

RÔLE DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET

Notes pour une allocution par Allan Darling
Conseiller spécial, projet « directeur parlementaire du budget »

à la Semaine de perfectionnement professionnel
de l'Institut de la gestion financière du Canada
Centre des congrès, le 28 novembre 2006 à 13 h 30

INTRODUCTION

J'aimerais d'abord remercier vos organisateurs d'avoir inscrit ce thème à votre ordre du jour. Il s'agit clairement d'un sujet de grand intérêt, qui aura des conséquences sur votre travail.

C'est cependant un peu à contrecœur que je prends la parole devant vous cet après-midi. Le projet de loi C-2 est actuellement au Sénat pour la troisième lecture. Tant qu'il n'a pas reçu la sanction royale, il demeure une proposition du gouvernement. Il est la pierre angulaire des mesures que veut prendre le gouvernement pour être plus responsable envers les Canadiens.

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est l'une des propositions du projet de loi C-2 visant à rendre le gouvernement plus responsable envers les Canadiens. Le bibliothécaire parlementaire, M. William Young, a décidé l'été dernier qu'il serait prudent de préparer un plan de mise en œuvre préliminaire pour le DPB afin de faciliter la création de ce poste, si la loi est adoptée. J'ai accepté de l'aider dans cette tâche, mais je souligne que les points de vue exprimés aujourd'hui reflètent mes observations et conclusions personnelles.

Il est significatif que le projet de loi C-2 ne prévoit pas la création d'un bureau mais plutôt d'un poste de directeur, rattaché à la Bibliothèque du Parlement. La Bibliothèque fournit des analyses et de l'information objectives et politiquement neutres à tous les parlementaires, y compris sur des sujets qui relèvent du mandat prévu pour le DPB. En aidant les parlementaires à mieux comprendre les questions pertinentes que soulèvent des propositions particulières, on élève le niveau du débat sur les enjeux de la politique publique.

Le mandat énoncé dans le projet de loi est le suivant :

- Fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses objectives de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale;
- À la demande du Comité des finances nationales du Sénat, du Comité des finances de la Chambre ou du Comité des comptes publics de la Chambre, faire des recherches sur les finances et l'économie du pays;
- À la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions;

- À la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Mes observations d'aujourd'hui visent à présenter quelques idées que j'ai développées et qui me semblent pertinentes pour planifier les fonctions d'un directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque. J'explorerai d'abord les mesures visant à renforcer la capacité du Parlement d'examiner les mesures budgétaires et les dépenses proposées par le gouvernement. J'évoquerai brièvement les organisations qui possèdent des fonctions semblables dans d'autres pays. Je conclurai en proposant une interprétation possible du mandat du DPB énoncé dans le projet de loi C-2 ainsi qu'une approche possible pour réaliser ce mandat.

1. INITIATIVES ANTÉRIEURES POUR AMÉLIORER L'EXAMEN DES MESURES BUDGÉTAIRES ET DES DÉPENSES

A : Prévisions budgétaires

Une grande préoccupation des parlementaires depuis de nombreuses années est la divergence entre les prévisions financières du ministère des Finances contenues dans les budgets annuels et les résultats réels lorsque les comptes publics sont établis plusieurs mois après la fin de l'exercice. En 1994, le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, a demandé à Ernst and Young d'effectuer un examen externe indépendant de la justesse des prévisions du ministère des Finances au cours de la décennie précédente ainsi que de ses méthodes de prévision. Ce rapport a permis d'apporter de nombreuses améliorations à la méthode et aux processus du Ministère. Une amélioration particulièrement importante a été la mise en œuvre de la recommandation que le Comité des finances de la Chambre des communes tiennent des audiences publiques tous les automnes afin d'examiner le plan financier et les prévisions économiques du gouvernement et de présenter ses observations à leur sujet. La recommandation faite dans ce rapport d'établir un organisme de prévision indépendant dont le mandat consisterait à fournir les prévisions économiques et budgétaires valables en l'absence de changement de politique n'a pas été adoptée.

En 2004, le ministre des Finances, l'honorable Ralph Goodale, a demandé à Tim O'Neill d'examiner les processus et systèmes employés pour préparer les prévisions budgétaires fédérales. M. O'Neill a conclu que :

- Les projections des soldes budgétaires ont été trop basses lors de chacun des 10 derniers exercices, l'écart moyen se situant à plus de 10 milliards de dollars.
- Le total des revenus a été sous-estimé lors de sept des huit derniers exercices; par contre, cela n'a contribué que modestement à la sous-estimation du solde budgétaire lors des exercices récents.
- Les projections relatives aux dépenses de programmes totales ont contribué de façon plus constante à la sous-estimation du solde budgétaire, ayant été surestimées à neuf reprises au cours des dix derniers exercices.

L'une des recommandations de M. O'Neill consistait à créer un organisme au sein du gouvernement et à lui confier le mandat de se consacrer aux répercussions budgétaires à moyen et à long terme découlant de facteurs économiques et démographiques structurels. Il suggérait de

rattacher cet organisme à la Bibliothèque du Parlement ou au Bureau du vérificateur général, ou qu'il rende des comptes au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, mais cette option lui paraissait la moins souhaitable des trois.

