

La petite histoire des directeurs parlementaires du budget Des organismes créés partout dans le monde afin d'obtenir une analyse budgétaire indépendante et impartiale

Au cours des dernières années, voire décennies, la crédibilité de plusieurs gouvernements en ce qui a trait aux prévisions budgétaires et à l'évaluation monétaire des mesures sous-jacentes a été ébranlée. En effet, d'une année à l'autre, les chiffres sont parfois considérablement révisés et les moyens mis en œuvre pour arriver aux objectifs fixés antérieurement sont souvent mal déterminés. En outre, bien souvent, les changements de gouvernements n'ont pas aidé les contribuables à s'y retrouver. De plus, les gouvernements instaurent parfois des mesures dont il est difficile d'estimer les coûts et les effets sur l'économie, que ce soit à court terme ou à long terme.

Il existe cependant une façon d'obtenir une évaluation objective des prévisions budgétaires et des mesures gouvernementales : les soumettre à l'examen d'un organisme indépendant et impartial. C'est ce qu'ont fait plusieurs pays : par exemple, les États-Unis depuis 1974 et le Canada depuis 2006 et, plus récemment, la province de l'Ontario.

L'EXEMPLE AMÉRICAIN

Aux États-Unis, cet organisme s'appelle le Congressional Budget Office (CBO). Le système politique américain fait souvent en sorte que les conflits sur la façon de gérer les finances publiques sont nombreux alors que les points de vue de la branche exécutive (dirigée par le président) et de la branche législative (dirigée par le Congrès) sur les priorités budgétaires divergent couramment. À certaines occasions, le gouvernement refusait de dépenser les sommes de la manière souhaitée par le Congrès et les mettait en réserve, comme le lui permettait la loi. Le problème a culminé en 1973 alors que l'on estimait que le gouvernement dirigé par le président Nixon avait ainsi mis en réserve 15 G\$ US pour des projets préalablement approuvés par le Congrès¹.

Cet événement a mené à la promulgation de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*. Cette loi établissait de nouvelles procédures pour gérer les fonds mis en réserve et instituait un processus par lequel le Congrès pouvait établir et développer ses propres priorités budgétaires.

De plus, la loi créait de nouvelles institutions législatives, soit les comités du budget du Sénat et de la Chambre des représentants, afin de superviser l'exécution du processus budgétaire, et le CBO qui devait fournir au Congrès une information impartiale sur les questions budgétaires et les perspectives économiques².

Le CBO emploie environ 250 personnes, dont une bonne proportion est des économistes ou des analystes de politiques publiques. Son directeur est nommé conjointement par le président du Sénat et le président de la Chambre des représentants pour un mandat de quatre ans, renouvelable. C'est un organisme non partisan qui réalise des analyses objectives. Il ne fait pas de recommandations politiques et chacun de ses rapports expose clairement les hypothèses retenues et la méthodologie utilisée. Il produit une foule de documents, notamment des estimations de l'impact du budget, ce qui procure aux membres du Congrès, à des fins de comparaison, des estimations indépendantes de celles

¹ Guy A. Beaumier, « La Loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget », Bibliothèque du Parlement, 29 juin 2006, p. 8, www.bdp.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0603-f.pdf.

² Congressional Budget Office, « An Introduction to the Congressional Budget Office », novembre 2012, www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/2012-IntroToCBO.pdf, et Philip G. Joyce, « The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking », Georgetown University Press, 2011, p. 15-52.

du gouvernement. Il fournit également des estimations officielles des coûts budgétaires de pratiquement tous les projets de loi ainsi que de leurs effets sur certaines variables macroéconomiques.

