
Le Canada et le Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget

Usman W. Chohan

Beaucoup de pays envisagent la formation d'un bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB) pour accroître la transparence de leur processus budgétaire. Ils se heurtent toutefois à une vive résistance politique. En effet, la divergence d'opinions entre ces bureaux et les autres organes du gouvernement a parfois mis à risque l'existence même de l'institution, et la menace très crédible de représailles de la part d'autres institutions gouvernementales (compressions budgétaires, congédiement ou abolition de l'institution) plane perpétuellement sur les directeurs parlementaires du budget comme une épée de Damoclès. Pour favoriser la collaboration entre les bureaux, une conférence a eu lieu à Montréal en juin 2013. Exposés, ateliers, réflexions de groupe, études de cas et débats ont permis aux participants de s'unir en une communauté extrêmement active et motivée. Les participants ont convenu de former un réseau mondial des directeurs parlementaires du budget pour favoriser un échange dynamique d'information à l'aide de divers outils de pointe et de mécanismes de collaboration. Cet article examine le rôle clé joué par le Canada dans le colloque et la création de ce réseau.

Pour reprendre l'image évoquée par Sahir Khan, directeur parlementaire adjoint du budget du Canada – Analyse des dépenses et des revenus, un BDPB est une pilule amère que rejette vivement, au début, l'organisme législatif qu'il tente de guérir. Le BDPB verra des « anticorps » politiques rejeter cet « envahisseur étranger » à cause de ses effets astringents à court terme, même si, à long terme, l'organe législatif en bénéficiera. En outre, le BDPB parle une langue étrangère sur la scène politique : une langue économique et financière, alors que ses interlocuteurs sont habitués au langage politique et juridique. De plus, comme l'espace politique est, de nature, une équation à somme nulle, le moindre gain réalisé par le BDPB en tant qu'institution se fait aux dépens des autres acteurs politiques, ce qui signifie que chaque centimètre d'espace politique qu'il réussit à arracher empiète sur une entité politique auparavant

bien installée. En effet, les avantages salubres à long terme du BDPB ne sont souvent pas pris en compte par ceux qui le considèrent comme un *agent perturbateur* dans le paradigme politique, et le Canada ne fait pas exception à la règle.

Depuis sa création il y a cinq ans, le Bureau du directeur parlementaire du budget du Canada s'est battu avec acharnement pour se forger une réputation d'analyste rigoureux et maximiser le rendement de ses modestes ressources. Il a obtenu un succès remarquable sur les deux plans. Sous l'égide du directeur parlementaire du budget Kevin Page pendant la plus grande partie de cette période, le petit bureau de 14 personnes doté d'un budget dérisoire de 2,8 millions de dollars s'est bâti une réputation inattaquable de professionnalisme et a travaillé avec diligence pour accroître la transparence et améliorer la surveillance d'un organe législatif gérant des crédits de l'ordre de 250 milliards de dollars.

Ce succès a cependant un prix. Voici deux exemples notables de problèmes éprouvés par le Bureau depuis le début. Premièrement, l'analyse assidue par le Bureau de l'achat par le Canada de chasseurs F-35 l'a mené à prévoir des coûts de 30 milliards de dollars pour cette initiative, à savoir le double de ce que le gouvernement avait déclaré; on a plus tard donné raison au Bureau pour son solide travail d'analyse. Deuxièmement, le Bureau a constaté que le coût de la participation du Canada à la guerre en Afghanistan était beau-

Usman Chohan est candidat à la maîtrise é de l'Institut d'études sur le développement international de l'Université McGill. Il a participé au colloque sur la transparence du gouvernement, de l'information et des budgets qui s'est déroulé à Montréal du 17 au 19 juin 2013. Il s'agit d'un projet concerté entre l'Université McGill et l'Institut de la Banque mondiale organisé par Rick Stapenhurst (McGill) et Mitchell O'Brien (Programme de renforcement parlementaire de l'Institut de la Banque mondiale).

coup plus élevé que ce à quoi on s'attendait, ce qui a soulevé des questions importantes sur la valeur de cette participation pour le Canada. Ces incidents ont mis la viabilité du Bureau en jeu, en grande partie à cause du plafonnement des fonds qui lui sont accordés, et l'analyse impartiale et logique du directeur parlementaire du budget semblait presque une victoire à la Pyrrhus. Malgré cela, le Bureau a survécu et continue aujourd'hui de renforcer sa réputation en matière d'intégrité intellectuelle.