Le programme électoral du Parti conservateur en 2006 proposait la création d'un mandataire parlementaire indépendant chargé d'examiner le budget et de fournir directement au Parlement des analyses indépendantes sur l'état des finances du pays et sur les tendances de l'économie nationale. Cet engagement est devenu le premier mandat du directeur parlementaire du budget dans le projet de loi C-2. Le programme électoral proposait également de mettre à jour les prévisions financières tous les trimestres.

B : Examen des budgets

L'octroi des crédits est l'un des pouvoirs historiques et fondamentaux du Parlement, mais l'examen des budgets des dépenses déposés par le gouvernement s'est atrophié au fil des années. En 1998, le rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (le rapport Catterall-Williams) faisait plusieurs recommandations afin d'aider la Chambre à mieux s'acquitter de cette responsabilité. En octobre 2001 et en septembre 2003, des modifications au règlement de la Chambre des communes permettaient à un Comité plénier de la Chambre d'examiner les documents budgétaires de deux ministères ou organismes choisis par le chef de l'opposition. En septembre 2003, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des opérations budgétaires recommandait que la Bibliothèque du Parlement élabore une proposition faisant état des principales améliorations à apporter au soutien des travaux budgétaires des comités de la Chambre des communes. Dans son examen du projet de loi C-2, le Comité législatif de la Chambre des communes, après avoir entendu le témoignage de M. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, a élargi le mandat du DPB, afin qu'il fournisse des analyses des prévisions budgétaires aux comités à qui les budgets des dépenses sont renvoyés. Le renforcement de la capacité du Parlement d'examiner les budgets est devenu un mandat supplémentaire du DPB.

C : Évaluation du coût

Un troisième mandat du DPB consiste à évaluer le coût des mesures proposées relevant des domaines de compétence du Parlement, à la demande d'un parlementaire ou d'un comité de la Chambre ou du Sénat. Le personnel du Service d'information et de recherche parlementaires, de la Bibliothèque, exerce déjà cette activité. Les demandes portent aussi bien sur les coûts précis d'une proposition de dépense que sur les coûts de modifications proposées à la politique fiscale ou à d'autres politiques de revenu.

2. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Une enquête menée par la Banque mondiale et l'OCDE en 2003 a révélé que onze pays possèdent des services de recherche budgétaire rattachés à leur assemblée législative et chargés d'analyser les budgets nationaux. Sept ont un personnel de moins de dix professionnels. Le plus connu est évidemment le Bureau du budget du Congrès aux États-Unis, créé en 1974 et qui compte environ 230 professionnels. La Corée a créé un Bureau du budget de l'Assemblée nationale en 2003, qui compte 92 employés. Les Philippines ont créé en 1990 un Service de la planification et du budget du Congrès, qui compte une cinquantaine d'employés. Ce qui

caractérise tous ces pays, c'est un système de gouvernement présidentiel, qui sépare le pouvoir exécutif du pouvoir législatif et où le pouvoir législatif peut proposer ses propres dépenses ou impôts.

En novembre 2002, le Royaume-Uni a créé un Service d'examen, rattaché au Bureau des comités de la Chambre des communes et chargé de donner des conseils sur les dépenses et sur les avant-projets de loi. Ce service compte sept professionnels, détachés d'autres services. Jusqu'ici, les activités de ce service semblent surtout axés sur l'amélioration de la présentation de l'information provenant du Trésor afin d'aider les parlementaires à discuter des budgets des dépenses.

3. UNE APPROCHE POUR RÉALISER LE MANDAT DU DPB

Je crois que certains principes de base permettent d'établir des paramètres pour la réalisation du mandat du DPB.

- a. Le directeur parlementaire du budget est assujéti au régime de responsabilité qui s'applique au bibliothécaire du Parlement. Ce n'est pas un bureau distinct, mais plutôt un agent chargé directement de réaliser le mandat prévu par la loi. Le directeur relève du bibliothécaire du Parlement et des présidents des deux chambres.
- b. Le rôle actuel de la Bibliothèque consiste à fournir à tous les parlementaires de l'information objective et politiquement neutre. Ce rôle s'appliquerait aussi au DPB.
- c. Le directeur est chargé de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses indépendantes sur les plans financiers du gouvernement, ce qui exige un rôle proactif de mise en œuvre.
- d. Le mandat est relié directement aux plans financiers et aux budgets futurs et non à la gestion ou aux dépenses antérieures, sauf lorsqu'il faut analyser le passé pour comprendre les options futures.

A. Prévisions budgétaires

Le mandat de fournir des analyses indépendantes du plan financier du gouvernement pourrait être réalisé en élaborant un autre scénario ou en expliquant les hypothèses qui sous-tendent les prévisions des Finances et en élaborant d'autres hypothèses et en indiquant leurs implications sur les prévisions des Finances. Conformément au rôle fondamental de la Bibliothèque de mieux informer les parlementaires, cette dernière approche apporterait une contribution plus positive à un débat informé au Parlement.