DES ÉTATS ET DES VILLES ONT AUSSI DES ORGANISMES S'APPARENTANT À UN DIRECTEUR DU BUDGET

Toujours aux États-Unis, on remarque que plusieurs États se sont dotés d'organismes indépendants semblables au CBO. Le degré des tâches et responsabilités de ces organismes et leur rôle dans le processus budgétaire des États varient beaucoup. Certains ont été mis en place bien avant le CBO et le premier à avoir vu le jour est le Legislative Analyst's Office de la Californie qui a été établi en 1941. Maintenant, on dénombre quarante-quatre *legislative fiscal agency*³. La plupart de ces agences fournissent des analyses budgétaires professionnelles et non partisans. Trente-trois d'entre elles effectuent également des *fiscal notes* évaluant les impacts budgétaires des projets de loi⁴. Comme exemple de la disparité des responsabilités des organismes indépendants, on remarque que celui de la Californie évalue le budget soumis par le gouverneur et effectue des prévisions économiques sur plusieurs années permettant de faire cette évaluation. Toutefois, à l'instar d'autres grands États comme New York, le Massachusetts ou l'Illinois, l'impact budgétaire des législations n'y est pas évalué systématiquement par l'organisme indépendant californien, mais plutôt par la branche exécutive ou par des comités issus des chambres législatives. Selon l'organisme américain Center on Budget and Policy Priorities, cette pratique peut résulter en des analyses partisans et est donc à éviter⁵.

Certaines villes et *counties* ont aussi des organismes indépendants d'analyse budgétaire qui ont pour mandat d'informer les conseils municipaux sur les perspectives budgétaires et sur les effets des mesures contenues dans les budgets proposés par les maires. La Ville de New York a créé en 1989 le New York City Independent Budget Office, qui n'est cependant devenu fonctionnel qu'en 1996. Cet organisme fournit une prévision des revenus et des dépenses de la Ville et analyse les propositions du maire et du conseil municipal. À l'image du CBO, il produit des recherches ponctuelles sur

divers sujets d'intérêt pour l'administration et les citoyens de la ville. Chicago vient aussi de mettre en place un organisme de ce type. San Diego a un Office of Independent Budget Analyst qui est fonctionnel depuis 2006.

ON RETROUVE AUSSI DES EXEMPLES OUTRE-MER

Bien que le mouvement se soit récemment accéléré, les organismes indépendants d'analyse budgétaire existent depuis longtemps hors des États-Unis. Le plus vieux précède même de loin le CBO; c'est le CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis qui a été fondé en 1945. Ce n'est toutefois pas un organisme parlementaire puisqu'il demeure sous l'égide du ministre des Affaires économiques (mais ses analyses sont complètement indépendantes). Le Japon en 1950 (mais avec un mandat et une indépendance limités), le Danemark en 1962 et l'Allemagne en 1963 sont aussi dans les premiers pays à instaurer des organismes d'analyse budgétaire.

Une base de données du Fonds monétaire international (FMI), qui répertorie les *fiscal councils*, établit à trente-six le nombre de pays qui ont des organismes d'analyse budgétaires⁶. Le mandat et le degré d'indépendance politique de ces établissements varient beaucoup d'un cas à l'autre (tableau 1 à la page 3). Du lot, le CBO est de loin le plus important en nombre d'employés et en nombre de publications annuelles. Vingt-six de ces organismes détiennent une indépendance légale face au gouvernement, c'est-à-dire que la loi garantit qu'ils ne peuvent subir d'interférence politique. On remarque aussi qu'il n'y a qu'environ la moitié des organismes (16) qui ont pour mandat de préparer des prévisions économiques, mais que la plupart (27) doivent évaluer les prévisions effectuées par ceux qui soumettent les budgets. Seulement deux (Espagne et Hongrie) ont le pouvoir de bloquer le processus budgétaire.

Le nombre d'organismes indépendants d'analyse budgétaire a considérablement augmenté depuis la récession de 2008-2009 (graphique 1 à la page 3). L'envol s'est surtout fait dans les pays avancés membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). On remarque que cet engouement a aussi lieu chez plusieurs pays émergents, notamment en Europe de l'Est (Géorgie, Hongrie, Roumanie...), mais aussi en Afrique (Kenya, Afrique du Sud, Ouganda) et en Amérique latine (Chili, Mexique). Il semble toutefois que la question de l'indépendance légale ou du moins opérationnelle est moins évidente dans ces derniers cas.

