementaires doit refléter les prévisions budgétaires réelles.
- 5) Il importe de faire preuve de diligence raisonnable et d'analyser les pressions budgétaires hors cycle.
- 6) Le Parlement doit posséder des informations sur la source des revenus qui permettent les dépenses des ministères.
- 7) Le Parlement a besoin d'informations précises et à jour sur la façon dont les dépenses des ministères respectent les pouvoirs et les politiques du Conseil du Trésor.
- 8) Pour assurer un vote éclairé des crédits, le Parlement doit analyser le caractère raisonnable des demandes des ministères.
- 9) Il importerait de dévoiler l'incidence de toute décision gouvernementale ou de toute autre circonstance qui pourrait avoir un effet tangible sur le budget.

**Même dans un modèle de Westminster, le gouvernement a une obligation fiduciaire d'examiner de près les dépenses prévues du gouvernement.**

# D'où viennent les pouvoirs du Parlement\*

- Le droit du Parlement de contrôler les deniers publics émane de la Constitution du Canada et repose sur deux concepts :
  - premièrement, que tous les droits et revenus « formeront un Fonds consolidé de revenu (FCR) » et,
  - deuxièmement, que les sommes se trouvant dans le FCR « seront appropriés par le Parlement du Canada ».
- L'effet de ces deux mesures constitutionnelles est de conférer au Parlement du Canada le droit incontestable d'obliger le gouvernement à déposer tous les deniers publics dans le FRC et, avant d'effectuer des paiements à même le Fonds, d'obtenir l'autorisation du Parlement.
- Ce pouvoir, qui est obtenu sous la forme d'une loi de crédits, établit le montant des deniers publics que le gouvernement peut légalement dépenser, ainsi que les objectifs correspondants.

\* *Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral - Un guide pour les dirigeants d'organismes*, Bureau du Conseil Privé (appareil gouvernemental), 1999.

# Comment le DPB servirait le Parlement

- Dans le guide intitulé *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on peut lire : « Aucune taxe ne peut être levée ni aucun paiement effectué sans le consentement du Parlement » et il existe un vaste cadre de mécanismes qui soutient la primauté du Parlement en matière de questions financières qui est pour l'essentiel définie dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les conventions tacites et les règles du Sénat et de la Chambre des communes.
- Ce cadre repose sur deux assises principales :
  1. la Chambre des communes autorise à la fois le montant et l'objet ou la fin de toute dépense publique; et,
  2. par un examen des rapports annuels des Ministères sur leur rendement, des Comptes publics et des rapports de la Vérificatrice générale, la Chambre s'assure que seules ont été effectuées les dépenses qu'elle avait autorisées.
- Conformément à la loi habilitante et aux documents de politique afférents qui ont vu la création du poste, le DPB a pour mandat de veiller sur la première assise...

**... examiner les montants et les objets des dépenses publiques proposées et fournir cette analyse aux parlementaires pour les aider dans leurs délibérations.**

Comment le DPB définit le défi à relever pour le client, sa proposition de valeur et sa perception de la méthodologie



