



**Allocution du directeur parlementaire du budget, Kevin Page,
à l'Association des économistes québécois de l'Outaouais**

Le mercredi 13 octobre 2010

140, rue O'Connor, salle 22a

Merci beaucoup de m'avoir invité.

C'est un honneur pour moi d'être ici à L'Esplanade Laurier; j'ai travaillé pendant de nombreuses années dans cet immeuble avec mes collègues bien appréciés du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

C'est aussi un honneur pour moi de m'adresser à d'autres collègues fonctionnaires. Je vous remercie de votre service. Je vous remercie également de l'intérêt que vous portez aux travaux du Bureau du directeur parlementaire du budget (BDPB).

On m'a demandé de vous faire part de mes réflexions sur le mandat du directeur parlementaire du budget, sur notre programme de recherche et certaines des conclusions de nos études et sur les perspectives financières du Canada à moyen et à long terme.

Messages généraux

Les réponses brèves que j'ai à donner sont plutôt simples :

- J'ai trouvé le mandat et la mise en œuvre du BDPB riches en défis.
- Je suis fier du travail accompli par l'équipe du BDPB. Nous nous sommes attaqués à des questions complexes comme les coûts stratégiques de la guerre en Afghanistan, l'infrastructure scolaire des Autochtones et la réforme de la détermination de la peine. Nous avons tâché de favoriser la transparence et l'établissement de rapports adéquats sur les dépenses de relance. Nous avons essayé de faire bien comprendre aux parlementaires un contexte économique et financier en constante évolution.
- En ce qui a trait aux perspectives financières du Canada, je m'inquiète de la complaisance et des impasses politiques susceptibles de compromettre nos efforts en matière de viabilité budgétaire à long terme.

Il est probablement juste de dire que le BDPB a créé de la controverse au cours des dernières années. Cette controverse est en partie liée au contexte économique et financier, c'est-à-dire à une récession à l'échelle mondiale qui a donné lieu aux premiers déficits fédéraux depuis de nombreuses années. Une autre partie de la controverse est attribuable au modèle de fonctionnement ouvert et transparent du BDPB.

Pourquoi avoir créé un service législatif du budget?

Bien que ce soit la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui a donné lieu à la création du BDPB, je crois que les forces qui ont façonné la portée de son mandat législatif existaient depuis longtemps :

- Il y a depuis longtemps un débat sur la précision des prévisions économiques et budgétaires ainsi que sur leur incidence sur les politiques publiques.
- On s'est préoccupé de dépassements de coûts (p. ex. registre des armes à feu) et on s'est demandé si un surcroît de diligence raisonnable dès le départ ne permettrait pas de réduire le risque systémique.
- Les comités parlementaires ont examiné notre processus d'affectation des crédits et ont conclu qu'ils avaient besoin d'un soutien accru.

Le fondement réel de la création d'un service législatif du budget est de nature constitutionnelle. La constitution canadienne est très claire en ce qui a trait au droit du Parlement de contrôler les fonds publics. Elle dit :

- Premièrement, que tous les droits et revenus « *formeront un Fonds consolidé de revenu* » (FCR).
- Deuxièmement, que les sommes se trouvant dans le FCR seront « *appropriées au service public du Canada* ».

Le Parlement (et non seulement le pouvoir exécutif) a-t-il accès aux données financières et dispose-t-il des moyens d'assumer ses responsabilités fiduciaires? Les parlementaires comprennent-ils le lien entre les budgets et les crédits parlementaires et entre les prévisions budgétaires et les comptes publics? Les parlementaires mènent-ils des examens détaillés des changements dans les dépenses et les revenus ministériels au moyen du processus législatif? Selon vous, quelles sont les réponses à ces questions?

Voici ce que William Gladstone, ancien chancelier de l'Échiquier et quatre fois premier ministre du Royaume-Uni, a dit en 1891 :

« Si la Chambre des communes perdait le contrôle de l'octroi des deniers publics, vous pouvez être sûrs que votre liberté vaudra bien peu de choses en comparaison. »

La question à se poser concernant la valeur d'un service législatif du budget n'est pas de savoir ce que le gouvernement fédéral peut en tirer, mais plutôt quelle est sa valeur pour les parlementaires et les Canadiens.

Aux termes de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le BDPB a un mandat législatif très vaste englobant l'analyse des tendances économiques, la situation financière du pays, le chiffrage et l'étude minutieuse des prévisions budgétaires. Le BDPB s'est vu confier le mandat d'appuyer trois comités parlementaires existants, à savoir les Comités des finances du Sénat et de la Chambre ainsi que le Comité permanent des comptes publics.