³ Elizabeth C. McNichol *et collab.*, « Budgeting for the Future: Fiscal Planning Tools Can Show the Way », Center on Budget and Policy Priorities, février 2014, 53 p., www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2-4-14sfp.pdf.

⁴ Elizabeth C. McNichol *et collab.*, « Better Cost Estimates, Better Budgets », Center on Budget and Policy Priorities, 24 novembre 2015, 24 p., www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-15-15sfp2.pdf.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

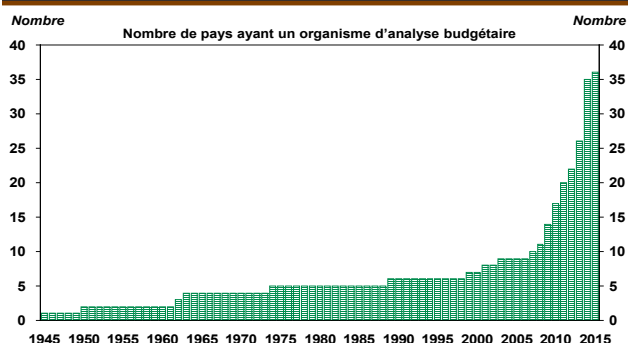
⁶ La base de données est disponible dans le site Internet du Fonds monétaire international : www.imf.org/external/np/fad/council/.

Tableau 1 – Pays avec des organismes d'analyse budgétaire

Pays	Année*	Indépendance légale	Indépendance opérationnelle
Afrique du Sud**	2014		
Allemagne	1963	x	x
Australie	2012	x	x
Autriche	2013		x
Belgique	1989	x	x
Canada	2008	x	x
Chili	2014		
Chypre**	2014	x	x
Corée du Sud	2003	x	x
Croatie	2013	x	
Danemark	1962	x	x
Espagne	2014	x	
Estonie**	2014		
États-Unis	1974	x	x
Finlande	2013	x	x
France	2013	x	x
Géorgie	2014	x	
Grèce	2010	x	
Hongrie	2009	x	x
Irlande	2011	x	x
Italie	2014	x	x
Japon	1950		
Kenya	2009		
Lettonie	2014	x	x
Lituanie**	2015	x	x
Luxembourg**	2014		
Mexique	1999		
Ouganda	2001		
Pays-Bas	1945		x
Portugal	2012	x	x
Rép. slovaque**	2011	x	x
Roumanie	2010	x	x
Royaume-Uni	2010	x	x
Serbie	2011	x	x
Slovénie	1991	x	x
Suède	2007	x	x

* Les années indiquent le début des activités de l'organisme, ce qui peut différer de l'année d'établissement; ** L'organisme était toujours en développement lors de la mise à jour de la banque de données du Fonds monétaire international.

Sources : Fonds monétaire international et Desjardins, Études économiques

Graphique 1 – Le nombre d'organismes d'analyse budgétaire s'est multiplié depuis la crise financière


Sources : Fonds monétaire international et Desjardins, Études économiques

Les problèmes budgétaires issus de la récession de 2008-2009 et la crise des dettes souveraines en zone euro qui s'en est suivie ont fait en sorte que la plupart des pays membres de l'Union européenne ont maintenant leur propre organisme indépendant d'analyse budgétaire. C'est même devenu, en 2013, une obligation pour les membres de la zone euro⁷. Certaines institutions se rapprochant de ce type d'organismes, mais qui existaient déjà, ont été réformées pour pouvoir remplir un mandat plus large et plus officiel. La France a depuis 2012 son Haut Conseil des finances publiques. La même année, l'Italie a établi un Parliamentary Budget Office – tout comme l'Autriche (2012) et la Grèce (2010) – et l'Espagne a mis en place l'Independent Authority for Fiscal Responsibility en 2013. De son côté, le Royaume-Uni a créé en 2010 son Office for Budget Responsibility.

L'Asie n'est pas en reste avec le National Assembly Budget Office en Corée du Sud (2003) et le Parliamentary Budget Office en Australie (2012). Dans ce dernier cas, il est intéressant de noter que cet organisme, en plus de faire les analyses concernant les budgets du gouvernement et l'évaluation des coûts de certaines mesures gouvernementales, prépare pendant les périodes électorales des estimations des coûts des promesses des partis politiques⁸.