# Définition du défi à relever pour le client

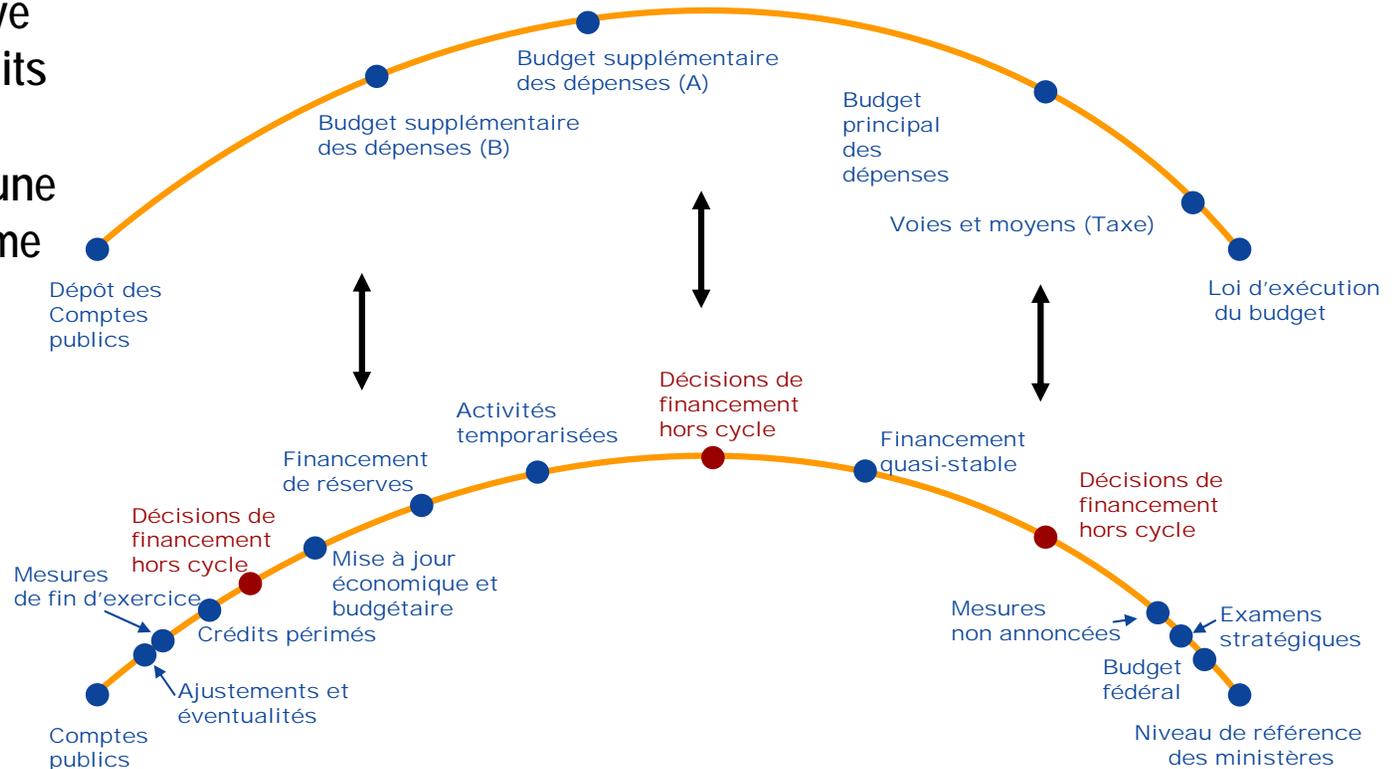
- Grâce à des informations et à des analyses, le DPB aidera le Parlement à relier le processus d'affectations des crédits parlementaires au processus décisionnel gouvernemental en matière de budget en se servant :
  - des analyses économiques et budgétaires à jour;
  - des analyses et de l'information à l'appui de décisions opérationnelles;
  - une diligence requise pour les pressions budgétaires hors cycle;
  - une évaluation de l'efficacité des dépenses gouvernementales.

**La perception qu'a le Parlement du système budgétaire reposant surtout sur l'affectation de crédits est parfois limitée et n'est pas toujours liée au processus décisionnel du gouvernement en matière budgétaire.**

# Relier les crédits au budget

Ayant une perspective d'allocation des crédits parlementaires, le Parlement a parfois une vue limitée du système budgétaire

Dans les faits, le processus décisionnel du budget diffère de la perception du Parlement