L'expérience du BDPB

Lorsque j'ai finalement décidé d'accepter mon poste, je suis parti à la recherche de gens brillants et expérimentés qui étaient assez téméraires pour envisager de créer un service législatif du budget au Canada. C'était l'occasion de toute une vie! Notre mission est simple : promouvoir la transparence des finances et l'utilisation de l'analyse financière dans le cadre du débat stratégique. Nous tâchons d'être rapides et pertinents et de faire autorité. Nous avons créé un modèle opérationnel semblable à celui des autres services législatifs du budget, ce qui devait permettre de promouvoir un travail non partisan et de qualité supérieure.

L'expérience du BDPB jusqu'à présent offre deux perspectives : le BDPB en tant qu'expérience législative et le BDPB en tant que cheminement personnel.

Trois citations et trois messages permettent de décrire l'évolution du BDPB.

Voici d'abord les trois citations :

« *Tout est **difficile** avant d'être simple.* »

Thomas Fuller (1608- 1661), historien anglais

« *La difficulté est source de **possibilités**.* »

Albert Einstein, physicien allemand (1879-1955)

« *Le progrès est impossible sans **changements**.* »

George Bernard Shaw, écrivain irlandais (1856-1950)

J'aime ces citations parce qu'elles mettent en lumière la difficulté, les possibilités et le besoin d'apporter des changements. Voilà donc mon expérience et mes réflexions sur les événements.

J'ai trouvé la mise en œuvre du mandat du BDPB très **difficile** :

- Le mandat est vaste et complexe.
- Les ressources sont limitées.
- Le contexte économique et politique est difficile.
- Une culture de tradition, de contrôle et de secret a été établie, alors qu'il faut faire preuve de transparence et tenir des débats politiques et publics.

Je crois que la création du BDPB offre un grand nombre de **possibilités** :

- Relever le niveau des débats publics concernant des questions stratégiques importantes.
- Promouvoir la transparence budgétaire.
- Améliorer l'égalité entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en matière de diligence requise sur les plans économique et financier en vue de renouveler le droit de regard du Parlement sur les dépenses.
- Bâtir des ponts entre la fonction publique, soutien du pouvoir exécutif, et les hauts fonctionnaires du Parlement, soutien du pouvoir législatif.

Le BDPB représente un changement. Quels éléments doivent encore être déterminés?

- Une nouvelle source de données à Ottawa.
- Un modèle opérationnel ouvert et transparent.
- Karen Clark (législatrice américaine) a déclaré ce qui suit : « La vie est synonyme de changement. La croissance est facultative. » La stagnation (sur les plans institutionnel et politique) n'est pas une bonne option pour le Canada. Elle fait diminuer la participation électorale, elle détourne les gens les plus brillants et les plus talentueux de la fonction publique et elle crée des problèmes importants et complexes à long terme.

Le programme de recherche du BDPB et les résultats

Nous lançons la plupart de nos projets de recherche à la demande des parlementaires (p. ex. les frais accessoires). Certains de nos projets sont choisis de façon indépendante (p. ex. l'analyse de la viabilité budgétaire). Nos priorités stratégiques évoluent en fonction du contexte (p. ex. la solidité de la reprise économique et les répercussions des dépenses de relance). Comme le vérificateur général, nous analysons les risques et l'importance relative d'un projet pour déterminer s'il doit être mis en œuvre ou non. Comme nous voulons être pertinents, nous déterminerons les principaux enjeux auxquels doit faire face le Parlement (p. ex., la réforme de la détermination de la peine).

Le BDPB dispose d'un budget relativement faible par rapport à son mandat. En plus d'une équipe de gens intelligents et expérimentés, nous avons besoin de faire appel à des spécialistes du secteur public et d'ailleurs. Il nous serait impossible d'offrir des analyses qui fassent autorité en matière notamment de chiffrage des politiques sans l'aide d'experts de l'extérieur. Je crois que le modèle opérationnel et transparent du BDPB est la voie de l'avenir.

La Loi sur le Parlement du Canada charge le DPB de fournir des analyses de façon indépendante. Comme les fonctionnaires du ministère des Finances ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous ne laissons pas les demandes d'analyses s'accumuler.

- En matière d'analyses économiques et financières, nous avons pris l'initiative de fournir des projections quinquennales, des estimations du PIB potentiel et des écarts de production, des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles et des analyses de viabilité financière à long terme.
- En matière d'analyses des revenus et des dépenses, nous avons pris l'initiative d'examiner les normes d'établissement des rapports relatifs à l'effet de relance et aux estimations d'inutilisation des fonds du Programme de stimulation de l'infrastructure.

Le BDPB est-il parvenu à favoriser la transparence budgétaire et l'utilisation d'analyses financières dans les débats de politiques publiques? Qu'en pensez-vous?