Les exemples internationaux ont permis à des chercheurs du FMI de tirer certaines conclusions sur l'utilité des organismes d'analyse budgétaire⁹. Selon cette étude, pour être efficaces, les *fiscal councils* doivent reposer sur des bases solides :

- Ils doivent être indépendants et sans interférence politique.
- Ils doivent effectuer ou évaluer publiquement les prévisions budgétaires et économiques.
- Ils doivent être impliqués dans le débat public.
- Ils doivent jouer un rôle dans la surveillance des règles de politique budgétaire.

⁷ Banque centrale européenne, « Fiscal Councils In EU Countries », *Monthly Bulletin*, juin 2014, 5 p., www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201406_focus08.en.pdf.

⁸ Fonds monétaire international, « Budget Institutions in G-20 Countries—Country evaluations », *IMF Policy Paper*, 7 avril 2014, 103 p., www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040714d.pdf.

⁹ Xavier Debrun et Tidiane Kinda, « Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset », Fonds monétaire international, *IMF Working Paper*, avril 2014, 35 p., www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf.

Dans ces circonstances, ces organismes sont associés à une meilleure performance budgétaire et à de meilleures prévisions économiques et budgétaires.

AU CANADA, LE FÉDÉRAL A AUSSI SON ORGANISME

Au Canada, le poste de directeur parlementaire du budget (DPB) a été créé en 2006 dans le cadre de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Son mandat est sensiblement le même que celui du directeur du CBO, soit « présenter au Parlement une analyse indépendante sur l'état des finances de la nation, le budget des dépenses du gouvernement, ainsi que les tendances de l'économie nationale; et, à la demande de tout comité ou de tout parlementaire, de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement ».¹⁰

En revanche, le DPB jouit d'une moins grande indépendance que le CBO. Ce dernier est nommé par les présidents des deux Chambres (Sénat et Chambre des représentants) et il ne peut être destitué que par résolution d'une des deux Chambres. Au Canada, le mandat du DPB peut être révoqué librement alors que les agents du Parlement (comme le Vérificateur général et le Directeur général des élections, par exemple) ne peuvent être destitués que pour motif valable. En 2013, l'opposition officielle a proposé que le DPB devienne agent du Parlement, mais sa motion en ce sens a été rejetée.

Il faut dire que le gouvernement fédéral de Stephen Harper, qui a créé le poste de DPB au cours de la première année de son mandat en 2006, a adopté une attitude pour le moins contradictoire par la suite. En 2006, le gouvernement Harper affirmait, en parlant de la création de ce poste : « L'amélioration de la transparence et de la crédibilité des prévisions financières et du processus de planification budgétaire du gouvernement constitue une étape fondamentale pour rendre ce dernier plus responsable devant le Parlement et aux yeux des Canadiennes et des Canadiens. Les comités parlementaires devraient avoir accès à des analyses et des conseils indépendants et objectifs sur les questions économiques et financières et, à cette fin, les ministères et organismes devraient fournir en temps opportun des renseignements exacts »¹¹. Or, en 2012, plusieurs ministères ont refusé de procurer au DPB les informations dont il avait

besoin pour analyser l'impact du budget de 2012, sous prétexte que ce faisant, il outrepassait son mandat! Le DPB s'est alors adressé à la Cour fédérale afin que celle-ci clarifie son mandat et confirme son droit d'accès aux données des ministères. La Cour a affirmé que si le Parlement souhaitait restreindre les activités du DPB, il devait abolir ou modifier son mandat par la voie législative¹².

Depuis l'élection du 19 octobre 2015, les libéraux ont pris la place des conservateurs à la tête du Gouvernement du Canada. Pour l'instant, il n'y a pas vraiment eu d'occasion de tester la relation entre le nouveau gouvernement et le Directeur parlementaire du budget. Par contre, si l'on se fie au programme électoral des libéraux¹³, on peut s'attendre à ce que le gouvernement Trudeau « confère une autonomie pleine et entière au Directeur parlementaire du budget ». Pour que le directeur parlementaire soit réellement indépendant, les libéraux ont notamment affirmé leur intention de le financer convenablement et d'élargir son mandat afin qu'il puisse se pencher sur le cadre financier des partis lors des prochaines campagnes électorales.