\* Veuillez lire le graphique de droite à gauche

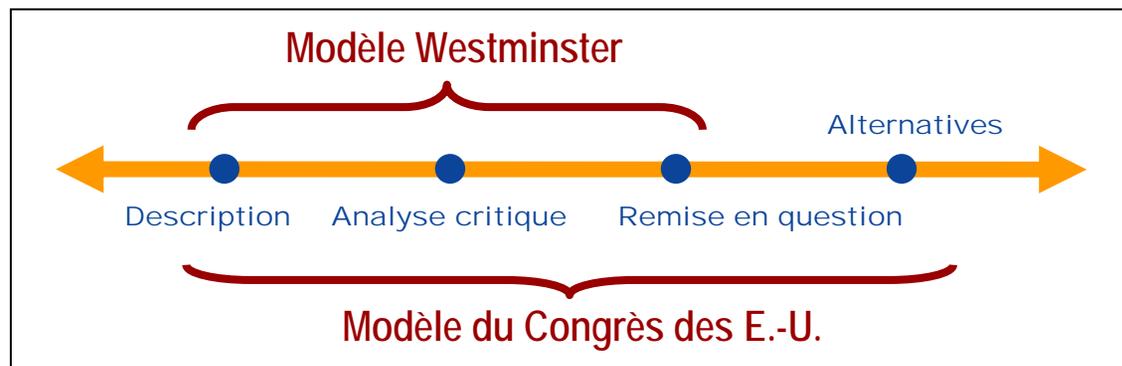
# Le lien proposé par le DPB

- Le DPB fournira une description, une analyse critique et une remise en question d'éléments distincts du cycle de processus décisionnel budgétaire du gouvernement.
  - On appelle aussi cette fonction le Système de gestions des dépenses (SGD).
- Dans la mesure du possible, l'analyse du DPB établira un lien clair entre les décisions du gouvernement en vertu du SGD et les perspectives du Parlement à l'égard de ces décisions, en plus d'évaluer les prévisions économiques et budgétaires énoncées dans la Mise à jour économique et budgétaire de l'automne et dans le Budget.
  - En règle générale, le Parlement prend connaissance des décisions du gouvernement en vertu de la Loi d'exécution du budget, de projets de lois de crédits et des Comptes publics.

**Distinct de la nature *rétrospective* et du rôle d'*assurance* de la Vérificatrice générale, le travail du DPB sera de nature *prospective* et servira dans un rôle d'*appui aux décisions* pour que les parlementaires votent en pleine connaissance de cause.**

# Proposition de valeur

- La proposition de la valeur qui sous-tend le travail du DPB est de fournir des conseils indépendants, opportuns et objectifs reposant sur une focalisation analytique des préoccupations centrales relative à l'économie, la budgétisation et la gestion des dépenses qui justifient les décisions budgétaires.



**Le DPB facilitera le rôle du Parlement dans le processus budgétaire d'une manière conforme au modèle de gouvernement de Westminster.**

# Un cadre de gestion des dépenses

- Le DPB mettra en œuvre un cadre de pratiques exemplaires dans la gestion des dépenses du secteur public\* pour trouver réponses aux questions suivantes :
  - **Discipline budgétaire globale** : Les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement tiennent-elles suffisamment compte des risques existants et sont-elles relativement exactes? Le gouvernement tient-il suffisamment compte dans sa planification des tendances économiques, démographiques et sociales à long terme?
  - **Efficacité d'allocation** : Les dépenses gouvernementales sont-elles étroitement liées aux priorités politiques énoncées et aux résultats escomptés? Une nouvelle dépense tient-elle compte des programmes existants et de leur efficacité?
  - **Efficacité opérationnelle** : Les dépenses gouvernementales et la mise en œuvre des décisions sont-elles basées sur des analyses de rentabilisation solides qui reflètent une diligence raisonnable et des pratiques exemplaires d'optimisation des ressources, les politiques du Conseil du Trésor et les affirmations du gouvernement?

\* Prof. Allen Schick, University of Maryland et Brookings Institution

# Le modèle de fonctionnement



# Comment le DPB fonctionnerait

- Au cours du processus de consultation, les parlementaires étaient presque unanimes pour dire que le DPB devrait fonctionner selon un *modèle de publication complètement transparent et ouvert*.
  - Cette opinion était partagée par les universitaires, les groupes de réflexion ainsi que par les hauts fonctionnaires en postes et à la retraite.
  - Le modèle de fonctionnement s’inspirerait aussi d’organismes semblables tel que la Vérificatrice générale et le Congressional Budget Office.
- Un modèle de publication complètement transparent et ouvert permettrait à la recherche du DPB de s’effectuer, si possible, en collaboration avec des tiers et d’inclure une révision par les pairs.
- Le modèle de fonctionnement comporterait aussi la publication du plan de travail du DPB ainsi que la diffusion des résultats de ses recherches dans un site Web accessible au public.
  - Cette disposition serait essentiel pour mettre en valeur l’information produite par le DPB auprès du gouvernement et de l’organisation bureaucratique, ainsi qu’à la réalisation du mandat du DPB.

**Le DPB fonctionnera selon un modèle ouvert et transparent pour garantir que ses analyses fassent autorité, soient objectives et non partisans.**

# Produits et services

- Le DPB produira trois types de produits analytiques répartis en deux catégories : analyses économiques et financières, et analyses des dépenses et des revenus.
  1. Fiches de renseignements, jusqu'à deux pages.
  2. Notes d'information, jusqu'à trois pages, avec questions de suivi.
  3. Documents d'analyse en profondeur : possiblement plusieurs auteurs, avec annexes.
- **Analyse économique et financière**
  - Régulièrement : mises à jour économiques et financières hebdomadaires et trimestrielles.
  - Recherche : rapports de base et de recherche sur des questions économiques et financières émergentes, y compris des évaluations de la situation économique et financière préalables et postérieures au dépôt du budget.
  - Sur demande : des analyses sommaires ou en profondeur selon les demandes des comités.
- **Analyse des dépenses et des revenus**
  - Régulièrement : séries sur les affectations de crédits parlementaires, séries de rapports au Parlement, séries sur les décisions budgétaires du gouvernement.
  - Recherche : rapports de base sur les pratiques exemplaires, la transparence budgétaire, la gestion des dépenses, les rapports financiers, les opérations gouvernementales.
  - Sur demande : des analyses sommaires ou en profondeur selon les demandes des comités et/ou des parlementaires (par exemple, le coût de l'engagement en Afghanistan).