Cinq services de prévisions indépendants du secteur privé ont conçu un modèle économétrique de l'économie canadienne. Les gouvernements provinciaux et les entreprises privées se fondent sur ces modèles pour établir leurs propres prévisions. Il semblerait plus essentiel que le DPB puisse comprendre les modèles économétriques et les hypothèses qui sous-tendent les prévisions établies par ces modèles plutôt que de créer le sien.

Tous les modèles se fondent sur les données les plus récentes sur le PIB fournies par Statistique Canada. À cet égard, M. O'Neill a fait observer que les révisions continues des données sur le PIB fournies par Statistique Canada pour le trimestre qui sert à établir le budget sont un important facteur de l'écart entre les projections de revenu dans le budget et les résultats en fin

d'exercice. Ce biais systémique existe dans toutes les prévisions, quel que soit le propriétaire du modèle.

La conversion des prévisions économiques en des prévisions budgétaires s'effectue à l'interne au ministère des Finances. Le Ministère se sert des données les plus récentes sur les revenus et les dépenses fournies par les ministères pertinents pour projeter les revenus et les dépenses dans les prévisions budgétaires. Il n'est pas nécessaire que le DPB refasse ce travail, mais il doit avoir accès aux documents de travail utilisés par le Ministère, en partie pour vérifier les données et en partie pour déterminer si une autre interprétation des données constitue une hypothèse raisonnable. Sinon, il y aura une répétition coûteuse et inutile par le DPB du travail déjà effectué par Finance.

En résumé, l'objectif consiste à produire une analyse indépendante des prévisions budgétaires afin de mieux informer les parlementaires. Il n'y a pas besoin d'un processus de modélisation indépendant et coûteux, sauf si le but visé est de créer d'autres prévisions que celles du Ministère. Si l'explication des prévisions est l'objectif visé, alors le facteur déterminant pour pouvoir réaliser le mandat est la capacité du personnel d'interpréter les données et d'avoir un accès opportun à ces données.

B. Améliorer l'examen des budgets par les comités

L'approbation des dépenses dans un système de gouvernement inspiré de Westminster est une question de confiance dans le gouvernement. Pour cette raison, il n'y a pas de modifications aux budgets des dépenses présentés par le gouvernement. Dans ce cas, comment et pourquoi un directeur parlementaire du budget pourrait-il améliorer l'examen des budgets des dépenses par les comités?

Le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de septembre 2003 intitulé *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire* se fondait sur une approche novatrice pour examiner les budgets des dépenses de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Comité a choisi un programme, celui des biens immobiliers, et l'a examiné en profondeur. Il recommandait que cette approche devienne la norme pour l'examen de tous les budgets des dépenses.

Le directeur pourrait travailler avec les présidents des comités pour orienter la discussion vers un examen plus stratégique et plus approfondi de quelques programmes. Je suppose que, lorsqu'ils examinent les budgets des dépenses, les parlementaires s'intéressent aux résultats des programmes en cours et aux avantages prévus des nouveaux programmes ou des modifications apportées aux programmes existants. On pourrait s'attendre à ce que le DPB fournisse une analyse et de l'information pertinentes sur les résultats afin d'orienter les discussions des comités qui examinent les budgets des dépenses.

Les parlementaires reçoivent actuellement des documents d'information des attachés de recherche de la Bibliothèque sur le contenu des budgets des dépenses. En plus de faciliter une approche plus stratégique de l'examen des budgets des dépenses par les comités, le directeur pourrait aider à trouver une présentation plus pertinente de l'information budgétaire utilisée par les comités. Pour citer le rapport de 2003 du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires : « L'administration fédérale doit impérativement améliorer sa capacité à bien communiquer l'information jugée pertinente par ses clients que sont les parlementaires et le public canadien et ce, dans un format qui leur convient ». Je verrais bien le DPB jouer un rôle de

premier plan pour définir les intérêts des parlementaires et simplifier la présentation de l'information relative à ces intérêts.

C : Évaluation du coût

Le troisième mandat du DPB, qui consiste à fournir des évaluations du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement, est une fonction qu'assure déjà le personnel de recherche de la Bibliothèque aux parlementaires qui le demandent.

Comment cette demande sera modifiée par l'adoption du projet de loi dépendra de la manière dont les parlementaires et les comités choisiront d'agir à l'avenir.

CONCLUSION

La création du poste de directeur parlementaire du budget au sein de la Bibliothèque renforcera la capacité de la Bibliothèque de fournir des analyses et des conseils aux parlementaires sur les questions touchant aux budgets et aux dépenses. Elle contribue à l'objectif déclaré du gouvernement du Canada de renforcer la capacité du Parlement de rendre le gouvernement responsable, en accroissant la transparence du cadre de planification budgétaire du gouvernement et en améliorant la compréhension des propositions de dépenses.