L'ONTARIO À L'AVANT-GARDE

L'Ontario est la première province à s'être dotée d'un organisme semblable au Bureau fédéral du directeur parlementaire. À la suite de négociations avec les partis de l'opposition, le gouvernement minoritaire de l'Ontario a déposé en 2013 un projet de loi créant un poste de directeur de la responsabilité financière. Ce poste n'a toutefois été pourvu qu'en février 2015 avec la nomination de Stephen LeClair. Le mandat du Bureau du directeur de la responsabilité financière est de fournir une analyse indépendante de la situation fiscale et financière de l'Ontario, des tendances de l'économie provinciale et de toute autre question économique ou financière relevant de l'Assemblée législative de l'Ontario¹⁴.

D'autres tentatives de création d'un organisme indépendant ont aussi été effectuées au sein de certaines provinces au cours des dernières années, mais avec des résultats négatifs. En Colombie-Britannique, un projet de loi a été déposé en ce sens en 2009, mais celui-ci a été retiré après la première lecture à l'Assemblée législative de la province. En

¹⁰ www.pbo-dpb.gc.ca/fr/. Il faut noter que bien que le poste de DPB ait été créé en 2006, le premier directeur n'a été nommé qu'en 2008 pour des raisons qui sont exposées en détail dans : Gary Levy, « Un directeur parlementaire pour le Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, n° 2, été 2008, p. 40-45, www.revparl.ca/31/2/31n2_08f_Levy.pdf.

¹¹ Gouvernement du Canada, « Le nouveau gouvernement du Canada – Plan d'action pour l'imputabilité fédérale : une nouvelle feuille de route », 11 avril 2006, p. 13, www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/docs/ap-pa/ap-pa-fra.pdf.

¹² Décision *Page c. Mulcair*. Pour de plus amples informations sur cet événement, consulter : Bureau du Directeur parlementaire du budget, « Démystifier le mandat du Directeur parlementaire du budget », mai 2014, p. 4, www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Demystifying%20the%20Mandate%20of%20the%20Parliamentary%20Budget%20Officer_FR.pdf.

¹³ www.liberal.ca/fr/realchange/directeur-parlementaire-du-budget/.

¹⁴ Pour plus de détails, voir le site Internet du Bureau du directeur de la responsabilité financière au www.fao-on.org/fr/about.



Saskatchewan, un projet de loi a aussi été retiré à la suite de la première lecture en 2011. En Alberta, le projet de loi visant l'établissement d'un bureau indépendant d'analyse budgétaire a subi en 2014 un vote défavorable lors de la seconde lecture à l'Assemblée législative de la province. Enfin, le Nouveau-Brunswick a aussi fait une tentative en 2014, mais une élection provinciale et un changement de gouvernement ont mené à l'abrogation du projet de loi en 2015.

LES AUTRES PROVINCES ONT TOUT AVANTAGE À SUIVRE L'EXEMPLE

À l'image de ce qui se passe ailleurs dans le monde, ainsi qu'au fédéral et en Ontario, la création d'un poste de directeur du budget, dont l'indépendance et le droit d'accès aux données des ministères nécessaires à l'exercice de son mandat seraient garantis, nous apparaît encore souhaitable pour les autres provinces canadiennes, et ce, malgré les tentatives avortées des dernières années. L'investissement dans un tel organisme en vaudrait la peine, car il amènerait les mêmes bénéfices déjà obtenus par les juridictions qui ont créé un poste de directeur du budget. Les mandats de ces nouveaux organismes provinciaux devraient être semblables à celui du directeur de la responsabilité financière de l'Ontario (voir la section précédente). Enfin, les gouvernements provinciaux pourraient eux-mêmes en bénéficier en améliorant notamment davantage leur crédibilité auprès des citoyens, des agences de notation et des investisseurs.