**Tous les produits seront publiés directement sur le site Web public du DPB à [www.parl.gc.ca/dpb](http://www.parl.gc.ca/dpb)**

# Exemples de produits en cours de développement

- Bien que le DPB en soit encore aux premières étapes de son développement et qu'il soit peu connu des parlementaires, le processus de consultation a permis de dresser un plan de travail à court terme qui comprend à la fois des notes d'information et des documents d'analyse plus volumineux :
  - une mise à jour de la situation économique et financière du pays qui sera présentée avant la Mise à jour économique et financière d'automne présentée par le Ministre des Finances.
  - des mises à jour économiques et financières à chaque trimestre;
  - l'établissement du coût de la guerre en Afghanistan, y compris les incidences fiscales;
  - l'examen de l'efficacité du financement récemment accordé pour les pensionnats autochtones;
  - le rôle de l'établissement des états financiers selon la comptabilité d'exercice trimestriels des Ministères dans l'examen parlementaire des estimations.
- De plus, le DPB est à élaborer une série de produits à publication régulière adressant l'analyse économique et financière ainsi que sur les processus parlementaires budgétaires et d'affectation de crédits.

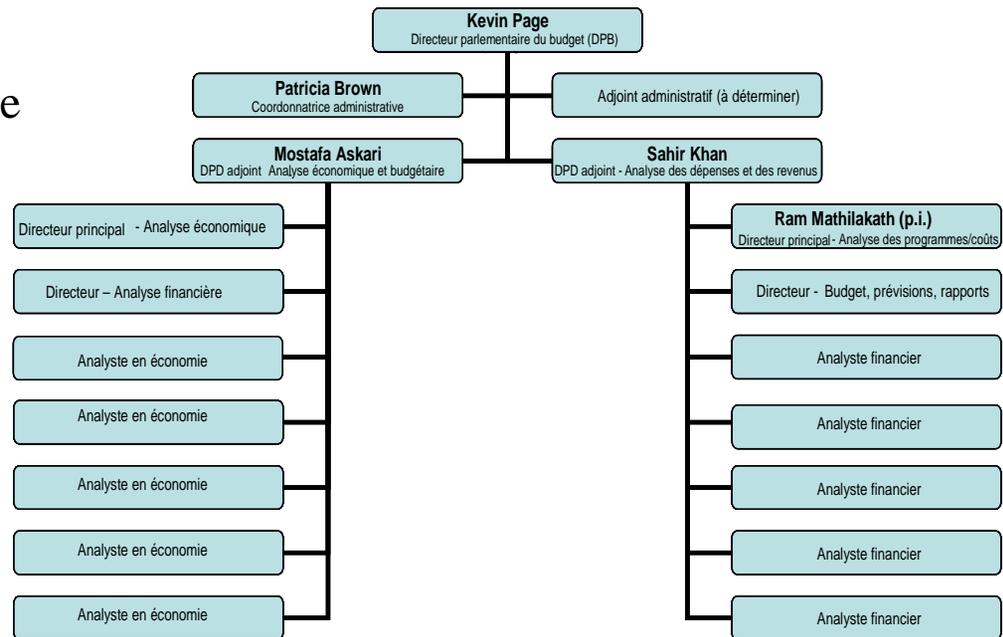
# Une information pertinente et à jour est critique

- La disponibilité et l'accès à des rapports pertinents et à jour, basés sur la comptabilité d'exercice et présentés au moment opportun, à des prévisions budgétaires et à de l'information à l'appui de la prise de décisions (analyses de rentabilisation) est essentiel au DPB pour qu'il puisse en tout temps conseiller le Parlement afin :
  - d'évaluer le *budget* par opposition à la *situation* réelle.
  - d'analyser l'efficacité des opérations.
  - d'évaluer la rentabilisation de certains projets ou programmes d'envergure et les crédits pour dépenses en capital.
- La loi habilitante du DPB inclut une disposition prévoyant qu'il ait accès au moment voulu à l'information économique et budgétaire du gouvernement.