Comme ces exemples le montrent, l'expérience du BDPB du Canada, malgré sa jeunesse institutionnelle, fournit de précieuses leçons aux bureaux similaires d'autres pays. En outre, les problèmes que le BDPB du Canada a éprouvés et éprouve encore aujourd'hui ne sont pas uniques, mais *universels*. C'est pourquoi d'autres pays peuvent prendre exemple sur le Canada et apprendre de ses expériences lorsqu'ils s'emploient à renforcer leurs capacités de surveillance budgétaire – *Amicus est tanquam alter idem*.

Par conséquent, pour que les pays puissent prendre exemple sur le Canada et que le BDPB élargisse son rôle de leadership, il doit y avoir une plus grande cohésion et de meilleures communications entre les bureaux parlementaires du budget. Les délégués au colloque de Montréal ont donc recommandé de former une *communauté de praticiens* qui augmenterait la capacité technique des BDPB par le partage de connaissances, la mise en commun d'expériences et l'élaboration de pratiques exemplaires. Par la même occasion, ils ont établi une feuille de route pour l'avenir de la communauté de praticiens.

Un coup d'œil sur le BDPB du Canada

Le colloque a commencé par une perspective enrichissante sur le BDPB du Canada par Sahir Khan. Dans son exposé, il a donné aux délégués étrangers un aperçu de la dynamique politique et économique qui a mené à la création du Bureau. Un thème dominant de son exposé portait sur la capacité d'optimiser les ressources du Bureau et d'effectuer un nombre considérable d'analyses en dépit de ses capacités limitées. Cependant, malgré ces difficultés, le Bureau canadien est parvenu à remplir son mandat avec diligence grâce à trois facteurs. Premièrement, il n'est pas tenu d'arriver à

un résultat prédéterminé, ce qui augmente sa rigueur intellectuelle; deuxièmement, il fait appel à de grands experts du monde entier et ne ménage pas ses efforts pour solliciter les meilleurs dans le domaine, où qu'ils se trouvent. Troisièmement, en raison de la nature indépendante et non monétaire de leur travail d'analyse, il réussit à obtenir de l'aide gratuitement de la part d'entités indépendantes.

M. Khan a alors précisé qu'il y avait deux grands facteurs favorisant la croissance des BDPB : la perte de confiance du public et les attentes du public. En effet, le public est davantage conditionné à recevoir plus de points de données et à choisir *qui* il veut croire. M. Khan a ensuite donné des précisions sur certains des problèmes éprouvés par le Bureau (acquisition de talents, budgets et opposition politique, notamment). Il a résumé la situation en affirmant que pour chaque dossier sur lequel le Bureau travaillait, la moitié des parlementaires aimait les conclusions du Bureau et l'autre pas. Le problème, c'est que ce n'est jamais la même moitié.

La plateforme électronique du BDPB

La délégation canadienne a ensuite dévoilé ce qui a constitué l'un des moments forts du colloque et qui démontre l'engagement du BDPB canadien à l'égard des avancées technologiques : une plateforme électronique, encore en développement, qui apportera un élément novateur de collaboration à la communauté de praticiens des BDPB. M. Khan a indiqué que ce portail créerait un *effet multiplicateur*, car l'utilisation efficace de la technologie permettrait d'optimiser les ressources, et « un petit bureau de 14 personnes commencera à avoir l'air vraiment grand ». La plateforme électronique exploitera la capacité infonuagique de l'Université d'Ottawa et plusieurs technologies de pointe, dont la plateforme de vidéoconférence WebEx Web de Cisco Systems, ainsi que le *métabalisage* pour améliorer l'accessibilité de son moteur de recherche. La plateforme électronique du BDPB corrigera deux grandes lacunes en augmentant la capacité des membres de partager du contenu technique (les aspects pratiques du travail du BDPB) et en permettant aux membres du personnel de niveau intermédiaire (ceux qui participent plus activement au fonctionnement régulier et quotidien des projets) d'interagir de manière



Le colloque a rassemblé des directeurs parlementaires du budget, des parlementaires, des universitaires et d'autres experts d'une dizaine de pays.

dynamique. Ailleurs dans le colloque, on avait présenté aux délégués le portail de collaboration et de développement mis au point par l'Institut de la Banque mondiale en tant que précurseur de la plateforme électronique du BDPB.