Nous estimons avoir réussi à offrir aux parlementaires une source supplémentaire de données sur les questions économiques et financières et sur l'établissement du coût des politiques publiques :

- Nos analyses et nos données sur le coût des politiques ont été utilisées par les parlementaires et les médias (de l'intervention en Afghanistan à la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime)
- Nos analyses et nos données économiques et financières (comme les soldes budgétaires structurels et la viabilité financière) ont été utilisées.
- Dans l'ensemble, ce sont là des cas où le BDPB fournissait au Parlement des analyses que ne lui fournissait pas le gouvernement.

Le BDPB est-il parvenu à relever le niveau des débats de politiques publiques par la fourniture d'analyses financières?

Sur ce plan, je dirais que très rares jusqu'à présent sont les signes que nous ayons enrichi le débat. Peut-être est-ce affaire de patience. Peut-être le BDPB devra-t-il repenser son approche.

- À propos de l'Afghanistan, nous avons soulevé des questions allant de la détérioration de l'équipement sur le théâtre de guerre aux coûts incertains du stress post-traumatique chez les anciens combattants. Il y a eu très peu de débat là-dessus, mais des mesures ont été prises récemment pour les anciens combattants.
- À propos de l'infrastructure scolaire des Autochtones, nous avons relevé l'absence de modèle de budget d'équipement et l'insuffisance des estimations de financement. Là encore, il y a eu très peu de débat bien que des crédits temporaires se soient glissés dans le programme de relance du budget de 2009.
- Notre étude sur le coût de la Loi sur l'adéquation de la peine et du crime est venue trop tard pour informer le débat sur le projet de loi originel (C-25), mais nous avons reçu des demandes d'analyse d'autres projets de loi de lutte contre le crime.
- À propos du programme de stimulation de l'infrastructure, le gouvernement a dans l'ensemble rejeté les appels à l'amélioration des rapports sauf qu'il a fait preuve d'une certaine flexibilité quant aux délais d'achèvement en réponse en partie à notre analyse des retards potentiels.

- À propos des déficits structurels ou des défis de viabilité financière, le gouvernement a largement esquivé le débat en alléguant que notre analyse était théorique. C'est dommage et éventuellement dangereux du point de vue stratégique.

Pour ce qui est de l'avenir, le BDPB promet de rester actif au cours des semaines et des mois à venir dans un large éventail de dossiers dont ceux-ci :

- Nous publierons sous peu un rapport sur l'assainissement des finances publiques au Canada et ailleurs et le rôle que jouent les règles et les cibles financières. Les contraintes et les mécanismes budgétaires en place suffisent-ils pour dresser la stratégie de sortie du déficit et relever les défis de viabilité financière à long terme?
- Nous actualiserons nos projections économiques et financières et comparerons nos analyses avec celles du gouvernement, ce qui nous amènera entre autres à nous intéresser à la question de l'incertitude des projections économiques.
- Nous actualiserons notre travail sur le fonds de stimulation de l'infrastructure en matière d'estimations de retards et nous nous pencherons sur l'impact du programme en fonction d'un large sondage auprès des participants. S'il devait y avoir sous peu un débat parlementaire sur la nécessité de mesures de relance supplémentaires, avons-nous des analyses sur les leçons tirées du programme de stimulation en cours?
- Nous en sommes aux premiers stades de l'établissement du coût de projets de loi de lutte contre le crime et de l'achat éventuel d'un chasseur à réaction stratégique (le F35). Restez à l'écoute.
- À l'approche du budget de 2011, nous envisageons d'actualiser notre travail sur la viabilité financière par un examen plus approfondi qui s'étendra à la situation des provinces. Sommes-nous prêts à étayer le débat sur le renouvellement des transferts fédéraux (péréquation, santé, programmes sociaux) pour 2014?

En terminant, je dirai que nous vivons à une époque intense. Nous devons nous garder de toute complaisance. Nous devons armer nos parlementaires de bonnes analyses.

- Pour citer Tom Friedman, célèbre auteur américain et chroniqueur du New York Times, nous nous trouvons face à « une incertitude tout à fait inhabituelle ». Bien des pays envisagent d'administrer « de puissants remèdes structurels pour retrouver le chemin de la viabilité financière, ce qui va exiger un niveau de consensus politique et de sacrifice qui jusqu'ici a fait cruellement défaut dans bien des pays. »
- Pour citer Nouriel Roubini, le célèbre économiste, « les décideurs ne peuvent pas continuer beaucoup plus longtemps à balayer le problème sous le tapis. »

Nous devons considérer ces défis comme des occasions d'agir. Je crois qu'il y a bel et bien place à un service législatif du budget au Canada.

Je vous remercie de votre attention. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.