**L'accès à l'information posera un défi, comme l'ont constaté d'autres bureaux législatifs du budget. Le facteur compensatoire sera la qualité et la profondeur de l'analyse.**

# Notre structure de fonctionnement

- Le DPB est encore en phase d'organisation
- L'équipe de direction est en place et nous nous affairons à recruter des économistes et des analystes financiers
- Le DPB optimisera ses ressources en s'adjoignant des universitaires, des groupes de réflexion et des cabinets d'experts-conseils
- À titre de service conseil, nous croyons fermement que notre proposition de valeur au Parlement repose entièrement sur la qualité de l'effectif que nous recruterons et conserverons



**Considérant les ressources à sa disposition, le mandat général du DPB devra être réalisé en optimisant le personnel et les partenaires**

# Les défis du DPB

- Le maintien de son indépendance dans les analyses proposées.
- Une asymétrie considérable entre l'information dont dispose le gouvernement et le Parlement.
- Des ressources limitées pour s'acquitter d'un mandat très vaste.
- Un marché de l'emploi concurrentiel pour les experts dans le domaine de l'analyse économique et financière.
- Être et paraître non partisan, tout en exerçant une surveillance et en formulant des opinions et des remises en cause.

**En dépit des attentes très élevées des parlementaires, le DPB fait face à des contraintes importantes dans l'exécution de son mandat tel que prescrit par la loi.**

# En guise de conclusion

- Qu'ils relèvent du pouvoir législatif ou exécutif, les directeurs de budget et leurs bureaux partagent leur souci commun de la transparence et d'un soutien efficace à la prise de décisions.
- Bien que, dans le contexte d'un modèle de gouvernance Westminster, un directeur parlementaire de budget soit confronté à certains défis et au scepticisme, l'approche est tout à fait compatible avec l'imputabilité du Parlement en vertu de la loi, des conventions et des pratiques exemplaires.
- Finalement, le rôle du DPB consiste surtout à augmenter la qualité du dialogue, tant au sein du Parlement que dans ses rapports avec le gouvernement afin de promouvoir de meilleures politiques publiques.

# Communiquez avec nous

## **Kevin Page**

Directeur parlementaire du budget

50, rue O'Connor

Ottawa, Canada K1A 0A9

+1 613-992-8026

[pbo-dpb@parl.gc.ca](mailto:pbo-dpb@parl.gc.ca)

[www.parl.gc.ca/pbo-dpb](http://www.parl.gc.ca/pbo-dpb)

# Bibliographie sommaire

1. Report on budget best Practices, OCED (2001)
2. Budget Transparency – Experiences from OECD countries, Ian Hawkesworth
3. The World Bank’s Public Expenditure Handbook
4. “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budgetary Policy?”, OECD Journal of Budgeting, Paris, France (2002). Allen Schick, adjoint invité, Brookings Institution, Washington DC et professeur à la School of Public Affairs, University of Maryland, College Park.
5. Best Practices in Budgeting: Putting NACSLB Practices into Action de Metzgar, Judd Publication: Government Finance Review
6. Legislatures and budget oversight best practices – Warren Krafchik, International Budget Project et Joachim Wehner, London School of Economics
7. Recommended budget practices – a framework for improved state and local government budgeting – National Advisory Council on State and local budgeting – Government Finance Officers Association
8. Report on best practices in state and local government budgeting in the United States, Government Finance Officers Association
9. What makes public accounts committees work – a comparative analysis par Riccardo Pelizzo, Singapore Management University, Rick Stapenhurst, Banque mondiale, Vinod Sahgal, Banque mondiale and William Woodley, Bureau du vérificateur général du Canada
10. Best practices in budgeting de Roland Calia, Salomon Guajardo et Judd Metzgar
11. The causes of fiscal transparency, IMF Staff Paper, Vol. 53, de James E. Alt, David Dreyer Lassen et Shanna Ross
12. FMI – Code de bonnes pratiques pour la transparence, 2007
13. State and local government, recommended best practices in budgeting, John A Gordon, Government Finance Officers Association
14. A framework for improved state and local government budgeting, National Advisory Council on State and local budgeting
15. Key findings, Open budget initiative -2006, Center on budget and policy priorities, Washington

# Bibliographie sommaire

16. Central government budget practices – An international comparison, Francisco Bastida et Bernardino Benito
17. Contingent liabilities for infrastructure projects, Christopher M. Lewis et Ashoka Mody
18. OECD Journal on Budgeting, Vol 1, No. 3