Assistance technique du BDPB canadien

La délégation canadienne a donné deux autres exposés grandement appréciés en raison de leur nature technique et axée sur le rendement : un sur l'amélioration de l'accès aux données, par Tolga Yalkin, et l'autre sur l'amélioration des outils analytiques dans le processus budgétaire, par Mostafa Askari.

Le premier exposé mettait l'accent sur les méthodes de recherche qu'un BDPB devrait employer pour acquérir de l'information rapidement et de manière fiable sans surcharger ses ressources. L'un des principaux obstacles auxquels se heurtent tous les BDPB est l'accès limité qui leur est donné à l'information vitale dont ils ont besoin, un phénomène souvent décrit comme une *asymétrie de l'information* par rapport aux autres organes du gouvernement. En ce qui concerne l'amélioration de l'accès aux données, le présentateur a préconisé trois approches. Premièrement, faire preuve de flexibilité, afin de chercher constamment de nouveaux moyens d'obtenir des données et ainsi disposer de mécanismes de remplacement lorsqu'on se heurte à un mur. Ensuite, chercher de l'aide externe (judiciaire et parlementaire) pour surmonter plus facilement les obstacles à l'information. Enfin, établir de solides relations de travail informelles à tous les niveaux – on ne saurait trop insister sur l'importance de l'élément humain dans la recherche du BDPB, car, dans bien des cas, c'est la touche personnelle qui permet de contourner les obstacles à l'information.

L'exposé de M. Askari, quant à lui, portait sur l'amélioration des outils d'analyse budgétaire d'un BDPB et couvrait des éléments cruciaux, comme l'analyse budgétaire, l'analyse fiscale, l'analyse du Budget des dépenses et les modèles de prévision des coûts. M. Askari a donné des éclaircissements sur plusieurs techniques permettant un examen rigoureux et efficace des principales questions stratégiques. Il a ensuite passé en revue divers modèles prévisionnels et financiers, qui sont au cœur de toute analyse budgétaire judicieuse. Il a mis l'accent sur le pouvoir de la simplicité; par exemple, la *courbe de Phillips* et la *règle de Taylor* sont des modèles comportant tous deux une poignée de variables seulement, mais ils pourraient avoir des répercussions importantes sur les prévisions en matière de taux d'intérêt et d'inflation, puisqu'ils permettent d'étudier des questions stratégiques complexes au moyen d'équations simples, mais puissantes. Le présentateur a aussi abordé d'autres paramètres connexes, comme les horizons à court et à long termes, l'élaboration de modèles financiers fondés sur la valeur actualisée nette et d'autres techniques de prévision financière. En résumé, il a fait une présentation technique enrichissante sur les modèles

financiers qui a donné aux délégués étrangers un aperçu des méthodes sophistiquées qu'emploie le BDPB du Canada.

Par ailleurs, l'ancien directeur parlementaire du budget du Canada, Kevin Page, a parlé de sa contribution importante au lancement et au maintien du BDPB du Canada au cours des cinq dernières années. Le rôle qu'il a joué au Bureau n'est pas apprécié à sa juste valeur, compte tenu du fait que c'est sous sa direction que cette institution canadienne est devenue une championne des analyses indépendantes et impartiales.

M. Page a décrit ses années passées à la barre du Bureau comme les meilleures de ses 30 ans de carrière. Il a eu droit aux applaudissements nourris des participants quand, inscrivant le rôle du Bureau dans un cadre plus vaste, il a demandé : « Quelles institutions laissons-nous à nos enfants? Qu'est-ce que nous léguons à la prochaine génération en ce qui a trait à la transparence? » et déclaré : « La transparence, et non le secret, sera la voie de l'avenir. Nous contribuons à créer l'avenir. »

Nous devons nous demander aujourd'hui quelles institutions nous laissons à nos enfants et ce que notre institution léguera à la prochaine génération. Rappelez-vous qu'il n'y a pas de désavantages à bâtir des institutions démocratiques plus fortes.

Kevin Page

Ancien directeur parlementaire du budget du Canada

M. Page a mis les choses en contexte pour les délégués : « Durant mon mandat, la confiance envers les institutions n'a jamais été aussi basse. Cela prouve à quel point notre rôle est nécessaire. » Il a répété qu'il était impossible d'attribuer un prix ou une valeur monétaire au bien que nous faisons ». Faisant référence à l'ouvrage *Pourquoi les pays échouent*¹, il a parlé de l'un des trois facteurs nuisant à la prospérité des États, à savoir *quand les législatures sont incapables d'exiger des comptes de l'exécutif*, soulignant ainsi l'importance des BDPB qui ont renforcé les législatures et donc contribué à la prospérité.

M. Page a exposé succinctement trois leçons importantes qu'il a tirées de sa carrière au Bureau : faire du travail de qualité – « c'est votre assurance, au bout du compte »; communiquer efficacement et expliquer ce qu'on fait – « ne pas critiquer sans expliquer »; et se bâtir une carapace, car les affrontements avec le gouvernement sont monnaie courante dans ce travail.



Kevin Page.

Universalité des problèmes

Grâce aux présentations de la délégation canadienne, les délégués étrangers ont pu juxtaposer leurs expériences et celles du Canada et parvenir à la conclusion indiscutable que les problèmes éprouvés par le Bureau sont de nature universelle. Il y a en effet de grandes similitudes entre les pays, malgré leurs différences géographiques et politiques : pressions politiques, acquisition de talents, manque de ressources et asymétrie de l'information, entre autres. De nombreux pays ont exprimé leurs doléances personnelles à l'égard de chacun de ces éléments. L'Ouganda et l'Afrique du Sud ont parlé de leurs difficultés relatives à l'acquisition et à la conservation des talents. Ils ont affirmé que le taux d'attrition des analystes était extraordinairement élevé. Le

Libéria, le Nigeria et la Zambie ont parlé du manque de ressources de leur BDPB et ajouté que même le minimum vital était souvent hors de portée. La Thaïlande a parlé des difficultés politiques, comme l'asymétrie de l'information, engendrées par le fait que son assemblée législative était dominée par un seul parti. Enfin, l'Ouganda a parlé de ses préoccupations relativement à l'abrogation possible de la loi budgétaire qui a mené à la formation du BDPB de son pays. En résumé, les questions soulevées par le Canada n'étaient pas uniques à lui, mais touchaient beaucoup d'autres pays et ont concrétisé le sentiment de solidarité entre les délégués membres.

En Ouganda, nous avons un BDPB depuis plus de 12 ans, et cette institution découle d'une longue procédure législative. Toutefois, la loi budgétaire de l'Ouganda pourrait être abrogée. Nous avons donc trouvé l'appui de nos collègues ici très réconfortant et encourageant, et nous espérons que le BDPB survivra en Ouganda.

Samuel Huxley Wankaya
Directeur parlementaire du budget, Ouganda

De son côté, Lisa von Trapp, de l'OCDE, a présenté plusieurs exemples de modèles de conseils financiers adoptés au sein de l'OCDE et a parlé des divers mécanismes qui pourront contribuer à une communauté de praticiens efficace. Les délégués se sont répartis en cinq groupes de travail et se sont penchés sur diverses questions relatives à la formation de la communauté (mandat, activités, capacités de réseautage et produits livrables, notamment). Ils ont ensuite présenté leurs conclusions et établi un calendrier attribuant des tâches aux participants sur une période de 12 à 18 mois. Ainsi est né le Réseau mondial des *directeurs parlementaires du budget*.

Notes

1. Daron Acemoglu et James Robinson, *Pourquoi les pays échouent : les origines du pouvoir, de la prospérité et de la pauvreté*, Crown Publishing, New York, 2012.